

MISKOLCI EGYETEM



ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

AZ ÉLELMISZERLÁNC KÖZIGAZGATÁSI JOGI SZABÁLYOZÁSA

PhD értekezés

Készítette:

dr. Reiterer Zoltán

okleveles jogász

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

A doktori iskola vezetője:

Prof. Dr. Bragyova András

A magyar állam- és jogrendszer, jogtudományi továbbfejlesztése,
különös tekintettel az európai jogfejlődési tendenciákra

Témavezető:

Prof. Dr. Paulovics Anita

MISKOLC

2016

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék.....	2
Témavezetői ajánlás.....	6
Bevezetés.....	8
ELSŐ RÉSZ.....	19
I. fejezet: Közigazgatási jogi alapvetések.....	19
1. A közigazgatási jog helye a jogrendszerben, jellemző vonások.....	20
2. Az alapelvek jellemzői.....	24
3. A törvényesség és a joghoz kötöttség elve	29
4. A jogorvoslathoz való jog elve	30
5. A hatáskörrel való visszaélés tilalma, a szakszerűség, egyszerűség, és jóhiszeműség elve.....	39
6. A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme	41
7. A törvény előtti egyenlőség elve, és a hátrányos különbségtétel tilalma	42
8. A tisztességes ügyintézéshez, határidőben hozott döntéshez való jog, az anyanyelv használatának joga	45
9. A kár megtérítésének, és sérelemdíj megfizetésének kötelezettsége	47
10. A jogokról és kötelezettségekről való tudomásszerzés biztosítása, tájékoztatás, az ügyféli jogok gyakorlásának előmozdítása	49
11. A költségtakarékosság, és a gyorsaság elvének érvényesülése	51
12. A kapcsolattartási formák közötti szabad választás lehetősége.....	53
II. fejezet: A közigazgatási eljárási szabályok bürokráciacsökkentéssel összefüggő változásai, uniós közigazgatás	55
1. A módosítás általános indokai	55
2. A sommás eljárásról	56
3. A függő hatályú döntés sajátosságai	60
4. Egyéb eljárásjogi változások a bürokráciacsökkentés jegyében.....	66
5. Az európai közigazgatás jellemzői.....	72

MÁSODIK RÉSZ	75
I. fejezet: Az élelmiszerlánc uniós és magyar közjogi szabályozásának alapjai	75
1. Az élelmiszer-biztonságról.....	75
2. Az élelmiszerlánc egységes szabályozásának előzményei.....	83
3. Az Unió élelmiszerlánc-biztonsági alaprendelete	89
4. Az élelmiszer-higiénia uniós szabályozása	94
5. A mikrobiológiai kockázatok szabályozása	97
6. Harmonizált hatósági ellenőrzés az élelmiszerláncban.....	98
7. Tagállami és közösségi ellenőrzési feladatokat	103
HARMADIK RÉSZ.....	107
I. fejezet: Az élelmiszerlánc hazai szabályozása.....	107
1. Az élelmiszerlánc egységes szabályozása	107
2. Nemzeti szabályozás az uniós jog tükrében.....	110
3. Alkalmazandó jogszabályok a hazai élelmiszerláncban.....	112
4. Az élelmiszerlánc törvény célja, hatálya, és alkalmazási köre	114
5. Az élelmiszerlánc-felügyelettel kapcsolatos állami feladatok.....	122
6. Az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek szervezetrendszer	125
7. A végrehajtó szervezet egyes kérdései.....	129
II. fejezet: Az élelmiszerlánc szereplők feladatairól.....	134
1. Az élelmiszerlánc törvény alapvető rendelkezéseinek egyes kiemelendő pontjai.....	134
2. Az élelmiszerekre vonatkozó tájékoztatás, jelölés sajátosságai	136
3. Az élelmiszer-és takarmány-vállalkozások egyes kiemelt kötelezettségei	143
4. Egyes forgalomba hozatali és felelősségi rendelkezések	147
4.1. Szavatossági vagy fogyaszthatósági, illetőleg minőség-megőrzési idő?	149
4.2. Tulajdonos vagy állattartó?	151
5. A nyomon követhetőség rendszere.....	153
6. Az állati eredetű termékek, melléktermékek, és a növényi eredetű élelmiszerek kezelése.....	155
7. Az élelmiszerlánc törvénybe foglalni javasolt egyes állatvédelmi szabályozások.....	161

III.fejezet: Hatósági tevékenységek az élelmiszerláncban.....	165
1. A közigazgatási jogi jogviszony alanyai az élelmiszerláncban	165
2. Az élelmiszerlánc hatósági felügyelete.....	168
3. A hatósági ellenőrzésekről	171
4. A hatósági eljárás különös szabályai.....	174
5. Az útmutató szerepe a hatósági eljárásban	177
5.1. Az ideiglenes intézkedés jogintézménye.....	178
5.2. A fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítás	183
5.3. A határozatok halmozásának problémája.....	194
6. A mintavételi eljárások szabályozatlanságának kérdései	195
IV.fejezet: Kitekintés a román élelmiszerlánc szabályozására	198
1. A román szabályozás sajátosságai	198
2. Feladatok, hatáskörök, felelősségek és kötelezettségek	201
3. Jogalkotói tevékenység	202
4. Az élelmiszer-biztonsági és állat-egészségügyi felügyeleti szervek.....	203
5. Állatok járványos betegségei elleni védekezés.....	206
6. Egyéb eltérő szabályok	207
7. Jogkövetkezmények	208
7.1. A szabálysértési jog szabályozásának helye és módja a román joganyagban.....	208
7.2. A szabálysértés esetén alkalmazható büntetések, jogorvoslati lehetőségek ..	209
8. Egyes nemzeti hatóságok tevékenységének uniós vizsgálata	210
NEGYEDIK RÉSZ	213
I. fejezet: Jogkövetkezmények az élelmiszerlánc szabályozásában	213
1. A jogkövetkezmények rendszerezése	213
2. A figyelmeztetés	218
3. Bírságok	223
3.1. Anyagi jogi szankciók	223
3.2. A bírságrendelet sajátosságai.....	225
3.3. A bor minőségvédelmi bírság.....	230
3.4. A termékpálya felügyeleti bírság	230
3.5. Eljárásjogi szankciók	232

4. Intézkedések	234
II. fejezet: A végrehajtási eljárás sajátosságai	239
1. A döntések végrehajtásának egyes kérdései.....	239
2. A meghatározott cselekmény végrehajtásának fogatosítása	243
3. A végrehajtási eljárás megindításának kérdései	244
4. A pénzkövetelés végrehajtásának fogatosítása	247
III. fejezet: Szabálysértési és büntetőjogi kapcsolódási pontok	249
1. Szabálysértési aspektusok.....	249
2. Az élelmiszerlánc büntető törvényi vonatkozásai	250
3. Az élelmiszerlánc szabályozásához leginkább kapcsolódó különös büntetőtörvényi tényállások	251
IV. fejezet: A közigazgatási eljárásban okozott kár.....	255
1. A közhatalom gyakorlásával okozott kár alapvetései	255
2. Kártérítés vagy kártalanítás?	259
3. A kártérítés érvényesíthetőségének dilemmái.....	261
4. Speciális elvek közigazgatási, bírósági és ügyészségi jogkörben okozott kártérítési felelősség megállapításához.....	264
5. A hatósági eljárásban rejlő kockázatok a kártérítési felelősség vonatkozásában	265
Összegzés	269
Abstract	276
Felhasznált irodalom.....	282
Felhasznált jogforrások és egyéb források.....	290
A disszertáció témaköréhez kapcsolódó saját publikációk.....	307
Szerzőségi nyilatkozat	309

Témavezetői ajánlás

Reiterer Zoltán disszertációja témájául szakigazgatási kérdést, az élelmiszerlánc (élelmiszer-biztonság) kérdéskörének vizsgálatát választotta. Ebben a témakörben saját kutatómunkája nem előzmény nélküli, hiszen már hallgatóként is foglalkozott az élelmiszerlánc jogi szabályozásával tudományos diákköri dolgozat keretében. Előképzettsége miatt sem meglepő, hogy jogi tanulmányai befejezését követően a Heves Megyei Kormányhivatal Élelmiszerlánc-biztonsági, Növény- és Talajvédelmi Főosztályának jogász beosztású kormánytisztviselője lett. Munkája során így felhasználhatta a gyakorlatban szerzett gazdag tapasztalatait is.

Az élelmiszerlánc szerteágazó kérdéskörén belül a disszertáció nem vállalkozhatott valamennyi részterület vizsgálatára. A szerző elsősorban az élelmiszer-előállítás és forgalmazást vizsgálta kellő megalapozottsággal és tudományos igényességgel. Az élelmiszer-biztonság a fogyasztók – akik az egész társadalom – számára fontos kérdés, ugyanakkor (mint a disszertáció rámutat) ennek rendszeres jogi vizsgálata a hazai szakirodalomból eddig hiányzott. Így dolgozatával Szerző hiánypótló munkát végzett.

A dolgozat bemutatja az élelmiszerláncról szóló hazai és európai uniós szabályozást; ez utóbbinak e jogterületen – ahogyan helyesen megállapítja – kiemelkedő jelentősége van. Mindeközben felveti a jogalkalmazásban megmutatkozó problémákat és hiányosságait, illetve ellentmondásokat és ezekre de lege ferenda megoldási javaslatokat fogalmaz meg. A disszertáció külföldi kitekintéssel jut arra a megállapításra, hogy hazánkban az élelmiszerlánc jogi szabályozás meglehetősen szigorú, ugyanakkor e szabályok alkalmazása időnként nem elég hatékony, és a jogalkotás, valamint a jogértelmezés szintjén számos ellentmondás található. Ezeket Szerző számba is veszi, és megoldásukra megalapozott javaslatokat dolgoz ki.

Mindezek alapján Reiterer Zoltán dolgozatát nyilvános vitára feltétlenül alkalmasnak tartom.

Miskolc, 2016. július 25.

.....

Prof. Dr. Paulovics Anita
intézetigazgató

„Testünk és környezete között egyik legfontosabb
kapocs minden bizonnyal az élelem.”

Szent-Györgyi Albert

Bevezetés

A Heves Megyei Kormányhivatal Élelmiszerlánc-biztonsági, Növény- és Talajvédelmi Főosztályának jogászaként jutottam arra az elhatározásra, hogy a feladatkörömet is érintő társadalmi viszonyok jogi szabályozását kutatva mélyüljek el az állami szabályozás alaposságában, jogalkotói logikájában, a jogi eszközök közötti koherenciában, illetőleg a szabályozással a gazdasági és társadalmi környezetre gyakorolt hatások sajátosságaiban. A kormánytisztviselői feladat elvállalását megelőzően jogi tanulmányaim során tudományos diákköri tevékenység keretében készítettem el a választott témámhoz kapcsolódó dolgozatomat,

„Az élelmiszerlánc szabályozásának és felügyeletének bemutatása az élelmiszerek forgalmazása területén”

címmel, amelyen keresztül már hallgatóként is némi betekintést nyerhettem az élelmiszerlánc-szabályozásba. E munkámmal a Miskolci Egyetemen a 2010-es Tudományos Diákköri Konferencia Agrár- és Környezetjogi szekciójában I. helyezést értem el, és dolgozatomat a XXX. Jubileumi Országos Tudományos Diákköri Konferencián is prezentáltam.

Álláspontom szerint a jogi szabályozás, és annak gyakorlati megvalósítása, így a jogalkotó által is célként megfogalmazott jogos társadalmi szükségesség és igény biztosításához elengedhetetlen a jogszabályi környezet további formálása, a joganyagoknak az életszerű viszonyokhoz történő folyamatos igazítása, mert hosszabb távon csak így érhető el a végső fogyasztók egészségének, a fogyasztók és az élelmiszer-vállalkozások érdekeinek védelme, valamint az élelmiszerláncban a lehetséges kockázati tényezők számának csökkentése a termőföldtől az asztalig.

Kutatásom fő céljaként azt az állításomat kívántam igazolni, amely szerint bár Magyarországon az élelmiszerlánc-biztonságra vonatkozó előírások meglehetősen szigorúak, az egyes területek részletesen szabályozottak, azonban a jogalkotás és a

jogalkalmazás területén számos probléma azonosítható, ami hátráltatja a generális és a speciális jogalkotói célok elérését. A kutatómunka keretében célom volt feltárni az élelmiszerlánc jogi szabályozásában rejlő problémákat, és az esetleges szabályozási zavarokat, amelyek megoldására egyúttal javaslatokat is kínálok.

A kutatásom témájaként választott élelmiszerlánc-szabályozás tárgya egyrészt az élelmiszer, másrészt az ahhoz kötődő magatartási formák és társadalmi viszonyok, amelyek alapjaiban jelölik ki a vizsgálandó agrárjogi, valamint a közigazgatási jogi terület egyes részeit. Előbbi esetében az önálló jogági besorolás is vita alapjául szolgálhat, amely mellett érvként egyrészt az önálló szabályozási tárgy (az agrárjog esetén például a mezőgazdasághoz kötött emberi magatartások) beazonosíthatósága, valamint annak kiterjedt társadalmi-politikai jelentősége, illetőleg az önállóság hagyományai említhetőek. Az önálló jogághoz társítható sajátos, egyedi módszer meghatározhatóságának nehézségeire tekintettel másik indokként egyéb szempontok, így például a tárgyra, mint a mezőgazdasági tevékenységre vonatkozó viszonyokra kiterjedt szabályozás, valamint az állami, az európai uniós tagságra tekintettel pedig a közösségi (uniós) beavatkozások szükségessége hozható fel.¹ A központi beavatkozásokat alátámasztó közgazdasági érvelések között helyet kap többek között az élelmiszer-ellátás stratégiai mivoltából fakadóan a belső piac védelme is, amely általánosságban megfogalmazódik az EUMSZ 39. cikkének egyes pontjaiban, mint a piacok stabilizálása, vagy az ellátás biztosítása.²

Agrárjogi szempontból közelítve a szabályozás tárgyaiként azonosíthatóak a mezőgazdasági tevékenység, a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági üzem, és a mezőgazdasági termék, illetőleg ezeknek a téma által leginkább érintett elemei. Kutatásom során a mezőgazdasági termelőt – annak személyi körét tágan értelmezve, így beleértve e fogalomkörbe a természetes személy mellett a jogi személyeket és egyéb személyeket, szervezeteket is –, és a mezőgazdasági

¹ Az agrárjog jog jogági besorolásával kapcsolatban lásd bővebben: FODOR László – MIKÓ Zoltán – PRUGBERGER Tamás: *Agrárjog I.*, Miskolc, 1999, Bíbor Kiadó, 3-22. o., JAKAB András: *A jogági felosztás problematikája – különös tekintettel az agrárjogra*, Collega, 2005. 4. szám, 52-54. o.

² SZILÁGYI János Ede: Az agrárjog dogmatikai alapvetései, In: *Agrárjog. A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között* (szerk.: Csák Csilla), Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 30, 33-37. o.

terméket³ érintő szabályozást vettem vizsgálat alá. Az általam vizsgált területhez tartozó élelmiszerjog azonban átfogóan szabályoz, így ilyen szempontból feltöri a klasszikus agrárjogi elhatárolásokat. Az egyes érintett területek mélyebb vizsgálhatósága érdekében e joganyagon belül is – az értekezés terjedelmi korlátaira tekintettel – az élelmiszer-vállalkozások által végzett legtipikusabbnak ítélt tevékenységekre vonatkozó egyes szabályozási pontokra helyeztem a hangsúlyt, amelyek természetesen besorolhatóak a klasszikus agrárjogi tárgyak valamely halmazába is. Ezek közül a téma szempontjából elsősorban az élelmiszer-előállítással és forgalmazással kapcsolatos szabályozás a hangsúlyos, de emellett teret kap például érintőlegesen az állattartással, valamint az állati eredetű melléktermékekkel kapcsolatos kérdéskör is. Az élelmiszerjog vizsgálatával érintett anyagi jogi részletszabályai jórészt az élelmiszer-vállalkozásokra, mint a mezőgazdasági termelők egy részhalmazára tartalmaz részletes, és szigorú előírásokat, másrészt az EK rendeletek egy része az állami feladatok tekintetében fogalmaz meg közens normákat. Az élelmiszerben, mint mezőgazdasági végtermékben összegződik az elsődleges termeléssel és a további előállítással kapcsolatos valamennyi művelet, emiatt – az élelmiszerlánc szereplőire vonatkozó előírások mellett – elsődlegesen a késztermékre vonatkozó élelmiszerlánc ellenőrzéshez köthető hatósági tevékenységre helyeztem a hangsúlyt. Az elsődleges termeléssel kapcsolatos anyagi jogi szabályozások dolgozatomban nem képezték részletes vizsgálat tárgyát, és az értekezés nem érinti mélyebben a mezőgazdasági üzemet, így például az ahhoz is kapcsolható állat-egészségügyi szabályozás részterületeit sem. A témához részben illeszthető lenne a mezőgazdasági termék, az élelmiszerek fejlesztése, valamint a minőségét ösztönző jogintézmények rendszere, ezt azonban szintén önálló kutatási lehetőségnek ítélem.⁴ Az élelmiszerláncához és egyes alkotóelemeihez, valamint annak valamennyi szereplőjéhez szorosan kapcsolódnak argárgazdasági vonatkozású meghatározások és törvényszerűségek is,

³ A mezőgazdasági termékről lásd bővebben: FODOR László: *Agrárjog. Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből*, Debreceni Egyetem Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2005, 43-50. o.

⁴ A témával kapcsolatban lásd bővebben: SZABÓ Ágnes: A mezőgazdasági termékek és élelmiszerek fejlesztését és minőségét ösztönző jogintézmények, In: *Agrárjog. A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között* (szerk.: Csák Csilla), Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 475-499. o.

amelyek gazdasági oldalukról közelítenek az élelmiszerlánc szereplőinek tevékenységeihez, és az általuk előállított és/vagy forgalmazott termékek piaci lehetőségeihez, amely terület már kilép a jelen kutatás tárgyául megjelölt szabályozásból.⁵

A disszertáció témájához közigazgatási jogi szempontból közelítve – a közigazgatási jogi alapvetések, a rendszertani elhelyezés, és egyes jellemző vonásainak bemutatása mellett – elsősorban az eljárásjogi garanciális szabályszerűségekre helyeztem hangsúlyt, mivel álláspontom szerint ezek fontos meghatározói az alá-fölérendeltségi viszonyban lévő jogalanyok között lévő kapcsolatnak, és ez végső fokon kihat a leginkább elérni kívánt, a közigazgatási eljárásban alkalmazott jogkövetkezmények valódi céljaira, a speciális és a generális prevencióra. Vizsgálódásom kiterjedt emellett néhány speciális régi és új eljárásjogi jogintézmény tartalmi vizsgálatára, és a gyakorlati alkalmazásukra is. Kritika alá vettem azokat, és feltártam a bennük rejlő kockázatokat, illetőleg problémákat. Közigazgatási jogi szempontból fontosnak ítélem a végrehajtó szervezetrendszer érintett szervei felépítésének és szervezeti egységeinek bemutatását is, melyek a szabályozásról nyújtott kép teljességének bemutatásához szükségszerűen kapcsolódó területet képeznek. Eljárásjogi szempontból érintőlegesen kapott helyet a jogorvoslat rendszere, amely ugyan az eljárásjogi garanciák egyik legmarkánsabb eleme, azonban az értekezés fő céljaként mégsem elsődlegesen az anyagi és eljárásjogi szankciókkal szembeni jogorvoslati lehetőségeket kívántam hangsúlyozni, e tekintetben sokkal inkább az anyagi jogi szabályozás kérdéskörét vettem kritika alá. E törekvésem eljárásjogi tekintetben elsősorban a közigazgatási alapeljáráshoz kapcsolódó témakörre fókuszált, rámutatva emellett a végrehajtás szabályozásának egyes kérdéseire, valamint feltárt problémáira is.

Értekezésem témájával kapcsolatban felmerülhet a fogyasztóvédelem, illetőleg az élelmiszerlánc-felügyelet feladatainak, valamint az esetleges pozitív hatásköri

⁵ Az agrárgazdasággal kapcsolatos megállapításokat lásd bővebben: KAPRONCZAI István: *Agrárgazdaságunk jelene és jövője*, Gazdálkodás, 2014, 2014/2, 95-118. o.; KAPRONCZAI István – KESZTHELYI Szilárd – TAKÁCS István: *Gazdaságok jövedelmezőségének és hatékonyságának változása*, Gazdálkodás, 2014, 2014/3, 222-236. o.; KAPRONCZAI István: *A magyar agrárgazdaság napjainkban*, Gazdálkodás, 2011, 615-628. o.

összeütközéseknek az esetei is, amely már a dolgozat témájának fő irányától különválnak, ezért azok a részemről nem vizsgált, kiterjedtebb kutatás tárgyát képezik.

Az élelmiszerlánc szabályozásának szerteágazó területei miatt elsődlegesen az élelmiszer-előállítás és forgalmazás területét érintő szabályozásokat vettem górcső alá, mivel az azon belüli egyéb területek – így például a növény és talajvédelem kérdésköre is – terjedelemben már szétfeszítették volna a dolgozat kereteit. Álláspontom szerint a nem megfelelő jogszabályok és/vagy azok nem megfelelő alkalmazása csaknem olyan súlyos hiányosságokat jelent, mint a kevésbé, vagy egyáltalán nem szabályozott területek, azok valamennyi társadalomra káros következményével együtt.

Dolgozatom elkészítésekor nehézséget okozott, hogy a témámhoz kapcsolódó hazai és nemzetközi szakirodalom az általam választott megközelítési szemszögből rendkívül csekély, a hatályos szabályozás elemzésével jogi szempontból kevés kutatás és publikáció foglalkozik, a fellelhető munkák elsősorban élelmiszer-mérnöki és állatorvosi szempontból közelítenek. A szabályozási részek ebből az aspektusból sem teljesen mellőzöttek, de a publikációk csupán vázlatos bemutatásra vállalkoznak. Véleményem szerint értekezésem jelentősége a téma jogi megközelítésében rejlik, mivel az élelmiszerlánc területét merőben új szemszögből vizsgálja, és ezzel reményeim szerint új kutatási eredményekkel tudok szolgálni. Munkám során a normatív metódus mellett, esettanulmányokat elemeztem, és jogösszehasonító módszert is alkalmaztam, a gyűjtött adatok és információk részben jogerős közigazgatási és bírósági döntésekből, illetőleg kötelezően alkalmazandó útmutatóból származnak.⁶ Következtéseimet, a feltárt problémákra adott válaszaimat, valamint de lege ferenda javaslataimat a dolgozat érintett részeiben fejtettem ki.

Kutatásom elején felállított hipotézisként megfogalmazást nyert, hogy hazánkban az élelmiszer-biztonság – az uniós szabályozásokból is következően – világviszonylatban megfelelően magas szintűnek, az uniós átlaggal azonos

⁶ Az útmutató kötelező alkalmazását az Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról szóló 22/2012. (II.29.) Korm. rend. 4. § (1) bek. c) pontja írja elő.

erősségűnek ítéltető, beazonosíthatóak a leginkább kockázatot jelentő tényezők, és az ezekre adott jogi megoldások alapján véve megfelelőek. Feltevésem szerint az ügyfél részére biztosított eljárásjogi garanciák alapvetően betöltik a funkcióikat, emellett azonban az élelmiszerlánc sajátos jellegére tekintettel anyagi jogi jogszabályban kiegészítésre is szorulnak. Az élelmiszerlánc-biztonság garanciájaként szolgáló anyagi és eljárásjogi szabályozás egyes elemeit közelebbről megvizsgálva, azokon számos korrekciós feladat elvégzése szükséges, mert e szabályozási terület jelenleg elfogadható eredményeinek stabilitását hosszú távon csupán e kívánatos beavatkozások segítségével lehetséges biztosítani.

Feltevéseim első része a közigazgatási hatósági eljárásjogi garanciákkal kapcsolatosan fogalmazódott meg, mely szerint az élelmiszerláncot érintő hatósági eljárásban az ügyfél részére biztosított jogosítványok alapján véve megfelelőek, az igényérvényesítést biztosító jogintézményeken keresztül az ügyfél alárendelti pozíciója kellően kiegyenlített az állammal szemben, egyes részterületeken azonban különleges eljárási szabályok beiktatásával az élelmiszerlánc területének sajátosságaiból adódó esetleges ügyféli hátrányok tovább korrigálhatók. Emellett a közigazgatási eljárási törvénybe bevezetett, az ügyfél érdekét szolgáló új jogintézményekkel kapcsolatos feltevésem, hogy egy részük finomításra szorul, emellett más része nem kellően átgondolt, így funkcionális szempontból nem megfelelő.

Hipotézisem második fő feltevése, hogy az élelmiszer-biztonságra kockázatot jelentő kritikus pontok beazonosítottak, az azokra megoldásként megfogalmazott anyagi jogi szabályok részleteiben kidolgozottak, a biztonság kérdéskörében azonban az EK alaprendelet szintjén is pontosításnak van helye.

Harmadikként megfogalmazott feltételezésem szerint a hazai élelmiszerlánc szabályozás – a fentiekben már említetten, az uniós alapoknak is köszönhetően – megfelelő részletezettséggel szabályozott, azonban e szabályozási szinten számos anyagi jogi normaelem korrekcióra, valamint kiegészítésre szorul. Az alkalmazott élelmiszerjogi normákon belül beazonosíthatóak problémás területek, szabályozási ellentmondások, emellett az anyagi és eljárásjogi szabályelemek egy része helytelenül alkalmazott és értelmezett, kiemelten az azonnali beavatkozásokra

vonatkozó sajátos szabályozásokra, illetőleg az érdemi döntések közbenső döntésként történő hibás alkalmazásaira. Ezek egyrészt téves joggyakorlatot alakítanak ki, így az ügyfelek részére jogbizonytalanságot eredményeznek, másrészt alapjaiban veszélyeztethetik az elsődleges jogalkotói célt – az önkéntes jogkövető magatartást –, emellett a szükségszerű hatósági beavatkozás kívánt eredményét, a speciális, és ezen keresztül a generális prevenciót, azaz nem kívánt jogkövetkezményekhez vezetnek. A szankciókat illetően praktikus szempontokat figyelembe véve helye lehet további jogintézmény bevezetésének, valamint feltevésem szerint a végrehajtás hatékonysága és eredményessége tekintetében újabb jogalkotói munka kifejtése szükséges.

További előfeltételezésként azonosítható, hogy az élelmiszerlánc uniós szabályozottsága okán nagymértékű homogenitás tapasztalható a tagállamok nemzeti szabályozásának területén, azonban a jogrendszerek egyes elemei között lévő különbségek – különös tekintettel a végrehajtó szervek felépítésének eltéréseire, az alkalmazandó szankciórendszerre, valamint az eljárásjogi sajátosságokra – eltérő hatékonyságot, illetőleg eredményességet biztosítanak az egyes tagállamok számára.

Feltevéseim között kapott helyet továbbá, hogy a közigazgatási eljárással eshetőlegesen összefüggésbe hozható egyéb jogágak szabályozásai is közvetve hathatnak az élelmiszerlánc-biztonságára. Erre való tekintettel – a szabályozás további sikeressége érdekében – érdemes számításba venni az élelmiszerlánc szereplők cselekményeinek a témát leginkább érintő szabálysértési és büntetőjogi aspektusait, valamint a hatósági eljárás eshetőleges polgári jogi következményeit is.

Értekezésem négy fő részre tagolt, melyek közül az elsőben a közigazgatási jogviszony alapjait és sajátosságait vizsgáltam, különös tekintettel az ügyféli jogok és garanciák érvényesülésére, valamint az uniós közigazgatásra, amelyek egyben a dolgozat elméleti megalapozásául is szolgálnak. Álláspontom szerint egy aláfölérendeltségi viszonyban meghozott döntés a társadalom tagjainak számára kizárólag a megfelelő eljárásjogi garanciák mellett elfogadható, amely egyben alapját képezi a speciális és a generális prevenció érvényesülésének is. Ez a megállapítás a rendkívül szigorúan szabályozott területekre – így többek között az

élelmiszerlánc vonatkozásában is – fokozottabban igaz. Kritika alá vettem az élelmiszerlánc szabályozásában is alkalmazandó eljárási törvénybe bevezetett legutóbbi jogintézményeket, melyek szintén elsősorban az ügyfél jogosultságaival hozhatók kapcsolatba, majd ezt követően az európai közigazgatási jog lényegesebb pontjairól tettem említést.

Elemzésem során:

- részletes vizsgálat alá vettem a közigazgatási hatósági eljárásba foglalt eljárásjogi alapelveket, azon belül is kiemelt hangsúlyt fektetve a jogorvoslathoz való jog kérdéskörére,
- teljes mélységben nyelvtani értelmezés alá vontam a közigazgatási eljárási törvény új jogintézményeit, így a sommás eljárást, valamint a függő hatályú döntést, valamint
- logikai összefüggéseiben, és koherencia tekintetében vizsgáltam az egyéb eljárásjogi változtatásokat.

A vizsgálatokat elsődlegesen normatív módszer segítségével végeztem, emellett helyet kaptak az esettanulmányok elemzései is, amelyekhez hatósági és bírósági döntéseket tanulmányoztam. A leíró módszer mellett elengedhetetlen eszközül szolgált a nyelvtani értelmezés metódusa is, az új jogintézményeket pedig egyféle jogeset-modellezés segítségével teszteltem, mivel azok új elemként történő alkalmazásának tapasztalatai jogeset-elemzésre alkalmas anyagot nem kínáltak.

Disszertációm második részében az élelmiszer-biztonság legfőbb területeit elemeztem – kitérve humán egészségügyi vonatkozásokra is –, kiemelve belőlük a legfontosabb kockázati tényezőket. Ezt követően a jogi szabályozás legfontosabb uniós vonatkozásai kerültek bemutatásra, és egyes elemei kritika alá – miután az uniós jogszabályi környezetre tekintettel ezek határozzák meg az élelmiszerjog alapját és kereteit.

A vizsgálat keretében:

- általánosságban ismertetésre kerültek az egyes élelmiszer-biztonsági kockázatot jelentő területek,
- a legfontosabb kérdéseket érintve bemutattam az élelmiszerjog sarokpontjait képező uniós rendeleteket, valamint

- az EK alaprendelet tekintetében részletesebben vizsgáltam az élelmiszer biztonságosságára vonatkozó meghatározást.

Az elemzéshez elsődlegesen leíró módszert alkalmaztam, másrészt a kapcsolódó jogszabályok fontosabb részei kerültek kiemelésre, azt keresve, hogy vannak-e javítandó elemek az egyébként koherensnek tűnő normákban. Az egyes jogszabályhelyek helyes értelmezéséhez a rendszertani értelmezés módszerén belül a kontextuális-harmonizációs érveket (norma-fogalmakat) is igénybe vettem.

Munkám harmadik, és egyben legterjedelmesebb részében a hazai hatósági végrehajtó szervezet fejlődését és jelenlegi felépítést tekintettem át. Kritika alá vettem a hatályos hazai – és egyes uniós – anyagi jogi szabályokat, a vizsgálatokkal és az elemzésekkel hiányosságokat, valamint szabályozási ellentmondásokat tártam fel. Problémás területeket azonosítottam be, amelyek egyrészt az anyagi jogi szabályok tartalmában, illetőleg azok helytelen értelmezésében, másrészt pedig az eljárásjogi norma téves alkalmazásában mutatkoznak meg, kiemelt figyelmet fordítva az azonnali beavatkozásokra vonatkozó sajátos és téves szabályozásokra, illetőleg az érdemi döntések közbenső döntésként történő téves alkalmazásaira. Ezek egyben gátjai a jogalkotó által megfogalmazott célok elérésének is, így megoldásokat kínáltam e problémák felszámolásához.

Kutatásom során:

- átfogóan, ismertetés szintjén szerepeltettem az élelmiszerlánc szabályozására vonatkozó legfontosabb normaelemeket,
- részletekbe menően vizsgáltam az élelmiszerlánc törvény személyi hatályát,
- mélységi vizsgálat nélkül került bemutatásra az élelmiszerlánc szervezetrendszer, valamint ismertettem az egyes szereplők kiemelt feladatait, kötelezettségeit és felelősségeit,
- részletes elemzés tárgyává tettem az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatás és jelölés fontosságát, valamint azok szabályozását,
- tételes vizsgálatot mellőzve ismertettem a hatósági ellenőrzés általános és különös szabályait,
- mélyrehatóan vizsgáltam a kötelezően alkalmazandó hatósági útmutató egyes eljárásjogilag aggályosnak ítélt előírásait,

- részletesen elemeztem az ideiglenes intézkedés, valamint a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítás jogintézményeit,
- eljárásjogi alapvetést érdemlő kifejtést kapott a határozatok halmozásának problémája,
- a probléma súlyának megfelelő hangsúlyt fektettem a hatósági mintavétel és elemzés kérdéskörére, valamint
- külföldi kitekintés keretében részletesen elemeztem a román élelmiszerlánc szabályozását, és érintőlegesen bemutatásra került néhány nyugat-európai állam hatóságának tevékenységére vonatkozó FVO felmérés eredménye.

A vizsgálatokhoz elsődlegesen a jogszabályok elemzésének normatív módszerét alkalmaztam, ezen belül nyelvtani, valamint rendszertani értelmezést végeztem. Emellett a jogszabályok között lévő koherencia megfelelőségének vizsgálatát, és jog-összehasonlítást tettem, valamint a kapcsolódó eljárási törvényszerűségek érvényesülését vettem logikai teszt alá. Ezeken felül esettanulmányok elemzéseit végeztem el, amelyek alapjául hatósági és bírósági döntések iratanyagai szolgáltak.

Az élelmiszerlánc uniós szabályok általi meghatározottsága mellett fellelhetők az egyes tagállamok jogrendszerének elemeiben lévő különbségek is, amelyek eltérő hatékonysággal, illetőleg eredményességgel járnak hozzá egyrészt az adott tagállam, közvetve pedig az Unió élelmiszer-biztonságához. Ennek igazolására végeztem jog-összehasonlító elemzést a hazai és a román szabályozást illetően, valamint röviden kitértem az uniós FVO ellenőrzések több uniós országra vonatkozó – egy-egy területet érintő – megállapításaira is.

A dolgozat negyedik részében a jogkövetkezményeket vettem vizsgálat alá, azokat rendszerezve mutattam be sajátosságaikat, valamint a korrekcióra szoruló pontokat. A határozatok végrehajtásának területén is problémát sikerült azonosítani, amelyek eredményessége álláspontom szerint legalább olyan fontos, mint az azt megelőző egyéb eljárási szakaszok jogszerű, szakszerű és hatékony lefolytatása, mert amennyiben az eljárások legvégén nem érvényesül a jogkövetkezmény, az egész hatósági tevékenység eredménytelennek mutatkozik.

A közigazgatási jog területének vizsgálata mellett egyrészt számba vettem az élelmiszerlánc szereplők cselekményeinek a témát leginkább érintő szabálysértési, és büntetőjogi aspektusait, valamint bemutatásra kerültek a közigazgatási jogi jogviszonyból eshetőlegesen eredő polgári jogi jogkövetkezmények is, amelyek egyébként jóval szűkebbre szabottabbak más polgári jogi jogviszonyokban biztosítottakhoz képest.

Megállapításaim alátámasztásához:

- részletes bemutatást kaptak, és rendszerezésre kerültek az élelmiszerlánc szabályozása során alkalmazandó jogkövetkezmények,
- mélységében kitértem a végrehajtási eljárás egyes kérdéseire,
- elemzésre alkalmas szinten feltárásra kerültek az élelmiszerláncsal határos szabálysértési és büntetőjogi aspektusok, valamint
- teljes mélységében elemzés alá vontam az élelmiszerlánc hatósági eljárásaihoz eshetőlegesen kapcsolódó polgári jogi jogkövetkezmények rendszerét.

Feltevéseim igazolására egyrészt a kapcsolódó jogszabályok leíró jellegű bemutatását, valamint azok nyelvtani értelmezésének módszerét alkalmaztam, másrészt jogesetek elemzésével kívántam a jogágak szabályanyagainak egymást erősítő kapcsolódási pontjaira találni.

Reményeim szerint munkámmal mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás számára hasznosítható javaslatokat sikerült kidolgoznom, amellyel hozzájárulhatok az élelmiszerlánc magasszintű biztonságához.

Kézirat lezárva: 2016. július 22.

ELSŐ RÉSZ

I. fejezet: Közigazgatási jogi alapvetések

Az állam legfontosabb feladatai közül kiemelkedő egyrészt a jogrend fenntartása – amely önmagában is nélkülözhetetlen, emellett egyben a fejlődés elengedhetetlen feltétele –, másrészt amennyiben az egyén vagy a társadalom kisebb csoportja erre nem képes, elő kell mozdítania az ésszerű emberi célokat. A jogállamon belül az államhatalom sajátos jogaiként sorolható fel, hogy igényt tarthat a társadalom tagjainak alkotmányszerű engedelmességére, jogában áll minden olyan intézkedést megtenni, amely az állam céljának eléréséhez szükséges, és többek között dönthet az állami segítség megadásának indokoltságáról is. Az állam által irányítottak jogaiként említhető a törvény előtti egyenlőség, a nem tiltott életcélokra törekvés és ehhez állami segítség kérése, egyenlő részvételi lehetőség a közügyekben, a személyes szabadság, a gondolat közlésének szabadsága, a szabad vallásgyakorlat, a helyváltoztatás joga, és az önkéntes egyesülésre jogosultság.⁷

Egy mai modern állam a jogállamiság követelményeinek teljesítésével tud megfelelni a jogrendszer sajátos elvárásainak. E követelmények lehetnek formálisak és materiálisak, előbbi az állami cselekvés joghoz kötöttségének követelményét és a jogbiztonság elvét, utóbbi pedig a jogalkotásra és a jogalkalmazásra vonatkozó elveket fogja össze, s e két követelmény egyebekben egymást feltételezi. A formális jogállamiság eszméjében a formális pozitivista jogállamiság álláspontja a törvény, a közigazgatás és az egyén közötti viszony olyan rendjét jelenti, amelyben a közigazgatás sem a törvény ellenében, sem megfelelő törvényes alap nélkül nem avatkozhat be az egyén magánszférájába. A jog az, amit a jogalkotó jogként nyilvánít ki, azonban érvénytelen minden olyan állami cselekvés, eljárás, amelynek nincs normatív alapja. Ezáltal a modern közigazgatás eljogiasodott, kialakult a

⁷ Robert, Von MOHL: Jogállam, In: *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből* (szerk.: Takács Péter), Budapest, 1995, 32-36. o.

közjogon belül a közigazgatási jog külön jogága. A közigazgatásnak a jog alá vetett igazgatási tevékenységével csökken a hatósági önkény lehetősége. A jogbiztonság objektíve megalapozható, a polgári társadalom kezdetétől a jog arra szolgál, hogy garanciákat nyújtson a piaci szereplők egymással szembeni kötelezettségeinek teljesítésénél, a közigazgatásban pedig arra, hogy az eljárásokban a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervek hozzák meg döntéseiket a tárgyi jog alkalmazásával, s e döntésekkel szemben biztosított legyen a jogorvoslat rendszere is. A fennálló jogviszonyokat nem lehet jogon túli eszközökkel megoldani, mert ekkor jogbizonytalanság keletkezik, és a jogállam megszűnik.⁸

1. A közigazgatási jog helye a jogrendszerben, jellemző vonások

A társadalom-tudományokon belül a közigazgatás-tudomány az államtudomány, a közigazgatási jog a jogtudomány részét képezi. A jogrendszer belső tagolása során a közigazgatási jog a jogtudomány szintjén a közjogtudomány ágába sorolt, mint a jogrendszer egyik ága pedig az abba tartozó jogi normák és viszonyrendszerek sokrétűsége miatt heterogén jellegű. E normák nagy része törvényi szinten megfogalmazott, emellett azonban meghatározóan széles körben teret kap a rendeleti szintű szabályozás is. A jogrendszer két nagy területét a közjogot, illetőleg a magánjogot összevetve alapvető különbségek fedezhetőek fel, így funkcionális szempontból előbbi a közhatalom felépítését, működtetését, ellenőrizhetőségét, míg utóbbi az egyéneket, személyeket megillető jogok gyakorolhatóságát szabályozza. A jogviszony jellege szerint a közjog alá-fölérendeltséget tartalmaz, melyben a fölérendelt állam az alárendelttel szemben többletjogosítványokkal bír, míg a magánjogot a horizontális, mellérendelt viszony jellemzi, azaz a feleket azonos jogok és kötelezettségek illetik, illetőleg terhelik. A közjog normái parancsolóak, míg a magánjog attributív normákat tartalmaz, emellett előbbi jogterület eszközrendszere az eljárási kényszer mellett a fölérendelt

⁸ SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: *A jogállamiság jogelmélete*, Napvilág Kiadó, Budapest, 1998, 215-218. o.

részéről a közvetlen kényszert is ismeri, míg utóbbiban az érdekek érvényesítése nem kötelesség, csupán lehetőség, s eszközül a bírósági út vehető igénybe.

Az állam alapvető közigazgatási alapfunkciói közül az egyik a jogrend megteremtése és fenntartása,⁹ amely részben belső védelmi, részben pedig szükségletkielégítő funkciót szolgál. Ez utóbbi körében időrendben az első, valamint fontosságát tekintve a legmeghatározóbb az állami működés alapjainak megteremtése volt, amely funkciók köre folyamatosan bővült, majd a XX. századra kiteljesedett. Ennek eredőjeként részben a jóléti állam szolgáltató közigazgatása, másrészt az állam gazdaságban elfoglalt tulajdonosi, és így egyben gazdasági befolyásoló szerepe jelölhető meg.¹⁰

A közigazgatási jog – más jogágakhoz hasonlóan – meghatározott körű és jellegű jogviszonyokat szabályoz. E viszonyok alapvető sajátosságai a szabályozás tárgyából adódnak, emellett jelen vannak a kizárólagosan a közigazgatásra, mint önálló tevékenységi szférára jellemző jegyek is. Ilyenek a potenciálisan meglévő közhatalmi jogosultság, az elkülönült közigazgatási szakapparátus, a szervek hatásköri önállósága, valamint az egyidejűleg gyakorolt jogalkotói, jogalkalmazói és jogvédő funkció. A szabályozás módszere szempontjából vizsgálva az alanyok viszonyában az alá-fölérendeltség állapítható meg, melyben utóbbi pozíciót az állam, illetőleg annak közhatalmát megtestesítő közigazgatási szerv tölti be.

A közigazgatási jogi szabályozásnak történelmileg két alapvető módszere alakult ki, egyrészt az állam közvetlen beavatkozása a társadalmi folyamatokba, a másrészt az, amikor a közigazgatási jog szabályozza egy adott tevékenység során a jogalanyok magatartását. Előbbi esetben például meghatározott magatartásokat, tevékenységet engedélyhez köt, s e feltételekkel szolgálja a köz érdekét, utóbbi esetben meghatározza az adott tevékenység jogi kereteit, amelyeket a jogalanyoknak önkéntesen követniük kell. A közigazgatási szerv pedig felhatalmazást kap arra, hogy felügyelje a jogszabályok betartását, s ennek érdekében ellenőrzi a jogalanyok magatartását, és csak akkor keletkezik közigazgatási jogviszony, amikor a jogalany a kötelezően követendő jogszabályt

⁹ További alapfunkciók a rendészet, a honvédelem, a pénzügyek, és a külkapcsolatok.

¹⁰ GELLÉN – PATYI – PÉTERFALVI – RÉVÉSZ – SZALAI – TAKÁCS – TEMESI: *A közigazgatás funkciói és működése*, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2014, 56-57. o.

megsérti. E két módszer a közigazgatási jogban kombináltan kerül alkalmazásra, s ezzel kapcsolatosan kiemelendő, hogy a közigazgatási jogalkalmazásban az anyagi jogviszonyt megelőzik az eljárási jogviszonyok, amelyeknek funkciója éppen a közigazgatási jogalkalmazás szükségességének eldöntése az anyagi jogviszonyok eredményezéséhez. A közigazgatás küldetése többek között a fő feladataiból adódóan valamilyen közcél megvalósítása, s ebben áttételesen jelenik meg a jogvédelem a társadalom jogilag szabályozott rendjének fenntartása érdekében.¹¹

Funkcionális szempontból közelítve a közigazgatási joghoz, fő szabályozási relációkként a közigazgatási szervek egymás közti viszonyait érintő irányítási és/vagy felügyeleti, illetőleg az ahhoz társuló eszközrendszer alkalmazását érintő – a főként szolgáltató jellegű, a közigazgatás és az állampolgár, illetőleg a társadalom egyéb szervezetei közötti –, valamint a közigazgatási szervek és a közintézetek, közvállalatok kapcsolatában tetten érhető szabályozási feladatok különíthetők el.¹²

Az állam és a gazdaság közötti kapcsolatrendszer az emberi társadalom kezdeteihez, az állam kialakulásáig nyúlik vissza. Az állam létének egyik alapját biztosítva a közigazgatás egyéb kiemelt feladata a gazdasági rend fenntartása, az állam a gazdasági igazgatási feladatait a gazdaságirányítási rendszer működtetésén keresztül hajtja végre, amely eszközei a nemzetgazdasági szintű tervezés és szabályozás, valamint a gazdálkodók szervezeti típusainak meghatározása.¹³ A gazdasági közigazgatásnak többek között makroszinten elemeznie és értékelnie kell a gazdasági folyamatok alakulását, biztosítania kell a nemzetgazdaság külső és belső védelmét, az élet, egészség, vagyon, természetes és épített környezet védelmét, valamint a gazdaságfejlesztési elgondolások, koncepciók, stratégiák kimunkálását és szükséges egyeztetését. Gondoskodnia kell a gazdasági szabályozás egészének folyamatos karbantartásáról, illetőleg meg kell oldania a gazdálkodási tevékenységet kiszolgáló közigazgatás, így például a hatósági szolgáltatások, jogszabály-alkotás, statisztika működtetését. Mindezekkel, és az állam más

¹¹ BERÉNYI Sándor: *A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége, a közigazgatási aktus*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 1997, 8-9. o.

¹² FICZERE Lajos: A közigazgatási jog helye a jogrendszerben, In: *Magyar Közigazgatási jog Általános rész* (szerk.: Fazekas Marianna – Ficzer Lajos), Osiris Kiadó Budapest, 2004, 55-57. o.

¹³ REITERER Zoltán: *Az élelmiszerlánc szabályozásának és felügyeletének bemutatása az élelmiszerek forgalmazása területén*, Tudományos Diákköri Dolgozat, Miskolc, 2010, 5. o.

feladataival összefüggésben szerveznie és biztosítania kell az államháztartás hatékony működését.¹⁴

A közigazgatási jog mint jogág struktúrájának három fő eleme az anyagi jogi normák és az ehhez kapcsolódó viszonyok, a szervezeti jogi, valamint az alaki jogi normák. Az anyagi jogi normák az állampolgárok és a szervezetek számára jogokat és köteleességeket állapítanak meg, emellett megszabják többek között a közigazgatási szervek jogosítványait, kötelezettségeit, illetőleg feladat és hatásköreinek tartalmi elemeit. A szervezeti normák a közigazgatási szervek létrehozására, megszüntetésére, átszervezésére, az alaki jogi normák pedig az anyagi jogi normák érvényesítésére, illetőleg a közigazgatási szervek belső működési rendjére, jogalkalmazói tevékenységére tartalmazzak szabályozást.

A közigazgatási jogág és az alkotmányjog kapcsolatában kiemelendő, hogy utóbbi az állam és az állampolgár viszonyának, illetőleg az állami szervek kapcsolatrendszerének minden alapvető és lényeges mozzanatát meghatározza. Az alkotmányjog által általánosan, az absztrakció magas szintjén megfogalmazottakat a közigazgatási jog a saját viszonyrendszerében konkretizálja. Ugyanakkor a közigazgatási jog a büntetőjoghoz hasonlóan jogvédő funkciót, emellett azonban formáló, alakító feladatot is ellát. A polgári joggal szemben, amelynek tárgya vagyoni és részben személyi jellegű, a közigazgatási jog tárgya alapvetően és elsődlegesen szervezési és igazgatási jellegű, s a fenti jogágaktól eltérően a közigazgatási jog szabályait – annak heterogén jellege miatt – nem lehetséges kódexbe foglalni.¹⁵

A közigazgatás egyik nagy alrendszerének, az államigazgatásnak az állami szervekhez való viszonya részben eltérő, és az általa elvégzendő közfeladatok, valamint közszolgáltatások tartalmilag elhatárolják az önkormányzati közigazgatástól. Az állam és a közigazgatás fogalmak egymás nélkül nem értelmezhetők, miután az állam közösségi cselekvést feltételez, azaz azt az egyén nem képes ellátni, így a közigazgatás az állam kialakulásához köthető. Az államigazgatás szervezeti felépítésének elveit, a centralizációt és a decentralizációt

¹⁴ GILYÁN György: A gazdasági igazgatás átalakulása, jövőbeni feladatai, In: *Gazdasági Igazgatás* (szerk.: Gilyán György, Mikó Zoltán), Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2002. április, 13. o.

¹⁵ FICZERE: i.m. 57-58. o.

vizsgálva megállapítható, hogy előbbi a közigazgatás egységességének, utóbbi az alkalmazkodási képességének alapelvét szolgálja. Míg előbbinek sajátja, hogy az irányítási jogosítványok, szakértelem, a tudás, valamint az emberek és a dolgok fölötti rendelkezés egy helyre összpontosul, és így a központi hatalom akarata mindenütt azonos hatékonysággal érvényesül, utóbbi esetében a közfeladatok ellátásának egy meghatározó része a központi hatalomtól különböző, jogilag és szervezetiileg önállóan működő közigazgatási szervekre van telepítve. A decentralizált szervek egy részét éppen erre a célra hozzák létre, típusuk területi vagy funkcionális, emellett a működésük a feladataik tekintetében vagy területi vonatkozásukban korlátozottak. A centralizált modell sajátjaként említhető a dekoncentrált igazgatás, mely működésének keretében az államigazgatáson belül a központi kormányzat akarata érvényesül egy alárendelti hierarchikus viszonyban. Ennek előnyeként említhető, hogy racionálisabb döntéshozatalt tesz lehetővé, mert a helyi szinten dolgozó hivatalnokok a helyi sajátosságokhoz igazítva tudják végrehajtani a központi kormányzattól kapott utasításokat. A decentralizált és a dekoncentrált szervek közötti feladatmegosztásra nincs általánosan alkalmazható alapelv, ezt számos egyéb tényező határozza meg, mint például a történelmi igazgatási hagyományok, a gazdasági tényezők, vagy a feladat jellege. Magyarországon az államigazgatási szervezetrendszer centralizált, és a hatékonyság érdekében érvényesül a dekoncentráció.¹⁶

2. Az alapelvek jellemzői

A jogrendszer ágai szükségszerűen rendelkeznek eszmékkel, iránymutatásokkal, amelyek alapelvekben nyernek kifejezést. Ezen elvek hosszas jogtörténeti és társadalomfejlődési folyamat eredményei, amelyek szoros összefüggésben és kölcsönhatásban vannak a társadalmi élet más rendező elveivel,

¹⁶ Nemzeti Közszerológati Egyetem, Közigazgatási szakvizsga, Államigazgatás jegyzet, 23-26. o. http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/allamigazgatás.original.pdf, (2016.06.30.).

így például az erkölcsi, filozófiai alapelvekkel, s egyben szoros összefüggést mutatnak bizonyos alkotmányossági követelményekkel is.¹⁷

Az Alkotmánybíróság egy határozatában a jogállamiság egyik alapkövetelményeként megfogalmazta, hogy:

*„... a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon, szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.”*¹⁸

Az alapelvek funkciójával kapcsolatosan vita folyik arról, hogy az miben áll: a valóság visszatükrözésében vagy a valóság kritikájában. Az alapelvek nélkülözhetetlen politikai tartalmú konstrukciókként a közigazgatásra vonatkozó társadalmi elvárások lényegét összegzik. A kívánt valóságot fejezik ki, ösztönzőek, valóságformálóak és orientálóak, s ha a közigazgatás alapelvei és gyakorlata között nagy az eltérés, az társadalmi feszültség jeleiben ölt testet.¹⁹

A közigazgatási jog egyik lényeges célkitűzése a jó közigazgatási eljárás elérése, azaz a hatóság hatékony, megbízható, pártatlan és átlátható eljárása a közösség érdekét s egyben az egyén jogait is szem előtt tartva. A jó közigazgatás elve alapkőnek tekinthető, és elsősorban az eljárásjog területén fogalmaz meg olyan követelményeket, amelyek nem csupán a végrehajtó hatalom jogszerű működését kívánják biztosítani, hanem azt is, hogy az eljárás hatékonyan, tisztességesen, a jogszabályi előírások túlzottan merev alkalmazásnak elkerülésével történjen. A végrehajtó hatalomnak a jogi előírásokat a társadalmi és gazdasági realitások, az arányosság, és az ügyfelek jogos elvárásainak fényében szükséges alkalmazniuk. Az elvnek megfelelő jó döntés csakis úgy hozható, amennyiben az egyensúlyt tud képezni a hagyományosan védett egyéni jogok és a közérdek között. Az eljárásjogban megjelenő szabályok és elvek a közigazgatásban kívánatos mérlegelési szabadság csorbítása nélkül erősíthetik a jogbiztonságot és

¹⁷ BOROS Anita: *Közigazgatási hatósági eljárás (2. modul)*, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2013, 21. o.

¹⁸ 56/1991. (XI.8.) AB hat.

¹⁹ LÖRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005, 57. o.

csökkenthetik az önkényesség lehetőségét. A közigazgatási eljárási törvényben²⁰ részben az „Alapelvek és alapvető rendelkezések” között, részben pedig az egyes részletszabályokhoz kapcsoltan rögzültek a jó közigazgatás egyes eljárási biztosítékai, emellett vannak olyan területek is, ahol bár szükséges lenne, de nem szerepel az ügyfelek részére garanciális elem.²¹ Az Alaptörvény egyik „vívmányaként” tekinthető a tisztességes közigazgatási jogi eljáráshoz való jog biztosítása. Egyrészt már a Nemzeti hitvallásban megfogalmazásra kerül, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja a polgárait és az ügyeiket visszaélés és részrehajlás nélkül intézi, másrészt rögzíti, hogy:

*„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”*²²

Az Európa Tanács legfőbb feladatának a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok védelmének megtestesítése említendő – ezen belül is kitüntetett helyet kap az egyéni alapjogok védelmének biztosítása –, és tagállamai az Emberi Jogok Európai Egyezményének aláírásával többek között kifejezték szándékukat a hatóságok-magánszemélyek jogviszonyaira vonatkozó jogelvek feltétlen betartására is. Az egyén közigazgatással szembeni eljárási helyzetének a megerősítésére határozatában öt alapelvet dolgozott ki, így a meghallgatáshoz való jog, az információhoz való hozzáférés, a védelem és képviselő, az indoklási kötelezettség és a jogorvoslatról való tájékoztatás elveket.²³ A Miniszteri Bizottság 2007-ben modellkódex kidolgozását kezdte meg, egyben kinyilvánítva a „jó közigazgatás” ismérveit. Az Európa Tanács ajánlásai és döntései bár nem rendelkeznek kötelező erővel a tagállamok számára, azonban nagy erkölcsi és politikai hatással bírnak, mindazonáltal a jó közigazgatást meghatározó alapelvek legteljesebb katalógusát adják. A jó közigazgatási eljárás alapelvei általános és speciális csoportra

²⁰ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. (a továbbiakban: Ket.).

²¹ VÁCZI Péter: *A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény*, Magyar Közigazgatás, új folyam, 1. szám, 2011. június, 31-35. o.

²² Alaptörvény XXIV. cikk, (1) bek.

²³ Az Európa Tanács (77) 31. számú határozata az egyén védelméről, a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatosan. Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1977. szeptember 28-án a Miniszteri megbízottak találkozóján.

bonthatóak, előbbin belül az alkotmányos alapokból származó jogszerűséget, valamint a jogegyenlőség, pártatlanság, arányosság, információszabadság és adatkezelés, illetőleg a bírói felülvizsgálathoz való jog részelemeiből összeálló jogbiztonságot különböztethetjük meg. A különös elvek csoportjába a meghallgatáshoz való jog, az ésszerű időtartam követelménye, az indoklási kötelezettség, a közigazgatási végrehajtás során szem előtt tartandó követelmények, a szankciókkal kapcsolatos kritériumok, a közigazgatás felelősségének elve, a részvétel elve, valamint a jogilag korlátozott mérlegelési jogkör elve kaphat helyet.²⁴

A közigazgatási jog által szabályozott társadalmi viszonyokban az alá-fölérendeltségi pozíciók miatt különösen nagy hangsúlyt szükséges kapnia az alárendelt helyzetben lévő ügyfél – valamint az eljárás egyéb résztvevője – részére biztosított garanciális elemeknek. A közigazgatási eljárásban ezek közé sorolhatóak azon alapelvekben megfogalmazott kritériumok is, amelyek védőpajzsként szolgálhatnak a hatóság részéről az ügyfél alapvető jogait sértő magatartásai ellen, e jogosultságok részben az Alaptörvényből származnak, részben pedig a közigazgatási eljárási törvény első fejezetéből. Emellett e jogszabály több fejezetében is részletesen, *expressis verbis* kerültek rögzítésre egyrészt alapvető jogokat, másrészt egyéb ügyféli garanciákat adó rendelkezések. E fenti szabályokat az eljáró hatóságnak messzemenően szem előtt tartva kell az egyes aktusait kibocsátania, melyek megsértése adott esetben súlyos eljárási hibát jelentve az érdemi döntés megsemmisítését is maga után vonhatja. Mindezeket figyelembe véve szükségeszerű betekinteni e fenti jogok indokoltságába és eredetébe, feltárva, és ezáltal elfogadtatva azok fontosságát, súlyát és mellőzhetetlenségét. E jogok biztosításának hiánya az ügyfél számára ad jogorvoslati lehetőséget, azok betartása – és egyéb jogszabályi előírások megtartása – esetén viszont a hatóság közbenső eljárási cselekményeinek, illetőleg döntéseinek alapját teszi eljárásjogi szempontból megkérdőjelezhetetlenné, amely végső soron az állam jogszabályi keretek közötti működésének igazolásául is szolgál, az ügyfél által elkövetett jogszabálysértés miatt

²⁴ VÁCZI Péter: *A jó közigazgatási eljárás összetevői*, Új Magyar Közigazgatás, 4. évfolyam 11. szám, 2011. november, 12-13. o.

a prevenció és szankció céljául szolgáló jogkövetkezmények elfogadhatóságát igazolva.

A közigazgatási eljárási törvény megfogalmazza a tárgyat képező eljárásra vonatkozó alapelveket, melyek részben más eljárásjogi kódexben is megtalálhatóak,²⁵ részben azonban csak a közigazgatási eljárás sajátjai.²⁶ Ezen elvek tételes jogi szabályozást általában nem tartalmaznak, a közigazgatási hatóság csupán ritkán hivatkozik rájuk, a konkrétan megjelölt tételes anyagi és eljárásjogi szabályokon alapulnak a döntések, s az elvek ezek háttérében húzódnak meg, melyek értelmezést segítő rendeltetése, hogy már a kodifikáció idején befolyásolja a jogalkotót, s teret adjon az eljárási szabályok időnkénti felülvizsgálatának. Segítik továbbá megismerni a törvényalkotó célját, valamint a törvény főbb törekvéseit. Hézagpótló rendeltetése továbbá, hogy amennyiben a jogalkalmazó a jogértelmezés módszereivel nem tudja – annak absztrakt megfogalmazása miatt – a jogszabály valódi tartalmát megállapítani,²⁷ az alapelveket veheti segítségül, emellett azok segítik az ügyfelek jogtudatát, és előmozdítják azok önkéntes jogkövető magatartását is.²⁸ Jellegüket tekintve inkább kinyilatkoztatóak, mintsem normatívak, elhelyezkedésük szerint az Alaptörvényből levezethetőek, illetőleg kifejezetten a közigazgatás eljárási törvény első fejezetében nevesített, annak tárgyára vonatkozó alapelvek. Irányultságukat tekintve az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára, illetőleg a hatóság részére előírt követendő magatartásokat tartalmazóak, s mindemellett az alapvető rendelkezésektől megkülönböztetők, azok ugyanis a fentiek érvényesülését szolgálják, vagy az eljárás minden

²⁵ Például az ügyfelek törvény előtti egyenlőségének elve, a törvényesség megtartásának kötelezettsége, stb.

²⁶ Például a közigazgatási hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén köteles eljárni, a közigazgatási hatósági eljárások egy része hivatalból is megindítható és lefolytatható, stb.

²⁷ Például rosszhiszemű ügyféli magatartás a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére. A Ket. 6. § (2) bekezdése szerint az ügyfél jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell, a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli. Az ügyfél általi rosszhiszemű magatartásra jó például szolgál egy nagy létszámú állattartóval szemben indított hatósági eljárás keretében tanúsított magatartás. A hatósági ellenőrzés során az állattartomány ellenőrzésekor az ügyfél azt nyilatkozta, hogy a személye nem érintett az eljárásban, az állattartás helyén ő csak egy „jelenlévő személy”. Az eljárás további szakaszában azonban bizonyítást nyert, hogy aktívan állattartói feladatokat lát el, így az eljáró hatóság rá is jogkövetkezményeket alkalmazott. Kapcsolódó dokumentumok: az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.083/2014/12. számú ítéletéhez kapcsolódó iratanyag (hatósági ellenőrzésről 2013. május 7-én készült jegyzőkönyv, HE00-0208/01/00485-42/2013. számú határozat).

²⁸ SZABÓ Lajos – GYERGYÁK Ferenc – DARÁK Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai (Kommentár a jogalkalmazóknak az új törvényhez)*, Unió Lap-és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 2005, 19-20. o.

szakaszában fontos, irányadó szabályokat tartalmaznak, amelyek elmaradása törvénysértésnek minősül.²⁹

3. A törvényesség és a joghoz kötöttség elve

„A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.”³⁰

A hatóságoknak a hatáskörük gyakorlása során be kell tartaniuk a törvényi előírásokat, valamint mindent meg kell tenniük azért, hogy a törvényes rendelkezések érvényesüljenek a velük kapcsolatba került ügyfelek, és más hatóságok viszonylatában is. Miután az alkalmazandó jogszabályokat túlnyomó részt a hatóságok ismerik, emiatt nekik kötelezettségük betartatni az ügyféllel és az eljárás egyéb résztvevőivel azokat, valamint a jogosultságokról, illetőleg a kötelezettségekről – kevés kivétellel – tájékoztatni őket.

A méltányosság gyökerei egészen a görög filozófiáig visszavezethetőek, Arisztotelész gondolatai máig forrásértékűek. Ezek alapján a méltányosság az általános jellegű, a tipikusra orientált jogszabály és az individuális, atipikus eset ellentmondására reflektáló, e konfliktust feloldani törekvő aktus. A méltányosság egyféle kiigazítása a törvény szerint igazságos dolognak, az atipikus esetnek olyan

²⁹ KILÉNYI Géza: Alapelvek, alapvető rendelkezések, In: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja* (szerk.: Kilényi Géza), KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Budapest, 2005, 35. o.

³⁰ Ket. 1. § (1). Megjegyzendő, hogy a jogalkalmazó hatóságnak a mérlegelési és a méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembe vételével kell gyakorolnia, azaz csak abban az esetben, amikor arra a jogszabályban felhatalmazást kap. Például az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. tv. (a továbbiakban: Éltv.) 56. § (6) bekezdése mérlegelési lehetőséget biztosít a figyelmeztetés jogkövetkezményként történő alkalmazásához. Az élelmiszerlánc felügyeletével összefüggő bírságok kiszámításának módjáról és mértékéről szóló 194/2008. (VII. 31.) Korm. rend. (bírságrendelet) 5. számú melléklete szintén mérlegelési jogkört ad az élelmiszerlánc-felügyeleti bírságok kiszámításához túl-ig szorzótartományokon belül meghatározandó szorzószámok tekintetében. Az Éltv. méltányosság gyakorlását a hatóság részére azonban nem engedi.

megoldása, amely vélhetően összhangban van a jogalkotó szándékával, a *summum ius - summa iniuria* ősi ellentmondás feloldására tett kísérlet.³¹

A méltányosság a közigazgatási eljárásjogban olyan döntésként értelmezhető, amelynek során a jog alkalmazója az ügyfél érdekében nem a főszabályt, hanem ugyancsak a jogszabály által megengedett egyéb szabályt alkalmazza. A méltányos döntésnek a jogi szabályozása a döntési szabadság szempontjából kétféleképpen történhet. Egyik megoldás, hogy a jogalkotó a döntéshozó számára döntési autonómiát teremt. Ezzel egy *bianco* méltányossági felhatalmazást ad a méltányossági okok nem pontos, nem egyértelmű meghatározásával, esetleg a döntés feltételhez nem kötésével, vagy azzal, hogy a méltányos döntést lehetőségként és nem kötelezettségként szerepelteti. Másik megoldás, hogy a döntési feltételeket egyértelműen meghatározza, és előírja a szintén pontosan meghatározott tartalmú kivételes szabály alkalmazását, mely módszer előnye, hogy kizárja a méltányosság óhatatlanul bekövetkező szelektív alkalmazását.³²

4. A jogorvoslathoz való jog elve

A társadalmi viszonyok közül a közigazgatási jog által szabályozottakban a felek alá-fölérendeltségi pozícióban vannak egymással, így az alárendelti pozícióban lévő ügyfél, valamint az eljárás egyéb érintettje részére garanciákat kell biztosítani a fölérendelt által kifejtett és egyben az ügyfél alapvető jogait sértő magatartásokkal szemben. Az ügyfelek érdekeit védő elemek részben az Alaptörvényből származóak, részben pedig a közigazgatási eljárási törvényben, illetőleg egyes anyagi jogi jogszabályokban biztosítva kerültek megfogalmazásra. E szabályokat az eljáró hatóságnak messzemenően szem előtt tartva kell az egyes aktusait kibocsátania, melyek megsértése adott esetben súlyos eljárási hibát jelentve az érdemi döntés megsemmisítését vagy megváltoztatását is maga után vonhatja. E

³¹ MOLNÁR Miklós: *A közigazgatás döntési szabadsága*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994, 105-106. o.

³² MOLNÁR: i.m. 112-113. o.

jogok megsértése az ügyfél számára ad jogorvoslati lehetőséget, azok betartása viszont a hatóság döntésének jogszerűségét támasztja alá.

A törvényesség érvényesítésére alkotmányos garancia a jogorvoslathoz való jog, illetőleg a jogorvoslati formák, mint például a fellebbezés joga, vagy a bírósági felülvizsgálat. A jogorvoslat alanya tipikusan a sérelmes aktus megtámadására jogosult, a jogorvoslat tárgya pedig a sérelmezett hatósági aktus. Ennek alapja az alanynak azon álláspontja, hogy a közigazgatási aktus anyagi és/vagy eljárásjogi jogszabályt sért, illetőleg a jogát vagy jogos érdekét érinti. Cél a jogsérelem vagy jogos érdeksérelem orvoslása, amely a jogorvoslati eljárásban meghozott hatósági döntés eredménye.³³

A jogorvoslathoz való jogot az Alaptörvény³⁴ biztosítja, mely szerint:

*„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”*³⁵

A jogorvoslathoz való jog alkotmányos szabályozásának sajátja többek között a más szervezethez vagy ugyanazon szervezeten belül magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Több fórumhoz való fordulás lehetőségét azonban a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, és az Emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló európai Egyezmény sem szerepelteti a feltételei között. E jogosultság a tisztességes eljáráshoz való jogok csoportjába tartozik, amely az Alaptörvény mellett – más alapjogokhoz hasonlóan – azonban már a nemzetközi egyezményekben szerepel, így például a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában.³⁶

³³ PAULOVICS Anita: *Közigazgatási alapfogalmak*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, 90. o.

³⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25., a továbbiakban: Alaptörvény).

³⁵ Alaptörvény: Szabadság és felelősség rész, XXVIII. cikk (7) bek.

³⁶ A PPJNE 2. cikk 3. pontja kimondja, hogy:

„Az egyezségokmányban részes valamennyi állam kötelezi magát annak biztosítására, hogy a) minden olyan személy, akinek az egyezségokmányban elismert jogai vagy szabadságai sérelmet szenvednek, hatékony jogorvoslattal élhessen akkor is, ha a jogok megsértését hivatalos minőségben eljáró személyek követték el; b) a jogorvoslattal élő személy jogai az illetékes bírói, államigazgatási vagy törvényhozó hatóság vagy az állam jogrendszere szerint illetékes más hatóság határozzon, és fejlessze a bírói jogorvoslat lehetőségeit; c) az illetékes hatóságok a helytállónak elismert jogorvoslatnak érvényt szerezzenek.” Ehhez hasonlóan az Emberi Jogok Európai Egyezményének 13. cikke kimondja, hogy: *„Bármely, akinek a jelen egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.”*

RÓTH Erika: Az eljárási jogok, In: *Emberi jogok*, (szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila), Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 715. o.

A szabályozás célja a döntések kötelezettjeinek védelme a közhatalom gyakorlójával szemben. Ha ugyanis a döntéshozó aktusa hibás, a kötelezett joga vagy jogos érdeke sérül, és emiatt a felülbíráltatási lehetőséget a címzett számára biztosítani kell. Emellett a fentieket szolgálja az ügyészség felügyeleti eszközrendszere, vagy az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésére vonatkozó szabályozás is. Az Alkotmány módosításáról szóló törvény³⁷ megteremtette a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának alkotmányos alapjait, emellett a jogorvoslathoz való jog új szabályaihoz kapcsolódó indoklás kifejti, hogy az állami szervek – a bíróság és az államigazgatási szervek – a jogalkalmazói tevékenységük során jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg, és határozataik az eljárás alá vontak részére kötelezőek. Miután nem zárható ki az, hogy ennek során jogszerűtlen döntések is születhetnek, ezért akiknek a joga vagy jogos érdeke sérül, az a határozat ellen a törvényekben meghatározott jogorvoslatokkal élhet. E jogosultság azonban a törvényi szabályozás mulasztása miatt nem volt biztosítva, emiatt az Alkotmánybíróság egy határozatában³⁸ felszólította a Kormányt arra, hogy 1991. március 31-ig terjesszen az Országgyűlés elé a fentieket pótoló, az alkotmánynak megfelelő törvényjavaslatot:³⁹

*„... államigazgatási jogorvoslatnak általában az ügyfélnek, érdekeltnek, vagy hatóságnak alanyi jogosultsága alapján, a jogát, jogos érdekét, vagy jogszabályt sértő államigazgatási aktus orvoslására irányuló kezdeményezését, továbbá az e kezdeményezés alapján végzett eljárási cselekményeket és az újabb döntést nevezzük.”*⁴⁰

A közigazgatási eljárási törvény alapelveiben e jogosultság általános megfogalmazás formájában jelenik meg, miszerint:

*„A közigazgatási hatósági eljárásban tilos... az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője e törvényben biztosított jogának csorbítása.”*⁴¹

³⁷ 1989. évi XXXI. tv. 30. §.

³⁸ 32/1990. (X.22.) AB hat.

³⁹ PATYI András: *A magyar közigazgatási bíráskodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybíráskodás határozatai tükrében*, Jogtudományi Közlöny, 2001., 417-418. o.

⁴⁰ PAULOVIC: *Közigazgatási...*, 91. o.

⁴¹ Ket. 2. § (2) bek., emellett a hatóság részéről bármely jogszabály megsértése tilos.

A közigazgatási hatósági eljárásban hozott érdemi döntések egy körének tartalmát vizsgálva felmerülhet a kérdés, hogy csorbul-e a joga az ügyfélnek abban az esetben, amennyiben a hatóság érdemi döntése az ügyfélre nézve negatív és pozitív döntési elemet is tartalmaz, és az ügyfél a pozitív döntés előnyeit nem éri el, mert a negatív döntés miatt élt a jogorvoslat lehetőségével. A polgári peres eljárástól eltérően a közigazgatási hatósági eljárás csak korlátozottan ad teret a részjogerő intézményének.⁴² Ennek értelmében az eljárás egyéb résztvevőjén kívül az ügyfél csak akkor tud a határozat egyes, általa kifogásolt részei ellen fellebbezni a többi rész jogerőre emelkedése mellett, amennyiben erről jogszabály így rendelkezik. Tehát a jogalkotó keretszabályként nyújt lehetőséget a részjogerőre, amelyet az egyes kapcsolódó anyagi jogi jogszabályok rendelkezései adott esetben feltöltenek. Ennek hiányában viszont a részjogerő lehetősége nem nyílik meg az ügyfél

⁴² Ket. 73/A. § (6) bek.

számára.⁴³ Álláspontom szerint bizonyos esetkörökben a jogalkotónak törvényben rendelkeznie kellene a részjogerő beálltáról. Az elsőfokú eljárásokat lezáró érdemi döntések jogkövetkezményként egyrészt egy vagy többféle bírság megfizetésére kötelezést, másrészt pedig az ügyfélre kötelező egy, vagy több különböző típusú intézkedést tartalmaznak, és a jogsértések természetéből adódóan a legtöbb esetben mindkét jogintézményt alkalmazni kényszerül az eljáró hatóság. Ekkor előfordulhat, hogy az ügyfél az egyik vagy egyik féle jogkövetkezményt nem kívánja vitatni, míg egy másikat vagy másféléket viszont igen. A jogalkotó emellett különbséget tesz az intézkedések, illetőleg a bírságszankciók fellebbezésével kapcsolatos jogorvoslati

⁴³A fentiek értelmezéséhez jó például szolgál a Heves Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: HMKH) Egri Járási Hivatala élelmiszerlánc-felügyeleti szervének a HE-0208/01/00485-0010/2013-as iktatószámú döntéséhez kapcsolódó jogeset. Az eljáró hatóság egy nagy létszámú állattartó telepen hatósági ellenőrzést végzett, amelynek kapcsán ideiglenes intézkedés keretében az állatállományra vonatkozóan forgalmi korlátozást rendelt el. Az eljáró hatóság az elsőfokú eljárás végén az ügy érdemében döntött, az ügyféllel szemben élelmiszerlánc-felügyeleti bírságot szabott ki, emellett az ideiglenes intézkedés végzés formájában foglalt előírását (az abban elrendelt a forgalmi korlátozást) feloldotta, mivel annak okai egy második hatósági ellenőrzés keretében tisztázottan már nem álltak fenn. Ekkor egy sajátos helyzet állt elő, ugyanis az érdemi döntés az ügyfél számára egy pozitív tartalmú, nevesen a forgalmi korlátozás feloldását, emellett egy negatívát, azaz bírság megfizetésére kötelezést is tartalmazott. Az ügyfél sérelmezte a hatóság ilyen tartalmú döntését, ugyanis vitatta a bírság kiszabásának jogosságát, emellett azonban szeretett volna a forgalmi korlátozás feloldásának előnyeivel élni. A bírság miatt megfellebbezte a hatóság elsőfokú határozatát, s ezzel a határozat, azaz a forgalmi korlátozással kapcsolatos döntés sem emelkedett jogerőre. Felmerül a kérdés, hogy mivel is állunk ekkor szemben. Alapvetésként rögzítenünk szükséges, hogy az eljárásjogi szabályok értelmében a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki. E jogszabályi rendelkezés helyes értelmezése, hogy a hatóság az adott eljárás végén az ügy érdemében egyetlen döntést (határozatot) bocsát ki, ezzel a részéről végleges döntést meghozva lezárja az ügyet (e megállapítással kapcsolatos érveimet a határozatok halmozásának problémakörénél fejtem ki). Ebbe a döntésbe bele kell foglalnia az ügy érdemi kérdéseit, rendelkezéseit, és azok indoklásait. Másik értelmezendő kérdés az ideiglenes intézkedés jogintézményének tartalma és jelentősége. A hatóság tekintet nélkül a joghatóságára, hatáskörére, illetékességére, hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna. E döntés tartalmát tekintve egy határozat, amelynek sajátossága az, hogy azonnali végrehajtást igényel, s e döntéshez a szükséges információk teljességének hiánya kapcsolódik, 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 önmaga hoz végleges döntést később a saját maga által hozott ideiglenes intézkedésről. Miután a részjogerő az Éltv. által nem biztosított, az ügyfél a határozatba foglalt, rá nézve pozitív döntést előnyként a határozat jogerőre emelkedéséig nem élvezhette. Mindez természetesen nem jelenti az ügyfél számára jogorvoslat jogától való megfosztást, csupán arról van szó, hogy a jogalkotó az esetre vonatkozó anyagi jogszabály tekintetében nem látta indokoltnak a részjogerő biztosításának lehetőségét. Az ügyfél az elsőfokú döntést helyben hagyó másodfokú döntéssel szemben jogorvoslattal élt, a keresetét azonban a közigazgatási és munkaügyi bíróság elutasította, lásd: Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K27.083/2014/12. számú ítélete.

eljárási díjak mértéke között is.⁴⁴ Egyrészt az ügyfél fellebbezésének indokolás részéből (vagy a döntés meg nem támadott része felőli hallgatásából), másrészt az ahhoz kapcsolódó befizetési összegből levonható az a következtetés, hogy amennyiben bizonyos megállapításokat, döntéseket az ügyfél vitatni nem kíván, azokra indokolt a részjogerő beállításának törvényi szintű megállapítása.

A jogorvoslathoz való jog alkotmányos szabályozása Magyarországon az 1989-es alkotmányrevízió terméke, melynek jogi tartalmi eleme többek között más szervezethez vagy ugyanazon szervezeten belül magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Az alkotmányos szintre emelt szabályozás célja azok címzettjeinek szóló védelem a közhatalom gyakorlójával szemben, ha ugyanis annak aktusa hibás, a címzett joga vagy jogos érdeke sérül, aminek orvoslási lehetőségét biztosítani kell.⁴⁵

A jogorvoslathoz való jog az Alaptörvény értelmében más alapvető jog vagy alkotmányos érték védelme érdekében a szükségesség és az arányosság figyelembe vételével korlátozható, emellett e jog az Alaptörvényben mindenki számára biztosított, egyénileg és kollektíven is gyakorolható, s a személyek számától függetlenül az érvényesítője egy ügyfélnek tekintendő. E jogorvoslat alanyi körét, a „mindenkit” a közigazgatási eljárási törvény az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevőjének körével tölti fel, amelybe így bármely olyan személy beletartozik, amely az eljárásban e besorolásokban szerepelhet. Tárgyát tekintve pedig az alany akkor élhet e jogával, amennyiben jogát vagy jogos érdekét sértő döntés születik. A döntések körét az „olyan” kifejezéssel határozza meg az Alaptörvény, amely annak szelleméből és az alapjogok természetéből adódóan közhatalmi jellegű döntések körét jelenti, s ezzel tölti be az egyénekre vonatkozó védelmi szerepét a jogszerűtlen állami joggyakorlással szemben. E fentiekből következően az orvosolandó jognak mindig egyedinek kell lennie, emellett a normasértő jogszabályokkal szemben már

⁴⁴ 63/2012. (VII. 2.) VM rend. 4. § (3) bek. Az intézkedés vitatása esetén tízezer forint, a bírság kifogásolása esetén minden megkezdett tízezer forint után ötszáz forint, de maximum ötszázezer forint. Amennyiben az ügyfél mindkettőt vitatja, akkor egyrészt a fellebbezés legalább egyik tárgyának (a bírságnak) az értéke pénzben megállapítható, így ha a bírság összege miatti díj nagyobb, mint tízezer forint, akkor az ahhoz tartozó összeget, amennyiben viszont kisebb, akkor minimum tízezer forintot kell jogorvoslati eljárási díjként megfizetni, ugyanis van olyan vitatott rész is (az intézkedés), aminek az értéke pénzben nem állapítható meg.

⁴⁵ TURKOVICS István: *A jogorvoslathoz való jog az Alkotmányban és az Alaptörvényben*, Magyar Közigazgatás, 2012/2. szám, 2012. május, 22. o.

az alkotmánybírósági normakontroll szolgál eszközül. A jogorvoslathoz a döntésnek érdeminek kell lennie, a nem érdemi döntéssel szemben nem alkotmányos kritérium a jogorvoslat lehetősége.⁴⁶ A közigazgatási eljárási törvény a nem érdemi döntések körében meghatározza a külön jogorvoslattal támadhatóakat, illetőleg egyes rendelkezések esetén kizárja azok vitathatóságát.⁴⁷ A jogalkotó további korlátként szűkíti az ügyfél jogait a jogorvoslati eljárásban azzal, hogy a közigazgatási perben keresetváltoztatás lehetőségével csupán az első tárgyalási nap végéig élhet,⁴⁸ a perben a bíróság pedig a kereseti kérelemhez van kötve.⁴⁹

A közigazgatási eljárási törvény az ügyfél számára főszabályként a közigazgatási eljáráson belül jogorvoslatot biztosít, az első szint a fellebbezés, amellyel az ügy érdemében első fokon hozott döntés, valamint az önállóan fellebbezéssel nem támadható végzésekkel⁵⁰ szemben, ezen felül szűk körben az önállóan megtámadható végzésekkel szemben élhet az ügyfél. A fellebbezés tárgyát a döntésekben szereplő tény, illetőleg jogkérdések adják. Az ügyfél fellebbezésében vitathatja az elsőfokú hatóság által megállapított tényeket, illetőleg a jogszabálysértésekre hivatkozhat, amelyet a rendelkezésére álló határidőn belül az elsőfokú hatósághoz benyújtva, a másodfokú hatósághoz címezve, az eljárási illeték megfizetését – kivéve az illetékmentesség esetét – igazolva tehet meg. E jogáról az ügyfelet az elsőfokú hatóság az általa hozott döntésének rendelkező részében tájékoztatja.⁵¹

A közigazgatási per az a sajátos pertípus, amelynek tárgya a keresettel megtámadott közigazgatási döntés, e bírósági eljárásban azt kell eldönteni, hogy a döntés megfelel-e a jogszabályoknak, vagy nem. A per felperese a közigazgatási

⁴⁶ TURKOVICS: *A jogorvoslathoz...* 24-26. o.

⁴⁷ A Ket. 81/A §. (3) bekezdése szerint jogorvoslati lehetőség nincs például a kijavítást tartalmazó döntés ellen.

⁴⁸ Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv. (a továbbiakban: Pp.) 335/A §. (1) bek.

⁴⁹ A Kúria Kfv. II. 37.606/2011. határozata szerint: „A közigazgatási hatóságot eljárási kötelezettség terheli. Ha a hatóság nem dönt valamennyi kérelemről, annak hiányát az ügyfél a fellebbezésében, a másodfokú döntés esetén keresetében sérelmezheti. Ez esetben is be kell tartani a perindítási határidőt, a felperesnek a közigazgatási perben számolnia kell a keresetváltoztatás korlátaival. A perben a bíróság kereseti kérelemhez kötve van. (1952. évi III. tv. 215. §, 206. §, 335/A. §, 2004. évi CXL. tv. 20. §, 34. §, 50. §).” A részletesebb kifejtést lásd még: Kúriai Döntések. Bírósági Határozatok. 2103/2, HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft. Budapest, Hatvannegyedik évfolyam-2013. február, 199. o.

⁵⁰ Főszabály szerint a végzések csak az érdemi döntéssel együtt fellebbezhetőek, az ettől eltérő esetkört a Ket. 98. § (3) bekezdése tartalmazza.

⁵¹ Ket. 72. § (1) bek. da).

eljárásban szereplő ügyfél, illetőleg az, akire a határozat rendelkezést tartalmaz (jogosítja vagy kötelezi), alperese pedig a keresettel megtámadott határozatot hozó közigazgatási szerv. A bíróság az ügy érdemében hozott közigazgatási határozatról,⁵² illetőleg bizonyos esetekben végzés(ek)ről⁵³ dönt. Érdemi az a határozat, amely az ügy tárgyát képező jogviszonyt – döntően az anyagi jogi jogszabály alapján – elbírálja és ezzel az ügyet általában befejezi, lezárja, illetőleg az is, amely hatáskör hiányára hivatkozva tulajdonképpen elzárja az ügyfelet a jogai érvényesítésétől, illetőleg valamely kötelezettség alóli mentesülésétől.⁵⁴

Az ügyfél, illetőleg a kifejezetten a rá vonatkozó rendelkezés tekintetében az eljárás egyéb résztvevője kérheti az illetékes közigazgatási bíróságtól a sérelmezett határozat felülvizsgálatát.⁵⁵ A polgári peres eljárásban a perindításra jogosultság konjunktív feltételekhez kötött, miszerint az indíthat pert, aki perbeli jogképességgel bír, és egyben van keresetőségi joga is. Előbbi eljárási, utóbbi viszont többnyire anyagi jogi jogosultság, amely arra ad választ, hogy a keresetet benyújtó jogosult-e perbeli igény érvényesítésére, az ügy a jogát vagy törvényes érdekét érinti-e. A bíróságnak mindkét feltétel fennállását vizsgálnia szükséges, s habár az elsővel bír a keresetet benyújtó, de a jogát vagy törvényes érdekét az ügy nem érinti, a bíróságnak a keresetet el kell utasítania. A keresetőségi jog alapjául szolgáló törvényes érdek konkrétan, az adott közigazgatási jogviszonyban kell vizsgálni.⁵⁶ A fenti két feltétellel együttesen rendelkező a kereset indítására jogosult ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője, aki/amely keresetének a jogokra vagy a törvényes érdekek sérelmére lehet csupán kiterjednie, és eljárási feltételeket kell teljesítenie a közigazgatási per indításához. A közigazgatási eljárásban ügyfélnek minősítettek a törvény erejénél fogva jogosultak perindításra, így a bíróságnak már nem kell vizsgálnia, csupán azt, hogy fennáll-e az ügy tárgyát érintő

⁵² A közigazgatási határozat fogalmát a Pp. 324. §-a adja meg.

⁵³ Például a másodfokú hatóság eljárásában kibocsátott végzésekről, vagy az országos illetékességgel rendelkező élelmiszerlánc-felügyeleti szerv eljárásában kibocsátott végzésekről.

⁵⁴ CSIBA Tibor: A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának általános kérdései, In: *Közigazgatási Bíráskodás* (szerk.: Imre Miklós), HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007, 37-41. o.

⁵⁵ Az ügyfél fogalmát a Ket. 15. §-a, az eljárás egyéb résztvevőinek fogalmát a Ket. 172. § e) pontja határozza meg.

⁵⁶ A Legfelsőbb Bíróság 3/2006 KJE számú jogegységi határozata.

igényérvényesítési lehetőség, azaz a kereshetőségi jog.⁵⁷ A jogosult a hatóság jogerős határozatának felülvizsgálatát a határozat közlésétől számított harminc napon belül, jogszabálysértésre hivatkozással kérheti az illetékes közigazgatási bíróságtól. A jogerős határozat alaki jogerőt jelent, amelynek legfontosabb következménye, hogy rendes jogorvoslattal (fellebbezéssel) már nem támadható meg, és emellett végrehajthatóvá válik. E körbe tartoznak a fellebbezéssel nem támadható elsőfokú, illetőleg a másodfokú határozatok, mindkét típus a közléssel válik jogerőssé. A jogosult az elmulasztott harminc napos határidővel kapcsolatosan igazolási kérelemmel élhet, melynek elfogadása esetén úgy kell tekinteni, mintha a fél a keresetet határidőben benyújtotta volna, azonban hat hónapos jogvesztő határidő korlátozza e jogában.⁵⁸ Nem tekintendő elkéssettnak az a kereset, amelyet a felperes a rendelkezésére nyitva álló harmincadik napon ajánlott küldeményként adott postára.⁵⁹ A közigazgatási szerv azonban a hozzá elkéssetten benyújtott keresetlevelet az igazolási kérelem hiányában is köteles az iratokkal együtt a bírósághoz továbbítani, ellenérdekű félként nincs joga az elkéssettséget, valamint a kimentés hiányát az ügyfél terhére értékelni. Amennyiben a felperes nem az elsőfokú hatósághoz, hanem a bírósághoz nyújtja be határidőn belül a keresetét, e hiba automatikusan orvoslásra kerül, ugyanis a keresetlevelet a bíróság megküldi az elsőfokú hatóság részére a szükséges eljárási cselekmények lefolytatására, így nem tekintendő elkéssettnak a kereset.

A felperes jogszabálysértésre történő hivatkozással kérheti a határozat bírósági felülvizsgálatát, amely lehet anyagi és/vagy eljárási jogi is, és elegendő csak annak tényére hivatkoznia, nem kell tudnia megjelölni a megsértett jogszabályhelyet,⁶⁰ azaz a keresetet annak tartalma szerint kell elbírálni. A Legfelsőbb Bíróság állásfoglalása⁶¹ szerint a bíróságnak elsősorban azt kell vizsgálnia, hogy a határozat érdekében jogszabálysértő-e, s eljárásjogi jogszabálysértés miatt csak akkor lehet

⁵⁷ ROTHERMEL Erika: A perjogi szabályok érvényesülése a közigazgatási perekben, In: *Közigazgatási Bírászkodás* (szerk.: Imre Miklós), HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007, 68. o.

⁵⁸ CSIBA: i.m. 48-52. o.

⁵⁹ Pp. 330. § (2) bek., 331. § (1) bek.

⁶⁰ Lásd: a Legfelsőbb Bíróság Kfv. V. 39191/2001/6. számú eseti döntése.

⁶¹ A Legfelsőbb Bíróság KK 31. számú állásfoglalása.

hatályon kívül helyeznie, amennyiben az jelentős, így a döntés érdemére kiható. A Legfelsőbb Bíróság elvi határozata alapján:

„A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának a 2006. évi konzultációs értekezleten felmerült vitás jogalkalmazási kérdésekben kialakított véleménye szerint a Ket. előírásainak meg nem felelő döntési forma alkalmazásának jogkövetkezménye a bíróság érdemi döntésében vonható le, ugyanis ha a törvény rendelkezésének figyelmen kívül hagyásával végzés helyett határozatot hoz az első- és másodfokon eljáró közigazgatási szerv, súlyos eljárási jogszabálysértést valósít meg.”⁶²

A fentiek mellett kizáró ok, ha a felperes a kereset benyújtása előtt a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőséget nem merítette ki, ekkor ugyanis a bíróságnak a keresetlevelet el kell utasítania, és igazolási kérelem benyújtásának nincs helye.⁶³ Mindezek mellett azonban több felperes esetében elégséges csupán az egyik részéről e feltételnek fennállnia, azaz egy felperes részéről a jogorvoslatot kimeríteni, így azt nem szükséges minden felperesnek megtennie.⁶⁴

5. A hatáskörrel való visszaélés tilalma, a szakszerűség, egyszerűség, és jóhiszeműség elve

A közigazgatási eljárási törvény tiltja a hatáskörrel való visszaélést, emellett előírja a szakszerűséget, egyszerűséget és az ügyféllel való együttműködést, valamint a jóhiszemű ügyfél jogait és érdekeit is szem előtt tartó eljárást:

„A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos - ideértve gazdasági - érdekét szem előtt tartva jár el.”⁶⁵

⁶² A Legfelsőbb Bíróság 1829/2008. számú közigazgatási elvi határozata.

⁶³ Pp. 332/A. § b).

⁶⁴ Ket. 109. § (1) bek. b).

⁶⁵ Ket. 1. § (2) bek.

Követelmény, hogy a hatóság a döntésének meghozatala során az ügy egyedi sajátosságait értékelje, és a szabályozás gyakran feljogosítja az ügyfél kivételes körülményeinek figyelembe vételére. A hatóság a mérlegelési, valamint a diszkrecionális joga mellett méltányosságot is gyakorolhat, azonban ez nem lehet *contra legem*, azaz jogszabályi felhatalmazáson kell alapulnia. Mindezek mellett az egyszerűség és a szakszerűség is fontos elvárás az eljáró hatóság részéről, amely az ügyek gyors elintézését segíti elő, azonban előbbi elvárás nem mehet az utóbbi kárára, így például az ügyeket nem lehet rutinszerűen intézni, minden jogeset más és más, emiatt szakszerű feldolgozást és döntést igényel.⁶⁶

Az „egyszerű állam program”⁶⁷ egyik pontjaként a fentiekhez kapcsolható az „elsőre figyelmeztetés elve”,⁶⁸ amely a közigazgatási eljárási törvény keretszabályaként jelenik meg. Lényege, hogy amennyiben lehetséges, a jogszabálysértő ügyfelet bírság helyett figyelmeztessék az első jogszabálysértő cselekmény elkövetésének következményeként.⁶⁹ Amennyiben az ügyfél a mikro, kis és középvállalkozások körébe tartozik, a fentiekhez kapcsolódhat a kis- és középvállalkozások támogatását célzó törvény rendelkezése, miszerint az első

⁶⁶ SZABÓ – GYERGYÁK – DARÁK: i.m. 22. o.

⁶⁷ Egyszerű állam: A vállalkozások adminisztratív terheit csökkentő középtávú kormányzati program 2011. (a továbbiakban: EÁP.) 163. o.
http://egyszeruallam.kormany.hu/download/d/b3/20000/Egyszeru%20Allam%20Program_2011_11_16_Kormany_utan_final.pdf, (2013.10.25.).

⁶⁸ EÁP. 43. o.

⁶⁹ A Ket. 94. § (1) bek. a) pontja alapján: „Ha a hatóság a hatósági ellenőrzés befejezéseként megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, illetve hatósági döntésben foglalt előírásokat megsértette, a) és a jogszabály vagy hatósági döntés megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszabály helyreállításával orvosolható, a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és megfelelő határidő megállapításával, valamint a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel végzésben kötelezi annak megszüntetésére, ...”. Megjegyzendő, hogy a 2015.12.31-ig hatályban lévő jogszabálysövegben a „megfelelő határidő megállapítása” kifejezés helyett – teljesen indokolatlanul – a „legalább húsznapos határidő megállapításával” szövegrész szerepelt. A korábbi rendelkezés a jogszabályhely gyakorlati alkalmazásánál egyes esetekben problémát jelentett, miután számos olyan esetkör létezik, amelyben a jogsértő állapot azonnal, illetve jóval a minimum húsz napos határidőn belül orvosolható, az eljáró hatóságnak ennek ellenére mégis legalább húsz napos határidőt kellett az általa kibocsátott végzésben megállapítania. Emiatt a jogsértő állapot annak feltárásától számítva gyakorta indokolatlanul fennmaradt még egy rövidebb ideig. A változtatást a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. tv. 108. § e) pontja vezette be, amely jogszabály rendelkezései a 2016. január elsejétől indult alapeljárásokhoz kapcsolódóan alkalmazandóak.

jogszabálysértés elkövetésekor – a norma által szabott körülmények fennállása esetén – az ügyféllel szemben mellőzni kell a bírságszankciót.⁷⁰

6. A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme

A közigazgatási eljárási törvény védelmébe veszi az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogait:

„A közigazgatási hatóság védi az ügyfelek jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogait, ezek korlátait törvény határozza meg.”⁷¹

Fontos azonban kiemelni, hogy e jogszabályhelyben konjunktív feltétel van megfogalmazva, miszerint a jóhiszeműen szerzett jogot egyben gyakorolnia is szükséges az ügyfélnek. A cél az ügyfél tényleges sérelmének megakadályozása, azaz például egy kérelemre indult eljárás engedélyének közlését követően, az ahhoz tartozó cselekmény megkezdése. Amennyiben ezután a hatóság az eredetileg engedélyezést tartalmazó határozatát az ügyfél hátrányára módosítja, az ügyfelet megvédi a fenti eljárásjogi rendelkezés, még akkor is, ha a jogerős határozat egyébként jogsértő volt, és az azt módosító határozat felelne meg a törvényesség alapelveinek. Ekkor két alapelv ütközik egymással, s ebben a helyzetben a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog elve erősebbnek minősül a törvényesség elvétől.⁷² E mögött azonban valójában a jogbiztonság és a kiszámíthatóság húzódik meg. Hangsúly van azonban a jóhiszeműségen is, ugyanis ez alapvető feltétele a szerzett és gyakorolt jog sérthetetlenségének. Az alapelvek között szerepel, hogy az ügyfél köteles a hatósági eljárásban jóhiszeműen eljárni, s a magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére, illetőleg a döntéshozatal, vagy a végrehajtás indokolatlan késleltetésére. Az ezözőekben már kifejtettek szerint az ügyfél

⁷⁰ A kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény 12/A. §-a alapján: „A hatósági ellenőrzést végző szervek kis- és középvállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén (...) bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmaznak, illetve kötelesek megvizsgálni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott eljárás alkalmazásának lehetőségét. Nincs lehetőség a bírságtól való eltekintésre, amennyiben a bírság kiszabásának alapjául szolgáló tényállás megvalósulásával emberi élet, testi épség vagy egészség került közvetlen veszélybe...”

⁷¹ Ket. 1. § (4) bek.

⁷² SZABÓ – GYERGYÁK – DARÁK: i.m. 23. o.

jóhiszeműségét vélelmezni kell, ennek ellenkezőjét a hatóság köteles bizonyítani.⁷³ Ennek bizonyítottsága esetén azonban a hatóság az ügyfelet a rosszhiszemű magatartása miatt akár eljárási bírsággal is sújthatja.⁷⁴

A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok korlátait törvényi szintű szabályozás határozza meg, amely e jogok korlátjának magas szintű garanciáját adja. E korlát jó példáját éppen a közigazgatási eljárási törvény szolgáltatja, amikor az ideiglenes intézkedés felülvizsgálata esetén nem érvényesül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme.⁷⁵

7. A törvény előtti egyenlőség elve, és a hátrányos különbségtétel tilalma

„Az ügyfeleket a hatósági eljárásban megilleti a törvény előtti egyenlőség, ügyeiket indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül kell elintézni. A közigazgatási hatósági eljárásban tilos minden olyan különbségtétel, kizárás vagy korlátozás, amelynek célja vagy következménye a törvény előtti egyenlő bánásmód megsértése, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője e törvényben biztosított jogának csorbitása. Az eljárás során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani.”⁷⁶

Az ügyfelet nem érheti hátrányos megkülönböztetés amiatt, hogy természetes vagy jogi személy, hogy nő vagy férfi, avagy magyar, illetőleg külföldi-e. Ez azonban még nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a hatóság ne mérlegelhetné eltérően két különböző ügyfél azonos tényállásbeli helyzetében az egyes eljárási cselekményeket. Jogszerű az, ha a hatóság az ügyfél egyéni helyzetéből adódóan különbséget tesz egy-egy eljárási cselekménynél például a szociális helyzetet vagy az egészségi állapotot figyelembe véve, adott esetben egy mozgásában korlátozottat a lakóhelyén nyilatkoztat, egy másik, egészséges ügyfél részére pedig idézést küld. Döntés esetén az egyéni helyzetből adódó mérlegelés szempontjait viszont fel kell

⁷³ Ket. 6. § (1)-(2) bek.

⁷⁴ Ket. 61. § (1) bek.

⁷⁵ Ket. 22. § (5) bek.

⁷⁶ Ket. 2. § (1)-(2) bek.

tárnia és meg kell indokolnia.⁷⁷ A Legfelsőbb Bíróság egy közigazgatási jogegységi határozatban állást foglalt, miszerint az ügyfélegyenlőség alapelveként érvényesítése nem járhat azzal a következménnyel, hogy egy korábbi téves jogalkalmazói jogértelmezés miatt alkalmazott gyakorlaton a későbbiekben ne lehessen változtatni.⁷⁸

Az egyenlőség elvének alapja az igazságosság fogalmában gyökerezik. Arisztotelész szerint az igazságosság társadalmi erény, tartózkodás a többlet akarásának követelésétől, azaz attól, hogy előnyt húzzunk annak az elvételeből, ami nem a miénk. Arisztotelész szerint igazságos az, ami törvényes, (ez az általános igazságosság), emellett az is, ami fair és egyenlő (ez a különös igazságosság). Ez utóbbin belül elkülöníti a szétosztó és a kiigazító igazságosságot. Előbbi az alá-fölérendeltségi viszonyban érvényesül, ennek megfelelően a hasonló eseteket hasonlóan, a különbözőket pedig különbözően, a különbségnek megfelelően kell kezelni. A kiegyenlítő igazságosság a magánszemélyek egymás közötti jogviszonyában jelenik meg az egyenértékű szolgáltatás nyújtásában.⁷⁹

A törvény előtti egyenlőség elve alapján a jog mindenkit egyaránt kötelez, mindenkire egyformán alkalmazandó. Ez egyben azt is jelenti, hogy az egymással összehasonlítható helyzetben lévőket egyformán, az egymástól eltérő helyzetben lévőket pedig különbözőképpen kezelje a jog. Az állam akkor sérti meg az egyenlő bánásmód követelményét, ha valamely szabály megalkotása, vagy intézkedés végrehajtása során olyan személyeket különböztet meg, akik ugyanolyan helyzetben vannak (de jure diszkrimináció), illetve amikor olyan személyeket kezel azonos módon, akik ténylegesen különböző helyzetben vannak, azaz a jogszabály önmagában nem diszkriminál (de facto diszkrimináció).⁸⁰ E követelmény megsértésének esetén az alkalmazandó eljárási szabályokat, valamint jogkövetkezményeket – kiemelt fontosságára tekintettel – a közigazgatási eljárási

⁷⁷ SZABÓ – GYERGYÁK – DARÁK: i.m. 24. o.

⁷⁸ A Legfelsőbb Bíróság 1/2002. számú határozata.

⁷⁹ ARISZTOTELÉSZ: *Nikomakhoszi etika.* (ford.: Szabó Miklós) Ötödik könyv, Európa Könyvkiadó, Budapest, 1997, 146-156. o.

⁸⁰ KOVÁCS Krisztina: A hátrányos megkülönböztetés tilalma, In: *Emberi jogok* (szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila), Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 366. o.

törvény külön fejezetben szabályozza.⁸¹ Az egyenlőség elve alapvető értéként fogalmazódik meg az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában,⁸² a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában,⁸³ valamint az Alaptörvényben is.⁸⁴

A hátrányos megkülönböztetés tilalma speciális helyzetű különleges jog, amelyben háromszereplős viszony lelhető fel, alanyai egyrészt az a személy, aki/amely a diszkriminációt sérelmezi, másrészt az, akivel/amellyel a helyzetét a panaszos összehasonlítja, harmadrészt pedig az állam, amely különbséget tesz a két fél között, előbbi kárára.⁸⁵

A fenti elvekhez szorosan kapcsolódik „a pártatlan eljáráshoz való jog”, amely a tisztességes eljáráshoz való jog egyik összetevője. Az Alkotmánybíróság állásfoglalása⁸⁶ szerint a pártatlanság, valamint az elfogulatlan és tisztességes eljárás alkotmányos követelmény. Ennek részeként értelmezhető az eljáró hatóságnak az a kötelezettsége is, hogy a hasonló helyzeteket hasonlóan kezelje, így a döntései a jövőre nézve kiszámíthatóak legyenek, hasonlóan a megkülönböztetés nélküli ügyintézéshez.⁸⁷ A fenti jog kifejezett említése nélkül biztosítja a törvény a részlehajlástól való mentességet, amely rendelkezést tartalmaz a relatív és az abszolút kizárási okok figyelembe vételére. Míg előbbit az eljáró szerv hatáskörének gyakorlója mérlegelheti, utóbbi esetében annak figyelembe vétele kötelező, ekkor más eljáró tisztviselőt jelöl ki az eljáró hatóság vezetője. Amennyiben a szerven belül más, a kizárt szakemberrel azonos szakképzettségű tisztviselő nincs, akkor a felügyeleti szerv más eljáró hatóságot jelöl ki. Sajátos a helyzet, amikor maga az eljáró szerv hatáskörének gyakorlója kerül abszolút kizárási ok alá, ekkor ugyanis nem csupán a szerv vezetőjét, hanem vele együtt az eljáró hatóságot is ki kell zárni az eljárásból, és a felettes szervnek egy másik, azonos hatáskörrel rendelkező hatóságot kell kijelölnie az eljárás lefolytatásához.

⁸¹ Ket. X/A. Fejezet. Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével kapcsolatos hatósági eljárások.

⁸² A nyilatkozat 2. 7. cikke.

⁸³ PPJNE 26. cikk.

⁸⁴ Alaptörvény: Szabadság és felelősség rész, XV. cikk (1) bek., XXIV. cikk (1) bek.

⁸⁵ KOVÁCS: i.m. 368. o.

⁸⁶ 52/1996. (XI.14.) AB hat.

⁸⁷ VARGA ZS. András: Az alkotmányosság követelménye és az eljárási alapelvek, In: *Közigazgatási hatósági eljárásjog* (szerk.: Patyi András), Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009, 98-99. o.

Amennyiben nem jelölhető ki másik eljáró hatóság, akkor az egyébként kizárásban részesítendő szerv jár el, amely az eljárásrendről tájékoztatja az ügyfelet.⁸⁸

8. A tisztességes ügyintézéshez, határidőben hozott döntéshez való jog, az anyanyelv használatának joga

„Az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.”⁸⁹

A tisztességes eljárást az eljárás egészének figyelembe vételével lehet megítélni, melynek elismert eleme a fegyverek egyenlősége. Ez biztosítja azt, hogy a hatóságnak és az ügyfélnek esélye és alkalma legyen a tény és jogkérdésekkel kapcsolatos állásfoglalás megtételére. Nem jelenti minden esetben a jogosítványok azonosságát, azonban megköveteli, hogy az ügyfél a hatósággal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen. Ennek egyik feltétele mindkét fél személyes jelenléte az eljárási cselekmény során, másik feltétele pedig az ügyben releváns adatoknak ugyanolyan mélységben és teljességben történő megismerhetősége a felek számára.⁹⁰

A közigazgatási eljárási törvény által előírt általános ügyintézési határidő 2014. január elsejétől huszonegy nap, amelytől kevesebbet bármely jogszabály, ettől hosszabb határidőt csak törvény írhat elő.⁹¹ Ennek hátterében egyrészt a hatósági eljárás szolgáltató jellege mutatkozik meg a kérelemre indult eljárások esetén, a hivatalból indult eljárásoknál pedig ugyancsak az ügyfél jogait erősíti, mivel ez a határidő az ügy mielőbbi lezárását célozza, elősegítve ezzel egy kedvező döntésből származó jogosultság mielőbbi hasznosíthatóságát, vagy egy kedvezőtlen

⁸⁸ Ket. 42-43. §.

⁸⁹ Ket. 4. § (1) bek.

⁹⁰ SZABÓ – GYERGYÁK – DARÁK: i.m. 25-26. o.

⁹¹ Megjegyzendő, hogy a 2015. december 31-ig hatályos szabályozás még lehetőséget biztosított a jogalkotó részére, hogy kormányrendeletben is előírhasson hosszabb ügyintézési határidőt, amelyet a 2015. évi CLXXXVI. tv. 109. § d) pontjával törvényi szintű jogszabályra korlátozott.

döntéssel szembeni jogorvoslati lehetőség megnyílását a végleges döntés mielőbbi meghozatala érdekében. A fenti határidő nem hosszabbítható meg.⁹²

Az eljárásra kötelezett hatóság „*hallgatása*” esetén, azaz amikor nem tartja be az ügyintézési határidőt, azzal az ügyfél jogát súlyosan sérti, mivel megfosztja ezzel a döntés eredményétől, illetőleg az ahhoz kapcsolódó esetleges jogorvoslati lehetőségétől. Ekkor a hatóság felügyeleti szerve új határidőt tűz ki a mulasztó hatóság részére az eljárási cselekmény, illetőleg a döntés meghozatalára, végső esetben pedig más hatóságot jelöl ki fegyelmi eljárás kezdeményezése mellett, amit a fegyelmi hatóságnak kötelező lefolytatnia.⁹³ Amennyiben az ügyfél kérelme jog megszerzésére irányul, ellenérdekű fél nincs és a hatóság „*hallgat*”, az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az előírt határidőben nem hoz döntést és a kérelmezett jog gyakorlásáról szóló rendelkezést tartalmazó függő hatályú döntés meghozatalának nem volt helye, illetőleg a szakhatósági hozzájárulást megadottnak kell tekinteni.⁹⁴

Magyarországon a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar, azonban nemzetiségi önkormányzat testülete döntésében meghatározhatja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás magyar nyelv melletti hivatalos nyelvét. A nemzetiségi szervezet nevében eljáró személy, valamint az a természetes személy, aki a nemzetiségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozik, a közigazgatási hatóságnál használhatja az adott nemzetiség nyelvét. A nemzetiség nyelvén benyújtott kérelem tárgyában hozott magyar nyelvű döntést az ügyfél kérésére a kérelemben használt nyelvre le kell fordítani. Amennyiben a közigazgatási hatóság nem magyar állampolgárságú, a magyar nyelvet nem ismerő személy ügyében magyarországi tartózkodásának tartama alatt hivatalból indít azonnali intézkedéssel járó eljárást, vagy a természetes személy ügyfél azonnali jogvédelemért fordul a

⁹² Ket. 33. §. A 2015. december 31-ig hatályos szabályozás még lehetőséget biztosított az eljáró hatóság vezetője részére, hogy alapos indokolás mellett, egy alkalommal legfeljebb huszonegy, illetve ettől eltérő ügyintézési határidő esetében az ügyintézői határidő időtartamával meghosszabbíthassa, a 2015. évi CLXXXVI. tv. azonban a 109. § e) pontjával e lehetőséget megszüntette. Ez alóli kivételt anyagi jogi jogszabály jelenthet, amely bizonyos esetkörökben a Ket.-től eltérően rendelkezik, például az Éltv. 39. § (2) bekezdése szerint az ügyintézési határidő a laboratóriumi vizsgálat elvégzéséhez elengedhetetlenül szükséges időtartammal, de legfeljebb két hónappal meghosszabbítható.

⁹³ Ket. 20. §.

⁹⁴ Ket. 71. § (2) bek. A jogszabályhely konjunktív feltételt is megfogalmaz, ami egy új jogintézményhez, a függő hatályú döntéshez kapcsolódik, melyet a 2015. évi CLXXXVI. tv. 102. §-a vezetett be a Ket. 71/A. §-ában.

magyar közigazgatási hatósághoz, a hatóság köteles gondoskodni arról, hogy az ügyfelet joghátrány ne érje a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt. Egyéb esetben magyar nyelvet nem ismerő ügyfél – a fordítási és tolmácsolási költség viselése mellett – kérheti, hogy a közigazgatási hatóság bírálja el az anyanyelvén, vagy valamely közvetítő nyelven megfogalmazott kérelmét. Abban az esetben, ha a közigazgatási hatóság döntésének magyar és idegen nyelvű szövege között eltérés van, a magyar nyelvű szöveget kell hitelesnek tekinteni.⁹⁵ A fenti rendelkezésekben nyer kifejezést az ügyfél anyanyelv-használati jogának biztosítása, emellett azonban rögzül az a szabály is, hogy kétség esetén – mivel az eljárás hivatalos nyelve a magyar – a magyar nyelvű szöveget kell érvényesnek tekinteni, amely rendelkezés végső soron a jogbiztonságot szolgálja.

9. A kár megtérítésének, és sérelemdíj megfizetésének kötelezettsége

„A közigazgatási hatóság a nem jogszabályszerű eljárással okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti.”⁹⁶

„A közigazgatási hatóság nem jogszabályszerű eljárása következtében személyiségi jogában megsértett jogalany számára sérelemdíjat fizet.”⁹⁷

A hatóság részére megfogalmazott kötelezettség az ügyfél részére jogosultságot jelent, azaz biztosítja számára, hogy a hatóság jogszabálysértő eljárásával okozott kárért elégtételt vehessen. E rendelkezés érvényre juttatása azonban már nem a közigazgatási eljárás tárgykörébe tartozik – a hatóság önkéntes teljesítését kivéve – az ügyfél igénye a jogorvoslati eljárásban nem érvényesíthető. Amennyiben kártérítési igényt szeretne az ügyfél az eljáró hatósággal szemben érvényesíteni, azt a polgári eljárás szabályai szerint szükséges megtennie.

A polgári jogi kártérítési felelősséget a Polgári Törvénykönyv a kártérítés általános szabályai között tárgyalja. A kártérítési felelősség elemei a jogellenes

⁹⁵ Ket. 9-11. §.

⁹⁶ Ket. 4. § (2) bek.

⁹⁷ Ket. 4. § (3) bek.

magatartás, a felróhatóság, a kár, valamint az okozati összefüggés a jogellenes és felróható magatartás, és a kár között.⁹⁸ Az ügyfélnek felperesként bizonyítania szükséges a kár bekövetkeztét, nagyságát, a jogellenességet, valamint az okozati összefüggést a kár bekövetkezése, és a jogellenes és felróható magatartás kifejtése között. Az új Polgári Törvénykönyv alapján nem állapítható meg az okozati összefüggés azzal a kárral kapcsolatban, amelyet a károkozó nem látott előre és nem is kellett előre látnia.⁹⁹

Mivel a polgári jogban alapelveként a felróhatóság vétele érvényesül, ezért az alperesnek szükséges kimentésként bizonyítania, hogy magatartása nem volt felróható, azaz hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Az új Polgári Törvénykönyv alapján némi eltérés, hogy a károkozó akkor mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy magatartása nem volt felróható.¹⁰⁰ A felróhatóság indokolja a kár megtérítésének – a prevenció és a reparáció mellett – a szankcionálási célzatát. A kár megtérítési kötelezettségének mértéke teljes, a cél, hogy olyan helyzet álljon elő, mintha a kár nem következett volna be, így az elmaradt haszon is megtérítésre kerül (*lucrum cessans*). A fentiek mellett azonban a károsultnak is van kötelezettsége, nevezetesen a kár megelőzése, illetőleg enyhítése érdekében köteles úgy eljárnia, ahogy az adott helyzetben általában elvárható. Nem kell megtéríteni a kárnak azon részét, amely e kötelezettségének elmulasztásából keletkezett.¹⁰¹ Az új Polgári Törvénykönyv alapján a károkozó és a károsult között a kárt magatartásuk felróhatósága arányában, ha ez nem megállapítható, közrehatásuk arányában kell megosztani. Ha a közrehatás arányát sem lehet megállapítani, a kárt a károkozó és a károsult között egyenlő arányban kell megosztani.¹⁰²

A fentiek figyelembe vétele mellett az államigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, amennyiben a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségét igénybe vette, vagy a kár ezzel

⁹⁸ A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. tv. (a továbbiakban: régi Ptk.) 339. §, 2013. évi V. tv. (a továbbiakban: Ptk.) Hatodik könyv, Negyedik rész, XXVI. Cím. A jogellenesség és a felróhatóság konjunktív feltételek.

⁹⁹ Ptk.: 6: 521. §.

¹⁰⁰ Ptk.: 6: 519. §.

¹⁰¹ Régi Ptk. 340. §.

¹⁰² Ptk.: 6: 525. § (2) bek.

nem volt elhárítható.¹⁰³ Az új Polgári Törvénykönyv szerint viszont a közigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget már csak akkor lehet megállapítani, ha a kárt közhatalom gyakorlásával, vagy annak elmulasztásával okozták, és a kár rendes jogorvoslattal, továbbá a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban nem volt elhárítható, így feltételként adott esetben belép az ügyfél közigazgatási keresetindítási kötelezettsége is.¹⁰⁴ A kártérítéssel kapcsolatos megállapításaimat részletesebben az értekezésem utolsó fejezetében fejtem ki. A fentiek mellett sérelemdíj illeti meg az ügyfelet, amelyet az új Polgári Törvénykönyv nevesít, a nem vagyoni kár megtérítésének eszközeként.

10. A jogokról és kötelezettségekről való tudomásszerzés biztosítása, tájékoztatás, az ügyféli jogok gyakorlásának előmozdítása

„A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.”¹⁰⁵

A közigazgatási eljárásban az ügyfelek – különösen a természetes személyek – általában jogi képviselő nélkül járnak el, amely hátrányos helyzetet eredményez a számukra, ugyanis a közigazgatási jogi szabályozás rendkívül szerteágazó, bonyolult, emiatt nehéz az abban való eligazodás. E hátrányos helyzet kiküszöbölése érdekében a törvény a hatóságot kötelezi az ügyfél „kitanítására”, amely közel sem merül ki a fellebbezés lehetőségéről történő tájékoztatásban. A jogszabály különbséget tesz a jogi képviselő nélküli, illetőleg az azzal rendelkező ügyfél között. Előbbinek tájékoztatása a jogairól és kötelezettségeiről, az esetleges mulasztásából adódó következményekről, illetőleg a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről az eljárás egész tartama alatt minden fontosabb eljárási cselekmény kapcsán szükséges, utóbbi esetben a

¹⁰³ Régi Ptk.: 349. § (1) bek.

¹⁰⁴ Ptk.: 6: 548. § (1) bek.

¹⁰⁵ Ket. 5. § (1) bek.

képviselő részéről elvárható a jogi szabályozásban való tájékozottság.¹⁰⁶ Emellett a megfelelő jogi tájékoztatásra a potenciális ügyfél is igényt tarthat, aki éppen ennek ismeretében válik, vagy nem válik ügyféllé. E kötelezettséget attól függetlenül teljesítenie kell az eljáró hatóságnak, hogy számára előny keletkezik e tevékenységből vagy éppen ellenkezőleg, jelentősebb többletterhet jelent a részére. A tájékoztatás nem csupán a jogi képviselővel nem rendelkező ügyfelet illeti meg, a törvény az ügy bonyolultságára tekintettel előírja, hogy a fenti tájékoztatás megilleti a jogi képviselővel bíró ügyfelet is.¹⁰⁷ A nagy létszámú ügyfelet érintő eljárásban e kötelezettség teljesítése a hatósági közvetítőn keresztül történik.¹⁰⁸ A jogokról és kötelezettségről, illetőleg az elvégzendő eljárási cselekményekről történő tájékoztatási kötelezettséget a cselekvőképességében korlátozott vagy cselekvőképtelen személy esetében a korára, állapotára tekintettel a megfelelő légkör biztosítása mellett kell megtenni.¹⁰⁹

A hatóságnak a fentiek mellett biztosítani kell az ügyfelek, valamint a képviselőik részére a törvény által védett titkok és személyes adatok védelmének betartásával – a törvényi korlátok figyelembe vételével – az iratbetekintési jogot is,¹¹⁰ amelyről a törvény a harmadik fejezetben külön cím alatt rendelkezik.¹¹¹ E fentiekben kifejtett jogosultságok biztosítása is lehetőséget biztosít az ügyfélnek, illetőleg képviselőjének arra, hogy az eredetileg több és szerteágazóbb információval rendelkező hatóság intézkedésével, döntésével kapcsolatosan egyenrangú félként tudja érvényesíteni a jogszabályok által biztosított jogait, érvényre juttatva ezzel is a jogállamiságot és a jogbiztonságot, illetőleg ezeken keresztül végső soron a közigazgatási jogviszonyban egyébként alárendelti pozíciót elfoglalónak az államba vetett bizalmát. A közigazgatási eljárási törvény az alapelvek között külön pontban szerepelteti az eljáró hatóságnak azon kötelezettségét, hogy a jogszabály alkalmazása során az érintett kiskorú érdekeinek fokozott figyelembe vételével járjon el.¹¹²

¹⁰⁶ Ket. 5. § (2) bek.

¹⁰⁷ Ket. 5. § (3) bek.

¹⁰⁸ KILÉNYI: i.m. 47-48. o.

¹⁰⁹ Ket. 5. § (1a) bek.

¹¹⁰ Ket. 5. § (4) bek.

¹¹¹ Ket. 68-69/B. §, az eljárás irataiba való betekintés.

¹¹² Ket. 1. § (2a) bek.

11. A költségtakarékosság, és a gyorsaság elvének érvényesülése

A költségtakarékosság egyrészt az ügyfél, másrészt pedig az eljáró hatóság szempontjából is figyelembe veendő szempont, azonban ezt az elvet szigorúan a többi eljárási elvvel összhangban értelmezve kell alkalmazni. A hatóság csak akkor képes valósághű tényálláson alapuló, az ügy elbírálása szempontjából lényeges körülményeket figyelembe vevő döntést hozni, ha maradéktalanul elvégzi az ehhez szükséges eljárási cselekményeket. A takarékoskodás – amelynek számos formája lehetséges – azonban nem mehet a hatékonyság és a törvényesség rovására, azt az ésszerűség keretein belül kell értelmezni. Ehhez az elváráshoz szorosan kapcsolódó szempont például az is, hogy amennyiben az eljárásban speciális szakismeretre van szükség, először azt kell megvizsgálni, hogy a közigazgatási szervezeten belül van-e olyan szerv vagy személy, amely/aki e feladat ellátást el tudja végezni, s ha igen, akkor annak igénybe vételével megtakarítható a szakértő tevékenysége, e társhatóságtól kell állásfoglalást kérni. Másik kapcsolódó tételként megemlíthető, hogy az ügydöntő közigazgatási szerv szuverén joga eldönteni a bizonyítékok elégséges voltát, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a döntéséhez elegendőek, akkor nem szükséges azokon felül túlbiztosításként költségnövelést okozó bizonyítékokat gyűjtenie. Emellett természetesen az ügyfél bizonyítási indítványt a saját költségére tehet. Harmadik kapcsolódó elemként említhető az ellenőrzési terv alapján történő hatósági tevékenység, ez alapján azokra a területekre és ügyfélkörre lehet súlyozottan tervezni a hatósági ellenőrzést, amelyekhez előzőleg szabálysértő cselekmények feltárása kapcsolódott. Ez részben a szankció melletti speciális prevenciót erősíti, részben viszont a költséghatékony ellenőrzést segíti.¹¹³

A költségtakarékosság elve a gyakorlatban vonatkozhat a bizonyítási eljárásra is, ugyanis a bizonyítási eszközök beszerzése és értékelése adott esetben költség és időigényes is lehet, és a tényállás megállapításához ezért csupán az éppen elegendő mennyiségű bizonyítékokat szükséges és elégséges beszerezni. Ez egyben az eljáró hatóságra telepíti annak mérlegelési terhét, hogy helyesen döntse el az adott

¹¹³ KILÉNYI: i.m. 50-51. o.

helyzetben az éppen még szükséges eszközök használatát, a túlbizonyítással járó többletköltség ugyanis eljárási költségként az ügyfelet, a sikertelen bizonyítás költsége pedig az eljáró hatóságot terheli. A fentek miatt egyrészt kerülni kell a feleslegesen kiterjesztett bizonyítási eljárást, másrészt a közvetlen bizonyítás mellett kényszerűen alkalmazandó közvetett bizonyítékokat nem szükségszerű nem releváns egyéb bizonyítékokkal kiegészíteni, amennyiben lehetséges, a közvetlen és a közvetett bizonyítékok optimális arányával érdemes a bizonyítást elvégezni.

Mindezek mellett a nagyobb hibalehetőségek miatt közvetett bizonyítékok alapján csak akkor szabad döntenie az eljáró hatóságnak, amennyiben a közvetlen bizonyítékokat nem lehet beszerezni. A helyes bizonyítás a közvetett és közvetlen bizonyítékok egymásba fonódó, egymást kiegészítő egysége.¹¹⁴

A gyorsaság kritériumát kizárólag az ügykategória ismeretében lehet értelmezni. Az ügyek csoportjának egy része az „*azonnal elbíráلhatóak*” közé, egy másik része pedig – éppen ellenkezőleg – csak hosszú időt igénybe vevő eljárási cselekménysor után zárható le. Előbbire példaként említhetők a sommás eljárásban elintézendő ügyek, vagy a hatósági bizonyítvány kiadására meghatározott tíz napos ügyintézési határidő.¹¹⁵ Utóbbi esetkörre közigazgatási eljárási törvénytől eltérő speciális szabályként hosszabb ügyintézési határidő megállapítására az élelmiszerlánc törvény is tartalmaz előírásokat.¹¹⁶

Míg előbbi ügycsoportokhoz tartozóan a cél a határidők csökkentése – s ezzel is a szolgáltató közigazgatás erősítése –, utóbbiak estében azonban e törekvés nem megvalósítható és nem is cél, hiszen például a biztonságosan forgalmazható szerekhez kapcsolódó alapos kontroll magasabb szintű társadalmi szempont, mint a közigazgatási ügyintézés gyorsasága.¹¹⁷

¹¹⁴ BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban. I. kötet. A közigazgatási bizonyítás elmélete*, Magyar Közlöny és Könyvkiadó, Budapest, 2010, 33-34. o.

¹¹⁵ A sommás eljárást a 2015. évi CLXXXVI. tv. 96. § (1) bekezdésével vezette be, ami a Ket. 29. § (1b) bekezdésében kapott helyet.

¹¹⁶ Példaként említhető az Éltv. 40. § (2) bekezdése alapján az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv az engedélyköteles növény- és talajkezelő termékek eseti, százhusz napos és kísérleti engedélyeinek megadásáról negyvenöt napon belül dönt. Az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv a növényvédő szerek címkétől eltérő felhasználásának engedélyezési és engedélymódosítási eljárásában döntését nyolc hónapon belül hozza meg.

¹¹⁷ KILÉNYI: i.m. 51-52. o.

A norma az általános ügyintézési határidőt, illetve számítási módját külön-külön címekben tárgyalja,¹¹⁸ előbbiben többféle határidőt is rögzít, s amely eljárási cselekményre nem szab meg időkeretet, arra általánosságban nyolc napot állapít meg, emellett rendelkezik azokról a cselekményekről, amelyek nem számítanak bele e fenti időszakokba, azaz a megkezdésükig, illetőleg a befejezésüktől kell számítani folytatólagosan az ügyintézés időtartamát. A hatóságnak főszabály szerint ezen belül kötelező az ügyfél értesítéséről gondoskodnia, elvégeznie az eljárási cselekményeket, az ügyben döntést hoznia, valamint annak közléséről gondoskodnia. E fenti határidőtől számos speciális szabályozás eltérhet, azonban ezt – az ügyféli jogok biztosítása érdekében – felfelé a jogalkotó csak törvénnyel teheti meg.¹¹⁹ A fentiek figyelembe vétele mellett is az ügyfél és a hatóság részéről természetesen az alapvető cél az, hogy a közigazgatási hatósági eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen, melynek elősegítését szolgáló jogintézmények a későbbiekben kerülnek tárgyalásra.

12. A kapcsolattartási formák közötti szabad választás lehetősége

Az ügyfél kapcsolattartási formáit, illetőleg az ehhez közvetlenül kapcsolódó egyéb kérdéseket a közigazgatási eljárási törvény külön fejezetben tárgyalja,¹²⁰ amely már önmagában is kellőképpen kifejezi az ügyféli jogok minél egyszerűbb gyakorolhatóságának támogatását. A jogalkotó széleskörűen határozza meg a kapcsolattartás formáit, ezzel is lehetőséget adva az életszerű, gyors, rugalmas és egyszerű kommunikációra az ügyfél és a hatóság, illetőleg a hatóságoknak az egymás közötti munkájában.

Az eljárás megindítására irányuló kérelem benyújtására az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője a jogszabály állította korlátok figyelembe vételével szabadon

¹¹⁸ Ket. 33. §, 65. §.

¹¹⁹ A lefelé történő eltérés bármely jogszabállyal megtehető.

¹²⁰ Ket. II/A Fejezet.

választhat.¹²¹ A hatóságnak a költségtakarékosság és a hatékonyság figyelembe vételével kell formát választania, előtérbe helyezve az elektronikus utat. A hatóságnak az ügyféllel való kapcsolatfelvétel alkalmával feladata az egyes formákról tájékoztatni az ügyfelet, külön kitérve az elektronikus kapcsolattartással összefüggő lehetőségre. Ez utóbbi esetében szükséges megjegyezni egy sajátosságot, mely szerint az informatikai fejlődés jelentősen képes felgyorsítani az ügyintézés, így a szolgáltató jelleg mellett ez a hatékonyság növelésének, és egyben a költségek csökkentésének kiváló eszköze is lehet. Azonban azt is látni kell, hogy az ügyintézésben e forma csupán a fokozatosságot betartva kaphat minél nagyobb teret, melynek csupán az egyik oka az informatikai eszközállomány biztosításának korlátozottsága, vagy a minősített elektronikus aláírások használatának elterjedése, emiatt párhuzamosan van jelen a közigazgatásban a papíralapú, illetőleg az elektronikus ügyintézési forma. A törvény mindazonáltal nyitott az elektronikus ügyintézési formára, azonban nem kényszerítheti e formának kötelező használatára az ügyfelet, nem terhelheti meg anyagilag számottevően. Mindezek mellett az is szempontként említhető, hogy az elektronikus kapcsolattartás alapját adó technikai terület rendkívüli gyorsasággal fejlődik, amelyet egyrészt nem lehetséges, másrészt nem is ésszerű lekövetnie a jogszabály részletszabályainak, ugyanis a gyakori módosítások már e jogszabályhoz kapcsolódóan jogbizonytalansághoz vezethetnének.

Amíg Lőrincz Lajos álláspontja szerint az informatika széleskörű alkalmazása, illetőleg az elektronikus kormányzás széleskörű elterjedése a záloga a kormányzati szolgáltatások kiszélesítésének, a hatékonyságnak, valamint a közigazgatás és a politika kiegyensúlyozott kapcsolatának, addig Csiba Tibor véleménye szerint emellett elengedhetetlen további feltétel a kormányzati, közigazgatási feladatok ellátására alkalmas ember.¹²² Az elektronikus ügyintézéssel kapcsolatos rendelkezéseket a közigazgatási eljárási törvény kiemelten, külön fejezetbe

¹²¹ Ket. 8. §.

¹²² CSIBA Tibor: *A modernizáció emberi oldaláról, különös tekintettel a közigazgatás reformjára*, Közigazgatási szemle, A Miniszterelnöki Hivatal és az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium szakmai-tudományos folyóirata, 2008/1. szám, 20. o.

foglalva, kellő részletezettséggel, speciális alapelvek megfogalmazása mellett tárgyalja.¹²³

Az e törvényben foglalt alapelvek egyben hűen visszatükrözik a nyitott közigazgatás jellemzőit, amely szükségszerű alapeleme a demokráciának, és ezáltal a társadalmi stabilitásnak. Az Unió még nem rendelkezik közigazgatási eljárásjogi kódex-el, amelynek szükségessége az intézményen belüli egységes közigazgatás alapvető kelléke. A kodifikációval kapcsolatban három fő cél került megfogalmazásra: a szabályozás átláthatóságának követelménye, az elvek és eljárási szabályok koherenciájának növelése, valamint a joghézagok kitöltése. Az Európai Parlament szerint a készülő rendeletben kodifikálandó a jogszerűség, a megkülönböztetés-mentesség és az egyenlő bánásmód, az arányosság, a pártatlanság, a következetesség és a jogos elvárások, a hatékonyság és a szolgáltatás, a tisztességesség, az átláthatóság, valamint a magánélet tiszteletben tartásának elve.¹²⁴

II. fejezet: A közigazgatási eljárási szabályok bürokráciacsökkentéssel összefüggő változásai, uniós közigazgatás

1. A módosítás általános indokai

A módosításokat bevezető törvény¹²⁵ célja a közigazgatási hatóságok által lefolytatott eljárások egyszerűsítése és gyorsítása az eljárásokra vonatkozó általános és különös szabályok módosításával, amely nagymértékben hozzájárul az állampolgárok és a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentéséhez.

¹²³ Ket. X. Fejezet Elektronikus ügyintézés.

¹²⁴ BOROS Anita: *Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé*, MTA TK JTI Law Working Papers, Budapest, 2014/58, 31-34. o., http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_58_Boros.pdf, (2016.02.24.).

¹²⁵ 2015. évi CLXXXVI. tv.

A közigazgatási eljárási törvény módosítása olyan egyes eljárási cselekményekre irányul, amelyek hozzájárulnak az eljárások formálisan jogszerű, de gyakorlati szempontból nem célszerű elhúzódnak megakadályozásához, a jogszabály ugyanis eddig nem tartalmazott olyan rendelkezéseket, amelyek ennek akadályát képezték volna. A közigazgatási eljárás szabályozásának átfogó változtatása – az 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozatban meghatározott ütemezésre tekintettel – az Általános Közigazgatási Rendtartásról szóló törvény előkészítésének feladatai közé tartozik, azonban a kisebb terjedelmű, de az eljárások gyorsítása szempontjából kulcsfontosságú eljárási cselekményekre irányuló módosítása nélkülözhetetlen eleme a bürokráciacsökkentés megvalósításának.¹²⁶

2. A sommás eljárásról

A sommás eljárás jogintézménye régi eleme a magyar jogrendszernek, többek között az 1893. évi XVIII. törvénycikk is tartalmazta, amelynek egy sajátos megújított változatával találkozhatunk a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel

¹²⁶ A 2015. évi CLXXXVI. tv. tervezetének kapcsolódó indokolása, <http://www.parlament.hu/irom40/06410/06410.pdf>, 94. o., (2016.02.15.).

összefüggő változásokat bevezető jogszabályban foglaltak szerint.¹²⁷ A jogalkotó – egyéb fontos változások bevezetése mellett – direkt és indirekt módon kísérletet tesz arra, hogy a közigazgatási jogi jogviszonyban eljáró hatóság az ügyet minél rövidebb ügyintézési idő igénybe vételével intézze el. A jogalkotó e törekvéseinek sikerességét vagy sikertelenségét a joggyakorlat fogja a későbbiekben visszaigazolni, a bevezetett változások, különösen az új jogintézmények tekintetében gyakorlati tapasztalatokon alapuló modellezésekkel azonban már következtetések vonhatók le.

A sommás eljárás a közigazgatásban új eljárásjogi jogintézmény, melynek alapjait a közigazgatási eljárási törvény eddig is tartalmazta. Az ügyben indokolás, valamint a jogorvoslatról való tájékoztatást nem tartalmazó egyszerűsített döntés hozható, amennyiben az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti, illetőleg ha az kizárólag valamely eljárási cselekmény időpontját határozza meg.¹²⁸ Emellett az egyezséget jóváhagyó egyszerűsített döntésből mellőzhető volt az indokolás.¹²⁹ A fentiek felül az olyan eljárásban, amely kérelemre indult és nem volt az ügyben ellenérdekű fél, valamint az eljáró hatóság az előírt eljárási határidőt nem tartotta be – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – az ügyfelet megillette a

¹²⁷A 2015. évi CLXXXVI. törvénnyel módosított rendelkezéseket a jogszabály 205. §-a szerint a hatálybalépésüket követően indult eljárásokban kell alkalmazni. Pontosabban megfogalmazva: az alapeljárásokban és az ahhoz kapcsolódó eljárásokban (ügyben) kell alkalmazni. A pontosítás azért kívánatos, mert bár az eljárás egységességének elvét alapul véve a normaszövegből az alapeljárásra vonatkozás levezethető, azonban bizonyos esetkörökben a jogalkalmazásban a téves értelmezés zavarokat okozhat. Ilyen például a közigazgatási eljárás végrehajtási szakasza, mely eshetőleges folytatása az alapeljárásnak, abban az esetben azonban, amikor a végrehajtást nem az első fokon eljáró hatóság fogantatja – ilyen például a bírságokra, mint adók módjára behajtandó köztartozásokra vonatkozó fogantatás, ezeket ugyanis az adóhatóság hatáskörébe utalja a jogalkotó –, az elsőfokú hatóságnak végzéssel külön meg kell indítania a végrehajtási eljárást. A kibocsátott döntést a Ket. 127. § (4) bekezdése alapján közölnie kell az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező adóhatóság részére is, mely eljárásjogi aktushoz további fontos joghatás kapcsolódik. A 2016. január elseje előtt megindított alapeljárásokhoz kapcsolódó végrehajtási eljárásoknál a magánszemélyek esetében az önkormányzati adóhatóság rendelkezik hatáskörrel. Az alapügyhöz kapcsolódó, de már 2016. január elsejét követően megindított végrehajtási eljárás, mint az alapeljárástól külön megindított eljárás tekintetében a fentiekben kifogásolt normaszöveg értelmezhető akként is, hogy ezen eljárásokra már a változtatások utáni jogszabályi előírások alkalmazandóak. A változások azonban érintették a végrehajtás fogantatását végző adóhatóságot is, ugyanis a fővárosi és megyei kormányhivatalok, és a járási hivatalok tekintetében az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. tv. 146. § (2a) bekezdése alapján a magánszemélyekkel kapcsolatosan végrehajtást fogantató adóhatóságként már az állami adóhatóság került kijelölésre. Az esetleges téves jogértelmezés és alkalmazás további súlyos jogkövetkezményeket vonhat maga után, amennyiben nem a hatáskörrel rendelkező adóhatóságot keresi meg az elsőfokú hatóság, illetőleg nem ez a hatóság végzi el a végrehajtási cselekményeket. Ennek részletesebb ismertetésére az értelkezés negyedik részében kerül sor.

¹²⁸Ket. 72. § (4) bek.

¹²⁹A Ket. 72. § (5) bekezdésének 2015. 12.31-ig hatályos normaszövege.

kérelmezett jog gyakorlása.¹³⁰ A különbség jórészt abban áll, hogy amíg az eljáró hatóságot a változásokat megelőzően a huszonegy napos ügyintézési határidőn belül bármilyen időpontban megillette az egyszerűsített döntés, addig a változást követően nem lehetősége, hanem kötelezettsége azt nyolc napon belül meghoznia, amennyiben a sommás döntésre vonatkozó feltételek fennállnak. Ennek elmaradása esetén a változást megelőzően is megfogalmazott jogkövetkezmények állnak be, azaz ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, amennyiben nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának.¹³¹ A sommás eljárás konjunktív feltételei, hogy az eljárás kérelemre induljon, annak mellékletei, valamint a rendelkezésre álló valamennyi adata alapján a tényállás tisztázott legyen, ne legyen ellenérdekű fél, valamint az eljárásra irányadó ügyintézési határidő ne érje el a két hónapot, vagy a hatvan napot.¹³²

A jogszabályhely egyik konjunktív feltételének megfogalmazása azonban kritika alá vonható, miután a tényállás tisztázottságát az eljárás fajtájának besorolásához feltételként határozza meg. A konjunktív feltételek érintett részét idézve:

*„a kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok (ide értve az olyan adatokat is, amelyek szolgáltatására a kérelmező nem kötelezhető) alapján a tényállás tisztázott, ...”*¹³³

A jogszabályhely nyelvtani értelmezése szerint egy már előre tisztázott tényállásról szükséges döntenie az eljáró hatóságnak. Ezzel ellentétben azonban az eljáró hatóságnak feladata a tényállás tisztázása, és amennyiben a meghatározott nyolc napos ügyintézési határidőn belül a kérelem, a mellékletei, valamint a szükséges és egyben rendelkezésre álló adatok alapján az ügy eldönthető, kibocsátható a döntés, amelyből az indokolás is mellőzhető. Főszabály szerint az eljárás megindításakor már meglévő adatok alapján lefolytatandó eljárás sommás, ha annak egyéb feltételei fennállnak, így azt kötelező nyolc napon belül meghoznia döntését az eljáró hatóságnak. Az említett esetkör mellett azonban azonosítható más olyan ügycsoport

¹³⁰ A Ket. 71. § (2) bek. a) pontjának 2015. 12.31-ig hatályos normaszövege.

¹³¹ Ket. 72. § (2) bek. a).

¹³² Ket. 29. § (1b) bek.

¹³³ Ket. 29. § (1b) bek a).

is, amelynél a hatóság a nyolc napos ügyintézési határidőn belül a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, az eljárást megszünteti, vagy be tudja szerezni a hiányzó adatokat, illetőleg el tudja végezni a szükséges egyéb eljárási cselekményeket, melyeket követően meg tudja hozni a döntését. Ezt segítik elő a belföldi jogsegély kérésére, illetőleg teljesítésére vonatkozó változások is, melyek szerint belföldi jogsegélyt kizárólag elektronikus úton, vagy elektronikus levél útján lehet megküldeni, a megkeresett hatóságnak a jogsegélyt öt napon belül kell teljesítenie, és az ügyintézési határidőt a vezető nem hosszabbíthatja meg.¹³⁴

A fentiek mellett is nevesít a törvény további eseteket, amelyek nem tartoznak a függő hatályú döntéssel érintett eljárási formába.¹³⁵ Álláspontom szerint a nyolc napon belül elintézt, esetlegesen egyéb eljárási cselekményt is igénylő esetkörbe tartozó ügyeket sem célszerű kizárni az egyszerűsített eljárásból, mivel a jogalkotó a jelenlegi besorolással túlságosan szétagolja az eljárástípusokat,¹³⁶ így az alkalmazhatóságukat bonyolulttá, és összekeverhetővé teszi.¹³⁷ Célszerűbb lenne sommás eljárásként értelmezni a nyolc napon belül ténylegesen elintézhető ügyek összességét, melyeken belül a hatóság részéről a további eljárási cselekményeket nem igénylő, nyolc napon belül kötelezően elintézendő ügyek mellett,¹³⁸ az eljárási cselekményt igénylők közül az egyszerűen eldönthetőket is lehetősége lenne az eljáró hatóságnak sommásként kezelnie, így a döntését akár indokolás nélkül kibocsátania.

Ez utóbbi esetkört az élelmiszerlánc szabályozásának területén modellezve, amennyiben egy élelmiszer-vállalkozás engedélyhez kötött tevékenységet szeretne folytatni – például tejet vagy húst szeretne kiskereskedelmi forgalomban értékesíteni –, benyújtja a kérelmet, és adott esetben az ehhez szükséges egyéb dokumentumokat. Az élelmiszerlánc felügyeleti szervnek a döntéshez helyszíni szemlét kell tartania, amelynek keretében élelmiszerlánc-biztonsági szempontból meggyőződik az értékesítés feltételeinek megfelelőségéről. Amennyiben ezt nyolc napon belül meg tudja tenni, így a tényállást tisztázni tudja, álláspontom szerint

¹³⁴ Ket. 26. § (5), (9)-(10) bek.

¹³⁵ Ket. 71/A. § (6) bek. a).

¹³⁶ Ket. 29. § (1c) bek.

¹³⁷ Az egyik esetben kötelező az indokolás, a másik esetben nem.

¹³⁸ Ket. 29. § (1a) bek.

egyszerű döntést hozhat, miután nyolc napon belül sikerült az ügyet elintéznie. Az ügy adott esetben semmivel sem könnyebben vagy nehezebben tisztázható az ügyfél által benyújtott kérelem kötelező mellékletének áttanulmányozásával, mint egy helyszíni szemle megtartásával, emellett a két vagy több feladat elvégzése sem zárja ki a nyolc napos határidőn belül az ügy elintézését, emiatt egyszerűsített, azaz sommás döntés hozható. A szabályozás elődjeként nevesített törvénycikkben szereplő, „*a királyi járásbiróságok*” hatálya alá sorolt sommás eljárások sajátja is az ügyek egyszerű elintézhetsége, illetőleg egyes nevesített összefüggő meg nem haladó pertárgyértékű ügyek, nem pedig azoknak a már „*tisztázott*” mivolta, illetőleg a minden bizonyítéknak a döntéshez való megléte volt az ismérve.¹³⁹ A jogalkotó ezzel eléri az eredeti célját, miszerint az ügyintézési határidő lerövidül, ennek eredményeként például az élelmiszerlánc szereplője nyolc napos ügyintézési határidő megtartásával megkapja az általa kívánt engedélyt, és megkezdheti a gazdasági tevékenységét, amellyel közvetve növekedhet a nemzetgazdaság teljesítőképessége is.

3. A függő hatályú döntés sajátosságai

A sommás eljáráshoz hasonlóan a függő hatályú döntés jogintézményének is fellelhetőek az előzményei a közigazgatási eljárási törvényben. Ezek alapján egyrészt a hatóság „*hallgatása*” esetén az ügyfelet megilletti a kérelmezett jog gyakorlása,¹⁴⁰ másrészt amennyiben az eljárásra kötelezett hatóság mulaszt, az ehhez kapcsolódó egyéb eljárásjogi jogkövetkezmények mellett¹⁴¹ a kérelemhez kapcsolódó illetéket vagy díjat az ügyfél részére vissza kell fizetnie, az ügyintézési határidő elmulasztásának kétszeres időtartama esetén pedig annak a kétszeresét, ilyen irányú kötelezettség hiányában a központi költségvetés részére szükséges a

¹³⁹ 1893. évi XVIII. törvénycikk, M. KIR. BELÜGYMINISZTERIUM: Az 1893-DIK ÉVI TÖRVÉNYEK GYŰJTEMÉNYE., Nágel Ottó Bizománya, Nyomatott: a „Pesti könyvnyomda-részvénytársaság”-nál, Budapest, 1893, 181-185. o.

¹⁴⁰ Ket. 71. § (2) bek. a). A 2015. 12.31-ig hatályos normaszöveg szerint az ügyfelet megillette a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az előírt határidőben nem hozott döntést „*silence d’administration*”.

¹⁴¹ Ket. 20. §.

vonatkozó jogszabályhely által meghatározott összeget megfizetnie.¹⁴² A függő hatály, mint megoldás egyébként a polgári jog sajátja, amely korábban felfüggesztő feltételként, a hatályos normaszöveg szerint a függőben lévő feltétel jogintézményében került megfogalmazásra.¹⁴³

A függő hatályú döntés új jogintézményként a fentiekben említett eljárásjogi jogkövetkezmények mellett további előírásokkal törekszik egyrészt a hatóságot rászorítani az ügyintézési határidő betartására, másrészt az ügyfél számára kedvező feltételeket biztosítani.¹⁴⁴ Kérelemre indult közigazgatási eljárásban, amennyiben sommás eljárásnak az ahhoz megfogalmazott feltételek fennállásának hiánya miatt nincs helye, az eljáró hatóságnak főszabály szerint függő hatályú döntést kötelező kibocsátania, amely feladat alóli kivételeket a jogszabály taxatívén sorolja fel.¹⁴⁵ E körben rögzített kivétel az is, amennyiben az ügyben a hatóság nyolc napon belül dönt, azaz egyszerűen lefolytatható eljárásban hoz döntést. E kitétel is alátámasztja az előzőekben kifejtett álláspontomat, miszerint sommás eljárásban elintézhető lenne azon ügyek köre is, amelyek tényállása nyolc napon belül tisztázható.

¹⁴² Ket. 33/A. §.

A 2015. évi CLXXXVI. tv. tervezetének kapcsolódó indokolása többek között azt fejt ki, hogy a hatóság jogszerű hallgatásának intézményét továbbfejlesztve biztosít az új jogintézmény garanciát az ügy ésszerű határidőn belül történő elintézésére, másrészt megállapítja, hogy a függő hatályú döntés a hatóság adminisztratív terheit nem növeli, mert az eljárás folyamatában az eljárás megindításáról szóló értesítés helyét veszi át. E megállapítások csupán részben helytállóak, miután egyrészt a hatóság mulasztására vonatkozó korábbi szabályok is alapját képezik az új jogintézménynek, másrészt az új eljárásjogi előírás növeli az adminisztratív terheket, miután a kérelemre indult eljárásban a Ket. 29. § (3) bek. b) pontja szerint az ügyfél részére az eljárás megindításáról szóló értesítést abban az esetben szükséges kibocsátania az eljáró hatóságnak, amennyiben az ügyfél azt külön kéri, illetve a nem kérelmező ügyfél részére. Az esetek többségében – az élelmiszerlánc-biztonságot érintő ügyekben indult eljárásokban tipikusan – azonban egyetlen ügyfelet érint az eljárás, és általában nem kéri az eljárás megindításáról az értesítést. Emiatt a függő hatályú döntés kibocsátása és az ahhoz kapcsolódó esetleges további ügyintézés – például annak kényszerűségeiből történő módosítása – mindenképpen további adminisztrációs többletterhet jelent.

<http://www.parlament.hu/irom40/06410/06410.pdf>, 125-126.o, (2016.02.15.).

¹⁴³ Ptk.: 6:117. § [Függőben lévő feltétel]

„(1) Amíg a feltétel bekövetkezése függőben van, egyik fél sem tehet semmit, ami a másik fél jogát a feltétel bekövetkezése vagy meghíúsulása esetére csorbitja vagy meghíúsítja. Ez a szabály harmadik személy jóhiszeműen és ellenérték fejében szerzett jogát nem érinti. (2) A feltétel bekövetkezésére vagy meghíúsulására nem alapíthat jogot az, aki azt felróhatóan maga idézte elő.” Megjegyzendő, hogy a norma tartalma a régi Ptk. által nevesített felfüggesztő feltétellel egyező, lásd: régi Ptk. 228. § (1) bek.

¹⁴⁴ Ket. 71/A. §.

¹⁴⁵ Ket. 71/A. § (6) bek.

A jogalkotó a norma által meghatározott fő döntési formákkal egyezően egyrészt a határozatot, másrészt a végzést nevesíti.¹⁴⁶ Amennyiben a kérelem kérelmezett jog gyakorlására is irányul az előbbi, minden más esetben az utóbbi döntési formát kötelező alkalmazni, melyeknek együttes sajátja, hogy egyféle kötelezvényként értelmezhetőek, egy felfüggesztő feltételt tartalmazva ígérenk kötelezettség teljesítését az ügyfél részére, amennyiben a hatóság az ügyben a kérelem beérkezésétől számított két hónapon belül nem döntött és az eljárást nem szüntette meg. E sajátos jogintézmény keretén belüli kötelezettségként a hatóság rendelkezik az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy díjnak megfelelő összeg, ennek hiányában tízezer forint, emellett az esetlegesen előre befizetett eljárási költségeknek a kérelmező ügyfél részére történő megfizetéséről. A határozati döntésforma emellett rögzíti, hogy a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti, amely alól a norma a sajátos ügýtípusokra tekintettel kivételt tesz.¹⁴⁷ A felfüggesztő feltétel beállta esetén a függő hatályú döntésekhez az azokban foglalt joghatás kapcsolódik, a feltétel, azaz a két hónapos ügyintézési határidő megtartása esetén a fenti döntésekhez joghatás nem áll be.¹⁴⁸ A két hónapos ügyintézési határidő egyrészt ún. bruttó határidő, azaz semmilyen eljárásjogi cselekmény miatt nem nyugszik annak számítási ideje, emellett objektív is, ami annyit tesz, hogy nincs kimentési lehetősége a hatóságnak, így irreleváns, hogy milyen oknál fogva nem intézte el az ügyet két hónapon belül. Megjegyzendő továbbá, hogy a függő hatályú döntésben foglalt, hatóságra nézve terhelő jogkövetkezmények nem váltják ki az ügyintézési határidő túllépéséhez kapcsolódó kötelezettségeket, azaz amellett is érvényesülnek.

A fenti új jogintézmény azonban álláspontom szerint egyrészt koherencia problémában szenved, másrészt alkalmazásának elmaradása eljárásjogi

¹⁴⁶ Megjegyzésre érdemes, hogy a Miniszterelnökség által 2015. december hónapban készített „*Módszertani útmutató. A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. tv. egyes eljárásjogi hatásairól*” anyagának 1-es és 2-es számú mellékleteként döntési minták szerepelnek, amelyek rendelkező részében a döntés megnevezéseként elég sajátos módon függő hatályú határozat, illetőleg végzés szerepel, amely álláspontom szerint nem illeszkedik a Ket. által nevesített döntési formák közé, lásd: a HMKH élelmiszerlánc-felügyeleti szervének a HE/EBMJ/3-16/2016-os iktatószámú iratához tartozó melléklete. Ehelyett az alkalmazott döntés kívánatos megjelölése továbbra is határozat, illetőleg végzés, amelynek egyéb szövegrészébe lenne helyes szerepeltetni a döntés függő hatályra történő konkrét utalást.

¹⁴⁷ Ket. 71/A. § (3) bek.

¹⁴⁸ Ket. 71/A. § (4) bek.

jogkövetkezmények nélküli. A közigazgatási eljárások alapvetése, hogy a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, amelynek keretén belül köteles az ügy összes érdemi kérdésében dönteni, amely jogi aktussal egyben főszabályként le is zárul az eljárás, azaz érdemi döntés a továbbiakban már nem hozható, emellett az eljáró hatóság az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki. Ebbe az eljárásjogi alapvetésbe nem illeszthető a függő hatályú határozat jogintézménye, miután egy előzetes érdemi döntést tartalmaz. A jogalkotó emellett annak ellenére kötelezi az eljáró hatóságot a kérelmezett jog gyakorlásával kapcsolatosan annak helyt adó döntés meghozatalára, hogy a hatóság a tényállást tisztázhatta volna, sőt annak ellenére is, hogy az ügyfél akár már a kérelem benyújtásakor mulasztást követ el, például nem csatol a kérelem elbírálásához előírt dokumentumokat. Emellett számos példa hozható a közigazgatás egyes területeiről arra, hogy – akár a huszonegy napos ügyintézési határidő megtartása mellett is – az eljáró hatóság a saját hibáján kívül túllépi a bruttó két hónapos ügyintézési határidőt, ekkor egyrészt beállnak a fizetési, illetőleg visszafizetési kötelezettségei, másrészt a kérelmezett jogot megszerzi az ügyfél annak ellenére is, hogy esetlegesen a jogszabály által előírt feltételek hiánya miatt a kérelmét el kellett volna utasítani. További komoly kockázatot jelent az a helyzet, amikor az ügyfél ténylegesen meg is kezdi a joggyakorlást, mert emellett, hogy a tevékenysége önmagában is aggályos, ahhoz esetlegesen költségek is társulnak. Mindezek pedig közigazgatási és polgári jogi vitákhoz vezethetnek, amennyiben az ügyfél a függő hatályú határozathoz kapcsolódó joghatást követő időponttól a beruházást megkezdi,¹⁴⁹ és ehhez kapcsolódóan költségei merülnek fel, az eljáró hatóságnak azonban a jogszabályi feltételek hiányai miatt a függő hatályú határozattal ellentétes érdemi döntést kell kibocsátania a hatvan napos ügyintézési határidőt követően.

¹⁴⁹ Például egy közműberuházásnál a kérelemmel együtt az ügyfél nem nyújtja be a szükséges terveket, a hatóság legfeljebb negyvenöt napos határidő tűzésével hiánypótlásra szólítja fel, emellett egyéb eljárási cselekmények elvégzése is szükséges, a postai úton, illetőleg a Központi Érkeztető Rendszeren keresztül történő ügyirat-továbbítás sajátosságait is figyelembe véve könnyen előfordulhat, hogy bár a huszonegy napon belül, azonban a bruttó hatvan napos ügyintézési határidőn túl képes az eljáró hatóság az ügyet elintézni. Az ügyfél számára a joghatás beáll, megkezdheti az akár több millió forintot költséggel induló beruházást, ezt követően viszont az eljáró hatóság a függő hatályú határozattal ellentétes döntés kénytelen kibocsátani. E döntés azonban még nem jogerős, főszabály szerint fellebbezés nélkül is csupán a közléstől számítva a tizenötödik napon válik jogerőssé, amelynek időpontjáig a beruházás folytatódhat, és további károk bekövetkezéséhez is vezethet.

Az eljáró hatóság részére csupán két jogi megoldás kínálkozik, egyrészt a hatvanegyedik napon saját hatáskörben egy újabb függő hatályú, vagy érdemi döntéssel módosíthatja az előzetesen kibocsátott függő hatályú döntését,¹⁵⁰ másrészt – amennyiben ezt anyagi jogi jogszabály lehetővé teszi – hatósági ellenőrzés keretében feltárt jogszabálysértés esetén megtilthatja a tevékenységet.¹⁵¹ Az említett jogintézmények eredendően azonban nem ezekre az esetkörökre kerültek az eljárásjogi, illetőleg anyagi jogi jogszabályokban megfogalmazásra. A fenti problémák mellett gyakorlatiasabban megközelítve a kérdést a pénzfizetési kötelezettség, illetőleg a kérelmezett jog gyakorlásához való feltételes hozzájárulás további veszélyeket rejt magában. Az ügyfél egyrészt a döntés téves értelmezése miatt esetlegesen azonnali pénzfizetést vár, másrészt – ami például élelmiszerlánc-biztonsági szempontból még kockázatosabb – tévedésből megkezdheti a számára valójában még nem engedélyezett tevékenységet.¹⁵² A probléma feloldásaként egyrészt az kínálkozna, ha törvényi szintű anyagi jogi jogszabály a szükséges ügytípusok tekintetében legalább két hónapra vagy hatvan napra emelné az ügyintézési határidőt, ezekben az esetekben ugyanis a hatóság kikerülne a függő hatályú döntés jogintézményének kötelező alkalmazása alól, másrészt az jelenthet megoldást, hogy az eljáró hatóság nyolc napon belül dönt az ügyben. Előbbi megoldás az ügy elintézésének elhúzódásához, utóbbi pedig sok esetben a megalapozott döntést nélkülöző ügyek elintézéséhez vezetne. Amennyiben a függő hatályú határozat egyik kockázati eleme, a kérelmezett jog gyakorlásáról szóló döntés kétirányú lehetne,¹⁵³ azaz feltételesen meg is lehetne tagadni a kérelmezett jog gyakorlását, a kockázat csökkenthető lenne.¹⁵⁴ Amennyiben viszont ez a pont mellőzésre kerülne, a függő hatályú döntési formák közül a végzés jogintézménye

¹⁵⁰ Ket. 114. § (1) bek.

¹⁵¹ Éltv. 57. § a).

¹⁵² Megjegyzendő, hogy például a kereskedelmi tevékenység végzése főszabály szerint csupán bejelentéshez kötött, így az élelmiszer-vállalkozás azonnal megkezdheti a tevékenységet. Ez alól jelent kivételt az külön engedélyhez kötött termékek értékesítéséhez kapcsolódó, kérelemre induló közigazgatási eljárás. Az ügyfél függő hatályú határozattal értesül arról, hogy a kérelmezett jog gyakorlása későbbiekben fennálló feltétel beállta esetén megilleti, emiatt könnyen analógiát vonhat a bejelentéshez kötött tevékenység végezhetőségével. Amennyiben e téves feltevés miatt engedély nélkül megkezdte a tevékenységét, egy hatósági ellenőrzést követően az eljáró hatóság élelmiszerlánc-felügyeleti bírsággal sújtja.

¹⁵³ Ket. 71/A. (2) bek. c).

¹⁵⁴ Előfordulhat olyan esetek, amikor az ügyfél nem nyújt be a kérelemhez kötelezően csatolandó mellékleteket, például talajvédelmi tervet.

maradna talpon, amely a fent ismertetett eljárásjogi alapvetéssel koherensnek tekinthető. További kérdés, hogy milyen eljárásjogi következményei vannak a függő hatályú döntés mellőzésének. A hatályos szabályozás szerint nincsenek, ugyanis a kérelmezett jog gyakorlása abban az esetben illeti meg az ügyfelet, ha a hatóság az előírt határidőben nem hoz döntést és a kérelmezett jog gyakorlásáról szóló rendelkezést tartalmazó függő hatályú döntés meghozatalának nem volt helye. Miután a jogszabályhely olyan konjunktív feltételt tartalmaz, amelynek második eleméhez kapcsolódóan függő hatályú döntés meghozatalának helye lenne, jogkövetkezményként kérelmezett jog nem illeti meg az ügyfelet. A pénzfizetés szintén nem illeti meg az ügyfelet, amennyiben az eljáró hatóság függő hatályú döntést nem bocsátott ki, az irányadó ügyintézési határidőt azonban betartotta, miután a pénzfizetési kötelezettség éppen a függő hatályú döntés kibocsátásával keletkezik. Mindezek figyelembe vételével a függő hatályú döntés jogintézmény alkalmazásának elhagyása mellett az érintett ügyek koherencia zavarok, a fentiekben kifejtett kockázati tényezők, és eljárásjogi jogkövetkezmények nélkül továbbra is elintézhetőek. Az eljárásjogi jogkövetkezmények biztosítása első gondolatra könnyen megoldható lenne az irányadó eljárási határidő elmulasztásának jogkövetkezményeivel egyezőként,¹⁵⁵ ez azonban ismét koherencia zavart okozna, ugyanis ekkor már olyan esetkörben is megkapná a kérelmezett jogot az ügyfél, amelyhez a kapcsolódó ügyintézési határidő el sem telt. A pénzfizetési kötelezettség pedig azért nem tehető külön teljesíthetővé, mivel eredetileg a hatóság a kérelemhez kötött, és az ügyfél kérelme a fentiekben ismertetett, eredetileg függő hatályú döntésbe foglalt, függő feltételként nevesített pénzfizetést jogszerűen nem tartalmazhat. Összességében megállapítható, hogy e jogintézmény lényeges átalakításra szorul, a mellőzése, és más jogtechnikai megoldás bevezetése is alkalmas lehet a jogalkotó által elérni kívánt cél megvalósítására.

¹⁵⁵ Ket. 71. § (2) bek. a).

4. Egyéb eljárásjogi változások a bürokráciacsökkentés jegyében

A jogalkotó a bürokráciacsökkentés előmozdítása érdekében számos egyéb változtatást vezetett be, melyek általában az ügyintézési határidő tényleges időtartamának csökkenésére, és ezen keresztül az ügy mielőbbi érdemi, illetőleg jogerős eldöntésére irányulnak. Ezek között szerepel többek között, hogy a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését a jogszabályban meghatározott időponttól számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről, amelytől hosszabb határidőt már csak törvény állapíthat meg. Ezt a határidőt az eljáró hatóság már különösen indokolt esetben sem hosszabbíthatja meg.¹⁵⁶ Ehhez hasonlóan a tizenöt napos szakértői eljárásra vonatkozó időtartamtól hosszabbat csak törvény állapíthat meg, emellett az eljáró hatóság hiánypótlásra legfeljebb negyvenöt napos határidőt tűzhet ki. Az ügyintézési határidőt csökkenti továbbá, hogy az eljáró hatóság belföldi jogsegélyt adatok, ügyiratok kérésének esetén már kizárólag elektronikus úton vagy elektronikus levél útján kérhet, amelyet a megkeresett szervnek kötelező öt napon belül teljesítenie, amely határidőt a megkeresett szerv vezetője nem hosszabbíthatja meg.¹⁵⁷ A hatósági eljárás felfüggesztésére a közigazgatási eljárási törvény már csak egyetlen esetkört nevesít, amennyiben a jogutód kiléte kérdéses, egyéb esetekben pedig csak törvény írhatja elő az eljárás felfüggesztésének lehetőségét.¹⁵⁸

¹⁵⁶ 2015. évi CLXXXVI. tv. 109. § d), e), Ket. 33. § (1) bek.

¹⁵⁷ 2015. évi CLXXXVI. tv. 108. § a), 109. § b), Ket. 26. § (5) bek. b), (9)-(10) bek.

¹⁵⁸ 2015. évi CLXXXVI. tv. 98. §, Ket. 32. § (1) bek., (5) bek. Az élelmiszerlánc szabályozásának területén ez kényszerű változtatáshoz vezet, az Éltv.-ben szükséges biztosítani az eljárás felfüggesztésének lehetőségét a hatóság részére. A változást megelőző időszakban érintett hatósági eljárásokban, amennyiben az eljáró hatóság hatósági mintát vett – és ezzel együtt az ügyfélnél az előírásoknak megfelelően hatósági ellenmintát biztosított –, számos alkalommal előfordult, hogy az ügyfél bár törvényes határidőn belül benyújtotta az elsőfokú határozattal szembeni fellebbezést, az ellenminta laboratóriumi vizsgálati eredménye azonban még nem állt a rendelkezésére, így annak benyújtását a kézhezvételtől függő, későbbi időpontra ígérte. Az ügyfél e cselekményével tartalmilag a jogorvoslati eljárás felfüggesztését kérte, melyet a korábbi szabály alapján egy alkalommal indokolt esetben a változás előtt a Ket 32. § (3) bekezdése alapján megtehetett. Ebben az esetben a jogorvoslatot saját hatáskörben elbíráló elsőfokú hatóságnak az eljárást fel kellett függesztenie annak érdekében, hogy el tudja dönteni a fellebbezés jogosságát. Amennyiben ugyanis a hatósági minta vizsgálati jegyzőkönyvében szereplő eredmények jogszabálysértőek, az ellenminta eredménye azonban nem, a jogszabálysértés kétséget kizáróan nem állapítható meg, így további eljárási cselekmények válhattak szükségessé. Az ismertetettek miatt eljárás felfüggesztését az Éltv.-ben biztosítani kellene a hatóság részére.

További változást jelent, hogy amennyiben az ügyfél az elsőfokú hatóság döntésével szemben jogorvoslattal kíván élni, a fellebbezését mindenképpen indokolnia szükséges. E változtatás azonban némi vitára adhat okot, ugyanis az indokolás tartalmát illetően nincs további jogszabályi előírás. A norma kapcsolódó szövegének nyelvtani szabályok szerint értelmezése azt sejteti, hogy a fellebbezésben az ügyfél részéről elegendő az elsőfokú döntéssel szembeni egyet nem értés kifejezése, de ettől részletesebb indokolás, vagy jogszabályhelyekre történő hivatkozást is tartalmazó indokolása nem szükséges, és továbbra sincs meghatározott jogcímhez kötve. Emellett a másodfokú hatóság továbbra sem szorítkozhat a fellebbezésben foglaltakra, a jogorvoslati eljárásban az elsőfokú eljárást egészében át kell tekintenie, így ez nem hoz érzékelhető változást a másodfokú eljárásban. Mivel a fellebbezés kérelemnek tekintendő, amennyiben hiányzik az indokolás, az elsőfokú hatóságnak határidő tűzése mellett hiánypótlásra kell felszólítania az ügyfelet, ugyanis a jogszabály az indokolás elmulasztásának esetére egyéb szankciót nem nevesít. A jogszabályhely módosításával egyben megszűnt annak a lehetősége, miszerint a jogalkotó törvényben előírhatná, hogy az ügyfél csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozhatson.¹⁵⁹

A fellebbezéshez kapcsolódó másik fontos, új előírásként megjelenő változás, miszerint:

„A fellebbezésben nem lehet olyan új tényre hivatkozni, amelyről az ügyfélnek a döntés meghozatala előtt tudomása volt.”¹⁶⁰

Az idézett jogszabályhelyben szerepeltetett „új tényre” kifejezés nem értelmezhető. Az új tény sajátja, hogy az eljárás tárgyát képező történeti tényállást időrendben követi, így miután a döntésnek a történeti és a törvényi tényállásokhoz kapcsolódóan kell megtörténnie, az új tény, mint a történeti tényállást követő esemény, történés vagy cselekvés igazolt tartalma nem is értékelhető. A normaszövegben emiatt szerencsés lenne a „tényre” kifejezés alkalmazása. A

¹⁵⁹ 2015. évi CLXXXVI. tv. 104. §, Ket. 98. § (1a) bek., 37. § (3) bek.

¹⁶⁰ 2015. évi CLXXXVI. tv. 104. §, Ket. 98. § (1a) bek.

jogalkotó e kiegészítéssel vélhetően azt az ügyfelet kívánja szankcionálni, aki az eljáró hatóságot meglévő tények elhallgatásával hátráltatni kívánja a jogszerű döntés meghozatalában, majd a fellebbezési eljárásban az általa elhallgatott tényre kívánja alapítani a kifogását, amellyel egyben azt is igazolhatná, hogy az eljáró hatóság nem tudta kellő mértékben tisztázni a tényállást, így nem is volt képes jogszerűen döntést hozni az ügyben. A jogalkotó ezen szándéka azt is sugallja, hogy az ügyfél köteles lenne önkéntesen minden általa ismert tényről az eljáró hatóságot tájékoztatni. Ezzel ellentétben azonban az eljáró hatóság kötelezettsége szükség esetén bizonyítási eljárás lefolytatása, a bizonyítékok szolgálati eszközök beszerzése, és ezek segítségével a tényállás teljes körű tisztázása. Ehhez biztosítja a jogalkotó az eljáró hatóság részére további eszközként azt a lehetőséget, hogy szükség esetén nyilatkozatra hívhatja fel immár a hivatalból indult eljárásban is az ügyfelet.¹⁶¹ A jogalkotó ezzel a kiegészítéssel a hivatalból indult eljárásokban fennálló alapvető problémának a megszüntetéséhez járul hozzá, mivel a változtatást megelőző eljárásokban az ügyfelet nem volt lehetősége nyilatkozattételre felhívnia az eljáró hatóságnak, amennyiben azt magától meg kívánta tenni, annak tartalma a tényállás tisztázásához felhasználható volt, nyilatkozat hiányában viszont olyan releváns adatok, információk feltárása hiúsulhatott meg, amelyek alapjaiban szükségesek lehettek az ügy jogszerű elintézéséhez.¹⁶² Amennyiben a hatóság él a nyilatkozattételre felhívás lehetőségével, az ügyfél azonban az általa ismert tény a nyilatkozattételében nem szerepelteti, vagy nem tesz nyilatkozatot, később a fellebbezési eljárásban ezekre az általa ismert (meglévő) tényekre már nem hivatkozhat.¹⁶³ Így áll koherens módon össze az eljáró hatóság részére biztosított új eszköz alkalmazásának lehetősége, valamint az ügyfél terhére eső, mulasztást szankcionáló hivatkozási lehetőség kizárása. Emellett az ügyfél már a határozat meghozatala előtt meglévő, de általa nem ismert, az érdemi döntésre kiható jelentős

¹⁶¹ 2015. évi CLXXXVI. tv. 108. §, b), Ket. 51. § (2) bek.

¹⁶² A büntető eljárásjog területén is ismert az a jogintézmény, amely szerint a gyanúsított nem köteles vallomást tenni, e jogára a nyomozó hatóságnak fel is kell hívnia a terhelt figyelmét, illetőleg dönthet úgy, hogy a kihallgatás során a válaszadást bármikor megtagadhatja. Ezzel a joggal biztosítja a jogalkotó a kiszolgáltatottabb terhelt fél részére a nyomozóhatósággal szemben a védekezés lehetőségét, 1998. évi XIX. tv. (a továbbiakban: Be) 117. § (2) bek.

¹⁶³ A Ket. 51. § (1) bek. szerint ügyfél az eljárás során nyilatkozatot tehet, vagy azt megtagadhatja.

tényre a határozat jogerőre emelkedését követően a jogszabály által adott keretek között hivatkozhat, amely újrafelvételi eljárást eredményezhet.¹⁶⁴

A közigazgatási eljárás jogerős döntéssel történő mielőbbi lezárását mozdítja elő az a változás, miszerint a másodfokon eljáró hatóság a jogorvoslati eljárásban az elsőfokú hatóságot az elsőfokú döntés megsemmisítésével egyidejűleg már csak szűk körben¹⁶⁵ utasíthatja új eljárásra, minden más esetben – amennyiben szükséges a kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatásával kell a tényállást tisztáznia – meg kell változtatnia vagy semmisítenie az elsőfokú döntést.¹⁶⁶ A jogalkotó ezzel a módosítással kiküszöböli annak lehetőségét, hogy egy ügy az akár indokoltan egymást követő, számos esetben új eljárásra utasítás miatt hosszú ideig elhúzódhasson. További változásként említhető, hogy amennyiben az ügyfél a részére megküldött hivatalosan kézbesítendő iratot „*kétszer nem kereste*”, az eljáró hatóságnak a kézbesítési vélelem beálltáról már nem kell értesítést kibocsátania.¹⁶⁷

A bürokrácia-csökkentés jegyében a fentiekben részletesen tárgyalt, újonnan bevezetett jogintézmények és változtatások a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének kiteljesedését is szolgálják. Az érintett szabályok mellett azonban a közigazgatási jog gyakorlása során tetten érhetőek a jogalkalmazó szerv részéről olyan mulasztások is, amelyek a gyakorlatban szankció nélkül maradnak.¹⁶⁸ Ilyen lehet például a hivatalból indult eljárásban az ügyfél értesítése, jogairól való tájékoztatásának elmaradása, a tájékoztatás tartalmi hiányosságai, valamint a hivatalból lefolytatott eljárások esetében a határidő túllépése is, mely álláspontom szerint legalább olyan mérvű mulasztás, mint a kérelemre indult eljárások esetében. Ez utóbbi kérdéskörnél maradva az ügyfél tisztában van azzal, hogy ellene közigazgatási eljárás van folyamatban, de annak lezárásáig bizonytalanságban van a jogkövetkezmények tekintetében. Gyakorta megesik, hogy az elsőfokú hatóság, de

¹⁶⁴ Ket. 112. § (1) bek.

¹⁶⁵ Ket. 105. § (3) bek., 115. § (2) bek. Amennyiben az eljárásba újabb ügyfél bevonása szükséges, illetőleg felügyeleti eljárás keretében.

¹⁶⁶ 2015. évi CLXXXVI. tv. 105. §, Ket. 105. § (2) bek.

¹⁶⁷ 2015. évi CLXXXVI. tv. 109. § g), a változás figyelembe vehette a gyakorlati tapasztalatokat, melyek során, amennyiben az ügyfél a kézbesítési vélelemről szóló értesítést sem vette át, jogilag szabályozatlan volt az eljárás további része.

¹⁶⁸ TURKOVICS István: Gondolatok a közigazgatási szervek felelősségéről, In: *Ünnepi tanulmányok Prof. Dr. Bragyova András oktatói munkásságának tiszteletére* (szerk.: Paulovics Anita), Miskolci Egyetemi Kiadó, 2015, 209, 214-215. o.

sok esetben előfordul az is, hogy a jogorvoslati eljárást lefolytató másodfokú hatóság lépi túl a meghatározott ügyintézési határidőt, amely mulasztás különösen a bírságszankciót tartalmazó érdemi döntés esetében látszólag az ügyfélre nézve kedvező, sok esetben azonban a tevékenységével kapcsolatos bizonytalanságot eredményezhet, miután a döntésben kerül megfogalmazásra, hogy jogsértő vagy helyes magatartást tanúsított. Emellett a jogorvoslati jogának gyakorlását nem tudja időben elkezdni, illetőleg a fellebbezés elbírálásában történő akár több hónapos csúszás is hátrányos lehet rá nézve.¹⁶⁹ Mindemellett ez nem használ az eljáró hatóság kedvező megítélésének sem. Még érdekesebb az a kérdés, hogy milyen jogorvoslati eszközzel rendelkezhet az elsőfokú hatóság a másodfokú hatóság döntésével szemben. A hatályos eljárásjogi szabályozás az elsőfokú hatóság részére nem teszi lehetővé a fellebbezési eljárásban az aggályos másodfokú döntés vitathatóságát, pedig számos esetben a másodfokú hatósági döntései ilyen megközelítésből is kontrollt érdemlőek. A jogalkotói szándék a másodfokú eljárás tekintetében arra terjed ki, hogy az elsőfokú hatóság és az ügyfél között fennálló vitát pártatlanul eldöntse. A vitában résztvevő felek ekkor azonban csak látszólag egyenrangúak, mert míg az ügyfél a másodfokú döntést bíróság előtt vitathatja, addig az elsőfokú hatóság köteles a másodfokú döntést vita nélkül tudomásul venni, és adott esetben végrehajtani.¹⁷⁰ Eljárásjogi megoldásként a hatályos szabályozás szerint csupán a hivatalból történő felülvizsgálat jogintézménye nyújthatna segítséget, de ennek megvalósulása – a gyakorlati szempontokat figyelembe véve – csekély. Álláspontom szerint a hibás másodfokú döntés azonban egyrészt az elsőfokú hatóság részére jelenthet hátrányt,¹⁷¹ másrészt pedig a társadalom védelmét szolgáló célok elérésénél fejthet ki rendkívül negatív hatást. A valódi megoldással még adós a jogalkotó. A hatályos szabályozás vélhetően abból a logikai megközelítésből indul ki, hogy az első fokon döntést kibocsátó szervnek a másodfokon eljáró hatóság a szakmai felettese, így utóbbi nem vitathatja az előbbi

¹⁶⁹ Például az eljáró hatóság által értékelendő gyártási technológia alkalmazásakor.

¹⁷⁰ Például új eljárást lefolytatni.

¹⁷¹ Például közhatalom gyakorlásával okozott kárral kapcsolatosan a jogellenesség kérdéskörét érintően. Az érintett témához tartozó megállapításaim az értekezés utolsó fejezetében kerülnek részletesen kifejtésre.

döntését.¹⁷² Többek között a hivatkozott jogesetekre is tekintettel bizonyos esetkörben érdemes felülvizsgálni ezt a megközelítést. Egy hibás másodfokú döntésnek az elsőfokú hatóságot sújtó esetleges káros jogkövetkezményeihez kapcsolódóan a probléma az érintett személyi kör tekintetében két fő csoportba sorolható. Egyrészt lehetséges azon jogorvoslatok köre, amelyben az első és a másodfokú hatóság egyetlen jogi személy keretén belül hozza meg a döntését, emellett nevesíthető azon jogviszonyok köre is, amikor a két hatóság külön jogi személy.¹⁷³ Előbbi csoportba tartozók esetében helyén valónak ítélem a szervezeten belül értékelni a másodfokú hatóság által hozott rossz döntés miatt az ugyanazon szervezetet sújtó jogkövetkezményeket, és „*belügyként*” levonni a szakmai következtetéseket, illetőleg esetlegesen megállapítani a személyi felelősséget.¹⁷⁴ Utóbbi jogviszonyok esetében, azaz amikor az első és a másodfokú hatóság nem ugyanaz a jogi személy, álláspontom szerint az elsőfokú hatóság részére olyan fórumot lenne szükséges biztosítani a másodfokon eljáró szerv döntése tekintetében, amely biztosíthatja az esetlegesen jogszerűtlenül meghozott döntés hátrányos jogkövetkezményeinek kiküszöbölését. Ez azonban már egy másik kutatás

¹⁷² Példaként két jogeset is kínálkozik. A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal élelmiszerlánc-felügyeleti szervének I-I-001/1245-12-es iktatószámú döntése, valamint az Egri Törvényszék polgári perben hozott 12.P.20.237/2014/86-os közbenső ítéletéhez kapcsolódóan a másodfokú hatóság többek között azért semmisítette meg a döntést és utasította új eljárásra az elsőfokú hatóságot, mert megítélése szerint a bizonyítási eszközként alkalmazott hatósági laboratóriumi jegyzőkönyv adminisztrációs hibája nem szabályosan lett kijavítva. Álláspontja szerint a vizsgálati jegyzőkönyvet a Ket. döntésekre vonatkozó előírásai alapján kellett volna kijavítani, amely szakmaiatlan megállapítás, mivel a vizsgálati jegyzőkönyv nem döntési forma, hanem egy közokirat, miután a hatóság akkreditált laboratóriuma a hatáskörében bocsátotta ki, és e hatóság második, helyes eredményeket tartalmazó közokirata is teljes bizonyító erővel bírt. A döntés következtében a jogsértést az új eljárásban már nem lehetett bizonyítani, és a másodfokú döntés az ügyfél részére rendkívül magas összegű polgári jogi kártérítési követelésnek nyitott utat. Másik példaként említhető az a jogeset, amikor egy másodfokú hatóság a Ket. ideiglenes intézkedés jogintézményének alkalmazandóságával kapcsolatosan téves megállapításra jutott, és egyben az ügyfélnek egy olyan kifogását is helytelenül pozitív módon elbírált, amelyet nem terjeszthetett volna be, nevezetesen, hogy egy általa megnevezett másik személyt – a vele rosszviszonyban lévő, és egyébként perbeli ellenfelét – miért nem bírságolt meg a hatóság. Az ebből eredő hátrányként az elsőfokú hatóság új eljárást folytatott le, ugyanazt a tartalmú határozatot hozta meg, amit a felügyeleti szerv által kijelölt másik másodfokú hatóság helyben hagyott. A jogerős döntéssel szembeni felperesi keresetet pedig az Egri közigazgatási és munkaügyi bíróság a 8.K27.083/2014/12. számú ítéletében elutasította.

¹⁷³ Például a fővárosi és megyei kormányhivatalok esetében, az első fokon eljáró élelmiszerlánc-felügyeleti szerveként eljáró főosztály esetében másodfokon a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (a továbbiakban: NÉBIH) jár el. Emellett számos esetben előfordul, hogy a megyei kormányhivatal járási hivatalának elsőfokú döntését ugyanannak a megyei kormányhivatalnak a főosztálya helyett a szakmai felügyeleti szerv által – például abszolút kizárási ok miatt – másik megyei kormányhivatal (a gyakorlatban annak főosztálya) kerül kijelölésre.

¹⁷⁴ Például a fővárosi és megyei kormányhivatalok esetében élelmiszerlánc-felügyeleti szerveként számos esetben első fokon az érintett kormányhivatal járási hivatalának élelmiszerlánc-felügyeleti osztálya, másodfokon pedig a kormányhivatal e feladatot ellátó főosztálya jár el.

tárgyaként jelölhető meg, mely vizsgálódásának középpontjában a közigazgatási eljárásjog, és a közigazgatási szervezetrendszeren belüli hierarchikus viszonyok összefüggései állhatnának.

5. Az európai közigazgatás jellemzői

A hazai eljárásjogi szabályozás alapvetései mellett az uniós tagság és jogszabályi környezet okán szükségszerű megvizsgálni az uniós közigazgatási környezetet, és annak jellemző vonásait is. Az impérium szempontjából az EU központi szervei között a hatalommegosztás elve nem érvényesül elkülönült formában, e szervek hatáskörei vegyesek. A legfőbb törvényhozó és egyben végrehajtó hatalommal is bíró szerv a Miniszterek Tanácsa, emellett törvényhozó hatalommal rendelkezik a Parlament és az Európai Bizottság is. A végrehajtó hatalmat a Bizottság mellett a Tanács és a tagállamok szervei is gyakorolják. A bírói hatalom megoszlik a Bíróság, a Bizottság és a tagállamok bíróságai között. Organikus értelemben az EU központi szervei közhatalommal rendelkeznek, azonban az EU közigazgatás nem tekinthető elkülönült alrendszernek, miután a végrehajtással kapcsolatos feladatokat részben a közösségi intézmények (a Tanács, és a Bizottság), részben pedig a tagállami szervek végzik. Emiatt organikus értelemben az EU közigazgatása megosztott, átfogja a Közösség és a tagállamok közigazgatását is. Materiális értelemben az európai közigazgatás – részben a közösségi és részben a tagállami – szerveknek a jog alá rendelt tevékenysége, amely igazgatás-tudományi szempontból a „*CITDÖVKE*”¹⁷⁵ modellt, a gyakorlati tevékenység szempontjából pedig a szervezési, a végrehajtási, valamint a rendelkező tevékenységet valósítja meg. A modell jól szemlélteti az EU döntéshozatali mechanizmusát is. A Célkitűzés rövid, közép és hosszú távú. Ez az igazgatás legfontosabb eleme, ugyanis a többi elem mind a célkitűzés

¹⁷⁵ Célkitűzés, Információgyűjtés és feldolgozás, Tervezés, Döntés, Végrehajtás, Koordináció, Ellenőrzés. Ez a modell egyféle szabályozási körként működik, lényege, hogy az ellenőrzés során visszacsatolás történik, amely biztosítja a célkitűzés és az eredmény összevetését. Eltérés esetén a szabályozási folyamatba beavatkozás szükséges, és a szabályozási körfolyamat mindaddig ismétlődik, amíg a kitűzött céllal nem lesz azonos az eredmény.

megvalósítását szolgálja. A modell második eleméért, az Információgyűjtésért és feldolgozásért a Bizottság a felelős, amely hasznos és új ismereteket szolgáltat a döntés meghozatalához. A Tervezés elem tartalma olyan döntési alternatívák feltárását és kidolgozását foglalja magában, amelyek lehetővé teszik a célok elérését. E tevékenység főszereplője szintén a Bizottság. A Döntés, mint a tervezési fázisban kidolgozott alternatívák közötti választás a Tanács és Parlament együttdöntési eljárásának eredményeképpen születik meg, azaz a Közösségi jog egy újabb szabálya. A Végrehajtásban a Tanács, a Bizottság, valamint a tagállamok hatóságai vesznek részt. A Tanácsnak és a Bizottságnak nincsenek a tagállamokba kihelyezett saját szervei, ezért a tagállamok apparátusa működik EU végrehajtó szervként. A Koordinációs feladatokat a Bizottság látja el, a tevékenysége a végrehajtás során nem gyakorlati természetű, hanem a különböző szervek tevékenységeinek összehangolásából, ellenőrzéséből, szükség esetén szankcionálásból áll. Az Ellenőrzési tevékenységet is a Bizottság végzi, folyamatosan figyeli a törvényesség megtartását.¹⁷⁶

Az európai közigazgatás funkcionális értelemben sajátos közfeladatokat lát el, amelyeket a közösségi és a tagállami intézmények valósítanak meg, ezek közül is a kiemelendők közé sorolt a gazdaságszervező tevékenység, miután ennek eredményeképpen valósítható meg a nemzetgazdaságok európai integrációja. Perszonális értelemben az európai közigazgatás azokat a közösségi és tagállami köztisztviselőket jelenti, akik részt vesznek a közösségi döntéshozatal előkészítésében és végrehajtásában. E tevékenységükkel egyben összeköttetést jelentenek az EU intézményei és állampolgárai között.¹⁷⁷

Az Amszterdami Szerződést követően egyre erőteljesebben kirajzolódnak az Európai Közigazgatási Térség kontúrjai, amellyel egyben megtörténtek az első lépések az egységes európai közigazgatás felé. Létrejött az Európai Közigazgatási Intézet,¹⁷⁸ amelynek alapvető feladata, hogy folyamatosan elemezze az uniós és a tagállami közigazgatási intézmények kapcsolatrendszerét. Ezen intézetben, valamint

¹⁷⁶ TORMA András: *Kísérlet az EU-intézményrendszer működése igazgatástudományi modelljének leírására*, Magyar Közigazgatás 2002. évi 7-8. sz., 388-401. o.

¹⁷⁷ TORMA András: *Az európai közigazgatás fogalma*, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXIII/2, 2005, 397-401. o.

¹⁷⁸ EIPA-Maastricht. Alapítva 1981-ben Maastrichtban, a központja Luxemburgban és a Barcelonában van.

a Firenzei Egyetem Európai Intézetében folytatott kutatások eredményeinek köszönhetően született meg Jürgen Schwarze professzor meghatározó monográfia az európai közigazgatási jogról. Az OECD/EU a SIGMA Program második dokumentumában már az Európai Közigazgatási Térség elveit fogalmazta meg a közösségi jog érvényesülésének érdekében. Ezek az elvek a megbízhatóság és kiszámíthatóság, a nyitottság és átláthatóság, a számon kérhetőség, valamint a hatékonyság és hatásosság, melyek alapján megfogalmazásra kerültek az Európai Közigazgatási Térség főbb jellemzői.¹⁷⁹ Ezek közül is leginkább kiemelhető a „jó kormányzás” elve, amelyet az Európai Bizottság a *White Paper* fejtett ki 2001-ben. A „jó kormányzás” öt alapelveként azonosítható a nyitottság, a részvétel, az elszámoltathatóság, a hatékonyság, valamint a koherencia. A Bizottság fő célként tűzte ki a közösségi politikák koherenciáját, és ennek révén azt, hogy az Unió intézményrendszere közelebb kerüljön az európai polgárokhoz. Emellett nagy jelentőséggel bír az Európa Tanácsnak a 2007-ben közzétett *Jó közigazgatásról* szóló ajánlása, amelynek mellékletét képezi a *Mintaszabályzat*. Az Európa Tanács a tagállamait ennek követésére hívta fel, amely egy minimum eljárási sztenderdet rögzít, biztosítva ezzel a tagállamok eljárásrendjeinek harmonizációját.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Főbb jellemzők: a politikai stabilitás, fenntartható, és a környezetet kímélő gazdasági fejlődés, a nemzeti képviseleti szervek súlyának csökkentése, a „jó kormányzás” öt alapelveinek érvényesülése közösségi, tagállami és önkormányzati szinten, hatékony, törvényes keretek között működő közszeaktor fenntartása, törvényes keretek között működő, politikai irányítás alatt lévő, ám semleges fegyveres erők és rendvédelmi szervek, független és fair módon eljárási szabályok által működő bírósági rendszer, a decentralizáció, a szubszidiaritás és a szolidaritás elvének érvényesülése, megbízható, átlátható és demokratikus közigazgatás, a közösségi uniós célok elérését biztosító jogintézmények és működési szabályok.

¹⁸⁰ TORMA András: *Hét tétel az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatról*, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXIX/2. 2011, 323-325. o. Megjegyzendő, hogy a Ket. a fenti követelményeknek teljes mértékben megfelel.

MÁSODIK RÉSZ

I. fejezet: Az élelmiszerlánc uniós és magyar közjogi szabályozásának alapjai

1. Az élelmiszer-biztonságról

A WHO¹⁸¹ kutatásai szerint az élelmiszer-fogyasztással összefüggésbe hozható megbetegedések száma világviszonylatban emelkedő tendenciát mutat, még az iparilag fejlett országokban is a lakosság 10-30 %-át érinti.¹⁸² Az élelmiszer-biztonságot több, egymással összefüggésben lévő tényező is befolyásolja, többek között az embernek a környezetet folyamatosan szennyező tevékenysége, amelynek következtében a káros anyagok bekerülnek az élelmiszerekbe is.¹⁸³ Az emberi tevékenység során a hulladék legnagyobb mennyiségben a háztartásokban képződik, megelőzve ezzel az ipari termelést. A klimatikus változások alapvetően érintik a mezőgazdaságot, amellyel együtt jár az új élelmiszer-károsítók megjelenése. A mezőgazdaság teljesítményével kapcsolatosan megfogalmazott fokozottabb elvárások magukkal hozzák a különféle vegyszerek, hozamfokozók erőteljesebb alkalmazását, amelyek az élelmiszerekben káros hatású anyagokként jelennek meg.¹⁸⁴ Kérdésként merülhet fel, hogy az élelmiszer-termelés – a világ népességének robbanásszerű emelkedése miatti – kényszerű dinamikus növekedésével a szigorú élelmiszer-biztonsági előírások mennyire tudják megőrizni hosszú távon a prioritásukat.

¹⁸¹ World Health Organization, az ENSZ egészségügyi világszervezete, a nemzetközi közegészségügy koordináló hatóságaként működik.

¹⁸² WHO: Food safety and foodborne illnesses, Fact sheet N°237.

¹⁸³ Például a guaragumi dioxinos szennyeződése (a guaragumi a guarbab magjának őrléséből származó anyag, melyet kiterjedten használnak az élelmiszeriparban, így többek között a jégkrémek gyártásánál is).

¹⁸⁴ DR. KERESZTÉNY Péter: *Az élelmiszerlánc-biztonság szabályozása és érvényesítése a bírósági gyakorlat tükrében*. Szakdolgozat, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Agrárjogi- és Vidékfejlesztési szakjogász képzés, 2015, 4-5. o.

Az élelmiszer-biztonság – általánosságban megfogalmazva – végső fokon a fogyasztó biztonságát jelenti. Jelesül azt, hogy az általa elfogyasztott élelmiszer szennyeződésektől és kórokozóktól mentes, vagy csupán olyan mértékben tartalmaz kórokozó mikrobákat, kémiai anyagokat, illetőleg egyéb egészségkárosodást okozni képes biológiai ágenseket, amelyek összességében sem veszélyeztetik az emberi egészséget.¹⁸⁵ E feltételnek fenn kell állnia az élelmiszerlánc teljes folyamatában, így az előállítás, a tárolás, valamint a forgalomba hozatal fázisában is. Ennek eredményeképpen az az élelmiszer, amelyet a rendeltetési célnak megfelelően készítenek és fogyasztanak el, nem veszélyeztetheti a fogyasztót, és ezzel kifejezésre jut annak közegészségügyi aggálytalansága. A biztonság három fő összetevőjeként a mikrobiológiai, a kémiai, valamint a fizikai tényezőket nevesíthetjük. Kérdésként tehető fel, hogy mikor nevezhetünk egy élelmiszert elfogadhatónak. Elsőként megállapíthatjuk, hogy legfőképpen akkor, ha biztonságosnak tekinthető. Emellett azonban szükséges más követelménynek is megfelelnie, mégpedig a minőség próbáját kell kiállnia. Ezt egyrészt a minőségi előírások összességének, másrészt viszont a fogyasztói elvárásoknak való megfeleléssel tudja teljesíteni. Ez utóbbiak közé sorolhatók a táplálkozás-élettani, az élvezeti és az alkalmassági értékek.¹⁸⁶ Amíg a biztonság alapvetően jogszabályokban, addig a minőség a kötelező érvényű normák mellett ajánlott előírásokban, valamint fogyasztói elvárásokban is kifejezést nyer. Az élelmiszer-biztonság egyik alapvető követelmény- és eszközrendszere az élelmiszer-higiénia, ez azon feltételek és rendszabályok összessége, amelyek mellett az élelmiszer elfogadhatósága és a biztonsága garantált a teljes élelmiszerláncban.¹⁸⁷ Megjegyzendő, hogy az élelmiszer-higiénia¹⁸⁸ már az egyiptomi vallási kultúrában is jelen volt, és szinte minden ókori társadalomban fontos szerepet játszott, melynek kiemelt tárgyaül a hús szolgált. A XIII. századtól a húsfogyasztás megnövekedésével kialakultak a hentes és mészáros céhek, melyek termékeit már

¹⁸⁵ A 178/2002/EK rend. 14. cikk (2) bekezdése szerint: egy élelmiszer akkor nem biztonságos, ha az egészségre ártalmas, illetve ha emberi fogyasztásra alkalmatlan. Ennek eldöntéséhez a norma különböző szempontokat állapít meg.

¹⁸⁶ A felsorolás sorrendjében például: összetétel, beltartalom; frissesség, illat, íz; feldolgozottság, tartósság, csomagolás.

¹⁸⁷ LACZAY Péter: *Élelmiszer-higiénia. Élelmiszer-biztonság*, Mezőgazda kiadó, Budapest, 2008, 3-4. o.

¹⁸⁸ Hygieia a görög mitológiában az egészség istennője.

húslátómesterek ellenőrizték. A XIX. század második felétől az orvos és állatorvos tudomány peremterületén húsvizsgálatként új szakterület alakult, ezt a hatalmas léptekkel fejlődő állatorvos-tudomány magába olvasztotta, és a XX. század első felére élelmiszer-higiéniává fejlesztette. Az élelmiszer-higiénia az élelmiszer-biztonság eszközrendszerként az élelmiszer romlástól mentes állapotát,¹⁸⁹ valamint tápláló és egészséges jellegét hivatott biztosítani. Miután az élelmiszer-biztonságot alapvetően a mikrobiológiai és a kémiai veszélyek teszik ki, az ellenük való védekezés csak az elsődleges termeléssel együtt értelmezhető, teljes élelmiszerláncra kiterjedő tevékenységgel érhető el, azaz a biztonságot végig fenn kell tartani a *termőföldtől az asztalig*.¹⁹⁰

A fogyasztók egészségét károsító anyagok 70 %-a az élelmiszerrel, a többi része pedig az ivóvízzel és a levegővel kerül be az emberi szervezetbe. Az élelmiszer eredetű ágensek: a mikrobiológiai veszélyt okozók, a kémiai szennyezők, a fizikai szennyeződésért felelős anyagok, a radioaktív szennyezők, valamint az új technológiai, biotechnológiai eredetű kockázati tényezők.¹⁹¹ A fenti veszélyek közül a kémiai szennyezők túlnyomó többsége az elsődleges termelés során¹⁹² kerül a szervezetbe, illetve utóbbiak az élelmiszer-termelő állatok és a növények felületére, a kisebb részük pedig az élelmiszer-feldolgozás során keletkezik, vagy adalékanyagokkal jut be a termékekbe. A kémiai anyagok által okozott egészségkárosodások jelentős hányada akár évek, évtizedek alatt alakul ki, így az ok-okozati összefüggések felismerése nagyon nehézkes. A fertőzött, illetve szennyezett élelmiszerek klinikai megbetegedést, valamint egyéb egészségkárosodást okozhatnak. A klinikai megbetegedés többsége élelmiszer-fertőzés (ételfertőzés), kisebb része pedig élelmiszer-mérgezés (ételmérgezés).

¹⁸⁹ LACZAY: i.m. 104. o. A romlás olyan mélyreható minőségi változás, aminek a következtében az élelmiszer emberi fogyasztásra alkalmatlanná válik. Nagymértékben csökken az élelmiszer táplálkozási, biológiai és élvezeti értéke, a benne található tápanyagok, vitaminok károsodnak, és esetenként olyan károsító anyagok, bomlástermékek keletkeznek, amelyek az emberi egészségre veszélyesek.

¹⁹⁰ LACZAY: i.m. 7-8. o.

¹⁹¹ A felsorolás sorrendjében csoportosítva: baktériumok, vírusok, sarjadó és penészgombák; állatgyógyszerek, növényvédő szerek maradácai, egyéb környezeti eredetű szennyezők (többek között toxikus fémek, dioxinok), biológiai eredetű anyagok (egyebek mellett mikotoxinok, tengeri és édesvízi biotoxinok), illetőleg természetes tartalomként előforduló toxinok (például: nitrítok, nitrátok); üvegcsillanók, fémhulladékok stb.; a Cs és Sr izotópok; a minőség-megőrzési időt növelő új előállítási technológiák.

¹⁹² A 178/2002/EK rend. 3. cikk 17. pontja szerint elsődleges termelés: „... *elsődleges termékek előállítása, termesztése vagy tenyésztése, beleértve a termés betakarítását, a fejést és a haszonállat-tenyésztést az állatok levágásáig. Ugyancsak ide tartozik a vadászat és a halászat, valamint a vadon élő termékek betakarítása.*”

Előbbi sajátja, hogy az élelmiszer nemcsak passzív közvetítő, hanem aktívan befolyásolja a mikrobák élettevékenységét,¹⁹³ a tüneteit tekintve gastrointestinalisak,¹⁹⁴ többnyire rövid lappangási idejűek, így az élelmiszer-fogyasztással való összefüggésük kideríthető. A mérgezés esetében az élelmiszer csak passzív közvetítő, így a további megbetegedés a méreganyagot tartalmazó élelmiszer fogyasztásának megtiltásával megakadályozható.¹⁹⁵ A teljesség igénye nélkül néhány kockázati tényezőt tekintve a humán fertőző betegségek háromnegyed része a zoonózisok¹⁹⁶ közé sorolható, és a túlnyomó többségük a kórokozók által fertőzött, illetve szennyezett élelmiszer elfogyasztása következtében kialakuló ételfertőzés vagy mérgezés. A leggyakoribb zoonotikus kórokozók a Salmonellák és a Campylobacter jejuni,¹⁹⁷ de ritkábban előforduló megbetegedésekért számos egyéb kórokozó is felelőssé tehető.¹⁹⁸ Ezek részben az alapanyagok elsődleges (intravitális) fertőződése révén, részben pedig másodlagosan, a vágás alkalmával, illetőleg az egyéb élelmiszer-előállítási folyamatokban, a tárolás, és/vagy a forgalmazás során „*kenődéses szennyeződések*” által kerülnek az élelmiszerekbe. A betegségek kialakulását befolyásoló tényezők: a fertőző nyersanyag, alaptermék használata; a nem megfelelő hőkezelés, hőntartás; valamint a nem megfelelő hűtés, fagyasztás.¹⁹⁹

A különböző penészgombák jelenléte a mezőgazdaságban régről ismert probléma, a termés hozamot, és a termények értékesíthetőségét csökkenti, emellett jelentős veszteséghez vezet. Az aflatoxinok a mikotoxinok egyik csoportjaként a legveszélyesebb méreganyagok közé sorolhatók, emiatt az Európai Unióban és

¹⁹³ A megbetegedés okozója az ételben lévő mikroorganizmus, baktérium, vírus vagy parazita.

¹⁹⁴ Gyomor-bél tünetegyüttes, hányás, hasmenés, hasi fájdalmak. A gyomor megbetegedését általában toxinok, míg a béltraktust érintő megbetegedéseket jellemzően fertőződések kórképek idézik elő.

¹⁹⁵ LACZAY: i.m. 9-11. o.

¹⁹⁶ A zoonotikus kórokozók olyan ágensek, amelyek képesek állatról-emberre, vagy emberről-állatra átjutni, és megbetegedést okozni.

¹⁹⁷ Az Egyesült Királyságban például külön stratégiát kellett kidolgozni a baromfikban található Campylobacter szennyeződés visszaszorítására. Lásd bővebben: Új terv a Campylobacter visszaszorítására, http://portal.nebih.gov.hu/documents/10182/21384/2013_evi_09_szam.pdf/1473c543-08d2-454b-8f69-f160cb575287, 6. o., (2016.03.09.).

¹⁹⁸ Például a Yersinia enterocolitica, vagy a verotoxin-termelő E.coli (EHEC, VTEC).

¹⁹⁹ LACZAY: i.m. 217-218, 228-230. o.

hazánkban is szigorú szabályozás alá esnek, rendszeres ellenőrzésük indokolt és szükséges.²⁰⁰ A klímaváltozás hatására Európa szerte egyre nagyobb problémát jelent a kukorica aflatoxin szennyeződése, amely az állatok szervezetébe a szennyezett takarmánnyal kerül be, és az aflatoxin gyorsan átalakulva már néhány órán belül megjelenik a tejben. Az Európai Unióban, így hazánkban is rendkívül szigorú az aflatoxinokra vonatkozó jogi szabályozás. Az aflatoxinok előfordulásának eltűrhető felső határértékét a világ legtöbb országában szabályozzák, amelyhez segítséget és támpontot Codex Alimentarius Bizottság ad, amely nemzetközileg elfogadott sokféle szennyezőanyagra, így az aflatoxinokra is meghatároz határértéket, valamint gyakorlati útmutatót dolgoz ki.²⁰¹ Az uniós és a hazai aflatoxin határértékeket a vonatkozó EU rendeletek és irányelvek tartalmazzák,²⁰² melyek egyebekben tiltják a szennyezettebb és tisztább tételek keverését.²⁰³ Természetesen valamennyi veszélyes szennyeződésre vonatkozóan jogszabály által rögzített mintavételi és értékelési módszerek, valamint határértékek vannak,²⁰⁴ melyek közül például a természetes ásványvizek *Escherichia coli*-t és egyéb coliformokat, valamint *Enterococcus*-t csekély mennyiségben sem tartalmazhatnak.²⁰⁵

Közegészségügyi szempontból a legfontosabb célkitűzés, hogy a közfogyasztásra kerülő élelmiszerek biztonságosan fogyaszthatóak legyenek, élelmiszer-mérgezést, fertőzést, illetőleg késői egészségkárosodást ne okozzanak. A hatósági ellenőrzéseknek egyúttal feladata a fogyasztók és a jogkövető

²⁰⁰ A mikotoxinok különböző penészgombák által termelt másodlagos anyagcseretermékek, melyek elfogyasztva már nagyon kis mennyiségben is mérgező hatásúak, májkárosító, rákkeltő, valamint a sejtek örökítő anyagát és a szervezet védekező rendszerét károsan befolyásoló vegyületek. Az *aspergillus* fajok előfordulása a trópusi és szubtrópusi területeken a legnagyobb, ezért ezekről a vidékekről származó termények aflatoxin szennyezettsége is sokkal gyakoribb. A magyar közvélemény a 2004-ben kirobbant paprika botrány kapcsán találkozhatott a problémával, amikor magyar örölt fűszerpaprikát keverték össze magas aflatoxin tartalmú import paprikával.

²⁰¹ A Bizottságot az ENSZ két nemzetközi szervezete, a FAO (Élelmezési és Mezőgazdasági Világszervezet) és a WHO közösen működteti.

²⁰² Az élelmiszerekre az 1831/2003/EK rend., illetve annak módosításaiban a 165/2010/ EU rend., és a 1058/2010/EU rend., a takarmányokra a 2002/32/EK irányelv ír elő szabályokat, amely a 44/2003. (IV. 26.) FVM rendeletben került átültetésre (Magyar Takarmánykódex).

²⁰³ SZEITZNÉ Szabó Mária – FRECSKÁNÉ Csáki Katalin (szerk.): *Az aflatoxin szennyezettség csökkentésének lehetőségei az élelmiszerláncban*, Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, 2013, 5-12. o.

²⁰⁴ Az élelmiszerek mikrobiológiai határértékéről szóló 2073/2005/EK rend., valamint az élelmiszerekben előforduló mikrobiológiai szennyeződésekről megengedhető mértékéről szóló 4/1998. (XI. 11.) EüM rend. meghatározzák többek között a mikrobiológiai mintavétel szempontjait, valamint a határértékeket.

²⁰⁵ 65/2004. (IV.27.) FVM-ESzCsM-GKM együttes rend. 5. § (4) bek. b).

élelmiszerlánc szereplők érdekeinek védelme, a megkárosítások, csalások és hamisítások megakadályozása is.²⁰⁶ A hazai élelmiszer-biztonsági helyzetet tekintve megállapítható, hogy az megfelel az uniós átlagnak, az Unióban pedig az élelmiszer-biztonság világviszonylatban a legjobbak közé tartozik. Magyarországon az Unióhoz történt csatlakozást követő időszakot vizsgálva a klasszikus, súlyos élelmiszer-eredetű megbetegedések (hastífusz, vérhas, stb.) megszűntek, a szalmonellózisok és a kampilobakteriózisosok száma csökkenő tendenciát mutatott, azonban még mindig az uniós átlag feletti volt. A vizsgálatok csökkenő dioxin környezeti szennyezésre utaltak, és kevesebb lett az élelmiszerek nehézfém tartalma. A növényvédőszer-maradék monitoring vizsgálati eredményei is megfeleltek az uniós átlagnak, emellett az Európai Unió Gyors Veszélyjelző Rendszerében²⁰⁷ bejelentett magyar származású termékek aránya kicsi volt. Az élelmiszer-biztonság azonban sérülékeny, miután a szövevényes élelmiszerláncból, és a nemzetközi kereskedelemről, a csalásokból és a hamisításokból adódóan a fenyegetettség folyamatos.²⁰⁸ Emiatt szükséges volt kidolgozni egy új élelmiszer-biztonsági programot, és ez később alapját képezte a fentiekben már hivatkozott élelmiszer-biztonsági stratégiának, amely az állam küldetéséként jelöli meg az élelmiszerlánc-biztonság javításával az ember, és a társadalom megóvását. Ezt elsősorban az egészség és a gazdaság védelmén keresztül, a környezeti szempontok érvényesítése mellett tervezi elérni. Cél az egészség, és a betegségektől való mentesség mellett az ember fizikai, mentális és szociális jólétének garantálása, valamint a gazdaság védelme a nemzetgazdasági érdekek érvényesítése, emellett a gazdasági folyamatok tisztaságának és fenntarthatóságának biztosítása is. A stratégia jövőképe, hogy az élelmiszerlánc-termékek (különösen az élelmiszerek) mindenkor egészségesek, kiváló minőségűek és biztonságosak legyenek, valamint azok előállítása, kereskedelme, felhasználása vagy fogyasztása során az emberek és a társadalom magas fokú tudatosságot és felelősséget tanúsítson. A stratégia két

²⁰⁶ DR. SZEITZNÉ DR. SZABÓ Mária: *HACCP és élelmiszer-biztonsági előírások az Európai Unióban*, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Továbbképző Kft., 2013, 12. o.

²⁰⁷ RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed), lásd bővebben: <https://www.nebih.gov.hu/aktualitasok/rasff/rasff.html?pagenum=1>, (2016.03.09.).

²⁰⁸ SZEITZNÉ Szabó Mária (szerk.): *Élelmiszerbiztonság: tények, tendenciák, teendők. A Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal tanulmánya az Új Nemzeti Élelmiszerbiztonsági Program megvalósításához*, Agroinform Kiadó, Budapest, 2011, 8. o.

célterületen négy stratégiai célt és tizenegy programot határoz meg. Célterületek az élelmiszerlánc-biztonsági tudásmenedzsment, és az élelmiszer-kockázatok kezelése, az előbbin belüli stratégiák a tudáscentrum kiépítése és működtetése, illetve a tudáshálózat kialakítása és az innováció, utóbbi stratégiai céljai pedig az ismert kockázatok felügyelete, valamint az ismeretlen veszélyek és elfogadhatatlan mértékű kockázatok kezelése.²⁰⁹

Az élelmiszerlánc-biztonság: annak biztosítása, hogy az élelmiszerlánc nem jelent elfogadhatatlan mértékű egészségügyi és gazdasági kockázatot sem az egyén, sem a társadalom számára. Megjegyzendő, hogy az élelmiszerlánc egyes elemeinél a kockázatokat teljesen megszüntetni nem lehet, azt csupán egy elfogadható mértékű szintre lehetséges leszorítani. A WTO SPS megállapodás²¹⁰ vezette be a megfelelő szintű védelem fogalmát,²¹¹ amely az egészségügyi (növény-egészségügyi) védelem megfelelő szintje. Ez az a mértékű biztonság, melyet az egészségügyi vagy növény-egészségügyi intézkedést hozó ország megfelelőnek tart ahhoz, hogy az a területén belül megvédje az emberi, állati vagy növényi életet vagy egészséget.²¹² Az egyes országok az elviselhető kockázat²¹³ megnevezést használják. Mindkét fogalom kifejezi, hogy nulla kockázat nem létezik, az adott ország kormányzatának van joga eldönteni a rendelkezésére álló erőforrások és a feladatok prioritásának függvényében, hogy milyen mértékű kockázatot tart nemzeti szinten elfogadhatónak, illetve azt, hogy milyen közegészségügyi célt kíván elérni.²¹⁴

Minden kormányzattal szemben jogos igényként merül fel, hogy a fogyasztók számára csak biztonságos élelmiszer legyen elérhető. Ennek ellenére a szakemberek mindig is tudatában voltak annak, hogy az élelmiszerek biztonságossága csak relatív fogalom lehet. Feltehető a kérdés, hogy milyen élelmiszert lehet biztonságosnak

²⁰⁹ A 2013-2022 közötti időszakra vonatkozó élelmiszer-biztonsági stratégia, 7-10. o., lásd bővebben: <http://elbs.hu/>, (2016.02.21.).

²¹⁰ WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, (megegyezés a közegészségügyi és növény-egészségügyi intézkedések alkalmazásáról).

²¹¹ ALOP (Appropriate Level of Protection).

²¹² Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal: Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégia 2013-2022, 17. o.

http://elelmiszerlanc.kormany.hu/download/4/39/70000/%C3%89LBS%204_1_20130711.pdf, (2016.03.12).

²¹³ TLR (Tolerable Level of Risk).

²¹⁴ DR. SZEITZNÉ DR. SZABÓ Mária (szerk.): *Élelmiszer-biztonsági helyzetelemzés és kockázatelemzés. A Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal tanulmánya a kockázatalapú hatósági ellenőrzések végzéséhez, prioritások meghatározásához*, Agroinform Kiadó, Budapest, 2008, 25. o.

tekinteni, és az minden fogyasztó számára valóban az. Az olyan élelmiszer előállítás, ami a társadalom minden csoportja részére biztonságosan fogyasztható – beleértve az élelmiszer-allergiás és az immunhiányos tünetekben szenvedőket is –, rendkívül magas költségeket jelentene, és korlátozná a lakosság által elérhető élelmiszerek választékát. Azt a tényt, hogy az élelmiszer nem lehet mindig és mindenki számára biztonságos, azok az utólag felderített esetek is bizonyítják, amelyekben megállapítást nyert, hogy az adott élelmiszert – a tudás és a technikai fejlettség adott szintjén – nem lehetett volna biztonságosabban elkészíteni. Így a legmagasabb célként azt lehet kitűzni, hogy annyira biztonságos élelmiszert kell előállítanunk, amely az adott körülmények között az egyáltalán lehetséges. Arra a tényre, hogy egy élelmiszer csak egy bizonyos mértékben lehet biztonságos, azok a szakkifejezések is rámutatnak, amelyek az élelmiszerek mikrobiológiai kockázatbecsléssel egyidőben nyertek teret. Ilyen például az elfogadható kockázat szintje, vagyis a fogyasztók által elfogadható védelem megfelelő mértéke, amely a kockázatelemzés módszerén alapul.²¹⁵

Az élelmiszerláncban számolni kell azzal a lehetőséggel is, hogy valamely üzletlánc vagy vállalkozás termékeit megmérgezik, illetve az ezzel történő fenyegetéssel. Az ilyen esetek jelentős gazdasági, erkölcsi kárral járhatnak, pánikot kelthetnek, és esetleg tömeges megbetegedést okozhatnak. A szándékos szennyezés történhet nyereségvágyból, egyéni bosszúból, illetőleg gazdasági zsarolás, vagy terrorista fenyegetés eszközeként, melyekkel szemben minden eszközzel fel kell lépni. A védelem első és legfontosabb eleme a megelőzés. A megfelelő elővigyázatosság összekapcsolva egy erős felügyelettel, a védelem leghatékonyabb módját eredményezi. A vállalkozások rendkívüli eseményekre történő felkészülését ma már számos nemzetközi útmutató, program segíti, ilyen például a WHO dokumentuma,²¹⁶ amely az élelmiszer-terrorista események esetére ad jól összefoglalt megelőzési és intézkedési útmutatást az élelmiszerlánc szereplői számára. Az USA speciális szabályozást is bevezetett 2002 nyarán, amikor hatályba

²¹⁵ SZEITZNÉ Szabó Mária: *Élelmiszerbiztonság az Európai Unióban*, Élelmiszeripari Vállalkozások Kézikönyve sorozat, KJK-KERSZÖV, 2004, 7-8. o.

²¹⁶ A WHO által 2002-ben kiadott, 2008-ban átdolgozott „*Terrorist Threats to Food*”.

léptette a bioterrorizmus elleni védelem érdekében kidolgozott törvénycsomagot.²¹⁷ Ennek értelmében többek között az amerikai fogyasztásra szánt élelmiszert termelő, feldolgozó, csomagoló, illetve tároló vállalkozásoknak kérniük kell nyilvántartásba vételüket az Élelmiszer- és Gyógyszer-engedélyezési Hivatalnál,²¹⁸ valamint az import élelmiszer-szállítmányokat előzetesen be kell jelenteni. Az Európai Unió a kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó európai programjának kidolgozását 2004-ben kezdte meg, melynek eredményeként 2008 decemberében fogadták el az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javításának szükségességéről szóló irányelvet.²¹⁹ Ez meghatározza a tagállamok és üzemeltetők kötelezettségeit, az európai kritikus infrastruktúra ágazatok listáját, valamint a kritikus infrastruktúrák tagállamok általi kijelölésére vonatkozó eljárást. A hatékony védelem *aranyszabályának* elemei többek között: az élelmiszer-védelmi terv készítése, ebben elemezni kell a sebezhető pontokat, műveleti lépéseket, és összegezni kell a megelőzés érdekében teendő intézkedéseket; ellenőrizni kell a beszállítók megbízhatóságának, és a beszállított nyersanyagok biztonságosságát; korlátozni kell a kritikusnak tekinthető helyekre való bejutást; valamint a termelési területekre belépő egyéb (belső és külső) személyeket ellenőrizni, a mozgásukat felügyelni kell. Emellett az előállítási folyamatokat lehetőség szerinti zárttá kell tenni.²²⁰

2. Az élelmiszerlánc egységes szabályozásának előzményei

Minden uniós tagállam alapvető feladatai közül kiemelkedő fontosságú, hogy a polgárainak és a területén tartózkodó más személyeknek biztosított legyen az emberi élet, az egészség, valamint a testi épség védelme. Ezek sorába tartozik többek között az egészséges élelmiszerekhez való hozzáférés biztosítása is. Ennek

²¹⁷ „Bioterrorism Act”.

²¹⁸ FDA (Food and Drug Administration).

²¹⁹ 2008/114/ EK irányelv.

²²⁰ SZEITZNÉ SZABÓ Mária (szerk.): *Élelmiszervédelmi útmutató vállalkozásoknak. A Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal javaslatai élelmiszereink védelme, egészségünk, valamint a vállalkozások jó hírnevének megőrzése érdekében*, a Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal kiadványa, Agroinform Kiadó és Nyomda, Budapest, 2010, 7-12. o.

érdekében a tagállamok egyrészt az Európai Unió, másrészt a nemzeti jogalkotói munka eredményeként biztosított jogszabályokban foglaltaknak megfelelően látják el a végrehajtó szerveiken keresztül e védelemmel kapcsolatos feladatokat. Ehhez magas színvonalú közigazgatási jogi szabályozás szükséges, mely komplex feladat ellátása meglehetősen nagyszámú jogszabály alkotását és alkalmazását igényli, miután a szabályozni kívánt terület rendkívül szerteágazó, és az egymáshoz kapcsolódásuk miatt el sem különíthetőek. Kiemelt fontossággal bírnak az EU másodlagos jogforrásai, amelyek megteremthetik az egységes és zökkenőmentes jogalkalmazást a jogalkotó által megfogalmazott célok minél hatékonyabb elérése érdekében. Az Európai Unió közigazgatása így meghatározó szerepet játszik a tagállamok szabályozási feladataiban, és egyre inkább körvonalazódik egy európai integrált közigazgatás intézményének megvalósulása. Mindezek tükrében érdemes áttekinteni az EU közigazgatásának jellemző vonásait.

Az Európai Unióban az élelmiszerlánc uniós rendeletek által szabályozott, az élelmiszer- és takarmányjog közösségi rendelkezései, valamint az állategészségügyre és állatvédelemre vonatkozó előírásai a teljes élelmiszerláncra vonatkozóan meghatározzák a tagállamok által követendő szabályokat, valamint keretet biztosítanak a részletesebb normákat adó nemzeti jogszabályok tartalmának.²²¹ A jogszabályi hierarchia miatt az uniós rendeletekkel a tagállami jogszabályok nem lehetnek ellentétesek, ugyanakkor előbbiek – a tagállamok nemzeti jogszabályi, és gazdasági környezetének sokszínűsége miatt – bizonyos esetekben nem tartalmaznak teljes részletességgel bíró előírásokat. Elsődlegesen célokat, a rendeletek végrehajtásakor alkalmazandó fogalmakat, valamint a tagállamokra és az élelmiszerlánc szereplőire vonatkozó jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg, ezeken belül általánosan megfogalmazott pontokba szedve tartalmazznak előírásokat. A valamennyi tagállam számára kötelezően végrehajtandó rendeletek előírásai miatt az élelmiszerlánc szabályozása az Unióban egységesnek tekinthető, a nemzeti jogszabályok az uniós rendeletek előírásainak megfelelő részletszabályokat írnak elő. Ezek ugyan némileg eltérő

²²¹ Az élelmiszerlánc szabályozásával kapcsolatos uniós és hazai jogszabályok gyűjteményét lásd: http://www.nebih.gov.hu/szakteruletek/szakteruletek/elemiszer_takarmanybiztonsag/jogszabalyok/hazaijogszabalyok/elemjogsz.html?query=jogszab%C3%A1lygy%C5%B1tem%C3%A9ny, (2016.02.19.).

súlyú jogkövetkezményeket tartalmazhatnak, azonban az egyes rendeletekben megfogalmazott elvekkel nem ütköznek, így az élelmiszerlánc tagállami szintű szabályozása harmonizáltnak tekinthető, mely normák halmazának összessége jelenti az élelmiszerjogot.²²²

Az európai élelmiszer-biztonsági szabályozás több mint ötven éves múlttal bír, melynek kezdetei egy 1962. évi Tanácsi irányelvre vezethetők vissza.²²³ A szabályozás folyamatában nagy előrelépést jelentett, az ún. BSE²²⁴ válság, ami miatt az élelmiszerek biztonsága a politikai érdeklődés középpontjába került. A betegség 1986. év novemberi megjelenése, valamint járványszerű terjedése a következő négy évben súlyos anyagi károkat okozott Egyesült Királyság részére, emellett negatív hatást gyakorolt az egész élőállat- és a marhahús-kereskedelemre az EU-tagállamokban és az EU-n kívüli országokban egyaránt. A betegség emberre történő átvitelének lehetősége, azaz a BSE és a Creutzfeld-Jacob betegség közötti kapcsolat lehetősége válságintézkedésekre, valamint az élelmiszer-biztonsággal kapcsolatos erőteljesebb lépésekre készítette az Európai Uniót. Az események hatására 1997. április 30-án megjelent a „Zöld Könyv”, amely az élelmiszerek közösségi szabályozásának alapvető céljait tartalmazta. A 2000. január 12-én megjelent „Fehér Könyv” az élelmiszer-biztonságról már egy átfogó, új programot fogalmazott meg. Lefektette a magas szintű fogyasztói egészségvédelem alapkövét, és egyidejűleg biztosította az egységes belső piac hatékony működését. Kezdeményezte többek között az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság²²⁵ létrehozását, valamint az élelmiszer-biztonsági szabályozás továbbfejlesztését és modernizálását.²²⁶ Módosító javaslatokat követően született meg az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság

²²² A 178/2002/EK rendelet 3. cikk. 1. pontja szerint az élelmiszerjog: „... általában az élelmiszerekre és különösen az élelmiszerek biztonságára vonatkozó, a Közösségben vagy az egyes tagállamokban elfogadott törvények, rendeletek és közigazgatási rendelkezések; a fogalom vonatkozik az élelmiszerek, valamint az élelmiszertermelés céljára tenyésztett állatok takarmányozására használt takarmány termelésének, feldolgozásának és forgalmazásának minden szakaszára.”

²²³ A Tanács irányelve az emberi fogyasztásra szánt élelmiszerekben történő felhasználásra engedélyezett színezőanyagokra vonatkozó tagállami előírások közelítéséről, 1962. október 23.

²²⁴ Bovine Spongiform Encephalopathy, a szarvasmarhák szivacszerű agyvelőbántalma.

²²⁵ EFSA.

²²⁶ SOMOGYI Árpád – FALUDI Roland – TALABÉR Klára: Az Európai Unió élelmiszer-biztonsági szabályozása, In: *Élelmiszer-biztonság EU-szabályozás* (szerk.: Kovács Ferenc – Bíró Géza), Agroinform Kiadó, Budapest, 2003, 15-21. o.

létrehozásáról és az élelmiszer-biztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló rendelet.²²⁷ Megfogalmazásra került többek között az unió élelmiszerjogának alapelve, melyben a meghatározott cél – az EGK-t létrehozó, 1957. március 25-én aláírt Római Szerződésben a négy alapszabadság egyikeként rögzített áruk szabad mozgásának elvén nyugvóan –, hogy a biztonságos és egészséges élelmiszer szabad mozgása biztosított legyen a belső piacon. Alapelveként rögzítésre került az átfogó, egységes megközelítés; a felelősség az élelmiszer-biztonságért; a nyomon követhetőség; a következetesség, hatékonyság, dinamizmus és átláthatóság; a kockázatelemzés; valamint az elővigyázatosság alapelve.

Az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság küldetéseként említhető többek között az élelmiszer, valamint a takarmány-biztonsággal kapcsolatos tudományos tanácsok adása, tudományos és szakmai segítség nyújtása a közösségi törvényhozás, valamint a közvetlenül vagy közvetve kapcsolódó politikák részére. A hatóság feladatai között sorolható fel egyebek mellett független információk szolgáltatása az érintett területekhez tartozó ügyekben, a kockázatokra történő figyelemfelhívás, valamint a lehető legjobb tudományos szakvélemények elkészítése a Közösség intézményei és a tagállamok számára a közösségi törvények által előírt esetekben, és a Hatóság küldetéséhez tartozó összes kérdésben.²²⁸

A rendelet értelmében a biztonságos és egészséges élelmiszerek szabad mozgása lényeges eleme a belső piacnak, amely jelentős mértékben hozzájárul az állampolgárok egészségéhez és jó közérzetéhez, valamint szociális és gazdasági érdekeikhez. Az élelmiszerek és takarmányok Unión belüli szabad mozgása csak úgy érhető el, ha a tagállamok élelmiszer- és takarmány-biztonsági követelményei között nincs jelentős különbség. A tagállamok élelmiszerjogának koncepciói, elvei és eljárásai között fontos különbségek vannak, amelyeket emiatt megfelelően közelíteni kell egymáshoz, hogy a tagállamokban és az Unió szintjén létrejöjjön az élelmiszerekre és takarmányokra irányadó intézkedések egységes alapja. Az élelmiszer-biztonság kellően átfogó és egységes megközelítése érdekében szükség

²²⁷ 178/2002/EK rend.

²²⁸ 178/2002/EK rend. 22-23. cikk.

van az élelmiszer- és takarmány-biztonságot közvetlenül és közvetve befolyásoló rendelkezések széles körét átfogó élelmiszerjogra.

Az élelmiszerjog részeként említhető legfontosabb uniós jogszabályok az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az élelmiszer-higiéniáról, az állati eredetű élelmiszerek különleges higiéniai szabályainak megállapításáról, az emberi fogyasztásra szánt állati eredetű élelmiszerek hatósági ellenőrzésének megszervezésére vonatkozó különleges szabályok megállapításáról, emellett a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályokról rendelkeznek.²²⁹

Az élelmiszerlánc szabályozásának kiemelt szerepe indikátorként szolgálhat az egységes európai közigazgatás kialakításához, miután tárgyat tekintve mind a fogyasztók egészsége, mind pedig a gazdasági érdekek súlya meghatározó befolyást gyakorolhat, és egyben modell értékű lehet az integrált közigazgatás megvalósításához. Mindez azt jelenthetné, hogy a tagállami közigazgatási rendszerek erőteljesen egységesülhetnének, és a „CITDÖVKE” igazgatástudományi modell végrehajtási eleme sem tagállamonként különbözőképpen, hanem a Bizottság irányítása által egységes formában valósulhatna meg. E központosítottság előnye továbbá az lehetne, hogy e fenti modell szabályozási körként is eredményesebben tudná ellátni a feladatát, miután az ellenőrzés megállapításainak visszacsatolása is közvetlenebb, gyorsabb és hitelesebb lenne az EU központi szervei felé. Ennek eredményeképpen a másodlagos jogforrások is a szükséges időben és mértékben módosíthatóak lennének, emellett az uniós szintű, egységes szabályozást kívánó újabb területek részére pedig e magasabb szintű szabályozás lenne biztosítható.

Álláspontom szerint a tagállamokban a rendeleti szabályozási szinten megvalósuló „CITDÖVKE” nélkülözhetetlen a gyors és hatékony, alacsonyabb szintű rendelkező tevékenység és az eredményesebb végrehajtás érdekében. E szabályozási szinten követhetőek le a leggyorsabban a társadalmi igények változásai. A rendeleti, valamint a törvényi szintű szabályozási kör sikereőbb

²²⁹ 178/2002/EK rend. preambulum (1), (3), (4)-(5), (11) bek. Az uniós szabályozás további kiemelten fontos, kapcsolódó másodlagos jogforrásai, a 852/2004/EK rend., a 853/2004/EK rend., a 854/2004/EK rend., és a 882/2004/EK rend.

működése érdekében azonban az ellenőrzés eredményének visszacsatolása – és az ezáltal meginduló újabb szabályozási körfolyamat gyorsítása – érdekében az ellenőrzést e szabályozási kör tekintetében nem, vagy nem kizárólagosan a tagállami „CITDÖVKE” szereplőinek feladatául lehetne megjelölni. A folyamathoz rendelt külső felelős szerv megfelelő jogosítványok birtokában kontrollt tudna gyakorolni a szükségeszerű újraszabályozás időbeni és megfelelő szintű megvalósításával kapcsolatban. Ez egyben egy függőségi viszonyt is feltételezne a külső szerv és a kontroll alatt lévő végrehajtó, rendelkező szerv között. Így a szabályozás eredményének ellenőrzésében részt vállalhatna külső szervként a Bizottság, illetőleg annak valamely képviselője, amely az érintett tagállam végrehajtásért felelős szervével együttesen tudná a nemzeti szintű szabályozásban a korrekciókat kikényszeríteni az eredményesebb végrehajtás érdekében.

Az Európai Bizottság Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatósága²³⁰ alá tartozó Élelmiszerügyi és Állat-egészségügyi Hivatal (a továbbiakban: FVO)²³¹ előre megtervezett kontroll-program keretében ellenőrzi a tagállamokban az élelmiszerlánc biztonságát. Ennek során felméri, hogy az adott tagállam milyen mértékben tudja betartatni az uniós jogszabályokat, és ezen keresztül milyen mértékben tudja biztosítani az élelmiszerek biztonságát. Az ellenőrzések egyrészt szektorális szintűek, például az állatvédelemre vagy az állat-egészségügyre koncentrálóak, másrészt pedig lehetnek a teljes élelmiszerlánc biztonságát átfogóak. A hivatal a vizsgálatának eredményeit figyelembe véve az érintett tagállam részére ajánlást készít, és a tagállam huszonöt napon belül reagál az abban foglaltakra. Az ajánlásban – amennyiben az szükséges – intézkedések megtételére tesz javaslatot a hivatal, amelynek figyelembe vételével a tagállam akciótervet dolgoz ki az esetleges hibák kiküszöbölésére. A hivatal ezt követően elkészíti a jelentését, és közzéteszi az anyagot a saját honlapján, amely bármely ország számára, így nem uniós állam részére is elérhető.²³² Az uniós kontroll analógiájaként – például az FVO feladatául kijelölve – a nemzeti jogszabályokra vonatkozóan, azok szakszerű megalkotása,

²³⁰ Directorates-General Health and Food Safety (DG SANTE), lásd bővebben: http://ec.europa.eu/dgs/health_food-safety/about_us/who_we_are_en.htm, (2016.03.25.).

²³¹ Élelmiszeripari és Állat-egészségügyi Hivatal (Food and Veterinary Office).

²³² Lásd bővebben: http://ec.europa.eu/food/food_veterinary_office/index_en.htm, (2016.02.19.).

illetőleg végrehajtása tekintetében független kontrollszerv végezhetné az ellenőrzést, és ezzel együtt a visszacsatolást, amelynek eredménye hatékonyan elősegítené a jogalkotói, valamint a jogalkalmazói tevékenységben szükségszerűen alkalmazandó korrekciókat.

Az egyes területek szabályozásának teljes integrációja azonban nem valószínűsíthető, mert egyrészt a tagállami rendeleti szintű szabályozások rugalmassága és gyorsasága a társadalmi változások lekövetéséhez rövid távon mellőzhetetlen, másrészt amíg az egyes anyagi jogi és eljárásjogi szabályok teljes harmonizációja megvalósítható, addig a tagállamok közötti gazdasági erőkülönbségek miatt mindig is lesznek olyan területek, amelyek az adott tagállamra specifikáltnak kell, hogy a közigazgatási jogviszonyokat elrendezzék.²³³

3. Az Unió élelmiszerlánc-biztonsági alaprendelete

Az élelmiszerlánc egységes és átfogó szabályozásában az egyik legmeghatározóbb az élelmiszerjog általános céljait, elveit és követelményeit is megfogalmazó rendelet.²³⁴ E jogszabály többek között megállapítja, hogy a biztonságos és egészséges élelmiszerek szabad mozgása lényeges eleme a belső piacnak, és jelentős mértékben hozzájárul az állampolgárok egészségéhez, jó közérzetéhez, valamint a szociális és gazdasági érdekeikhez. Az ehhez kapcsolódó politikának gondoskodnia kell az emberi élet és egészség magas szintű védelméről, és olyan intézkedésekre van szükség, amelyek megakadályozzák, hogy nem biztonságos élelmiszerek ne kerülhessenek a piacra. Ugyanakkor az élelmiszerjognak tartalmaznia kell az élelmiszer-termelésre szánt állatok

²³³ Például az alkalmazandó szankciórendszert a tagállamok gazdasági szereplőinek súlyához mérten szükséges differenciálni, amelynek tagállamonként eltérőnek kell lennie. Nem sújtható azonos szankcióval (bírsággal) ugyanazért a szabálysértésért egy tőkeerős nyugat-európai és egy közép-kelet európai gazdasági szereplő. Amíg a nyugat-európai részére kiszabott bírság összege megfelelően szolgálja a speciális prevenciót, addig az a közép-kelet-európai gazdálkodó működését ellehetetlenítené. Amennyiben viszont a bírságok szintje csupán a közép-kelet-európai gazdasági szereplő tőkeerejéhez igazodna, akkor a nyugat-európai gazdálkodó részére nem nyújtana megfelelő visszatartó erőt. A probléma a jelentős határértékek miatt túl-ig szankciórendszerrel sem fogható át, mivel az ilyen tág értékhatárok közötti mérlegelési jogkör túl nagy szubjektivitáson alapulhatna.

²³⁴ 178/2002/EK rend.

takarmányaira alkalmazandó szabályozásokat is, amelyeknek hasonló biztonságot kell tudniuk nyújtani, mint az élelmiszerekre vonatkozóaknak. Emellett többek között gondoskodni kell arról, hogy a fogyasztók és az élelmiszerlánc szereplők megbízzanak az élelmiszerjogot kialakító döntési folyamatokban, a jogszabályok tudományos megalapozottságában, valamint az egészség és egyéb érdekek védelmét ellátó intézményekben. Olyan esetekben, amikor fennáll az életet és egészséget fenyegető kockázat, és e helyzet tudományos megítélése még bizonytalan, az elővigyázatosság elve érvényesül, amely egyben akadályozhatja az élelmiszerek és a takarmányok szabad mozgását, e hatás miatt egységes alapokra kell helyezni ezen elv alkalmazását. Amennyiben az élelmiszerek és a takarmányok nem nyomon követhetőek, az veszélyezteti az élelmiszer-biztonságot és e termékek belső piacát is, emiatt szükséges létrehozni egy átfogó nyomon követési rendszert, amelynek segítségével végre lehet hajtani a veszélyes termékek célzott és pontos kivonását a piac más termékeinek és szereplőinek szükségtelen zavarása nélkül, és egyben a fogyasztók, az élelmiszerlánc szereplő, valamint a felügyeleti szervek tájékoztathatók. Az élelmiszer-, illetve takarmány-vállalkozás feladata és felelőssége a nyomon követhetőség rendszerének kidolgozása és biztosítása, valamint ennek segítségével többek között az általa átvett élelmiszer, takarmány, alapanyag, élőállat származásának, valamint azok továbbadásának meghatározhatósága. Emellett a rendelet az élelmiszer-vállalkozás feladatául jelöli meg az élelmiszer biztonságának garantálását – hasonló a kötelezettség a takarmány-vállalkozások felé a takarmányokkal kapcsolatosan is –, a tagállamok pedig az illetékes hatóságaik ellenőrző tevékenységeiken keresztül vállalják a felelősséget az élelmiszerek, illetőleg a takarmányok biztonságáért.²³⁵

A rendelet rögzíti egy hatékony, széleskörű gyorsriasztási rendszer felállításának szükségességét is, amelynek működtetője a Bizottság, a rendszer mint hálózat tagjai pedig a Bizottság, a tagállamok és az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság. A veszélyhelyzetek megoldására olyan egységes intézkedések megtételei szükségesek, amelyek képesek megelőzni azok kialakulását, vagy csillapítani hatásukat. Ennek érdekében a Bizottságnak rendelkeznie kell az e helyzetekben

²³⁵ 178/2002/EK rend. preambulum (1), (2), (7), (9)-(10), (20)-(21), (28)-(31) bek.

alkalmazandó egységes, a körülményekhez igazított válságkezelési eljárásokkal, az élelmiszerlánc átfogóbb jellegű, egységes megközelítéséhez pedig az Élelmiszerlánc és Állat-egészségügyi Állandó Bizottság²³⁶ működtetése szükséges.²³⁷

A rendelet célként fogalmazza meg magas szintű az emberi egészségvédelem, valamint a fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos érdekvédelem alapjainak megteremtését, rögzíti az élelmiszerekkel és a takarmányokkal kapcsolatos alapelveket, valamint az élelmiszerjog szabályaiban egységesen alkalmazandó és értelmezendő alapfogalmakat.

A rendelet tárgyi hatálya kiterjed az élelmiszer és takarmány termelésének, feldolgozásának és forgalmazásának minden szakaszába tartozó tevékenységre, emellett kizárja az alól a háztartásokban saját fogyasztásra szánt elsődleges termelést vagy a saját fogyasztására szánt élelmiszerek feldolgozását, kezelését vagy tárolását.²³⁸ A személyi hatály csupán a rendelet tartalmából következtethető ki. Értelmezés útján azonosítható a rendelet hatálya alá tartozó személyi kör, e jogszabály ugyanis az élelmiszer- és takarmányipari vállalkozások kötelezettségeit részletezi,²³⁹ az e csoportokba tartozó személyeket pedig a „fogalommeghatározásokban”²⁴⁰ azonosítja. A norma rendelkezik továbbá az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság létrehozásáról, annak feladatairól, szervezetéről és működésének szabályairól is.²⁴¹

A rendelet által megfogalmazott alapelvek között említhetők például, hogy az élelmiszerjognak a célok megvalósítása érdekében a kockázatelemzésre kell támaszkodnia, ehhez kapcsolódóan a kockázatértékelést a rendelkezésre álló tudományos eredmények alapján és átlátható módon kell elvégezni.²⁴²

²³⁶ E Bizottság az Állat-egészségügyi Állandó Bizottság, az Élelmiszerügyi Állandó Bizottság és a Takarmányok Állandó Bizottsága, valamint a növényvédő termékekre és a maximális szennyezőanyag-tartalomra vonatkozó megengedett mennyiség meghatározása tekintetében a Növény-egészségügyi Állandó Bizottság helyébe lépett.

²³⁷ 178/2002/EK rend. preambulum (59)-(62) bek.

²³⁸ 178/2002/EK rend. 5-6. cikk.

²³⁹ 178/2002/EK rend. 19-20. cikk.

²⁴⁰ 178/2002/EK rend. 3. cikk.

²⁴¹ 178/2002/EK rend. III. fejezet.

²⁴² 178/2002/EK rend. 1. cikk (3) bek.

Megjegyzendő, hogy az élelmiszerjognak az egészséget veszélyeztető kockázatok²⁴³ csökkentése, kiküszöbölése vagy elkerülése érdekében a kockázatelemzés eszközét kell alkalmaznia, melynek három egymással összefüggő eleme a kockázatértékelés,²⁴⁴ a kockázatkezelés²⁴⁵ és a kockázati kommunikáció.²⁴⁶ A kockázatelemzés elemeinek rendszerezett módszerei nyújtanak hatékony, arányos és célzott segítséget a végrehajtandó intézkedések meghatározásához.²⁴⁷ További alapelvként rögzíti a rendelet a már előzőekben említett elővigyázatosság elvét, amely alkalmazásának szükségességét az egészségkárosító hatások lehetőségének fennállása jelenti, és szükség esetén – amíg a helyzet megítélése tudományos szempontból nem tisztázott – ideiglenes kockázatkezelési intézkedéseket lehet bevezetni. Ezen intézkedéseknek arányosaknak kell lenniük, és csak olyan mértéken lehet korlátozniuk a kereskedelmet, amennyire az feltétlenül szükséges, emellett az intézkedést ésszerű időn belül felül kell vizsgálni. A rendelet egyik célja a fogyasztók érdekeinek védelme, amelynek keretében az élelmiszer-vállalkozásoktól megkövetelt megfelelő tájékoztatással elősegíti számukra az élelmiszerek megfelelő kiválaszthatóságának lehetőségét, emellett meg kívánja előzni a csalárd, megtévesztő gyakorlatok alkalmazását, az élelmiszerek hamisítását, valamint az egyéb félrevezető módszerek alkalmazásának lehetőségét.²⁴⁸ Az átláthatóság elve alapján a rendelet szerint az élelmiszerjog egyes jogszabályainak megalkotása, kontrollja során az állampolgárokkal folytatott konzultációra van szükség, ezen kívül veszély esetén a hatóságok tájékoztatják az állampolgárokat az egészséget

²⁴³ A 178/2002/EK rend. 3. cikk 9. pontja szerint a kockázat: „... egy veszély következményeként jelentkező, egészségkárosító hatás és a hatás súlyosságának valószínűsége.”

²⁴⁴ A 178/2002/EK rend. 3. cikk 11. pontja szerint a kockázatértékelés: „... egy tudományosan megalapozott eljárás, amely négy lépésből áll: a veszély azonosítása, a veszély jellemzése, a veszélynek való kitettség értékelése és a kockázat jellemzése.”

²⁴⁵ A 178/2002/EK rend. 3. cikk 12. pontja szerint a kockázatkezelés: „... a kockázatértékeléstől eltérő eljárás, amelynek során az érdekelt felekkel konzultálva mérlegelik az alternatívákat, tekintettel a kockázatértékelésre és az egyéb indokolt tényezőkre, majd szükség esetén kiválasztják a megfelelő megelőzési és ellenőrzési eljárásokat.”

²⁴⁶ A 178/2002/EK rend. 3. cikk 13. pontja szerint a kockázati kommunikáció: „... a kockázatelemzés folyamatában az információk és vélemények interaktív cseréje a veszélyekről és kockázatokról, a kockázatokkal összefüggő tényezőkkel és a kockázat megítélésével kapcsolatban a kockázatértékelők, a kockázatkezelők, a fogyasztók, az élelmiszer- és a takarmányipari vállalkozások, a tudósok és egyéb érdekelt felek között, többek között a kockázatértékelés eredményeinek értelmezéséről és a kockázatkezelési döntések okáról.”

²⁴⁷ 178/2002/EK rend. preambulum (17) bek.

²⁴⁸ 178/2002/EK rend. 7-8. cikk.

veszélyeztető kockázatok jellegéről, valamint a kockázat megelőzésére, csökkentésére vagy a felszámolása érdekében megtett intézkedésekről.²⁴⁹

A rendelet által rögzített fogalmak az élelmiszerjog alapjául szolgálnak, e jogszabályanyag nemzeti szintű alkotórészei e meghatározásokat tartalmazzák, vagy visszautalnak a rendeletben szereplő fogalmakra. Alapvetőnek tekintendő az élelmiszer és a takarmány fogalmának meghatározása, amelyek egyben segítenek kijelölni e rendelet és más kapcsolódó jogszabályok tárgyi hatályát is. A rendelet alapján:

„... az „élelmiszer” minden olyan feldolgozott, részben feldolgozott vagy feldolgozatlan anyagot vagy terméket jelent, amelyet emberi fogyasztásra szánnak, illetve amelyet várhatóan emberek fogyasztanak el.”²⁵⁰

Kiemelten fontos alapfogalomnak számítanak továbbá a „forgalomba hozatal”, a „nyomon követhetőség”, az „élelmiszeripari vállalkozás”, a „takarmányipari vállalkozás”, valamint „a termelés, a feldolgozás és a forgalmazás szakaszai” is.

A rendelet szerint egy élelmiszer abban az esetben nem tekinthető biztonságosnak, amennyiben az az egészségre ártalmas, valamint akkor, ha az emberi fogyasztásra alkalmatlan, mely kitételek eldönthetőségéhez a továbbiakban támpontok is szolgálnak.²⁵¹ Álláspontom szerint e definíció egyik elemeként szükségszerű szerepeltetni azt is, amikor egy élelmiszer nyomon követhetetlen. Ez esetben ugyanis az élelmiszer eredete, az előállításával, tárolásával, szállításával kapcsolatos információk részben vagy egészben hiányoznak, emiatt ez rendkívüli kockázatot jelent, amely már önmagában alapjaiban megdönti a biztonságosságra vonatkozó elvárásokat. A hatóságok jogalkalmazási gyakorlata és tapasztalatai, valamint a későbbiekben ismertetett jogesetek bírósági döntései is alátámasztják, hogy a nyomon követhetetlen élelmiszer nem biztonságos, így nem hozható forgalomba. A rendelet alkotója erről az alapvetésről hallgat, az erre vonatkozó következtetéseket csupán a rendelet 14. cikkének (3) és (9) bekezdéseinek együttes értelmezésével lehet közvetetten levonni, a hiba egyértelműségére és súlyosságára

²⁴⁹ 178/2002/EK rend. 9. cikk.

²⁵⁰ 178/2002/EK rend. 2. cikk.

²⁵¹ 178/2002/EK rend. 14. cikk (2) bek.

tekintettel azonban ezt egyrészt szükségszerű, másrészt pedig praktikusabb *expressis verbis* a 14. cikk. (2) bekezdésének újabb pontjaként kinyilvánítani.

E fentiekben ismertetett jogalkotói hiányosság lényeges problémaként azonosítható, és a szabályozás elégtelensége jelentősen megnehezítheti az eljáró hatóságok munkáját. Bár a hazai jogalkalmazói gyakorlat a nyomon követhetetlen élelmiszerre a megsemmisítés/ártalmatlanítás jogkövetkezményének szankcióját alkalmazza – ezzel igyekszik pótolni a rendeletbeli hiányt –, a norma elengethetetlenül korrekcióra szorul, mivel a konkrét jogszabályi támogatottság nélkül egyrészt az élelmiszerlánc szereplői sem értékelhetik a nyomon követhetlenséget a súlyának megfelelően, másrészt a hatósági intézkedések, és az érdemi döntésekben emiatt elrendelt szankciók jogvitára adhatnak lehetőséget. Mindkét felvetett probléma alkalmas a generális és speciális jogalkotói törekvések sikerességének csökkentésére.

4. Az élelmiszer-higiénia uniós szabályozása

Az Európai Parlament és a Tanács 2004-ben – az élelmiszerjoggal és a 178/2002/EK rendelettel összhangban – megalkotta az élelmiszer- higiénéről szóló rendeletét.²⁵² E jogszabály alapjául egyrészt – a korábbiakban már említett – Tanácsi irányelv szolgált, amely általános élelmiszer-higiéniai szabályokat és eljárásokat fogalmazott meg.²⁵³ Emellett a közös agrárpolitikával kapcsolatosan, az Európai Közösséget létrehozó szerződés mellékletében szereplő termékek előállításával és forgalmazásával kapcsolatosan számos további irányelv került elfogadásra, amelyek a védelmi funkció mellett hozzájárultak a kereskedelmi akadályok elhárításához, és ezen keresztül a belső piac létrehozásához. Az irányelvekben rögzített előírások és eljárások közös elveken nyugszanak a közegészségügy tekintetében, különösen a gyártók és az eljáró hatóságok felelősségét illetően, a létesítményekre vonatkozó szerkezeti, működési és higiéniai előírásokkal, a létesítmények engedélyezésére vonatkozó eljárásokkal, a tárolásra,

²⁵² 852/2004/EK rend.

²⁵³ A Tanács 93/43/EGK irányelve.

valamint a szállításra és az állat-egészségügyi jelölésekre vonatkozó követelményekkel kapcsolatban. Ezek az elvek valamennyi élelmiszer higiénikus előállításának a közös alapját képezik, s ezekre épülően kerültek megalkotásra az új általános és különleges higiéniai szabályok, melyeknek elsődleges célja, hogy biztosítsa a fogyasztóvédelem magas szintjét az élelmiszer-biztonság tekintetében, ennek érdekében azonban egységes megközelítésre van szükség az elsődleges termeléstől a forgalomba hozatalig,²⁵⁴ illetőleg a kivitelig.²⁵⁵ Az élelmiszer-biztonság több tényező eredménye, egyrészt az állam részéről a jogszabályok által meghatározott minimális higiéniai követelmények előírása és betartatása, másrészt az élelmiszer-ipari vállalkozásoknak a veszélyelemzés, kritikus szabályozási pontok (a továbbiakban: HACCP)²⁵⁶ elvén alapuló élelmiszer-biztonsági programokat és eljárásokat kell kidolgozniuk és betartaniuk. Ezen elvek alkalmazása az elsődleges termelésben általánosságban még nem megvalósítható, azonban a származási gazdaság szintjén igen, amely általános gyakorlatot szükséges az elsődleges termelésre vonatkozóan különleges higiéniai szabályokkal kiegészíteni.²⁵⁷

A rendelet személyi hatálya az élelmiszer-ipari vállalkozásra, tárgyi hatálya a teljes élelmiszerláncra terjed ki, nem alkalmazandó azonban többek között a magáncélú használatra szánt elsődleges termelésre, a magáncélú házi fogyasztású élelmiszerek házi készítésére, kezelésére és tárolására. A jogszabály rögzíti az élelmiszer-ipari vállalkozásokkal szemben támasztott általános és különleges higiéniai követelményeket, az előbbire vonatkozó előírásokat e rendelet I. és II. számú melléklete, az utóbbiakat pedig egy másik, kapcsolódó uniós rendelet tartalmazza.²⁵⁸

²⁵⁴ A 178/2002. EK rend. 3. cikk 8. pontja szerint a forgalomba hozatal: „... élelmiszer vagy takarmány készentartása eladás céljára, beleértve az élelmiszer vagy takarmány eladásra való felkínálását, vagy az élelmiszerek és takarmányok ingyenes vagy ellenérték fejében történő átadásának bármely egyéb formáját, valamint az élelmiszerek és takarmányok eladását, forgalmazását vagy átadásának egyéb módját.”

²⁵⁵ 852/2004/EK rend. preambulum, (2)-(8) bek.

²⁵⁶ HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points).

²⁵⁷ 852/2004/EK rend. preambulum (11)-(12) bek.

²⁵⁸ 853/2004/EK rend.

A rendelet különleges higiéniai intézkedések²⁵⁹ megtételét is előírja bizonyos esetekben, amelyek követelményeit és céljait a Bizottság határozza meg. Az elvei is részletesen rögzítésre kerültek, ezeket alapul véve az élelmiszer-ipari vállalkozásoknak olyan eljárásokat kell bevezetniük és folyamatosan fenntartaniuk, amelyek segítségével az élelmiszer-biztonsági veszély feltárható, megelőzhető, illetőleg csökkenthető, valamint együttműködő módon elő kell segíteniük a hatóság részére az eljárások, dokumentációk ellenőrizhetőségét is.²⁶⁰ Az uniós szabályozás kifejezetten ajánlja, sőt előírja a „*Jó Higiéniai Gyakorlat*”²⁶¹ kidolgozását és alkalmazását minden szakmai területre. Ezek útmutatók formájában jelennek meg, amelyek az üzemelés minden részletére kiterjedő javaslatot, előírást tartalmaznak az adott szakma legjobb, legkorszerűbb ismeretanyagainak alapján. A higiénia és a HACCP-elvek²⁶² alkalmazására vonatkozó helyes gyakorlat kialakításának és fenntartásának ösztönzése érdekében nemzeti, valamint közösségi útmutatók kerülnek kidolgozásra. Előbbiek a tagállamok nemzeti szabványügyi testületeinek felügyelete alatt készíthetők, ezeket meg kell küldeniük a Bizottság részére, amely az útmutatókat²⁶³ nyilvántartásba veszi és a tagállamok rendelkezésére bocsátja. A közösségi útmutatók kidolgozásáért a Bizottság felelős, azok előírásait a Bizottság munkáját segítő Élelmiszerlánc- és Állat-egészségügyi Állandó Bizottság ellenőrzi, és időnként felülvizsgálja. A közösségi útmutatók az Európai Unió Hivatalos Lapja C sorozatában kerülnek közzétételre.²⁶⁴ Az útmutatók azokat a részletes szabályokat tartalmazzák, amelyeket – a hatályos vonatkozó jogszabályok betartása érdekében – az adott iparágban javasolt betartani, mely egy újabb hatásos eszköze lehet az élelmiszer-biztonság megteremtéséhez és fenntartásához. Az útmutatók betartása ugyan nem kötelező, azonban azok maradéktalan követése esetén biztosítható a

²⁵⁹ Az élelmiszerekre előírt mikrobiológiai kritériumok betartása, a rendelet céljainak teljesítéséhez szükséges eljárások, az élelmiszerekre vonatkozó hőmérséklet-szabályozási követelmények betartása, a hűtési lánc fenntartása, valamint a mintavétel és laboratóriumi vizsgálat.

²⁶⁰ 852/2004/EK rend. 5-6. cikk.

²⁶¹ GHP (Good Hygienic Practice).

²⁶² LACZAY: i.m. 213-216. o., a HACCP alapelvek: a veszélyek azonosítása, veszélyelemzés; a kritikus szabályozási pontok (CCP) meghatározása; kritikus határértékek megállapítása minden CCP-re; felügyelő rendszer megállapítása minden CCP-re; a helyesbítő tevékenységek meghatározása, az igazolásra szolgáló eljárások megállapítása.

²⁶³ Nemzeti útmutatóra példa: Útmutató a vendéglátás és étkeztetés jó higiéniai gyakorlatához. Alapkötet, Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, Budapest, 2013., [HACCP fejezet az "Útmutató a Vendéglátás és Étkeztetés Jó Higiéniai Gyakorlatához" \(GHP\) kiadványból.](#) (2016.03.08.).

²⁶⁴ 852/2004/EK rend. 8-9. cikk.

vállalkozás kifogástalan, jogszabálykövető magatartása, és ez egyben egy esetleges hatósági vagy bírósági eljárásban nyertességet jelenthet a számára.²⁶⁵

A rendelet I. számú melléklete az elsődleges termelésre és az ahhoz kapcsolódó műveletekre vonatkozó, a II. számú melléklete pedig az I. számú melléklet alá nem tartozó élelmiszer-ipari vállalkozások tevékenységeire vonatkozó általános higiéniai rendelkezéseket tartalmazza. Az uniós élelmiszer-higiénia további kiemelkedő jelentőségű jogszabálya²⁶⁶ az állati eredetű élelmiszerek különleges higiéniai szabályainak megállapításait tartalmazza. E rendelet a fenti, általános higiéniai előírásokat egészíti ki, speciálisabb szabályokat ír elő az élelmiszer-ipari vállalkozók számára. E rendelkezések tárgyi hatálya az állati eredetű feldolgozatlan és feldolgozott termékekre terjed ki, bele nem értve többek között például a magáncélú házi felhasználásra történő elsődleges termelést, a magáncélú házi fogyasztásra szánt élelmiszerek házi készítését, vagy a termelők azon tevékenységét, amellyel kis mennyiségű alaptermékkel közvetlenül látják el a végső felhasználót. A jogszabály a 178/2002/EK rend. és a 852/2004/EK rend. fogalmai mellett az I. számú mellékletében újabbakat is nevesít, elősegítve ezzel az előírások alkalmazhatóságát. A rendelet II. és III. melléklete a különböző állati eredetű termékekre vonatkozó előírásokat, valamint különleges követelményeket rögzít az élelmiszer-ipari vállalkozások számára. Előbbire példaként említhetők az állati eredetű élelmiszerekre vonatkozó előírások, utóbbira pedig többek között az élőállatok vágóhídra szállítása, a vágóhídra vonatkozó előírások, vagy a vágási higiénia.

5. A mikrobiológiai kockázatok szabályozása

Az élelmiszerjog egyik alapvető célkitűzése a közegészség magas szintű védelme. Az élelmiszer-eredetű megbetegedések egyik fő okaként – a fentiekben már említetten – a mikrobiológiai szennyeződések jelölhetők meg. A vonatkozó EK rendelet a közösségi jogszabályoktól már megszokott módon alapvető értelmező

²⁶⁵ DR. SZEITZNÉ: *HACCP*..., 13. o.

²⁶⁶ 853/2004/EK rend.

fogalmakat vezet be.²⁶⁷ Emellett – többek között – a norma előírásai alapján az élelmiszerek nem tartalmazhatnak olyan mennyiségben mikroorganizmusokat, azok által termelt toxinokat vagy anyagcseretermékeket, amelyek elfogadhatatlan mértékű kockázatot jelentenek az emberi egészségre. Rögzíti, hogy élelmiszer-biztonsági mikrobiológiai kritériumokat kell felállítani, amelyek egyrészt meghatározzák a kockázati határértékeket, ami fölött az élelmiszer mikroorganizmusokkal elfogadhatatlan mértékben szennyezettnek tekintendő, másrészt a megfogalmazott kritériumok útmutatást adnak az élelmiszerek és azok gyártási, kezelési, szállítási és forgalmazási folyamatainak elfogadhatóságáról is.²⁶⁸ A rendelet előírja az élelmiszer-vállalkozás azon kötelezettségét, hogy amennyiben a felállított mikrobiológiai követelményeknek nem megfelelő eredmény jut az élelmiszeripari-vállalkozás tudomására, az érintett terméket vagy élelmiszert – mérlegelés lehetősége nélkül – vissza kell hívnia, vagy ki kell vonnia a forgalomból.²⁶⁹ Meghatározza egyebek mellett a mintavétel és a vizsgálatok konkrét szabályait, a melléklete pedig az egyes élelmiszerekre vonatkozó mikrobiológiai határértékeket tartalmazza.

6. Harmonizált hatósági ellenőrzés az élelmiszerláncban

Az Unió 882/2004/EK rendelete²⁷⁰ tárgyalja a hatósági ellenőrzésekkel kapcsolatos feladatokat. A takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi, és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeit az illetékes élelmiszerlánc felügyeleti szervnek hatósági ellenőrzések keretein belül kontrollálniuk szükséges. E jogszabály célként fogalmazza meg, hogy a

²⁶⁷ 2073/2005/EK rend. 2. cikke szerint a *mikroorganizmusok*: baktériumokat, vírusokat, élesztőgombákat, penészgombákat, algákat, élősködővéglényeket, mikroszkopikus élősködőbélférgeket, valamint ezek toxinjait és anyagcseretermékeit jelentik; a *mikrobiológiai kritérium*: olyan kritériumot jelent, amely mikroorganizmusok hiánya, jelenléte vagy száma, illetve ezek toxinjainak/anyagcseretermékeinek tömeg-egységre, térfogatra, felületre vagy tételre számított mennyisége alapján meghatározza egy termék, egy élelmiszertétel vagy egy folyamat elfogadhatóságát.

²⁶⁸ 2073/2005/ EK rend. preambulum (2) bek., (4) bek.

²⁶⁹ 2073/2005/EK rend. 7. cikk.

²⁷⁰ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről.

takarmányoknak és az élelmiszereknek biztonságosnak és táplálónak kell lenniük. A közösségi jogszabályok e célok elérését az előírásaikon keresztül biztosítják, amelyek a takarmányok és az élelmiszerek előállítására és forgalomba hozatalára egyaránt kiterjednek.²⁷¹ A közösségi takarmány- és élelmiszerjog alapelve, hogy a takarmány- és élelmiszer-ipari vállalkozók az ellenőrzésük alá tartozó vállalkozásokban zajló termelés, feldolgozás és forgalmazás minden szakaszában felelősek a takarmányok és az élelmiszerek biztonságáért, ennek keretében azért, hogy megfeleljenek a kapcsolódó takarmány-és élelmiszerjogi követelményeknek. A takarmány- és élelmiszerjog mellett az állati betegségek terjedésének megelőzését, valamint az állatok kíméletes kezelését előíró uniós szabályok szintén hozzájárulnak az élelmiszerek megfelelő minőségéhez és biztonságához. E jogszabályok előírják a természetes és jogi személyek állat-egészségüggyel és az állatok kíméletével kapcsolatos kötelezettségeit, valamint az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek feladatait.

A tagállamok kötelezettsége végrehajtani – ezen belül az élelmiszerlánc szereplőivel betartatni – a takarmány- és élelmiszerjog rendelkezéseit, az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályokat. Nyomon kell tudniuk követni, valamint igazolniuk kell, hogy a vállalkozók a termelés, feldolgozás és forgalmazás minden szakaszában teljesítik-e az előírt követelményeket. Ezen feladataik végrehajtása érdekében hatósági ellenőrzéseket kell szervezniük, és ezek keretein belül kell meggyőződnie, hogy az élelmiszerlánc szereplők betartják-e a rájuk vonatkozó kapcsolódó takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi, illetőleg állatjóléti szabályokat. Ennek érdekében az Unió e rendeletével – az érintett területekre vonatkozóan – a hatósági ellenőrzésekre tekintettel harmonizált, általános keretszabályozást alakított ki.²⁷² E szabályozás szerint a hatósági ellenőrzést végző élelmiszerlánc felügyeleti szerveknek elegendő számú, megfelelően képzett, tapasztalt és elfogulatlan alkalmazottal, megfelelő felszereltséggel és létesítményekkel kell rendelkezniük. A hatósági ellenőrzéseket az erre a célra kialakított technikákat alkalmazva szükséges elvégezniük, amelyek

²⁷¹ 882/2004/EK rend. preambulum (1) bek., (4) bek.

²⁷² 882/2004/EK rend. preambulum (5)-(7) bek.

egységes végrehajtásához az ellenőrzést végző személyzet részére a megfelelő képzést biztosítani kell. A hatósági ellenőrzéseket rendszeres időközönként, és a kockázattal arányos gyakorisággal kell végezni. A követelmények megsértése esetén ad-hoc jellegű ellenőrzéseket kell végezni az érintett élelmiszerlánc szereplők tevékenységét érintően. A hatósági ellenőrzéseknek dokumentált eljárások alapján kell történniük az ilyen ellenőrzések egységes és következetesen jó minőségű elvégzésének biztosítása érdekében, több különböző hatáskörű hatóság azonos hatósági ellenőrzése alkalmával²⁷³ az illetékes hatóságoknak biztosítaniuk kell a megfelelő koordinációs eljárásokat, és azok hatékony végrehajtását.²⁷⁴

A rendelet az élelmiszer- és a takarmányjog, valamint az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó rendelkezések által az élelmiszer-, és takarmányipari vállalkozások, valamint az állattartók részére előírt szabályok betartásának felülvizsgálatára szolgáló hatósági ellenőrzések végzésére vonatkozó általános szabályokat állapítja meg. A felülvizsgálat célja az embereket és az állatokat közvetlenül vagy közvetve fenyegető kockázatok megszüntetése, vagy elfogadható mértékűre csökkentése, valamint tisztességes gyakorlat garantálása a takarmány- és élelmiszer-kereskedelemben a fogyasztók védelme érdekében, különösen a takarmányok és élelmiszerek címkézése és a fogyasztók tájékoztatásának érdekében.²⁷⁵ A rendelet előírja a 178/2002/EK rendelet fogalmainak kötelező alkalmazását, emellett saját fogalomkészletet is meghatároz. Alapfogalomként kezelendő a hatósági ellenőrzés, amely:

„... az illetékes hatóság vagy a Közösség által végzett bármilyen típusú ellenőrzés, amelynek célja a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok betartásának vizsgálata.”²⁷⁶

E meghatározás bármely tagállam által megfogalmazott, szűkebb értelemben vett hatósági ellenőrzését eszközeit²⁷⁷ felülírva, minden olyan cselekményt hatósági ellenőrzésként azonosít, amelyet a rendelet fogalma által azonosított cél elérése érdekében végez az illetékes hatóság, vagy a Közösség.

²⁷³ 882/2004/EK rend. preambulum (11)-(15) bek.

²⁷⁴ Például: a NÉBIH és a NAV.

²⁷⁵ 882/2004/EK rend. 1. cikk.

²⁷⁶ 882/2004/EK rend. 2. cikk.

²⁷⁷ Például a Ket. 89. §.

A rendelet kimondja, hogy hatósági ellenőrzések gyakoriságának kockázatelemzésen kell alapulnia, ehhez pedig nélkülözhetetlen az élelmiszerrel kapcsolatos tevékenységek/egységek kockázat alapú kategorizálása. Az éves ellenőrzési terv elkészítése előtt a hatóságnak kockázati szempontból rangsorolnia kell a nyilvántartott élelmiszer-vállalkozások tevékenységét, és az ellenőrzések súlypontját a nagyobb kockázatot jelentő egységek ellenőrzésére kell helyeznie. Ez egyrészt az ellenőrző hatóság (országos) tevékenységének, ellenőrzési gyakoriságának éves tervezésének alapjául szolgál, másrészt az erőforrások hatékonyabb elosztását is lehetővé teszi.

A kockázati besoroláshoz figyelembe kell venni többek között: az egység típusát, jellegét, az előállított termék veszélyességét, az alkalmazott technológiát, a veszélynek kitett fogyasztók számát és egészségi érzékenységet, valamint az eddigi ellenőrzések tapasztalatait. A hazai szabályozás egység-besorolást alkalmazó rendszert alkalmaz, kiegészítve azt a tényleges ellenőrzés alapján történő utólagos korrigálással. A jelenleg a legmagasabb kockázatú egységtípusok: a tejüzemek, a húsüzemek, a tápszerüzemek, a nagy létszámot ellátó közétkeztetési konyhák, valamint a nagy adagszámú hidegkonyhák, cukrászatok. A laboratóriumi vizsgálatok tárgya a kockázat alapján történő szakszerű mintavétel, melyeknél a vizsgált minták számát, a leginkább ellenőrizendő élelmiszer csoportok kiválasztását a várható kockázatok figyelembevételével kell tervezni. A kockázat alapú mintavételi gyakoriság meghatározásánál alapul kell venni a termelt-értékesített-fogyasztott mennyiségeket, a feldolgozás-fogyasztás módját, a célfogyasztói réteg egészségi érzékenységet, a gyártó által végzett belső ellenőrzések megbízhatóságát, és egyéb, termékre vonatkozó, vagy előállító-importáló specifikus előzményeket.²⁷⁸ A többéves nemzeti ellenőrzési tervek

²⁷⁸ Hazánkban a legnagyobb kockázatot jelentő mikrobák például a Salmonella (hús, főleg baromfihús, tojás, stb.), a Campylobacter (baromfihús, nyers tej, víz), a Listeria (nyers tej, nyers tejből készített sajtok, stb.) és a Calicivírusok (bogyós gyümölcsök, saláták, stb.). A legnagyobb kockázatot jelentő élelmiszerek például: a baromfihús (Salmonella, Campylobacter), a nyerstej, a tejtermékek (Campylobacter, Listeria, kullancs-encephalitis vírus), a tojás, a tojásos termékek (Salmonella), a hidegkonyhai, és a cukrászati termékek (Salmonella, Staphylococcus, vírusok). Az élelmiszer eredetű megbetegedések adatai az OÉTI által évtizedek óta végzett adatgyűjtésből, míg a humán járványügyi adatok az Országos Epidemiológiai Központ heti rendszerességgel megjelenő Epiinfo adataiból származnak. A nemzetközi adatok forrásai közül kiemelendők az Unió zoonózisokra vonatkozó monitoring rendszere, a RASFF rendszer adatai, valamint a WHO élelmiszer eredetű megbetegedésekre és környezeti szennyeződésekre vonatkozó adatbázisa.

kockázatbecslés alapján történő összeállításához, a prioritások meghatározásához figyelembe vehető adatok, információk többek között: a határérték előírások, a monitoring rendszerek, azok eredményei, mérési adatok – összehasonlítva a korábbi felmérések (monitoringok) tapasztalataival –, FVO missziók, inspekciók megállapításai, a RASFF jelentések elemzése, prioritási listák (világméretű környezeti monitoring rendszer), FAO/WHO szakértői testületek prioritásai, és a hazai élelmiszer-ellenőrzések eredményei, valamint tapasztalatai.

A WTO keretein belül egységes alapelvekre és szabályozásra van szükség a nemzetközi kereskedelem szükségtelen akadályozásának kizárása érdekében. Csak alapos, tudományosan alátámasztott indokkal lehet az áruk szabad áramlását korlátozni, ezért dolgozták ki 1995-ben a WTO keretében az előzőekben már hivatkozott SPS egyezményt. Ennek értelmében egy ország csak úgy fogadhat el az elfogadott nemzetközi szabványokban foglaltaktól szigorúbb jogszabályt, ha annak jogosultságát tudományosan megalapozott egészségügyi kockázatbecsléssel igazolja. Az egyezményt az egészségvédelem és élelmiszerek tekintetében mérvadó szervezetként a FAO/WHO Codex Alimentariust, az állat-egészségüggyel összefüggő kérdésekben a nemzetközi állat-egészségügyi szervezetet (International Office of Epizootic), növény-egészségügyi tekintetben pedig a növényegészségügy területén hasonló feladatokat ellátó szervezetet (International Plant Protection Convention) dolgozta ki. Az ENSZ élelmiszer-biztonságban érdekelt két nagy nemzetközi szervezete 1963 óta közösen, a FAO/WHO Codex Alimentarius Commission szervet működteti, amely világszabványokat, irányelveket, gyakorlati útmutatókat, és ajánlásokat dolgoz ki. Az alapvető, nemzetközi élelmiszer-kereskedelmet érintő egészségügyi és élelmiszer-biztonsági kérdésekben a FAO/WHO Codex Alimentarius által kimunkált dokumentumokat fogadják el a világkereskedelmi szabályozás alapjául, így ez a legmagasabb szintű nemzetközi kockázatelemzési szervezet, amelyben a kockázatbecslési tevékenységet tudományos szakértői testületek végzik.²⁷⁹ A kockázatelemzés előzőekben már

²⁷⁹ JECFA, JEMRA, JMPR.

ismertetett három részfolyamatát²⁸⁰ sokan a fogyasztók kockázat-érzékelésével is kiegészítik.²⁸¹

7. Tagállami és közösségi ellenőrzési feladatokat

A rendelet a hatósági ellenőrzések körét két nagy csoportra osztja, egyrészt a tagállami, másrészt a Községi ellenőrzések feladataira. Mindkét csoporton belül részletesen meghatározza az egyes feladatokat, előbbi esetében többek között a tagállamok kötelezettségeit,²⁸² előírja az ellenőrzésekkel kapcsolatosan az átláthatóságot, a titoktartást, a képzett személyzet, és a dokumentált eljárások szükségességét is. Ez utóbbiak információkat és utasításokat tartalmaznak a hatósági ellenőrzést végző személyzet részére, emellett a tagállamoknak a megfelelő jogi felhatalmazást is biztosítaniuk kell az ellenőrzések teljes körű lefolytathatósága érdekében.²⁸³ Az illetékes hatóságoknak jelentést kell készíteniük az általuk lefolytatott hatósági ellenőrzésekről, amelyekben fel kell tüntetniük a célokat, az alkalmazott módszereket, valamint – amennyiben elrendelésre került – az élelmiszerlánc szereplő részéről végrehajtandó intézkedéseket. A rendelet meghatározza továbbá a hatósági ellenőrzések során elvégzendő tevékenységeket, azok módszereit és technikáit is,²⁸⁴ kitér mintavételi és analitikai módszerekre, az azokkal kapcsolatos követelményekre, emellett kötelezettségként határozza meg az illetékes hatóság részére az ellenőrzések során vett minták vizsgálatát végző akkreditált laboratóriumok kijelölését. A jogszabály részletes előírásokat tartalmaz a harmadik országokból származó állati és nem állati eredetű élelmiszerek és takarmányok ellenőrzéseire, meghatározva egyben utóbbiak típusait, emellett rendelkezik a tagállamok által kidolgozandó készenléti tervek kötelezettségeiről

²⁸⁰ Kockázatbecslés, kockázatkezelés, kockázati kommunikáció.

²⁸¹ DR. SZEITZNÉ: *Élelmiszer-biztonsági...*, 10-13, 22-26. o.

²⁸² Például a kockázatok alapján a hatósági ellenőrzések megszervezése, illetékes hatóságok kijelölése, hatáskörük biztosítása, és egyes hatósági feladatok átruházása.

²⁸³ Például az élelmiszer- és takarmányipari vállalkozások telephelyeire való belépésre, valamint a dokumentumok hozzáférhetőségéhez való jog.

²⁸⁴ 882/2004/EK rend. 10. cikk.

is.²⁸⁵ Az egyéb rendelkezések között kapnak helyet például az élelmiszer- és takarmányipari vállalkozások létesítményeinek nyilvántartásba vételére vonatkozó rendelkezések, emellett a rendelet külön cím alatt tárgyalja a Közösségi és a nemzeti referencia laboratóriumok létrehozására és feladataira vonatkozó előírásokat. Előbbi felelőssége többek között az utóbbiak tájékoztatása az analitikai módszerekről, e módszereknek a nemzeti referencia laboratóriumok általi alkalmazása, valamint az új analitikai módszerekhez tartozó gyakorlati szabályok koordinálása. A nemzeti referencia laboratóriumok²⁸⁶ együttműködnek a szakterületük szerinti referencia laboratóriumokkal, a szakterületükön belül koordinálják a minták elemzéséért felelős hatósági laboratóriumok tevékenységét, valamint egyebek mellett tájékoztatást adnak az illetékes hatóságok és a nemzeti laboratóriumok részére a Közösségi referencia laboratóriumok²⁸⁷ által adott információkról.²⁸⁸ Az ellenőrzések tekintetében a jogszabály igazgatási segítségről is rendelkezik a tagállamok között,²⁸⁹ emellett a Közösség Bizottsága is koordinálja a tagállamok fellépését, ha a tagállamoktól vagy más forrásból kapott információkra hivatkozva olyan tevékenységek jutnak a tudomására, amelyek ellentétesek, vagy ellentétesek lehetnek a takarmány- és élelmiszerjoggal, és közösségi szinten is különös jelentőséggel bírnak.²⁹⁰

A tagállamoknak integrált többéves ellenőrzési tervet kell készíteniük, és kérésre megküldik a Bizottságnak a terv legfrissebb változatát. E terveknek általános információt kell tartalmaznia az érintett tagállamban működő takarmány- és élelmiszer-ellenőrzési, illetve állat-egészségügyi, és az állatok kíméletére vonatkozó ellenőrzési rendszerek szerkezetéről, valamint megszervezéséről. A rendelet meghatározza az ellenőrzési tervekre vonatkozó kritériumokat, amelyekkel kapcsolatban először a minden tagállam által alkalmazandó közös elvek kerültek rögzítésre, ezt követően pedig a jogszabály e tervek elkészítésével kapcsolatosan ad

²⁸⁵ 882/2004/EK rend. I-V. fejezet.

²⁸⁶ Például a magyar referencia laboratóriumok: <http://portal.nebih.gov.hu/kapcsolat/laboratoriumok/nebih-laboratoriumok>, (2016.02.19.).

²⁸⁷ 882/2004/EK rend. VII. számú melléklet.

²⁸⁸ 882/2004/EK rend. I-V. fejezet.

²⁸⁹ Ezek esetkörei: a kérésre történő, a kérés nélküli segítségnyújtás, valamint a szabályok be nem tartása esetén nyújtott segítség.

²⁹⁰ 882/2004/EK rend. IV. CÍM.

iránymutatást. A többéves nemzeti ellenőrzési tervek végrehajtásáról a tagállamoknak éves jelentést kell eljuttatniuk a Bizottság felé, amely tartalmazza többek között az esetleges módosításokat, az ellenőrzések és az auditok eredményeit. Emellett a Bizottság is készít egy átfogó éves jelentést a Közösségi ellenőrzések eredményei, és az ahhoz kapcsolódó egyéb információk alapján az egyes tagállamokra vonatkozóan, ami egyben ajánlásokat is tartalmaz az esetleges hiányosságok megszüntetésére.²⁹¹

A Bizottság éves ellenőrzési programot dolgoz ki, azt előzetesen közli a tagállamokkal, és e Közösségi ellenőrzések keretében a szakértői általános és konkrét auditokat végeznek. Az FVO előre megtervezett kontroll-program keretében ellenőrzi a tagállamokban az élelmiszerlánc biztonságát. A Bizottság szakértőinek munkáját felkérésre a tagállamok szakértői is segítik. A tagállamok biztosítják, hogy a Bizottság szakértői minden ellenőrizni kívánt élelmiszerlánc szereplő telephelyére és azok minden részére bejuthassanak, továbbá hozzáférjenek minden olyan információhoz, amelyek feladataik ellátása szempontjából lényegesek. Az általános auditokat egy vagy több meghatározott terület érintő különös auditok és vizsgálatok egészíthetik ki, amelyek többek között a többéves nemzeti ellenőrzési terv, a takarmány- és élelmiszerjog, és az állatok egészségével és kíméletével kapcsolatos jogszabályok végrehajtásának felülvizsgálatára terjednek ki. A tagállami auditok mellett a Bizottság szakértői harmadik országokban is végeznek ellenőrzési tevékenységeket, melynek célja annak vizsgálata, hogy a harmadik országokban hatályban lévő jogszabályok és rendszerek megfelelnek-e a közösségi takarmány- és élelmiszerjognak, valamint a közösségi állat- egészségügyi jogszabályoknak, illetve egyenértékűek-e azokkal.²⁹²

A rendelet külön-külön tárgyalja a nemzeti és a tagállami végrehajtási intézkedéseket. Az előbbi esetében – a már ismertettek szerint – az FVO kontroll-program keretében ellenőrzi a tagállamok tevékenységét, és az élelmiszerlánc szabályainak be nem tartása esetére, általános elveket előírva, azok kötelező figyelembe vételével jogkövetkezményként egyrészt intézkedések elrendelését,

²⁹¹ 882/2004/EK rend. V. CÍM.

²⁹² 882/2004/EK rend. VI. CÍM.

másrészt szankciók (bírság) kiszabását fogalmazza meg. Emellett Közösségi intézkedésként védintézkedést nevesít, amelyre már a tagállam által az ellenőrzésekkel kapcsolatban elkövetett, igazolt súlyos hibák esetében kerülhet sor.²⁹³ A fentiekén felül az Unió belső piacának minél harmonizáltabbá tétele érdekében a rendelet minimális illetékeket és díjtételeket határoz meg a közösségi létesítmények, valamint a Közösségbe beléptetett áruk, és élő állatok hatósági ellenőrzésére.²⁹⁴

²⁹³ 882/2004/EK rend. VII. CÍM.

²⁹⁴ 882/2004/EK rend. IV. és V. melléklet.

HARMADIK RÉSZ

I. fejezet: Az élelmiszerlánc hazai szabályozása

1. Az élelmiszerlánc egységes szabályozása

A hazai élelmiszerekkel kapcsolatosan az első történeti előzmények egyikeként említendőek a XIII.-XIV. században alkalmazott szigorú céhes szabályok, amelyek szerint a céhmesterek és a húslátómesterek ellenőrizték a mészáros ipart, és a romlott húsok árusítását szigorúan büntették.

Fontos jogtörténeti állomásként volt értékelhető többek között a közegészségügyi törvény,²⁹⁵ az 1888. évi VII. törvénycikk, valamint az 1890. évi 37.485. sz. FM szabályrendelet is, amelyek kimondták, hogy az áruba bocsátott húsokat közegészségügyi szempontból ellenőrizni kell, azokat szakembernek (állatorvosnak, vágatási biztosnak) meg kell vizsgálni, meghatározott állatok csak az ő jelenlétükben vágathatók le, valamint a mészárszékek és a hentesüzletek ellenőrzése a hatósági állatorvosok kötelessége. Ezt követően miniszteri rendeletekben kerültek rögzítésre a húsvizsgálat egységes szabályai, illetőleg a húshigiéniai előírások.²⁹⁶ Az első élelmiszer törvénynek szakmai szempontból az élelmiszerek és italok előállításáról és forgalmazásáról szóló 1958. évi 27. sz. törvényerejű rendelet tekinthető. E jogszabály, valamint az ezt követő törvények sajátja, hogy a végrehajtási rendeletei mellett a hatékonyabb szabályozás érdekében a jogalkotó felhatalmazást adott a minisztereknek további jogszabályok alkotására, illetőleg a jogszabály a törvényben foglaltaktól külön egyéb előírások megtartásával tekinti jogszerűnek az élelmiszerek előállítását, melyeknek eredményeként

²⁹⁵ 1876. évi XIV. tc.

²⁹⁶ Az 1908. évi 54.300 FM rend., 1928. évi XIX. tc. 100.000/1932. FM rend.

élelmiszer-higiéniai együttes rendeletek kerültek kibocsátásra.²⁹⁷ A végrehajtási és a szakmai rendeletek teljes körűen lefedték a működési területüket, és szabályozták-szabályozzák²⁹⁸ mindazokat az eljárási és szakmai kérdéseket, amelyek révén a szakmai működés megvalósulhat.²⁹⁹

Az élelmiszerlánc szabályozása a közigazgatás szakigazgatási rendszerén belül az agrárigazgatás részterületeként azonosítható, amely az ágazatért felelős miniszter vezetése alatt lévő minisztériumon belül jelenleg az Élelmiszerlánc-felügyeletért Felelős Államtitkárság feladatkörébe tartozik.³⁰⁰

Az élelmiszer-biztonság kellően átfogó és egységes megközelítése érdekében – az előzőekben már említettek szerint – szükség van az élelmiszer- és takarmány-biztonságot közvetlenül és közvetve befolyásoló rendelkezések széles körét átfogó élelmiszerjogra. Az államnak az élelmiszerlánc-felügyelet terén kiemelt felelőssége létrehozni és működtetni az élelmiszerlánc-felügyeleti szervet³⁰¹ és az élelmiszerlánc-biztonsági tudományos szervet, valamint garantálni azok függetlenségét, biztosítani az élelmiszerek és takarmányok vonatkozásában egy hatékony gyorsriasztási rendszert, emellett a hatósági intézkedések megalapozása céljából állami laboratóriumokat működtetni.³⁰²

Hazánk élelmiszerlánc-biztonságával kapcsolatos szabályozása az Európai Unió élelmiszer-biztonsági szakpolitikai területének³⁰³ stratégiájába illeszkedik, amely az élelmiszer-biztonságot, az állat-egészségügyet, az állatjólétet, és a növény-egészségügyet foglalja magában. Lehetővé teszi, hogy az élelmiszerek útja a termelőtől a fogyasztóig nyomon követhető legyen, s egyben szigorú követelményeket támaszt az unión belül előállított, valamint az importból származó élelmiszerek tekintetében. Az élelmiszerlánc felügyeletéhez a teljes nyomon követhetőséget biztosítva egységes, a lánc minél nagyobb részét megfelelően

²⁹⁷ 1976. évi IV. tv., 1995. évi XC. tv., 1995. évi XCI. tv., a 1/1964. (I.18.) FM-ÉlM-EüM rend.-től, a 17/1999. (II.10.) FVM-EüM együttes rend.-ig.

²⁹⁸ Jelenleg is hatályos például az Állategészségügyi Szabályzat kiadásáról szóló 41/1997. (IV.18.) FM rend.

²⁹⁹ DR. BÍRÓ Géza: A hazai hús- és élelmiszer-vizsgálat története, In: *Élelmiszer-higiénia* (szerk.: Dr. Bíró Géza), Agroinform Kiadó és Nyomda Kft., (1999), 8-14. o.

³⁰⁰ Lásd: <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/elelmiszerlanc-felugyeletert-felelos-allamtitkarsag>, (2016.07.14.).

³⁰¹ SZIGETHY Emma: *Biztonságos élelmiszerekkel a lakosság egészségéért: Interjú Dr. Szeitzné Dr. Szabó Mária főigazgatóval*, Élelmiszer-biztonság, 2009. 2. szám. 5-8. o.

³⁰² Éltv.24. §.

³⁰³ Lásd: http://europa.eu/pol/food/index_hu.htm#top, (2016.02.19.).

képzett szakemberekkel lefedni képes hatósági szervezet szükséges. A korábbi, 2008. év szeptemberét megelőző szabályozás szerint a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium szervezetében több minisztériumi részlegben külön főosztályokhoz, hivatalokhoz tartozott az egyes szakterületek irányítása, így például az Állategészségügyi és Élelmiszerellenőrzési Főosztályhoz, valamint a Növényvédelmi és Talajvédelmi Főosztályhoz.³⁰⁴ A hatósági élelmiszer-ellenőrzés szakterületek szerint megosztott volt, amely feladatot az Állami Népegészségügyi Tisztiorvosi Szolgálat, a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőségek, a Növény- és Talajvédelmi Központi Szolgálat, és a Zöldség-Gyümölcs Minőség-ellenőrzési Szolgálat láttak el.³⁰⁵ A hatóságok ellenőrző tevékenységeit a Magyar Minőség-biztonsági Hivatal koordinálta, emellett e hivatal többek között tájékoztatta évente az Európai Bizottságot az előző évi munkatervekről, illetőleg az azok végrehajtásával kapcsolatos eredményekről.³⁰⁶

A felügyeleti tevékenység végzéséhez a jogalkotó kormányrendelettel egységes élelmiszerlánc-felügyeleti szervként létrehozta a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalt (a továbbiakban: MgSzH).³⁰⁷ A korábbi kapcsolódó kormányrendelettel³⁰⁸ a kormány az akkor hatályos élelmiszer törvény egyes feladatainak ellátására e Hivatal központját, a hatósági feladatok ellátására az elsőfokú hatósági jogkörében eljáró hatósági főállatorvost, az ellenőrzési feladatok tekintetében a vezetése alatt álló hatósági állatorvost, az élelmiszer-biztonsági felügyelőt, a növényvédelmi felügyelőt, és a zöldség-gyümölcs minőség-ellenőrt jelölte ki.³⁰⁹

Az MgSzH az ellenőrzési feladatait az igazgatóságai útján, a talajtól az előállításig és forgalmazásig át a vendéglátás egy részéig, 2007. január 1-jétől - 2011. január 1-jéig, a fővárosi és megyei kormányhivatalok³¹⁰ megalakításáig látta

³⁰⁴ TÖRÖK Géza: Az agrár-szakigazgatás rendszere, In: *Agrárjog* (szerk.: Csák Csilla), Novotni Kiadó, Miskolc, 2006, 501. o.

³⁰⁵ B. A. Z. megyei MgSzH belső anyaga. Hatályos Állategészségügyi Jogszabályok III. Élelmiszer, Ellenőrzés, Egészségügy 2003. március.

³⁰⁶ 92/2004. (V.25.) FVM-EszCsM-GKM együttes rend. 7. § (4) bek.

³⁰⁷ 274/2006. (XII. 23.) Korm. rend.

³⁰⁸ 138/2007. (VI. 18.) Korm. rend.

³⁰⁹ 2003. évi. LXXXII. tv. 19/A. § (1) bek.

³¹⁰ 2010. évi CXXVI. tv.

el.³¹¹ A szervezet székhelye Budapest volt, a központja és területi szervei is önálló jogi személyiséggel rendelkeztek. A központ az egész országra kiterjedő illetékességgel rendelkezett, a területi szerveinek illetékességi területe a nevében megjelölt közigazgatási területre terjedt ki.³¹² A területi szervek élén a főigazgató állt, aki az Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi, a Földművelésügyi, a Növény- és Talajvédelmi, és az Erdészeti Igazgatóságot azok igazgatóin keresztül irányította. Az igazgatóságok munkáját a kerületi hivatalok és az élelmiszer-higiéniai kirendeltségek segítették. Eltérő rendelkezés hiányában a hivatal hatáskörébe tartozó szakhatósági ügyekben elsőfokú eljárásban a kerületi hivatal, másodfokú eljárásban a területi szerv, közigazgatási hatósági ügyben első fokon a kerületi hivatal, másodfokon a területi szerv, a területi szerv által hozott elsőfokú döntéssel szemben benyújtott fellebbezés esetén pedig másodfokon a Központ járt el.

2. Nemzeti szabályozás az uniós jog tükrében

Az élelmiszerlánc egységes szabályozása érdekében az országgyűlés 2008-ban elfogadta az élelmiszerlánc törvényt,³¹³ melynek preambulumában a jogalkotó kinyilvánítást tett. Eszerint:

*„Az Országgyűlés felismerve, hogy az emberek biztonságos élelmiszerrel történő ellátásához a teljes élelmiszerlánc egységes és folyamatos hatósági felügyelete szükséges, az Európai Unió szabályozásával összhangban a következő törvényt alkotja:...”*³¹⁴

A törvény előkészítése során elvi szempont volt, hogy a talajvédelem, a növény-egészségügy, a növényvédelem, a takarmányozás, az állat-egészségügy, az állatgyógyászat, élelmiszer-biztonság, élelmiszer-minőség alapvető kérdései nem választhatók szét egymástól. A jogszabály egységes szerkezetbe és eljárásrendbe

³¹¹ OLAJOS: *Az élelmiszerlánc...* 442. o.

³¹² 274/2006. (XII. 23.) Korm. rend. 2. § (3) bek.

³¹³ Kihirdetve: 2008. június 28-án, hatályba lépett 2008. szeptember 1-jén.

³¹⁴ Éltv. preambulum.

foglalja a korábbi szabályozásokat,³¹⁵ ezáltal a szabályozás átláthatóbbá és egyszerűbbé vált a jogalkalmazó, az előállító, valamint a forgalmazó számára.³¹⁶ Ennek egyik előnyeként említhető, hogy a hatósági intézkedést nem késlelteti egy másik hatóság megkereséséből származó esetleges időveszteség. Emellett a hatósági feladatkörök komplex jellegéből adódóan – miután a korábbiakban elkülönült hatáskörrel rendelkező hatóságok hatáskörei is egy kezébe kerültek – az egyidőben elkövetett különböző jellegű jogszabálysértések jogkövetkezményei, valamint egyes intézkedések a kijelölt hatáskörök általi elhatárolások figyelembe vételével egyetlen hatóság által megállapíthatóak, így egyetlen hatósági döntésbe foglalhatóak lettek. További előnyként jegyezhető, hogy az élelmiszerlánc-biztonsági veszély előzményeit és következményeit az ellenőrző hatóság végig tudja követni a teljes élelmiszerláncon. A törvény eredendő koncepciója szerint három kiemelt célt jelölt meg, melyek szerint meg kell erősíteni az élelmiszer-biztonsági ellenőrzés és szankcionálás eszköztárát, a hatósági jogköröket egységesen a teljes élelmiszerlánc tekintetében az MgSzH-ra kell telepíteni, valamint meg kell határozni az élelmiszer-biztonsági célból nyilvánosságra hozható és kötelezően nyilvánosságra hozandó adatok körét.³¹⁷

E jogszabály – a 178/2002/EK rendelethez hasonlóan – a hazai szabályozás alapkövének tekinthető, a rendelettel egyező tartalommal meghatározza a szabályozás célját, majd többek között részletesen tartalmazza az élelmiszerlánc szereplőinek jogait, kötelezettségeit, meghatározva egyben az élelmiszerlánc felügyeleti szerveket, valamint azok általános és részletes feladatait is.

A törvény részletesen felsorolja az Európai Unió jogának való megfelelés keretében a kapcsolódó uniós jogszabályokat, és előírásain, valamint végrehajtási rendeletein keresztül biztosítja azok betartását.³¹⁸ A hatósági ellenőrzéssel kapcsolatosan a közigazgatási eljárási törvényt rendeli alkalmazni, emellett azonban különös eljárási szabályokat is megfogalmaz, ezzel kiegészítve biztosítja e törvény a

³¹⁵ A növényvédelemről szóló 2000. évi XXXV. tv., a takarmányok előállításáról, forgalomba hozataláról és felhasználásáról szóló 2001. évi CXIX. tv., az élelmiszerekről szóló 2003. évi LXXXII. tv, és az állategészségügyről szóló 2005. évi CLXXVI. tv.

³¹⁶ OLAJOS István: Az élelmiszerlánc jogi rendszere, In: *Agrárjog. A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között* (szerk.: Csák Csilla), Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 443. o.

³¹⁷ OLAJOS: *Az élelmiszerlánc...* 443. o.

³¹⁸ Éltv. 77-78. §.

882/2004/EK rendeletnek való megfelelést.³¹⁹ Az élelmiszerlánc-biztonságának szabályozása meglehetősen összetett, a jogszabályi hierarchiában az uniós rendelet – élelmiszerlánc törvény – hazai rendeleti szintű részletszabályozás az uralkodó, azonban egyes esetekben az uniós rendelet kellő mértékű részletszabályozást tartalmazó előírásai miatt a hazai rendeleti szintű szabályozás hiányzik,³²⁰ vagy éppen az általános jellegű uniós rendelet hiányában a hazai rendelet előírásait kell alkalmazni.³²¹ Megjegyzendő, hogy uniós szintű szabályozás az állat-egészségügyi előírások területén az egyes állatbetegségekkel kapcsolatosan került – teljes részletességgel – megalkotásra.³²²

Hazánkban – a többi uniós tagállamhoz hasonlóan – az élelmiszerjogi szabályozás szigorú, és ennek köszönhetően az élelmiszerek az uniós tagállamokkal együtt a világon a biztonságosak közé sorolhatóak. Ennek fenntartása, illetőleg további javítása érdekében meg kell fogalmazni a nemzeti célokat és prioritásokat, hogy ezek elérése érdekében a rendelkezésre álló források a leghatékonyabban kerülhessenek felhasználásra. Ennek eszközéül a nemzeti élelmiszer-biztonsági program szolgálhat, amely egyrészt bemutatja az élelmiszer-biztonság jelenlegi helyzetét, és megjelöli a jövőbeni feladatokat. A program elemei a kormány által elfogadott nemzeti élelmiszer-biztonsági stratégiában kerültek megfogalmazásra. Fő cél a fogyasztók egészségének és bizalmának megőrzése, fokozása az élelmiszer-biztonsági helyzet javításával.³²³

3. Alkalmazandó jogszabályok a hazai élelmiszerláncban

Az élelmiszerlánc törvény 2008. szeptember elsején lépett hatályba. A legfontosabb kapcsolódó uniós rendeletek – az élelmiszerlánc szabályozására vonatkozó jogszabálytömeg rendkívül nagy terjedelme miatt hangsúlyozottan példálózó

³¹⁹ Éltv. 39. § (1) bek.

³²⁰ Például a 1333/2008/EK rend. az élelmiszer-adalékanyagokról.

³²¹ Például az általános állat-egészségügyi szabályokkal kapcsolatosan a 41/1997. (V.28.) FM rend.

³²² Például a 999/2001/EK rend. az egyes fertőző szivacsos agyvelőbántalmak megelőzésére, az ellenük való védekezésre és a felszámolásukra vonatkozó szabályok megállapításáról.

³²³ SZEITZNÉ: *Élelmiszerbiztonság...*, 17. o.

jelleggel –, többek között az élelmiszer-higiéniáról, az élelmiszerek mikrobiológiai kritériumairól, az élelmiszer jelölésről, az állati eredetű élelmiszerek különleges higiéniai szabályainak megállapításáról, az emberi fogyasztásra szánt állati eredetű élelmiszerek hatósági ellenőrzésének megszervezésére vonatkozó különleges szabályok megállapításáról, valamint az élelmiszer és a takarmány megfelelő ellenőrzésének biztosításáról rendelkeznek. A legfontosabb kapcsolódó nemzeti jogszabályok pedig a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, az illetékekről, az igazgatási szolgáltatási díjról, a hatáskör kijelöléséről, a bírságok kiszámításáról, az élelmiszerek jelöléséről, a kistermelői élelmiszer-előállításról, a kereskedelmi tevékenység végzésének feltételeiről, az élelmiszerek forgalomba hozatalának engedélyezéséről, az élelmiszer nyomon követhetőségéről, az élelmiszer-előállítás és forgalomba hozatal egyes élelmiszer-higiéniai feltételeiről, és az Állat-egészségügyi Szabályzat kiadásáról rendelkeznek.³²⁴ Az élelmiszerlánc szabályozással kapcsolatos kódexek: a Magyar Élelmiszerkönyv, Magyar Takarmánykódex, Magyar Állat-egészségügyi és Állatjóléti Kódex, valamint a Növényvédelmi Módszertani Gyűjtemény.³²⁵ E fenti jogszabályokat is beleértve az élelmiszerlánc szabályozásával kapcsolatos, valamennyi jogszabályt magába foglaló, az unió és a tagállamok által megalkotott normák és közigazgatási rendelkezések összessége, emellett az élelmiszerek, valamint az élelmiszer-termelés céljára tenyésztett állatok takarmányozására használt takarmány termelésének, feldolgozásának és forgalmazásának minden szakasza együttvéve tölti fel tartalommal az Unió élelmiszerjogát.³²⁶ A Magyar Élelmiszerkönyv az egyes élelmiszerekre, illetve az élelmiszerek vagy élelmiszer-

³²⁴ 178/2002/EK rend., 852/2004/EK rend., 2073/2005/EK rend., 1169/2014/EU rend., 853/2004/EK rend., 854/2004/EK rend., 882/2004/EK rend., 2004. évi CXI. tv., 1990. évi XCIII. tv., 63/2012. (VII. 2.) VM rend., 68/2015. (III. 30.) Korm. rend., 194/2008. (VII. 31.) Korm. rend., 19/2004. (II. 26.) FVM- ESzCsM-GKM együttes rend., 52/2010. (IV. 30.) FVM rend., 210/2009. (IX. 29.) Korm. rend., 57/2010. (V. 7.) FVM rend., 3/2010. (VII. 5.) VM rend., 68/2007. (VII. 26.) FVM-EüM-SZMM együttes rend., 41/1997. (V. 28.) FM rend. Lásd részletesebben a NÉBIH által készített jogszabálygyűjteményt: https://www.nebih.gov.hu/szakteruletek/szakteruletek/elelmiszer_takarmanybiztonsag/jogszabalyok/hazai_jogszabalyok/elelm_jogsz.html, (2016.02.25.)

³²⁵ A 152/2009. (XI. 12.) FVM rend., 44/2003. (IV. 26.) FVM rend. Az utolsó kettő szakmai irányelv, melyek közül az utóbbi lényege, hogy egységes rendszerbe foglalja a növényvédő szerek engedélyezésével kapcsolatos kötelező előírásokat, valamint az ajánlott szakmai irányelveket. A gyűjtemény a gyártók és a környezet szempontjából lényeges és hasznos újításokat is tartalmaz. Egyszerűsíti és átláthatóbbá teszi a növényvédő szer-engedélyezést, a jól körülhatárolt és pontos szabályok pedig a környezet védelmét és a környezet-egészségügyi szempontokat is szolgálják.

³²⁶ 178/2002/EK rend., 3. cikk 1. pont.

összetevők egyes csoportjaira vonatkozó élelmiszer-minőségi, élelmiszer-jelölési és élelmiszer-biztonsági élelmiszer-higiéniai, valamint az élelmiszerek vizsgálata során alkalmazandó módszerekre vonatkozó, az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályokban meghatározott kötelező előírások gyűjteménye. A miniszter a Magyar Élelmiszerkönyvet az általa vezetett minisztérium hivatalos lapjában és honlapján közzéteszi.³²⁷ A Magyar Élelmiszerkönyv előírásait és irányelveit a Magyar Élelmiszerkönyv Bizottság dolgozza ki.

4. Az élelmiszerlánc törvény célja, hatálya, és alkalmazási köre

A törvény célja többek között az élelmiszerlánc szereplőire vonatkozó követelmények megfogalmazásával és egységes hatósági felügyeletének megteremtésével a végső fogyasztók egészségének, a fogyasztók, az élelmiszer- és takarmány-vállalkozások, valamint a takarmány-felhasználók érdekeinek védelme, valamint a megfelelő minőségű élelmiszerek előállításához, és azok nemzetközi kereskedelméhez szükséges garanciák biztosítása. Az élelmiszerláncban a lehetséges kockázati tényezők számának csökkentése érdekében a törvény a helyi, illetve regionális kistermelői élelmiszer-előállítást és értékesítést segíti elő. Az élelmiszerek esetében a cél, hogy a fogyasztóhoz biztonságos, az előállító által garantált összetételű élelmiszer kerülhessen. Ehhez nyomon kell követni az alapanyagok útját a teljes élelmiszerláncban. A jogszabály célként tűzi ki továbbá az állatok védelmét és egészségének megőrzését, az emberek egészségét is veszélyeztető, valamint nagy gazdasági kárt okozó járványos állatbetegségek megelőzésének és leküzdésének biztosítását, a növények, növényi termékek megóvását a károsító szervezetektől, a növényvédelemmel kapcsolatos veszélyek megelőzését, valamint a környezetvédelmi szempontok érvényre juttatásának elősegítését is.³²⁸

³²⁷ Éltv. 66. § (1) bek.

³²⁸ Éltv. 1. §.

A célok megfogalmazásával, az azokhoz rendelt jogszabályhelyekkel, valamint egyéb jogszabályok megalkotásával az állam legfontosabb feladatainak teljesítését kívánja elősegíteni, így – a már előzőekben is említetten – a polgárainak és a területén tartózkodó más személyek részére az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférést szükséges biztosítani,³²⁹ mindezek mellett az élelmiszer-vállalkozások és a végső fogyasztók érdekeit, valamint biztonságát kell szolgálnia.³³⁰ Az élelmiszerlánc fogalmát a törvény az alábbiak szerint határozza meg:

*„élelmiszerlánc: azon folyamatok összessége, melyek szereplői közvetlen vagy közvetett hatással vannak az élelmiszere a talajvédelem, agrár- környezetvédelem, növénytermesztés, növény-egészségügy, növényvédelem, az engedélyköteles termék és az állatgyógyászati termék előállítása, forgalomba hozatala és felhasználása, az élelmiszer- és takarmány-előállítás, szállítás, tárolás és forgalombahozatal, felhasználás, az állat tartása, szállítás, forgalomba hozatala, az állat-egészségügy, a növényi és állati eredetű melléktermék kezelés, tárolás, szállítás, forgalomba hozatal és felhasználás során.”*³³¹

Az élelmiszer fogalmának meghatározásakor a törvény az uniós alaprendeletre utal vissza, amely egyben meghatározza azon dolgok körét is, amelyek nem élelmiszerek, ilyenek például a gyógyszerek, a takarmány, a dohány, illetve dohánytermékek is.

Az élelmiszerlánc törvény hatálya kiterjed mindazon természetes személyre, jogi személyre és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezetre, aki (amely) az élelmiszerlánc szereplője,³³² ennek fogalmát azonban a jogszabály külön nem határozza meg. A norma szövegéből lehet meghatározni azon személyek körét, amelyekre a szabályozás kiterjed. A normaszöveg értelmezése után az élelmiszerlánc szereplőinek tekintendők azok, akikre a szabályozás jogokat, illetőleg kötelezettségeket tartalmaz, így többek között az állattartó, az állat

³²⁹ Alaptörvény Szabadság és felelősség rész XX. cikk (2) bek.

³³⁰ Alaptörvény, Alapvetések rész M cikk, (2) bek.

³³¹ Éltv. „Fogalommeghatározások” 21. pont.

³³² ANDRÉKA Tamás: Az élelmiszerlánc jogi szabályozása, In: *Környezetjog II. kötet. Ágazati környezetvédelem és kapcsolódó területei* (szerk.: Szilágyi János Ede), Novotni Kiadó, Miskolc, 2008, 14. o., Éltv. 2. (1) bek.

tulajdonosa, a földhasználó, a növényvédőszer-engedély jogosultja, az állatorvos, az élelmiszer-vállalkozás, a takarmány-vállalkozás, a szabad szolgáltatásnyújtás jogával rendelkező szolgáltató, és a gomba-szakellenőr is.

Fontos kiemelni, hogy sem az élelmiszerlánc szabályozásának alapjaként tekinthető 178/2002 EK rendelet, sem az élelmiszerjogi alapvetéseket tartalmazó további EK rendeletek nem nevesítenek külön a természetes személyek körére vonatkozó rendelkezéseket. Az alaprendelet például az élelmiszer- és takarmány ipari vállalkozásokra fogalmaz meg konkrét szabályokat. A jogszabály személyi hatályának meghatározottsága korrekcióra szorul, ugyanis pontatlanul határozza meg azt a személyi kört, amelyre a törvényt, és az ahhoz kapcsolódó egyéb nemzeti jogszabályokat is alkalmazni kell. A probléma az élelmiszert előállító és/vagy forgalmazók körét érinti. Az élelmiszer-vállalkozás fogalmának meghatározásával kapcsolatban a norma szövege az alaprendeletre utal vissza, amellyel automatikusan kizár a hatálya alól két személyi kört.³³³

E rendelet fogalma szerint:

*„élelmiszeripari vállalkozás: nyereségérdekelt vagy nonprofit, köz vagy magánvállalkozás, amely az élelmiszerek termelésével, feldolgozásával és forgalmazásával összefüggő tevékenységet folytat.”*³³⁴

³³³ Említést érdemel, hogy az élelmiszerekre vonatkozó korábbi törvényi szintű szabályozások egyértelműen meghatározták a jogszabály személyi, illetőleg tárgyi hatályát. Az 1995. évi XC. tv. 1. § (1) bekezdése szerint: „A törvény hatálya a Magyar Köztársaság területén fogyasztásra szánt, illetőleg forgalomba hozott élelmiszerek, élelmiszer- és dohány-adalékanyagok (a továbbiakban együtt: adalékanyag) és dohánytermékek (a továbbiakban együtt: élelmiszerek) előállítására és forgalmazására; b) előállításával és forgalmazásával foglalkozó természetes és jogi személyekre, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságokra terjed ki.” A 2003. évi LXXXII. tv. 1. § (1) bekezdése ettől eltérően a jogszabály tárgyi hatályt nevesítette: „A törvény hatálya az élelmiszereknek a Magyar Köztársaság területén történő előállítására, illetve forgalomba hozatalára terjed ki.” E törvény sem felelt már meg részben a megalkotásakor hatályos jogszabály-szerkesztési előírásoknak, mert az alapján a jogszabály területi, illetőleg személyi hatályára vonatkozó szabályt az általános rendelkezések közé akkor kell felvenni, ha a hatálya nem terjed ki az ország területén levő valamennyi jogalanyra, valamint a külföldön tartózkodó magyar állampolgárokra. Emiatt az akkor hatályos 12/1987. (XII.29.) IM rendelet 6. §-a szerint a személyi hatályra utalás elhagyása helyes volt, így a törvény személyi hatálya mindenkire kiterjedt, a területi hatályának megjelölése azonban nem volt indokolt. A miniszeri rendeletet 2007.12.31-el hatályon kívül helyezte a 2007. évi LXXXII. tv., mely időpontot követően a terület szabályozatlan maradt. A jogalkotó a problémát a 61/2009. (XII.14.) IRM rendelettel oldotta fel, melynek indokolása arról tájékoztat bennünket, hogy a szabályozatlan időszak alatt a jogszabályszerkesztésre vonatkozó szakmai szabályok szokásjog útján érvényesültek. Ez a szabályozatlan körülmény magyarázatot ad arra, hogy miért nem pontos az Éltv. személyi hatályának meghatározása, mert az Éltv-t 2008. 06.28-án hirdették ki, bár a szokásjogot – tekintettel a 2007. 12.31-ig hatályos IM rendeletre – a jogalkotó e tekintetben is gyakorolhatta volna.

³³⁴ 178/2002/EK rend. 3. cikk 2. pont.

E fogalom értelmezése alapján az élelmiszer-vállalkozás megegyezik az élelmiszeripari-vállalkozással, mely utóbbi önmagában már egy szűkítő jellegű meghatározás az élelmiszer-vállalkozást folytatók között, ugyanis nem csupán ipari technológiával, illetőleg méretben tevékenységet folytató vállalkozások tekintendők valójában élelmiszer-vállalkozásnak, hanem a kézműves technológiával tevékenységet folytatóak is. E problémát a joggyakorlat a két fogalom azonos tartalmú értelmezésével oldja fel. Emellett azonban sokkal súlyosabb további kizárást tartalmaz a törvény, ugyanis mellőzi azon természetes személyek körét, akik engedély nélkül folytatják az élelmiszerláncban meghatározott tevékenységet,³³⁵ emiatt e személyek kívül kerülnek a felügyeleti szerv ellenőrzési körén, mert egyrészt nem tekinthetők élelmiszer-vállalkozásnak, másrészt egyéb módon sem azonosíthatóak be az élelmiszerlánc szereplőjeként. A vállalkozás kifejezés meghatározásához segítségül hívható a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló törvény, melynek értelmező rendelkezései között meghatározottan a vállalkozás:

*„az egyéni vállalkozás, a gazdasági társaság, a szövetkezet, a vízi társulat, a víziközmű társulat, továbbá az erdőbirtokossága társulat.”*³³⁶

A probléma nem elsősorban az engedély nélküli élelmiszer előállításának, illetőleg forgalmazásának ellenőrizhetetlenségéből adódik, mert e cselekmény szabálysértésnek minősül, amely a vonatkozó törvény³³⁷ szerint:

*„Aki élelmiszer-előállítási vagy - forgalmazási tevékenységet engedély vagy bejelentés nélkül végez, szabálysértést követ el.”*³³⁸

E jogszabálysértés szankcionálására a jogalkotó az államigazgatás helyi szervét, a járási hivatalt ruházta fel hatáskörrel.³³⁹ A hatásköri szabályozási hiányosság abban rejlik, hogy a nem vállalkozóként, engedély nélkül történő élelmiszer-előállítás és/vagy forgalmazást végző személyekre vonatkozóan az

³³⁵ Közvetlen vagy közvetett hatás gyakorlása az élelmiszerekre különböző tevékenységek végzése során.

³³⁶ 2004. évi. XXXIV. tv., 19. § d) 5. pont.

³³⁷ 2012. évi. II. tv. a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről (a továbbiakban: Szabs.).

³³⁸ Szabs. 238. §. Megjegyzendő, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatalok keretén belül működő járási hivatalok rendelkeznek ugyan élelmiszerlánc-felügyeleti szervvel, a szabálysértési feladatok tekintetében azonban más osztály rendelkezik kompetenciával. Emellett a kormányhivataloknak nincs hatásköre, így az területi élelmiszerlánc-felügyeleti főosztályai szabálysértési ügyekben nem tudnak eljárni.

³³⁹ Szabs. 38. § (1) bek.

élelmiszer minőségi és biztonsági kontrollját az élelmiszerlánc törvény a tartalmi hiányosságok miatt kizárja. Ezért egy olyan természetes személyt, aki engedély nélkül állít elő és/vagy forgalmaz élelmiszert, az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv hatáskör hiányában nem tudja eljárás alá vonni még abban az esetben sem, ha a kifejtett tevékenységével az élelmiszer előállításával és/vagy forgalmazással kapcsolatos élelmiszerlánc-biztonsági szabályokat megsérti. Az élelmiszerlánc törvényben a forgalomba hozatali és felelősségi rendelkezések cím alatt meghatározásra kerül a felelősök köre – így például:

„Az élelmiszer biztonságosságáért és minőségéért az élelmiszer előállítója, nem hazai előállítású élelmiszer esetében pedig az első magyarországi forgalomba hozó - a fogyaszthatósági, illetve a minőség-megőrzési időtartam lejártáig - felelős.”³⁴⁰

Emellett többek között:

„A törvény hatálya alá tartozó termék forgalmazását, szállítását vagy raktározását végző személy felelős a termék biztonságosságáért és minőségéért, amennyiben a felelős személye az (1)-(9) bekezdésben meghatározottak szerint nem állapítható meg.”³⁴¹

Az idézett jogszabályhelyekben említett személyi kör is az élelmiszer-vállalkozások csoportjába sorolandó a fentiekben említett szűkített személyi hatály következményeként.

A szabálysértési törvény a rossz minőségű terméknek jó minőségű termékként történő előállítását, fogalmazását, illetőleg az áru minőségének megrontásával a vásárló megkárosítását szankcionálja ugyan,³⁴² azonban e jogszabályhelyek értelmezésekor egyrészt további aggályok merülnek fel, másrészt annak kérdése is, hogy alkalmazhatóak-e az alapanyagok, illetőleg a félkész termékek esetében. Emellett az élelmiszer vizsgálata az arra szakismerettel rendelkező szakember közreműködő tevékenysége nélkül nem végezhető el, így e jogszabályhelyek nem képesek az élelmiszerlánc törvény pontatlan fogalma miatti joghézag lefedésére.

A szabályozás kiigazítást kíván, amelyet vagy a személyi hatályról történő hallgatással, vagy pedig az élelmiszerlánc-szereplőjének meghatározásával lehet

³⁴⁰ Éltv. 14. § (2) bek.

³⁴¹ Éltv. 14. § (10) bek.

³⁴² Szabs. 236. § (1) bek., 237. § (1) bek.

megoldani. Látszólag az első módszer kínálkozik egyszerűbbnek, amelyhez csupán törölni kellene a személyi hatályra, így az élelmiszerlánc szereplőjére történő utalást. Ez a megoldás azonban csak abban az esetben lenne alkalmazható, amennyiben a személyi hatály a jogszabály többi rendelkezése alapján egyértelmű lenne.³⁴³ A második javaslat szerint a jogszabály értelmező rendelkezése³⁴⁴ az alábbi normaszöveggel kiegészítve lefedné a jelenlegi joghézagot, hatálya alá vonva a nem ipari tevékenységgel élelmiszert előállítót, emellett a nem vállalkozóként engedély nélkül élelmiszert előállítót, illetőleg forgalmazót is:

„Az élelmiszerlánc szereplője az e jogszabály tartalma alapján meghatározott, továbbá bármely más személy, aki/amely az élelmiszerek termelésével, feldolgozásával és forgalmazásával összefüggő tevékenységet folytat.”

Az élelmiszerlánc szereplőjének fogalma elvileg szerepeltethető lenne a törvény „fogalommeghatározások” részében is, a személyi hatályra vonatkozó meghatározás azonban olyan lényegi eleme a jogszabálynak, amelyet a norma általános rendelkezései között kívánatos szerepeltetni, azaz jelen esetben a jogszabály egészére vonatkozó értelmező rendelkezésen belül.³⁴⁵

A személyi hatály meghatározására vonatkozó jogalkotási hiányosság rendkívül fontos kérdéseket vet fel eljárásjogi és anyagi jogi szempontból egyaránt. Jogszabályi támogatottság hiányában nincs lehetősége az élelmiszerlánc felügyeleti szerveknek eljárnia olyan természetes személyekkel szemben, akik bejelentés vagy engedély nélkül élelmiszertel összefüggő bármely tevékenységet folytatnak. Ez nem csupán abban rejt kockázatot, hogy az érintett személy nem rendelkezik a tevékenységéhez szükséges jogosítványokkal, hanem abban is, hogy az eljáró hatóságnak nincs is tudomása a tevékenységről, így az ahhoz kapcsolódó élelmiszerlánc-biztonsági ellenőrzéseket sem tudja elvégezni, így többek között a kockázati tényezőket feltárni, emellett – jogsértő magatartás esetén – a megfelelő jogkövetkezményeket alkalmazni.³⁴⁶ A probléma meghiúsíthatja a jogkövető

³⁴³ 61/2009. (XII.14.) IRM rend. 63. § (1) bek.

³⁴⁴ Éltv. 3. §.

³⁴⁵ 61/2009. (XII.14.) IRM rend. 60. § (1) bek. a), c).

³⁴⁶ Jelen esetben szabálysértési eljárásban lehet jogkövetkezményt alkalmazni az engedély vagy bejelentés nélkül végzett tevékenység miatt, amely jóval kevésbé hatékony eszköz, mint az élelmiszer-biztonsági kockázatok visszaszorítására az Éltv. által meghatározott szankciók.

magatartás kikényszerűsíthetőségét, és ezen keresztül akadályát képezi a jogalkotói célok elérésének.

E pontosítás eredményeképpen még inkább megvalósulhatna az Alaptörvényben is megfogalmazott alapvető cél, miszerint az állam biztosítja az egészséges élelmiszerhez való hozzáférést. Az átfogó jellegű cél nem csupán az élelmiszer-vállalkozásokkal kapcsolatosan meghatározott, hanem minden olyan élelmiszerre egyformán vonatkozik, amely az azt előállító, forgalmazó személyi körétől függetlenül bekerül az élelmiszerláncba. E hatósági tevékenység végzéséhez a szabálysértési törvénytől erősebb eljárási többletjogosultságokat biztosít az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv részére a törvény.³⁴⁷

Az élelmiszerlánc törvény alkalmazási köre taxatív meg határozott, kiterjed minden élelmiszerlánc szereplő cselekményéhez kötődő tevékenységre, eszközre, illetőleg az általuk végzett tevékenységek tárgyaira, az „*enumeratio est limitatio*” elvből adódóan azonban csak a felsoroltakra vonatkozik.³⁴⁸ A jogszabály alkalmazandó többek között az élelmiszer termelésére, előállítására, szállítására, tárolására és forgalomba hozatalára, az élelmiszer, takarmány és élőállat-szállító járművekre, azok fertőtlenítésére, az állat tartására, tenyésztésére, forgalomba hozatalára, szállítására, levágására, leölésére, gyógykezelésére, és egészségi állapotának vizsgálatára.

A tételes felsorolás az élelmiszerek körén belül külön részletesen feltünteti a bor alapanyagú termékek körét,³⁴⁹ ugyanis a kapcsolódó uniós rendelet alapján³⁵⁰ bor és bor alapanyagú termékek is az élelmiszerek körébe tartoznak. Ennek ellentmondó a bornak mint élelmiszernek a külön törvényi szintű szabályozása.³⁵¹ E jogszabály ugyan utalást tesz arra, hogy a borászati termékekre a törvény, illetőleg az annak felhatalmazása alapján megalkotott rendeletek által nem szabályozott esetekre az élelmiszerekre vonatkozó előírásokat kell alkalmazni, álláspontom szerint e jogszabállyal azonban indokolatlanul kerül külön normába a borászati termékek előállítása, forgalomba hozatala, nyilvántartásuk rendszere, továbbá a

³⁴⁷ Éltv. 39-44. §.

³⁴⁸ Az Éltv. 2. § (2) bekezdése a jogszabály tárgyi hatályát jelöli ki.

³⁴⁹ Éltv. 2. § (2) bek. a).

³⁵⁰ 178/2002. EK rend. 2. cikk.

³⁵¹ A szőlőtermesztésről és a borgazdálkodásról szóló 2004. évi XVIII. tv. (a továbbiakban: Bortv.)

szőlőtermesztéssel és bortermeléssel kapcsolatos szakigazgatási feladatok és hatáskörök. Ezeknek is az egységes szabályozás részét kellene képezniük, a jelenleg törvénybe foglalt tárgyakra vonatkozó speciális fejezetrészek³⁵² – az élelmiszerlánc törvényhez kapcsolódó egyéb speciális részletszabályokhoz hasonlóan – miniszteri rendeletben, az ellenőrzésekre, jogkövetkezményekre vonatkozó fejezet egyes részei³⁵³ pedig az élelmiszerlánc törvény, illetőleg a bírságok kiszabásának szabályait és mértékét meghatározó rendelet³⁵⁴ azonos tartalmú fejezeteiben szerepeltethetők lennének. Mindezzel összhangban van a jelenlegi hatásköri szabályozás is, amelynek értelmében – az élelmiszerlánc törvény számos jogszabályi rendelkezésének végrehajtásával egyezően – a bor, és a borászati termékekkel kapcsolatos hatósági feladatokat borászati hatóságként, a szőlőtelepítéssel és az ültetvényellenőrzéssel kapcsolatos hatósági feladatokat növénytermesztési hatóságként az illetékes megyei kormányhivatal, ezen belül annak az élelmiszerlánc-biztonsági, növény-és talajvédelmi főosztálya látja el.³⁵⁵

A jogi szabályozás koherenciájaként egy másik megoldás is szolgálhatna – a speciális szabályok törvényi keretek közötti megtartása mellett –, nevezetesen az ellenőrzést és jogkövetkezményeket szabályozó részeknek az élelmiszerlánc törvénybe, illetőleg a bírságok kiszabásának szabályait és mértékét meghatározó rendeletbe illesztése. E megoldáshoz némileg hasonló a pálinkáról, a törkölypálinkáról és a Pálinka Nemzeti Tanácsról szóló törvényi szabályozás³⁵⁶ – ennek tárgyaként szereplő termékek szintén élelmiszerek –, melynek speciális szabályai törvényi szintűek, az egyéb szabályozandó részek esetében a norma az élelmiszerekre vonatkozó törvényi szintű rendelkezések kötelező alkalmazását írja elő,³⁵⁷ azaz az élelmiszerlánc törvényt, illetőleg az uniós rendeleteket.

A törvény alkalmazási köre nem terjed ki az élelmiszerek magánfogyasztásra történő előállítására, valamint uniós rendelet által a takarmány-higiéniai szempontból szabályozott tevékenységekre. A norma alkalmazási körét kizáró

³⁵² Bortv. I-V. és VII. fejezet.

³⁵³ Bortv. VI. fejezet.

³⁵⁴ Éltv. IV. és VI. fejezet, 194/2008. (VII.31.) Korm. rend.

³⁵⁵ 68/2015. (III. 30.) Korm. rend.

³⁵⁶ 2008. évi LXXIII. tv.

³⁵⁷ 2008. évi LXXIII. tv. 1. § (3) bek.

tartalmú meghatározása is pontosításra szorul, ugyanis a normaszöveg az élelmiszerekre kifejezetten egy cselekményt, az „előállítást” határozza meg, ezzel egyszerre bármely más tevékenység mentesülését kizárva. Emellett az elkülönített „szállítás” és/vagy „tárolás” cselekmények feltüntetése is szükséges, amely egyrészt az „*argumentum a maiori ad minus*” elvből következik, másrészt a jogalkotó a norma alkalmazási körének taxatív felsorolásában az előállítási tevékenység mellett szerepelteti e cselekményeket is, emiatt azok alól is mentesíteni szükséges a magánfogyasztásra élelmiszert előállító személyt, ugyanis legtöbbször az előállításhoz a szállítás és a tárolás is életszerűen kapcsolódó cselekmény. A szállítás és/vagy tárolás elkülönítetten történő végzésének kikötése biztosítékul szolgálna az élelmiszerláncban szerepeltetett termékektől történő megkülönböztethetőségre.

A javasolt módosításokkal a fentiekben meghatározott személyek és cselekmények nem tartoznának a norma hatálya alá, ebből adódóan arra az élelmiszer-vállalkozásra vagy más személyre, aki/amely – a magánfogyasztásra előállítás esetén kívül – magán célból szállít, illetőleg tárol élelmiszert, a jogszabály rendelkezései értelemszerűen nem kerülhetnek alkalmazásra. Így például egy cukrász, vagy egy nem vállalkozási formában élelmiszert előállító, szállító vagy tároló bármely más személy a magánfogyasztásra készített, illetőleg szállított, tárolt élelmiszerekkel kapcsolatban nem válik a közigazgatási jogviszony alanyává.

5. Az élelmiszerlánc-felügyelettel kapcsolatos állami feladatok

De lege lata meghatározott az állam egészséges élelmiszerek biztosításához kapcsolódó felelőssége, melynek során többek között létrehozza és működteti az élelmiszerlánc-felügyeleti szervet, az élelmiszerek és a takarmányok vonatkozásában hatékony gyorsriasztási rendszert,³⁵⁸ valamint a hatósági intézkedések megalapozása érdekében állami laboratóriumokat működtet. Emellett

³⁵⁸ RASFF.

a fogyasztók, az élelmiszerlánc szereplők érdekeinek védelmében a biztonságos és egészséges élelmiszerek előállításának és forgalmazásának elősegítéséhez széleskörű tájékoztatási, képzési és oktatási tevékenységet folytat, mindezen tevékenységekhez a megfelelő forrásokat biztosítja a költségvetésben.

Az élelmiszerlánc-felügyelet azon folyamatok hatósági felügyeletét jelenti, melyek közvetlen vagy közvetett hatással vannak az élelmiszerre (az élelmiszerlánc része például a talajvédelem, az agrár-környezetvédelem, a növénytermesztés, a növényvédelem, az állatgyógyászati termék előállítása és forgalomba hozatala is).

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, emellett a zöldség- és gyümölcs-ellenőrzési feladatokat, utóbbi pedig a takarmány-ellenőrzési, az állat-egészségügyi, az állatvédelmi, az állattenyésztési, az élelmiszer-biztonsági, és az élelmiszer-minőség ellenőrzési feladatokat végzi.

Az élelmiszerlánc hatósági felügyeletét ellátó élelmiszerlánc-felügyeleti szervek – főszabály szerint a joghatóság, a hatáskör és az illetékesség figyelembe vételével³⁵⁹ – szükségszerű alanyai az élelmiszerláncsal kapcsolatos közigazgatási jogviszonyoknak, ellentétben a velük esetlegesen jogviszonyba kerülő egyes élelmiszerlánc szereplőkkel, akik az őket érintő első hatósági aktus kifejtéséig a közigazgatási jogviszonynak csupán potenciális alanyai.

Egyes állami élelmiszerlánc-felügyeleti szerv által végzett feladatokat megbízási jogviszony alapján részben 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.³⁶⁰ A megbízási jogviszony alanya megbízóként a

³⁵⁹ Ket. 22. § (3) bekezdése szerint emellett abban az esetben szintén, amikor ideiglenes intézkedést kell hoznia a hatóságnak hatáskör hiányában is, azaz tekintet nélkül a joghatóságra, hatáskörre és az illetékességre.

³⁶⁰ 113/2006. (V.12.) Korm. rend.

Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, közreműködőként az illetékességgel rendelkező Kormányhivatal, megbízottként pedig a szolgáltató állatorvos.³⁶¹ A megbízott állatorvos a feladatkörébe tartozó eljárásokért köteles a jogszabályban előírt igazgatási szolgáltatási díjat beszedni, és azt az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv számlájára befizetni.³⁶²

A miniszter feladata többek között a jogszabályokban meghatározott járványügyi feladatok ellátása, a Codex Alimentarius nemzeti rendszerének működtetése, az élelmiszerkönyvi irányelvek kiadása, a Magyar Élelmiszerkönyv,³⁶³ a Magyar Takarmánykódex, az Állat-egészségügyi és Állatvédelmi Kódex, valamint a Növényvédelmi Módszertani Gyűjtemény összetételéről és közzétételéről gondoskodás, emellett meghatározza a nemzetközi kötelezettségekkel, valamint az ország agrárgazdaságának céljaival összhangban az élelmiszerlánc-ellenőrzés feladatait is.

Az Országos Főállatorvos az élelmiszerlánc szereplőinek széleskörű bevonásával előkészíti, a Kormány pedig elfogadja az élelmiszerlánc-biztonsági stratégiát,³⁶⁴ melynek végrehajtása érdekében az országos főállatorvos kiadja a több évre szóló szakpolitikai programot.

Az állami laboratóriumok feladata egyebek mellett a növényvédő szerek és termésknövelő anyagok minőségének, a növényi termények, valamint a növényi alapú feldolgozott termékek növényvédőszer-maradék tartalmának hatósági vizsgálata. Feladatai között példaként említhető még a tételes, felmérő, monitoring- és célvizsgálatok végzése az élelmiszerlánc-felügyeleti tevékenység kapcsán, diagnosztikai és más szakmai vizsgálatokkal közreműködés az állatbetegségek okainak megállapításában és a fertőzöttség felderítésében.³⁶⁵

³⁶¹ 113/2006. (V.12.) Korm. rend. melléklete, megbízási szerződés.

³⁶² Ilyen például a vágóhidakon történő húsvizsgálat elvégzése, és az ellentételezésként felszámolt díj, 63/2012. (VII.2.) VM rend.

³⁶³ 152/2009. (XI. 12.) FVM rend. (Codex Alimentarius Hungaricus).

³⁶⁴ Éltv. 47/A. §.

³⁶⁵ Éltv. 30. § (1) bek.

6. Az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek szervezetrendszer

A szervezetrendszer élén az ágazatért felelős miniszter munkaszerveként, az államigazgatás különös hatáskörű központi, szakpolitikai feladatokat ellátó szerv, a Földművelésügyi Minisztérium helyezkedik el, a miniszter e szervezet vezetésén keresztül látja el a feladatát, és gyakorolja a hatáskörét.³⁶⁶ A minisztériumban az agrárgazdaságért, az állami földekért, az élelmiszerlánc- felügyeletért, valamint a környezetügyért, az agrárfejlesztésért és a Hungarikumokért felelős államtitkárság működik.³⁶⁷ Az élelmiszerlánc szabályozásával kapcsolatos feladatok az élelmiszerlánc felügyeletéért felelős államtitkársághoz tartoznak, melyen belül a feladatokat az Élelmiszerlánc-felügyeleti, valamint az Élelmiszer-feldolgozási Főosztály látja el. Előbbi főosztály az országos főállatorvos hivatali feladatainak koordinálása mellett teljes körűen ellátja a nemzetközi kereskedelem, a nemzetközi és EU kapcsolattartás, az állategészségügy, az állatvédelem, a növény-egészségügy, a növényvédelem, a növényi termékek, a parlagfű problémával, és az ökológiai gazdálkodással kapcsolatos tevékenységeket. Emellett elvégzi az ellenőrzési és minősítési feladatokat a zöldség és gyümölcs, a takarmányhigiénia, a takarmánybiztonság és takarmányminőség, az élelmiszer-higiénia, az élelmiszer-biztonság és a borminőség területén, és előkészíti többek között a szakterületekhez tartozó jogszabályokat is. Utóbbi szervezeti egység legfontosabb feladatai közé tartozik az élelmiszer-ágazat kormányzati képviselője, az élelmiszer előállítás és kereskedelemmel összefüggő kormányzati feladatok ellátása, valamint az élelmiszer-ágazat stratégiájának formálása és megvalósítása. A főosztály legfontosabb céljaként fogalmazható meg, hogy a hazai élelmiszer-feldolgozás stratégiai jelentőségét megerősítse, összhangot teremtsen a mezőgazdaság, az

³⁶⁶ A Kormány tagjainak, így a földművelésügyi miniszternek a feladatait és hatásköreit is meghatározó 152/2014. (VI.6.) Korm. rend. 65-76. §.

³⁶⁷ Az államtitkárok munkáját helyettes államtitkárok segítik, így például a környezetügyért az agrárfejlesztésért és a Hungarikumokért felelős államtitkár munkáját a környezetügyért önállóan felelős, valamint az agrárfejlesztésért és a Hungarikumokért együttesen felelős helyettes államtitkár.

élelmiszeripar és a kereskedelem között, mert ez a harmónia képes kiemelkedő minőségű, versenyképes termékekkel ellátni a hazai és a külföldi fogyasztókat.³⁶⁸

A Kormány által központi államigazgatási szervként,³⁶⁹ a központi hivatalként létrehozott, a vidékfejlesztési miniszter által 2012. március 14-én kiadott módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt alapítói okirat alapján 2012. március 15-ével létrejött a Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal³⁷⁰ magába olvasztó Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal,³⁷¹ melynek elődje az MgSzH volt. A hivatal a Kormány élelmiszerlánc-felügyeleti, és mezőgazdasági igazgatási szervként, emellett növénytermesztési, talajvédelmi, tenyésztési, erdészeti, vadászati, halászati, borászati, illetőleg pálinka-ellenőrző hatóságként jelölte ki, mely feladatok ellátásához országos illetékességgel rendelkezik.³⁷² A hivatal tevékenységét a vidékfejlesztési miniszter irányítja, a szervezetet az elnök vezeti, feladatai közé tartozik különösen a jogszabályok által hatáskörébe utalt hatósági, szakhatósági, felügyeleti, ellenőrzési, engedélyezési, nyilvántartási és szakmai igazgatási feladatok ellátása, emellett szakmai irányítást és koordinálást is végez. Létrehozásának célja gyorsan reagáló szervezatként az élelmiszer-biztonság érdekében a teljes élelmiszerlánc felügyeletének ellátása a szakterületek erősségeinek kihasználásával. A szervezet elnökének munkáját négy elnökhelyettes segíti, melyek közül az Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Elnökhelyettes öt igazgatóság, többek között az Állat-egészségügyi és Állatvédelmi, a Borászati és Alkoholos Italok, valamint az Élelmiszer-és Takarmánybiztonsági Igazgatóság tevékenységét vezeti.³⁷³ Utóbbi szervezeti egység kiemelt elismerést

³⁶⁸ Lásd: Az FM és az államtitkárságok legfontosabb adatait: <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszerium>, <http://elelmiszerlanc.kormany.hu/allamtitkarsag-szervezete>, (2016.02.22.).

³⁶⁹ 2010. évi XLIII. tv.

³⁷⁰ Az egykori MÉBiH 2003-ban, az EFSA hazai partnerintézményeként jött létre. Jelentős szerepet töltött be az Európai Unió csatlakozás előkészítésében, az átalakulás és tagállamként működés folyamatában, a hazai és nemzetközi élelmiszer-biztonsági intézményrendszer közti koordinációban, a tudományosan megalapozott élelmiszer-biztonsági kockázatbecslés megvalósításában, és a RASFF zökkenőmentes működtetésében.

³⁷¹ Fő célkitűzése, hogy a nemzetközi tapasztalatokra és a hazai intézményrendszer tevékenységére építve hiteles, megbízható információkkal segítse a fogyasztók egészségének védelmét, az élelmiszerek közvetítette ártalmak megelőzését, valamint az élelmiszer-biztonság iránti bizalom megőrzését. Kiemelt feladata az élelmiszerekből, áttételesen a takarmányokból származó egészségártalmak kockázatának értékelése, a nemzetközi és hazai kapcsolattartás, mindezen információkkal a kormányzat és a hatóságok munkájának segítése, valamint a fogyasztók közérthető módon történő, hiteles tájékoztatása. Lásd: NÉBIH bemutatkozás, <http://www.nebih.gov.hu/szakterulek/szakterulek/eki>, (2016.02.22.).

³⁷² 22/2012. (II.29.) Korm. rend. 5. § (1) bek.

³⁷³ <http://portal.nebih.gov.hu/web/guest/hivatalunk/szervezeti-felepites>, (2016.02.22.).

érdem, különös tekintettel a munkatársai által elkészített a változtatások szükségességét figyelembe vevő élelmiszer, és takarmány jogszabálygyűjteményre, valamint hatósági útmutatót bocsát ki,³⁷⁴ melynek előírásait betartva végzik a hatóságok szakemberei az ellenőrzéseket, és folytatják le az ahhoz kapcsolódó eljárásokat. Előbbi segédanyag óriási jogszabályhalmazt kezelve, rendkívül precízen, és aktualizálva, szakmailag kiválóan csoportosítva kínál – egyébként az élelmiszerlánc szereplők részére is e hivatal honlapján elérhető módon – segítséget és útbaigazítást az alkalmazandó jogszabályok tekintetében. Az aktualizált hatósági útmutató a gyakoribb hatósági eljárásokra ad 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 előkészítéséhez. A Kiemelt Ügyek Igazgatósága gyakorta a Nemzeti Adó- és Vámhivatallal együttműködve látja el a hatósági ellenőrzési feladatokat. Kiemelt ellenőrzéseket végezve számos nagy volumenű nyomon követhetetlen, illegálisan az ország területére beszállított, lejárt minőség-megőrzési, illetőleg fogyaszthatósági idejű, átcímkezett, romlott, valamint hamisított termék forgalomba hozatalát megakadályozva zár ki élelmiszer-biztonsági kockázatokat. E szervezeti egység munkájához számos nagy összegű bírság kiszabása és behajtása, valamint azonnali intézkedések sora kapcsolódik, melyekről a hivatal időnként a médián keresztül hírt is ad, elősegítve ezzel is a generális prevenció minél nagyobb mértékű elérését.³⁷⁵

A hivatal Élelmiszerbiztonsági Kockázatértékelési Igazgatóságának kiemelt feladata többek között az élelmiszerekből, állatélesen a takarmányokból származó egészségártalmak kockázatának értékelése, valamint a nemzetközi és hazai szervezetekkel történő kapcsolattartás. Ezen belül is legfőképpen az uniós gyors veszélyjelző rendszer hazai kapcsolattartási feladatainak ellátása, valamint az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatósággal az adat- és információáramlás biztosítása,

³⁷⁴ Például a 2015. február 1-jén kibocsátott 10. kiadás, a HMKH élelmiszerlánc-felügyeleti szervének a HEI/EBAI/197-1/2015-ös iktatószámán rögzítetten (a továbbiakban: Hatósági útmutató).

³⁷⁵ A Kiemelt Ügyek Igazgatósága (KÜI) a hivatal kiemelt szervezeti egységéeként, országos illetékességgel látja el a feladatát.

melyekkel a kormányzat és a hatóságok munkáját támogató, valamint a fogyasztók tájékoztatását biztosító tevékenységet lát el.

A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveként, a fővárosi és megyei kormányhivatalok 2011. január 1-jétől történt megalakításával³⁷⁶ egyúttal létrejöttek azok szakigazgatási szervei, amelyek sorába beillesztésre, és így közvetlen irányításuk alá kerültek a MgSzH megyei illetékességű Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Igazgatóságai is. Az egyes igazgatóságok korábban az illetékességi területükön az élelmiszer-ellenőrző és állat-egészségügyi kerületi hivatalainak tevékenységét teljes körűen irányították. Az élelmiszerlánc-biztonsági feladatok ellátásának támogatása érdekében a jogalkotó az élelmiszerlánc törvény újabb módosításával gazdálkodó szervezetet hozott létre, mely törvény vagy kormányrendelet felhatalmazásával közigazgatási hatósági feladatokat láthat el.³⁷⁷

A járási hivatalok 2013. január 1-jétől történt megalakításával³⁷⁸ a kerületi egységek meghatározott járási hivatalok irányítása alá kerültek, amelyekkel az illetékességi területük nem minden esetben megegyezők. E szervezeti egységeknek – mint járási állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző hivataloknak – munkáltatói feladatokkal kapcsolatos irányítását a járási hivatalok felettes vezetői,³⁷⁹ egyes feladatok tekintetében a szakmai irányításukat pedig a kormányhivatal szakigazgatási szerveként az Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Igazgatóságok látták el.³⁸⁰ A területi államigazgatás fő koncepciója a közigazgatás hatékonyságának növelése, összefogottabb, ellenőrzöttebb és költségtakarékosabb területi államigazgatás megteremtése, és az ennek keretében megvalósított integráció részben mennyiségi (külső), részben pedig minőségi (belső) változtatásokat takart. A 2015. április 1-jétől hatályosult változások következtében a fővárosi és megyei kormányhivatalokba külső integrációként számos, a területi kormányhivatalok szervezetén kívüli területi államigazgatási szerv tagozódott. Emellett megvalósult a belső integráció is a területi kormányhivatalokon belül, amelynek keretében a korábbi szakigazgatási szervek összevonásával főosztályok,

³⁷⁶ Lásd: 2010. évi CXXVI. tv.

³⁷⁷ Éltv. 38/D. §, Élelmiszer-biztonsági Centrum (ÉBC), hatályos 2013. 12.31-től.

³⁷⁸ 2012. évi XCIII. tv.

³⁷⁹ 2010. évi CXXVI. tv. 20/B. §.

³⁸⁰ 288/2010. (XII.21.) Korm. rend. 2. § 7. pont, 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rend. 4. § (3) bek.

illetőleg azok osztályai kerültek kialakításra, amihez igazodóan a szervezeti egységek elnevezése is megváltozott.³⁸¹ Ezzel együtt módosult a hatáskörök címzetteinek köre is járási, illetőleg megyei kormányhivatalra, mely hatáskörök gyakorlóit e szervek vezetői.³⁸² Az élelmiszerlánc felügyeleti szervek tekintetében területi szinten új elnevezések kerültek bevezetésre.³⁸³

7. A végrehajtó szervezet egyes kérdései

Max Weber szerint a bürokrácia a legális uralom hierarchikus formájaként a szervezeti rend ideáltípusa, olyan végrehajtó szervezet, amelyet jellemzően egy személy vezet, írásos ügyvitelen alapuló, és a szervezet tagjai bizonyos nélkülözhetetlen szakismeret birtokában vannak.³⁸⁴ A bürokrácia mint ideáltípus fölénye más igazgatási struktúrákkal szemben a szaktudáson alapszik, e tudás nélkül nem lehet megfelelő döntéseket hozni, és mivel egyre nő a szakismeret, ezzel együtt nő a bürokrácia jelentősége is. A bürokratikus igazgatás a tevékenység intenzív és extenzív mivolta, valamint az egyetemes alkalmazhatóság tekintetében tisztán technikai szempontból a lehető legnagyobb tökélyre fejleszthető, emiatt ez a legracionálisabb válfaja az uralom gyakorlásának.³⁸⁵ A szervezetbeli tudást szakismeret és szolgálati ismeretek teszik ki, a hierarchikus forma szervezett igazgatást, képzett alkalmazottakat, monokratikus szervezeti felépítést, ügyviteli tevékenységet rejt magában. Ideális esetben a bürokratikus szervezet monokratikus, állandó, precízen működik, tagjai fegyelmezettek, intenzív és minőségi

³⁸¹ KOVÁCS Zoltán – PILZ Tamás: *A területi államigazgatás 2015. évi integrációjáról*, Új Magyar Közigazgatás, 2015. szeptember, 8. évfolyam, 3. szám, 62-63. o., [Dr. Kovács Zoltán – dr. Pilz Tamás: A területi államigazgatás 2015. évi integrációjáról](#), (2016.02.22.). A 2015. évi VI. tv. módosította a 2010. évi CXXVI. tv.-t, amellyel a jogalkotó a területi államigazgatási szervek integrációját hajtotta végre.

Lásd: http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2015/3/10_Forum_A_teruleti_allamigazg_integracioja.pdf, (2016.02.23.).

³⁸² A megyei kormányhivatalok mezőgazdasági feladatainak meghatározásának tekintetében, lásd bővebben a 68/2015. (III. 30.) Korm. rendelet előírásait.

³⁸³ KOVÁCS – PILZ: i.m. 65. o. Az élelmiszerlánc felügyeleti szervek tekintetében az új elnevezések: Élelmiszerlánc-biztonsági, Növény és Talajvédelmi Főosztály, vagy Élelmiszerlánc-biztonsági és Földművelésügyi Főosztály.

³⁸⁴ FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*, Dialóg - Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2010, 79. o.

³⁸⁵ Max, WEBER: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai 1. Szociológiai kategóriatan*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987, 230. o.

tevékenységet nyújt, tevékenysége érdekesleg, személytelen és szakszerű. Az apparátus fölötti uralom a nem szakember számára csak korlátozottan lehetséges, hosszú távon a „*titkos tanácsos*” szakember fölényben van vele szemben, ugyanis utóbbi jóval eredményesebben tudja érvényesíteni az akaratát.³⁸⁶ A szaktudás által biztosított hatalom azonban túlterjeszkedhet a kívánt mértéken, bürokratizmussá válhat, amelynek jelei között említhető a szabályozás átláthatatlanná válása, a szervezet működésének megmerevedése, és a felelősségek elmosódása. További hátrányként említhető, hogy a közszoigolák autoriter módon járnak el, hiba esetén az egyes hatóságok, vezetők egymásra mutogatnak.

A hatályos szabályozás szerint a fővárosi és megyei kormányhivatalok főosztályai már nem látnak el szakmai irányító feladatot a járási hivatalok egyes osztályaival kapcsolatosan, így az élelmiszerlánc felügyeletét ellátó főosztály és a járási hivatalok élelmiszerlánc-felügyeleti osztályai között a szakmai kapcsolat csupán informális. A gyakorlatban a szakmai segítségnyújtás jelenleg megvalósul, de ez kockázatot rejt magában, miután nem jogszabályi alapokon nyugszik. A járási hivatalokon belül a szakmai segítségnyújtás szakértő kormánytisztviselők hiányában nem megoldott, és nem is lenne célszerű minden érintett járási hivatal részére e szakemberek biztosítása, miután a szakmai segítségnyújtás megyei szintről költségtakarékosan megoldható. A kockázat abban rejlik, hogy a későbbiekben egy esetlegesen bekövetkező szervezeti vagy személyi változás hatására az informális kapcsolatok egy része sérül, így az annak keretében biztosított szakmai támogatás csökken vagy elmarad, emiatt az első fokon végzett hatékony és eredményes szakmai tevékenység jóval nehezebben lesz elvégezhető. Emellett – a közigazgatási eljárási törvény változásait is figyelembe véve – számos esetben előfordulhat az a helyzet, hogy a hiányos, nem megfelelő szintű elsőfokú szakmai munka miatt az elsőfokú döntések a másodfokon eljáró főosztály részéről megváltoztatásra, súlyosabb esetben pedig megsemmisítésre kerülnek. A fentiek mellett a jogszerűség alapelveinek betartása érdekében – mivel a közigazgatásra fokozottan igaz az, hogy működésének egyetlen részét érintően sem hagyhat a jogalkotó szabályozatlan, illetőleg nem megfelelően szabályozott területet – kormányrendelet szintjén

³⁸⁶ WEBER: i.m. 230-231. o.

szükséges lenne biztosítani a járási hivatalok érintett osztályai és a területi kormányhivatal élelmiszerlánc-felügyeleti szervei között a szakmai irányítási kapcsolatokat.³⁸⁷

A speciális feladatok erős szakmai kontrollt és irányítást igényelnek, amelyhez elengedhetetlen bizonyos munkáltatói feladatok gyakorlása is, így például a kormánytisztviselő személyének kiválasztása, utasítások adása, szakmai ellenőrzések lefolytatása, felelősségi kérdések, szabadságok tervezése, szakmai kompetenciák mérése, és a továbbképzések tervezése. E speciális funkcionális szervezeti kapcsolatból adódó hátrányok csökkentése érdekében a napi szintű tevékenység de facto – az adminisztratív munkáltatói feladatokon kívül – a főosztály irányítása alatt áll. A tényleges megoldást azonban – a járási hivatalok megalakulása előtti időszakban fennálló szervezeti kapcsolattal részben megegyezően a de jure szakmai irányítás jelentené. Így az eredetileg egyvonalas (lineáris) helyett egy többvonalas (funkcionális) szervezeti kapcsolat alakulna ki,³⁸⁸ amely szervezeti forma egyben a területi kormányhivatal lineáris szervezeti felépítésébe beilleszthető lenne.³⁸⁹ A változtatás előnyeként említhető az alá-fölérendeltség és a felelősség egyértelműsége, valamint a kapcsolatok egyszerűsége és áttekinthetősége.³⁹⁰ A változtatás pozitívumaként jelentkezne az osztályoknak és a főosztálynak más osztályokhoz és főosztályokhoz, illetőleg egyéb hatóságokhoz kapcsolódó feladatellátások egységessége, így például a fogyasztóvédelem, a népegészségügy területét érintően, vagy a jegyzők hatásköréhez³⁹¹ is illeszthetően. E tevékenységek egységes ellátásával – a nem élelmiszerlánc-felügyeleti tevékenységet ellátó szervezeti egységekkel történt egyeztetést követően – azonos együttműködési tematikával, hatékonyan, az esetleges változtatások szükségességét

³⁸⁷ A 66/2015. (III.30.) Korm. rendeletbe illesztve a jogalkotó megfelelő jogi keretet tudna biztosítani.

³⁸⁸ DOBÁK Miklós: *Szervezetalkítás és szervezeti formák*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988, 44-54. o.

³⁸⁹ Szervezeti ábra, http://www.kormanyhivatal.hu/download/4/61/c1000/szervezeti_abra_20150401.pdf, (2016.02.22.).

³⁹⁰ DOBÁK Miklós: *Szervezeti formák és vezetés*, KJK KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2000. 49. o.

³⁹¹ Példaként említhető az ebek elektronikus transzponderrel történő kötelező megjelöléséhez kapcsolódó egymásra épülő tevékenység a jegyző, illetőleg a járási hivatal élelmiszerlánc-felügyeleti szerveként működő osztály tekintetében.

a folyamatot irányító főosztálynak visszajelezve lennének képesek a járási hivatalok élelmiszerlánc-felügyeleti osztályai a feladataik hatékonyabb ellátására.

A közigazgatás eredményességéről, hatékonyságáról minden kérdést, illetőleg a kérdések nagy részét megválaszolni tudó egységes elmélet nem került megalkotásra, bár annak kísérleteként sokféle, egymással össze nem egyeztethető elmélet került kidolgozásra.³⁹² A teljesítmény és a hatásosság³⁹³ értelmezése jelentősen eltér aszerint, hogy a gondolkodás alapjául milyen paradigmát választunk. A weberi modell az eredményességet abban látja, hogy mennyire képes a közigazgatás a jogszabályokat végrehajtani és azokat másokkal betartatni. Hatékonyságon az érthető, hogy a közigazgatás gyorsan, folyamatosan, fennakadás nélkül, kiszámíthatóan hajtja, illetve hajtja végre a feladatokat. Ehhez a modellhez asszociálódik a formális racionális szervezési irányzat (Taylor, Fayol, Gulick, Urwick), amely a szervezeten belül értelmezi a hatásosságot. A közpolitikai paradigma az állam tevékenységét a társadalmi szükségletek kielégítésében, illetve a társadalmi problémák megoldásában látja, e célok kitűzése és elérése a hatékonyság mérőfoka.³⁹⁴ Az Új Közmenedzsment irányzat a piaci ideált propagálja, egyfelől a piaci mechanizmusok alkalmazását, mindenekelőtt a versengést ajánlja a hatásosság és a teljesítmény növelésének eszközéül, egy másik megközelítése pedig a szervezetre a vállalat formájának alkalmazását szorgalmazza. Alapvető eltérés azonban, hogy amíg a piaci szereplők hatékonyságára és eredményességére alkalmazható az output/input, illetőleg a profitot megadó output-input összefüggések, a közszféra teljesítményére ezeknek a képleteknek az elemeit itt nem lehet számszerűsíteni. Másrészt a kimeneten belül e területen kettéválnak a tevékenység közvetlen, illetőleg annak hosszabb távú eredményei, amelyre további külső társadalmi folyamatok is hatnak, és ezeket mérni szintén nem lehetséges, így mindezek miatt azok értékei piaci eszközökkel nem értelmezhetők.³⁹⁵

³⁹² GAJDUSEK György: A közigazgatási eredményesség- piaci hatékonyság? Avagy alkalmazható-e piaci ideál a közigazgatásban? In: *Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban* (szerk.: Lőrincz Lajos), MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2009, 9. o.

³⁹³ Hatékonyság és eredményesség.

³⁹⁴ GAJDUSEK: i.m. 19. o.

³⁹⁵ GAJDUSEK: i.m. 51-53. o.

A közigazgatás hatékonyságának növelése érdekében az egyéni teljesítmény-értékelés alkalmazása és az ahhoz kapcsolódó pozitív, illetőleg negatív ösztönzők nem kínálnak megfelelő megoldást. A klasszikus formális racionális szervezési irányzat alapvető elemének számított az egyéni teljesítmény mérése, a mai összetett tevékenységek esetében azonban az egyéni tevékenység nem mérhető objektívan.³⁹⁶ A hivatali munkának, mint szellemi tevékenységnek a lényeges részei nem mérhetőek, az ehhez kapcsolódó mérhető tevékenységek pedig nem relevánsak, az ilyen jellegű vizsgálatuk emiatt értelmetlen és költséges. Az objektív értékelés a legritkább esetben lehetséges, és továbbra is tisztázatlan az egyéni és az átfogóbb közigazgatási teljesítmény közötti összefüggés. Egy teljesítményalapú, eredetileg ösztönzőnek szánt bérezés valójában méltánytalanságot váltana ki, ez demotivációs hatású, emiatt akár teljesítménycsökkenéshez is vezetne.³⁹⁷ Álláspontom szerint a szervezet, illetőleg egységeinek hatékonyságát és teljesítményének növelését valójában annak szervettségével, eredményesebb irányításával lehetséges növelni, melynek során az utasítások, információk, felelősségi és döntési körök egyértelműen meghatározhatóak, átfedés nélküliek, az egy személynél összpontosuló döntések, és ellenőrzések növelhetik a szervezet teljesítményét, és ezáltal támogatják a szakmai hatékonyságot, amely végső soron a jó közigazgatás egyik alapismérve is.

³⁹⁶ Megjegyzendő, hogy teljesítményértékelést törvényi szintű szabályozás, ezt a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 130. §-a kötelezően előírja, mely egyben a minősítés alapját is képezi. Minimum négy teljesítményértékelés alapján és az első értékelést követően egy év elteltével kell a minősítést elvégezni. A teljesítményértékeléshez a miniszter módszertani ajánlása alapján (elektronikus felületen) közszolgálati egyéni teljesítményértékelési rendszer (TÉR) került kidolgozásra és alkalmazásra, <https://ter.gov.hu/portal/doktar/felhasznaloi/kezikonyv/ertekeelo/vezetok/reszere.pdf>, (2016.02.21.).

³⁹⁷ GAJDUSEK: i.m. 17. o.

II. fejezet: Az élelmiszerlánc szereplők feladatairól

1. Az élelmiszerlánc törvény alapvető rendelkezéseinek egyes kiemelendő pontjai

Engedélyköteles terméket Magyarországon csak az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv által kiadott engedély alapján³⁹⁸ lehet forgalomba hozni és felhasználni, mely élelmiszernek az emberi fogyasztásra való alkalmasságára vonatkozó hatósági döntést csak az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv hozhat.³⁹⁹ Élelmiszer-vállalkozás csak olyan helyen és feltételekkel létesíthető, amely esetében biztosított, hogy az élelmiszer az élelmiszer-biztonsági és élelmiszer-minőségi előírásoknak, valamint a környezet és az állatok védelmét szolgáló követelményeknek megfelel, illetőleg a működéshez az élelmiszer-ipari szakképesítés megléte szükséges.

Az állati eredetű élelmiszer előállítása céljából az állattartáshoz olyan állattartó helyet kell létesíteni, továbbá olyan állattenyésztési és állattartási technológiát kell alkalmazni, amely lehetővé teszi az állatok egészségének megóvását, valamint azt, hogy az így nyert állati eredetű élelmiszer emberi fogyasztásra, illetve élelmiszer-előállításra alkalmas legyen. Állatot tartani csak az előírtaknak megfelelő helyen és módon szabad.⁴⁰⁰ E szabályozáshoz szorosan kapcsolódik az állatvédelem vagy az állattenyésztés területe is, amelyek többek között az élelmiszerláncához tartozó állattartói tevékenység egyik szabályozásaként a mezőgazdasági haszonállatokra, illetőleg az őshonos állatfajokra vonatkozóan is részletes előírásokat tartalmaznak.⁴⁰¹

Az egyes alapvető rendelkezések alapelveként rögzítik az élelmiszerlánc szereplőinek tevékenységeihez kapcsolódó általános szabályokat, melyeket a jogalkotó a végrehajtási normákban az indokolt mértékig és módon, kellő alapossággal részletez. Ez az alacsonyabb szintű, miniszteri rendeletben rögzített és részletezett szabályozási megoldás az élelmiszerláncra még inkább indokolt,

³⁹⁸ Éltv. 5. § (6) bek., 57/2010. (V. 7.) Korm. rend. 13. § (1) bek.

³⁹⁹ Éltv. 5. § (6) bek.

⁴⁰⁰ Éltv. 6. § (1) bek., 41/1997. (V.28.) FM rend. I. fejezet.

⁴⁰¹ A 32/1999. (III.31.) FVM rend., 93/2008. (VII. 24.) FVM rend.

ugyanis egyrészt a szabályozás átfogó, rendkívül széles, sok ágra szétoszló részterületet érint, másrészt az egyes ágakra mint szakterületekre e szabályozás az egyes speciális, szakirányú szakmai előkészítő munka támogatása mellett – a rendeletre vonatkozó döntési fórum szintje miatt – viszonylag gyorsan tud reagálni a szükséges változásokra. Emellett a kapcsolódó nagyobb szabályozási területek egy része külön törvénnyel rendelkezik, így például az állatvédelem vagy az állattenyésztés területe is.⁴⁰² E területek szabályai betartásának egy részére az anyagi jogi jogszabályok, illetve a hatáskört kijelölő rendeletek részben vagy egészben az élelmiszerlánc felügyeleti szerveket is nevesítik.⁴⁰³ A szabályozás komplexitása egyben bonyolulttá is teszi azt, és az egyes területek szoros kapcsolódása miatt szükséges többek között a már hivatkozott kijelölő rendelkezések alkalmazása is.

Az élelmiszerlánc szereplőinek egyik további fontos kötelezettsége az élelmiszerlánc felügyeleti díj megfizetése,⁴⁰⁴ amelynek teljesítését az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek közül a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal kontrollálja. A díj az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv bevétele, amelyet az élelmiszerlánc-biztonsági stratégiában, a többéves tervben, valamint az éves ellenőrzési tervben meghatározott feladatok végrehajtására kell fordítani. Az évente befolyt felügyeleti díj 10%-át fejlesztésre kell felhasználni, egyébként a felügyeleti díjból befolyt bevétel működésre is fordítható.⁴⁰⁵ A díj mértékével kapcsolatos aktualitás, hogy mértékét a jogalkotó 2015. január 1-jétől az árbevétel függvényében progresszív díjszerkezetet kialakítva határozta meg, amely döntéssel kapcsolatosan az Európai Bizottság 2015 júliusában vizsgálatot indított, és egy év elteltével marasztaltató döntést hozott.⁴⁰⁶

⁴⁰² Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. tv., az állattenyésztésről szóló 1993. évi CXIV. tv.

⁴⁰³ Például a 334/2006. (XII. 23.) Korm. rend. 1. § (1) bek., és a 68/2015. (III. 30.) Korm. rend. 9. §.

⁴⁰⁴ Éltv. 47/B. § (2) bek.

⁴⁰⁵ A díj mértéke főszabály szerint az érintett élelmiszerlánc szereplő előző éves nettó árbevételének 0,1%-a, amelynek megfizetési kötelezettségét az Éltv. differenciáltan határozza meg. Adó jellegű bevétel, a bevezetését követően a kérelemre induló eljárások javarészt díjmentessé váltak. Az élelmiszerlánc felügyeleti díjról lásd bővebben: https://www.nebih.gov.hu/aktualitasok/felir/altalanos_informaciok, (2016.07.13.).

⁴⁰⁶ A vizsgálat hatására 2015 novemberében az eredeti mérték került ismét meghatározásra. A Bizottság közleményét lásd: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2404_hu.htm, (2016.07.14.).

2. Az élelmiszerekre vonatkozó tájékoztatás, jelölés sajátosságai

Kiemelt élelmiszer-biztonsági kérdésként értékelem az élelmiszerekre vonatkozó tájékoztatást,⁴⁰⁷ és ezen belül azok jelölését,⁴⁰⁸ miután annak nem megfelelése a fogyasztók egészségét veszélyeztetheti, így emiatt az arra alkalmazandó szabályozás megkülönböztetett jelentőséggel bír. Ilyen élelmiszer-biztonsági kockázatot rejt magában, többek között az allergén összetevők, vagy például lisztfehérje (glutén) feltüntetésének hiánya,⁴⁰⁹ amelyek közvetlen veszélyforrást jelentenek.⁴¹⁰ Az élelmiszerek jelölésével kapcsolatos szabálytalanságok az élelmiszer-biztonsági kérdések mellett egyben sérthetik a fogyasztók, illetőleg más élelmiszer-vállalkozás versenytársak gazdasági érdekeit is. Többek között a pontatlan, illetőleg a hamis élelmiszer-megnevezések is alkalmasak a fogyasztó megtévesztésére,⁴¹¹ valamint a gazdasági károkozásra, emiatt e terület részletes szabályozása is kiemelt jelentőséggel bír. A jelölés számos jogsértő mozzanata közül az egyik legkárosabb, amikor élelmiszert a lényeges tulajdonságára vonatkozó félrevezető megjelöléssel hoznak forgalomba gazdasági előny vagy haszonszerzés céljából. Ezt a cselekményt élelmiszer-hamisításnak ítéli a jogalkotó, és annak súlya szerint – a többi élelmiszer-hamisítási cselekményhez közel hasonlóan – szankcionálja.⁴¹² Egyéb, nem megfelelő vagy félrevezető megnevezések is alkalmasak a fogyasztó megtévesztésére, amelyek miatt a fogyasztó a termékhez a ténylegestől előnyösebb tulajdonságot, jobb minőséget

⁴⁰⁷ A 1169/2011/EU rend. 2. cikk (2) bek. a) pontja szerint az élelmiszerekre vonatkozó tájékoztatás: „... valamely élelmiszerre vonatkozó, a címke vagy kísérő dokumentum, illetve bármilyen egyéb eszköz – beleértve a modern technológiai eszközöket vagy a szóbeli közlést – segítségével a végső fogyasztó számára elérhetővé tett információ”.

⁴⁰⁸ A 1169/2011/EU rend. 2. cikk (2) bek. j) pontja szerint az élelmiszerekre vonatkozó jelölés fogalma: „... az élelmiszerre vonatkozó bármilyen szöveg, adat, védjegy, márkanév, ábra vagy szimbólum, amelyet az élelmiszert kísérő, vagy arra vonatkozó csomagoláson, dokumentumban, megjegyzésben, gyűrűn vagy galléron helyeznek el.”

⁴⁰⁹ A hatósági ellenőrzések tapasztalatai azt mutatják, hogy számos édesipari termékekben, így például a csokoládékban, desszertekben lisztsűrítő anyagokat alkalmaznak, amelyeket az élelmiszerek jelölésén nem tüntetnek fel.

⁴¹⁰ Következmény például allergiás tünetek, illetőleg hasmenés, diszkomfort érzés.

⁴¹¹ Az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv által feltárt, fogyasztó megtévesztését eredményező jogsértő magatartások esetében az Éltv. 10. § (5) bekezdése a hatáskört a fogyasztóvédelmi hatóság részére biztosítja.

⁴¹² Éltv. 14/A. § (2) bek. i), 62. § (1) bek. e), 194/2008. (VII.31.) Korm. rend. 9. § (1) bek. c) és a 4. számú melléklet.

társít.⁴¹³ Szükséges megjegyezni, hogy a jelölés kötelező adatainak teljes, vagy a releváns információk egy csoportjának hiánya már a nyomon követhetőség kötelezettségének megszegését is magával vonhatja.⁴¹⁴

Hatósági ellenőrzések tapasztalataiból levont következtetések alapján megállapítottan van olyan élelmiszerekre vonatkozó tájékoztatással kapcsolatos esetkör is, amikor nem elegendően pontos a megnevezés,⁴¹⁵ vagy az összetevőket nem a csökkenő mennyiségi sorrendben sorolják fel, avagy olvashatatlan, illetőleg a hegesztési varrat alá nyomtatott a jelölés. További problémaként számon tartott a tápanyagok kiemelt mennyiségét tartalmazó információk feltüntetése, amelyek nem alátámasztottak konkrét mérési eredménnyel, és ehhez nem kerül tápanyag táblázat sem megjelenítésre. Másik tipikus jelölési hiba, hogy gyakorta irodalmi adatokra hivatkozva egészségmegtartó hatást is feltüntetnek az élelmiszeren, amelyet egyébként a jogszabályi előírások tiltanak.⁴¹⁶ Ugyancsak tipikus hiba az ún. kötelező adatok⁴¹⁷ részbeni hiánya, vagy jelölés betűméretre vonatkozó szabályainak figyelmen kívül hagyása is. Megjegyzendő továbbá, hogy az élelmiszer megnevezése nem egyező a termék márkanevével, előbbi ugyanis annak előírt neve. Ilyen név hiányában az élelmiszer megnevezése a szokásos neve, vagy amennyiben nincs szokásos neve, vagy a szokásos nevét nem használják, az

⁴¹³ Például ha szalámi megnevezéssel hoznak forgalomba más beltartalmú húskészítményt, vagy a „bejgli” megnevezést alaptalanul használják a „tekercs” terméknev helyett. Utóbbi esetben a két megnevezés más-más összetételi jellemzővel bír, bár mindkettő az omlós tészták kategóriájába tartozik, de a bejgli esetében magasabb a zsírtartalom (20%), meghatározott a töltelék mennyisége és minősége. Lásd a Magyar Élelmiszerkönyv vonatkozó előírásait, http://www.omgk.hu/Mekv/2/281_2012.pdf, 22. oldal. (2016.03.05.).

⁴¹⁴ Éltv. 16. § (1) bek., 3/2010. (VII.5.) VM rend.

⁴¹⁵ Például a csokinyúlnál ráírják a termékre, hogy tejszokoládéból készült, de a megnevezés nem tartalmazza, hogy cukorral és édesítő szerrel, vagy azt, hogy növényi zsírokat is tartalmaz.

⁴¹⁶ Példaként említhető a HMKH élelmiszerlánc felügyeleti szervének a HE/EMBJ/209-3/2016-os iktatószámú döntéséhez kapcsolódó eljárásban az ügyfél részéről hivatkozásul bemutatott „*Biohagyma mag csíráztatásra*” megnevezésű termék, amelynek a csomagolásán az alábbi felirat található: „*Természetes antibiotikum, vírus-, gomba-, élősködő-, baktériumölő-, tisztítja a véráramot-, májat, gyógyítja a náthát, nyálkaürítésre készíti a tüdőt. Gyomor-, bélproblémáknál, reumánál, gyomorfekélynél, fejfájásnál hatékony hatású.*” Az 1169/2011/EU rend. 7. cikk (3) bekezdése a tisztességes tájékoztatási gyakorlatok keretében szigorúan tiltja az ilyen jellegű tájékoztatást.

⁴¹⁷ Ezek a teljesség igénye nélkül, 1169/2011/EU rend. 9. cikke szerint: az élelmiszer neve, az összetevők felsorolása, a nettó mennyiség, a minőség-megőrzési vagy fogyaszthatósági idő, a különleges tárolás és/vagy felhasználási feltételek, az élelmiszert forgalomba hozó élelmiszer-vállalkozás cégneve és címe.

élelmiszer leíró nevét kell feltüntetni. Az élelmiszer nevét nem helyettesítheti szellemi tulajdonként védett név, márkanév vagy fantázianév.⁴¹⁸

A szabályozás eszközeit tekintve megállapítható, hogy ez élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatás kérdésköre kötelező normákkal körültekintően meghatározott, amelynek gerincét a vonatkozó EU rendelet⁴¹⁹ képezi. A részletszabályok, illetve a nemzeti hatáskörbe utalt előírások tekintetében EU Bizottsági végrehajtási rendelet, valamint nemzeti miniszteri rendeletek tartalmaznak előírásokat.⁴²⁰ Az EU rendelet – más uniós rendeletekhez hasonlóan – a konkrét előírások egységes értelmezésének elősegítése érdekében fogalom-meghatározásokat is tartalmaz, az érintett területre vonatkozóan kellő alapossággal határozza meg a követendő szabályokat. Mint ahogyan számos jogszabály esetében, így e normával kapcsolatban is találunk azonban korrigálásra váró elemeket. A teljesség igénye nélkül példaként említem, hogy amíg a jogszabály a jelöléssel kapcsolatosan az élelmiszerek csomagolásán kötelezően feltüntetendő adatok tekintetében még a betűméretet is pontosan meghatározza, emellett azonban általánosan megfogalmazott kitételeket is tartalmaz, így annak betartatása nehézkes a kapcsolódó norma megfogalmazásában rejlő szubjektív megítélhetőség miatt.⁴²¹ Ennek megoldásaként a kapcsolódó nemzeti jogszabályban lenne érdemes definiálni az általánosan megfogalmazott kifejezéseket.⁴²² Emellett súlyos problémának ítélem, hogy az élelmiszereken annak gyártóját nem, csupán a forgalmazóját szükséges kötelezően feltüntetni, amely látszólag csupán adminisztratív könnyítést jelent, a problémát alaposabban megvizsgálva azonban mélyebb következtetések

⁴¹⁸ A 1169/2011/EU rend. 17. cikk (1), (4) bek. Az élelmiszer-vállalkozások gyakorta márkanévvel is ellátják a termékeiket, amelyek nem felelnek meg a termék elnevezésének, ugyanakkor terméknevet is alkalmaznak, amely az előírásoknak megfelelő, emellett azonban a márkanév nem lehet megtévesztő.

⁴¹⁹ 1169/2011/EU rend.

⁴²⁰ Többek között az élelmiszerekkel kapcsolatos, tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állításokról szóló 1924/2006/EK rend., az EU Bizottság 1337/2013/EU, és a 828/2014/EU végrehajtási rendelete, az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásról szóló 36/2014. (XII.17.) FM rend., az élelmiszerek jelöléséről szóló 19/2004. (II.26.) FVM-ESzCsM-GKM együttes rend., az állati eredetű élelmiszerek forgalomba hozatalával kapcsolatban a 64/2007. (VII.23.) FVM-EüM rend., az egyes önkéntes megkülönböztető megjelölések élelmiszereken történő használatáról szóló 74/2012. (VII.25.) VM rend. (amely például a „*hazai termék*” megkülönböztető név alkalmazását is szabályozza), valamint a Magyar Élelmiszerkönyv kötelező előírásairól szóló 152/2009. (XI.12.) FVM rend. Az I. kötet a kötelező előírásokat, a II. kötet a szakmai irányelveket, a III. kötet pedig a módszereket írja elő.

⁴²¹ A „*könnyen láthatók, jól olvashatók*”, vagy a „*nem (...) vonhatják el róluk a figyelmet*” kitételek vita alapját képezhetik, 1169/2011/EU rend. 13. cikk (1) bek.

⁴²² 19/2004. (II.26.) FVM-EszCsM-GKM együttes rend.

vonhatóak le.⁴²³ Az előírás álláspontom szerint nem feleltethető meg a jogalkotó által rögzített céloknak, emiatt az EU rendeletben rögzített előírás alapján mindenképpen kötelezően szerepeltetni kellene a gyártót is a forgalmazó megnevezése mellett. A megfogalmazott célok szerint egyrészt a fogyasztók számára alapot kell biztosítani az élelmiszerek biztonságos felhasználásához, különös tekintettel az egészségügyi, gazdasági, környezetvédelmi, társadalmi és etikai szempontokra a fogyasztók egészségének és érdekeinek magas szintű védelme érdekében. Másrészt, az is cél hogy az Unióban megvalósuljon az előállítók jogszerű érdekeinek védelmére, valamint a jó minőségű termékek előállításának ösztönzésére, és ezáltal biztosítva legyen a jogszerűen előállított és forgalomba hozott élelmiszerek szabad mozgása.⁴²⁴ A hatályos előírás szerint az élelmiszer gyártója a fogyasztó előtt ismeretlen maradhat, így egy esetleges minőségi problémával kapcsolatban csupán a konkrét terméket tudja beazonosítani, az azt előállító vállalkozást nem. Könnyen belátható, hogy az előállító részére sokkal nagyobb veszélyt jelenthet az, hogy a teljes működésére is levonhat következtetéseket a fogyasztó (vagy akár egy nem első magyarországi forgalmazó viszonteladó), ezért az érdekei azt szolgálják, hogy a problémás termék mögött ne legyen beazonosítható. Más oldalról megközelítve az is komoly gazdasági érdeket szolgálhat, ha egy egyébként a piacon ismert és elismert élelmiszer márkát előállító vállalkozás a kereskedelmi láncok részére kereskedelmi márkát („*saját márkás terméket*”) gyárt, amelynek ár/érték aránya, és/vagy árpozícionálása jelentősen eltér a saját termelői márkatermékétől, mert ez azt is üzenheti a fogyasztónak, hogy a márkahűséget alapos felárral fizeti meg a gyártó cég felé.⁴²⁵ További hátrányt jelenthet az, hogy a gyártó versenytársai a legyártott kereskedelmi márkatermékek fogyasztói áraiból kalkulálva megközelítően meg tudják határozni a gyártó cégnél keletkezett előállítási költségeket, így következtetni tudnak az alkalmazott technológiára is. Ezek a teljesség igénye nélkül felsorolt szempontok valóban alapot képezhetnek arra, hogy a gyártók titokban maradjanak. Felmerül azonban a kérdés,

⁴²³ 1169/2011/EU rend. 9. cikk (1) bek. h).

⁴²⁴ 1169/2011/EU rend. 3. cikk (1)-(2) bek.

⁴²⁵ A fogyasztók számára ismert, hogy a kereskedelmi márkatermékek lényegesen alacsonyabb fogyasztói áron kaphatók.

hogy mi a fontosabb szempont, a rövidtávú gyártói magánérdekek, vagy a fogyasztók egészségének és gazdasági érdekeinek védelme, valamint a szabad választási lehetőségének biztosítása. Feltehető továbbá a kérdés úgy is, miszerint hosszú távon előnyösebb-e a jogkövető élelmiszer-előállító vállalkozásoknak az, ha az élelmiszerlánc szereplői közül a klasszikus piaci mechanizmusokkal is kiszorulanak a jogszabályoknak nem megfelelően működő, és ezen keresztül rövid távon tisztességtelen előnyre törekvő, ezáltal a terméknevekhez kötődően általánosan is kárt okozó vállalkozások az élelmiszerlánc szereplői közül. Álláspontom szerint a választ – annak egyértelműsége miatt – nem szükséges sem rögzíteni, sem annak indokait kifejteni. Az élelmiszer-előállítók a termékeiken természetesen önmaguktól feltüntethetik a nevüket – és az elismert márkákkal rendelkező gyártók ezt többek között egyféle erős márkajelként is alkalmazva, és a goodwill érdekében meg is teszik –, a többi vállalkozás részére pedig marketingfeladat lenne annak megoldása, hogy hogyan is tegyenek különbséget a *privat label* gyártás, illetőleg a termelői márkatermékek között. Következő jelentős érvként szolgál a gyártó cég nevének feltüntetése mellett a nyomon követhetőség biztosításának nagyobb elősegítése. Az élelmiszerlánc törvény szerint az első magyarországi forgalmazó, ennek ismeretlensége esetén a nyomon követhetőségi lánc utolsó ismert tagja felelős az élelmiszer-minőségi problémák miatt, annak súlya azonban tovább kell, hogy mutasson egy a hatósági ellenőrzés „oltárán” esetlegesen beáldozható közvetítő kereskedő cég megbírságolásán.⁴²⁶

A fentiekben kifejtett probléma szintén alkalmas közvetett módon az élelmiszerlánc biztonságának gyengítésére, miután a gyártóként tevékenykedő élelmiszerlánc szereplők egy része a jelen jelölési szabályok hiányosságai miatt nem beazonosítható, így nehezen lehet kikényszeríteni a jogkövető magatartást, emiatt a terület szabályozásától elvárt eredmény jóval kevésbé érhető el.

Szabályozási hiányoságként azonosítható továbbá, hogy a különböző minőségi tartalommal bíró élelmiszerek azonos megnevezéssel kerülnek forgalomba, így a fogyasztónak nincs lehetősége az objektív, ár-értékarányt

⁴²⁶ Éltv. 14. § (1)-(2) bek., (2a) bek., (8) bek., (10) bek.

figyelembe vevő választásra.⁴²⁷ Megoldásként kínálkozik egy meghatározott, minőséget közvetítő minimum érték, ami fölött lehetne csupán a termékre az adott minőséget jelentő megnevezést alkalmazni, amivel vissza lehetne szorítani a szinte csak aromával készült termékeket, mert ezek az élelmiszerek a megnevezésükkel megtévesztik a fogyasztót. Ezt az előírást vagy generális szabályként lenne érdemes a nemzeti jelölési jogszabályban rögzíteni,⁴²⁸ vagy a Magyar Élelmiszerkönyvben az egyes termékmegnevezésekhez kapcsolódóan előírni. Megoldásra vár annak szabályozása is, miszerint a tápanyag-összetétel feltüntetéssel kapcsolatosan nincs meghatározva, hogy milyen tűrés alkalmazható a különböző paramétereknél. Egyelőre EU Bizottsági útmutatóban kerültek rögzítésre egyes paraméterek, amelyek azonban szakmai vitákra adnak okot.⁴²⁹ E hiányosságok nem segítik elő a korrekt tápanyag-feltüntetést, nem szolgálják a fogyasztók érdekeit sem, valamint nem adnak lehetőséget a hatóságnak a megfelelő eljárások kialakítására, illetőleg szabályok betartatására. Megoldást jelentene, ha az élelmiszerekre termékcsopontonként és jogszabályban lenne meghatározható az eltérés mértéke, nem általánosságban az élelmiszerekre, és nem egyéb, jogszabálynak nem minősülő útmutatóban, amelynek alkalmazása nem kikényszeríthető. Jelölési problémaként jelentkezik továbbá, hogy az élelmiszereken az összetevők ugyan csökkenő mennyiségi sorrendben felsorolásra kerülnek, de ez nem ad kellő információt a fogyasztónak az élelmiszer hasznos tápanyagairól, így nem teszi lehetővé a más élelmiszerekkel történő összehasonlíthatóságát sem.⁴³⁰ Ekkor a fogyasztók érdekeinek védelme sérül, mivel a jogalkalmazó nem tudja elérni a törvényhozó által eredetileg kitűzött egyik fontos célt.⁴³¹

Az EU rendelet előírásai szerint a nem előrecsomagolt élelmiszerek esetében csak az allergén megadása kötelező, annak módjának meghatározását – álláspontom

⁴²⁷ Például almaital megnevezés alatt kerül forgalomba az az élelmiszer is, aminek 1%, és az is, aminek 10% valódi almale a tartalma. De példaként hozható fel az is, hogy akár 1% sajtartalommal bíró élelmiszer is sajtortaként nevezhető.

⁴²⁸ 19/2004. (II.26.) FVM-EszCsM-GKM együttes rend., 152/2009. (XI.12.) FVM rend., és a kapcsolódó irányelv.

⁴²⁹ Például szakmai vitára ad okot az, hogy amennyiben 10-40 gr/100 gr zsír (növényi vagy állati) van egy élelmiszerben, az útmutatóban megengedett eltérés + - 20%, ami szakmailag indokolatlan és elfogadhatatlan.

⁴³⁰ Ez még jelenleg szabályozatlan kérdés, például a húskészítménynél az alacsony fehérje tartalom, és a magas zsírtartalom. A problémát orvosoló jogszabály 2016 decemberében lép hatályba.

⁴³¹ Éltv. 1. § a).

szerint nagyon helyesen⁴³² – azonban már nemzeti hatáskörbe utalja. Ennek megoldása miniszteri rendeletben fogalmazódott meg, melynek előírásai valóban elősegítik a fogyasztók tájékozódását. Példaként említhető, hogy a végső fogyasztó számára többletköltséget nem eredményező módon, az allergén nevére hivatkozással, jól láthatóan, fizikai vagy elektronikus adathordozón, az adott nem előrecsomagolt élelmiszer eladásra kínálásának helyén kell feltüntetni.⁴³³

Érdekes és egyben előremutató jogtechnikai megoldás, miszerint egyrészt a miniszter az élelmiszerekre vonatkozó kötelező előírásokat rendeletben rögzíti, emellett az élelmiszer-előállítójának választása dönti el, hogy további, eredetileg nem jogszabályban rögzített előírásokat kötelező-e alkalmaznia vagy sem. Amennyiben ugyanis a gyártó fel kívánja tüntetni a termék nevében annak élelmiszerkönyv szerinti megnevezését, kötelezően alkalmaznia kell az e termékre vonatkozó szakmai irányelvet, melyre az élelmiszerlánc törvény kötelezi,⁴³⁴ így végül is jogszabály által kikényszeríthető szabállyá válik a szakmai norma.⁴³⁵ E szabályozási forma indoka, hogy a szakmai irányelv tartalmi elemei a fogyasztói igényekhez viszonyítva, valamint a tudomány és technika újabb eredményeihez igazítva, a szakmai testületek munkája nyomán gyakran változnak, amelyet jogszabály-változtatással – a miniszteri rendeleti szabályozás ellenére – nehézkes lenne időben követni.

Összességében megállapítható, hogy az érintett terület megfelelően szabályozott, azonban kisebb korrekciókat megkíván az élelmiszerjog ezen területe is, emellett a jogszabályok minél teljesebb körű betarthatósága érdekében szükséges lenne a normákat strukturáltabban, a lehető legkevesebb számú nemzeti jogszabályban összefoglalva megjeleníteni az élelmiszerlánc szereplői részére. A

⁴³² Nem célszerű, és nem is lehetséges egységes megadási módszert előírni, illetőleg alkalmazni valamennyi tagállam részére, mivel a tagállamok eltérő kereskedelmi szerkezettel és gyakorlattal rendelkeznek.

⁴³³ 36/2014. (XII.17.) FM rend. 4. §.

⁴³⁴ Éltv. 61. § (1)-(2) bek.

⁴³⁵ A Magyar Élelmiszerkönyv előírásai folyamatosan igazításra kerülnek a fogyasztói igények változásaihoz, a tudomány és technika újabb eredményeihez. Ezért az előírás használata előtt az azt kötelezően alkalmazónak minden esetben meg kell győződnie a szakmai irányelvek aktuális előírásairól, amelynek változásai a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítőben kerülnek közlésre. Például a „trappista sajt” megnevezés alkalmazása esetében egyrészt a gyártóra kötelezően vonatkozik a 152/2009. (XI.12.) FVM rend. 13. mellékletének 1-3/51-1 számú előírása a tejtermékekről, valamint a 2-105 számú irányelv a megkülönböztető minőségi jelöléssel ellátott kézműves tejtermékekre, <http://www.omkv.hu/Mekv/2/2-105.pdf>, (2016.03.06.).

termékekről a felhasználók elsősorban a termék jelölésén keresztül tájékozódnak. Élelmiszer csak akkor hozható forgalomba, ha jelölése magyar nyelven, közérthetően, egyértelműen, jól olvashatóan tartalmazza a végrehajtási jogszabályokban, valamint az uniós rendeletekben⁴³⁶ meghatározott információkat. Az élelmiszer-jelölés és az alkalmazott jelölési módszer nem tévesztheti meg a végső fogyasztót, így különösen az élelmiszer természete, azonossága, jellemzői, összetétele, mennyisége, eltarthatósága, származási helye vagy eredete, illetve az előállítás vagy termelési módra vonatkozóan. Emellett nem tulajdoníthat az élelmiszernek olyan hatást vagy tulajdonságot, amelyekkel az valójában nem rendelkezik, és nem kelthet olyan benyomást, hogy az élelmiszer különleges tulajdonsággal rendelkezik, ha ugyanezekkel a tulajdonságokkal minden más hasonló élelmiszer is rendelkezik.⁴³⁷ A fentiekben hivatkozott előírások megszegése mindenképpen bírság alkalmazását vonja maga után,⁴³⁸ nem állapítható meg csupán a figyelmeztetés szankció,⁴³⁹ illetőleg az elsőre figyelmeztetés elvének eljárási törvény szerinti alkalmazhatósága is kizárt.⁴⁴⁰

3. Az élelmiszer-és takarmány-vállalkozások egyes kiemelt kötelezettségei

Az élelmiszer-vállalkozások a működésük során kötelesek folyamatosan garantálni az élelmiszer-összetevők biztonságosságát, minőségét, az alkalmazott csomagolóanyagok és fertőtlenítőszeres megfelelőségét, illetve biztonságos alkalmazását, az általuk alkalmazott személyek egészségének, szakképesítésének, illetve szaktudásának alkalmasságát, emellett az élelmiszer-biztonsági és élelmiszer-minőségi előírások betartását. Az élelmiszer biztonságossága, megfelelő

⁴³⁶ Az élelmiszerek jelöléséről szóló 1169/ 2011/ EU rend., 19/2004. (II. 26.) FVM-ESzCsM-GKM együttes rend., 178/2002/EK rend.

⁴³⁷ Éltv. 10. § (1)-(3) bek.

⁴³⁸ Éltv. 62. § (1) bek. e).

⁴³⁹ Éltv. 56. § (1) bek., 59. § (6) bek. Az előíráshoz kapcsolódó bírósági döntések például: BH 2013. 110, KGD 2015.97. Az élelmiszer jelölése nem vezetheti félre a fogyasztót. Hatósági ellenőrzés során csak akkor elegendő a figyelmeztetés, ha a jogszabálysértés orvosolható, amennyiben nem, élelmiszerlánc bírság alkalmazása kötelező.

⁴⁴⁰ Ket. 94. § (1) bek. a).

minősége, azonosíthatósága és nyomon követhetősége érdekében önellenőrzési, minőségbiztosítási, nyomon követési, és termék-visszahívási rendszereket kell működtetniük.⁴⁴¹ Az üzemelés teljes időtartama alatt jelen kell lennie egy azonnali intézkedésre feljogosított felelős személynek, és az élelmiszer, illetve a takarmány előállítását, valamint a forgalomba hozatalt megelőzően részletes, írásos dokumentációt kötelező készíteni és vezetni, különös tekintettel a gyártmánylapra,⁴⁴² és az anyaghányad-nyilvántartásra.

Az emberi vagy állati egészség védelme céljából előírt esetekben az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv engedélye szükséges az élelmiszer-létesítmény működtetéséhez, illetve az élelmiszerrel kapcsolatos tevékenység folytatásához.⁴⁴³ Az engedélyezés hatálya alá nem tartozó esetekben⁴⁴⁴ az élelmiszer-, illetve a takarmány-vállalkozás köteles az élelmiszer- vagy takarmányvállalkozási tevékenység folytatására irányuló szándékát az illetékes önkormányzat jegyzője részére bejelenteni. A tevékenység ebben az esetben csupán bejelentéshez kötött, a jogszabály által meghatározott esetekben pedig külön engedély köteles.⁴⁴⁵ Érdekes megoldás az engedélyezési eljárások között – egyes esetkörökben⁴⁴⁶ – a feltételes engedély kiadásának jogintézménye. Ennek lényege, hogy az illetékes hatóság ideiglenesen engedélyt adhat a működésre, ha úgy látja, hogy a létesítmény megfelel az infrastruktúrára és a berendezésekre vonatkozó követelményeknek. Teljes körű engedélyt azonban csak akkor adhat, ha a feltételes engedély megadásától számított három hónapon belül a létesítményben elvégzett újabb hatósági ellenőrzés megállapítja, hogy a létesítmény megfelel a rá vonatkozó feltételeknek. Amennyiben egyértelmű előrehaladás történt, de a létesítmény az

⁴⁴¹ ANDRÉKA: i.m. 24. o.

⁴⁴² 82/2012. (VIII. 2.) VM rend.

⁴⁴³ 57/2010. (V. 7.) FVM rend. 3-16. §.

⁴⁴⁴ 2005. évi CLXIV. tv. 3. § (1) bek., a 210/2009. (IX. 29.) Korm. rend. 6. § (1) bek.

⁴⁴⁵ 57/2010 (V. 7.) FVM rend. 13. § (1) bek., 2. számú melléklet az 57/2010 (V. 7.) FVM rendelethez; 210/2009. (IX. 29.) Korm. rend. 6. melléklet a 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelethez, Termékkörök.

⁴⁴⁶ 882/2004/EK rend. Preambulum (33) bek.

összes követelménynek még nem felel meg, a feltételes engedély meghosszabbítható.⁴⁴⁷

Az élelmiszer-vállalkozás haladéktalanul köteles bejelenteni az élelmiszerlánc-felügyeleti szervnek, ha tudomására jut, hogy az általa előállított vagy forgalomba hozott termék megbetegedést okozott, vagy ennek gyanúja áll fenn.⁴⁴⁸ Az az élelmiszer-vállalkozás, amely egy másik uniós tagállamból szerez be terméket vagy ilyen termék szétosztását végzi, az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv felhívására köteles bejelenteni a más tagállamból származó állati eredetű élelmiszerek első betárolási helyre⁴⁴⁹ történő beszállítás megtörténtét.⁴⁵⁰ Ennek ismeretében az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv kiegészítő ellenőrzés keretében másodlagos élelmiszer-vizsgálatot végezhet a forgalomba hozott vagy előállításra szánt élelmiszertétellel kapcsolatban, melynek keretében például hatósági okirat-ellenőrzésre, azonosságvizsgálatra, és a tétel fizikai ellenőrzésére kerül sor.⁴⁵¹ A kiemelt kockázatú élelmiszereket,⁴⁵² azok várható beérkezése előtt két munkanappal be kell jelenteni az egyéb élelmiszerekről pedig minden hónap tizedik napjáig, az előző hónapra vonatkozóan összesítő jelentést kell küldeni az élelmiszerlánc-felügyeleti szervnek.⁴⁵³ Meghatározott élelmiszerek esetén, amennyiben az élelmiszerek-vállalkozónak előzetesen nincs információja a beérkező szállítmány

⁴⁴⁷ 882/2004 EK rend. 31. cikk (2) bek. d). E szabályozás előzményeként is tekinthető a létesítmények újraengedélyezési eljárása, amely az unióhoz történő csatlakozás, illetőleg a 852-es, 853-as és 882-es EK rendeletek hatályba lépésével volt kapcsolatos, a már működő létesítmények újraengedélyezésére vonatkozóan. Az uniós rendeletek hatályba lépését megelőzően, a nemzeti jogszabályok alapján engedélyezett létesítményeket hivatalból indult eljárásban az EK rendeletek hatályba lépése után már azok előírásait figyelembe véve kellett ellenőrizni. Az eljárásban az egyik lehetséges döntés az új, ideiglenes működési engedély kiállítása volt, és felszólítás határozat formájában az EK rendeletekben előírt hiányosságok pótlására. Ennek teljesítésekor végleges működési engedélyt bocsátott ki az eljáró hatóság, lásd bővebben: LACZAY: i.m. 591. o.

⁴⁴⁸ ANDRÉKA: i.m. 24. o.

⁴⁴⁹ 3/2010. VM rend. 2. § (1) bek.

⁴⁵⁰ Éltv. 23. § (4) bek.

⁴⁵¹ 3/2010. VM rend. 4. § (6) bek.

⁴⁵² Például: nyers, hűtött vagy fagyasztott állati belsőség; nyers, hűtött vagy fagyasztott nyesedék hús; nyers, hűtött vagy fagyasztott fej vagy fejhús; nyers, hűtött vagy fagyasztott baromfi farhát; olyan élelmiszer, amelynek fogyasztásági ideje a Magyarországra érkezését vagy a nagykereskedelmi forgalmazását követően két napon belül, minőség- megőrzési ideje tizennégy napon belül lejár; szállítmányonként 5 tonna feletti húsrá, halászati, húsipari termékekre, baromfihúsrá, vadhúsrá, nyúlhúsrá, tenyésztett vadhúsrá, tej és tejtermékekre, tojásra.

⁴⁵³ 3/2010. VM rend. 3. § (1) bek.

fogyaszthatósági vagy minőség-megőrzési idejéről, az adatokat a szállítmány beérkezésekor is bejelentheti.⁴⁵⁴

A rendeletben meghatározott,⁴⁵⁵ a szállítmány beérkezése előtt két munkanappal korábban bejelentendő adatok közé álláspontom szerint szükséges lenne beilleszteni a szállítmány fogyaszthatósági vagy minőség-megőrzési idejét is, mellyel a kockázatok mérsékelhetőek, és a kockázatelemzésen alapuló hatósági ellenőrzések jobban meghatározhatóak lehetnének. A jelenlegi adatokból a kockázatelemzés szempontjából a származási hely, az állati eredetű élelmiszer előállító létesítmény-azonosító jele, a jelentési időszak szerinti beszerzési ár és a mennyiség közvetettebben ad következtetésekre, gyanúra lehetőséget.

A jogszabály az élelmiszerbiztonsági szempontból kiemelt élelmiszerek esetében tesz kedvezményt, ami kockázatot rejt. Az *„amennyiben az élelmiszerek-vállalkozónak előzetesen nincs információja”* megfogalmazás komoly kibújási lehetőséget biztosíthat azoknak, akik nem jogkövető magatartást folytatva, a forgalmazásból kizárandó, lejárt fogyaszthatósági, illetőleg minőség-megőrzési idővel rendelkező terméket akarnak nem lejárnak feltüntetve értékesíteni, vagy a melléklet 6-9. pontjaiban⁴⁵⁶ meghatározott minőség-megőrzési időn belül átvenni, emiatt esetleg jóval kedvezőbb áron. Emellett a nyomon követhetőség⁴⁵⁷ torzításának lehetősége is fennáll. Az alapelv ugyan az, hogy vélelmezni kell az élelmiszer-vállalkozás jogkövető magatartását, a kiemelt kockázatú termékek esetében azonban indokolt a szigorúbb szabályozás. A problémát az sem oldhatja meg teljes körűen, hogy gyanú vagy nem megfelelés esetén az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv legfeljebb hatvan napig kötelezheti az élelmiszer-vállalkozót (helyesebben: élelmiszer-vállalkozást) arra, hogy minden egyes szállítmányt két munkanappal annak érkezése előtt jelentsen be.⁴⁵⁸ A kockázatok kizárása érdekében a rendelet mellékletében szereplő élelmiszerek esetében előzetesen meg kellene

⁴⁵⁴ 3/2010. VM rend. 4. § (3) bek. c).

⁴⁵⁵ 3/2010. VM rend. 4. § (3) bek. a). Megjegyzendő, hogy rendelet 4. § (3a) bekezdése alapján az első magyarországi betárolási helyet üzemeltető élelmiszer-vállalkozónak a bejelentést nem kell megküldenie a tagállamok közötti kereskedelemről származó azon szállítmányról, amire vonatkozóan a bejelentési kötelezettséget az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszerben teljesítette.

⁴⁵⁶ Lásd: Melléklet a 3/2010. (VII. 5.) VM rendelethez.

⁴⁵⁷ Éltv. 16. §.

⁴⁵⁸ 3/2010. VM rend. 4. § (4) bek.

követelni minden szállítmány esetében a bejelentési kötelezettséget és az adatokat, kiegészítve ezeket a fogyaszthatósági, minőség-megőrzési idő megadásával. Az előírás az élelmiszer-vállalkozás számára is hasznos lenne, mert ezzel felmérheti, hogy egy beszállított termékmennyiséget fogyaszthatósági, illetőleg minőség-megőrzési időn belül képes-e értékesíteni, vagy nem.⁴⁵⁹

4. Egyes forgalomba hozatali és felelősségi rendelkezések

Az uniós élelmiszer- és takarmányjog a rendkívül hasonló követelményrendszer miatt egységes szemléletűnek mondható,⁴⁶⁰ emiatt a törvény együttesen kezeli az élelmiszer-ipari, valamint a takarmányipari vállalkozásokra vonatkozó előírásokat a szakterület sajátosságainak figyelembe vételével. Az élelmiszer-vállalkozás a működését az illetékes önkormányzat jegyzője által történt nyilvántartásba vételt követően, szükség esetén⁴⁶¹ pedig az élelmiszerlánc felügyeleti szerv által kiadott külön engedély birtokában kezdheti meg.⁴⁶²

Az élelmiszer előállítója – nem hazai előállítású élelmiszer esetében pedig az első magyarországi forgalomba hozó – az élelmiszer biztonságosságáért és minőségéért a fogyaszthatósági, illetve a minőség-megőrzési időtartam lejártáig felelős, kivéve, ha a hibát az előállító által javasolt tárolási és raktározási feltételek be nem tartásával más okozta. A hibáért a magyarországi első forgalomba hozó akkor is felelős, ha azt nem ő okozta, amennyiben a forgalomba hozatalt kizáró hiba a magyarországi első forgalomba hozatalt megelőzően keletkezett. E szabályok azonban nem alkalmazandóak, amennyiben a hibát az előállító által javasolt tárolási minőség-megőrzési és raktározási feltételek be nem tartásával más okozta. Az élelmiszer, illetve a takarmány az uniós rendeletekben⁴⁶³ előírt, az élelmiszer-biztonsági, élelmiszer-minőségi, takarmány-biztonsági, illetve takarmány-minőségi

⁴⁵⁹ REITERER: i.m. 21. o.

⁴⁶⁰ ANDRÉKA: i.m. 20. o.

⁴⁶¹ A külön engedélyhez kötött élelmiszerek esetén az 57/2010. (V. 7.) FVM rend. 13. § (1) bekezdése alapján.

⁴⁶² ANDRÉKA: i.m. 24. o.

⁴⁶³ 178/2002/EK rend., 852/2004/EK rend., 853/2004/EK rend., 854/2004/EK rend.

előírásoknak való megfelelését igazoló okiratok hiánya esetén vélelmezni kell, hogy a forgalmazó a forgalomba hozatalt kizáró hibát felismerhette.⁴⁶⁴

Korábban az élelmiszer jogszabály szerinti jelölésért az élelmiszer előállítója, illetve valamennyi forgalmazója felelős volt, mely kitélt a jogalkotó a kapcsolódó EU rendelet vonatkozó szabályaira⁴⁶⁵ is tekintettel megváltoztatta. Eszerint:

*„az élelmiszer-, illetve a takarmány-vállalkozás felelős a takarmány, illetve az élelmiszer biztonságosságáért és minőségéért, valamint jelöléséért, amennyiben a forgalomba hozatalt kizáró vagy jelölési hibát ő okozta, vagy az általa is felismerhető lett volna. A hibáért a magyarországi első forgalomba hozó akkor is felelős, ha azt nem ő okozta, amennyiben a forgalomba hozatalt kizáró vagy jelölési hiba a magyarországi első forgalomba hozatalt megelőzően keletkezett.”*⁴⁶⁶

A korábbi szabályozás egyféle egyetemleges felelősséget állapított meg az élelmiszer előállítója és a forgalmazó között, és ezt csupán szakmai értelmezés segítségével lehetett elhatárolni egymástól, amely esetlegesen vitára adhatott okot. A hatályos szabályozás már élelmiszer-vállalkozásként nevesíti a felelőst, amely gyűjtőmegnevezésbe az előállító és a forgalmazó ugyanúgy beletartozik, és a jelöléssel kapcsolatos felelősség mellett bekerült a biztonságosság, és a minőség kérdésköre is. A felelősség egyrészt azt az élelmiszer-vállalkozást terheli, amely a hibát okozta, vagy általa is felismerhető lett volna, az utóbbi kitételnek pedig az első magyarországi forgalomba hozó esetében már nem is kell fennállnia, elég a termék, illetőleg jelölésének hibája a felelősség megállapításához. E pontosítással a jogalkotó a korábbi szakmai alapú döntésből eredő vitát kizárta.

Az élelmiszer fogyaszthatósági, illetőleg minőség-megőrzési időtartamának megállapítása az előállító felelőssége, mely időtartamok lejárta után az élelmiszer és a takarmány nem hozható forgalomba.⁴⁶⁷ A higiéniai előírások betartásához – az előzőekben már említetten – a kötelezően alkalmazandó HACCP rendszer nyújt segítséget, ami egy olyan tudományosan megalapozott rendszer, amely a termék, valamint a feldolgozási és árukezelési folyamatok egyedi jellemzőit figyelembe

⁴⁶⁴ ANDRÉKA: i.m. 21. o.

⁴⁶⁵ 1169/2011/EU rend. 8. cikk (1) bek., (3) bek.

⁴⁶⁶ 2015. évi XLVI. tv., hatályos 2015. május 5-től, az Éltv. több pontja, így a 14. § (4) bekezdése módosításra, a (6) bekezdése pedig hatályon kívül helyezésre került.

⁴⁶⁷ Éltv. 14-15. §.

véve megállapítja a jellemző veszélyeket, és meghatározza a szabályozásukra szolgáló intézkedéseket. Ez a rendszer egy tervezett megoldásokat tartalmazó, a szabályozás működésének szervezésére, a hatékonyság folyamatos ellenőrzésére és felülvizsgálatára, és az adott termékre, technológiára vonatkozó egyedi élelmiszer-biztonsági terv. A minőséget, és kiemelten az élelmiszer-biztonságot a teljes élelmiszerláncban biztosítani kell, az elsődleges termeléstől a fogyasztóig.⁴⁶⁸

4.1. Szavatossági vagy fogyaszthatósági, illetőleg minőség-megőrzési idő?

Az élelmiszerlánc törvény az élelmiszerekre a „*fogyaszthatósági*”, illetőleg a „*minőség-megőrzési*”, a takarmányokra pedig a „*minőség-megőrzési*” mellett az „*etethetőségi*” idő kifejezést alkalmazza.⁴⁶⁹ A minőség-megőrzési idő az az időpont vagy időtartam, ameddig az élelmiszer az előírt tárolási körülmények között az eredeti minőségét megőrzi. A minőség-megőrzési időt tárolási kísérletek alapján az előállító határozza meg, és az élelmiszer csomagolásán a lejárati dátumával, vagy a gyártási időtől számított időtartam feltüntetésével jelöli. A hazai termékeken is uniós rendelet alapján meghatározott módon kell feltüntetni a minőség-megőrzési idő dátumát.⁴⁷⁰ A fogyaszthatósági idő azokon a termékeken alkalmazandó, amelyek fogyasztása a megadott időtartamon túl egészségkárosodáshoz vezethet, amelyek többnyire gyorsan romló, hűtést igénylő termékek.⁴⁷¹ Egy vonatkozó uniós irányelv pedig meghatározza, miszerint az olyan élelmiszerek esetében, amelyek mikrobiológiai szempontból gyorsan romlandóak és ezért rövid idő elteltével valószínűleg közvetlen veszélyt jelentenek az egészségre, a minőség megőrzési időt a fogyaszthatósági időtartam lejárata helyettesíti.⁴⁷²

A fogyasztói és a kereskedelmi szakmai szóhasználat a szavatossági idő kifejezéssel illeti az élelmiszerek és a takarmányok felhasználhatóságának

⁴⁶⁸ ANDRÉKA: i.m. 18. o.

⁴⁶⁹ Éltv. 14. § (1)-(2) bek.

⁴⁷⁰ 1169/2011/EU rend. X. számú melléklet.

⁴⁷¹ DR. SZEITZNÉ: HACCP... 50. o.

⁴⁷² 2000/13/EK irányelv 10. cikk (1) bek.

időtartamát. Ez utóbbi kifejezés azonban pontatlan, bár a Polgári Törvénykönyvben szereplő jogintézménnyel rokonságot mutat. A különbözősége a helyes értelmezhetőség érdekében azonban szükséges rámutatni. Eltekintve azon alapvető különbségtől, hogy a fentiekben idézett kifejezések két külön jogág alkalmazott szakkifejezései, közös tartami elemük a felelősség. A szavatosság jogok jogosultjával szemben annak kötelezettje polgári jogi jogviszony keretében a szavatosságra vonatkozó szabályok szerint – a négy kellékszavatossági jog⁴⁷³ valamelyikének érvényesítése során – tartozik a jogosult felé a hibás teljesítés miatt helytállási kötelezettséggel. Az élelmiszerlánc szereplője viszont közigazgatási jogviszonyban a lejárt minőség-megőrzési, fogyaszthatósági, illetőleg etethetőségi időn túli élelmiszer forgalomba hozataláért vagy forgalomban tartásáért felelős az élelmiszerlánc törvény szabályai szerint a megfelelő szankciók kényszerű elviselőjeként. A szavatossággal kapcsolatban a jogviszony kötelezettje a jogszabályban meghatározott időtartamig tartozik kötelezettséggel a hibás teljesítésért – a jótállásra is ezen szabályok vonatkoznak –, ettől eltérően az élelmiszer-vállalkozás mint a termék előállítója, nem hazai előállítású élelmiszer esetében pedig az első magyarországi forgalomba hozó a minőség-megőrzési, fogyaszthatósági, illetőleg etethetőségi idő lejártáig, a lejáratot követően pedig a termék forgalomba hozója vagy forgalomban tartója tartozik felelősséggel, az ezzel kapcsolatos szabályok megsértése miatt. A forgalomba hozatal többek között az élelmiszer vagy takarmány készen tartása eladás céljára is. Így például az élelmiszer vagy takarmány előállítója felelős abban az esetben is, ha a készáru raktárában lejárt fogyaszthatósági, minőség-megőrzési, illetőleg etethetőségi idejű terméket tart.⁴⁷⁴ Míg előbbi kifejezéshez főszabály szerint jogszabály határozza meg annak tartamát – kivéve a felek szabályok között kötött eltérő megállapodását, illetőleg a kötelezett önként vállalt jótállását –, addig utóbbinál az élelmiszer vagy takarmány előállítójának a szakmai szabályok alapján kell a lejáratú időket megállapítania,⁴⁷⁵ és ezzel jeleznie a termék felhasználhatóságát a fogyasztók, illetve más élelmiszerlánc szereplők felé. Amíg a szavatossági igények a jogosult részére a hibás teljesítést

⁴⁷³ Ptk.: 6:159. §.

⁴⁷⁴ Lásd: az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9. K.27.241/2013/6. számú ítélete.

⁴⁷⁵ Éltv. 15. § (1) bek.

kívánják megszüntetni, addig az élelmiszerlánc hasonló tartalmúnak vélt kifejezéseikhez tartozó szabályok a fogyasztók egészségének, testi épségének védelmét szolgálják, polgári jogi igényt nem rendeznek. Emellett természetesen egy minőségileg nem megfelelő élelmiszer terméket vásároló fogyasztó polgári jogi szavatossági igényt érvényesíthet a vállalkozással szemben, melynél a hibás teljesítés vélelme ugyanúgy hat hónapig fennáll, kivéve, ha e vélelem a dolog természetével vagy a hiba jellegével összeegyeztethetetlen. E vélelem a vállalkozás részéről azonban megdönthető.⁴⁷⁶

4.2. Tulajdonos vagy állattartó?

Az élelmiszerlánc szabályozásának előírásai az állattartással kapcsolatosan rendszerinti élelmiszerlánc szereplőként az állattartót⁴⁷⁷ nevesítik, melynek részére számos feladatot írnak elő, kellő részletezettséggel a szabályozni kívánt területtel kapcsolatban. E megoldástól eltérő az élelmiszerlánc törvény, illetőleg a veszélyesség elleni védekezés részletes szabályairól szóló miniszteri rendelet egy-egy előírása, amely komoly eljárásjogi és anyagi jogi szabályozási problémákat vethet fel. A törvény az állat tulajdonosa részére írja elő azon kötelezettséget, hogy a tulajdonát képező állati eredetű mellékterméknek – így különösen az elhullott állat tetemének – saját költségén az elszállításáról, ártalmatlanná tételéről a kapcsolódó jogszabályban meghatározott módon gondoskodjon. Amennyiben a tulajdonos nem ismert vagy ismeretlen helyen tartózkodik, a törvény e feladat elvégzésére az illetékességi területen, illetőleg a közterületekre vonatkozóan egyéb mögöttes felelősöket jelöl meg.⁴⁷⁸ A probléma abban áll, hogy az esetek jelentős részében az állati melléktermékekre vonatkozó tulajdonjog nehezen megállapítható. Így az a tulajdonos, aki a fenti kötelezettségét nem kívánja teljesíteni, és leplezni tudja a tulajdonjogviszonyát, mentesülni tud e kötelezettsége alól. Egy állati tetem

⁴⁷⁶ Ptk. 6:158. §.

⁴⁷⁷ Az Éltv. Melléklet a 2008. évi XLVI. törvényhez, „Fogalommeghatározások” 8. pontja szerint állattartó: „... az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezet, aki (amely) az állat ellátásáért és felügyeletéért felelős állandó vagy ideiglenes jelleggel, beleértve a szállítás, forgalomba hozatal alatti időszakot is.”

⁴⁷⁸ Éltv. 19. § (1)-(2) bek.

genetikai vizsgálata során, állatfajtól függően, gyakorta csupán a faj megállapítása lehetséges – például a juh esetében is –, a csont, illetőleg a szőrzet genetikai vizsgálata már a fajta beazonosítását sem képes teljes bizonyossággal megállapítani.⁴⁷⁹ Számos esetben szerencse kérdése, hogy egy egyedi azonosítóval ellátott állat esetében az azonosító jelölés a tetemben megtalálható-e még, emellett az azonosítást segítő genetikai vizsgálatok költségei is tetemesek,⁴⁸⁰ amelyek a költségtakarékosság elvét is sérthetik.⁴⁸¹

A veszettség elleni védekezésről szóló miniszteri rendelet az állattartót kötelezi saját költségén a veszettség elleni kötelező védőoltás beadására a három hónapnál idősebb ebnél, ennek elmaradása esetén szankciót azonban az állat tulajdonosa felé ír elő.⁴⁸² Megjegyzendő, hogy a kutya oltási könyve, illetőleg a transzponderrel történő ellátás (megjelölés) utáni nyilvántartásba vétel tulajdonjogot nem igazol.⁴⁸³ A fentiekben említett mindét esetben a tulajdonosi kötelezést – annak megállapíthatósága hiányában – állattartói kötelezésre szükségszerű változtatni, melyet az indokol, hogy a tulajdonjogi jogviszonyt⁴⁸⁴ a tulajdonos-állati melléktermék, illetőleg állat viszonylatában az eljáró hatóság részéről rendkívül nehéz bizonyítani. Jelenleg az eljárás alá vont, jogszabályt sértő ügyfél a tulajdonosi státus hiányában jogszerűen nem szankcionálható, ezzel szemben az állattartói szerepe a hatóság részéről sokkal inkább bizonyítható, emellett az állattartói státus nem zárja ki azt, hogy az egyben az állati melléktermék, illetőleg állat tulajdonosa is legyen.

A fentiekben ismertetetten „tulajdonos” mint polgári jogi fogalom alkalmazása komoly nehézséget okozhat a jogkövetkezmények alkalmazhatósága terén, valamint számos esetben akadályát képezheti a jogsértő magatartás megszüntetésének, illetőleg a speciális és a generális jogalkotói célok elérésének.

⁴⁷⁹ HMKH élelmiszerlánc-felügyeleti szervének, HE08-0000/01/00792-0001/2013. iktatószámú hivatalos levele a B.A.Z. Megyei Kormányhivatal részére.

⁴⁸⁰ Például juhtetem esetén egy minta vizsgálata hozzávetőlegesen 20 euro.

⁴⁸¹ KILÉNYI: i.m. 47-48.o., Ket. 7. § (1) bek.

⁴⁸² 164/2008. (XII. 20.) FVM rend. 6. § (5) bek.

⁴⁸³ 164/2008. (XII. 20.) FVM rend. 4/A. §.

⁴⁸⁴ Ptk. 5:13. §.

5. A nyomon követhetőség rendszere

Az élelmiszer-előállítás folyamatának nyomon követhetősége⁴⁸⁵ érdekében az élelmiszerlánc valamennyi szereplőjének az uniós rendeletekben, illetőleg az élelmiszerlánc törvény részletszabályait tartalmazó normákban⁴⁸⁶ meghatározottaknak megfelelően nyomon követhetőségi rendszert kell létrehoznia, és ahhoz kapcsolódóan naprakész dokumentációs rendszert kell működtetnie az élelmiszerek, a takarmányok, az élelmiszertermelésre szánt állatok, valamint az élelmiszerbe vagy takarmányba bekerülő, vagy vélhetően bekerülő egyéb anyagok tekintetében.⁴⁸⁷ A nyomon követhetőségi rendszer többek között biztosítja, hogy – amennyiben szükséges – az élelmiszert a forgalomból vissza lehessen vonni. E rendszerre vonatkozó szabályozás bizonyos esetekben nem csupán a *termőföldtől - az asztalig* terjed. Amennyiben az élelmiszerlánc szereplőjének a tevékenysége során minőségileg kifogásolt élelmiszert, illetőleg állati eredetű mellékterméket, vagy takarmányt szükséges kezelnie, köteles annak elszállításáról, illetőleg megsemmisítéséről gondoskodnia. Ugyanez a kötelezettsége keletkezik, amennyiben a rá szankcióként intézkedést tartalmazó határozatban az élelmiszerlánc felügyeleti szerv, mint eljáró hatóság a minőségileg kifogásolt, és emiatt esetlegesen az értékesítési láncból visszagyűjtetett élelmiszerral vagy takarmánnyal kapcsolatban azt elrendeli. Ez a kötelezettség az állattartókra is hasonlóan fennáll, a takarmányok, illetőleg az állati eredetű melléktermékek esetében, kiemelten az elhullott állat tetemére vonatkozóan. Az élelmiszerlánc szereplői kötelesek a kidolgozott rendszert, illetőleg annak dokumentumait, felhívásra az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv rendelkezésére bocsátani az élelmiszer-biztonságot és azzal összefüggésben az állatvédelmet közvetlenül vagy közvetve befolyásoló veszélyelemzés és a nyomon követés biztosítása érdekében.⁴⁸⁸

⁴⁸⁵ A 178/2002/EK rend. 3. cikk 15. pontja szerint a nyomon követhetőség: „... lehetőség arra, hogy nyomon követhető legyen egy élelmiszer, takarmány, élelmiszer előállítására szánt állat vagy olyan anyag, amely anyagot élelmiszer vagy takarmány előállításánál felhasználásra szánnak, illetve amelynél ez várható, a termelés, a feldolgozás és a forgalmazás minden szakaszában.”

⁴⁸⁶ 3/2010. (VII.5.) VM rend.

⁴⁸⁷ ANDRÉKA: i.m. 22. o.

⁴⁸⁸ Éltv. 16. § (2) bek.

Az élelmiszer-előállítók és forgalmazók számára az Unió higiéniai rendeletében⁴⁸⁹ és az élelmiszer-biztonságra vonatkozó eljárások megállapításának rendeletében⁴⁹⁰ rögzített irányelvek magyarországi megvalósíthatóságához elengedhetetlen előírásokat együttes rendelet tartalmazza.⁴⁹¹ Emellett a jogalkotó uniós végrehajtási rendeletben szabályozza az állati eredetű élelmiszerekkel kapcsolatos nyomon követhetőségre vonatkozó szabályokat, melynek keretében taxatív felsorolja azokat az információkat, amelyeket az élelmiszer-vállalkozásnak a hatóság részére biztosítania kell.⁴⁹²

Az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv hatósági eljárásaira – néhány többletjogosítvánnyal kiegészítve – a közigazgatási eljárási törvény előírásait kell alkalmazni.⁴⁹³ Ennek keretén belül biztosított az eljáró hatóság részére, hogy tájékoztatást kérjen az élelmiszerlánc szereplőitől a nyomon követhetőség rendszerével kapcsolatban.⁴⁹⁴ Az eljárási törvény keretszabályt tartalmaz, mely törvény vagy kormányrendelet előírásának feltételéhez kötötten írja elő a közlési kötelezettséget az arra felhívott személy részére. E keretszabályt tölti fel tartalommal az élelmiszerlánc törvény a nyomon követhetőség rendszere résszel, amely teljességgel lefedi valamennyi élelmiszerlánc szereplő adatszolgáltatási kötelezettségét.⁴⁹⁵ Amennyiben e felhívásra az ügyfél vagy képviselője, ha más tudomása ellenére az ügy szempontjából jelentős valótlan tényt állít, illetve ha az adatszolgáltatási kötelezettségét nem teljesíti, vagy az ügy eldöntése szempontjából jelentős tényt elhallgat, avagy valótlan adatot szolgáltat, eljárási bírsággal sújtható.⁴⁹⁶ Ennek mértéke és kerete az adott cselekmény súlyossága, a kötelezett

⁴⁸⁹ 852/2004/EK rend.

⁴⁹⁰ 178/2002/EK rend.

⁴⁹¹ 68/2007. (VII. 26.) FVM-EüM-SzMM együttes rend.

⁴⁹² Bizottság 931/2011/EU végrehajtási rend.

⁴⁹³ Éltv. 39. § (1) bek.

⁴⁹⁴ Ket. 51. § (3) bek.

⁴⁹⁵ Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 20.K.30.586/2013/12 számú ítéletében megállapította, hogy az élelmiszerlánc szereplője tanúvallomással a nyomon követhetőség dokumentálási kötelezettségét nem tudja kiváltani. A bíróság a 21.K.33.601/2013/8. számú ítéletében is megerősítette, hogy a nyomon követési kötelezettségek elmaradásának jogsértése alól az élelmiszerlánc szereplőjét a nyomon követésre vonatkozó mulasztása a saját, illetőleg tanúk szóbeli nyilatkozata nem menti ki. Lásd bővebben: DR. KERESZTÉNY: i.m. 57., 60. o.

⁴⁹⁶ Ket. 51. § (5) bek.

személyére és egyéni körülményeire tekintettel meghatározott.⁴⁹⁷ Szükséges megjegyezni, hogy e keretszabályt bizonyos szempontból kiváltja a közigazgatási eljárási törvénynek a fentiekben ismertetett azon változása, miszerint az eljáró hatóság már hivatalból indult eljárások esetében is jogosult nyilatkozattételre felhívni az ügyfelet.⁴⁹⁸

6. Az állati eredetű termékek, melléktermékek, és a növényi eredetű élelmiszerek kezelése

Az állati eredetű melléktermékek kezelésére vonatkozóan az uniós és a hazai szabályozás megfelelő részletezettséggel írja elő a kötelezettségeket.⁴⁹⁹ Az élelmiszerlánc törvény vonatkozó előírása alapján az állati eredetű melléktermék tulajdonosa kötelezett az állati eredetű melléktermék elszállítására és ártalmatlanná tételére, amennyiben a tulajdonos nem ismert, vagy ismeretlen helyen tartózkodik, a jogszabályhely részleteinek függvényében az érintett önkormányzatot vagy a közút kezelőjét jelöli ki a feladatra a jogalkotó, a bejelentendő állatbetegség megelőzése, felderítése és felszámolása során keletkezett állati eredetű melléktermék ártalmatlanná tételéről pedig az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv intézkedik.⁵⁰⁰ A vonatkozó EK rendelet szerint állati melléktermék:

*„... az állat teljes teste vagy testrészei, állati eredetű termékek, vagy más állatokból nyert termékek, amelyet nem emberi fogyasztásra szántak...”*⁵⁰¹

Az elhullott állatok tetemének, és az egyéb állati melléktermékek⁵⁰² elhelyezésére, ártalmatlanítására egyrészt települési állati melléktermék gyűjtőhely vehető igénybe, amely a település közigazgatási határán belül – beleértve a település külterületét is – található. E gyűjtőhely kizárólag a kapcsolódó uniós

⁴⁹⁷ Ket. 61. § (2) bek. Az eljárási bírság legkisebb összege ötezer forint, a legmagasabb összege természetes személy esetén ötszázezer forint, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetén egymillió forint.

⁴⁹⁸ Ket. 51. § (2) bek.

⁴⁹⁹ 1069/2009 EK rend., 142/2011 EU rend., Éltv., 45/2012. (V.8.) VM rend.

⁵⁰⁰ Éltv. 19. §.

⁵⁰¹ 1069/2009 EK rend. 3. cikk. 1. pont.

⁵⁰² Az állati eredetű, emberi fogyasztásra nem alkalmas élelmiszer, mint állati eredetű termék is állati melléktermék.

rendeletben meghatározott állati eredetű melléktermékek gyűjtésére szolgáló olyan létesítmény, ahol az ideiglenes tároláson és az esetleges hűtésen kívül egyéb műveletet nem végeznek, és ahonnan az állati eredetű mellékterméket további kezelésre, illetve feldolgozásra a rendelet szerint engedélyezett létesítménybe szállítják el. Másrészt az adott létesítményben keletkezett állati eredetű melléktermékek telephelyi állati melléktermék gyűjtőhelyeken kerülnek összegyűjtésre az általános járványügyi szabályoknak megfelelően kialakított, kizárólag összegyűjtésre, ideiglenes tárolására, esetleges hűtésére szolgáló épületben, épületrészben, amely olyan állattartó telepen, vágóhídon, élelmiszer-előállító helyen, kereskedelmi egységben, vendéglátó-ipari, illetve egyéb olyan létesítményben található, ahol állati eredetű melléktermék keletkezik.⁵⁰³

A fenti két bejelentés-köteles gyűjtőhelyről az állati melléktermékek közvetlenül az engedély-köteles megsemmisítő, feldolgozó létesítményekbe, vagy a szintén engedély-köteles állati melléktermék gyűjtő-átrakó telepre szállítandóak, ahol kategóriákba soroltan kerülnek tárolásra, és a későbbiekben onnan a megsemmisítő, feldolgozó létesítményekbe elszállításra. Az állati melléktermékeket az uniós rendeletben foglalt listákkal összhangban specifikusan 1, 2, illetőleg 3-as kategóriába kell csoportosítani, mely besorolások kellően tükrözik az említett állati melléktermékek által jelentett köz- és állat-egészségügyi kockázatok mértékét. Az állati melléktermékek és az azokból származó termékek felhasználhatósága korlátozott, kifejezetten tilos azokkal például a prémes állatok kivételével az adott fajhoz tartozó szárazföldi állatok takarmányozása az ugyanazon fajhoz tartozó állatok testéből vagy testrészeiből származó feldolgozott állati fehérjével. A kategóriákba besorolt melléktermékek kockázatuk mértékétől függően eltérő módszerekkel ártalmatlaníthatóak. Így például az 1-es kategóriába tartozóakat fokozott veszélyességük miatt égetés útján, bizonyos esetekben nyomással történő sterilizálással való feldolgozás után – a keletkező anyagot tartósan megjelölve – engedélyezett hulladéklerakóban elföldelve lehet ártalmatlanítani, emellett biogázzá lehet alakítani vagy komposztálni, bizonyos esetekben pedig tüzelőanyagként hasznosítani. Veszélyességi szempontból az enyhébb, 2-es és 3-as kategóriába

⁵⁰³ 45/2012. (V.8.) VM rend. 2. § (1) bek. 3).

sorolt állati melléktermékek egyrészt a legveszélyesebb fokozatúval egyező módon ártalmatlaníthatóak, másrészt bizonyos kivételekkel takarmányként, állati eledelként is feldolgozhatóak,⁵⁰⁴ illetőleg szabályozott körülmények között állatok etetésének céljára átadhatóak.⁵⁰⁵ Az állati melléktermék tulajdonosa a saját létesítményéből származó mellékterméket kereskedelmi okmány kíséretében maga is elszállíthatja az engedélyezett létesítménybe, amennyiben rendelkezik az – illetékességgel rendelkező járási hivatal élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi osztály által – erre a célra engedélyezett gépjárművel, és e tevékenységét az érintett megyei élelmiszerlánc-biztonsági, növény és talajvédelmi főosztály nyilvántartásba vette.

A kapcsolódó miniszteri rendelet aggályos módon határozza meg az állati eredetű melléktermék tulajdonosát. E rendelet alkalmazásában az állati eredetű melléktermék tulajdonosa:

*„... az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, akinél vagy amely telephelyén az állati eredetű melléktermék keletkezik.”*⁵⁰⁶

A tulajdonszerzési módokat az e rendeletről magasabb szintű jogszabály, a Polgári Törvénykönyv tárgyalja,⁵⁰⁷ amelynek rendelkezéseivel nem lehet ellentétes alacsonyabb szintű jogszabály. A törvény a fenti *„keletkezik”* tulajdonszerzési módot nem nevesít, emiatt ilyen módon tulajdonszerzés nem értelmezhető. A rendelet téves szabályait követve többek között az a helyzet is előállhatna, hogy egy elhullott állat tulajdonjoga átszállna arra a személyre, akinek a területén az állat elhullott (habár a még élő állatnak ismert a tulajdonosa). Ekkor az az eset állhatna fenn, hogy bár ismert az állat tulajdonosa, de miután *„akinél vagy amely telephelyén”* az állat elhullott, annak a személynek a tulajdonává válna az elhullott állat, így ő lenne köteles ezt az állati eredetű mellékterméket elszállíttatni, illetőleg az ártalmatlanításáról gondoskodni. Ez a szabályozás így természetesen nem elfogadható, miután olyan tulajdonszerzési módot a Polgári Törvénykönyv nem

⁵⁰⁴ 1069/2009 EK rend. 12-14. cikk.

⁵⁰⁵ 142/2011/EU rend. 13-14. cikk (például állatkerti állatok, prémés állatok, állatmenhelyen tartott kutyák, macskák etetése) a 1069/2009 EK rend. 18. cikk (1) bekezdése szerint megadott engedély alapján.

⁵⁰⁶ 45/2012. (V.8.) VM rend. 2. § (1) bek. 2).

⁵⁰⁷ Ptk. ötödik könyv, második rész, V. cím.

nevesít – a vad esetét vadászterületen, megszorításokat kivéve⁵⁰⁸ –, hogy az elhullott állat tulajdonjoga átszállna arra, akinek az elhullás időpontjában éppen a birtokában és/vagy a telephelyén az állat található. A rendelet téves tartalmú szövegezésére tekintettel nyújtott be többek között felülvizsgálati kérelmet az élő juhok tulajdonosa a rá vonatkozó járványügyi intézkedéssel szemben, mellyel az elsőfokú hatóság őt kötelezte a juhnyájából elhullott egyedek elszállíttatására, illetőleg ártalmatlanításáról történő gondoskodására.⁵⁰⁹ Az egyéb módon, például állati eredetű termék feldolgozása során képződött állati eredetű melléktermék – így például az emberi fogyasztásra nem alkalmas csont, illetőleg egyéb szövetelhulladékok – tulajdonosa szintén meghatározott a törvény által, mert az állat vagy az állati eredetű terméken eredeti vagy származékos szerzés módjával valamely személy tulajdonjoggal rendelkezik. Így a dolog részekre történő elválasztásával sem keletkezik annak egyik vagy másik részén új tulajdonjog például a darabolás mint „keletkezés” által. Emiatt a rendelet ezen pontjában a tulajdonosra vonatkozó fogalom meghatározása egyrészt helytelen, másrészt szükségtelen. Kis létszámú állattartó telepen elhullott gazdasági haszonállatot az állattartó, illetve a saját fogyasztás céljából levágott állatból, és a kistermelői élelmiszer-előállításból származó állati eredetű melléktermékeket, azok birtokosa – szivárgásmentes módon – a települési gyűjtőhelyre szállíthatja. A kapcsolódó uniós rendeleteket, valamint az élelmiszerlánc törvény és a kapcsolódó végrehajtási rendelete vonatkozó előírásai első értelmezésre valamennyi állati eredetű melléktermékre vonatkozó jogszabálynak tűnnek. A tárgyi hatályt alaposabban megvizsgálva azonban kitűnik, hogy a szabályozás alól a jogalkotó kivesz néhány elemet, így többek között a vadon élő állatok testét vagy testrészeit is,⁵¹⁰ így helyénvaló a vadászok azon gyakorlata, miszerint az elejtett vadon élő állatnak bizonyos maradványait zsigerelést követően a vadászterületen hagyják, mely természetes úton visszakerül a táplálékláncba. Ennek további elősegítéseként a kapcsolódó másik uniós rendelet felhatalmazást ad az egyébként 1. kategóriába – azaz az egyébként legmagasabb veszélyességi fokúba – sorolt állati termék vagy

⁵⁰⁸ Ptk. 5:53. § (2) bek.

⁵⁰⁹ HMKH élelmiszerlánc-felügyeleti szervének a HE-02I/00130-0016/2014-es iktatószámú ügyirata.

⁵¹⁰ 1069/2009 EK rend. 2. cikk (1) bek. b).

melléktermék etetési céllal történő hasznosítására. A jogalkotó taxatíve meghatározza azon vadon élő állatok körét, amelyek fennmaradása érdekében az állati termékek és melléktermékek felhasználhatósága engedélyezhető a jogszabályban felsorolt veszélyeztetett vagy védett állatfajok etetőben történő takarmányozására.⁵¹¹

A növényi eredetű, emberi fogyasztásra alkalmatlan élelmiszerek kezelése esetében a szabályozás az állati eredetűekéhez képest kevésbé kidolgozott. A kapcsolódó jogszabály⁵¹² szerint meg kell semmisíteni azt az élelmiszer-hulladékot, amely sem takarmányozásra, sem más célra azért nem hasznosítható, mert műszeres vizsgálat nélkül megállapítható elváltozást mutat és/vagy a laboratóriumi vizsgálat egészségkárosodás lehetőségét mutatja ki, illetőleg ennek veszélyét az ismert eljárásokkal nem lehet megszüntetni. A megsemmisítés az az eljárás, amelynek során a funkcióját nem teljesítő, hulladékká vált élelmiszer teljes körű környezetvédelmi kezelése történik. Ennek módjai az égetés, települési hulladéklerakó helyeken – a szükséges hatástalanító kezelést követően – való elhelyezés, illetőleg folyékony, nagy víztartalmú hulladékok szennyvízkezelő telepen való kezelése.⁵¹³ Az élelmiszer-hulladék takarmányként történő hasznosíthatóságáról az illetékes állat-egészségügyi hatóság dönt. A „*sem más célra*” kifejezés mögött kifejtendő tartalom húzódik. A jogszabály ugyanis azt az élelmiszer-hulladékot rendeli megsemmisíteni, amely sem takarmányozásra, sem más célra nem hasznosítható. Így létezik az emberi fogyasztásra alkalmatlan élelmiszereknek egy olyan köre, amely már nem hozható forgalomba, de nem is kíván megsemmisítést. E halmaz tipikus elemét képezik azon lejárt minőség-megőrzési idővel rendelkező élelmiszerek, amelyeknek nincs kockázatot jelentő elváltozása. Felvetődik a kérdés, hogy mi lehet azaz elfogadható egyéb mód, amely alkalmazásával ezek az élelmiszerek hasznosíthatóak. E ponton a gyakorlat az, hogy egy hatósági ellenőrzés során az élelmiszer-vállalkozás „*önmagától*” a helyszínen megsemmisíti e felfedezett lejárt termékeket. E sajátos és egyáltalán nem

⁵¹¹ 142/2011/EU rend. VI. Melléklet II. fejezet 2. szakasz. Például Bulgáriában, Görögországban vagy Spanyolországban többek között a dögkeselyű, a saskeselyű és a szirti sas tekintetében.

⁵¹² 56/1997. (VIII. 14.) FM-ÍKIM-NM együttes rend.

⁵¹³ 56/1997. (VIII. 14.) FM-ÍKIM-NM együttes rend. 1. §, 3-4. §.

pressziómentes megoldás azonban problémákat vet fel, melynek háttérében a köz és a magánérdek összeütközése látszik bekövetkezni. Egyrészt az a kívánatos megoldás, hogy ne legyen olyan termék egy élelmiszer-vállalkozás birtokában, amely már az emberi fogyasztásra alkalmatlanná vált, így kizárható ezen termékek újbóli forgalomba hozatala, s ezzel együtt az élelmiszer-biztonsági kockázat. Másrészt az élelmiszer-vállalkozás tulajdonát képezi egy bizonyos szempontból gazdasági erőforrást tartalmazó élelmiszer, amelyből valamely módon ezen előny kinyerhető. A termékek megsemmisítése esetén annak tulajdonosa teljes veszteséget könyvelhet el. Amennyiben más célra fel tudja használni a terméket, a forgalomképtelenné vált termék értékének elvesztéséből származó kárát képes enyhíteni. Ezen a ponton az élelmiszer-vállalkozás magánérdekének kell érvényesülnie. Valójában nem ütközik a köz és a magánérdek, hiszen egyrészt nem hozható forgalomba a lejárt termék, és az élelmiszerlánc felügyeleti szervnek minden jogi eszköze megvan arra, hogy szankcionáljon ennek ellenkezője esetében. A más célra történő hasznosítás lehetőséget nyit az élelmiszer-vállalkozásnak egyféle elfogadható hasznosításra, ettől az eljáró hatóságnak nincs joga a tulajdonost megfosztani, azaz nem akadályozhatja a tulajdonosi jogának e szűkített gyakorlásától, hiszen ebben az abszolút szerkezetű jogviszonyban a hatóság is kötelezett a vállalkozással – mint tulajdonossal – szemben. Emiatt az élelmiszer-vállalkozó tulajdonosként dönthet a saját célú felhasználásról is, például a zöldséget, gyümölcsöt komposzt alapanyagnak felhasználhatja, vagy az egyéb növényi eredetű élelmiszert önmaga, saját kockázatára el is fogyaszthatja. Az élelmiszer fogyaszthatósági, illetőleg minőség-megőrzési időtartamának megállapítása az előállító felelőssége, a meghatározott időpontig felelős az adott termék biztonságáért és minőségéért. Ez azt jelenti, az előállító a szakmai tapasztalatok figyelembe vételével, tárolási kísérletek elvégzésével – amelyeknek gyakorta részét képezik laboratóriumi vizsgálatok is – meghatározza az általa gyártott terméknek a minőség-megőrzési, illetőleg fogyaszthatósági idejét. Eddig az időpontig vállal jogi és szakmai felelősséget a termékért. Ennek az időpontnak az eltelte a minőség-megőrzési idővel jelzett élelmiszer esetében azonban még nem azonos azzal, hogy az adott termék mindenképpen veszélyeztetné az emberi életet

vagy testi épséget, bár kétségtelen, hogy ennek kockázata az idő múlásával egyre nő.⁵¹⁴ Egy hatósági ellenőrzés alkalmával az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv által feltárt veszélyes élelmiszer megsemmisítésre jelöltté válik, illetőleg annak tulajdonosa önmaga sem tudja azt hasznosítani. A fogyaszthatósági idővel rendelkező élelmiszerek azonban a lejárat után már élelmiszer-biztonsági kockázatot jelentenek, az emberi életet, testi épséget veszélyeztetik, e termékek jellemzően állati eredetűek, így kezelésük is a fentiekben említetteknek megfelelően részletesebben szabályozott.

Az élelmiszerlánc biztonságának szempontjából többek között annak a kritériumnak kell megfelelni, hogy fogyasztásra alkalmatlan élelmiszer ne legyen forgalomban, emellett ne kerüljön alapanyagként ismét felhasználásra. A nyomon követhetőséggel továbbá biztosítani kell annak ellenőrizhetőségét, hogy a forgalomból történt kivonást követően mi történt a lejárt fogyaszthatósági vagy minőség-megőrzési idejű alapanyaggal, félkész vagy késztermékkel.

7. Az élelmiszerlánc törvénybe foglalni javasolt egyes állatvédelmi szabályozások

Az élelmiszerlánc szabályozásának kiteljesedettebbé válása érdekében kodifikációs megoldásként elképzelhető lenne az élelmiszerlánc törvény hatálya alá vonni azokat a külön törvényben szabályozott területeket, amelyek a gyakorlatban egyébként is összekapcsolódnak. Példaként lehet említeni az állatvédelem vagy az állattenyésztés szabályainak mezőgazdasági haszonállatokra vonatkozó részét, mivel az állattartó mint élelmiszerlánc szereplő ezen szabályok együttes betartásával tud csak ténylegesen megfelelni a vele szemben támasztott elvárásoknak. A szabálysértő módon tenyésztett és/vagy tartott állatok kockázatot jelentenek az élelmiszer-biztonságra, és szorosan kapcsolódnak az állat-egészségügyi kérdésekhez is, amely viszont egyértelműen az élelmiszerlánc

⁵¹⁴ Könnyen belátható, hogy például egy előírt körülmények között tárolt, egy-két napja lejárt minőség-megőrzési idővel rendelkező ásványvíz még nem jelent különösebb veszélyt.

szabályozásban kap helyet.⁵¹⁵ Emellett az élelmiszerlánc törvény az állattartó kötelezettségeként előírja általánosságban, minden állatára vonatkozóan azok rendszeres ellátását és felügyeletét.⁵¹⁶ Az Európai Unió alapokmányában ugyan nincs közös célként deklarálva az állatvédelem, de a Maastrichti Egyezményhez csatolt 24. számú zárónyilatkozatban rögzítésre került. Eszerint:

*„A konferencia felkéri az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot, valamint a Tagországokat, hogy a mezőgazdasági politika, a közlekedés, a belső kereskedelem és a kutatás közös szabályainak a megfogalmazása és végrehajtása során az állatjólét követelményeit is érvényesítsék.”*⁵¹⁷

Ennek megfelelően többek között az Európai Parlament és a Tanács 2004-ben, a Tanács pedig 2009-ben megalkotta a kapcsolódó szabályokat,⁵¹⁸ melyek közül előbbi az emberi fogyasztásra szánt állati eredetű termékek hatósági ellenőrzését szabályozza, utóbbi az állatok leölésük során való védelmének előírásait tartalmazza. Ez utóbbival kapcsolatosan kiemelendő egyéb mellett az állatok leölésére⁵¹⁹ és a kapcsolódó műveletekre vonatkozó követelmények, mint például az, hogy ennek során az állatokat meg kell kímélni minden elkerülhető fájdalomtól, szorongástól, szenvedéstől. A leölést megelőzően fizikai kényelmet kell biztosítani a számukra, így különösen a legmegfelelőbb hőmérsékleti körülmények biztosítása, tisztán tartás, eleséstől, megcsúszástól való védelem. Emellett olyan elhelyezést kell kapniuk, amely figyelembe veszi a szokásos viselkedésüket és nem szenvedhetnek tartós takarmány vagy vízhiánytól. A leölésre kizárólag a rendelet I. számú

⁵¹⁵ A mezőgazdasági haszonállatok tartására és állatvédelmi szabályaira vonatkozó előírásokat a 32/1999. (III. 31.) FVM rendelet rögzíti, amelynek mellékleteiben szerepelnek az egyes haszonállatok tartására vonatkozó minimális követelményei is. Példaként említhető a rendelet 2. számú melléklete, mely szerint: „a csoportosan tartott minden egyes utónevelt malac és hizó számára – a termékenyített kocasüldők és a kockák kivételével – legalább a következő akadálytalanul használható alapterületet kell biztosítani: a) 10 kg-nál kisebb élő súlyú sertések számára 0,15 m²-es, b) 10 és 20 kg közötti élő súlyú sertések esetében 0,20 m²-es, c) 20 és 30 kg közötti élő súlyú sertések esetében 0,30 m²-es, d) 30 és 50 kg közötti élő súlyú sertések esetében 0,40 m²-es e) 50 és 85 kg közötti élő súlyú sertések esetében 0,55 m²-es, f) 85 és 110 kg közötti élő súlyú sertések esetében 0,65 m²-es, g) 110 kg-nál nehezebb állatok esetében 1 m²-es férőhelynek kell minden egyes állat rendelkezésére állnia.”

⁵¹⁶ Éltv. 18. § (1) bek. a).

⁵¹⁷ PAULOVICS Anita: *Állatvédelem az EU jogharmonizáció tükrében*, Virtuóz Kiadó, 2002, 202–203. o.

⁵¹⁸ A 854/2004/EK rend. (2004. április 29.) az emberi fogyasztásra szánt állati eredetű termékek hatósági ellenőrzésének megszervezésére vonatkozó különleges szabályok megállapításáról, a 1099/2009/EK rend. (2009. szeptember 24.) az állatok leölésük során való védelméről.

⁵¹⁹ Az 1099/2009/EK rend. 2. cikk „Fogalommeghatározások”, a) pontja szerint a „leölés” minden olyan szándékos eljárás, amely az állat halálát okozza, a j) pontja alapján a „levágás” emberi fogyasztásra szánt állatok leölése.

mellékletében engedélyezett, kötelezően alkalmazandó elkábítási eljárások – mechanikai, elektromos, gáz, és más módszerek⁵²⁰ –, valamint az ahhoz kapcsolódó előírások betartása után kerülhet sor.⁵²¹ E követelmények betartását az emberi fogyasztásra szánt állati eredetű termékek használatával kapcsolatban a hatósági állatorvosnak kell ellenőriznie.⁵²²

Az előzőekben már említetten az élelmiszerlánc törvény kodifikációja az egységes szabályozás igénye miatt négy ágazati törvény egybefoglalásával történt meg, melyek közül például az állat-egészségügyi törvény természetesen nem kizárólag az élelmiszerláncához kapcsoló állatokra vonatkozóan tartalmaz szabályokat. E megoldás következeként a fentiekben említett két törvény élelmiszerláncot érintő részei belefoglalhatóak lennének az élelmiszerlánc törvénybe, melyet az állat-egészségügyi kapcsolódási pontokon felül az eljáró hatóságok – amelyek részben az élelmiszerlánc felügyeleti szervek – nagymértékű azonossága, valamint az egységesebben kezelhető szankciórendszer is igényelne. A jelenlegi szabályozás az állatvédelem esetében külön állatvédelmi bírságot ír elő, amelyhez az állatvédelmi bírságok kiszabását tartalmazó rendelet⁵²³ alkalmazandó. Az élelmiszerlánc törvénybe foglalással együtt e bírság kiszabását szabályozó jogszabály is beleilleszthető lenne az élelmiszerlánc bírságok kiszabását szabályozó rendeletbe.⁵²⁴ Az állatvédelmi törvény teljes belefoglalása az élelmiszerlánc törvénybe dilemmát vet fel. A teljes bevonás ellen érvként felhozható, hogy jogtechnikai problémát vetne fel, miszerint a jogszabályhoz tartozó hatáskört kijelölő kormányrendelet nem csupán élelmiszerlánc felügyeleti szervet nevesít állatvédelmi feladatot ellátó hatóságként. Főszabály szerint állatvédelmi hatóságként a Kormány a jegyzőt, illetve a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalát jelöli ki,⁵²⁵ amelyek mellett a kijelölő rendelet

⁵²⁰ Halálos injekció.

⁵²¹ 1099/2009/EK rend. 3. cikk, 4. cikk, I. számú melléklet.

⁵²² 854/2004/EK rend. 5. cikk c) pont, I. melléklet I. szakasz II. fejezet C, II. szakasz IV. fejezet.

⁵²³ Az állatvédelmi bírságról szóló 244/1998. (XII. 31.) Korm. rend.

⁵²⁴ 194/2008. (VII.31.) Korm. rend.

⁵²⁵ 334/2006. (XII. 23.) Korm. rend. 1. § (1) bek. Ez a kijelölés a korábbi önkormányzati feladatkör folyamánként jelent meg, melyet a járási hivatalok létrehozásával e végrehajtási szinten kívánt tartani a jogalkotó.

bizonyos esetekben – egyes élelmiszerlánc felügyeleti szerveken kívül⁵²⁶ – a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőséget is említi.⁵²⁷ E hatóságok hatáskörébe sorolja a Kormány a nem élelmiszerlánc-hoz illeszthető állatvédelmi ügyek körét, mely terület meglehetősen sok olyan állattartót érint, aki e vonatkozásban nem élelmiszerlánc-szereplő, emiatt e területre vonatkozóan továbbra is külön szabályozás indokolt. Az élelmiszerlánc törvénybe teljes bevonás melletti érvként vehető számításba, hogy az állatvédelem területe többnyire speciális szakértelmet igényel, mellyel jogszabályban is jelölt élelmiszerlánc felügyeleti szervek rendelkeznek, emiatt a jegyző az állatvédelmi tárgyú hatósági eljárásban döntésének meghozatalához bizonyos esetekben hatósági állatorvos szakértőt vesz igénybe. Az élelmiszerlánc felügyeleti szervek közül a fővárosi és megyei kormányhivatalok élelmiszerlánc-biztonsági, növény-és talajvédelmi főosztályaiban állatvédelmi osztály, valamint a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalon belül az állat-egészségüggyel összevont igazgatóság működik az e területet igénylő szakemberekkel, általános és állandó munkaidőn kívüli hatósági ügyeleti rendszert fenntartva,⁵²⁸ illetőleg a szokásos lehetőségek mellett utóbbi hivatal díjmentes „zöldszám” telefonos bejelentést is biztosít.⁵²⁹ Emellett a közös szabályozások alkalmazhatósága által kínált további előnyök⁵³⁰ – a jegyzők ez irányú feladatköreinek megszűnésével, valamint az érintett élelmiszerlánc-felügyeleti szervek humán erőforrás-kapacitásának megfelelő mértékű emelésével egyidejűleg – inkább a teljes bevonás felé billentik a képzeletbeli mérleg nyelvét. Példaként – az előbbieken már említetten – az ebek elektronikus transzponderrel történő kötelező jelölésének kérdésköre is felhozható, melyhez a kapcsolódó hatósági eljárási feladatot az érintett élelmiszerlánc-felügyeleti szerv látja el. Az ebek jelölésével kapcsolatosan a jegyzőnek csupán ellenőrzési feladata van, amely a

⁵²⁶ 334/2006. (XII. 23.) Korm. rend. 1. § (2) bek. A jogalkotó a NÉBIH-et, valamint az élelmiszerlánc-biztonsági és állat-egészségügyi feladatkörében eljáró megyei kormányhivatalt nevesíti (amelynek e feladatot ellátó főosztálya jár el).

⁵²⁷ Például a 334/2006. (XII. 23.) Korm. rend. 1. § (4) bek.

⁵²⁸ Éltv. 32. § (1) bek. i). Az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv a feladatai ellátására ügyeleti és készenléti szolgálatot szervez, és az e törvény végrehajtására kiadott jogszabály szerint kezeli a rendkívüli élelmiszerlánc-eseményeket.

⁵²⁹ Például a HMKH élelmiszerlánc-felügyeleti szervének ügyeleti telefonszáma: 06 (30) 655 0737, a NÉBIH „zöldszáma”: 06 (80) 263 244.

⁵³⁰ Egyetlen törvényben történő szabályozás, ezen belül ugyanaz az eljáró hatóság, azonos szankciórendszer, valamint közös rendszerű bírság kiszámítási módot tartalmazó egyazon erre vonatkozó rendelet alkalmazása.

kutyák három évenkénti kötelező összeírásában, illetőleg a jelölés hiányával kapcsolatos bejelentések továbbításában – az élelmiszerlánc felügyeleti szerv felé – a kapcsolódó kormányrendelet alapján kimerül.⁵³¹ Az összes többi hatósági eljárás, illetőleg a transzponderrel jelölt egyedek adatainak nyilvántartási rendszerben történő kezelése is az élelmiszerlánc felügyeleti szervek feladata, valamint jogsértés esetén is a kapcsolódó bírságrendelet szankciórendszere az alkalmazandó.⁵³²

III. fejezet: Hatósági tevékenységek az élelmiszerláncban

1. A közigazgatási jogi jogviszony alanyai az élelmiszerláncban

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 következtéseket 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 mozditja elő a jogalkotó által megkívánt, közjót szolgáló célok elérését, biztosítva egyben az ügyfél részére az eljárásjogi garanciákat.

Az élelmiszerlánc-felügyeleti állami feladatokat – a fentiekben már kifejtetten – az élelmiszerláncért felelős miniszter, az országos főállatorvos, az élelmiszerlánc-felügyelettel kapcsolatos vizsgálatot végző laboratóriumok, valamint az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek látják el. Az élelmiszerlánc hatósági felügyeletével kapcsolatos feladatok ellátásáért ez utóbbiak felelősek,⁵³³ így ahhoz kapcsolódóan a közigazgatási jogi jogviszony közöttük, valamint az élelmiszerlánc

⁵³¹ A többek között a 1998. évi XXVIII. tv., és a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló 41/2010. (II. 26.) Korm. rend. 17/B. § (11)-(12) bekezdései.

⁵³² Az állatvédelmi bírságról szóló 244/1998. (XII. 31.) Korm. rend.

⁵³³ Éltv. 25. § (1) bek.

szereplői között jön létre, mely utóbbiakat az élelmiszerlánc törvény részletes tartalmi szabályaiból lehet beazonosítani.⁵³⁴ 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, valamint a zöldség- és gyümölcs-ellenőrzési feladatokat, utóbbi pedig takarmány-ellenőrzési, állat-egészségügyi, állatvédelmi, állattenyésztési, élelmiszer-biztonsági és élelmiszer-minőség ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat végez. 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.

A megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakmai tevékenységének irányítására a jogalkotó a földművelésért felelős minisztert jelöli ki, amely tevékenységben a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal közreműködik.⁵³⁵ E szerv központi hivatalként, országos illetékességgel látja el az élelmiszerlánc-szabályozásával összefüggő feladatokat, amely rendkívül szerteágazó és az élelmiszerlánc felügyeletére vonatkozóan szinte teljes körűnek tekinthető.⁵³⁶ A megyei kormányhivatal keretében működő járási hivatal nevében, annak élelmiszerlánc-felügyeleti szerve (osztálya) által első fokon hozott döntés ellen benyújtott fellebbezést a megyei kormányhivatal nevében, annak élelmiszerlánc-felügyeleti szerve (főosztálya) bírálja el. A megyei szinten meghozott elsőfokú döntéssel szemben indított jogorvoslati eljárásban másodfokú hatóságként a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal jár el.⁵³⁷ Amennyiben a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben kizárási ok merül fel, a felügyeleti szerv – azaz járás esetében a megyei szintű, megye esetében pedig a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal vezetője – dönt az azonos hatáskörrel rendelkező másik szerv hatóságként történő kijelöléséről.⁵³⁸ A jogorvoslatok csoportosításának

⁵³⁴ Ilyen szereplők például: az állattartó, az élelmiszer-vállalkozás (ezen belül többek között az élelmiszer-előállító és az élelmiszert fogalmazó vállalkozás).

⁵³⁵ 68/2012. (III.30.) Korm. rend. 1. §.

⁵³⁶ 22/2012. (II. 29.) Korm. rend. 8. § (1) bek.

⁵³⁷ 68/2015. (III.30.) Korm. rend. 4. § (1)-(2) bek.

⁵³⁸ Ket. 43. § (5) bek., 116. §.

egyik legelfogadottabb szempontja a jogerő szerinti besorolás. A rendes jogorvoslatok a még nem jogerős döntésekkel szemben vehetők igénybe. A másik csoportba azok a jogorvoslatok tartoznak, amelyeknél a már jogerős döntéssel szemben élhet az ügyfél. A döntésekhez kapcsolódóan megkülönböztethetünk alaki, valamint anyagi jogerőt, melyek közül előbbihez a megtámadhatatlanság, utóbbihoz pedig a megváltoztathatatlanság joghatása kapcsolódik. A közigazgatásban a cél elsősorban az állami végrehajtó hatalom gyakorlásának a realizálása, még akkor is, ha ehhez az államszervek és a kívülálló felek vitáját kell eldönteni. Az elsődleges feladat a végrehajtó-rendelkező tevékenység jogszerű gyakorlásának garantálása, éppen ezért garanciaként beiktatásra került a döntés-felülvizsgálat, aminek a jogerő nem szab korlátot, csak az időmúlás, valamint a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme. Ennek következtében a közigazgatásban az anyagi jogerő kisebb jelentőséggel bír. A hatósági eljárásban, a törvény értelmében a jogerő kérdése a fellebbezés intézményéhez kötött. Valójában azonban a közigazgatási hatóság döntését csak a bíróság általi felülvizsgálat, az időmúlás, továbbá a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok teszik anyagi értelemben jogerőssé.⁵³⁹ A jogorvoslat általában fellebbezés formájában gyakorolható, azonban az országos illetékességgel rendelkező hatóságok döntései első fokon már jogerősek, ezek esetében jogorvoslatként a bírósági felülvizsgálat vehető igénybe. A jogorvoslat a közigazgatási eljáráson belül főszabályként egyfokú, amelyhez jellemzően alaki jogerő, míg a bírósági felülvizsgálatot lezáró döntéshez – a rendkívüli felülvizsgálat igénybe vételének kivételével – anyagi jogerő kapcsolódik.

Az ágazati anyagi jogi jogszabályok egyértelművé teszik, hogy milyen típusú hatóság jár el egy adott ügyfajtában, főszabály szerint ez a legalacsonyabb szintű, helyi vagy regionális hatóság. A jogalkotó azonban nem mindig elégszik meg az első fokú hatáskör legalacsonyabb szintre történő telepítésével, egyes esetekben úgy véli, hogy az ügy fontossága, esetleg területi érintettsége vagy más ok miatt magasabb szintű jogalkalmazóra van szüksége az elsőfokú eljáráshoz. Az első fokú

⁵³⁹ TURKOVICS István: *A közigazgatási eljárásjog jogorvoslati rendszere Magyarországon*. (PhD értekezés), Miskolc, 2012, 174-176. o.

Lásd: Ket. 100. § (1) bek. a). Az Éltv. 39. § (4) bek. o), e) pontjai alapján a NÉBIH, vagy az országos főállatorvos által meghozott döntések esetében a Ket. 100. § (2) bekezdése szerint a döntés bírósági felülvizsgálatának van helye.

hatósági hatáskör magasabb szintre történő telepítése azonban nem mindig következetes, így például a hazai környezetvédelmi és rokonterületi jogokat érintően sem. Emiatt előfordul az egyébként másodfokú hatóság első fokú jogkörökkel való felruházása, például a veszélyes hulladékokra vonatkozó jogszabályokban a környezetvédelmi főfelügyelőség első fokú jogkörei, vagy külön erre a célra létrehozott országos szintű szervezet elsőfokú hatósági jogkörökkel való felruházása. Az elsőfokú hatósági jogkörök másodfokra vitelének egyik gyakrabban tapasztalható esete az, amikor egy ügy nagy területet érint, és ezért több elsőfokú hatóság is illetékes lenne az ügyben.⁵⁴⁰

Fülöp Sándor álláspontja szerint a rendkívüli első- és másodfokú hatáskörök megalkotásával a jogalkotó az egyes közigazgatási döntésekben a politikai – akár szakmapolitikai – szempontoknak kíván elsőbbséget adni a szakmai, igazgatási szempontok kárára. Amennyiben egy ágazatban várhatóan előfordul, hogy egyes ügyek jelentősége, egész országra való kihatása, vagy különleges szakmai bonyolultsága megkívánja, a jogalkotó különlegesen jól kiképzett hivatalnokokból és szakértőkből speciális elsőfokú hatóságot alakíthatna, illetőleg valamelyik már meglévő elsőfokú hatóságot erősíthetné meg, és bizonyos ügyfajtákban ennek a kizárólagos eljárási jogkörét határozhatná meg. A rendes eljárási szintek megkerülésével a másodfokú hatóság, esetlegesen a miniszter vagy a minisztérium elsőfokú vagy másodfokú hatósági jogkörökkel való felruházása viszont – amellet, hogy a szakmai szempontoknak sem mindig felel meg – óhatatlanul a jogorvoslathoz való alkotmányos jog valamilyen sérelmével jár.⁵⁴¹

2. Az élelmiszerlánc hatósági felügyelete

Az Európai Unió élelmiszerjogának előzőekben ismertetett alapelve, hogy a biztonságos és egészséges élelmiszer szabad mozgása biztosított legyen a belső piacon. Ez lényeges eleme a belső piac működésének, amely jelentős mértékben

⁵⁴⁰ FÜLÖP Sándor: *Környezetvédelmi eljárásjog*. PhD-dolgozat, Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2011, 29-30. o.

⁵⁴¹ FÜLÖP: i.m. 34. o.

hozzájárul az állampolgárok egészségéhez és jó közérzetéhez, valamint szociális és gazdasági érdekeikhez. Az élelmiszer-biztonság kellően átfogó és egységes megközelítése érdekében szükség van az élelmiszer- és takarmánybiztonságot közvetlenül és közvetve befolyásoló rendelkezések széles körét átfogó élelmiszerjogra.⁵⁴² Az élelmiszerlánc hatósági felügyelete többek között kiterjed az élelmiszer-termelés, - előállítás, - feldolgozás, - tárolás, - szállítás és – forgalomba hozatal minden szakaszára.⁵⁴³ Az előzőekben már ismertetett alapvető rendelkezések között említhető, hogy engedélyköteles terméket Magyarországon csak az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv által kiadott engedély alapján⁵⁴⁴ lehet forgalomba hozni, mely élelmiszernek az emberi fogyasztásra való alkalmasságára vonatkozó hatósági döntést csak az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv hozhat.⁵⁴⁵ Élelmiszer-vállalkozás csak olyan helyen és feltételekkel létesíthető, amely esetében biztosított, hogy az élelmiszer az élelmiszer-biztonsági és élelmiszer-minőségi előírásoknak, valamint a környezet és az állatok védelmét szolgáló követelményeknek megfelel, illetőleg az élelmiszeripari szakképesítés megléte biztosított. A minőséget, és kiemelten az élelmiszer-biztonságot a teljes élelmiszerláncban biztosítani kell, az elsődleges termeléstől a fogyasztóig.⁵⁴⁶ Az élelmiszer-előállítás folyamatának nyomon követhetősége érdekében az élelmiszerlánc valamennyi szereplőjének saját hatáskörben nyomon követhetőségi eljárást kell létrehoznia, és ahhoz kapcsolódóan naprakész dokumentációs rendszert kell működtetnie az élelmiszerek, a takarmányok, az élelmiszertermelésre szánt állatok, valamint az élelmiszerbe vagy takarmányba bekerülő vagy vélhetően bekerülő egyéb anyagok tekintetében.⁵⁴⁷

Az élelmiszerlánc törvény meghatározza az élelmiszerlánc-felügyeleti feladatokat ellátó személyek körét, ezen belül pedig definiálja az élelmiszerlánc felügyeleti szerveket is.⁵⁴⁸ A miniszter feladata többek között a nemzetközi kötelezettségekkel, valamint az ország agrárgazdaságának céljaival összhangban az

⁵⁴² 178/2002/EK rend. preambulum (1) bek., (3)-(5) bek., (11) bek.

⁵⁴³ Éltv. 4. §.

⁵⁴⁴ Éltv. 5. § (6), 57/2010. (V. 7.) Korm. rend. 13. § (1) bek.

⁵⁴⁵ Éltv. 5-9. §.

⁵⁴⁶ ANDRÉKA: i.m.18. o.

⁵⁴⁷ ANDRÉKA: i.m. 22. o.

⁵⁴⁸ Éltv. 27. §, 26. §.

élelmiszerlánc-ellenőrzés feladata. Elkészítetteti az Integrált Többéves Nemzeti Ellenőrzési Tervet, ha szükséges, azt az érintettek egyetértésével módosítja, valamint megszervezi, irányítja és felügyeli a terv végrehajtását, szakmai útmutatót adhat ki az élelmiszerlánc egységes felügyeletének elősegítése céljából, továbbá koordinációs és kapcsolattartói feladatokat lát el. A felügyeleti szervek közül külön kiemelés érdemelnek a fővárosi és megyei kormányhivatalok élelmiszerlánc-biztonsági, növény-és talajvédelmi főosztályai, valamint a járási hivatalok élelmiszerlánc-biztonsági és állat-egészségügyi osztályai,⁵⁴⁹ mely hatóságok feladatainak felsorolása példálózó jellegű. Így többek között nyilvántartásba veszik a növényi eredetű élelmiszer-előállító élelmiszer-vállalkozásokat, illetve engedélyezik az engedélyköteles élelmiszer- vagy takarmányvállalkozási tevékenységet. Ellenőrzik az állat-, valamint a növény-egészségügyi, illetve egyéb határállomásokon az élelmiszer-, illetve takarmány-biztonsági, minőségi-, állat- és növény-egészségügyi rendelkezések megtartását, végrehajtják az áru okirat-ellenőrzését, azonosságvizsgálatát és fizikális ellenőrzését, valamint a monitoring tervben vagy a jogszabályokban előírt mintavételét. Állat-egészségügyi feladataik keretében többek között ellenőrzik törvényességi szempontból a szolgáltató állatorvosok tevékenységét, az állati eredetű melléktermék kezelését, a járványügyi szempontból szigorúbb eljárást igénylő állati eredetű melléktermék kezelését, az állat-egészségügyi szabályok megtartását, így különösen az állatok egészségi állapotát. Élelmiszer-biztonsági feladataik keretében ellenőrzik az élelmiszer-vállalkozások tevékenységét, az élelmiszer-előállító, -elosztó, és -forgalomba hozó létesítmény harmadik országba irányuló exportra való alkalmasságát, rendszeres jelleggel a járványügyi, higiéniai, élelmiszer-biztonsági és élelmiszer-minőségi előírások betartását az élelmiszerek termelésének, előállításának, feldolgozásának, tárolásának, szállításának és forgalomba hozatalának bármely szakaszában. Vizsgálják az élelmiszer-vállalkozásoknál bevezetett „*Jó Higiéniai Gyakorlatot*”, a

⁵⁴⁹ A már előzőekben is említettten gyűjtőmegnevezésük: állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző szolgálat, valamint növény- és talajvédelmi szolgálat.

A hatáskör kijelölő 68/2015. (III.30.) Korm. rendelet a hatáskör címzettjeként az illetékességgel rendelkező fővárosi és megyei kormányhivatalt, illetőleg a járási hivatalt nevesíti, melyek érintett főosztályai és osztályai végzik az előírt feladatokhoz kapcsolódó tevékenységeket. A hatáskör kijelölésének sajátossága a többes kijelölés, amely szerencsés, mivel közvetetten optimalizálja az egyes hatóságok kapacitás-lekötését. A többes kijelölésből adódó esetleges pozitív hatásköri összeütközést a Ket. szabályai oldják fel.

nyomon követési, az élelmiszer-visszahívási és a HACCP-re vonatkozó rendszereket. Elvégzik, illetve felügyelik a vágóállatok húsvizsgálatát, elbírálják és igazolják az egyes élelmiszerek feldolgozásra és emberi fogyasztásra való alkalmasságát, az élelmiszerláncban az élelmiszerek vonatkozásában kivizsgálják és felderítik az élelmiszer-mérgezéseket és fertőzéseket, feltárják azok okait, nyilvántartják, összegzik és elemzik az eseményeket, és megteszik a szükséges intézkedéseket azok megelőzése érdekében, továbbá adatot szolgáltatnak az egészségügyi államigazgatási szerv részére.⁵⁵⁰

3. A hatósági ellenőrzésekről

A hatósági ellenőrzéseket egyrészt uniós rendelet,⁵⁵¹ valamint a közigazgatási eljárási törvény szabályozza. A rendelet többek között a kontrollok megszervezésére vonatkozó általános kötelezettségeket is meghatározza. Eszerint a tagállamok a kockázatok alapján, és megfelelő gyakorisággal biztosítják a hatósági ellenőrzések elvégzését a rendelet célkitűzéseinek elérése érdekében, figyelembe véve az állatokkal, a takarmánnyal vagy élelmiszerrel, illetőleg bármely folyamattal, anyaggal, tevékenységgel, avagy művelettel kapcsolatban meghatározott kockázatokat. Az országos főállatorvos előkészíti az élelmiszerlánc szereplőinek széles körű bevonásával az élelmiszerlánc-biztonsági stratégiát, amelyet a Kormány fogad el. Az élelmiszerlánc-biztonsági stratégia végrehajtása érdekében az országos főállatorvos kiadja az élelmiszerlánc-biztonsági szakpolitikai programot.⁵⁵² A hatósági ellenőrzéseket rendszeres időközönként, és a kockázattal arányos gyakorisággal kell végezni, és amennyiben felmerül a gyanú, hogy valahol nem teljesítik a követelményeket, ad hoc ellenőrzéseket kell tartani. Eseti ellenőrzések ezen felül bármikor végezhetők, még akkor is, ha nem merül fel a követelmények be nem tartásának gyanúja.⁵⁵³ A hatósági ellenőrzések alapja lehet *„bármely információ, amely be nem tartást jelezhet”,* ez a leggyakrabban

⁵⁵⁰ Éltv. 33-35. §.

⁵⁵¹ 882/2004/EK rend.

⁵⁵² Éltv. 47/A. § (1) bek.

⁵⁵³ 882/2004/EK rend. preambulum 4), 13).

közérdekű bejelentés⁵⁵⁴ formájában érkezik az eljáró hatóság részére. A bejelentéseket, valamint a hatósági eljárásokat a hatóság az élelmiszerlánc törvény rendelkezéseit figyelembe véve a közigazgatási eljárási törvény előírásai szerint vizsgálja ki, illetőleg folytatja le. Az elsőfokú határozat alapja a hatósági ellenőrzésről készült jegyzőkönyv, amely az ellenőrzést végző személy, az ellenőrzés alá vont személy, az ellenőrzés célja, illetve az ellenőrzés időpontja és helye mellett az ellenőrzés megállapításait tartalmazza. Az elsőfokú hatósági döntéseket – egyes jogszabályi kivételektől eltekintve⁵⁵⁵ – a közigazgatási eljárási törvény által meghatározott ügyintézési határidőn belül, és a döntés tartalmi elemeinek szerepeltetésével szükséges meghozni és gondoskodni azok közléséről.⁵⁵⁶

A hatósági ellenőrzésekre a fentiekben már részben ismertetett uniós rendelet mellett a közigazgatási eljárási törvény előírásait kell alkalmazni. A két jogszabály között szembetűnő eljárásbeli különbség, hogy míg előbbi az élelmiszer-, és takarmányipari vállalkozások ellenőrzésekor megtiltja az ellenőrzendő személy előzetes értesítését, utóbbi főszabályként értesítési kötelezettséget ír elő, és csupán az ellenőrzés céljának veszélyeztetése esetén engedi mellőzni azt.⁵⁵⁷ A hatósági ellenőrzés eszközei egyrészt az ellenőrzött személy részéről történő adatszolgáltatás, iratbemutató és egyéb tájékoztatás kérésével megvalósuló ellenőrzés, másrészt a helyszíni ellenőrzés (szemle), ezek mellett a helyszínre, avagy a hatósági nyilvántartáshoz telepített, illetve a folyamatba beépített ellenőrző rendszerből történő táv-adatszolgáltatás útján történő ellenőrzés.⁵⁵⁸ Az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek esetében a táv-adatszolgáltatás útján történő ellenőrzés nem jellemző. A helyszíni hatósági ellenőrzéshez az élelmiszerlánc törvény az eljáró hatóság részére többletjogosítványokat biztosít. A helyszíni ellenőrzés lezárásaként az eljáró hatóság a megállapításait jegyzőkönyvben rögzíti,

⁵⁵⁴ A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLIV. tv. 1. § (3) bek. A jogszabályhely meghatározása szerint: „A közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.”

⁵⁵⁵ Éltv. 39. § (1)-(2) bek.

⁵⁵⁶ Ket. 72. §.

⁵⁵⁷ 882/2004. EK rend. 3. cikk (2) bek., Ket. 57. § (1)-(2) bek.

⁵⁵⁸ Ket. 89. §.

és annak egy példányát átadja, vagy tíz napon belül megküldi az ügyfél részére,⁵⁵⁹ és jogszabálysértés feltárása esetén hivatalból hatósági eljárást indít.

Az általános forgalmi adó megfizetésével összefüggő visszaélések visszaszorítása, valamint az élelmiszer-biztonság növelése érdekében 2015. január 1-jétől bevezetésre került az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer (a továbbiakban: EKÁER), amelyet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal üzemeltet. A vállalkozások részéről többek között a kapcsolódó jogszabály⁵⁶⁰ által meghatározott kockázatos termékekkel végzett közúti fuvarozás esetén bejelentési kötelezettség áll fenn, amennyiben ugyanazon feladótól az azonos címzett részére fuvarozott termékek együttes bruttó tömege az ötszáz kilogrammot, vagy azok együttes adó nélküli ellenértéke az egymillió forintot meghaladja. A fuvarozási tevékenységet ún. EKÁER számmal lehet végezni, amely magát a fuvarozási tevékenységet azonosítja, és lehetővé teszi annak szoros kontrollját.⁵⁶¹ A rendszer az élelmiszerlánc-felügyeleti hatóság hatáskörébe tartozó termékek esetén kizárólag az élelmiszerlánc-felügyeleti információs rendszer azonosítóval⁵⁶² rendelkező ügyfelek szállítmányához ad számot. A rendszer másik sarkalatos pontja, hogy élelmiszer uniós tagállamból történő behozatala esetén azt csak a vonatkozó rendelet⁵⁶³ alapján bejelentett első magyarországi tárolási helyen engedi kirakodni. A rendelet szerint azoknak az élelmiszer-vállalkozásoknak, amelyek harmadik országból vagy uniós tagállamból élelmiszert forgalomba hozatal vagy tovább feldolgozás céljából behoznak, regisztrálniuk kell magukat és azt a telephelyet, első magyarországi

⁵⁵⁹ Ket. 93. § (3) bek.

⁵⁶⁰ Az 51/2014. (XII. 31.) NGM rendelet 1. számú melléklete taxative felsorolja a kockázatos élelmiszereket (például: szarvasmarhafélék, sertés, juh, kecske húsa frissen vagy hűtve, fagyaszttva), a 2. számú melléklet pedig az egyéb kockázatos termékeket tartalmazza a vámtarifaszám első négy számjegye szerint.

⁵⁶¹ Az állami adó- és vámhatóság a szállítóeszközön a termék azonosságának biztosítása érdekében – az élőállat, valamint a gyorsan romló termékek kivételével – a jogszabály által rögzített esetekben hatósági zárat alkalmazhat. A bejelentési kötelezettség nem teljesítésének, valamint a bejelentési kötelezettség hibásan, valótlan adattartalommal vagy hiányosan történő teljesítésének jogkövetkezménye, hogy a be nem jelentett termék igazolatlan eredetűnek minősül, és az állami adó- és vámhatóság a be nem jelentett áru értékének 40 %-áig terjedő mulasztási bírságot szabhat ki. A bírságszankcióval összefüggésben az igazolatlan eredetűnek minősülő termék – a romlandó áruk és az élő állatok kivételével – a bírság összegének mértékéig lefoglalható, melyről a bírságot kiszabó határozatban rendelkezik az állami adó- és vámhatóság. A lefoglalásról jegyzőkönyv készül, a lefoglalt ingóság zár alá vehető és elszállítható. A mulasztási bírság kiszabásáról hozott határozat fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható.

⁵⁶² FELIR, a szabályait az Éltv. 38./A-C. §-a tartalmazza.

⁵⁶³ 3/2010 (VII. 5.) VM rend.

tárolási helyet, ahol az árut először betárolták.⁵⁶⁴ A rendszerrel végig lehet követni többek között az élelmiszerek fuvarozási útvonalát, a fel-és lerakásokat, és a bejelentett útvonal bármely részén súlyellenőrzések is végrehajthatók. Álláspontom szerint az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek munkájának hatékonyabb ellátását szolgálná, a rendszer adataihoz történő hozzáférés, mivel ez hozzájárulna a kockázatos élelmiszer termékek ellenőrizhetőségének hatékonyságához. E gondolat mentén egy olyan információs hálózat létrehozását és üzemeltetését is szükségesnek ítélem, amelyben a hatáskörrel érintett hatóságok az eljárásaikból nyert, másik hatóság munkáját elősegítő adathalmazt tudnának megosztani. Így többek között az eljárás alá vont, szankcióval sújtott élelmiszer-vállalkozások adatai közegészségügyi, ÁFA, vám és élelmiszerlánc-biztonsági szempontból az érintett hatóságok részére elérhetővé válhatnának.

4. A hatósági eljárás különös szabályai

Az élelmiszerlánc szabályozásával kapcsolatos hatósági eljárásokat a közigazgatási eljárási törvény szabályozza, mely érintett jogviszonyok az eljáró hatóság és az élelmiszerlánc szereplő között, kérelemre vagy hivatalból induló eljárási cselekményekkel keletkeznek.⁵⁶⁵ Az eljárási törvény kötelező alkalmazását – az attól való eltérés lehetőségéhez hasonlóan⁵⁶⁶ – e norma, valamint az élelmiszerlánc törvény külön jogszabályhelyekben feltüntetett rendelkezései írják elő.⁵⁶⁷ Az eltéréseket, illetőleg kiegészítéseket pedig – különös eljárási szabályokként – az élelmiszerlánc törvény taxatíve felsorolva tartalmazza. E szabályok szerint például az eljárási törvény által 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

⁵⁶⁴ EKÁER rendszer, lásd bővebben: <http://ekaer.nav.gov.hu/>, (2016.03.10.).

⁵⁶⁵ Ket. 3. § (1) bek., (2) bek. a).

⁵⁶⁶ Ket. 13. § (6) bek., Éltv. 39. § (1) bek.

⁵⁶⁷ Ket. 13. § (3) bek., (6) bek.

gondoskodására vonatkozó huszonegy napos ügyintézési határidő⁵⁶⁸ a laboratóriumi vizsgálat elvégzéséhez elengedhetetlenül szükséges időtartammal, de legfeljebb két hónappal meghosszabbítható.⁵⁶⁹

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 taxatív felsorolja azokat a hatósági ügyeket, 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 említendőek továbbá például az országos főállatorvos rendkívüli élelmiszerlánc-eseményre vonatkozó határozatai, illetőleg az engedélyköteles termékek és az állatgyógyászati készítmények forgalomba hozatalával és nagykereskedelmi forgalomba hozatalával kapcsolatos engedélyezési, engedélymódosítási, illetve visszavonási döntések is.⁵⁷⁰

Az élelmiszerlánc törvény a közigazgatási 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 jogosult a lezárt terület, épület, helyiség

⁵⁶⁸ Ket. 33. § (1) bek., (7) bek. Megjegyzendő, hogy a Ket. legutóbbi módosításával a jogalkotó a másodfokú hatóság számára megsemmisítő, és az elsőfokú hatóságot új eljárásra utasító végzésének kibocsátási lehetőségét csupán egy esetkörre szorította, jelesül, amennyiben az elsőfokú eljárásba további ügyfél bevonása szükséges, Ket. 105. § (3) bek.

⁵⁶⁹ Éltv. 39. § (2) bek.

⁵⁷⁰ Éltv. 39. § (3)-(4) bek.

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.⁵⁷¹

Speciális eljárásjogi szabályokat számos más szakigazgatási terület kapcsán is felfedezhetünk, jó például szolgál erre 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 eljárási törvény alkalmazandó.⁵⁷² Az eljárási szabályok hierarchiájának élén az általános szabályokat tartalmazó támogatási eljárási törvény, valamint a strukturális eljárási rendelet áll, erre épül az unió forrásaiból, a nemzeti hatáskörben nyújtott kiegészítő támogatásokról és az egyéb nemzeti agrártámogatásokról szóló kormányrendelet.⁵⁷³ 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 a jogainak gyakorlásában akadályozott, kérheti az akadály megszűnéséig, de legfeljebb hatvan napig az ellenőrzés megkezdésének elhalasztását, vagy az ellenőrzési cselekmények szüneteltetését. A különleges eljárásjogi jogosítványokra példaként szolgál, hogy az ellenőr a helyszíni ellenőrzés során a helyszínen lévő helyiségeket, járműveket, iratokat részletesen átvizsgálhatja, felvilágosítást kérhet, személyazonosságot tisztázhat, és bizonyítási eljárást folytathat le.⁵⁷⁴

⁵⁷¹ Éltv. 44. §, 49-50. §.

⁵⁷² 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. o.

⁵⁷³ OLAJOS: *A támogatási...*, 445. o.

⁵⁷⁴ OLAJOS: *A támogatási...*, 451-453. o.

5. Az útmutató szerepe a hatósági eljárásban

A fentiekben már említetten a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal közreműködőként vesz részt a fővárosi és megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakmai tevékenységének irányításában. Ennek keretében az általa kiadott szakmai eljárásrendek és útmutatók alapján kötelesek a megyei kormányhivatalok mezőgazdasági élelmiszerlánc-felügyeleti szervei végezni az ellenőrzéseket és a szakmai tevékenységeiket, valamint a meghatározott minőség-irányítási elvek és megállapodások figyelembe vételével látják el feladataikat.⁵⁷⁵ Ennek érdekében a hivatal felelős szervezeti egysége – az előzőekben már említetten – a változtatások szükségszerűségét figyelembe véve aktualizált élelmiszer hatósági útmutatót bocsát ki. Az érintett útmutató igényesen kidolgozott szakmai segédanyag, amely alapján véve rendkívül nagy segítséget nyújt a hatósági ügyintézők számára a hatósági eljárások lefolytatásában, valamint a döntések előkészítésében. Szükséges megjegyezni azonban, hogy az útmutató egyes tartalmi elemei a kapcsolódó jogszabályi előírásokkal ellentétesek, illetőleg olyan alkalmazandó jogintézményt nem tartalmaznak, amelyet a közigazgatási eljárási törvény kötelezően előír. Az útmutató előírásaival kapcsolatosan felmerül, hogy mi a teendő abban az esetben, amikor olyan előírásokat tartalmaz, amely a jogszabályokban foglaltakkal ellentétesek. E kérdésre azonnali válasz adható, miszerint amennyiben az útmutató előírásai jogszabályba ütköznek, a kollízióval érintett részek nem követhetőek, ekkor a kapcsolódó jogszabály helyes értelmezésével megállapított előírásokat kell alkalmazni. Bár e szakmai anyag kötelező követését a vonatkozó kormányrendelet írja elő, maga az útmutató már nem jogszabály. Emellett a kormányrendelet szintjétől magasabb szintű jogszabályba ütköző előírások esetén beáll a *lex superior derogat legi inferiori* szabálya. Egyebekben e szakanyag eredeti célja sem új jogszabályi elemek megalkotása, hanem a már meglévők alkalmazásához iránymutatás adása. Az alkalmazandó jogszabályok helytelen értelmezése és alkalmazási módjának téves előírása adott esetben olyan anomáliákat idézhet elő, amelyek torz jogintézmények megfogalmazásához és alkalmazásához vezethetnek.

⁵⁷⁵ 22/2012. (II. 29.) Korm. rend. 4. § (1) bek. c), (2) bek.

5.1. Az ideiglenes intézkedés jogintézménye

Az élelmiszerlánc szabályozásához kapcsolódó hatósági eljárások elengedhetetlen eszköze az eljáró hatóságnak az a jogosítványa, hogy szükség esetén késedelem nélkül beavatkozhasson az élelmiszerlánc-biztonsági szempontból kockázatot jelentő folyamatokba. Ez azonban nemcsak joga, hanem kötelezettsége is, ennek érdekében egyrészt köteles megtennie a szükséges intézkedést, másrészt az arra legmegfelelőbb intézkedést kell alkalmaznia. A közigazgatási eljárási törvény generális szabályként tartalmazza az ideiglenes intézkedés jogintézményét, amelynek fentiekben összefoglalt lényegi elemei megfelelő jogszabályi alapot biztosítanak az azonnali, kötelező, és bármely megfelelő eszköz alkalmazhatóságára. Így az egyébként nem rendkívüli események ügyintézésére bevezetett jogintézmények nem emelhetnek korlátot a késedelem nélküli és hatékony hatósági beavatkozás elé.

Az elemzés alá vont hatósági útmutató hiányosságaként említhető, hogy mellőzi az ideiglenes intézkedés jogintézményének alkalmazását, mely álláspontom szerint részben e jogintézményre vonatkozó jogértelmezési hibára vezethető vissza. E téves értelmezés mögött az a helytelen felfogás húzódhat meg, hogy az ideiglenes intézkedés jogintézményének funkciója abban merül ki, miszerint 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 közigazgatási eljárási törvény szerint:

„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.”⁵⁷⁶

A fenti jogszabályhelyben a *„tekintet nélkül a joghatóságára, valamint a hatáskörére és az illetékességére”* kifejezés helyes értelmezése szerint azonban függetlenül attól, hogy rendelkezik-e az érintett hatóság joghatósággal, hatáskörrel, illetőleg illetékességgel vagy nem, kötelező haladéktalanul megtennie bármely a

⁵⁷⁶ Ket. 22. § (3) bek.

szükséges intézkedést.⁵⁷⁷ A jogintézmény az illetékes hatóság eljárási kötelezettsége mellett arra az eljáró hatóságra ró többlet kötelezettséget, amelyik eshetőlegesen időben az illetékes hatóság előtt észleli az azonnali beavatkozást igénylő rendkívüli helyzetet, és 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 intézkedést hozni az általa észlelt kár vagy veszély elhárítása érdekében, hiszen az ideiglenes intézkedésnek éppen ez a lényegi eleme. A jogalkotói akarattal ellentétes lenne, ha egy hatóságnak az azonnali ideiglenes intézkedést nem lehetne 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. Erre vonatkozóan szükségesnek ítélem idézni Ivancsics Imre szakmai álláspontját, mely szerint:

*„Értelemszerűen az is előfordulhat, hogy a határozatot hozó hatóság lehet ugyanaz, amelynek közege megtette az ideiglenes intézkedést.”*⁵⁷⁸

A döntés a tartalmát tekintve egy határozat, amelynek sajátossága az, hogy azonnali végrehajtást igényel, s emellett egyébként az érdemi döntéshez szükséges információk teljességének hiánya társul, így megalapozatlan lenne az eset összes

⁵⁷⁷ Jó például szolgál erre a B. A. Z Megyei Kormányhivatal élelmiszerlánc-felügyeleti szervének a HMKH élelmiszerlánc-felügyeleti szerve által hozott elsőfokú, HE0208/01/000485-0013/2013. számú határozatát elbíráló – BOI/01/2204-2/2013. számú másodfokú határozatának indokolás részében szereplő téves megállapítás is. A kapcsolódó jogesetben az első fokon eljáró hatóság hatósági ellenőrzés keretében egy nagy létszámú juhállattartó telepet ellenőrzött, melynek keretében rendkívül súlyos jogszabálysértéseket tapasztalt. Az állattartó telepen számos elpusztult juhegyed maradványát fedezte fel, melyeket azok tulajdonosa nem szállítatott 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 – miután felmerült a járványveszély gyanúja és a juhegyedek megvizsgálásának lehetőségét az állattartó megghiúsította, valamint másképpen a juhegyedek további elszállítását nem lehetett volna megakadályozni – ideiglenes intézkedésként forgalmi korlátozást rendelt el. A másodfokon eljáró hatóság döntésének indokolás részében kifejtette, hogy az elsőfokú hatóság nem hozhatott volna ideiglenes intézkedést, ugyanis ilyen intézkedés meghozatalára csupán joghatósággal, hatáskörrel és illetékességgel nem rendelkező hatóság hivatott. A másodfokú hatóság értelmezése azonban abban az esetben lett volna helytálló, ha a jogszabályhely szövegében például a joghatóság, hatáskör illetékesség „hiányában” kifejezés szerepelne.

⁵⁷⁸ IVANCSICS Imre: A hatóság döntései, In: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja* (szerk.: Kilényi Géza), Complex Kiadó, Budapest, 2009, 283. o.

körülményeire tekintettel meghozható végleges döntés. 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, önmaga hoz végleges döntést később a saját maga által hozott ideiglenes intézkedésről.⁵⁷⁹

Megjegyzendő, hogy a közigazgatási eljárási törvény több helyen szerepelteti az azonnali intézkedés kifejezést,⁵⁸⁰ amely alkalmazásának szükségessége egyező az ideiglenes intézkedés jogintézményével. Lényege az azonnali beavatkozás, amelyet a jogszabály a joghatósággal, hatáskörrel, valamint illetékességgel rendelkező hatóság részére biztosít.⁵⁸¹ 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. A két kifejezés között a különbözőség képzésének kényszere okán az illetékes hatóságra vonatkoztatva – az élelmiszerlánc törvény által nevesített intézkedéseket is értelmezve – tartalmi eltérés abban ragadható meg, hogy míg azonnali intézkedés során az illetékes hatóság az anyagi jogi jogszabály által nevesített intézkedéseket alkalmazva jár el, addig ideiglenes intézkedés keretében az arra legalkalmasabb intézkedést (azaz nem feltétlenül a csupán az anyagi vagy eljárási jogszabályokban nevesítetteket, illetőleg azok közül nem csak az eredetileg megjelölt esetekre) kötelező, és nem csupán elrendelnie, hanem megtennie, azaz akár azonnal foganatosítania is.⁵⁸²

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,

⁵⁷⁹ IVANCSICS: i.m. 282-283. o.

⁵⁸⁰ Ket. 10. § (1) bek., 34. § (2) bek., 57/B. § (4)-(5) bek.

⁵⁸¹ Ket. 34. § (2) bekezdése szerint életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet során az azonnali intézkedést igénylő ügyben a kérelmet telefonon is elő lehet terjeszteni.

⁵⁸² Például előfordulhat olyan eset is, amikor az intézkedés során a hatóság részéről az ügyfél nem azonosítható be, vagy a helyben elrendelt azonnal végrehajtandó intézkedést nem hajtja végre.

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.⁵⁸³ 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.⁵⁸⁴ 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 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 döntése, amely az ítélethozatal, egyes esetekben pedig a perindítás – 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.⁵⁸⁵ A polgári peres eljárásban alkalmazott ideiglenes intézkedés célja a későbbi végrehajthatóság biztosítása – szemben a közigazgatási jogintézménnyel, aminek a másképpen el nem hárítható kár vagy veszély megelőzése –, és e körben 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

⁵⁸³ Pp. XX. fejezet.

⁵⁸⁴ WOPERA Zsuzsa: *Az ideiglenes intézkedés elmélete és gyakorlata a polgári eljárásjogban*. PhD értekezés, Miskolc, 2001, 26-31. o.

http://phd.lib.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_5755_section_1039.pdf, (2016.02.25.).

⁵⁸⁵ NÉVAI László – SZILBEREKY Jenő: *Polgári eljárásjog*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1974, 431. o.

említhető, hogy amennyiben a késedelem vagy a kár az intézkedés hiányában bekövetkezne, az intézkedés attól függetlenül is elrendelhető, hogy az érintett fél jogvédelmet kért a bíróságtól, mert e védelem nem feltétlenül alkalmas a döntéshozatali folyamat sajátosságai miatt a kívánt célt megvalósítani. Helye van a megfelelő ideiglenes intézkedés elrendelésének akkor is, amennyiben a jogellenes magatartás fenntartása, illetve megismétlődése újabb károkat idézhet elő. Helyes továbbá az ideiglenes intézkedés elrendelése 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 azonban kivételt képeznek például a házassági vagy a gondnoksági perek.⁵⁸⁶ Az intézkedés elrendelését, valamint tartalmát érintő további garanciális szabály, hogy az intézkedéssel okozott hátrány nem haladja meg az intézkedéssel elérhető előnyöket.⁵⁸⁷ 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 a bíróság számára, amely nem csupán a keresetben, illetőleg a viszonykeresetben igényelt ideiglenes intézkedés, hanem az abban foglaltak teljesítését is elrendelheti.⁵⁸⁸

⁵⁸⁶ WOPERA Zsuzsa: Az ideiglenes intézkedés, In: *Polgári perjog - Általános rész* (szerk.: Wopera Zsuzsa), Complex Kiadó, Budapest, 2008, 321-323. o.

⁵⁸⁷ Pp. 156. § (1) bek.

⁵⁸⁸ WOPERA Zsuzsa: *Az ideiglenes intézkedés – egy sajátos eljárásjogi intézmény fejlődési állomásai* –, Bírák Lapja IX. évfolyam 1999, 1. szám, 50-52. o.

5.2. A fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítás

A hatósági útmutató az azonnali (vagy 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. Eszerint:

„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.”⁵⁸⁹

Ezt követően kerül sor határozatban a végleges intézkedés(ek) elrendelésére,⁵⁹⁰ majd egy ezt követő újabb határozattal az esetleges pénzbírság kiszabására.⁵⁹¹ Az ismertett eljárási szabály sajátossága, hogy az egyes nevesített intézkedéseket – döntési forma mellőzésével – jegyzőkönyvbe foglalhatja. Ilyen formát a közigazgatási eljárási törvény nem ismer, azonban a határozat és a végzés klasszikus döntési formák mellett jegyzőkönyvbe foglalt határozatot vagy végzést, illetőleg ügyiratra feljegyzett döntést nevesít.⁵⁹² Az útmutató nem tartalmaz a jegyzőkönyvbe foglalt döntésre vonatkozó formai és tartalmi elemeket sem. A gyakorlatban e döntés úgy valósul meg, hogy az eljáró hatóság ügyintézője a szóban meghozott és az ügyfél részére közölt döntését jegyzőkönyvbe foglalja, mellőzve bármely döntési forma (határozat vagy végzés) alkalmazását. Ez a szóban meghozott azonnali (vagy ideiglenes) intézkedésnek beazonosítható döntés – mivel nem kap semmilyen döntési formát – valójában nem is tekinthető annak, emiatt kötelezést az ügyfél részére nem is tartalmazhat, továbbá a jogszabály által előírt feltételek fennállása esetében sem lehetséges fellebbezésre tekintet nélkül

⁵⁸⁹ Hatósági útmutató, II. fejezet 33. o.

⁵⁹⁰ Hatósági útmutató, melléklet 23-45. o.

⁵⁹¹ Hatósági útmutató, melléklet 67-77. o.

⁵⁹² Ket. 73. § (2) bek.

végrehajthatóvá nyilvánítani sem. 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 az ellenőrzés időpontjában a helyszínen hozott döntését írja elő. Ez az eljárásjogi megoldás azonban alakilag és tartalmilag is korrekcióra szorul. 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.⁵⁹³ Egy hatósági ellenőrzés során feltárt jogszabálysértés esetén az ügyintéző azonban általában nincs minden olyan szükséges információ birtokában, amelyek mérlegelését követően egy, az elsőfokú eljárást lezáró, a rendelkező rész minden döntési elemét tartalmazó határozatot tudna előkészíteni. Emellett a döntés kiadmányozására a szervezeti egység vezetője, illetőleg az őt bizonyos esetkörökben helyettesítésre kijelölt más vezető beosztású kormánytisztviselő jogosult. Megjegyzendő, hogy az élelmiszerlánc-felügyeleti szervre vonatkozó ügyrendben ettől a kiadmányozási jogosultságtól el is lehet térni, érdemi döntés tekintetében azonban ezt nem célszerű megtenni.

További hiba, hogy amennyiben a jegyzőkönyvbe foglalt alakilag bezazonosíthatatlan döntés (az útmutató szándéka szerint határozat) rendelkező részét még valamilyen intézkedéssel ki kellene egészíteni (például fertőtlenítést, takarítást, rágcسالóirtást kell elrendelni, állati eredetű mellékterméket kell elszállíttatni), e jegyzőkönyvbe foglalt „*határozat*” is kiegészítésre szorulna. Ugyanez igaz a bírság jogkövetkezmény megállapításra 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 lennének orvosolhatóak. A kiegészítés jogintézménye azonban – az útmutatóban rögzítettek miatt rendszerszerűen alkalmazandó

⁵⁹³ Ket. 71. § (1) bek.

megoldással⁵⁹⁴ 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.⁵⁹⁵ E megoldás nem egy rendszerinti eljárási mód eszközeként, hanem eseti jellegű korrigálási lehetőségként szolgálna. Az útmutató előírásának alkalmazásával a hatóság a jegyzőkönyvben rögzített, alaki és tartalmi hiányban szenvedő döntésével az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem dönt, így az határozatnak nem tekinthető, az eljárása kifogásolható, és az ügy érdemére kiható hibának minősül.⁵⁹⁶ Ettől eltérő jogtechnikai megoldást szerepeltet a jogalkotó az eljárási törvényben arra az esetre, amikor egy döntés meghozatala az indokolás megfogalmazása miatt – pontosabban az erre felhasznált idővesztés miatt – a késedelem életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásához vezethetne.⁵⁹⁷ Ekkor az indokolás mellőzhető, amelyet a döntés meghozatalától számított tíz napon belül meg kell küldeni az ügyfél részére.⁵⁹⁸ Megjegyzendő, hogy az eljárási törvény nevesít még több esetkört, amelynek fennállása során a határozat fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható, egyebekben ilyen az is, amennyiben azt törvény élelmiszerlánc-felügyelettel kapcsolatosan lehetővé teszi.⁵⁹⁹ Az élelmiszerlánc törvény erre taxatív felsorolást tartalmaz.⁶⁰⁰

Az útmutatóban meghatározott esetekben – „Amennyiben a késedelem életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásához vezethet, ...”⁶⁰¹ –

⁵⁹⁴ Megjegyzendő, hogy a kiegészítés helyett hibásan egy újabb, kizárólag a bírság kiszabását tartalmazó, önálló határozat kerül kibocsátásra, a már eredetileg az előző érdemi döntéssel lezárt elsőfokú eljárást követően.

⁵⁹⁵ Ket. 81/B. §.

⁵⁹⁶ GYURITA E. Rita: Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás; a döntések közlése, In: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban* (szerk.: Patyi András), Dialóg Campus Kiadó, 2012, 406. o.

⁵⁹⁷ VARGA ZS. András: Jogerő és végrehajthatóság a hatósági eljárásban, In: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban* (szerk.: Patyi András), Dialóg Campus Kiadó, 2012, 561-562. o.

⁵⁹⁸ Ket. 72. § (6) bek.

⁵⁹⁹ Ket. 101. § (5) bek e).

⁶⁰⁰ Éltv. 42. § (1) bek., 64. § (5) bek. Megjegyzendő, hogy az ilyen tartalommal felruházott döntést az eljáró hatóságnak a Ket. 101. § (6) bekezdése szerint alaposan meg kell indokolnia. Az Éltv. 42. § (1) bekezdése 2015. május 5-től kiegészült az e) ponttal. Ennek alapján az emberi egészséget veszélyeztető élelmiszerlánc-esemény elhárítása érdekében hozott intézkedést is fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá lehet nyilvánítani, amely döntést azonban szintén megfelelő mértékben meg kell indokolni.

⁶⁰¹ A Ket. 172. § f) pontja szerint az életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet: „egy vagy több embert az élet elvesztésével, illetve a testi épség vagy az egészség súlyos károsításával, továbbá a természeti vagy az épített környezet, valamint az anyagi javak jelentős vagy helyrehozhatatlan károsodásával közvetlenül fenyegető rendkívüli helyzet, állapot vagy esemény, amelynek megelőzése vagy káros hatásainak elhárítása hatósági intézkedést igényel.”

a határozat mint döntéshozatali forma a fentiekben ismertetetteken túl sem feltétlenül alkalmas a kívánt joghatás elérésére. Az útmutató ugyan tartalmazza azt a kitételt, hogy a döntést – azaz a határozatot – fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá kell nyilvánítani, azonban e kifejezés nem képes a fentiekben ismertetett eljárásjogi zavar feloldására. A *„fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható”* kifejezést tartalmazó döntés nem jogerősen kötelezi az ügyfelet. A *„végrehajtható”* szó tartalmilag eltérő jelentéssel bír a *„végrehajtandó”*-tól, mely utóbbi tartalmát kívánja kölcsönözni az útmutató készítője az előbbi 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, ezért nem szükséges a hatóságnak megvárnia az általa meghozott érdemi döntés jogerőre emelkedését. A *„végrehajtandó”* szót tartalmazó kifejezés címzettje pedig az ügyfél, akinek/amelynek attól függetlenül kötelező lenne végrehajtania a határozat rendelkező részében foglaltakat, hogy fellebbezne-e ellene vagy sem. Az útmutató készítője 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. Az olyan intézkedések teljesítése azonban el sem lenne várható az ügyfél részéről, amellyel szemben a 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 például egy határidő tűzésével kötelezi a hatóság az ügyfelet a 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 eljárási törvény ideiglenes intézkedését⁶⁰² tartalmazó, és az idézett jogszabályhely⁶⁰³ 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 kifejtettek alapján ez ellen az ügyfélnek önálló fellebbezési lehetősége nincs.⁶⁰⁴ A fentiekén kívül a közigazgatási eljárási 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.⁶⁰⁵ 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 kógens elemként került megfogalmazásra, az eljáró hatóság eldöntheti annak használatát, amely bizonyos körülmények között szintén alkalmas lehet a kívánt cél elérésére. Például a lejárt fogyaszthatósági idejű állati eredetű élelmiszer (amely ekkor már állati melléktermékként kezelendő) ártalmatlanítását 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 az intézkedés későbbi végrehajthatósága 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,

⁶⁰² Ket. 22. § (3) bek.

⁶⁰³ Ket. 101. § (5) bek. a).

⁶⁰⁴ Ket. 98. § (2) bek.

⁶⁰⁵ Ket. 29/A. § (1) bek.

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 pedig az az előre már bizonyosan megállapítható körülmény alapozza meg, hogy a követelés további vitatása már nem fog eredményre vezetni.⁶⁰⁶ 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 eljárási törvény a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóvá nyilvánítás tárgykörét általánosságban fogalmazza meg – ezzel a jogalkalmazó mérlegelési jogkörébe utalja e jogintézmény alkalmazásának lehetőségét –, addig a polgári eljárási törvény taxatív felsorolást tartalmaz, és kötelezően írja elő az eljáró bíróság részére a végrehajthatóság kimondását.⁶⁰⁷ Megjegyzendő, hogy e tárgykörben az élelmiszerlánc törvény is taxatív felsorolást tartalmaz, amelyekre azonban az eljáró hatóságnak lehetősége, de nem kötelezettsége a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóság elrendelése. Megfogalmazható 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 elemzett jogintézmény megfogalmazásában rejlik. A jogalkotó a hatóság számára az eljárási törvényben *expressis verbis* előírja, a „*hivatalból köteles megtenni*” a megfelelő intézkedést. A hatóság részére előírt rendelkezés kettős tartalommal bír. Egyrészt magában hordozza annak kötelezettségét is, hogy cselekvés(ek) teljesítését írja elő az ügyfélnek, ugyanakkor azt is, hogy a hatóság – jogerőre, illetőleg jogorvoslatra tekintet nélkül – fogantatosítson 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 eljárási törvény szerint indokolt intézkedést kell a hatóságnak

⁶⁰⁶ WOPERA: *Az ideiglenes...*, 33. o.

⁶⁰⁷ Pp. 231. §.

azonnal fogantatni, így ebben az esetkörben nem a végrehajtásra vonatkozó előírások érvényesülnek.⁶⁰⁸ Megjegyzendő, hogy a közigazgatási eljárási törvény nem fejti ki olyan részletesen az ideiglenes intézkedés tartalmi elemeit, amely módon e jogintézmény fontossága és kötelező alkalmazandósága azt szükségessé tenné.

Az élelmiszerlánc törvény hatályba lépése előtt hatályos jogszabály, az állat-egészségügyről szóló törvény tartalmazta – álláspontom szerint helytelenül – a „végrehajtandó” kifejezést, és e megoldással próbálta rászorítani az állattartót a döntésben előírt azonnali cselekvést kívánó intézkedés végrehajtására.⁶⁰⁹ E jogszabály azonban az élelmiszerlánc törvény életbe lépésével – 2008. szeptember 1-jétől – hatályát veszítette, és a „fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható” kifejezés szerepel a hatályos anyagi jogi jogszabályban,⁶¹⁰ koherens módon a közigazgatási eljárásjogi törvénnyel. Ez utóbbiban a jogalkotó egyrészt egy általánosan minden jogviszonnyal kapcsolatos indokot rögzítve határozza meg a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóság jogintézményét,⁶¹¹ egyebekben utalást tesz az élelmiszerlánc-felügyelettel kapcsolatos jogszabályra is,⁶¹² melynek kapcsolódó pontjai ugyancsak lehetővé teszik a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtást. Az anyagi jogi szabályozás egyik sajátosságaként említhető, hogy többek között az állat-egészségügyi járványügyi intézkedéseket, és az emberi egészséget veszélyeztető élelmiszerlánc-esemény elhárítása érdekében hozott intézkedést elrendelő határozatot is fellebbezésre való tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítani engedi.⁶¹³ Ezen intézkedések egy része azonban az ügyfelet valamitől való 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

⁶⁰⁸ Ket. 126-128. §

⁶⁰⁹ 2005. évi CLXXVI. tv. 8. § (1) bek.

⁶¹⁰ Éltv. 42. § (1) bek.

⁶¹¹ Ket. 101. § (5) bek. a).

⁶¹² Ket. 101. § (5) bek. e).

⁶¹³ Éltv. 42. § (1) bek., 64. § (5) bek.

akadályt képezzen 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 (vagy az azonnali) intézkedés jogintézménye biztosíthatja az eljáró hatóság részére, másrészt a „*határozat*” kifejezés megint arra utal, hogy közbenső döntésként érdemi döntési formát alkalmaztat a jogalkotó.

Kiemelendő továbbá, hogy az útmutató nem tartalmaz a közigazgatási eljárási törvény által erre az esetkörre kötelezően alkalmazandó, a határozat rendelkező részében szerepeltetendő tartalmi elemeket, mely előírás szerint rendelkezni kell a végrehajtás és a foganatosítás módjáról.⁶¹⁴ Egyebekben az útmutató szerinti instruálás alapján az indokolás jogszerűen később, a döntés közlésétől számítva tíz napon belül az ügyfél részére megküldendő,⁶¹⁵ de ebben a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóvá nyilvánítás indokait is ismertetnie kellene az eljáró hatóságnak. Az útmutató által előidézett eljárásjogi zavar – az előzőekben már kifejtetten az azonnali intézkedéshez képest fennálló különbségek figyelembe vételével –, az ideiglenes intézkedés jogintézményének értelmezésével és alkalmazásával oldható fel. Az útmutató által nevesített esetekben helyes megoldásként kínálkozna egyrészt az, ha a hatóság ellenőre a szóban meghozott közbenső döntést a hatósági ellenőrzésről készült jegyzőkönyvben tényként rögzítené, és erről a hatóság nyolc napon belül végzést bocsátana ki, vagy a döntés jegyzőkönyvbe foglalt végzésben kerülne – adott esetben ideiglenes vagy azonnali intézkedés keretében – elrendelésre. Álláspontom szerint eljárásjogi szempontból ez utóbbi megoldás lenne a kívánatosabb, amelyhez kiadmányozási jogkört lehetne biztosítani az ügyintéző részére, például az eljáró hatóságra vonatkozó ügyrendben.

A 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 körületekintően, az elsőfokú eljárás összes döntési elemét magában foglalóan

⁶¹⁴ Ket. 101. § (6) bek.

⁶¹⁵ Ket. 72. § (6) bek.

kiadmányozásra és közlésre kerülhet. Miután a már előzőekben kifejtetten az ideiglenes intézkedést joghatóságra, hatáskörre 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 (vagy az azonnali) intézkedés jogintézményét helyesen értelmezve, alkalmaznia azt. Amennyiben a végzésében foglaltak felülbírálatra szorúlnak – ez előfordulhat, miután a helyszínen meghozandó kötelező döntéshez jórészt nincs meg a teljes körű információ, döntési kényszer azonban van –, az eljáró hatóság az ideiglenes intézkedését tartalmazó végzését az elsőfokú eljárást lezáró érdemi döntésében (a határozatában) megváltoztathatja vagy megsemmisítheti. Helyesen értelmezve az eljárási törvény előírását – mivel ekkor joghatósággal, hatáskörrel és illetékességgel az a hatóság rendelkezik, amely az ideiglenes intézkedést hozta –,⁶¹⁶ ugyanez a hatóság bírálhatja felül az általa korábban hozott végzést. Amennyiben a döntése helyes volt, akkor azt változatlanul hagyja. További kiemelendő 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. Az ügyfél részéről az előírt cselekmény végrehajtásának elmaradása esetén az eljáró hatóságnak pedig kötelező megtennie a jogszabály által megkívánt megfelelő intézkedést.

Ettől a szabálytól eltérő elemet tartalmaz a polgári eljárásjog a keretében alkalmazható ideiglenes intézkedéssel kapcsolatosan, mert e döntés ellen a kérelmező vagy a döntés kötelezettje jogorvoslattal élhet. E végzés azonban előzetesen végrehajtható.⁶¹⁷

A fentiekben elemzett útmutató alapján kötelezően alkalmazandó eljárásjogi szabályok adott esetben alkalmasak egy hatósági eljárás jogszerű lefolytatásának megghiúsítására, és ezen keresztül jogszerűtlenül alkalmazandó intézkedések, és jogkövetkezmények alkalmazására, amelyek egyben az eljárás lefolytatásának

⁶¹⁶ Ket. 22. § (4) bek.

⁶¹⁷ NÉVAI–SZILBEREKY: i.m. 431. o.

eredményességét is befolyásolhatják, azaz végső soron a jogalkotói prevenciós célok elérését akadályozzák.

Felmerülhet a kérdés, hogy milyen tartalmú ideiglenes intézkedéseket hozhat az eljáró hatóság. A kérdés megválaszolására jó lehetőséget kínál az előzőekben már említett nagy létszámú 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 az előzőekben bemutatott ügy későbbi felperese.⁶¹⁸ A felperes a másodfokú határozattal szemben benyújtott keresetében előadta, hogy jogsértő volt az elsőfokú hatóság részéről ideiglenes intézkedésként a forgalmi korlátozás – mint az élelmiszerlánc törvényben nevesített intézkedési forma – elrendelése. Álláspontját azzal indokolta, hogy ezt az intézkedést kizárólag a vonatkozó miniszteri rendeletekben⁶¹⁹ foglaltak szerint lehet alkalmazni, az élelmiszerlánc törvény kapcsolódó jogszabályhelye alapján.⁶²⁰ A felperes jogszabály-értelmezése azonban téves volt, ugyanis az érintett anyagi jogi szabály⁶²¹ nevesíti a hatósági eljárás során alkalmazandó törvényt,⁶²² valamint különös eljárási szabályként kivételeket határoz meg.⁶²³ Az általános 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 késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna. A felperes által kifogásolt ideiglenes intézkedést elrendelő végzésben forgalmi korlátozás szerepel, amely egyébként az élelmiszerlánc törvényben nevesített⁶²⁴ intézkedési forma, így alkalmazhatóságát (alkalmazandóságát) jogszabály írja elő. E meghatározás azonban arra vonatkozik, hogy mikor alkalmazhat az eljáró hatóság a

⁶¹⁸ A HMKH élelmiszerlánc-felügyeleti szervének a HE-021/01/00130-0033/2014.es iktatószámú ügyirata.

⁶¹⁹ 182/2009. (XII.30.) FVM rend. 24. §, vagy a 41/1997. (V.28.) FM rend.

⁶²⁰ Éltv. 51. § (3) bek.

⁶²¹ Éltv. 39. § (1) bek.

⁶²² Ket.

⁶²³ Éltv. 39. § (2)-(4) bek, 42. §, 44. §, 49. §, 50. §.

⁶²⁴ Éltv. 51. §.

hatósági eljárásában a kapcsolódó jogszabályhelyben⁶²⁵ felsorolt állat-járványügyi intézkedéseket, a konkrét esetben forgalmi korlátozást. Ideiglenes intézkedés esetén azonban a hatóságnak kötelező megtenni a kárt vagy veszélyt megelőző vagy csökkentő, és arra alkalmas intézkedést. Amennyiben ez a járványügyi intézkedések közül való, akkor azt is kötelező alkalmaznia. Ellenkező esetben számos – egyébként a célra legmegfelelőbb – intézkedést mellőznie kellene az eljáró hatóságnak ideiglenes intézkedésként, így sok esetben a kár vagy veszély sem lehetne megfelelően elhárítható vagy csökkenthető. Megjegyzendő, hogy a forgalmi korlátozás az élelmiszerlánc törvényben jogkövetkezményként az intézkedések között is nevesítve van, de azt állat-járványügyi intézkedésként alkalmazva egy azonnali beavatkozást segítő eszközként funkcionál, jogkövetkezményként felhasználva azonban a hatósági eljárást lezáró érdemi döntésben szerepeltetendő.

Az útmutató előírásaival szemben álláspontom szerint a jegyzőkönyvbe foglaltatni kívánt határozat, e döntésnek az eljárási törvény által meghatározott formai és tartalmi elemeit is megtartva⁶²⁶ az élelmiszerlánc szabályozásának tárgykörében csupán olyan esetekben alkalmazható, amelyekben a helyszínen meghozható az érdemi döntés,⁶²⁷ azonban még ezekben az esetekben is felmerülhet a kiadmányozási jogkör gyakorlásának kérdése. Az olyan esetekben, amikor az érdemi döntés helyben, viszonylag egyszerű mérlegeléssel meghozható, – az ügyrendben rögzítetten – a húsvizsgálatot végző hatósági állatorvos részére a kiadmányozási jogkör átruházható.

⁶²⁵ Éltv. 51. §. Így például a 182/2009. (XII. 30.) FVM rend. 24. §-a szerint abban az esetben, ha az állat (juh vagy kecske) egyedi azonosítóval nem rendelkezik, vagy nem azonosítható. Ekkor az eljáró hatóság vizsgálatot folytat le, és annak eredményétől függően fenntartja vagy feloldja a forgalmi korlátozást.

⁶²⁶ Ket. 73. § (4) bek.

⁶²⁷ Például a vágópontokon és a vágóhidakon a húsvizsgálat során, amikor azonnal szakmai döntés hozható az egyes megvizsgált és nem megfelelő vágóállat húsnak megsemmisítésével kapcsolatban. E tevékenység során a hatósági állatorvos helyben, laboratóriumi eszközöket igénybe véve vizsgálatokat végez, melyek eredményeit kiértékelve kétséget kizáróan megállapítható a vizsgált vágóállat húzában található betegséget jelentő elváltozás, melynek következményeként a hús az élelmiszerláncba nem engedhető be, így ártalmatlanítandó.

5.3. A határozatok halmozásának problémája

A hatósági útmutató sajátja továbbá, hogy az egy eljáráson belül alkalmazandó, ám különböző típusú jogkövetkezményeket – melyeket az élelmiszerlánc törvény a figyelmeztetés, az intézkedések és a bírságok rendszerében nevesít – külön-külön határozatba foglaltatva rendeli meghozni. 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 érdemében – a meghatározott kevés számú kivételtől eltekintve⁶²⁸ – érdemi döntést (határozatot) hoz, az eljárás egyéb kérdéseiben pedig végzést bocsát ki.⁶²⁹ E jogalkotói megfogalmazás tartalmában az rejlik, hogy az eljáró hatóság az ügy érdemében egyetlen határozatot hoz, amellyel egyben le is zárja az eljárást. Ebben a döntésben szerepelnie kell mindazon döntéseknek, amelyeket az ügy érdemében 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 az érdemi döntés meghozatalával zárul, mely a megindítás aktusával együtt ad keretet 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 első 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. Az előzőekben már kifejtetten, az eljárást lezáró határozatot követő további határozat kibocsátása abban az esetben lenne jogszerű, amennyiben az az első határozat kiegészítését tartalmazná, és az így valójában nem önálló határozat, hanem az eljárási törvény által biztosított jogtechnikai megoldások

⁶²⁸ Ket. 71. § (5)-(6) bek.

⁶²⁹ Ket. 71. § (1) bek. A határozat és a végzés, mint döntési formák közötti elhatárolás kijelöli a jogalkalmazó számára, hogy a hatósági eljárásban közbenső döntésként minden esetben az utóbbi jogintézményt szükséges alkalmazni.

alkalmazásával⁶³⁰ a már érdemben meghozott határozat korrekciója lenne. E megoldás azonban eseti korrigálásokra szolgáló lehetőség, nem pedig egy rendszerszerűen alkalmazott eljárás. 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 forint⁶³¹ – határozatonként kell megfizetnie, és ez több határozat esetében többszörös költséget jelentene. Megjegyzendő, hogy amennyiben a jogorvoslatot elbíráló hatóság akárcsak részben is helyt ad a fellebbezésben foglaltaknak, a jogorvoslati eljárás díját kötelező visszatéríteni az ügyfél részére.⁶³² 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.

A határozatok halmozásának problémája egyrészt eljárásjogi bizonytalanságot eredményez, másrészt akár meg is tévesztheti az ügyfelet, miután az első határozat közlésekor abba a téves feltevésbe eshet, hogy vele szemben korábban megindított hatósági eljárás lezárult. Mindkét eshetőség alkalmas arra, hogy a jogkövetésre szorítandó élelmiszerlánc szereplő téves következtetéseket vonjon le, és további hibás magatartásokat kezdjen meg, illetőleg folytasson, így a jogalkalmazó a hibás döntés kibocsátásával a kívánt joghatást nem képes kiváltani.

6. A mintavételi eljárások szabályozatlanságának kérdései

További szabályozási hiányosságra mutat rá az az eljárásjogi cselekmény, amikor az eljáró hatóság egy adott élelmiszerből mintát vesz, majd ennek nem megfelelő laboratóriumi vizsgálati eredményéből kiindulva hoz érdemi döntést. Ebben az esetben ugyanis még nem feltétlenül lehetséges kétséget kizáróan

⁶³⁰ Ket. 81/B. §.

⁶³¹ 63/2012. (VII. 2.) VM rend. 4. § (3) bek.

⁶³² 63/2012. (VII. 2.) VM rend. 6. § (2) bek. c), 1990. évi XCIII. tv. 32. § (1) bek.

bizonyítani a jogszabálysértést.⁶³³ A hatóságnak az eset összes körülményére tekintettel, a bizonyítási eszközök egyenkénti, és összességükben történő értékelésével kell az érdemi döntését meghoznia, így számolnia kell azzal a lehetőséggel is, hogy az ügyfél él a vizsgálati eredmény vitathatóságának lehetőségével. Ebből következően a kétséget kizáró bizonyításig – amennyiben korlátozásra van szükség – a szükséges intézkedést közbenső döntésben, azaz végzés formájában szükségszerű kibocsátania. A mintára nem megfelelő értéket tartalmazó laboratóriumi vizsgálati jegyzőkönyv alapján az eljáró hatóság hivatalból hatósági eljárást indít, arról főszabály szerint értesíti az ügyfelet, aki/amely tájékozódhat a vizsgálat eredményéről. Az útmutató alapján a hatóság az ismert eredményeket figyelembe véve marasztaló határozatot hoz. Ezt követően, vagy már a korábban megismert laboratóriumi eredmények tükrében az ügyfél akkreditált laboratóriumot kér fel a részére biztosított ellenminta bevizsgálásához. Az eredmény a vizsgálatához szükséges időtartam miatt azonban rendszerint már az érdemi döntést követően áll csupán az ügyfél rendelkezésére. Az eddig folytatott gyakorlat alapján az ügyfél az érdemi döntés ellen benyújtotta a fellebbezését, melyben jelezte, hogy az ellenminta bevizsgálását megkezdte az általa felkért laboratórium. Ez tartalmát tekintve – az előzőekben már ismertetetten – eljárásjogilag azt jelentette, hogy az ügyfél a jogorvoslati eljárás felfüggesztését kérte, amíg az eredmények a rendelkezésére nem álltak. E lehetősége azonban az eljárás felfüggesztésére vonatkozó változások tükrében kizárt. Álláspontom szerint az általános eljárási szabályoknak megfelelő érdemi döntés csak az ellenminta vizsgálati eredményét is figyelembe véve hozható, így annak megismeréséig az eljáró hatóság részére szükséges az eljárás felfüggesztésének lehetőségét biztosítani. Annak tisztázására pedig, hogy az ügyfél kíván-e élni az ellenminta bevizsgálásának lehetőségével, az eljárásjogi változásokra tekintettel – határidő tűzése mellett – nyilatkozattételre hívható fel. Feltehető a kérdés, hogy milyen érdemi döntést kíván a hatóság részéről nem megfelelőséget, az ügyfél részéről viszont elfogadható mintaeredményeket tartalmazó bizonyítási eszközök együttes értékelése.

⁶³³ A mintavétellel egyidejűleg a hatóság az ügyfél számára ellenmintát biztosít, amely lehetőséget kínál az ügyfél részére a laboratóriumi ellenminta vizsgálatának elvégeztetésére. Ennek eredménye cáfolni tudja a hatósági laboratóriumi vizsgálati eredményt, azaz a kétséget kizáró bizonyítási eszköz annulálódik.

Megoldásként egyrészt az kínálkozik, hogy ha egy pozitív és egy negatív vizsgálati eredmény van, a hatóság részéről a kétséget kizáró bizonyíthatóság megdől, azaz az eljárást meg kell szüntetnie. Másrészt viszont a hatósági laboratóriumi eredmény ismeretében a nem megfelelés, azaz a jogszabálysértés gyanúja is megállapítható. Megítélésem szerint az élelmiszerlánc EK alaprendeletben rögzített elővigyázatosság elvét is szem előtt tartva⁶³⁴ egy újabb – a kétséget kizáró bizonyítást elősegítő – vizsgálatot lenne szükséges elvégeztetni, mely egy eddig még igénybe nem vett, és a hatóság által kiválasztott független akkreditált laboratórium közreműködésével tehető meg. Az új eredmény ismeretében már érdemi döntés hozható, melynek költségeit az a fél viseli, akinek a terhére az eredmény született. A harmadik, vitát eldöntő vizsgálat előfeltétele az annak tárgyát képező minta, amely a hatósági minta és ellenminta vételének időpontjában hatósági mintaként kerülhetne biztosításra. Ez a megoldás azonban már a speciális eljárási szabályok keretébe illeszkedő, emiatt annak részleteit az élelmiszerlánc törvényben szükségszerű rögzítenie a jogalkotónak.⁶³⁵

További probléma a hatóság által vett minták jogszabályi garanciákat nélkülöző kezelése, ugyanis az azokkal kapcsolatos teendők nem részleteikben meghatározottak. A mikrobiológiai mintavétel során lelhető fel általános instrukció az eljáró hatóság számára, miszerint azt olyan módon kell a vizsgáló laboratóriumba szállítani, hogy annak jellemző állapota megmaradjon, és a mintát a laboratóriumnak sürgősséggel kell feldolgoznia.⁶³⁶ E szabályozás sem mutat azonban az ügyfél számára kellő eljárásjogi garanciákat, mivel a hatóság által vett hatósági minta nem rendelkezik a helyszínen ellátott, az ügyfél részére is ellenőrizhetőséget biztosító hatósági és ügyféli együttes jelöléssel, nem hitelesen dokumentáltak a hatósági minta tárolásának, szállításának körülményei, így valójában nem bizonyítható, hogy a hatósági minta eljárásjogi szempontból nem kifogásolható módon és időegység alatt jutott el vizsgálatot végző akkreditált állami

⁶³⁴ 178/2002/EK rend. 7. cikk.

⁶³⁵ Éltv. IV. fejezet, különös eljárási szabályok.

⁶³⁶ 4/1998. (XI. 11.) EüM rend. 1. sz. melléklet 3. pont.

laboratóriumba.⁶³⁷ Mindezekre tekintettel az eljárásjogi garanciákat biztosító szabályokat – a gyakorlatban jártas szakértő munkatársak bevonásával – miniszteri rendelet szintjén szükséges meghatározni.

A mintavételi eljáráson belül alkalmazandó szabályok egy részének, a minta jelölésének részletes szabályai eljárásjogi szempontból meghatározóak lehetnek, ugyanis csak az ilyen normák szerint jelölt bizonyítási eszközök jelenthetnek eljárásjogi garanciát az ügyfél, valamint az eljáró hatóság részére. Az ellenminták vizsgálati eredményeinek figyelembe vétele az érdemi döntés meghozatala előtt az eljáró hatóság részére helyes érdemi döntés meghozatalát biztosítja, míg az említett jelölési szabályok hiánya, valamint a kétséget kizáró bizonyítást nélkülöző döntések az ügyfélnél elérendő speciális prevenciók célt megghiúsíthatják.

IV. fejezet: Kitekintés a román élelmiszerlánc szabályozására

1. A román szabályozás sajátosságai

Az élelmiszerlánc szabályozását – a hasonlóság okán – egy másik közép-kelet-európai régióba tartozó uniós tagállamban is érdemes megvizsgálni, és összehasonlítani egyes részleteit a hazai szabályozással. Az élelmiszerlánc tekintetében alkalmazandó legfontosabb normákat Romániában – az uniós

⁶³⁷ Több vonatkozó EK rendelet (1882/2006/EK rend. Melléklet A.3.7, A.3.8.; 333/2007/EK rend. Melléklet B rész B.17, B18.; 589/2014/EU rend. II. melléklet 8. pont), és a hatósági útmutató I. fejezet 15. pontja (64. oldal) is általánosságban megfogalmazza, hogy a mintákat hogyan kell csomagolni és szállítani. Emellett e normák azt is előírják, hogy a hatósági felhasználásra vett mintákat a mintavétel helyszínén le kell pecsételni, és a tagállam szabályainak megfelelően azonosítóval kell ellátni, valamint minden egyes mintavételről olyan jegyzőkönyvet kell felvenni, amely alapján minden tételt egyértelműen azonosítani lehet. Az azonosítás részletes szabályaival azonban még adós a hazai jogalkotó. Ilyen megoldás lehetne például egy jelölésnek a hatósági mintákon, és ellenmintákon eltávolíthatatlan körcímkével és zsinórral történő rögzítése, amelyen egyrészt az eljáró hatóság, másrészt a minta adója rögzíthetne egyedi azonosító jelet (pecsét, aláírás), mely tény az egyéb azonosító adatokkal együtt jegyzőkönyvben rögzítésre is kerülne. Az eltávolíthatatlan jelölés végig kísérné a jelölt mintákat a laboratóriumig, így ez a módszer biztosíthatná a vizsgálandó tételek nyomon követhetőségét. Lásd példaként a HMKH kormány megbízottjának a 14/2016. (VI.22.) számú utasítását.

rendeletek mellett – generális szabályként az élelmiszerek és takarmányok biztonságáról szóló törvény foglalja össze.⁶³⁸ A jogszabály alapján az élelmiszerlánc-biztonság felügyeletét a Nemzeti Egészségügyi, Állat-egészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Hatóság,⁶³⁹ valamint annak szervezeti egységei látják el, melynek létrehozását, feladatait és hatáskörét a jogalkotó kormányrendeletben írja elő.⁶⁴⁰ A törvény átfogó szabályozásként javarészt az élelmiszerlánc-biztonságának alaprendeletéül szolgáló EK rendelet⁶⁴¹ tartalmi elemeit foglalja magában, azzal mindenben egyező módon. A norma a célok elérése érdekében alapelveket, eljárásokat határoz meg, valamint a tárgyi hatályról rendelkezik, mely utóbbiba a magánháztartásban és fogyasztásban történő élelmiszer-előállítás, és az ahhoz kapcsolódó tevékenységek nem tartoznak bele.⁶⁴²

A jogszabály általánosságban megfogalmazza az élelmiszerlánc felügyeletéért felelős szervezet⁶⁴³ feladatait is, többek között e hatóság koordinálja az élelmiszerlánc-biztonság területének minden tevékenységét az alapanyagok előállításától a (végső) fogyasztóig (értékesítés pillanatáig), kapcsolatot tart az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatósággal,⁶⁴⁴ és a feladatai sikeres ellátásának érdekében szervezeti, működési, döntéshozatali, és költségvetési autonómiával bír.⁶⁴⁵ A törvény fogalom-meghatározásokat is tartalmaz, melyek alapul szolgálnak a tárgyi hatályra vonatkozó következtetések levonásához, így például felelős személyként az *élelmiszeripari tevékenységű operátort* nevezi meg, amellyel a jogalkotó – a magyar jogszabályhoz hasonlóan és fentiekben már kifejtetten – a norma személyi hatályát leszűkíti.⁶⁴⁶ A fogalmak jelentős része az EK alaprendeletben is rögzítettel egyező, így álláspontom szerint ezekre elég lett volna csupán utalni, mint ahogyan azt a magyar élelmiszerlánc törvény is teszi. Érdekes

⁶³⁸ 150/2004. sz. tv., (a továbbiakban: Réltv.).

⁶³⁹ Autoritatea Națională Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (a továbbiakban: ANSVSA).

⁶⁴⁰ Az egészségügyi, állat-egészségügyi és élelmiszer-biztonsági felügyeletről szóló, többször módosított 42/2004. számú kormányrendelet (a továbbiakban: Korm.rend.).

⁶⁴¹ 178/2002/EK rend.

⁶⁴² Réltv. 1. cikk (3)-(5) bek.

⁶⁴³ ANSVSA.

⁶⁴⁴ EFSA.

⁶⁴⁵ Réltv. 2. cikk.

⁶⁴⁶ A Réltv. 4. cikk d) pontja szerint: „*élelmiszeripari tevékenységű operátor természetes vagy jogi személy, mely felelős az élelmiszerbiztonsági jogszabályok feltételeinek teljesítéséért az irányítása alatt álló élelmiszer-ipari vállalat keretein belül.*”

megoldás a tárgyi hatály biztosítására, hogy a román jogalkotó a kiskereskedelem körébe sorolja a nagybani piacokat (a nagykereskedelmi tevékenységet folytatókat) is. E fogalmon belül kerül bevezetésre az „*élelmiszerek manipulálása*” kifejezés is, amely alatt tartalmilag a szállítás, mozgatás, megsemmisítés, stb. tevékenység értendő.

A magyarországi jogszabályhoz képest a román törvény alkalmazási körének meghatározása kevésbé egyértelmű, amelyhez ennek okán az alapelvekhez kell segítségül folyamodni:

*„Az élelmiszerjog rendelkezései az élelmiszerek és élelmiszer előállítására szolgáló állatoknak szánt vagy nyújtott takarmányok esetén, az előállítás, feldolgozás és forgalomba hozatal minden szakaszára vonatkoznak.”*⁶⁴⁷

*„Intézkedések foganatosításakor a 6-11. cikkekben foglalt alapelveket kell szem előtt tartani.”*⁶⁴⁸

A norma alapelveként rögzíti többek között az emberi élet és egészség, a fogyasztók érdekének, valamint az állatok egészségének és jólétének védelmét – ideértve az élelmiszer-kereskedelemben helyes gyakorlatok magas fokú védelmét is –, illetve a növények és a környezet egészségét. Az élelmiszerjogi szabályok célja továbbá az élelmiszerek és a takarmányok szabad forgalmának megvalósítása, melyek gyártása vagy értékesítése a megfogalmazott elveknek és elvárásoknak megfelelően történik. A magas fokú védelem elérése érdekében a kockázat tudományos információk alapján történő elemzések módszerével határozható meg, az elővigyázatosság segédelve és a kockázatelemzés elve szem előtt tartásával, kivéve, ha a magas fokú védelem megvalósításához e módszerek nem lennének megfelelőek. A kockázatelemzésnek független és átlátható módon elért tudományos eredményeken kell alapulnia.⁶⁴⁹ A jogalkotó célként jelöli meg továbbá csalárd vagy megtévesztő gyakorlat, az élelmiszerek hamisításának, valamint a fogyasztót félrevezető egyéb módszerek alkalmazásának megelőzését.⁶⁵⁰ A hatóság általános hatáskörei, valamint az élelmiszer-biztonsági követelményekkel kapcsolatos

⁶⁴⁷ Réltv. 5. cikk (1) bek.

⁶⁴⁸ Réltv. 5. cikk (2) bek.

⁶⁴⁹ Réltv. 6. cikk (1)-(2) bek., 7. cikk.

⁶⁵⁰ Réltv. 9. cikk.

felelősségek és kötelezettségek a vonatkozó EK rendeletet alapul véve, kisebb átfogalmazással külön cikkekben kerültek meghatározásra.⁶⁵¹

2. Feladatok, hatáskörök, felelősségek és kötelezettségek

A román jogalkotó részben a törvényben, részben pedig a hatóság működéséhez kapcsolódó kormányrendeletben, illetőleg kormányhatározatban⁶⁵² írja elő a szervezet hatásköreit és feladatait. A magyar szabályozás ezzel szemben a törvényi szinten rögzíti a hatóságok általános és részletes feladatait, és ehhez kapcsolódóan külön kijelölő rendeletben azonosítja a hatáskör címzettjeit (például a járási hivatalt, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalt). Emellett a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalra vonatkozó szabályozással azonos a megoldás, mert a román és a magyar hivatal esetében is a rájuk vonatkozó rendelet tartalmaz feladat és hatásköri kijelölést.

A román élelmiszerlánc törvény a magyarhoz hasonlóan nevesíti az élelmiszerlánc egyes szereplőinek, valamint az őket ellenőrző hatóságnak a kötelezettségeit is. Szinte azonos tartalommal bíró kötelezettség terheli – különös tekintettel a vonatkozó EK rendeletek előírásaira – az élelmiszer- és takarmányipari vállalkozókat, így többek között a HACCP-re és a nyomon követhetőségre is. A hatóság feladataként rögzíti a törvény, hogy betartatja az élelmiszerjogot, koordinálja az élelmiszer-biztonság területén hatáskörrel rendelkező hatóságok tevékenységét, felügyeli és ellenőrzi, hogy az élelmiszer- és takarmányipari vállalkozók a termelés, feldolgozás és forgalmazás minden szakaszában eleget tesznek-e az élelmiszerjog követelményeinek, valamint a HACCP előírások működtetésének a termelés feldolgozás és forgalomba hozatal minden szakaszában. Emellett legfontosabb feladatai közé tartozik az európai gyorsriasztási rendszer⁶⁵³ romániai részének működtetése is.⁶⁵⁴ A termék-visszahívási kötelezettséggel

⁶⁵¹ Rélvt. 14-15. cikk., illetőleg 178/2002/EK rend. 13-14. cikk.

⁶⁵² A 1415/2009-es kormányhatározat, ennek 3. cikke negyvenhárom pontban fejt ki a nemzeti hatóság állategészségügyi, és harminchat pontban az élelmiszer-biztonsági hatásköreit.

⁶⁵³ RASFF.

⁶⁵⁴ Rélvt. 18-19., 23 cikk.

kapcsolatosan a román norma erősebben fogalmaz, mint a magyar. Eszerint a visszahívás kötelezettsége nem csupán az előállítót vagy az első forgalomba hozót, hanem a terméket, takarmányt a csomagolása, címkézése, biztonsága és egysége megváltoztatása nélkül forgalmazó valamennyi élelmiszer-, és takarmányipari vállalkozót terheli.⁶⁵⁵ A romániai jogalkotó az EK alaprendelet tartalmától teljességében eltérően szűkszavúan szabályozza az élelmiszert és takarmányt forgalomba hozó felelősségét. E rendelkezésben nyoma sincs a magyar élelmiszerlánc törvényben megtalálható részletes szabályozásnak. A felelősség az élelmiszerek és takarmányok biztonságáért az élelmiszer-, és takarmányipari operátorokat terheli.⁶⁵⁶

3. Jogalkotói tevékenység

A román jogalkotó a Nemzeti Egészségügyi, Állat-egészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Hatóság elnökének, az esetlegesen más állami szervekkel közös hatáskörébe helyezte a törvény alkalmazásának részleteit kidolgozó rendelkezések, és alkalmazási útmutatók kidolgozását.⁶⁵⁷ Emiatt a romániai élelmiszer-biztonsági szabályozás jelentős része e hatóság elnökének, vagy különböző minisztériumoknak a rendeleteiből tevődik ki, ezekben implementálnak számos uniós irányelvet, és jelenítenek meg a rendeletekből előírásokat. A törvény – eltérően a magyartól – az Európai Unió jogának való megfelelésről nem tesz említést. Az EU irányelvek implementációja minisztériumi, és a Nemzeti Egészségügyi, Állat-egészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Hatóság elnökének rendeleteivel történik meg.⁶⁵⁸ A romániai jogi szabályozás keretein belül az egészségügyi, állat-egészségügyi és élelmiszer-biztonsági felügyeletről szóló kormányrendelet tartalmazza az élelmiszerlánc felügyeletére vonatkozó alapvető

⁶⁵⁵ Réltv. 21. cikk.

⁶⁵⁶ Réltv. 22. cikk, Éltv. 14. §.

⁶⁵⁷ Réltv. 24. cikk.

⁶⁵⁸ Például a hatóság elnökének 256/2006-os rendelete implementálta a 89/662/EGK irányelvet, a 90/425/EGK irányelvet pedig hat különböző minisztériumi szintű rendelet ültette át a romániai jogba, melyek számmal és keltezéssel felsorolása jogszabály tartalmában nem lelhető fel.

szabályokat.⁶⁵⁹ Itt szükséges megjegyezni, hogy e jogforrás nem koherens szerkesztésű, így ez időnként a törvény rendelkezéseinek alkalmazására is implicit kihat. A román jog nem tartalmaz a magyar élelmiszerlánc törvényhez hasonlítható részletes leírást az élelmiszerlánc szabályozásával kapcsolatos állami felelősségről, ehelyett a kormányrendeletben megfogalmazottak szerint:

„Az állatok egészségének védelme, az állatvédelem, az állatok betegségeinek emberre terjedésének megelőzése, az emberi fogyasztásra szánt állati eredetű élelmiszerek biztonsága, a takarmányok biztonsága, és az állattartással kapcsolatos környezetvédelem állami problémák (hatáskörök), és az ország minden lakosára kötelezettségeket rónak.”⁶⁶⁰

4. Az élelmiszer-biztonsági és állat-egészségügyi felügyeleti szervek

A Nemzeti Egészségügyi, Állat-egészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Hatóság autonóm állami intézmény külön költségvetéssel, a Kormány és a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Minisztérium kettős alárendeltségében működik, elnöki tisztségét egy államtitkár tölti be, akit két helyettes államtitkár alelnök segít. Mindhármukat a miniszterelnök nevezi ki és menti fel. A hatóság napi tevékenységét a főtitkár szervezi meg, akit szintén a miniszterelnök nevez ki.⁶⁶¹ A hivatal megnevezéséből is kitűnik, hogy a román jogalkotó szorosan összetartozónak ítéli a humán-egészségügyi területet az élelmiszerláncsal. Ez már a törvény fentiekben idézett céljából is nyilvánvalóvá válik, miszerint:

„A jelen törvény a magas fokú közegészség-védelem és fogyasztói érdekvédelem alapját képezi...”

⁶⁵⁹ A romániai jogrendben a hagyományos tárgykörökben megalkotott kormányrendeletek a törvény erejével bírnak, és a Parlament a Kormány számára nyújtott jogalkotási felhatalmazás alapján születnek. A kormányrendeleteket ezután a Parlamentnek törvényben kell jóváhagynia (de a jogforrás hivatkozása továbbra is kormányrendelet marad). A 42/2004-es számú kormányrendeletet a 215/2004-es törvény hagyta jóvá.

⁶⁶⁰ Korm. rend. 1. cikk.

⁶⁶¹ Korm. rend. 66-67. cikk.

Ez alapjaiban határozza meg a szervezet felépítését is. A szervezetben az országos (Nemzeti) hatóság három – azonos hierarchia-szinten elhelyezkedő – szervezeti egysége az Állat-egészségügyi intézetek (referencia-hatóságok) a Határátlépési Ellenőrzőpontok, valamint a Megyei Egészségügyi, Állat-egészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Igazgatóság, mely utóbbi alatt Területi Egészségügyi, Állat-egészségügyi Körzet, és ezzel mellérendeltségi viszonyban álló Területi Élelmiszer-biztonsági Körzet található, lineáris szervezeti modellben, s így alá-fölérendeltségi viszonyban.⁶⁶² Ez a központosított szervezeti felépítés álláspontom szerint a hatékony működést, és a gyors reagálási lehetőséget jól szolgálja, mivel az utasítások egyértelműek, egy irányból meghatározottak, a szakmai magatartások és az ahhoz kapcsolódó felelősségek is egyazon szervezethez társulnak. Ez a szervezeti modell rendkívül hasonló a korábbi magyar modellhez, mely a fővárosi és megyei kormányhivatalok létrehozása előtt volt hazánkban, a 2006-os évben létrehozott MgSzH országos illetékességgel rendelkező szervként, megyei szervek és kerületi szervezeti egységek segítségével látta el a feladatát.⁶⁶³ E modellben a központi szerv alá lineáris szervezeti felépítésben kaptak helyet a megyei, valamint azok szintje alatt a kerületi élelmiszerlánc-felügyeleti szervek. A felsőbb szervek közvetlen szakmai irányítói, valamint munkáltatói feladatot láttak el. A hatályos magyar szabályozás szerint az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek rendszere több jogi személy alá sorolt, így egyrészt központi hivatalként a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, emellett a fővárosi és megyei kormányhivatalok érintett főosztálya, valamint e kormányhivatalok szervezeti egységeiként működő járási hivatalok felelős osztályai járnak el. A szakmai irányítást a felelős miniszter látja el, amelyben a központi hivatal közreműködőként vesz részt, a munkáltatói jogokat pedig a kormányhivatal vezetője, illetőleg az érintett járási hivatal vezetője gyakorolja. Az utasítások és esetlegesen a szakmai érdekek ütközése működési zavarokat idézhet elő, valamint például közhatalom gyakorlásával okozott kár

⁶⁶² Korm. rend. 5. cikk.

⁶⁶³ Lásd: Békés Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Igazgatóság: Magyar – Román járványügyi konferencia, Békéscsaba, 2007. november 05 - november 09., 6. o.

esetén a felelősség és az esetleges kárviselési kötelezettség pedig egyéb vitákra adhat lehetőséget.

A román élelmiszerlánc-felügyeleti szerv tevékenységét a (nem szervezeti, hanem működési/tudományos értelemben vett) függetlenség, átláthatóság, bizalmasság, valamint az iratokhoz és adatokhoz a törvényes kereteken belüli hozzáférés elvei alapján szervezi és valósítja meg.⁶⁶⁴ A teljesség igénye nélkül, példálózó jelleggel feladatoként megszervezi az állami egészségügyi és állat-egészségügyi szolgáltatásokat, valamint az egészségügyi, állat-egészségügyi közszolgáltatásokat, az állatok egészségének, a közegészségnek, az állatvédelemnek, a környezetvédelemnek és az élelmiszer-biztonságnak a szem előtt tartásával meghatározza ezek finanszírozási szükségleteit.⁶⁶⁵ Ezek a feladatok a magyar szabályozásban az élelmiszerlánc törvényben kapnak szerepet, mint ahogyan a hatóság jogai és hatáskörei cím alatt szereplő különleges jogosítványok is.⁶⁶⁶ További jogszabályhelyekben kerül felhatalmazásra a végrehajtó szerv intézkedések megtételére, illetőleg szabálysértési szankciók alkalmazására.⁶⁶⁷ A hatásköri kijelölést a román szabályozás az anyagi jogi jogszabályokban szerepelteti, a magyar szabályozás viszont külön normában, kormányrendeletben határozza meg az anyagi jogi jogszabályokban, így az élelmiszerlánc törvényben meghatározott feladatok elvégzésének felelőseit, sok feladat esetében többes kijelölést alkalmazva.⁶⁶⁸ Emellett a román szabályozáshoz hasonlóan a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalra vonatkozó kormányrendelet hatásköri kijelölést, és feladatok megjelölését is tartalmaz.⁶⁶⁹

A román kormányrendelet külön cikkeiben szabályozza továbbá a szervezeti hierarchia alacsonyabb szintjén elhelyezkedő állami egészségügyi és állat-egészségügyi szolgálatok feladatait és hatásköreit, az állatorvosok általános, valamint a tisztai állatorvosok, illetőleg a magánpraxisú állatorvosok kötelezettségeit.⁶⁷⁰ A tisztai állatorvosok egyrészt e rendelet korábbiakban

⁶⁶⁴ Korm. rend. 71. cikk.

⁶⁶⁵ Korm. rend. 6. cikk.

⁶⁶⁶ Korm. rend. 11. cikk.

⁶⁶⁷ Például a Korm. rend. 18. cikk (1) bek. c), d) - f), j) - l) lefoglalás, kényszervágás, megsemmisítés stb.

⁶⁶⁸ 68/2015. (III. 30.) Korm. rend. 5. § (5)-(6) bek.

⁶⁶⁹ 22/2012. (II. 29.) Korm. rend. 2. §, 5. §.

⁶⁷⁰ Korm. rend. 9. cikk, 13-15. cikk.

hivatkozott cikkében meghatározott intézkedéseket hozhatnak, amelyek a hatáskörükbe tartozó tevékenységet végző minden természetes és egyéb személy részére kötelező. Emellett a norma lehetővé teszi a nemzeti hatóság részére – a nemzeti egészségügyi és állat-egészségügyi stratégiával összhangban – a tisztai állatorvosok jogainak és kötelezettségeinek bővítését is.⁶⁷¹ E jogszabály külön cikkben részletezi az állattartók kötelezettségeit is az egészségügyi és állat-egészségügyi védekezéssel kapcsolatban.⁶⁷² Egyik legfontosabb kötelezettségük, hogy az egészségügyi, állat-egészségügyi és élelmiszer-biztonsági hatóságokat és a helyi közigazgatást⁶⁷³ haladéktalanul kötelesek értesíteni, bármilyen állatmegbetegedés vagy annak gyanúja esetén, és az állatorvos megérkezéséig kötelesek a beteg, elhullott, levágott, vagy más módon elpusztított állatot elszigetelni, húsának, más termékeinek és melléktermékeinek felhasználásától, valamint értékesítésétől a helyi egészségügyi, állat-egészségügyi- és élelmiszer-biztonsági hatóság kifejezett engedélye nélkül tartózkodni.

5. Állatok járványos betegségei elleni védekezés

A kormányrendelet a járványügyi „intézkedések” felsorolásánál tulajdonképpen az ilyen intézkedések meghozatalára szóló hatáskörrel ruházza fel – annak elnöken keresztül – a nemzeti hatóságot, amelyek megszabásában korlátot nem állít fel. A norma csupán „bizonyos különleges intézkedések” alkalmazhatóságára tesz szűkítő utalást, arra az esetre, amikor veszélyek az állatok egészségét, a közegészséget, az állatok védelmét, a környezetvédelmet, és az élelmiszer-biztonságot kockázatok fenyegetnék. Emellett felhatalmazást kap a nemzeti hatóság, hogy bármely fertőzés vagy megbetegedés bejelentésének, kihirdetésének a belső és a nemzetközi szabályait meghatározza.⁶⁷⁴ Ez merőben eltér a magyar szabályozástól, mert az élelmiszerlánc törvény felsorolja az állatjárványügyi intézkedések körét, amelyek alkalmazását végrehajtási

⁶⁷¹ Korm. rend. 14. cikk (4) bek.

⁶⁷² Korm. rend. 16. cikk.

⁶⁷³ A magyar önkormányzatok romániai megfelelői az úgynevezett helyi közigazgatási egységek.

⁶⁷⁴ Korm. rend. 25. cikk (1)-(2) bek.

jogszabályokban, valamint uniós rendeletekben előírt esetekhez köti.⁶⁷⁵ Az uniós szabályozás e tekintetben nem teljes körű, egyes állat-járványos megbetegedésekre vonatkozó külön rendeletek születtek, mely tendencia a magyar jogi szabályozásban is fellelhető, például az afrikai sertéspestis elleni védekezés esetében.⁶⁷⁶ E területen jó példaként szolgál az uniós tagállamok közötti együttműködésre a 2007 novemberében megtartott magyar-román állat-egészségügyi konferencia is, amelynek keretében a hosszú távú célkitűzéseket közvetlen célokra lebontva fogalmazták meg.⁶⁷⁷

6. Egyéb eltérő szabályok

A romániai jogszabályok – a magyartól eltérően – nem írnak elő a felügyelet alá tartozó vállalkozások számára periodikus felügyeleti díjfizetési kötelezettséget (adót), eseti jelleggel, az ügyfél kérelmére indult eljárásokhoz kötöttek a díjfizetések.⁶⁷⁸ A román élelmiszerlánc-biztonság törvényi és kormányrendeleti szabályozása sajátos módon inkább elvi, mint érdemi normákat tartalmaz, és nagymértékben hagyatkozik a nemzeti hatóság normaalkotó kapacitására, ezzel is csökkentve a jogszabályok átláthatóságát.⁶⁷⁹ Emellett a nemzeti hatóság szervezetének és működésének részletes szabályait külön norma rögzíti, amely egyben hatásköri kijelöléseket is tartalmaz. A nemzeti hatóság rendeletének a magyar szabályozásban tartalmi részletezettség tekintetében a miniszteri rendelet feleltethető meg, a nemzeti hatóságnak pedig a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal. A román rendeleti típusú normaalkotás túlzottan strukturálatlan, a nemzeti hatóság részéről történő magas számú normaalkotás kifejezetten megnehezíti a

⁶⁷⁵ Éltv. 51. § (3) bek.

⁶⁷⁶ Például az afrikai sertéspestis elleni védekezésről szóló 98/2003. (VIII. 22.) FVM rend.

⁶⁷⁷ Lásd: Magyar – Román járványügyi konferencia-kiadvány, 5. o.

⁶⁷⁸ Korm. rend. 18. cikk (1) bek., (5) bek. Megjegyzendő, hogy egyes szolgáltatás-jellegű tevékenységek esetében a magyar szabályozás is előír díjfizetési kötelezettséget, például húsvizsgálati díjat, amely egy tényleges szolgáltatás ellentételezése. Lásd: 63/2012. (VII. 2.) VM rend. 1 sz. melléklet 3. rész.

⁶⁷⁹ Törvénytári elemzés segítségével látható, hogy a Korm. rend. felhatalmazása nyomán több mint 250 db nemzeti hatósági rendelet született, részletesen és különállóan szabályozva az állattenyésztés és élelmiszergyártás teljes területét.

jogszabályok átláthatóságát, így például a hústermékek címkézése is külön rendeletben került megalkotásra.⁶⁸⁰

7. Jogkövetkezmények

7.1. A szabálysértési jog szabályozásának helye és módja a román joganyagban

A romániai jogban – a magyar jogtól eltérően – az egyes közigazgatási jogi jogviszonyokban a bírságkiszabások tekintetében a szabálysértési eljárás általános szabályait kell alkalmazni, amelyek kormányrendeletben kerültek meghatározásra.⁶⁸¹ Az egyes konkrét szabálysértéseket az e kormányrendeletben meghatározott típusú jogforrások sokasága írja elő,⁶⁸² amely törvényi tényállások és alkalmazható intézkedések előírását minden jogterületen csak törvényben, kormányrendeletben és kormányhatározatban teszi lehetővé. Megjegyzendő, hogy más jogforrásokban ez csak törvényi felhatalmazással lehetséges.⁶⁸³ Az élelmiszer-biztonság terén felmerülő szabálysértéseket kormányhatározat tartalmazza.⁶⁸⁴ A norma emellett részletesen definiál számtalan vonatkozó fogalmat is,⁶⁸⁵ ezért az élelmiszer-biztonsági és egészségügyi, illetve állat-egészségügyi területen alkalmazandó jogi fogalmak értelmezésében is jelentős szerepet tölt be.

⁶⁸⁰ A 10/2008-as nemzeti hatósági rendelet.

⁶⁸¹ 2/2001-es sz. Korm. rend.

⁶⁸² 2/2001-es sz. Korm. rend. 1. cikke szerint a szabálysértés: vétkeességgel (szándékosan vagy gondatlanul) elkövetett, a törvényben, kormányrendeletben, kormányhatározatban vagy esettől függően helyi, megyei vagy fővárosi tanácsi határozatban meghatározott és büntethetővé tett cselekmény.

⁶⁸³ 2/2001-es sz. Korm. rend. 2. cikk (1) bek. Így az ANSVSA saját hatáskörben nem szabhat meg szabálysértési tényállásokat, mert erre általános törvényi felhatalmazása nincs.

⁶⁸⁴ 984/2005-ös kormányhatározat. Az állatok egészségi állapotának megőrzését és a takarmány-biztonságot érintő szabálysértéseket a 3. cikk, ugyanezt állatok szállítása közben a 31. cikk, az élelmiszer előállításával kapcsolatos állat-egészségügyi, egészségügyi és élelmiszer-biztonsági szabálysértéseket a 4. cikk, míg az e területeken végrehajtandó védekezéssel kapcsolatosakat a 6. cikk tartalmazza.

⁶⁸⁵ 984/2005-ös kormányhatározat 1. cikk.

7.2. A szabálysértés esetén alkalmazható büntetések, jogorvoslati lehetőségek

A román jogban a szabálysértések esetén alkalmazható jogkövetkezmények: szóbeli figyelmeztetés, szabálysértési pénzbírság, közhasznú munkavégzés, mely utóbbi kizárólag természetes személyre szabható ki. Kiegészítő intézkedésként alkalmazható jogkövetkezmények: a szabálysértés elkövetésére szánt, felhasznált, vagy az ebből eredő javak elkobzása; egy tevékenység végzésére szóló tanúsítvány, jóváhagyás vagy engedély felfüggesztése, avagy visszavonása; a vállalkozási helyszín bezárása; a gazdálkodó vállalat tevékenységének felfüggesztése; a bizonyos tevékenységekre vagy külkereskedelmi részvételre szóló jóváhagyás vagy licenc ideiglenes vagy végleges visszavonása; a terepmunkák felszámolása és a földterület eredeti állapotába visszaállítása.⁶⁸⁶ A büntetések kiszabásának mindenkor arányban kell állnia a szabálysértés társadalmi veszélyességi szintjével, a mellékbüntetések kiszabása a szabálysértés természetével és súlyosságával nem lehet összeegyeztethetetlen, valamint egy szabálysértésért legfeljebb egy fő, és egy kiegészítő büntetés szabható ki.⁶⁸⁷ A szabálysértési eljárást az eljáró hatóság jegyzőkönyvvel zárja le – ennek a magyar megfelelője a határozat –, amellyel szemben az érintett fél a kézhezvételtől számított tizenöt napos határidőn belül panasszal élhet. A panaszt főszabály szerint a szabálysértés elkövetésének helye szerinti bíróság tárgyalja, az elsőfokú határozat nem jogerős, ez ellen fellebbezéssel lehet élni, és a fellebbezés felfüggesztő hatállyal bír.⁶⁸⁸ Az állami szervek által elrendelhetőek nem szankció tartalmú intézkedések is – ilyenek például az állatjárványügyi intézkedések –, amelyek ellen a magyar közigazgatási jogban is alkalmazhatóhoz hasonló jogorvoslati lehetőség törvény alapján biztosított a panaszos részére.⁶⁸⁹

⁶⁸⁶ 2/2001-es Korm. rend. 5. cikk (1)-(2) bek. A minimum bírság huszonöt lej, és például a maximum bírság törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott bírságok esetén százezer lej, kormányhatározatban meghatározott bírságok esetén ötvenezer lej. Az intézkedések felsorolása nem taxatív, egyéb ilyen típusú is alkalmazható.

⁶⁸⁷ 2/2001-es sz. Korm. rend. 5. cikk (5)-(7) bek.

⁶⁸⁸ 2/2001-es sz. Korm. rend. 31-32. cikk. Nem csupán a kihágásért megbüntetett személy, hanem az elkobzott vagyontárgy tulajdonosa, és a kárvallott személy is (de csak az elkobzással, kártalanítással kapcsolatosan).

⁶⁸⁹ 554/2004-es sz. tv.

A fenti szabályozás merőben eltér a magyar közigazgatási eljárásjogtól, egyrészt a szabálysértési kormányrendeletben szerepelnek a bírságszankciók, ezzel szemben a magyar szabályozás e kérdéskört – az élelmiszerlánc törvényben meghatározott maximumokat is rögzítve – külön szankciós rendeletben szerepelteti. Míg az intézkedésekről a román jogalkotó szintén külön jogszabályokban rendelkezik, addig a magyar szabályozás azt szintén az említett törvényben taxatív és összefoglalóan, így sokkal átláthatóbban tartalmazza. A jogorvoslati rendszer is bonyolultabb a román szabályozás szerint, emellett a lényeges kérdések tekintetében korlátozza a közigazgatási eljáráson belüli jogorvoslat lehetőségét, amely vélhetően a bíróságokra ró jelentős többletterhet, így a jogerős döntéshozatal meglehetősen elhúzódhat.

8. Egyes nemzeti hatóságok tevékenységének uniós vizsgálata

Az élelmiszerjog alapvető jogszabályait adó uniós rendeletek minden tagállam számára kötelezőek, így ezek alapvetően azonosan határozzák meg a nemzeti anyagi jogi jogszabályok tartalmi elemeit. A nagyfokú egyezőségre tekintettel nemzetközi kitekintés keretében érdemesebb az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek munkájának eredményességét vizsgálni.

Az egyes tagállamok élelmiszerlánc-felügyeleti szervek tevékenységével kapcsolatban megállapítható, hogy még a legerősebb gazdasággal, és a nagy belső piaccal rendelkező tagállamokban is található korrigálandó hatósági tevékenység. Az FVO által Németországban készített felmérés tanúsága szerint az egyes tartományokban végzett hatósági ellenőrzések minőségében és következetességében nagymértékű eltérés mutatkozik. Miután a hatósági ellenőrzések száma a szükségesnél kevesebb, az ellenőrzések, valamint az azokról készült jegyzőkönyvek, illetőleg az ellenőrzési tevékenységről kibocsátott összefoglaló jelentések száma is kevés. Emiatt nem garantálható teljes mértékben, hogy a hatóságok az engedélyezett tevékenységet végző élelmiszerlánc szereplőkkel be tudják tartatni a jogszabályi előírásokat. Annak ellenére azonban, hogy a felügyeleti

szervek által végzett ellenőrzések száma kevés, az állat-járványügy területén a post-mortem vizsgálatok elvégzése, az állatszállítmányok nyomon követése, és a magas szintű hozzáértés a bejelentés-köteles állatbetegségek felfedezését biztosítja, így a hatóság képes a 92/65/EGK rendelet előírásait, és a vizsgált szakmai területen az élelmiszer-biztonságot garantálni. Az ellenőrzési rendszer jó alapot ad a harmadik országból származó patás állatok belépésénél a járványos betegségek megakadályozásához. A jelentés azt javasolja a német hatóságoknak, hogy a beszállításoknál erősítsék az ellenőrzések számát.⁶⁹⁰

Az osztrák hatóságok tevékenységével kapcsolatosan az ellenőrzés középpontjában a sertésstenyésztes és az élőállatok szállítása állt. Az ellenőrzés arra irányult, hogy a haszonállatokat gondozó, kezelő személyzet rendelkezik-e megfelelő képességekkel, ismeretekkel és hozzáértéssel. Ausztriában a szövetségi állatvédelmi törvénnyel már elérték egy magas színvonalú képzést és egy minőségbiztosítási rendszert. A hatóságok és a képzést nyújtó szervezetek számos képzési tevékenységet látnak el, és nagy mennyiségű információt biztosítanak az állatjóléti feladatokkal érintett személyek számára, melyek a magas szintű képzés mellett nagyfokú tudatosságot is biztosítanak. A kurzusok bár egyenlő szintűek, az Unió általi előírásoknak nem mindig megfelelőek, így például a 2008/120/EK irányelv előírásai nem érvényesülnek.⁶⁹¹

Romániában a nemzeti szalmonella kontroll-program végrehajtásának eredményessége került vizsgálat alá a különböző baromfi-állományokban. A hatóságok munkáját elősegítik az igénybe vehető adatbázisok és az abban lévő rendszeradatok, amelyeket a jelentési kötelezettség anyagaiból nyernek. A rendszer gyengeségét jelenti azonban, hogy a megyei szintű adatokat nem lehet összesíteni, emiatt a hatóságok nem tudnak átfogó képet kapni. Szalmonella pozitív eredmény esetén nem történik utóellenőrzés, más esetekben pedig a biztonsági ellenőrzés hiányosságai mutathatók ki. A jelentés a román hatóságoknak javaslatot tesz az ellenőrzési rendszer fejlesztésének módjára.⁶⁹²

⁶⁹⁰ http://ec.europa.eu/food/fvo/country_profiles/details.cfm?co_id=DE, (2016.03.25.).

⁶⁹¹ http://ec.europa.eu/food/fvo/country_profiles/details.cfm?co_id=AT, (2016.03.25.).

⁶⁹² http://ec.europa.eu/food/fvo/country_profiles/details.cfm?co_id=RO, (2016.03.25.).

Az ellenőrzés Észak-Írorszáiban a szarvasmarha TBC járvány megakadályozására szolgáló programterv megvalósítását vizsgálta. A program terv szerint működött, de az állatállományban a megbetegedés aránya 6% fölötti maradt. A sikertelenség okaiként a járványos betegség szarvasmarháról borzra áttérjedése, a visszatérően megfertőzött állományok ellenőrzésének elégtelensége, a védekezésből kimaradt állatok általi visszafertőződés, a rendszertelen ellenőrzések, valamint az állattartók nem megfelelő hozzáállása került megállapításra. A jelentés szerint a járványügyi védekezés eredményesebb, ha a hatóságok a stratégia kidolgozásába bevonják a szakértőket és az ágazat képviselőit.⁶⁹³

A Magyarországon lefolytatott ellenőrzések feltárták, hogy a hatóságok csak földrajzilag korlátozott járványos betegség kitörését képesek kezelni. A nagyobb kiterjedésű járvány esetén a koordináció bizonytalan az országos szervezet és a megyék között. A járványügyi helyzet értékeléséhez a szakértelem csak korlátozottan áll rendelkezésre, a tényezők elemzésének hiánya elégtelen felkészülést biztosít, különös tekintettel a ragadós száj és körömfájás vonatkozásában. A nem megfelelő felkészültség, és az eszközök hiánya akadályozzák a kivételes körülmények miatt megteendő leghatékonyabb intézkedések megtételét.⁶⁹⁴ Álláspontom szerint az országos, és a megyék közötti koordináció bizonytalanságáért részben a NÉBIH korábbi központi irányítását közreműködővé változtató, valamint az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek egy jó részének a fővárosi és megyei kormányhivatalok alá rendelése is felelőssé tehető.

⁶⁹³ http://ec.europa.eu/food/fvo/country_profiles/details.cfm?co_id=GB, (2016.03.25.).

⁶⁹⁴ http://ec.europa.eu/food/fvo/country_profiles/details.cfm?co_id=HU, (2016.03.25.).

NEGYEDIK RÉSZ

I. fejezet: Jogkövetkezmények az élelmiszerlánc szabályozásában

1. A jogkövetkezmények rendszerezése

E fejezetben az élelmiszerlánc szereplőkre, valamint az eljárás egyéb résztvevőire⁶⁹⁵ vonatkozó jogkövetkezmények kerülnek áttekintésre, az eljáró hatóság mulasztásával kapcsolatos általános eljárásjogi szankciók nem kerültek számba vételre. Mint ahogyan az előzőekben már ismertetésre került, a közigazgatási jogi jogviszony az eljáró hatóság, valamint az élelmiszerlánc szereplője között jön létre. Felmerülhet a kérdés, hogy azokban az esetekben, amikor például az élelmiszer-vállalkozás ellenőrzése során nem a létesítő okiratában feltüntetett személy van jelen, illetőleg nem ilyen személy tesz eljárásjogi cselekményeket, ezek valójában milyen joghatással bírnak. Előjárójában rögzíteni szükséges, hogy az élelmiszer-vállalkozások egyik kötelezettsége, hogy az üzemelés helyén, annak teljes időszaka alatt élelmiszer-biztonsági szaktudással rendelkező, azonnali intézkedésre feljogosított, felelős személynek jelen kell lennie.⁶⁹⁶ Ennek elmulasztása már önmagában bírságot von maga után. A feltett kérdésre jó válaszul szolgálhat két jogeset rövid ismertetése, amelyeknél a fellebbezési eljárásban a másodfokon eljáró hatóság az ügyfélnek ilyen tartalommal is érintett kifogásait bírálta el. Elsőként egy tálalókonyha üzemeltetőjének fellebbezését kívánom példaként felhozni, mely ügyben az elsőfokú eljárást megelőző helyszíni hatósági ellenőrzés során, majd az azt követő újabb, már az elsőfokú hatósági eljárás keretében a tálalókonyha munkafeladatokat felügyelő alkalmazottjai voltak jelen a

⁶⁹⁵ A Ket. 172. § e) pontja szerint az eljárás egyéb résztvevői: a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa, az ügyfél képviselője és a hatósági közvetítő.

⁶⁹⁶ Éltv. 22. § (1) bek. c).

hatósági szemlekor, aminek végén a jogszabálysértő tényeket rögzítő jegyzőkönyveket elismerőleg aláírták, valamint a tálalókonyha üzemeltetőjének bélyegzőjével is ellátták. Az élelmiszer-vállalkozás a fellebbezésében többek között kifogásként ismertette, hogy az alkalmazottak által aláírt jegyzőkönyv álláspontja szerint nem használható fel bizonyítékként, az aláírók ugyanis előzőleg nem kaptak felhatalmazást a cég ügyvezetőjétől a jegyzőkönyvek aláírására, így az abban foglaltak semmit nem igazolnak.

Egy másik jogesetben egy nagy létszámú állattartó telep jogi személy állattartója a tevékenysége során számos jogszabálysértést elkövetett, többek között veszélyes baktériummal fertőzött szarvasmarhákat vágott le, és annak húsait forgalomba hozta. Az elsőfokú eljárás során kiderült – amely tény az állattartó jogi személy ügyvezetője jegyzőkönyvbe rögzítetett, és azt az aláírásával is igazolta –, hogy a jogsértő tevékenységek egy részének irányítását az egyik, munkavállalóként be nem jelentett családtagja végezte. A tevékenység kezdete óta ez a magánszemély irányította az állatgondozók munkáját, ő tartotta a nagy létszámú állatállományhoz kapcsolódóan kapcsolatot a szolgáltató állatorvossal, ő is adott instrukciókat később a jogsértő módon levágott szarvasmarhák maradványainak kezelésével kapcsolatban, és ő játszott fő szerepet a fertőzött húsok forgalomba hozatalánál is, mely utóbbi cselekmény – az érintett személy nyilatkozatából megállapítottnak – ajándékozási szerződés kötésével valósult meg. Az elsőfokú hatóság nagy összegű bírságot szabott ki, mely határozattal szembeni fellebbezésében az ügyfél többek között azt hozta fel kifogásként, hogy a jogsértő tevékenységeket részben irányító, valamint elkövető magánszemély nem áll semmilyen munkajogi jogviszonyban az érintett jogi személlyel, így az általa elkövetett szabálysértésekért a jogi személy nem tehető felelőssé. Mindkét jogesetnél az volt a kérdés, hogy milyen megítélés alá esnek az ügyben érintett magánszemélyek. Erre a Polgári Törvénykönyv szolgálhat segítségül, mely nevesíti a vélelmezett és látszaton alapuló képviselet fogalmát.⁶⁹⁷ A cselekmények végzése során mindkét személy a képviselet egy sajátos formáját látta el, így megvalósult a látszaton alapuló képviselet, emiatt az általuk végzett tevékenység is a képviselt személy terhére róható. Ennek megfelelően a

⁶⁹⁷ Ptk. 6:18. §.

másodfokon eljáró hatóság az első esetben – a döntés többi részének helyes tartalmát is megállapítva – helybenhagyta az elsőfokú hatóság döntését, a második esetben az egyéb döntési elemek egy részét megváltoztatta, azaz a helyben hagyott, illetőleg a megváltoztatott elsőfokú határozatok a másodfokú döntéseknek az ügyfél részére történő közléssel jogerőssé váltak, így beállt az azokhoz kötődő alaki jogerő.⁶⁹⁸ Az első esetben az ügyfél a felelősség alól kimenteni csupán abban esetben tudta volna magát, amennyiben a hatósági eljárás kezdetekor előre közli a hatóság ellenőreivel az alkalmazottak képviseleti korlátozását, ekkor az eljáró hatóság kérhette volna a képviseletre jogosult személynek a hatósági ellenőrzés helyszínén történő megjelenését. Ennek esetleges elmaradása esetén – illetőleg e körülményektől függetlenül is – az eljáró hatósági szerv ellenőrei hatósági tanúkat (legalább két személy) vehetnek igénybe, amelyek pótolni tudják a helyszíni ellenőrzésről készült jegyzőkönyvön az ügyfél aláírását, azaz igazolni tudják az abban rögzített tények valóságtartalmát.⁶⁹⁹ A második esetben az ügyfél pedig csupán azzal tudta volna elkerülni a képviselet látszatát, ha a magánszemély által elvégzett jogsértő cselekmények előtt az ügyfél az érintettek részére közli, hogy a kérdéses cselekmények nem az ő képviseletében valósulnak meg. Az érintett személy korábbi, és a jogszabálysértés időpontjában végzett tevékenységei – különös tekintettel az általa kötött ajándékozási szerződésre, mellyel forgalomba hozta a fertőzött szarvasmarha húst – e személynek az ügyfélhez köthető képviseleti jogállását igazolta. Az ügyfél részéről ezt a látszaton alapuló képviseletet kellett volna megakadályozni.

Az alkalmazandó jogkövetkezményeket egyrészt az élelmiszerlánc törvény tartalmazza, másrészt a közigazgatási eljárási norma nyújt segítséget az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevőjétől elvárt jogkövető magatartás kikényszerítéséhez. Míg az előbbi szerint az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv a jogszabályokban meghatározott rendelkezést, illetve hatósági döntésekben foglaltak megsértése esetén intézkedést hozhat, bírságot szabhat ki, vagy figyelmeztetésben részesítheti az eljárás alá vont személyt, az utóbbi norma eljárásjogi bírság kiszabásának

⁶⁹⁸ A HMKH élelmiszerlánc-felügyeleti szervének a HEI/EBAI/356-17/2015., és a HE/EBMJ/72-10/2016. iktatószámú döntései.

⁶⁹⁹ Ket. 55. § (1) bek., (3) bek.

lehetőségét biztosítja. Az anyagi jogi bírságszankciókat a jogalkotó külön csoportosítás szerint nevesíti, melyek kiszámításának módját és mértékét kormányrendelet szabályozza.⁷⁰⁰ Megjegyzendő, hogy – eltérően a büntetőjogban meghatározottaktól – a jogszabály nem tesz különbséget a szándékosan vagy gondatlanul elkövetett jogszabálysértések között, így a jogalkotó a gondatlanul elkövetett jogsértés esetén is alkalmazni rendeli a meghatározott jogkövetkezményeket, más közigazgatási jogi jogviszonyokhoz hasonlóan az élelmiszerlánc-hoz kapcsolódó jogkövetkezmények is objektív alapúak.⁷⁰¹ Az élelmiszerlánc tekintetében a szándékosan elkövetett jogsértő cselekmények súlyosabb értékelés alá esnek, mivel e körben a bírságrendeletben meghatározott, mérlegelési jogkörben eldöntött legkisebb bírságsszorító nem alkalmazható.⁷⁰² Ugyanakkor a norma szerint:

*„... jogkövetkezmény alkalmazásának nincs helye, ha a cselekménynek az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv tudomására jutásától számított egy év, illetve a cselekmény elkövetésétől számított három év eltelt. A határidő számításakor a jogorvoslati eljárás időtartamát nem kell figyelembe venni.”*⁷⁰³

Az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv a jogsértés súlyával arányosan, a jogsértésben rejlő kockázat mértékének és jellegének figyelembevételével hozza meg a döntéseit. Döntésével például az eljárás alá vont személy tevékenységének végzését határozott időre teljesen vagy részlegesen felfüggesztheti, korlátozhatja, a működését megtilthatja, az újbóli működését feltételhez kötheti. Emellett többek között a vállalkozás, létesítmény működési engedélyét feltételhez kötheti, módosíthatja, felfüggesztheti, visszavonhatja, illetve kezdeményezheti annak visszavonását. A jogsértések esetén kiszabandó bírság a jogsértés súlyához, az azáltal elért előnyhöz, a veszélyeztetés mértékéhez és a vállalkozás gazdasági

⁷⁰⁰ 194/2008. (VII. 31.) Korm. rend.

⁷⁰¹ Az Éltv. 56. § (1) bekezdése alapján: „Az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv e törvényben és az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályokban, valamint az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában meghatározott rendelkezés, illetve hatósági határozatban foglaltak megsértése esetén intézkedést hozhat, bírságot szabhat ki vagy figyelmeztetésben részesíti az eljárás alá vont jogi személyt, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetet vagy természetes személyt (e fejezetben a továbbiakban együtt: eljárás alá vont személy).” E meghatározás nem tartalmaz különbségtételt a jogsértő magatartás elkövetésének szándékos vagy gondatlan formája között.

⁷⁰² 194/2008. (VII. 31.) Korm. rend. 11. § (4) bek.

⁷⁰³ Éltv. 56. § (2) bek.

méreteihez igazodik. A törvény által alkalmazandó bírságok a növényvédelmi, a takarmány-ellenőrzési, az élelmiszer-ellenőrzési, az élelmiszerlánc-felügyeleti, és a mulasztási bírság. Az élelmiszer-ellenőrzési, a takarmány-ellenőrzési, a növényvédelmi és az élelmiszerlánc-felügyeleti bírság legkisebb összege tizenötezer forint. A törvény szerinti legmagasabb összegek az eljárás alá vont élelmiszer-vállalkozás státusától függenek, de az első két bírságfajta esetében legfeljebb ötszázmillió forintig, utóbbi kettő esetében – az adott törvényi tényállások fennállásának figyelembe vételével – százötvenmillió forintig terjedhetnek. Az ellenőrzési bírságok azonban az emberek vagy állatok széles körének egészségét károsító vagy veszélyeztető, továbbá a felhasználók széles körének jelentős vagyoni hátrányt okozó jogsértés esetén – adott tényállás mellett – akár ötmilliárd forintig is kiszabhatóak.⁷⁰⁴ Az élelmiszer-ellenőrzési bírságok tekintetében a jogalkotó a számviteli törvény hatálya alá tartozó eljárás alá vont személy részére állapít meg szigorúbb bírságszankciókat, melynek megítéléséhez az ügyfél előző évi nettó árbevétel tartalmazó éves beszámolója ad kiindulási pontot. Az anyagi jogi norma további szigorú szabályként rögzíti, hogy a három éven belül elkövetett ugyanazon jogsértés esetén az eljárás alá vont személlyel szemben az előzőleg kiszabott bírság minimum másfélszeresét kell megállapítani, amely azonban nem haladhatja meg az adott jogsértéshez kapcsolódóan kiszabható bírság legnagyobb mértékét.⁷⁰⁵ Fontos további kitétel, hogy az élelmiszer-felügyeleti bírság ismételten is kiszabható!

Az élelmiszerlánc törvény szabályozásához hasonlóan a környezetvédelmi jogszabályok megsértésének esetén a jogkövetkezményeket, így a bírságolásra vonatkozó fontos eljárási rendelkezéseket is magas szintű norma, a természetvédelmi törvény⁷⁰⁶ tartalmazza. E jogszabály is meghatározza az időbeli alkalmazhatóságot, így a szubjektív és objektív határidőket, továbbá rögzíti az elévülés nyugvásának szabályát. Jogkövetkezményt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság a cselekmény elkövetésétől számított öt éven belül – ez a határidő az élelmiszerlánc törvényben három év –, illetőleg a jogszabálysértés

⁷⁰⁴ Éltv. 59. § (1)-(4) bek. Megjegyzendő, hogy az ötmilliárd forintos érték a bírság kiszabásának legfelső határa, amely a 194/2008. (VII.31.) Korm. rendeletben meghatározott módszerrel kiszámítandó bírságösszegnek szab felső határt.

⁷⁰⁵ Éltv. 59. § (8) bek.

⁷⁰⁶ 1996. évi LIII. tv.

elkövetéséről való tudomásszerzésétől számított egy éven belül alkalmazhat. Ez alól kivételt jelent, ha a cselekmény folyamatos, azaz a jogszerűtlen állapot fenntartásával valósul meg. Ebben az esetben az elévülés mindaddig nem kezdődik meg, amíg a jogszerűtlen állapot fennáll. A hatóság által kiszabott bírság – az élelmiszerláncban alkalmazandó bírságokkal egyezően – adók módjára behajtandó köztartozás, amelynek felhasználása a védett terület státusától, illetőleg attól függ, hogy az illetékességgel rendelkező önkormányzat rendelkezik-e környezetvédelmi alappal. Amennyiben a bírságot helyi jelentőségű védett természeti területet érintően szabták ki, és az önkormányzat rendelkezik környezetvédelmi alappal, az összeg annak forrásává válik, ezek hiányában a központi költségvetés része lesz.⁷⁰⁷

A környezetvédelmi jogszabályok és hatósági határozatok súlyos, illetőleg jelentős következményekkel járó megszegéséért a környezetvédelmi és rokonterületi jogszabályok szankciókat helyeznek kilátásba, amelyeket akkor kell alkalmazni, ha az egyéb jogkövetkezmények nem érték el a kívánt célt, vagy alkalmazásuktól nem várható eredmény. A szankciót jogszabály az állapotjellegű vagy mulasztásban megnyilvánuló normaszegés esetén napi tételekben is meghatározhatja, valamint a szankció hatástalansága esetén az ismételten, szükség esetén többször is kiszabható. A környezetvédelmi és rokonterületi hatóságok határozataiban kiszabott bírságot vagy egyéb szankció pénzbeli egyenértékét a kiszabó hatóság számlájára kell befizetni.⁷⁰⁸

2. A figyelmeztetés

A jogalkotó csupán szűk körben engedi e jogkövetkezmény alkalmazását. Egyrészt rögzít egy általánosan megfogalmazott feltételt, mely szerint abban az esetben alkalmazható a figyelmeztetés, amikor a jogsértő állapot megszüntetése érdekében alkalmazható legalacsonyabb összegű bírság kiszabása is sürgősségtelen, másrészt számos törvényi tényállás megvalósulása esetén megtiltja annak

⁷⁰⁷ FÜLÖP: i.m. 257. o.

⁷⁰⁸ FÜLÖP: i.m. 257. o.

alkalmazhatóságát.⁷⁰⁹ Ilyen kizárással érintett sok növényvédelmi, takarmány-ellenőrzési és élelmiszer-ellenőrzési törvényi tényállás megvalósulásának esetköre, valamint egy külön kitétel is megfogalmazásra kerül, amely szerint három éven belül ismételten megállapított azonos jogsértés esetén sem alkalmazható e szankció. Megjegyzendő azonban, hogy a kizárással nem érintett esetkörökben, így a fentiekben felsorolt nevesített csoportok jogkövetkezményeihez nem kapcsolódó egyéb esetekben, az élelmiszerlánc-felügyeleti bírságok körében, valamint a mulasztási bírság tekintetében – az általános feltétel fennállása esetén – alkalmazható a figyelmeztetés, e jogkövetkezményről való rendelkezést azonban a jogalkotó a jogalkalmazó mérlegelési jogkörébe utalja, azaz nem kötelező ezekben az esetekben sem alkalmazni.⁷¹⁰

Az élelmiszerlánc törvény a hatósági eljárás szabályaként – a különös szabályok alkalmazásának kivételével – a közigazgatási eljárási törvény alkalmazását rögzíti.⁷¹¹ E törvény a figyelmeztetéssel tartalmilag részben azonos jogintézményt tartalmaz, amelyben „*az elsőre figyelmeztetés elve*” fogalmazódik meg. Ennek lényege, hogy amennyiben a hatóság jogszabálysértést vagy a hatósági döntésben megfogalmazott előírások megsértését tapasztalja, és az a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható, az illetékes hatóság felhívással él az ügyfél felé. Ennek alapján:

*„... a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és megfelelő határidő megállapításával, valamint a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel végzésben kötelezi annak megszüntetésére, ...”*⁷¹²

A szabály alkalmazása alóli kivételként azonban rögzíti a jogalkotó, hogy:
„Nem alkalmazható az (1) bekezdés a) pontja, ha

⁷⁰⁹ Éltv. 59. § (6)-(7) bek.

⁷¹⁰ A figyelmeztetés, mint jogkövetkezmény alkalmazhatóságára példaként szolgálhatnak a kisebb súlyú jogszabálysértések, így többek között az élelmiszerlánc-biztonságát közvetlenül nem veszélyeztető kisebb adminisztrációs mulasztások (többek között a HACCP dokumentációkban a takarítási napló hiányos vezetése), kisebb higiéniai hiányosságok, valamint a csekély mértékű jelölési hiba. Utóbbira példa a minőség-megőrzési idő dátumának nem megfelelően feltüntetett sorrendje, például „07.07.2016.” helyett „2016.07.07.” A figyelmeztetés alkalmazása rendszerint a jogsértő cselekményt megszüntető intézkedésre kötelezéssel együtt kerül alkalmazásra.

⁷¹¹ Éltv. 39. § (1) bek.

⁷¹² Ket. 94. § (1) bek. a).

a) a jogszabályban vagy hatósági döntésben foglalt előírások megsértése kizárólag újabb hatósági eljárás lefolytatásával orvosolható,

b) azt jogszabály - a jogszabálysértés és a jogkövetkezmény alkalmazását megalapozó jogszabályi rendelkezés tételes megjelölésével - azért zárja ki, mert a jogszabálysértés, a hatósági döntés megsértése vagy az (1) bekezdés a) pontja szerinti határidő biztosítása az életet, a testi épséget, a nemzetbiztonságot, a honvédelmi érdeket, a vagyonbiztonságot, a közlekedés biztonságát, a környezet vagy a természet állapotának fenntarthatóságát, közteherviselési kötelezettség teljesítését, az Európai Unió pénzügyi érdekeit, vagy harmadik személy alapvető jogát közvetlenül veszélyezteteti vagy veszélyeztetné.”⁷¹³

Kérdésként tehető fel, hogy e jogszabályi rendelkezést valójában mely esetekben alkalmazhatja egy élelmiszerlánc felügyeleti szerv. Az élelmiszerlánc törvény előírása szerint:

„Élelmiszer-ellenőrzési bírságot kell kiszabni: a) az élelmiszer-biztonságra vonatkozó követelmények megsértése; b) élelmiszer-minőségi előírásoknak való meg nem felelés; c) fogyaszthatósági határidő lejárt utáni forgalomba hozatal;”⁷¹⁴

vagy például:

„Élelmiszerlánc-felügyeleti bírságot kell kiszabni: a) azzal szemben, aki tevékenységével vagy mulasztásával (...) aj) az élelmiszer-termelésre, - előállításra, -feldolgozásra, - tárolásra, - szállításra és - forgalomba hozatalára (...) az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa, e törvény vagy az e törvény végrehajtására kiadott jogszabály rendelkezését megsérti.”⁷¹⁵

A közigazgatási eljárási törvényben foglalt: *„azért zárja ki, mert a jogszabálysértés (...) az életet, a testi épséget”* kifejezést értelmezve az élelmiszerlánc törvény szerint:

„A törvény célja az élelmiszerlánc szereplőire vonatkozó követelmények megfogalmazásával és egységes hatósági felügyeletének megteremtésével

a) a végső fogyasztók egészségének, a fogyasztók és az élelmiszer-vállalkozások érdekeinek védelme, valamint a biztonságos, illetve a megfelelő minőségű élelmiszer

⁷¹³ Ket. 94. § (2) bek.

⁷¹⁴ Éltv. 62. § (1) bek.

⁷¹⁵ Éltv. 63. § (1) bek.

előállításához, továbbá az élelmiszerek nemzetközi kereskedelméhez szükséges garanciák biztosítása;

b) az élelmiszerláncban a lehetséges kockázati tényezők számának csökkentése érdekében - figyelemmel a lakosság egészséges és biztonságos élelmiszerrel való ellátására - a helyi, illetve regionális kistermelői élelmiszer-előállítás és értékesítés elősegítése;(...)

*e) az emberi fogyasztásra kerülő, valamint az élelmiszerek alapanyagául szolgáló, továbbá a takarmányozásra szánt növények szennyezésektől mentes termőföldön történő termesztésének elérése; ...*⁷¹⁶

A „közvetlenül veszélyezteteti vagy veszélyeztetné” kifejezést értelmezve, a jogszabályhely „veszélyeztetné” diszjunktív feltétele tiltja a jogalkalmazót „az elsőre figyelmeztetés elvének” alkalmazhatóságától. Ekkor ugyanis bármely olyan körülmény – így például, de nem kizárólagosan az élelmiszer esetleges későbbi forgalomba hozatala –, amely fennállása esetén a közvetlen veszély előállhatna, közvetlenül veszélyeztetné a védendő jogi tárgyat (jelen esetben az emberi életet vagy testi épséget).⁷¹⁷

Megjegyzendő, hogy a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló törvény előírása alapján:

*„A hatósági ellenőrzést végző szervek kis- és középvállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén - az adó- és vámhatósági eljárást és a felnőttképzési tevékenységet folytató intézmények ellenőrzésére irányuló eljárást kivéve - bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmaznak, illetve kötelesek megvizsgálni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott eljárás alkalmazásának lehetőségét. Nincs lehetőség a bírságtól való eltekintésre, amennyiben a bírság kiszabásának alapjául szolgáló tényállás megvalósulásával emberi élet, testi épség vagy egészség került közvetlen veszélybe, környezetkárosodás következett be vagy a tizennyolcadik életévüket be nem töltött személyek védelmét célzó jogszabályi rendelkezés megsértésére került sor.”*⁷¹⁸

⁷¹⁶ Éltv.1 §.

⁷¹⁷ Ket. 94. § (1) bek. a).

⁷¹⁸ 2004. évi XXXIV. tv. 12/A. §.

A fentiek értelmében azonban e szabályok nem írják felül a közigazgatási eljárási törvény kivételként megfogalmazott előírásait. Emellett egy kapcsolódó miniszteri rendelet is további kizárásokat fogalmaz meg „*az elsőre figyelmeztetés elvének*” alkalmazásával szemben, eszerint e jogintézmény nem alkalmazható az élelmiszerlánc törvény növényvédelmi, valamint élelmiszerlánc-felügyeleti bírság tényállásainak jelentős részénél.⁷¹⁹

Fontos megemlíteni a Kúria ide vonatkozó döntését is, amelyben állást foglal amellett, hogy élelmiszerlánc-biztonsági kérdésekben a kapcsolódó támogatási törvény előírásaira tekintettel is kizárt a figyelmeztetés jogintézményének alkalmazása.⁷²⁰ Összességében megállapítható, hogy a jogkövetkezmények rendszerén belül a figyelmeztetés, valamint az „*elsőre figyelmeztetés elve*” csupán szűk körben alkalmazható,⁷²¹ a jogszabálysértések elkövetésének döntő részében a bírság kiszabása kötelező. Bár kiemelten fontos az elsőként figyelmeztetés elvében, illetőleg a kis-és középvállalkozások támogatásában megjelenő ügyféli jog és gazdasági érdek, azonban ezeket felülírja néhány, ettől még magasabb szintű közérdek védelme. E gondolat – az ügyféli jogokat biztosítván – korlátként jelenik meg az eljárási alapelvek egy következő pontjában, amely megfogalmazza, hogy a közigazgatási hatóság az ügyfél jogát és jogos érdekét csak a közérdek és az ellenérdekű ügyfél jogának, jogos érdekének védelméhez szükséges mértékben korlátozza.⁷²² A figyelmeztetés jogintézménye kisebb súlyú jogszabálysértések elkövetésénél alkalmazható, amelyeket egyébként az élelmiszerlánc szereplő könnyen pótolni, korrigálni képes.

⁷¹⁹ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (2) bek. b) pontjának alkalmazásáról szóló 177/2009. (XII. 28.) FVM rend. 1. § j). A fenti következtetéseket alátámasztja az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.27.241/2013/6. számú ítélete is. A vitatott döntéssel érintett ügyben egy élelmiszer-előállító élelmiszer-vállalkozást a HMKH Hevesi Járási Hivatal élelmiszerlánc-felügyeleti szerve többek között a termékekre vonatkozó tárolási szabályok megsértése miatt élelmiszerlánc-felügyeleti, és egyéb élelmiszer-biztonsági hiányosságok miatt élelmiszer-ellenőrzési bírsággal sújtotta. A felperes jogi képviselője „*az elsőre figyelmeztetés elve*” alkalmazásának hiányát kifogásolva a határozat megsemmisítését kérte. A bíróság a fent említett jogszabályok értelmezését követően a felperes kereseti kérelmét elutasította.

⁷²⁰ A Kúria a Kfv.II.37.615/2014/7. számú döntésében megállapította, hogy az élelmiszer-ellenőrzési bírság alkalmazásának eseteinél a figyelmeztetést az Éltv. kizárja, így ez a jogkövetkezmény nem alkalmazható, másrészt a Ket. 94. § (1) bek. a) pontjára utalva megállapította, hogy az egészség közvetlen veszélye fennáll abban az esetben is, ha a terméket forgalomba hozatal céljából értékesítésre kínálták, de értékesítésre csak azért nem került sor, mert a hatóság azt időben megakadályozta. Lásd bővebben: DR. KERESZTÉNY: i.m. 68. o.

⁷²¹ Például csekély mértékű higiéniai hiányosságok esetén.

⁷²² Ket. 1. § (3) bek.

3. Bírságok

3.1. Anyagi jogi szankciók

A jogalkotó az élelmiszerlánc törvényben megfogalmazott célok elérése érdekében az élelmiszerlánc szereplők által elkövetett jogszabálysértések miatt – a társadalom rosszallásának kifejezése mellett – a generális és speciális prevenció előmozdításaként kógens módon pénzbírság kiszabásáról rendelkezik. A bírságokkal kapcsolatban a törvény egyrészt általános szabályokat és elveket, illetőleg a megfizetés szabályait rögzíti, másrészt – az előzőekben már kifejtetten – elsődlegesen szakmai területek szerint csoportosítja azokat, melynek eredményeképpen növényvédelmi, takarmány-ellenőrzési, élelmiszer-ellenőrzési, élelmiszerlánc-felügyeleti, valamint mulasztási bírságot nevesít. Az általános szabályok között rögzítésre került a bírság legkisebb összege, valamint árbevétel szerint, illetőleg számviteli törvény hatálya vagy azon kívül eső élelmiszerlánc-vállalkozások körének meghatározásával a bírság felső határa is. A jogszabály a minősített esetkörökhöz a bírság felső mértékét külön határozza meg.⁷²³ A jogalkotó külön kitér arra, hogy bírság mértékét az eset összes körülményére, így különösen az érintettek érdekei sérelmének körére, súlyára, a jogsértő állapot időtartamára és a jogsértő magatartás ismételt tanúsítására, a jogsértéssel elért előnyre, valamint az eljárás alá vont személy gazdasági súlyára tekintettel kell meghatározni. Ez alól azonban kivételeket is képez, melyre példaként említhető az a jogszabálysértés, mellyel az élelmiszerlánc szereplő az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv tevékenységét akadályozza, vagy intézkedését figyelmen kívül hagyja, avagy az élelmiszer- vagy takarmány-vállalkozás – bár azt megtehetette volna – nem gondoskodott megfelelő módon a bírság kiszabására okot adó jogsértés megelőzéséről, illetőleg azt az ő utasítására követték el.⁷²⁴ Az egyes bírságokra példaként említhetők élelmiszer-ellenőrzési bírságként az élelmiszer-biztonságra vonatkozó követelmények megsértése, az élelmiszer-minőségi előírásoknak való meg nem felelés, a

⁷²³ Éltv. 59. § (1)-(4) bek.

⁷²⁴ 194/2008. (VII. 31.) Korm. rend. 12. § (1) bek.

fogyaszthatósági idő lejártá utáni forgalomba hozatal, vagy a minőség-megőrzési határidő lejártá utáni forgalomba hozatal miatti jogkövetkezmények.⁷²⁵ Élelmiszerlánc-felügyeleti bírság alkalmazandó többek között a takarmányok előállítására, tárolására, szállítására, forgalomba hozatalára és felhasználására; az állat-egészségügyre; az állatok tartásának, szaporításának, tenyésztésének, jelölésének, szállításának és forgalomba hozatalának állat-egészségügyi szabályaira; az állatok állat-egészségügyi felügyeletére és ellátására; vagy az élelmiszer-termelésre, -előállításra, -feldolgozásra, -tárolásra, -szállításra és -forgalomba hozatalára vonatkozó szabályok megsértése esetén, mely utóbbi csoportba tartozóknál a bírság ismételten is kiszabható.⁷²⁶

Szükségesnek tartom megjegyezni, hogy bár az élelmiszer-hamisítási cselekményeket a rendkívüli súlyosságuk miatt taxatív felsorolva külön is nevesíti a jogalkotó,⁷²⁷ azonban ehhez álláspontom szerint nem társít megfelelő visszatartó erővel bíró bírságtételt, ugyanis e cselekmények a más magatartásokkal is elkövethető jogsértésekkel egy csoportba soroltan azonosíthatóak. Különös tekintettel a kiemelkedő gazdasági hátrányt okozó képességükre, valamint arra, hogy e cselekményeket jellemzően szándékosan követik el, kívánatosnak ítélem azokat a jogkövetkezmények szempontjából is külön jogsértésfajtaként értékelni, és a többihez viszonyítva lényegesen súlyosabban szankcionálni.⁷²⁸ Emellett – a társadalmi veszélyességére tekintettel – a Büntető Törvénykönyvben önálló tényállásként lenne érdemes szerepeltetni, amely egyben a közigazgatási és a büntetőjog egymást erősítő tényezőjeként jelenhetne meg.⁷²⁹

A közigazgatási eljárási törvény lehetőséget kínál egy másféle bírság alkalmazására is, amelyre az érintett terület anyagi jogi jogszabályi

⁷²⁵ Éltv. 62. § (1) bek. a)-d).

⁷²⁶ Éltv. 63. § (1) bek. af)-aj), (2) bek.

⁷²⁷ Éltv. 14/A (1) bek.

⁷²⁸ Például az Éltv. 62. § (1) bek. f) pontja alatt élelmiszer-hamisításként, a 194/2008. (VII.31.) Korm. rend. 9. § (1) bek. h) pontja alatt élelmiszer-hamisítás esetén a tétel értékének ötszöröse, és a 4. számú mellékletben a 9. § (1) bek. a) pontnak megfelelő minimumbírsággal.

⁷²⁹ Jelenleg e cselekmény a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 145. § (1) bekezdése szerint megfogalmazott, „Rossz minőségű termék forgalomba hozatala” törvényi tényállás kereteibe illeszthető. A vonatkozó törvényi tényállás (6) bekezdésének rendelkezése alapján: „... rossz minőségű a termék, ha a jogszabályban vagy az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában előírt biztonságossági vagy minőségi követelményeknek nem felel meg, ilyen előírás hiányában akkor, ha a termék rendeltetésszerűen nem használható, vagy használhatósága jelentős mértékben csökkent.”

felhatalmazásának biztosításával nyílhatna mód. A szabályozás szerint amennyiben azt törvény vagy önkormányzati rendelet lehetővé teszi, azoknál a jogsértéseknél, amelyek esetében közigazgatási bírság kiszabásának van helye, a hatóság helyszíni bírságot szabhat ki, ha a helyszíni intézkedés alkalmával az ügyfél a jogsértést teljes mértékben elismeri.⁷³⁰ Figyelemmel az élelmiszerlánc törvényben megfogalmazott célokra, e norma VI. fejezetének „Jogkövetkezmények” címén belül, „A jogkövetkezményekre vonatkozó általános rendelkezések” alcímében⁷³¹ a „helyszíni bírság” jogkövetkezményt is szerepeltetni lehetne.⁷³² Ez a szankció azoknál az egyszerűbben megítélhető jogszabálysértéseknél lenne alkalmazható, amelyeknél nincs szükség intézkedés végrehajtásának kötelezésére – vagy az intézkedés helyben elrendelhető, és az ügyfél azt azonnal végre is hajtja –, az ügy az ellenőrzés helyszínén azonnal eldönthető, és jogkövetkezményként bírság kiszabása indokolt. E megoldás csökkentené az eljáró hatóság adminisztrációs terheit (nem lenne szükséges eljárást lefolytatni és eshetőlegesen közbenő, valamint érdemi döntést hozni), egyben megfelelő eszközzel is szolgálna a speciális és generális prevenciók cél eléréséhez.

3.2. A bírságrendelet sajátosságai

A bírságok kiszabásának részletes szabályait tartalmazó kormányrendelet az általános rendelkezések között szerepelteti azokat az eljárásokat, amelyeket az egyes jogszabálysértések esetében kötelező alkalmazni. A norma – kiegészítést és módosítást követően⁷³³ – már tartalmazza a korábban fennálló markáns

⁷³⁰ Ket. 94/A. § (4) bek.

⁷³¹ Éltv. 56. § (1) bek.

⁷³² Jelenleg az élelmiszerlánc-felügyeleti szerveknek nincs hatáskörük sem helyszíni bírságolásra, sem szabálysértési helyszíni bírság kiszabására.

⁷³³ Hatályos: 2014. IV. 25-től. Ezt megelőzően a rendelet nem tartalmazta a tétel definícióját, annak meghatározását korábban a 2. § (2) bekezdése alapján a tétel értékének fogalmából lehetett levezetni. Eszerint: „A tétel értéke az adott előállító, illetve forgalmazó helyen az ellenőrzés, illetve mintavétel időpontjában alkalmazott bruttó egységár és - az Európai Unió általános hatályú közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusának kifejezetten erre vonatkozó eltérő rendelkezése hiányában - az ellenőrzött egységben található, a hiba, az áru és az előállítás szempontjából azonos megítélésű élelmiszer vagy takarmány mennyiségének szorzata.” E megfogalmazásból következően tételnek: „az ellenőrzött egységben található, a hiba, az áru és az előállítás szempontjából azonos megítélésű élelmiszer” volt tekinthető.

hiányosságot, a tétel fogalmát.⁷³⁴ A rendelet mellékletei tartalmazzák az egyes jogsértés-csoportokra vonatkozó bírságtételekkel kapcsolatos besorolásokat, valamint az egyes súlyosító tényezőkre alkalmazandó szorzókat. A mellékeltek egy részében a jogalkotó jogalkalmazói mérlegelési jogkörbe utalja az alkalmazandó bírságszorító meghatározását, így például 2-10-ig, 1-5-ig, vagy 5-15-ig terjedő szorzótartományt is nevesít, emellett a döntésekkel szemben eljárásjogi szempontból szigorú szabályokat állít fel. A mérlegelési jogkörben meghozott határozat többek között abban az esetben tekinthető jogszerűnek, amennyiben a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége is kitűnik.⁷³⁵ A bírói gyakorlat ennek megítélésével kapcsolatban eltérő lehet, álláspontom szerint azonban megalapozott mérlegelési szempont lehet a hatósági ellenőrzés során feltárt egy jogsértéscsoportba sorolt jogsértések száma, mert ezzel indokolható a ténylegesen alkalmazott szorzó, így például egy 2-10-es szorzótartomány esetében két jogsértés elkövetésekor – egyéb súlyosbító körülmények hiányában – a 3-as szorzószám alkalmazható.⁷³⁶

A norma egyebek mellett definiálja az azonos tényállású jogsértés kifejezést is, ezt azonban sajátosan teszi meg, mivel azonos tényállásúnak ugyanazon jogszabályi rendelkezések megsértését tekinti, ezzel a tényállás kifejezést a törvényi tényállás tartalomra szűkíti.⁷³⁷ Azonos tényállású jogsértésnek valójában az a jogsértés lenne tekinthető, amelynek minden tényállási eleme azonos, azaz nem csupán a törvényi tényállás megsértése, hanem a történeti tényállási elemei is.⁷³⁸ Jó példaként szolgál a vitatott fogalom értelmezéséhez egy jogeset, amely még a rendelet módosítása előtt került az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság elé megvitatásra. Egy hatósági ellenőrzés során egy élelmiszer-előállító vállalkozás két különböző gyártási időszakból származó, emiatt eltérő Lot

⁷³⁴ A 194/2008. (VII.31.) Korm. rend. jelenleg hatályos 2. § (2) bekezdése szerint: „... *tétel (...)* az ellenőrzött egységben található, azonos megnevezésű, kizserelésű és jelölésű, azonos feltételek mellett előállított, az áru és az előállítás szempontjából azonos megítélésű termékegyedek összessége.”

⁷³⁵ Pp. 339/B. §.

⁷³⁶ 194/2008. (VII.31.) Korm. rend. 5. sz. mellékletében az Éltv. 63. § (1) bek. ai) pontjába ütköző jogszabálysértéseknél.

⁷³⁷ 194/2008. (VII.31.) Korm. rend. 2. § (5) bek.

⁷³⁸ A történeti tényállás esetében az azonos cselekvési módok mellett az azonos gyártási időtartalom belülsége is jelenti.

számmal⁷³⁹ és fogyaszthatósági idővel rendelkező terméke került vizsgálat alá, amelyeket igazoltan *Salmonella spp* baktériummal fertőzötten hozott forgalomba. A felperes a gyártás során két különböző alkalommal, így két különböző történeti tényállással, azonos törvényi tényállás megsértése mellett valósította meg a jogsértést. A felperes értelmezése szerint a rendelet korábbi előírása alapján a két termék gyártásával azonos tényállású jogsértést követett el, emiatt – bár különböző terméket és különböző időpontban gyártott – az általa elkövetett jogszabálysértés azonos, így ahhoz kapcsolódóan valamennyi tétel értéke összevonandó. Ezt figyelembe véve a vállalkozás összességében – miután a tételek értékével képzett bírság mértéke a cég gazdasági súlyának megfelelő besorolás szerinti minimum bírságtétel alatti – csupán egyszeri minimumbírsággal sújtható. Ezzel szemben az elsőfokú hatóság a jogszabálysértéseket két különböző tényállásnak tekintette, miután két különböző időpontban két különböző, *Salmonella spp* baktériummal fertőzött terméket gyártott a felperes cég, emiatt a különböző tételeket nem vonta össze, hanem két minimum bírságot szabott ki, azaz kétszer annyi bírsággal sújtotta az élelmiszer-vállalkozást a felperes várákozással szemben.⁷⁴⁰ A felperes az „azonos tényállású jogsértés” kifejezést úgy értelmezte, hogy általa az azonos módon – jelen esetben a *Salmonella spp* baktériummal történt fertőzöttséggel – elkövetett jogsértés tartozik azonos tényállás alá. Az „azonos tényállású jogsértés” kifejezés azonban a történeti és a törvényi tényállásra is vonatkozik, tehát az azonos jogszabálysértés elkövetése mellett a térben és időben azonos módon történő jogsértés tekinthető azonos tényállásúnak, mivel ekkor egyezik meg a tényállást adó tény, körülmény valamennyi eleme, és emiatt tekintendő azonosnak. Abban az esetben lett volna azonos történeti tényállásúnak tekinthető a felperes jogsértése, ha ugyanazon gyártásból, azaz ugyanabban az időszakban lett volna a két különböző termék ugyanazon körülmények között legyártva, ekkor a jogsértést folytatólagosan követte volna el a gyártó. Ez az egyes termékeknél azonban külön-külön valósult meg, emiatt kellett a jogszabály szerint e termékek tételeit összeadni, mivel azok azonos Lot számmal, azaz azonos gyártási időszakban készültek. Az ellenőrzés

⁷³⁹ Gyártási azonosító szám.

⁷⁴⁰ A másodfokú hatóság az elsőfokú hatóság döntését helyben hagyta.

során viszont két különböző gyártási időszakból származó, emiatt eltérő Lot számmal és fogyaszthatósági idővel rendelkező, különböző termék került vizsgálat alá, és igazoltan *Salmonella spp* baktériummal fertőzötten forgalomba hozva, a felperes gyártó cég a gyártás során két különböző alkalommal, így két különböző történeti tényállásban valósította meg a jogsértést. A fentieket igazoló életszerű példaként lehet említeni, hogy amennyiben a hatósági ellenőrzés során az ellenőr csupán az egyik terméket vonja ellenőrzés alá és kiszabja bírságot a jogsértés miatt, majd akár ugyanazon a napon vagy azt követően, ugyanaz, avagy egy másik ellenőr ugyanabban vagy egy másik kereskedelmi egységben a gyártó cég másik termékét vonja ellenőrzés alá, az azzal a termékkel megvalósuló ugyanazon jogsértés miatt ugyanúgy jogszerűen szabja ki ismételten a bírságot. A határozat alapját képező jogesetben csupán annyi a különbség, hogy egy időpontban történt a két termék ellenőrzés alá vonása a kereskedelmi egységben, és emiatt volt jogszerű a kétszeres bírság kiszabása. A jogszabálysértés ugyanis nem attól azonos vagy különböző tényállású, hogy a jogsértést azonos vagy különböző időpontban fedezi-e fel az eljáró hatóság, hanem – az azonos törvényi tényállás megsértése mellett – attól azonos vagy különböző, hogy azonosak-e a jogszabálysértő gyártási magatartás tényállási elemei, avagy különbözőek. Ebben a jogesetben – a különböző alkalommal történt gyártási időszak miatt – ezek különbözőek voltak, amelyet a különböző a Lot szám és a fogyaszthatósági idő is igazolt. A jogvitában az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság a felperes keresetét elutasította, az első és a másodfokú határozatot jogszerűnek ítélte.⁷⁴¹

A fentiek alapján összességében megállapítható, hogy az „*azonos tényállású jogsértés*” kifejezés definiálásával a jogalkotó fogalomszűkítést végzett. Az emiatt esetlegesen bekövetkező jogi anomáliák elkerülése érdekében – egyben a rendelet korábbi hiányosságait is ezzel pótolva – meghatározta a tétel fogalmát, amellyel azonban nem sikerült egyértelműen tisztázni a tétel azonos időegységen belüli összetartozóságát, miután a tétel azonos feltételek melletti előállításának tartalma továbbra sem meghatározott. Ez a kifejezés a meghatározás egyéb elemeinek eltérő

⁷⁴¹ Az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.240/2013/3-as számú ítélete.

értelmezhetősége⁷⁴² miatt újabb vitáknak nyithat teret, emellett a tétel fogalmára alapított megoldással a jogalkotó kizárja az olyan jogsértő magatartás szankcionálását is, amikor bár a jogsértés igazoltan bekövetkezett,⁷⁴³ mivel azonban az ellenőrzött egységben már nem található az ellenőrzés tárgya, a „*termékegyedek összessége*”, így nem is lehet már tételről, következésképpen az arra vonatkozó jogsértésről sem beszélni.

További érdekes problémát vet fel az élelmiszerek jelölésével, illetőleg a nyomon követhetőség előírásainak megsértésével kapcsolatos bírságszankciók elhatárolhatósága. Mindkét jogszabálysértés élelmiszer-biztonsági előírásokat szeg meg, de míg előbbi esetben a hatályos jelölési rendelet⁷⁴⁴ előírásainak megsértésével követi el élelmiszer-vállalkozás a jogszabálysértést, utóbbi esetben a nyomon követhetőségi előírásoknak nem tesz eleget.⁷⁴⁵ Előbbi esetben a bírság kiszabásánál az érintett tétel értékét és mennyiségét kell alapul venni, utóbbiban pedig tételenként ötvenezer forint a szankció. Bizonyos esetben a jelölési hiba (hiány) egyben nyomon követhetetlenséget is jelent, így felmerülhet a kérdés, hogy jogkövetkezményként melyik bírságszankció az alkalmazandó. Előfordulhat, hogy azonos tételből számos kiszerelés található meg az ellenőrzött egységben, a bírság ekkor az azonos tétel miatt csupán ötvenezer forintban állapítható meg, míg jelölési hiba esetében – tekintettel a tétel értékére és számára – e bírságnak a többszöröse is lehetne. A probléma egy – a normában egy másik esetkörre egyébként már részben hasonlóan megfogalmazott⁷⁴⁶ –, a bírságrendelet általános rendelkezései között szerepeltetendő generális szabály beiktatásával lenne orvosolható, miszerint:

„azonos cselekménnyel, azonos tételre vonatkozóan megvalósított többféle jogszabálysértés megvalósulása esetén a magasabb bírságszankcióval fenyegető jogkövetkezmény alkalmazandó.”

⁷⁴² Például: „*azonos megítélésű*”.

⁷⁴³ A jogsértés igazolt bekövetkezése a termékegyedek jelenléte nélkül, dokumentumokból is megállapítható, például egy szalmonellával fertőzött, egy gyártási időszakban előállított termékegyedek összessége esetében, amelyek már elhagyták a termelés helyszínét, de egy részük a kereskedelembe még ellenőrzés alá vonható, így a jogsértés a gyártás helyszínén is megállapításra kerülhetne. A jelenlegi szabályozás ezt nem támogatja, így a gyártás helyszínén eredetileg legyártott termékegyedek összessége – amelynek összes darabszáma jóval magasabb, mint egy-egy forgalmazás helyszínén – a bírság kiszabásánál nem vehető figyelembe.

⁷⁴⁴ 1169/2011/EU rend.

⁷⁴⁵ Éltv. 16. § (1) bek.

⁷⁴⁶ 194/2008. (VII.31.) Korm. rend. 7. § (2) bek., 9. § (2) bek.

Ez a szabály egyben megoldást kínálna a későbbiekben a jogalkalmazás során azonosítható egyéb hasonló problémákra is.

3.3. A bor minőségvédelmi bírság

A jogalkotó – az előzőekben ismertetetten – külön jogszabályban⁷⁴⁷ szerepelteti a szőlőtermesztésről és a borgazdálkodásról szóló előírásokat, amelyeknek megsértése esetén többek között a borászati hatóság⁷⁴⁸ minőségvédelmi bírsággal sújthatja a bortermelőt, emellett a törvényben meghatározott keretek között intézkedések megtételére is kötelezheti. Előbbi szankció esetében a bírság mértéke a kifogásolt tétel mennyiségétől, minőségétől, és a hiba súlyától függően legalább ötvenezer forint, de legfeljebb a borászati termék literenként háromezer forinttal számított összegének erejéig terjedhet.⁷⁴⁹ Az intézkedésként a hatóság többek között a borászati üzemet legfeljebb harminc napra ideiglenesen bezárhatja, gép, felszerelés, berendezés működését, csomagolóanyag felhasználását, tárolóhely vagy szállítóeszköz használatát megtilthatja, újbóli működését, használatbavételét, és használatban tartását feltételhez kötheti.

3.4. A termékpálya felügyeleti bírság

Ez a jogkövetkezmény nem az élelmiszerlánc szabályozásának tárgykörébe tartozó eszköz, azonban – a törvény céljaival összhangban – az élelmiszerlánc szereplők érdekét hivatott védeni, és ezen keresztül a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek kereskedelmét végző szervezetek, illetőleg a beszállítói közötti tisztességes üzleti magatartást kívánja biztosítani. Az e területre vonatkozó

⁷⁴⁷ Bortv.

⁷⁴⁸ Borászati hatósággként egyrészt a NÉBIH, másrészt pedig a megyei kormányhivatalok (azok élelmiszerlánc-felügyeleti szervei) járnak el.

⁷⁴⁹ Bortv. 51. § (2) bek. A bírság köztartozásnak minősül, így adók módjára behajtható, és az intézkedésekre kötelezéssel együtt is kiszabható.

jogszabály⁷⁵⁰ meghatározza a tisztességtelen forgalmazói magatartásokat, melyek közül példaként említhető a kereskedő számára egyoldalúan előnyös kockázatmegosztást eredményező előírása a beszállítóval szemben, a kereskedő részére megállapított jogkövetkezmény költségeinek áthárítása a beszállítóra, vagy többek között a forgalmazásra átvett termék ellenértékének az átvételt követő harminc napon túli kifizetése.⁷⁵¹ Az ügyben a közigazgatási eljárási törvényt alkalmazva a *mezőgazdasági szakigazgatási szerv* jár el,⁷⁵² részére a norma eljárásjogi többletjogosítványokat is biztosít.⁷⁵³ A jogszabály külön rendelkezik a jogkövetkezményekről és ezen belül is a bírságszankció mértékéről, melynek sajátossága, hogy a bírság kiszabását megelőzően az eljáró hatóságnak tájékoztatnia kell a kereskedőt az általa elkövetett jogszabálysértésről, aki/amely azt követően tíz napon belül kötelezettséget vállalhat arra, hogy a magatartását összhangba hozza a jogszabály előírásaival. Ennek elmaradása vagy be nem tartása esetén kerül sor a pénzbírság kiszabására,⁷⁵⁴ az eljáró hatóság az elmarasztalást közzé teszi a honlapján,⁷⁵⁵ valamint az illetékes minisztérium hivatalos lapjában. További sajátosság, hogy nincs helye az eljárás lefolytatásának, amennyiben más kapcsolódó jogszabály előírása⁷⁵⁶ alapján a kereskedő ellen eljárás indult és abban marasztaló döntés született, vagy kötelezettségvállalásra került sor, emellett az ügyben megindult eljárást fel kell függeszteni a más hatóság által megindított eljárás lefolytatásának idejére. A beszállítókkal szembeni tisztességtelen magatartás közvetve negatív hatással lehet az élelmiszer-biztonságra, mivel az érintett beszállító cégek a költségeik csökkentése érdekében kockázatosabb előállítási technológiák, illetőleg alacsonyabb minőségű alapanyagok alkalmazására kényszerülhetnek.

⁷⁵⁰ 2009. évi XCV. tv.

⁷⁵¹ 2009. évi XCV. tv. 3. § (2) bek. a), g), ha).

⁷⁵² A mezőgazdasági szakigazgatási szerv megegyezik az élelmiszerlánc-felügyeleti szervekkel.

⁷⁵³ 2009. évi XCV. tv. 4. § (3) bek.

⁷⁵⁴ A mértéke minimum százezer forint, maximum ötszázmillió forint, de legfeljebb az előző üzleti évben elért nettó árbevétel 10 %-a.

⁷⁵⁵ https://www.nebih.gov.hu/aktualitasok/tisztességtelen/tisztességtelen_forg_magatartas. (2016.02.28.).

⁷⁵⁶ A tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. tv. 21. §.

3.5. Eljárásjogi szankciók

Az anyagi jogi jogszabályok által meghatározott bírságok mellett másik bírságként alkalmazható a közigazgatási eljárási törvény által megfogalmazott eljárási bírság jogintézménye, amely egy szubjektív alapú szankció, célja a törvényben meghatározott, vagy hatósági eljárásban elkövetett jogellenes cselekvések – a prevenció célra való tekintettel történő – megakadályozása, elkövetésük esetén azok megtorlása. E jogkövetkezménynek tárgyi oldalát képezik az objektív elemek, az alkalmazásához azonban a szubjektív oldalnak, azaz a vétkességnek is fenn kell állnia.⁷⁵⁷ E bírságfajta alkalmazása mérlegelés tárgyát képezi, nem kötelezően alkalmazandó, azonban megfelelő eszközül szolgálhat az eljárás alá vont ügyfél jogkövető magatartásának kikényszerítéséhez.⁷⁵⁸ A vonatkozó jogszabály e kényszerítő eszközének hatékony alkalmazására példa az adatszolgáltatásra kötelezés lehet. Törvény vagy kormányrendelet kötelezővé teheti, hogy a hivatalból folytatott eljárásban az ügyfél a hatóság erre irányuló felhívására közölje az érdemi döntéshez szükséges adatokat, és jogkövetkezményeket állapíthat meg ennek elmulasztása vagy valótlan adatok közlése esetén. Amennyiben az ügyfél az ügy szempontjából jelentős valótlan tényről állít, illetve az adatszolgáltatási kötelezettségét nem teljesíti, az ügy eldöntése szempontjából jelentős tényről elhallgat, vagy valótlan adatot szolgáltat, eljárási bírsággal sújtható.⁷⁵⁹ A jogalkotó az adatszolgáltatási kötelezettséget az élelmiszerlánc törvényben rögzíti az élelmiszerlánc szereplők részére, mely szerint azok kötelesek felhívásra a részükre közens módon előírt, általuk kialakított és működtetett nyomon követhetőségi és visszahívási dokumentációs rendszer adatait az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv részére rendelkezésre bocsátani.⁷⁶⁰ Megjegyzendő továbbá, hogy az ügyfelet sújtó egyéb jogkövetkezmények egy része alól azonban a jogalkotó enged kimentést, például egy határidő be nem tartása esetén az igazolási kérelem jogintézményével.

⁷⁵⁷ PATYI: András: Az ügyfélre és más eljárási szereplőkre vonatkozó általános szabályok, In: *Közigazgatási hatósági eljárásjog* (szerk.: Patyi András), Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2009., 203-205. o.

⁷⁵⁸ Ket. 61. §. Az eljárási bírság mértéke a – már előzőekben is hivatkozottan – természetes személy esetén ötezer forinttól ötszázezer forintig, egyéb személyek, szervezetek esetében ötezer forinttól egymillió forintig terjedhet.

⁷⁵⁹ Ket. 51. § (3) bek., (5) bek.

⁷⁶⁰ Éltv. 16. § (2) bek.

A hatósági eljárások során alkalmazott szinte valamennyi bírsággal kapcsolatban megállapítható, hogy azok köztartozásnak minősülnek és adók módjára behajtandóak.⁷⁶¹ Ez alól a besorolás alól egyetlen kivétel említhető, amely a végrehajtási eljárás során kiszabható eljárási bírság.⁷⁶² E szankcióra a behajtás tekintetében külön szabály vonatkozik, mely alapján erre a pénzfizetési kötelezettségre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.⁷⁶³ Megjegyzendő, hogy e kivételre vonatkozó előírást a szövegkörnyezetével együtt szükséges értelmezni, melynek során tisztán elválasztható a végrehajtási eljárásban, illetőleg a hatósági eljárás más szakaszaiban alkalmazható eljárási bírság behajtására vonatkozó rendelkezés. Az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv által kiszabott bírságokat az érdemi döntés jogerőre emelkedését követő tizenötödik napig kell megfizetnie az élelmiszerlánc szereplőnek.⁷⁶⁴ A kiszabott bírság megfizetése alóli kibújás lehetőségét akadályozza az a rendelkezés, miszerint jogi személyre vagy nem jogi személy szervezetre kiszabott bírság meg nem fizetése és behajthatatlansága esetén a jogsértés elkövetésének idején helytállni köteles tag vagy vezető tisztségviselő lesz a kötelezett.⁷⁶⁵ Emellett – indokolással ellátva⁷⁶⁶ – a bírság kiszabásáról rendelkező határozat fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá is nyilvánítható.⁷⁶⁷ Ezek a garanciális elemek azonban az eljárási bírságokra – megfelelő jogszabályi felhatalmazás hiányában – nem alkalmazhatóak.

Tágabb értelemben jogkövetkezményeknek tekinthetők többek között a késedelmi pótlék,⁷⁶⁸ valamint az eljárási költségek is, melyek közül előbbi a meg nem fizetett bírságok és eljárási költségek összegeinek végrehajtásakor számítandóak fel, utóbbiakról rendszerint az elsőfokú határozat rendelkezik,⁷⁶⁹ ugyanakkor elképzelhetőek végrehajtáskor keletkező eljárási költségek⁷⁷⁰ is, amelynek összege a végrehajtást követően külön döntésben kerül meghatározásra,

⁷⁶¹ 2011. évi CXCV. tv. 42. § (1) bek., (3) bek.

⁷⁶² Ket. 134. § d), 125. § (2).

⁷⁶³ Ket. 125. § (5) bek.

⁷⁶⁴ Éltv. 64. § (1) bek.

⁷⁶⁵ Éltv. 64. § (4) bek.

⁷⁶⁶ Ket. 101. § (6) bek.

⁷⁶⁷ Éltv. 64. § (5) bek.

⁷⁶⁸ Ket. 132. § (2) bek., 133. §.

⁷⁶⁹ Éltv. 46. § (2) bek.

⁷⁷⁰ Ket. 153. § 12. pont.

vagy a végrehajtási eljárásban foganatosításra. Megjegyzendő, hogy a késedelmi pótlék és az eljárási költségek is köztartozásnak minősülnek és adók módjára behajtandóak.⁷⁷¹

4. Intézkedések

Az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek – a kapcsolódó normákban a meghatározott célok elérése érdekében – adott jogsértések esetében intézkedések megtételére is kötelezhetik az élelmiszerlánc szereplőket. Az intézkedések egyrészt lehetnek megelőző, vagy kárt enyhítő jellegűek (járványügyi intézkedések), másrészt jogkövetkezményként hárulnak a címzettekre, amelyeket kötelező végrehajtaniuk, ennek elmaradása esetén az eljáró hatóság a meghatározott cselekményt végrehajtja és a költségeket a kötelezettre terheli, vagy – akár ismételten is – eljárási bírságot szabhat ki annak érdekében, hogy rászorítsa az ügyfelet a meghatározott intézkedés elvégzésére.

Az elsőfokú döntések rendelkező részében előírt intézkedések kár vagy veszély elhárítását, emellett a jogszerű állapot helyreállítását célozzák, és – a fentiekben már kifejtetten, indokolt esetben – fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatónak nyilváníthatóak. Az anyagi jogi jogszabály által jogkövetkezményként rögzített intézkedések többek között a tevékenység végzésének határozott időre teljesen vagy részlegesen történő felfüggesztése, avagy korlátozása. Az előbbiek mellett említést érdemel a működés megtiltása, az újbóli működés feltételhez kötése, termék előállításának, tárolásának, szállításának, felhasználásának, forgalomba hozatalának, behozatalának, kivitelének, illetékességi területen való átszállításának feltételhez kötése, korlátozása, felfüggesztése, megtiltása; továbbá a termék lefoglalásának, forgalomból való kivonásának, visszahívásának, megsemmisítésének, illetőleg ártalmatlanításának elrendelése.⁷⁷²

A jogalkotó állat-járványügyi intézkedések címszó alatt is rögzített intézkedési kötelezettségeket, melyeknek célja elsődlegesen a járványveszély megelőzése, vagy

⁷⁷¹ 2011. évi CXCV. tv. 42. § (3) bek., Éltv. 46. § (4) bek.

⁷⁷² Éltv. 57. §.

a járvány következményeinek mérséklése. Ezek az intézkedések ugyanúgy kötelezik az élelmiszerlánc szereplőt, azonban végrehajtásukhoz rendszerint állami kártalanítás is társul.⁷⁷³ Közös jellemzőjük, hogy járványveszély megelőzése, vagy a járvány terjedésének megakadályozása érdekében ezek az intézkedések fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilváníthatóak. Ennek jogszabályi alapját a közigazgatási eljárási norma adja meg – törvényi felhatalmazásra utalva –, amelyet az élelmiszerlánc törvény tartalmaz.⁷⁷⁴ Az állat-járványügyi intézkedésekhez kapcsolódóan a szabályok között egyféle jogkövetkezményként értékelhetők a kártalanítás alóli kivételre vonatkozó előírások is.

A közigazgatási eljárási törvény – a fentiekben már szintén részletesen ismerttetten – is biztosít intézkedési formákat, melyek közül az ideiglenes intézkedést kötelező megtennie az eljáró hatóságnak, az ideiglenes biztosítási intézkedés vagy a biztosítási intézkedés alkalmazása pedig mérlegelés tárgyát képezi. Utóbbi segítségével például még az érdemi döntés meghozatala előtt végzésben a kötelezés tárgyát jelentő dologon zárlat rendelhető el,⁷⁷⁵ melynek 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 kógens elemként került megfogalmazásra, az eljáró hatóság eldöntheti annak használatát, amely bizonyos körülmények között szintén alkalmas lehet a kívánt cél elérésére. Például a lejárt fogyaszthatósági idejű állati eredetű élelmiszer (amely ekkor már állati melléktermékként kezelendő) megsemmisítését az érdemi döntésben kell előírni, a határozat meghozatalához azonban – az egyéb tartalmi elemek, így például a pénzbírság mértékének meghatározása, más intézkedések elrendelésének mérlegelése – több idő szükséges, az ellenőrzés helyszínén a lejárt élelmiszer változatlan formában történő fennmaradását viszont biztosítani kell a későbbi teljes megsemmisíthetőség érdekében. Megjegyzendő, hogy a gyakorlatban

⁷⁷³ Éltv. 54. § (1) bek., 55. §.

⁷⁷⁴ Ket. 101. § (5) bek. e), Éltv. 51. § (3) bek.

⁷⁷⁵ Ket. 29/A. § (1) bek.

a hatóság részéről az élelmiszerlánc törvény hasonló tartalmú intézkedése kerül alkalmazásra.⁷⁷⁶

Érdekes szabályozási hiba fedezhető fel egy kapcsolódó miniszteri rendelet⁷⁷⁷ előírásában, amely szerint az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv további vizsgálat nélkül lefoglalja és ártalmatlanításra utalja az állati eredetű élelmiszert, amennyiben azt tiltott módon hozták forgalomba; hamisított, vagy a fogyasztót félrevezető módon forgalmazták; nagyfokú érzékszervi elváltozást mutat; illetőleg a fogyaszthatósági határideje vagy minőség-megőrzési ideje lejárt.⁷⁷⁸ Rögzíteni szükséges, hogy bármely dolog lefoglalása nem érdemi, hanem közbenső döntés, amely egyrészt a további jogsértés elkövetésének megakadályozását szolgálja, másrészt bizonyítási eszközként az érintett dologgal kapcsolatos cselekményeket gátolja, harmadrészt pedig a határozat meghozatalához szükséges valamennyi bizonyítási eszköz és tényállási elem egyenkénti és együttes kiértékelése utáni döntés meghozatalához biztosítja az időbeli lehetőséget. Az ártalmatlanításra utalás már érdemi döntési körbe tartozó intézkedés, a dolog fizikai megsemmisítését megelőző döntés, amely a dolog természetéhez igazodó beavatkozási eljárást tartalmaz. Az ártalmatlanításra utalás alatt helyesen az értendő, hogy az eljáró hatóság az eljárás alá vont személyt érdemi döntésben az érintett dologgal kapcsolatban ártalmatlanításról történő gondoskodásra kötelezi. E fenti kétféle intézkedés tartalmát és célját tekintve nem alkalmazandó együtt, a lefoglalás végzésben, utóbbi pedig határozatban szerepeltetendő. További problémaként jelenik meg a rendelet logikájában, hogy a meghozandó határozatot követnie kell egy másik, ellenőrzési és/vagy élelmiszerlánc-felügyeleti bírságot tartalmazó határozatnak is, miután a rendeletben a döntés alapjaként felsorolt indokok mindegyike egyben bírság kiszabásának kötelezettségét is jelenti az eljáró hatóság részére. Ebből adódóan – ahogyan az már a határozatok halmozásának esetében is kifejtésre került –, amennyiben a rendelet előírásai kerülnek alkalmazásra, az elsőfokú hatósági eljárás egyrészt lezárul egy (helytelenül lefoglalást) és

⁷⁷⁶ Éltv. 57. § g).

⁷⁷⁷ Az állati eredetű élelmiszerekre vonatkozó egyes élelmiszer-higiéniai szabályokról szóló 66/2006. (IX. 15.) FVM rend.

⁷⁷⁸ 66/2006. (IX. 15.) FVM rend. 4. § (1) bek.

ártalmatlanításra utalást tartalmazó érdemi döntéssel, ezt követően az eljáró hatóságnak új eljárás megindítása nélkül meg kell hozni egy újabb érdemi döntést, amely a kiszabott bírság megfizetésére kötelezést tartalmazza. A fentiek azonban álláspontom szerint súlyos eljárási hibaként értelmezhetők.

Az intézkedések között sajátos jogintézmény a forgalmi korlátozás, amelyet az élelmiszerlánc törvény egyrészt az állat-járványügyi intézkedések, másrészt pedig az intézkedések, mint jogkövetkezmények között kissé eltérő megfontolásból nevesít.⁷⁷⁹ Amíg előbbi egy gyors, ideiglenes jellegű, addig az utóbbi jellemzően egy végső döntés tartalmi elemeként jelenhet meg. Emellett szükségszerűnek ítélem e jogintézmény alkalmazhatóságát az uniós szabályozás kapcsolódó normáival együtt értelmezni. Az élelmiszerjog általános elveit rögzítő EK alaprendelet az élelmiszerjog általános követelményei körében többek között kimondja, hogy abban az esetben, ha egy nem biztonságos élelmiszer része egy azonos élelmiszerekből álló tételnek, küldeménynek és szállítmánynak, abból kell kiindulni, hogy a tétel, küldemény és a szállítmány többi része sem biztonságos. Ez alól kivételt jelent, ha a részletes átvizsgálás során a tétel, küldemény és szállítmány többi részében az élelmiszer nem biztonságos voltára utaló bizonyítékot nem találnak.⁷⁸⁰ E rendelet egy további része kifejti, miszerint az a körülmény, hogy egy élelmiszer megfelel az adott élelmiszerre vonatkozó meghatározott követelményeknek, nem akadályozza meg az illetékes hatóságokat az élelmiszer forgalomba hozatalát korlátozó intézkedések meghozatalában vagy az élelmiszer piacról való kivonásában, amennyiben felmerül a gyanú, hogy a követelmények teljesülése ellenére az élelmiszer nem biztonságos.⁷⁸¹ A gyanú kifejezés tartalmilag egy nem bizonyított tényre utal, melynek fennállása esetén a jogalkotó már intézkedések meghozatalára ad felhatalmazást a jogalkalmazó részére. Itt kívánok utalni a fentiekben részletesen kifejtett álláspontomra az ideiglenes vagy az azonnali intézkedés kötelező alkalmazásával kapcsolatban.

⁷⁷⁹ Éltv. 51. (3) bek. c). Az Éltv. 57. § f) pontja szerint: „*termék (...) forgalomba hozatalát, behozatalát (...) korlátozhatja...*”

⁷⁸⁰ 178/2002/EK rend. 14. cikk (6) bek.

⁷⁸¹ 178/2002/EK rend. 14. cikk (8) bek.

A gyanú esetére a hatósági ellenőrzésekre vonatkozó uniós rendelet is tartalmaz előírásokat, mely kimondja, hogy amennyiben felmerül a szabályok be nem tartásának gyanúja, ha kétséges a szállítmány azonossága, vagy a tényleges rendeltetési állomása, avagy a szállítmány és a hiteles biztosítékok egyezősége, az illetékes hatóság ellenőrzéseket végez a gyanú vagy kétségek megerősítése érdekében. Az ellenőrzések eredményeinek elkészültéig a hatóság az érintett szállítmányt zárolás alá helyezi. A hatósági intézkedések jogszerűségének alátámasztására további jogforrásként bírósági döntések is felhozhatóak. Ezek közül az egyikben a Kúria leszögezi, hogy a vonatkozó uniós rendelet szerint az élelmiszerjognak az emberi élet- és egészség magas szintű védelmét, valamint a fogyasztói érdek védelmét kell szolgálnia. Egy közigazgatási és munkaügyi bíróság által hozott döntésben pedig megállapítást nyert, miszerint a hatóság már gyanú alapján is intézkedhet, nem szükséges tehát kétséget kizáró bizonyítékot ilyen esetben azonnal beszereznie, valamint azt, hogy az élelmiszer-biztonság szempontjából a nyomon követhetetlen, jelöletlen termékek esetében az eljáró hatóság részéről mindenképpen szükséges az azonnali, haladéktalan intézkedés.⁷⁸² A fentieket értékelve a jogalkotó és a jogalkalmazó egyaránt úgy ítéli meg, hogy – már csupán a gyanú felmerülésének esetén is – az eljáró hatóság intézkedéshez nagyobb társadalmi érdek fűződik, mint ami az élelmiszerlánc szereplőjének az egyéni gazdasági érdeke. A gyanú esetén meghozott intézkedés azonban nem érdemi döntés, így az eljáró hatóságnak további kötelezettsége a jogsértő magatartás kétséget kizáró bizonyítása.

⁷⁸²882/2004/EK rend. 18. cikk. A Kúria Kfv.III.37.513/2012/5. számú ítélete, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.29.970/2013/3. számú ítélete, lásd bővebben DR. KERESZTÉNY: i.m. 33-34., 36., 38., 41. o.

II. fejezet: A végrehajtási eljárás sajátosságai

1. A döntések végrehajtásának egyes kérdései

A közigazgatási eljárás eshetőlegesen szakaszaként a végrehajtási eljárásnak abban az esetben van kiemelkedő jelentősége, amennyiben egy társadalomban az önkéntes jogkövetésre csekélyebb a hajlandóság. Bár Magyarországon a rendszerváltoztatással a jogrendszerben jelentős változások következtek be, a végrehajtás átfogó, annak eredményességére és hatékonyságára kiható, valamint az eredetileg kívánt cél elérését korszerűen biztosító átalakítása még várat magára.⁷⁸³ Az élelmiszerlánc szabályozásában a hatósági eljárás egyik lehetséges eredménye a jogkövetkezmények alkalmazása, melyek az elsőfokú hatósági döntésekbe foglalva kerülnek az ügyfél részére megállapításra.⁷⁸⁴ Ezen döntések ellen az ügyfél jogorvoslattal élhet, melyben beadványát rendszerint a másodfokú hatóság bírálja el, országos illetékességgel rendelkező hatóságok döntései esetében pedig bírósági felülvizsgálat vehető igénybe.⁷⁸⁵ A döntésben foglalt kötelezések elmaradása esetén az elsőfokú hatóság kötelezettsége a döntés végrehajtásáról történő intézkedés. A végrehajtás alá tartozó döntések esetkörével kapcsolatosan érdemes megvizsgálni az élelmiszerlánc felügyeleti szervek által követett gyakorlatot, összevetni azokat a jogszabályok előírásaival, és feltárni az esetleges problémákat. Az elsőfokú hatósági határozat jogerőre emelkedését követően⁷⁸⁶ az abban foglalt jogkövetkezményeket az eljárás alá vont személynek kötelező végrehajtania.⁷⁸⁷ A jogkövetkezményeket – a korábbiakban már kifejtetten – az élelmiszerlánc törvény intézkedésben, bírságban, valamint figyelmeztetésben állapítja meg. A döntések végrehajtásával

⁷⁸³ LUX Anita – PAULOVIĆ Anita: *Jogerő és végrehajtás az államigazgatásban*, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XX/2.(2002), 423-424. o.

⁷⁸⁴ Lásd bővebben: Éltv. VI. fejezet, 882/2004/EK rend. 54-55. cikk.

⁷⁸⁵ A bírósági felülvizsgálattal kapcsolatosan lásd bővebben: TURKOVICS: *A közigazgatási...*, 125-126. o.

⁷⁸⁶ FARKAS Imre: *Végrehajtás*, In: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja* (szerk.: Kilényi Géza), Complex Kiadó Budapest, 2009, 426-427. o.

⁷⁸⁷ A jogerővel kapcsolatos elméleti kérdéseket lásd bővebben PAULOVIĆ Anita: *A jogerő kérdése a perjogtudományban és a közigazgatásban*, Miskolci Jogi Szemle, 5. évfolyam (2010) 1. szám 40-57. o.

kapcsolatban az első két jogkövetkezmény típus értelmezhető.⁷⁸⁸ Az előzőekben már említetten, az intézkedések körében a törvény két jelentős kört, így a járványügyi (ezen belül például az állat-járványügyi) intézkedéseket, valamint az egyéb, jogkövetkezményként elrendelhető intézkedéseket határolja el egymástól, melyek közül az eljárás alá vont személy részére egyszerre többféle is előírható.⁷⁸⁹ Ezek között vannak tűrésre, illetőleg cselekvésre kötelező tartalmúak,⁷⁹⁰ a bírság esetében pedig a megállapított összeget a kötelezettnek a határozat jogerőre emelkedését követően tizenöt napon belül az elsőfokú hatóság számlájára be kell fizetnie.⁷⁹¹ Az ügyfél teljesítési kötelezettsége már az alakilag jogerős határozat alapján fennáll.⁷⁹²

Bizonyos esetekben azonnali beavatkozást tartalmazó intézkedések is szükségesek lehetnek, ezek egy része végzés, másrészt pedig fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható döntés (határozat vagy végzés) formájában ölthet testet. Előbbi esetkörben – a korábbiakban már kielemeztetett – az érintett hatóság tekintet nélkül a joghatóságára, valamint a hatáskörére és az illetékességére hivatalból köteles megtenni azt az intézkedést, amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna. Ez egyrésztől egy azonnali cselekvésre kötelezést jelenthet az ügyfél részére, a cselekvés bármely okból történő elmaradása esetén pedig foganatosítania kell az előírt intézkedést. A döntést hozó hatóság e körben nincs teljes körű információk birtokában, emiatt nem tekintendő a döntése érdeminek, emiatt a döntés formája végzés.

A fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható határozatok esetkörében az elsőfokú hatóságnak szükséges döntésének e súlyosságát indokolnia, és az önkéntes végrehajtás elmaradása esetén mérlegelve dönt a – meghatározott cselekmény – saját hatáskörben történő foganatosításáról.⁷⁹³ A fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtás jogintézményét – a már említettek szerint – a közigazgatási eljárási

⁷⁸⁸ VARGA ZS. András: Jogerő és végrehajthatóság a hatósági eljárásban, In: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban* (szerk.: Patyi András), Dialóg Campus Kiadó, 2012, 560. o.

⁷⁸⁹ Éltv. 51. § (3) bek., 57-58. §.

⁷⁹⁰ Például az fertőző betegségben szenvedő állat leölését (kártalanítás mellett) az állattartó köteles tűrni, illetőleg az állattartási hely fertőtlenítését kötelező elvégeznie.

⁷⁹¹ Éltv. 64. § (1) bek.

⁷⁹² VARGA ZS.: *Jogerő...*, 556. o. Az alaki és anyagi jogerő beálltát, különbözőségeit és joghatásait lásd bővebben: 552-559. o.

⁷⁹³ FARKAS: i.m. 433. o.

törvény biztosítja az elsőfokú hatóság számára.⁷⁹⁴ Ezeket jogszabály részben az életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése esetében, részben pedig az élelmiszerlánc-felügyeletével kapcsolatos döntések körében nevesíti. Ez utóbbi eseteket az élelmiszerlánc törvény taxatív felsorolja, és mindezek tekintetében indokolási kötelezettsége van az elsőfokú hatóságnak.⁷⁹⁵ A törvény az országos főállatorvos rendkívüli élelmiszerlánc-eseményre vonatkozó döntéseivel kapcsolatban az alábbiakat rögzíti:

*„Az országos főállatorvos rendkívüli élelmiszerlánc-eseményre vonatkozó (...) határozatát a miniszter által vezetett minisztérium hivatalos lapjában, honlapján, valamint a nemzeti hírügynökségen keresztül kell közzétenni. Az így közzétett határozat fellebbezésre tekintet nélkül azonnal végrehajtandó.”*⁷⁹⁶

A jogszabály e rendelkezése korrekcióra szorul. Az országos illetékességgel rendelkező személy vagy szerv döntését nem követheti egy másodfokú határozat – ennek okán fellebbezést nem is tud benyújtani a döntés ellen az ügyfél, jogorvoslat igénybe vétele esetén az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság ítéletben dönt az ügyfél által benyújtott felülvizsgálati kérelemről –, így az e személy által meghozott döntéssel kapcsolatban az ügyfél részére történő közlésével már beáll az alaki jogerő.⁷⁹⁷ A jogerős döntés – mint bármely más jogerős döntés, az esetlegesen meghatározott határidő elteltéig – az ügyfél részéről végrehajtandó. A kötelezés azonnali végrehajtandósága a döntés jogerejéből fakad, nem pedig az „*azonnal végrehajtandó*” kifejezés alkalmazásából. Az előbbiekből adódóan az ügyfél részéről a végrehajtási kötelezettség nem csupán a fentiekben idézett „*így közzétett határozat*”, hanem – amennyiben egyéb határidőt a teljesítésre nem tartalmaz – valamennyi határozat sajátja. Az idézett jogszabályhely valójában csupán egyetlen többlet tartalmi elemmel bír, ez pedig a döntés azonnali végrehajtásának kötelezettsége. Ez tükrözi leginkább a jogalkotó szándékát, ugyanis rendkívüli-élelmiszerlánc esemény során késlekedésnek helye nincs. Ez egyben azt is jelenti,

⁷⁹⁴ VARGA ZS.: *Jogerő...*, 561. o.

⁷⁹⁵ Ket. 101. § (5) bek. a), e), Éltv. 42. § (1) bek., 64. § (5) bek.

⁷⁹⁶ Éltv. 42. § (4) bek.

⁷⁹⁷ Éltv. 39. § (4) bek. o).

hogy a végrehajtást a határozatot hozó személy a gyakorlatban az országos vagy a területileg illetékességgel rendelkező hatóságon⁷⁹⁸ keresztül ellenőrzi, és – amennyiben az ügyfél a határozatban foglalt rendelkezést azonnal nem hajtotta végre – meg kell tennie a szükséges intézkedéseket a végrehajtás fogatosításával kapcsolatosan.

Felmerülhet a kérdés, hogy az azonnali intézkedést kívánó, nem országos illetékességgel rendelkező személyek⁷⁹⁹ esetében a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítható határozatok alkalmas eszközül szolgálhatnak-e az életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése, valamint az élelmiszerlánc törvény által felsorolt esetek tekintetében. Amennyiben a döntést hozó szerv a határozat meghozatalához elegendő adattal, bizonyítási eszközzel és információval rendelkezik, érdemben képes dönteni. A határozat formájában hozott döntés alkalmas a kívánt joghatás kifejtésére, tekintettel arra, hogy az ügyfél által végre nem hajtott cselekmény fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható, azaz a hatóság által fogatosítható. Amennyiben viszont az eljáró hatóság nincs minden információ birtokában, azonban az intézkedés késedelme elháríthatatlan kár vagy veszély bekövetkeztével járna, mérlegelés nélkül köteles megtenni azt az intézkedést, amely alkalmas azok megelőzésére, enyhítésére. Ennek formája végzés, az abban foglaltak az ügyfélre kötelezőek és végrehajtandóak, a kötelezés teljesítésének elmaradása esetén pedig az intézkedést hozó hatóságnak azonnal intézkednie kell a fogatosításról, miután meg kell tennie minden szükséges, és arra alkalmas intézkedést. Az ügyfél e végzéssel szemben az elsőfokú eljárást lezáró határozattal együtt élhet jogorvoslattal.

⁷⁹⁸ A NÉBIH, vagy a területi illetékességgel rendelkező élelmiszerlánc-felügyeleti szervek.

⁷⁹⁹ NÉBIH, országos főállatorvos.

2. A meghatározott cselekmény végrehajtásának fogantatása

Az élelmiszerlánc-felügyelettel kapcsolatos eljárásokban a végrehajtás fogantatására az eljárási norma rendelkezései az irányadóak.⁸⁰⁰ Ezek alapján az elsőfokú hatóságnak kötelezettsége a döntés rendelkező részébe foglalt cselekvés (intézkedés) ügyfél általi végrehajtásának ellenőrzése.⁸⁰¹ A kötelezettség főszabály szerint a jogerőssé vált döntést követően terheli, azonban előfordulhat ettől rövidebb határidőt tartalmazó, akár a határozat közlésének napjától számítva azonnali végrehajtást tartalmazó rendelkezés is, amely rendszerint együtt jár a határozat fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóvá nyilvánításával.⁸⁰² Amennyiben az ügyfél a kötelezést nem teljesítette, a hatóságnak a teljesítés elmaradásának időpontjától számítva nyolc napon belül intézkednie kell az általa meghatározott cselekmény fogantatásáról.⁸⁰³ A meghatározott intézkedés végrehajtása logikailag abban az esetben fogantatítható az eljáró hatóság részéről, amennyiben az tevése irányul. Az ügyfelet valamely cselekménytől való tartózkodásra kötelező intézkedés be nem tartása esetén – az előzőekben már említettten – az eljáró hatóság egyéb intézkedések megtételével tudja kényszeríteni az ügyfelet a jogkövető magatartásra. Az elmaradt cselekmény fogantatása, illetőleg az egyéb intézkedések megtételén felül az eljáró hatóság főszabály szerint az ügyfelet élelmiszerlánc-felügyeleti bírsággal sújtja.⁸⁰⁴ A meghatározott cselekmény teljesítésének elmaradása esetén azt a végrehajtást fogantató szerv a kötelezett költségére és veszélyére elvégeztetheti, vagy – amennyiben a teljesítés elmaradása a kötelezettnek felróható – az ügyfél jövedelmi viszonyainak vizsgálata nélkül eljárási bírságot szabhat ki.⁸⁰⁵ E bírság mértékét e jogszabály által meghatározott keretek között az eljáró hatóság mérlegeléssel állapítja meg.⁸⁰⁶ A végrehajtás során felmerült, az eljárási törvény érintett jogszabályhelyének felsorolt pontjaiban

⁸⁰⁰ Ket. 124. § a).

⁸⁰¹ FARKAS: i.m. 428. o.

⁸⁰² Ket. 124. § a).

⁸⁰³ Ket. 127. § (1)-(3) bek.

⁸⁰⁴ Éltv. 63. § (1) bek. b).

⁸⁰⁵ Ket. 134. § a), d).

⁸⁰⁶ Ket. 61. § (2) bek.

rögzített költségek viselője az eljárási cselekménnyel kapcsolatban marasztalt ügyfél.⁸⁰⁷ A meghatározott cselekmény végrehajtásának foganatosításával kapcsolatosan felmerült költségeket eljárási költségként a törvény külön nevesíti, amelyek a bírsághoz hasonlóan adók módjára behajtandó köztartozásnak minősülnek.⁸⁰⁸ Megjegyzendő továbbá, hogy a közigazgatási eljárási törvény a végrehajtási eljárásban előírt rendelkezéseinek kiegészítéseként – az eltéréseket is megjelölve – a bírósági végrehajtási eljárásra vonatkozó jogszabályt nevesíti.⁸⁰⁹

3. A végrehajtási eljárás megindításának kérdései

A jogalkotó meghatározza a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal és a fővárosi és megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szervei közötti kapcsolatokat. Ennek keretén belül – a korábbiakban már bemutatottan – többek között rögzítésre került, hogy utóbbiak a kiadott szakmai eljárásrendek és útmutatók alapján kötelesek végezni az ellenőrzéseket és a szakmai tevékenységeiket, valamint a meghatározott minőség-irányítási elvek, és megállapodások figyelembe vételével ellátni a feladataikat.⁸¹⁰

A korábbiakban már vizsgálat tárgyává tett útmutató egyes, végrehajtással kapcsolatos elemei a kapcsolódó jogszabályi előírásokkal ellentétesek, amelyre jó például szolgál az útmutató azon szabálya, miszerint a hatósági eljárásban pénzkövetelés végrehajtása esetén az elsőfokú hatóságnak nem kell megindítania a végrehajtási eljárást. Az útmutató előírásai alapján:

„Az Éltv. 46. § (4) bekezdése szerint a meg nem fizetett eljárási költségek és késedelmi pótlékok is adók módjára behajtandó köztartozásnak minősülnek.

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (továbbiakban: Art.) 4. § (2) bekezdése értelmében az Art. rendelkezéseit kell alkalmazni az adók módjára behajtandó köztartozások esetén. Az Art. 5. § (2) bekezdése alapján az adóügyekben

⁸⁰⁷ Ket. 156. §.

⁸⁰⁸ Ket. 153. § 12. pont.

⁸⁰⁹ Ket. 125. § (2) bek.

⁸¹⁰ 22/2012. (II. 29.) Korm. rend. 4. § (1) bek. c), (2) bek.

nem kell alkalmazni a Ket. végrehajtási eljárásra vonatkozó szabályait a határozat jogerőre emelkedésére vonatkozó szabályok kivételével.

*Az adók módjára behajtandó köztartozás végrehajtása iránti megkeresésre, annak tartalmára az Art. 161. §-a ad iránymutatást. Az illetékes adóhatóságot levélben kell megkeresni, nem kell a végrehajtás megindításáról végzést hozni, mivel adóügyekben nem kell alkalmazni a Ket. végrehajtási eljárásra vonatkozó szabályait.*⁸¹¹

Az útmutató előírásával szemben azonban a közigazgatási eljárási törvény a végrehajtás megindításával kapcsolatban az alábbiakat írja elő:

*„Az elsőfokú hatóság megindítja a végrehajtást, ha megállapította, hogy a végrehajtható döntésben elrendelt kötelezettség teljesítése határidőre nem vagy csak részben, vagy nem az előírásoknak megfelelően történt...”*⁸¹²

*„Ha a végrehajtást nem az elsőfokú hatóság foganatosítja, a végrehajtás megindításáról az elsőfokú hatóság - a rendelkezésére álló adatok vagy a hatósági ellenőrzés eredménye alapján - végzést hoz, amelyet közöl a végrehajtást foganatosító szervvel is. Ilyen esetben a végrehajtás a végrehajtást foganatosító szervvel való közlést követő napon indul meg.”*⁸¹³

„A végzés tartalmazza

a) az elsőfokú hatóság nyilvántartásában vagy az ügy irataiban rendelkezésre álló, a végrehajtáshoz szükséges adatokat, és

b) pénzfizetési kötelezettség végrehajtása esetén a késedelmi pótlék mértékét.

*A végzés ellen a kötelezett kizárólag jogszabálysértésre hivatkozással élhet fellebbezéssel. A fellebbezésben elő kell adni annak alapjául szolgáló tényeket, és csatolni kell az azt alátámasztó bizonyítékokat. A fellebbezésnek a végzés végrehajtására nincs halasztó hatálya.”*⁸¹⁴

Az útmutató előírásaiban jogértelmezési hiba rejlik. E tekintetben az Art. címzettje a végrehajtás foganatosítását végző adóhatóság. E hatóság eljárásában nem kell alkalmazni a közigazgatási eljárási törvény előírásait a végrehajtás

⁸¹¹ Hatósági útmutató II. fejezet 19-20. o.

⁸¹² Ket. 127. § (1) bek.

⁸¹³ Ket. 127. § (4) bek.

⁸¹⁴ Ket. 127. § (5)-(6) bek.

foganatosítására vonatkozóan. Az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv részére egyrészt az alkalmazandó eljárási norma, másrészt az élelmiszerlánc törvény egyértelműen meghatározza a közigazgatási eljárási törvény kötelező alkalmazását, amely érintett szabályainak alkalmazása alóli kivételként nem tartalmaz eltérő rendelkezést.⁸¹⁵ A fenti összefüggésben a helyes értelmezés és alkalmazás alapján az elsőfokú hatóság – mivel nem ez a hatóság a végrehajtást foganatosító szerv – végzésben köteles megindítani az ügyféllel szemben a végrehajtási eljárást.⁸¹⁶ Ezzel hozza tudomására az ügyfélnek, hogy a végrehajtás ellene megindításra került, valamint közli az eljárás alapjául szolgáló adatokat, tényeket, illetőleg tájékoztatja az ügyfelet arról, hogy a foganatosítás érdekében megkeresi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező adóhatóságot. Emellett e döntésben biztosítja az ügyfél részére a végrehajtással szembeni fellebbezés jogát is, amelyet a kötelezett a kapcsolódó jogszabályhely alapján gyakorolhat.⁸¹⁷ Az elsőfokú hatóságnak a döntést – az Art. által megkövetelt megkereső levéllel együtt – kötelezően meg kell küldenie az adóhatóság részére. A címzett hatóság részére történt közlés időpontját követő napon indulhat meg a végrehajtás, azaz a végrehajtás foganatosításának ez a nap lesz a kezdőnapja. Így lesz koherens a közigazgatási eljárási és az adózás rendjéről szóló törvény, ezért nem szükséges az Art. szerint a végrehajtást foganatosító adóhatóságnak az eljárást megindítania, illetőleg az eljárási törvénynek az eljáráshoz kapcsolódó szabályait a végrehajtás tekintetében alkalmaznia. Amennyiben ez az aktus hiányzik, azaz a végrehajtás foganatosítására jogszabály által kijelölt adóhatóság részére nem kerül közlésre az elsőfokú hatóság által az ügyfél részére kibocsátott – végrehajtás megindításáról szóló – végzés, a végrehajtás foganatosítása valójában nem indulhat meg, mert hiányzik az ezt kiváltó közigazgatási aktus. Ennek hiányában a végrehajtás foganatosítása jogszerűtlen, ami miatt az ügyfél a foganatosító hatóság eljárásával szemben végrehajtási kifogással élhet.⁸¹⁸ Megjegyzendő, hogy abban az esetben, amikor az eljáró hatóság foganatosítja a végrehajtást, nem szükséges az eljárást külön megindítania.⁸¹⁹

⁸¹⁵ Éltv. 39. § (1) bek.

⁸¹⁶ GYURITA E.: i.m. 574. o.

⁸¹⁷ Ket. 127. § (6) bek.

⁸¹⁸ Ket. 144. § (2) bek.

⁸¹⁹ Ket. 127. § (3) bek., például a meghatározott cselekmény végrehajtása.

4. A pénzkövetelés végrehajtásának fogatosításáa

A jogerős döntések által az ügyfél részére megállapított bírságok, eljárási bírságok és költségek és esetleges késedelmi kamatok adók módjára behajtandó köztartozásnak minősülnek,⁸²⁰ amelyeket a hatáskörrel rendelkező, illetékes adóhatóság fogatosít.⁸²¹ Felmerül a kérdés, hogy az eljáró hatóság által alkalmazott jogkövetkezmények egyes hatásai mennyire képesek érvényesülni, azaz a társadalom rosszallásának kifejezése mellett, a generális, valamint a speciális prevenciós hatás képes-e beváltani a hozzá fűzött reményeket, így azt, hogy a kötelezett személy, illetőleg az ő példájából okulva bárki más tartózkodjon a további jogsértő magatartásoktól. Ezek sikeressége nagymértékben múlik a közigazgatási eljárás végrehajtási szakaszának eredményességén. A közigazgatási eljárásban preventív hatással három jól elkülöníthető jogintézmény, az ellenőrzés, a szankció, és a végrehajtás rendelkezik.⁸²² Előbbi pontos, jogszerű, és eredményes elvégzése önmagában még nem képes prevencióra, csupán akkor ér célt, amennyiben ezt követően egy megfelelő szankciórendszer elemei kerülnek alkalmazásra. A szigorú szabályok azonban az eredményességgel sajnos nem mutathatnak egyenes arányosságot, miután a jogsértő ügyfelek között a jóhiszemű és az utilitarista szemlélettel bírók mellett számos olyan, a szabályokat szándékosan megkerülő akad, akivel szemben a végrehajtási eljárások sorra eredménytelennek bizonyulnak. Emiatt nem elégséges csupán a bírságszankciók mértékének emelése, emellett a behajthatóság eredményességének növelése, valamint egyéb eszközök alkalmazása is szükségessé válik.⁸²³ Az élelmiszerlánc törvény sajátossága, hogy amennyiben a jogi személy vagy egyéb szervezet a kiszabott bírságot nem fizeti

⁸²⁰ 2011. évi CXCV. tv. 42. § (3) bek., Éltv. 46. § (4) bek.

⁸²¹ A 2003. évi XCII. tv. 146. § (2) bekezdése alapján jogi személy és egyéb szervezet esetében az eljáró szerv az állami, magánszemély esetében az önkormányzati adóhatóság, ezalól tesz kivételt a törvény (2a) bekezdése, mely szerint a fővárosi és megyei kormányhivatalok megkeresése alapján az illetékes állami adóhatóság jár el.

⁸²² TURKOVICS István: A végrehajtás, mint prevenció?!, In: *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében* (szerk.: Fazekas Marianna). Posztdoktori konferencia 2013. június, 6-7., Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Budapest, 2013, 291, 293-296. o.

⁸²³ A követelés behajthatóságának biztosítékául szolgálhatna nagyobb értékű termelési eszközök lefoglalása is, amelyeknek árverezés útján történő értékesítéséből befolyt összege fedezetet teremthetne a köztartozásra. Ez a megoldás részletes kidolgozást igényelne, amely a Nemzeti Adó-és Vámhivatal feladatkörét is érinthetné.

meg és azt tőle nem lehet behajtani, a bírság megfizetésére a jogsértés elkövetése idején helytállni köteles tagot, vezető tisztségviselőt, illetve azt a személyt kell a bírság megfizetésére kötelezni, aki a jogi személy vagy a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kötelezettségeiért a törvény alapján felel.⁸²⁴ E rendelkezéssel többek között a felszámolási eljárást követően megszűnt jogi személy vagy egyéb szervezet részére kiszabott bírság érvényesítése is biztosított, ennek azonban feltétele, hogy az elsőfokú hatóság az érintett személy ellen megindított felszámolási eljárásba a felszámolás közzétételétől számítva száznóvelezen napon belül hitelezőként bejelentkezzen, mert ennek elmaradása jogvesztéssel jár, azaz a hitelezői igény (a bírság) a törvény erejénél fogva megszűnik.⁸²⁵ A törvény által biztosított fenti jogintézmény elméletileg megoldással kecsegtet, azonban az azt alkalmazó hatóság két gyakorlati nehézséggel találja szembe magát. Egyrészt a csőd és/vagy felszámolási eljárás akár évekig elhúzódó folyamat, melynek lezárultával lehet csupán megállapítani azt, hogy a bírság megfizetésére kötelezhető-e a megnevezett mögöttes felelős, másrészt vele szemben is megmarad az alapkérdés, hogy rajta eredményesen végrehajtható-e a követelés. Megoldásként kínálkozik az elsőfokú hatóság részére biztosítandó azon lehetőség, miszerint a csőd vagy a felszámolási eljárás megindításával egyidejűleg a helytállási kötelezettséggel érintett tag mögöttes felelőssége egyetemlegessé váljon, és ezáltal vele szemben azonnal bírságfizetésre kötelező határozat legyen kibocsátható, mely biztosíték szövegének beültetése a kapcsolódó eredeti rendelkezésbe lenne kívánatos⁸²⁶ például az alábbi kiegészítő mondattal:

„A helytállni köteles tagot, vezető tisztségviselőt, illetőleg személyt az eredetileg kötelezett élelmiszerlánc szereplő csőd, vagy felszámolási eljárása esetén egyetemleges felelősség terheli.”

Emellett a gyakorlatban a kisebb mértékű bírságok érvényesíthetőségéhez eszközül szolgálhatna a korábbiakban már kifejtett közigazgatási helyszíni bírság bevezetésének jogintézménye az élelmiszerlánc szankciórendszerébe, illetőleg a végrehajtás foganatosításának eredményesebbé tétele, amelyre történtek előre

⁸²⁴ Éltv. 64. § (4) bek.

⁸²⁵ 1991. évi XLIX. tv. 37. § (3) bek.

⁸²⁶ Éltv. 64. § (4) bek.

mutató lépések az állami adóhatóság privilegizált státusának biztosításával.⁸²⁷ A fentiek mellett megjegyzendő, hogy a bírság kiszabásáról rendelkező határozat fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatósága rendelhető el, ennek alkalmazhatósága azonban alapos indokolási kötelezettséget ró az elsőfokú hatóságra.⁸²⁸

III. fejezet: Szabálysértési és büntetőjogi kapcsolódási pontok

1. Szabálysértési aspektusok

Az előzőekben a szabálysértési törvényből már idézett jogszabályhely szerint:
*„Aki élelmiszer-előállítási vagy - forgalmazási tevékenységet engedély vagy bejelentés nélkül végez, szabálysértést követ el.”*⁸²⁹

E jogszabálysértés szankcionálására a jogalkotó a járási hivatalt ruházta fel hatáskörrel.⁸³⁰ A fentiekben már kifejtetten az élelmiszerlánc törvényben a személyi hatály vonatkozásában szabályozási hiba rejlik, mivel a nem vállalkozóként, engedély nélkül történő élelmiszer-előállítás és/vagy forgalmazás élelmiszer-minőségi és biztonsági kontrollját a norma – tartalmi hiányosságok miatt – kizárja. Emiatt az engedély nélkül élelmiszert előállító és/vagy forgalmazó természetes személyt az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv hatáskör hiányában nem tudja eljárás alá vonni. Az élelmiszerlánc törvény személyi hatályát érintő kívánatos korrekció elmaradása esetén – az előzőekben ismertetetten – megoldást jelentene a szabálysértési törvény alkalmazásához az élelmiszerlánc felügyeleti szervek részére szükséges hatáskör biztosítása. Megjegyzendő, hogy a hatályos szabályozás hatáskörrel rendelkező hatóságként generálisan a járási hivatalt jelöli meg, így e

⁸²⁷ 2015. évi CLXXXVI. tv. 85. § (3) bek.

⁸²⁸ Éltv. 64. § (5) bek.

⁸²⁹ Szabs. 238. §.

⁸³⁰ Szabs. 38. § (1) bek.

szervezeti egység vonatkozásában belső szabályozással lehetséges a feladatot a hivatal élelmiszerlánc-felügyeleti szervéhez telepíteni. A fővárosi és megyei kormányhivatalok egyéb – többes hatásköri kijelölés miatt – hatáskörrel rendelkező élelmiszerlánc-felügyeleti szervei részére pedig a szabálysértési törvényben szükséges hatáskört biztosítani.

Az élelmiszerlánc-biztonsággal kapcsolatos másik fontos szabálysértési tényállás szerint:

„Aki rossz minőségű terméket jó minőségű terméként előállít, értékesít, használatba ad, illetve forgalomba hoz, vagy ezek iránt intézkedik, feltéve, hogy a termék értéke a százezer forintot nem haladja meg, szabálysértést követ el.”⁸³¹

E jogsértő cselekményhez kapcsolódó jogkövetkezmény sajátja, hogy amennyiben a termék értéke a százezer forintot meghaladja, a jogalkotó azt bűncselekményként értékeli.

2. Az élelmiszerlánc büntető törvényi vonatkozásai

A bűncselekmények egyrészt csoportosíthatók elkövetői kör szempontjából, másrészt a Büntető Törvénykönyv logikai felosztását követve. Ez utóbbit alapul véve érdemes számba venni az élelmiszerlánc-biztonsággal kapcsolatos leggyakoribb jogsértéseket. A nyomozás megindításának alapjaként szolgál a bűncselekmény elkövetésére vonatkozó információ, amely feljelentéssel, hivatalból tudomásra jutott adattal, vagy magánindítvány előterjesztésével jut a nyomozó hatóság tudomására. Meghatározott esetekben a Büntető Törvénykönyv kötelezően előírja a feljelentési kötelezettséget – például a hivatali vesztegetéssel kapcsolatban a hivatalos személy részére –, melynek elmulasztását a jogalkotó bűncselekményként értékeli. Emellett természetesen bárki tehet feljelentést bűncselekmény miatt írásban vagy szóban az ügyésznél, avagy a nyomozó

⁸³¹ Szabs. 236. § (1) bek. A Szabs. 236. § (3) bezedése alapján: „... rossz minőségű a termék, ha a jogszabályban vagy az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában előírt biztonságossági vagy minőségi követelményeknek nem felel meg, ilyen előírás hiányában akkor, ha a termék rendeltetésszerűen nem használható, vagy használhatósága jelentős mértékben csökkent.”

hatóságnál.⁸³² A büntetőjogi kódex alkalmazhatóságának elengedhetetlen kelléke a büntetőeljárásról szóló törvény, mely az eljáró hatóság részére előírja a feljelentési kötelezettséget, amennyiben az eljárása során bűncselekmény elkövetése a tudomására jut. Eszerint:

*„A hatóság tagja és a hivatalos személy, továbbá, ha külön törvény előírja, a köztestület köteles a hatáskörében tudomására jutott bűncselekményt - ha az elkövető ismert, annak megjelölésével - feljelenteni. A feljelentéshez csatolni kell a bizonyítási eszközöket, ha ez nem lehetséges, a megőrzésükről kell gondoskodni.”*⁸³³

A feljelentés elutasításának van helye, ha abból az elutasítási okok valamelyike kétséget kizáróan megállapítható. Amennyiben viszont azok igazolásához bármilyen vizsgálódás, vagy intézkedés szükséges, a feljelentés elutasításának nincs helye, a nyomozást el kell rendelni.⁸³⁴

3. Az élelmiszerlánc szabályozásához leginkább kapcsolódó különös büntetőtörvényi tényállások

A környezet és a természet elleni bűncselekmények közül az állatkínzás⁸³⁵ elkövetője bárki lehet, szándékosan elkövetett bűncselekmény, a jellemző elkövetői kör az állattartókból kerül ki. Az elkövetési magatartások közé sorolja a jogalkotó az oly módon történő indokolatlan bántalmazást vagy olyan bánásmód alkalmazását, amely a gerinces állat maradandó egészségkárosodását vagy pusztulását okozza, emellett az állat elűzését, elhagyását vagy kitételét is. Az alapeset és a minősített eset is eredmény-bűncselekmény, utóbbi esetkörben az állatnak különös szenvedését, több állat maradandó egészségkárosodását vagy pusztulását okozza az elkövető, amiért büntett miatt – az alapeset vétségétől

⁸³² FARKAS Ákos – RÓTH Erika: *A büntetőeljárás*, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2004, 196-197. o.

⁸³³ Be. 171. § (2) bek.

⁸³⁴ CZIMBALMOS Csaba (szerk.): *A büntetőeljárás törvény magyarázata. 1. kötet*, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2003, 351-352. o.

⁸³⁵ Btk. 244. §.

súlyosabban – büntetendő.⁸³⁶ A maradandó egészségkárosodással vagy az elpusztulással kapcsolatos következmény megállapítása szakértői kérdéskör.

Az igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények közül a zártörés⁸³⁷ szándékosan megvalósítható jogsértés, elvileg bárki elkövetheti, de a közigazgatási jogviszony szereplői közül az eljáró hatóság tisztviselői nem, mivel a zár alá vétel vagy a pecsét elhelyezése a hatósági eljárás részét képezi. Az eljáró hatóság tisztviselői a helyszíni ellenőrzést követően hatósági zár alá vehetnek bizonyos helyiségeket, épületrészeket, telepeket, illetőleg lefoglalt élelmiszereket. Az intézkedés lényege egyrészt a helyszíni ellenőrzés során feltárt jogsértések elkövetésének és/vagy folytatásnak megakadályozása, a bizonyítási eszközök megóvása, valamint a későbbiekben ártalmatlanítandó, illetőleg forgalomból kivonandó élelmiszerek fizikai megóvásának biztosítása. A hatósági zár eltávolítása zártörésnek minősül, melynek elkövetője gyakorta az eljárás alá vont személyhez köthető személyi körből kerül ki. Elkövetői magatartásként rögzített többek között a pecsét eltávolítása, megsértése, a lefoglalt, zárolt vagy zár alá vett dolog megőrzésére szolgáló helyiség felnyitása, vagy a dolognak a végrehajtás alóli elvonása. Büntethetőséget kizáró ok, ha a vádirat benyújtásáig a dolgot az elkövető – annak sérelme nélkül – visszaszolgáltatja. A gondatlanságból elkövetett cselekmény nem bűncselekmény, így például egy vendéglátó-ipari üzlet sötét alagsori részét képező hatósági zárral lezárt helyiségének – az arról tudomással nem bíró alkalmazott által a rutinszerű munkavégzés során gondatlanságból történő – felnyitása nem tekinthető zártörésnek.

⁸³⁶ A bűncselekmény elkövethetőségének gyanújára jó példaként említhető egy nagy létszámú sertés állattartó telep vezetőjének magatartása, aki a gyanú szerint nem gondoskodott az állatok megfelelő mennyiségű takarmányoztatásáról. Az állatlétszámhoz képest jelentősen kevesebb takarmány biztosítása – amelynek okát anyagi források hiányában jelölte meg az állattartó cég ügyvezetője – az állatokkal kapcsolatban indokolatlanul olyan bánásmódot valósíthat meg, amely a rendőrség által felkért szakértő szakvéleménye alapján az anyakocák esetében maradandó egészségkárosodást okoz. Miután a cselekmény több állatot is érintett, ezért a bűncselekmény minősített esete állhat fenn. A HMKH élelmiszerlánc-felügyeleti szervének a HEI/01/01445/2014-es iktatószámán nyilvántartott hatósági eljárásához kapcsolódó büntetőügy. Megjegyzendő, hogy e cselekmény egyben az 1998. évi XXVIII. törvény előírásaiba is ütközik, amely miatt a büntetőjogi felelősségre vonás mellett közigazgatási jogszabálysértés miatt is szankciónak van helye.

⁸³⁷ Btk. 287. § (1) bek. a), b), (2) bek.

A közbizalom elleni bűncselekmények közül az egyedi azonosító jellel visszaélés⁸³⁸ szándékosan elkövethető bűncselekmény elkövetője bárki lehet, de az érintett közigazgatási jogviszonyban jellemzően az állattartó. Az elkövetési magatartás az egyedi azonosító jel⁸³⁹ eltávolítása, meghamisítása, olyan dolog megszerezése, felhasználása, vagy olyan dologról rendelkezés, amelynek egyedi azonosító jele hamis, hamisított, vagy amelynek egyedi azonosító jelét eltávolították.⁸⁴⁰

A közigazgatás rendje elleni bűncselekmények közül a járványügyi szabályszegés⁸⁴¹ elkövetője bárki lehet, a tényállás harmadik fordulatainak elkövetői köre jellemzően az állattartók, illetőleg a növénytermesztők személyei közül kerülhet ki. Elkövetői magatartásként a jogalkotó a növény-egészségügyi vagy az állat-járványügyi intézkedések⁸⁴² szabályainak megszegését nevesíti. Az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek különböző növény-egészségügyi, valamint állat-járványügyi intézkedéseket rendelhetnek el, így többek között például fogékony növényfajok, illetve fajták termesztését korlátozhatja, betilthatja, állami és közérdekű védekezést rendelhet el, vagy elkülönítést, megfigyelési zárlatot (hatósági megfigyelés), illetőleg forgalmi korlátozást alkalmazhat.⁸⁴³ Az e döntésekben foglalt intézkedések szándékos megszegése esetén nyilvánítja a jogalkotó a cselekményt büntetendőnek.

Az egészséget veszélyeztető bűncselekmények közül az ártalmas közfogyasztási cikkel visszaélés⁸⁴⁴ bűncselekményének elkövetői köre lehet bárki, de az élelmiszerlánc szabályozásának tárgykörén belül jellemzően azon élelmiszerlánc szereplőkből kerülhet ki, akik forgalomba hozatal céljából olyan

⁸³⁸ Btk. 347. §.

⁸³⁹ A Btk. 347. § (3) bekezdése szerint egyedi azonosító jel: „azaz olyan dolognak, amelynek a birtoklását vagy rendeltetésszerű használatát jogszabály hatósági engedélyhez köti, a gyártónak vagy a hatóságnak a dolgon, illetve annak alkotórészén alkalmazott, egyedi azonosításra szolgáló jelölése.”

⁸⁴⁰ E bűncselekmény elkövethetőségére jó például szolgálhat egy állattartó cselekménye, amely során a gyanú szerint az állatállomány tizenhárom darab egyedét hamis egyedi azonosító jellel láthatott el – az ezt elvégző vétlen személy esetében – közvetett tettesként. A HMKH Gyöngyösi Járási Hivatala élelmiszerlánc-felügyeleti szervének a HE-00-0408/01/00079/2013-as iktatószámmon nyilvántartott ügyéhez kapcsolódó büntetőügy.

⁸⁴¹ Btk. 361. §.

⁸⁴² Azok az intézkedések, amelyeket fertőző állatbetegségek vagy növényi zárlati károsítók be- és kihurcolásának, valamint terjedésének megakadályozása vagy előfordulásának felszámolása végett elrendeltek el.

⁸⁴³ Éltv. 48. § (1) bek., 51. § (3) bek.

⁸⁴⁴ Btk. 189. §.

élelmiszer készítenek vagy tartanak, amelyek az egészségre ártalmasak.⁸⁴⁵ Minősített esetként értékelendő a jelentős mennyiségben vagy értékben, a bünszövetségben, avagy üzletszerűen történő elkövetés. Ugyanakkor büntethetőséget kizáró okként került rögzítésre az a körülmény, ha az elkövető – mielőtt tudomást szerez a termék ártalmas voltáról – mindent megtesz azért, hogy az a birtokába visszakerüljön, illetve az ne kerüljön forgalomba. E cselekménynek nem szükséges eredménnyel is járnia, elegendő minden ilyen jellegű lépés megtétele.

A fogyasztók érdekeit és a gazdasági verseny tisztaságát sértő bűncselekmények közül a rossz minőségű termék forgalomba hozatala⁸⁴⁶ bűncselekmény szándékosan és gondatlanul is elkövethető, utóbbit a jogalkotó vétségnek értékeli és enyhébben bünteti. Elkövetője bárki lehet, de az élelmiszerlánc szabályozásához kapcsolódóan jellemzően az élelmiszer-ipari vállalkozások. A cselekmény előkészülete is büntetendő, de büntethetőséget kizáró ok, ha az elkövető – mielőtt tudomást szerez a termék rossz minőségéről⁸⁴⁷ – mindent megtesz annak érdekében, hogy az a birtokába visszakerüljön.⁸⁴⁸ Megjegyzendő, hogy e bűncselekménynek van az előzőekben már kifejtett szabálysértési alakzata is, a minősítést az elkövetési érték határozza⁸⁴⁹ meg.

Az élelmiszerlánc szabályozásával kapcsolatos közigazgatási jogviszonyok során számos olyan cselekmény előfordulhat, melyet a jogalkotó bűncselekménynek minősít, és büntetőjogi szankciókkal sújt. A közigazgatási szabálysértések jogkövetkezményei mellett a büntetőjogi jogkövetkezmények alkalmazása megfelelő védelmet nyújthat az azokkal kapcsolatosan nevesített társadalmi értékeknek. Egyrészt kiemelten fontos az állampolgároknak az állami szervekbe

⁸⁴⁵ Jó példaként szolgálhat e bűncselekmény elkövethetőségének gyanújára a már fentiekben említett, Jász-Nagykún-Szolnok Megyei Kormányhivatal Karcagi Járási Hivatal élelmiszerlánc-felügyeleti szervének XI-I-140/448/2014-es iktatószámán nyilvántartott közigazgatási eljárásához kapcsolódó büntetőügyben a baktériummal fertőzött szarvasmarha húсок forgalomba hozatalát is tartalmazó jogeset. A jogalkotó a cselekmény szándékos elkövetését büntettként értékeli.

⁸⁴⁶ Btk. 415. § (1) bek.

⁸⁴⁷ A Btk. 415. § (6) bekezdése szerint: „... rossz minőségű a termék, ha a jogszabályban vagy az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában előírt biztonságossági vagy minőségi követelményeknek nem felel meg, ilyen előírás hiányában akkor, ha a termék rendeltetészerűen nem használható, vagy használhatósága jelentős mértékben csökkent.”

⁸⁴⁸ Btk. 415. §.

⁸⁴⁹ Btk. 462. § (2) bek. f).

vetett bizalma, másrészt pedig az élelmiszerlánc szereplők kirívóan veszélyes cselekményeit a büntetőjog eszközeivel is szükséges megakadályozni. Álláspontom szerint ennek hatékony eszközeként bizonyulhat az eljáró hatóság részére a bűncselekmények elkövetésének érzékelésekor előírt feljelentési kötelezettség maradéktalan teljesítése. Emiatt szükségesnek ítélem a közigazgatási hatósági eljárásban, és az ahhoz kapcsolódó valamennyi bűncselekmény gyanújának észlelése esetén⁸⁵⁰ az eljáró hatóságra (annak ügyintézőjére és vezetőjére) vonatkozóan a feljelentési kötelezettség elmulasztásának alapos gyanúja miatt az érintett hatóság tisztviselőjével szemben a munkáltatói jogkört gyakorló személy részéről – a hatályos szabályozásnak megfelelően⁸⁵¹ – kötelezően fegyelmi eljárást indítani, valamint az ahhoz kapcsolódó jogkövetkezményeket következetesen alkalmazni.⁸⁵²

IV. fejezet: A közigazgatási eljárásban okozott kár

1. A közhatalom gyakorlásával okozott kár alapvetései

Az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv az elsőfokú hatósági eljárás végén az érdemi döntésében bírságot szab ki, emellett számos esetben intézkedést hoz. Ezek a döntések az élelmiszer-biztonságot hivatottak szolgálni, azonban a polgári jogi vonatkozásaik is rendkívüli fontossággal bírnak, ugyanis egyrészt az eljáró hatóságok az elővigyázatosság elvének figyelembe vételével számos megelőző intézkedést hoznak, másrészt sok esetben érdemi döntés keretében megsemmisítést,

⁸⁵⁰ A közigazgatási hatósági eljárásokban számos esetben felismerhető a közokirat hamisítás, az intellektuális közokirat hamisítás, valamint a hamis magánokirat felhasználásának gyanúja is, melyek részben önállóan megvalósulók, részben pedig az élelmiszerláncban elkövetett egyéb közigazgatási jogszabálysértésekhez és/vagy bűncselekményekhez kapcsolódnak.

⁸⁵¹ 2011. évi CXCV. tv. 156. § (1) bek.

⁸⁵² A 2011. évi CXCV. tv. 155. § (2) bekezdése alapján a feljelentési kötelezettség elmaradása a hatályos szabályozás szerint fegyelmi jogkövetkezményekkel járhat, mivel – e norma 76. § (1) bek. a) pontjának előírásaival szemben – a kormánytisztviselő a jogszabály által előírt kötelezettségeinek nem tett eleget. Tapasztalataim szerint a hatóság tisztviselői jelenleg csupán lehetőségként tekintenek a Be.-ben rögzített kötelezettségükre, emiatt a fegyelmi felelősségre vonás alkalmazása kiemelt jelentőségű.

forgalmi korlátozást, a termékek forgalomból kivonását, illetőleg egyéb intézkedéseket rendelnek el, amely az ügyfelek számára hátrányos gazdasági következménnyel járnak.⁸⁵³

A járványügyi intézkedések eseteinek többségében a jogszerűen okozott károk részleges vagy teljes kártalanítás keretében megtérítésre kerülnek az ügyfél részére.⁸⁵⁴ Egyéb jogszerűen elrendelt és/vagy végrehajtott intézkedések, valamint az olyan állat-járványügyi intézkedések esetében, amikor az élelmiszerlánc szereplő felelőssége megállapítható, kártalanítás nem jár.⁸⁵⁵ Az esetleges károkat az ügyfél viseli, miután ezek a jogszerűtlen magatartás miatti további jogkövetkezmények. A jogszerűtlen intézkedés vagy bírság kiszabása esetében azonban bizonyos feltételek mellett a hatósági eljárásban okozott kár miatt a károsult részére kártérítésre nyílik lehetőség. Megjegyzendő, hogy egy másodfokú határozattal helyben hagyott vagy megváltoztatott, és emiatt jogerőssé vált, elsőfokú határozattal jogszerűtlenül elrendelt intézkedés és/vagy kiszabott közigazgatási bírság az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság előtt az ügyfél részéről – a másodfokú hatósági döntés ellen benyújtott keresettel – bírósági felülvizsgálat alá vonható. E jogorvoslattal az intézkedés és/vagy bírság végrehajtásának – megfelelő indokolás mellett – felfüggesztése is kérhető, illetőleg az ügyfél mint felperes keresetének helyt adó bírósági döntés eredményeképpen az ügyfél részére a reparáció biztosítható.⁸⁵⁶ Ez önmagában még csupán a közigazgatási eljárásban bekövetkező helyreállítás. A kár egyrészt akkor állhat be, amikor az ügyfél a jogszerűtlenül meghozott döntést önként végrehajtja (intézkedést végrehajt, bírságot megfizet), másrészt pedig akkor, ha annak elmaradása esetén az elsőfokú hatóság önmaga

⁸⁵³ Az intézkedések egyes típusait az Éltv. 51. § (3) bekezdése, valamint az 57-58. §-ai taxatívén határozzák meg. Ilyen például a zár alá vétel, vagy forgalmi korlátozás elrendelése is.

⁸⁵⁴ Éltv. 54. §, 55. § (1) bek.

⁸⁵⁵ Például intézkedésként az Éltv. 57. § f) pontja szerint a termék forgalomba hozatalának megtiltása esetén az eljárás alá vont személy (élelmiszerlánc szereplő) részére megállapított jogkövetkezmény, vagy az Éltv. 55. § (2) bek. b) pontja szerint, amennyiben az állattartó vagy élelmiszer-vállalkozó nem jelentette be az állatbetegségre gyanús állapotát, illetve az előírt kötelezettségeket megszegte.

⁸⁵⁶ Például a bíróság a felperesi keresetben foglaltaknak megfelelően az ítéletében a másodfokú hatóság határozatát az elsőfokú hatóság határozatára is kiterjedően hatályon kívül helyezi, és az elsőfokú hatóságot – az ítélet indokolás részében foglaltak kötelező figyelembe vétele mellett – új eljárás lefolytatására kötelezi, vagy például a határozatot hozó hatóság hatáskörének hiánya miatt az elsőfokú határozatot hatályon kívül helyezi.

foganatosítja az intézkedést, azaz végrehajtja a meghatározott cselekményt, illetőleg bírság esetén az adóhatóság foganatosítja a végrehajtást.

A közigazgatási hatósági eljárás sajátos vonása azonban, hogy a hatósági eljárással okozott kárt a szerződésen kívül okozott kár megtérítésének kötelezettségéhez képest csupán bizonyos többletfeltételek fennállása esetén lehet érvényesíteni. Az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv közigazgatási hatósági eljárásaival kapcsolatosan az alkalmazandó eljárási törvény⁸⁵⁷ eljárási alapelvként rögzíti, hogy:

*„A közigazgatási hatóság a nem jogszabályszerű eljárással okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti.”*⁸⁵⁸

A hatóság felé megfogalmazott követelést az ügyfélnek a polgári eljárás szabályai szerint szükséges érvényesítenie. Az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősséget a korábbi Polgári Törvénykönyv a felelősség egyes esetei között tárgyalta,⁸⁵⁹ a hatályos jogszabály már külön fejezetet szentel e kérdéskörnek.⁸⁶⁰ A kártérítési felelősség elemei – a már előzőekben is említetten – a jogellenes és felróható magatartás, a kár, valamint az okozati összefüggés a jogellenes és felróható magatartás,⁸⁶¹ és a kár között. A Polgári Törvénykönyv nevesíti az előreláthatóság jogintézményét, mely fennállásának hiánya esetén nem lehet a károkozó személy felelősségét megállapítani. Eszerint:

*„Nem állapítható meg az okozati összefüggés azzal a kárral kapcsolatban, amelyet a károkozó nem látott előre és nem is kellett előre látnia.”*⁸⁶²

E szabály a károkozó feltétlen felelősségét szünteti meg, ugyanis még nem elégséges a jogellenes és felróható magatartás, valamint az ilyen magatartás és a kár közötti okozati összefüggés megállapíthatósága. Amennyiben a károkozó a jogellenes és felróható magatartásának következményét nem látta, és nem is volt elvárható, hogy azt előre láthassa, az okozati összefüggés nem áll fenn, így nem is

⁸⁵⁷ A Ket. kötelező alkalmazása e norma 12. §-ában, másrészt az Éltv. 39. § (1) bekezdésében került elrendelésre.

⁸⁵⁸ Ket. 4. § (2) bek.

⁸⁵⁹ Régi Ptk. 349. §.

⁸⁶⁰ Ptk. 6:548. § [Felelősség közigazgatási jogkörben okozott kárért], Ptk. 6:549. [Felelősség bírósági, ügyészségi, közjegyzői és végrehajtói jogkörben okozott kárért].

⁸⁶¹ A jogellenesség és a felróhatóság konjunktív feltételek.

⁸⁶² Ptk. 6:521. §.

állapítható meg a felelőssége. Előbbi kitétel mellett a hatályos szabályozásban is megmaradt a károkozó kimentési lehetősége, miszerint mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a magatartása nem volt felróható⁸⁶³ – amely a korábbi szabályozással tartalmában egyező –, azaz úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható.⁸⁶⁴ Megjegyzendő, hogy a peres felek között létrejött polgári jogi jogviszony keletkezésének időpontját figyelembe véve külön jogszabály⁸⁶⁵ határozza meg a korábbi és a jelenleg hatályban lévő Polgári Törvénykönyv alkalmazását. Eszerint a hatályos törvény rendelkezéseit a hatályba lépését⁸⁶⁶ követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra kell alkalmazni,⁸⁶⁷ az ezt megelőzőekre az 1959. évi IV. törvényét. A hatályba lépést szabályozó törvény a szabályt a „*Felelősség szerződésen kívül okozott kárért*” cím alatt megerősíti:

*„A Ptk. szerződésen kívül okozott kárért való felelősségre, valamint a kártalanításra vonatkozó rendelkezéseit a hatálybalépését követően tanúsított károkozó magatartás - ideértve a mulasztást is - esetén kell alkalmazni. A Ptk. hatálybalépése előtt megkezdődött, folyamatosan tanúsított károkozó magatartásra akkor is a Ptk. hatálybalépése előtt hatályos jogszabályok rendelkezéseit kell alkalmazni, ha a károkozó magatartás befejezése, illetve a károk bekövetkezése a Ptk. hatálybalépése utáni időpontra esik.”*⁸⁶⁸

A közigazgatási eljárásban okozott esetleges károkozásokkal kapcsolatosan alperesi oldalon a jogi személyiséggel rendelkező élelmiszerlánc-felügyeleti szerv, felperesi oldalon pedig a károsult élelmiszerlánc szereplő jelenik meg. Előfordul, hogy a felperes, illetőleg annak jogi képviselője tévesen jelöli meg az alperes személyét a polgári peres eljárásban.⁸⁶⁹

⁸⁶³ Ptk. 6:519. §.

⁸⁶⁴ Régi Ptk. 339. § (1) bek.

⁸⁶⁵ A 2013. évi CLXXVII. tv. (a továbbiakban: PTKÉ).

⁸⁶⁶ 2014. március 15.

⁸⁶⁷ PTKÉ 71. §., 1. § a).

⁸⁶⁸ PTKÉ 54. §.

⁸⁶⁹ Jó például szolgálhat erre egy ásványvíz gyártó cég keresete, amelyben alperesként a HMKH megyei Élelmiszerlánc-biztonsági és Állat-egészségügyi Igazgatóságát jelölte meg. A hivatal az ellenkérelmében kifejtette, hogy perbeli jogképességgel nem rendelkezik, emiatt kérte a felperes keresetének elutasítását. Álláspontjául ismertette, hogy nem önálló jogi személy, jogi személyiséggel az államháztartásról szóló törvény alapján a Heves Megyei Kormányhivatal rendelkezik, az igazgatóság ennek szakigazgatási szerveként, a Heves Megyei Kormányhivatallal egységes költségvetési szervet képezve látta el feladatait. Az Egri Törvényszék a 12.P.20.237/2014/6. számú jegyzőkönyvbe foglalt végzésében a pert az alperes perbeli jogképességének hiánya miatt megszüntette.

A polgári perrendtartásról szóló törvény alapján:

„A perben fél az lehet (perbeli jogképesség), akit a polgári jog szabályai szerint jogok illethetnek és kötelezettségek terhelhetnek.”⁸⁷⁰

A fentiekkel összhangban a Polgári Törvénykönyv is ekként nevesíti a kártérítési jogviszonyban a kötelezett személyét. Eszerint:

„Ha a közhatalmi jogkör gyakorlója nem jogi személy, a kárért az a jogi személyiséggel rendelkező közigazgatási szerv tartozik felelősséggel, amelynek keretében az eljáró közigazgatási szerv működik.”⁸⁷¹

2. Kártérítés vagy kártalanítás?

A kártérítés és a kártalanítás jogintézményei közötti alapvető különbség a jogszerű vagy jogszerűtlen károkozás közötti eltérésben rejlik. Míg előbbi esetben a hatóság jogszabályi felhatalmazás alapján, azaz jogszerűen okoz kárt az ügyfélnek, utóbbi esetben az eljáró hatóság jogellenes és felróható magatartásáról beszélhetünk. Ez a szabály megfogalmazásra kerül egyrészt a Polgári Törvénykönyvben, másrészt az élelmiszerlánc közigazgatási jogi szabályozásában is.⁸⁷² Előbbi jogszabály külön cím alatt rögzíti a kártalanítás általános szabályára vonatkozó előírásokat. Eszerint, amennyiben jogszabály a jogszerűen okozott kárért kártalanítási kötelezettséget ír elő, a kártalanítás mértékére és módjára a kártérítésre előírt szabályokat kell megfelelően alkalmazni. A Polgári Törvénykönyvön belül számos helyen nevesítésre kerül a károkozó kártalanítási kötelezettsége,⁸⁷³ így többek között a kisajátításra és a közérdekű használatra vonatkozóan is. Ezen esetekben a kártalanítás mértéke teljes,⁸⁷⁴ mely mérték utóbbira vonatkozóan a közérdekű használatba vételnek megfelelő.⁸⁷⁵ Megjegyzendő, hogy a korábbi

⁸⁷⁰ Pp. 48. §.

⁸⁷¹ Ptk. 6:548. § (2) bek.

⁸⁷² Éltv. 55. § (4) bek.

⁸⁷³ Ptk. 6:564. § [A kártalanítás].

⁸⁷⁴ A Ptk. 6:564. §-a alapján a kártalanításra a kártérítés szabályait kell megfelelően alkalmazni.

⁸⁷⁵ Ptk. 5:43. §, 6:164. §.

Polgári Törvénykönyv az egyes esetekre vonatkozóan egyedileg határozta meg a kártalanítás mértékét,⁸⁷⁶ részben pedig más jogszabály rendelkezésire utalt.

Az élelmiszerlánc törvényben rögzítettek alapján – ellentétben a Polgári Törvénykönyvben foglaltakkal – csupán a *damnum emergens* mértékében jár kártalanítás. Így az nem terjed ki a kár minden elemére,⁸⁷⁷ ezért a kártalanítási kötelezettség nem teljes, emellett olyan esetkör is meghatározásra került, amelynek fennállásakor a jogalkotó csak részleges kártalanítási mértéket rendel megállapítani.⁸⁷⁸ A Polgári Törvénykönyv a – a kártérítésre vonatkozó szabályokra visszautalva – a kártalanítás kötelezettjeként általános alanyt határoz meg, az élelmiszerlánc törvény – az állami feladatot ellátó közigazgatási szerv által jogszerűen okozott kár miatt – az államot nevesíti a kártalanítás kötelezeti oldalán.⁸⁷⁹ Utóbbi jogszabály esetében – miután a közigazgatási jogban nevesített az ügyféli jog, és a közigazgatási szervre vonatkozó kötelezettség – a kártalanítás elmaradása esetén a közigazgatási eljárásban biztosított jogorvoslatnak van helye, így ez a fórum ad lehetőséget a kártalanítás elmaradásának kikényszeríttetésére. Megjegyzendő, hogy e tekintetben is érvényes a közhatalom gyakorlásával okozott kár megtérítésének lehetőségére vonatkozó szabály, miszerint az ügyfélnek a rendelkezésére álló, a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslatot ki kell merítenie, csupán ennek teljesülése esetén fordulhat az illetékes bírósághoz, amennyiben a kártalanítás elmaradásával kapcsolatosan kára keletkezett.⁸⁸⁰

Az élelmiszerláncsal kapcsolatos hatósági eljárásban a jogszerűen okozott kár esetén az élelmiszerlánc törvény rendelkezései alapján kell eljárni, és a kártalanítást elvégezni, szemben a kártérítéssel, amire a polgári jog szabályait kell alkalmazni.⁸⁸¹ A különbözőség eljárásjogi alapja abban áll, hogy a hatósági eljárásra kijelölt eljárási törvény fentiekben már idézett rendelkezése a kártérítéssel kapcsolatban a polgári jog szabályait jelöli ki alkalmazni, a kártalanítás esetéről pedig hallgat.

⁸⁷⁶ Régi Ptk. 177. § (kisajátítás), 171. § (használati jog).

⁸⁷⁷ Éltv. 55. § (4) bek.

⁸⁷⁸ Az Éltv. 54. § (1) bek. b) pontjában nevesít részleges kártalanítást is, a méhészetben okozott károk esetében.

⁸⁷⁹ Éltv. 55. § (1) bek.

⁸⁸⁰ Régi Ptk. 349. § (1) bek., illetve Ptk. 6:548. § (1) bek.

⁸⁸¹ Megjegyzendő, hogy amennyiben a kártalanításra vonatkozó szabályok az Éltv.-ben nem lennének meghatározottak, az érintett esetekben a Ptk. 6: 564. §-ában rögzítetteknek megfelelően kellene a kártalanításra vonatkozó előírásokat alkalmazni.

Miután a kártalanítás alapjául a hatósági eljárással kapcsolatosan egy közigazgatási jogviszony szolgál, így arra – más jogágba tartozó szabályok kijelölésének hiányában – főszabályként a közigazgatási anyagi és eljárásjogi szabályok vonatkoznak. A kártérítés esetében az alperes jogi személy a kötelezett a kár megtérítésére, amelyre külön fedezet nem kerül elkülönítésre, a kártalanítás viszont állami feladat, így annak költségei az arra létrehozott kártalanítási alapból kerülnek kifizetésre. A kártérítési kötelezettség részben a közigazgatási eljárási törvényben rögzített, e kötelezettségének az eljáró hatóság önként is eleget tehet, ennek elmaradása esetén viszont a Polgári Törvénykönyv szabályai alapján követelhet polgári peres eljárásban az ügyfél kártérítést attól a jogi személytől, akinek szervezetén belül a kárt okozó hatóság eljár.

A kártalanításról az eljáró hatóság az anyagi jogi jogszabályok rendelkezései alapján határozatban rendelkezik.⁸⁸² A kártérítés és a kártalanítás esetében is szükségszerű elemek a kár, valamint az okozati összefüggés a magatartás – amely a kártérítés esetében jogellenes és felróható, a kártalanítás esetében pedig jogszerű – és a kár között.

3. A kártérítés érvényesíthetőségének dilemmái

A korábban hatályos (azonban a 2014. március 15. napja előtt keletkezett jogviszonyokra jelenleg is alkalmazandó) Polgári Törvénykönyv rendelkezése alapján az államigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette. E rendelkezés tehát az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség megállapítását meghatározott feltételekhez köti. A Polgári Kollégium

⁸⁸² Éltv. 55. § (1) bek., (5) bek.

állásfoglalásában kifejtette, hogy bírósági felülvizsgálat nem tekinthető rendes jogorvoslatnak.⁸⁸³

A fentiekben idézett megállapítások egy része vitára kínál lehetőséget. Egyrészt a bírósági felülvizsgálat rendkívüli jogorvoslati lehetőségként vitatható, mert bár az igaz, hogy az ezt megelőző másodfokú határozat – országos illetékességgel rendelkező hatóság esetében pedig az elsőfokú érdemi döntés – a közléssel jogerőssé válik, de az ezt esetlegesen követő bírósági felülvizsgálat lehetősége nincs feltételhez kötve,⁸⁸⁴ emiatt nem is azonosítható rendkívülinek. Ezzel ellentétben a bírói gyakorlat, amelynek értelmében a bírósági felülvizsgálat nem tartozik a rendes jogorvoslatok körébe.⁸⁸⁵ Az előzőekben már kifejtetten létezik olyan közigazgatási jogviszony is, amikor az országos illetékességgel rendelkező elsőfokú hatóság⁸⁸⁶ első fokon jogerős döntést hoz, amellyel szemben a jogorvoslatot csak a bírósági felülvizsgálat biztosíthatja. A hivatkozott polgári kollégiumi állásfoglalást és a bírói gyakorlatot figyelembe véve a kártérítési per megindításának nem előfeltétele a bírósági felülvizsgálat. Ez álláspontom szerint csupán abban az esetben értelmezhető, amennyiben az ügyfél számára a közigazgatási hatósági eljárás keretein belül nyitva áll a jogorvoslat lehetősége. Ennek során az ügyfélnek sikerrel kell járnia, azaz a másodfokú döntésnek az elsőfokú hatósági döntést meg kell semmisítenie. Egy ilyen tartalmú döntéssel az elsőfokú hatóság jogellenes magatartása bizonyosságot nyer, melyet az ügyfél – egyes esetleges egyéb elemektől eltekintve – már nem vitat bíróságon, és megnyílik a számára a kártérítés iránti igény érvényesítésének lehetősége. Sikertelenség esetén

⁸⁸³ A PK 43. számú állásfoglalása szerint: „... a törvény javaslatához fűzött indoklás szerint sem vonható a rendes jogorvoslatok körébe - az államigazgatási eljárásról szóló 1981. évi I. tv. és más jogszabályok értelmében - az államigazgatási határozatok ellen nyitvaálló bírósági út igénybevétele. Eljárásjogilag a felülvizsgálati per nem rendes jogorvoslat, márpedig az itt érintett kérdés eldöntésénél elsősorban ez az irányadó. Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára különböző jogszabályok értelmében nyitvaálló bírósági út igénybevétele a rendes jogorvoslatok körébe való besorolása nagymértékben elhúzná az eljárást. Ilyen álláspont mellett ugyanis az államigazgatási határozatnak a bíróság általi sikertelen felülvizsgálata után is helye lehetne a kártérítés iránti pernek. Ez jogpolitikai szempontból is helytelen volna, mert az államigazgatási per sem vezethet más eredményre, mint a kártérítési per. Ha tehát jogszabály az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát is lehetővé teszi, a károsult - választása szerint - pert indíthat vagy a határozat hatályon kívül helyezése iránt vagy kártérítés iránt. Ha azonban a károsult államigazgatási pert indított, és abban pervesztes lett, ugyanazon az alapon kártérítés iránt már nem indíthat sikeresen újabb pert.”

⁸⁸⁴ Ket. 109. § (1) bek. b). Csupán annyi a kitétel, hogy az ügyfél, amennyiben van hatósági jogorvoslati fórum, akkor a fellebbezési jogát kimerítse.

⁸⁸⁵ BH 2005. 174., EBH 2004. 1121., BH 1996. 470.

⁸⁸⁶ Például a NÉBIH, vagy az országos főállatorvos.

az ügyfél élhet a bírósági felülvizsgálat lehetőségével, amelynek pozitív kimenetele alapozhatja meg számára a kártérítési igény érvényesíthetőségét. Az országos illetékességgel rendelkező hatóság döntésével okozott kár megtéríttethetősége érdekében pedig mindenképpen igénybe kell vennie az ügyfélnek a bírósági felülvizsgálat lehetőségét, mivel ezzel a lépéssel merítheti csak ki a „rendes” jogorvoslat lehetőségét. A közigazgatási bíróság ítélete köti a polgári bíróságot, mivel amennyiben az ügyfél keresetét a bíróság elutasítja, azaz a hatóság jogszerűen járt el, a kártérítés megállapításának az egyik szükségszerű eleme – a jogellenesség – kizárásra kerül.⁸⁸⁷

A hatályos Polgári Törvénykönyv megfogalmazásában:

„Közigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget akkor lehet megállapítani, ha a kárt közhatalom gyakorlásával vagy annak elmulasztásával okozták, és a kár rendes jogorvoslattal, továbbá a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban nem volt elhárítható.”⁸⁸⁸

Álláspontom szerint a közigazgatási hatósági eljárásban a fellebbezési lehetőség kimerítése okán a közigazgatási bírósági felülvizsgálat nem válik rendkívülivé, mivel a jogalkotó ez utóbbi igénybe vételének lehetőségét nem köti bármely egyéb rendkívüli feltétel teljesüléséhez. A megállapításomat alátámaszthatja a fentiekben idézett jogszabályhely megfogalmazása is, amely bár különbséget tesz a közigazgatási és a bírósági eljárásban igénybe vehető jogorvoslatok között, de az utóbbit nem minősíti rendkívülinek. Ezt a megállapítást helyesnek ítélem még annak ismeretében is, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban a fellebbezés elbírálásaként jogerős másodfokú döntés születik.

⁸⁸⁷ TÓTH Endre Tamás: A közigazgatási, bírósági és ügyészségi jogkörben okozott kárért fennálló felelősség In: *A kártérítési jog magyarázata* (szerk.: Fézer Tamás), Complex Kiadó, Budapest 2010, 261-262. o.

⁸⁸⁸ Ptk. 6:548. §.

4. Speciális elvek közigazgatási, bírósági és ügyészségi jogkörben okozott kártérítési felelősség megállapításához

A kártérítési felelősség tekintetében sem a korábbi, sem az új Polgári Törvénykönyv nem tartalmaz speciális kimentési vagy felróhatósági szabályt. A bírói gyakorlat azonban a felróhatóság kérdésében a közigazgatási jogkörben okozott kárért fennálló felelősség megítéléséhez speciális elveket alkalmaz. Példaként említhető, hogy amennyiben az ügyben eljáró személyek helytelenül alkalmazták, vagy esetleg nem alkalmazták a jogszabályokat, önmagában még nem elég a kártérítési igény megalapozására. Emellett arra is szükség van, hogy súlyosan gondatlanul járjanak el, azaz csak a kirívóan súlyos jogalkalmazási és jogértelmezési tévedés alapozza meg a kártérítési felelősséget.⁸⁸⁹ A közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősséget nem alapozza meg önmagában az a körülmény, hogy a közigazgatási perben a bíróság jogszabálysértőnek ítélte meg a közigazgatási szerv határozatát.⁸⁹⁰ A jogszabály eltérő vagy téves értelmezése, a bizonyítási eszközök, avagy a bizonyítékok téves értékelése még nem szolgál önmagában alapul a felróható magatartás megállapításához.⁸⁹¹ Amennyiben azonban a jogszabály értelmezése egyértelmű (félreértelmezni nem lehet), a ténymegállapítás és/vagy a döntés nem mérlegelés eredménye, a jogellenes magatartás felróhatósága megállapítható.⁸⁹² A felróhatóságot megalapozó kirívó jogsértésnek minősül az is, ha a közigazgatási hatóság a bíróság hatályon kívül helyező ítéletében megfogalmazott egyértelmű utasításnak a mellőzésével hozta meg a kérelmet ismét elutasító határozatát,⁸⁹³ és az ügyfél számára nyújtott téves tájékoztatás, felvilágosítás és adatközlés is megvalósíthat károkozást, ilyen esetekben a felróhatóságot a tájékoztatás, adatközlés körében elkövetett tévedés súlyossága szerint kell megítélni.⁸⁹⁴

⁸⁸⁹ BDT 2008.1817.

⁸⁹⁰ BDT 2007.1709.

⁸⁹¹ BH 1996.311., BH 1996.362., BH 2000.55., BH 2001.423., a Kúria Pfv.III.21.560/2013/4. számú ítélete.

⁸⁹² EBH 2001.526., BH 2003.236.

⁸⁹³ EBH 2002.749.

⁸⁹⁴ TÓTH: i.m. 263-265. o., BH 2009.325.

5. A hatósági eljárásban rejlő kockázatok a kártérítési felelősség vonatkozásában

A fentiekben ismertetett, a hatályos Polgári Törvénykönyv előírásainál is alkalmazandó bírósági joggyakorlat a közigazgatási hatóság eljárási, jogértelmezési és jogalkalmazási hibáit súlyos gondatlanság hiányában nem értékeli felróhatónak, emiatt a kártérítési felelősség sem állapítható meg a hatóság terhére. A már ismertetettek szerint többek között az ügyfél részére adott téves tájékoztatás esetében a felróhatóságot a tévedés súlyossága szerint kell megítélni. E körben érdemes megvizsgálni a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal által kibocsátott, már többször vizsgálat alá vett hatósági útmutatót, amelynek instrukcióit e szerv szakmai irányítói közreműködőként elvárja alkalmazni⁸⁹⁵ a fővárosi és megyei kormányhivatalok élelmiszerlánc felügyeleti szerveitől.

Alaphelyzetként rögzíthető, hogy – a már előzőekben ismertetettek szerint – az ellenőrzést végző hatóság az élelmiszerek minőségének vizsgálatához hatósági mintát vesz. Ezt a mintát megküldi a megjelölt akkreditált állami referencia laboratóriumba, amely a vizsgálat eredményéről tájékoztatja a hatóságot. A jogszabályba ütköző vizsgálati eredmény esetén a hatóság jogkövetkezményeket (bírság, forgalomba hozatal megtiltása, termékvisszahívás, stb.) alkalmaz. A mintavétel alkalmával – bármilyen típusú laboratóriumi vizsgálathoz kapcsolódóan – az eljáró hatóságnak ugyanabból az ellenőrzött tételből (kérésre) hatósági ellenmintát kell biztosítania az ellenőrzött ügyfél részére. Ennek célja, hogy az ügyfél is meg tudja vizsgáltatni a termékéből származó mintát, és a hatósági laboratórium eredményét esetlegesen érdemben vitatni tudja, azaz a hatósági eljárásban az érdekeit megfelelően képviselhesse. A mintavétellel és ellenminta adásának kötelezettségével kapcsolatos szabályokat uniós rendelet és az élelmiszerlánc törvény írja elő.⁸⁹⁶ Utóbbi alól az esetben enged csupán kivételt a rendelet, amikor az ellenőrzött élelmiszer gyorsan romló, illetőleg amennyiben a

⁸⁹⁵ 22/2012. (II.29.) Korm. rend. 4. § (1) bek. c).

⁸⁹⁶ 882/2004/EK rend. 11. cikk, Mintavételi és analitikai módszerek, Éltv. 44. § (1) bek. f). Megjegyzendő, hogy a hatósági útmutató előírásának megfelelően az eljáró hatóság a távollévő ügyfél részére ellenmintát biztosít a hatósági mintavétel helyszínén.

rendelkezésre álló minta mennyisége miatt ez nem lehetséges.⁸⁹⁷ A rendelet előírásaira vonatkozóan készült egy uniós útmutató, amely a jogszabály alkalmazandóságát kívánja elősegíteni.⁸⁹⁸ Az ebben foglaltak szerint azonban a mikrobiológiai elemzések esetén az ellenminta adása (kiegészítő mintavétel) korlátozott mértékű. Az útmutató alapján az illetékes hatóság tájékoztatja az élelmiszer-vállalkozót arról, hogy mikrobiológiai vizsgálatnál a kiegészítő mintából nyert vizsgálati eredményeknek korlátozott (használati) értéke lehet, mivel a mikroorganizmusok eloszlása az élelmiszerben gyakran nem homogén. Nincs két olyan élelmiszer-minta, amely teljesen megegyezne és nem ritka, hogy a minták hatósági vizsgálatának eredménye és a kiegészítő vélemény eltérő. Előfordulhat továbbá, hogy a baktérium elpusztul vagy szaporodik a minta tárolása során, ismét csak érintve ezáltal a kiegészítő véleménynek a mintából nyert eredményeit.⁸⁹⁹ A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal által kibocsátott útmutató még radikálisabban fogalmaz. Eszerint – az EU útmutató előírásaira hivatkozva – mikrobiológiai vizsgálatok esetén kórokozó kimutatásakor az ellenminta (kiegészítő minta) negatív vizsgálati eredménye nem kérdőjelezi meg a hatósági laboratórium által kimutatott eredményt. Ezt a baktériumok előfordulásának inhomogenitása, túlélése vagy pusztulása valamint egészségvédelmi okok támasztják alá. A fenti vizsgálatoknál emiatt fel kell hívni az ügyfél figyelmét arra, hogy az ellenminta negatív eredményét nem lehet elfogadni, vagy korlátozottan vehető figyelembe. Ettől függetlenül azonban kérésre, illetve távolléte esetén – a fentiekben ismertetett kivételeket figyelembe véve – az ügyfél részére a hatósági mintavétel helyszínén biztosítani kell ellenmintát.⁹⁰⁰

A két útmutató jogalkotói feladatot kíván átvállalni, miután a mikrobiológiai vizsgálatok eredményeinek szakmai tapasztalataira alapozva az EU útmutató az ellenminta adásának korlátozását rögzíti, a hatósági útmutató pedig az ellenminta – hatósági laboratóriumi vizsgálatot megkérdőjelező – negatív eredményének

⁸⁹⁷ 882/2004/EK rend. 11. cikk (6) bek.

⁸⁹⁸ Az Európai Bizottság által készített Guidance Document on official controls, under Regulation (EC) No. 882/2004, concerning microbiological sampling and testing of foodstuffs 2006. november 13. (a továbbiakban EU útmutató). Az útmutató angol, német illetve francia nyelveken érhető el: http://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/legislation/docs/sampling_testing_en.pdf, (2016.03.09).

⁸⁹⁹ EU útmutató.

⁹⁰⁰ Hatósági útmutató II. fejezet 7-8. o.

figyelembe vételét zárja ki vagy korlátozza, valamint a hatóság részéről tájékoztatást ír elő az ügyfél számára. A probléma egyrészt abban áll, hogy az útmutatók nem csupán az EK rendelet érintett előírásainak alkalmazását kívánják előmozdítani, hanem többletkorlátozást fogalmaznak meg az ügyféllel szemben. Emellett nem rendelkeznek jogszabályi erővel sem, azaz az alkalmazásuk egy jogszabályi előírásba ütközés esetén nem lehetséges. Az EK rendelet világosan megfogalmazza azt a célt, hogy az ügyfél részére – egy nevesített szűk esetkört kivéve (ha nincs elegendő termék az ellen minta adásához, vagy gyorsan romló a termék) – biztosítani kell a hatósági vizsgálati eredménnyel szembeni vitathatóságot. Az útmutatók ezt kívánják szakmai érvekkel alátámasztva akadályozni, és az erről adott tájékoztatással az ügyfelet megfosztani annak lehetőségétől, hogy sikerrel megkérdőjelezhesse a hatósági laboratórium vizsgálatának helyességét. A fenti eljárással sérül az ügyfél vitathatósági joga, amely az alá-fölérendeltségi közigazgatási jogviszony alárendelt jogalanyának – az ügyfélnek – az érdekét védi a fölérendelt, állami akaratot kikényszerítő közigazgatási szervvel szemben. A megoldás természetesen az lenne, hogy – amennyiben az szakmailag kétséget kizáróan igazolt – az érintett EK rendelet kivételt képező előírásai között feltüntetésre kerülne, miszerint a mikrobiológiai vizsgálatokra vett hatósági mintavételek esetében a hatóság a fentiekben felsorolt szakmai indokok alapján nem ad az ügyfél részére hatósági ellenmintát, vagy annak vizsgálati eredményeit nem kötelező figyelembe vennie. Ez talán nem véletlenül nem szerepel az EK rendeletben, mert a jogalkotó fontosabbnak ítéli az ügyfél jogait védő eljárásjogi garanciákat, mint az eljáró hatóság részéről a szakmai megkérdőjelezhetőséget.

Előfordulhat, hogy az útmutatók előírásai alapján a tájékoztatás hatására az ügyfél nem igényel ellenmintát, vagy igényel, de nem vizsgáltatja be, avagy a számára kedvező vizsgálati eredményt nem használja fel a jogorvoslati eljárásban. Amennyiben ezt mégis megtenné, akkor viszont az eljáró hatóság a hatósági pozitív laboratóriumi eredménnyel szembeni, ügyfél által bevizsgáltatott ellenminta negatív (a mikroorganizmus hiányát igazoló) eredményét nem veszi figyelembe.

A hatóság részéről ezekben az esetekben azonban nem áll fenn a kétséget kizáró bizonyítottság. Előfordulhat ugyanis, hogy a termékben valóban nincs szennyeződés. A kórokozók akár a laboratóriumi vizsgálat során, emberi mulasztás miatt is belekerülhetnek a hatósági mintába. Emiatt negatív ellenminta érték esetén a hatóság részéről további bizonyítások (például újabb vizsgálatok) elvégzése szükséges ahhoz, hogy a mikrobiológiai szennyeződést igazolni tudja. Az EK rendelet előírásával ellentétes tájékoztatás megalapozhatja a hatóság felróható magatartását, emellett igazolhatja az előreláthatóságot is, azaz megállapítható lehet az okozati összefüggés azzal a kárral kapcsolatban, amelyet a hatóság (a károkozó) előre láthatott, és előre látnia is kellett. Álláspontom szerint felvethető a hatóság kártérítési felelőssége – amennyiben az ellenminta eredményének figyelmen kívül hagyása miatt olyan intézkedést tesz, amellyel az ügyfélnek jogellenesen kárt okoz, például megsemmisítteti a terméket, mielőtt kétséget kizáróan bebizonyosodott volna, hogy a termék nem biztonságos. Megjegyzendő azonban, hogy az elővigyázatosság elvét figyelembe véve a hatóságnak a nem biztonságos élelmiszer gyanúja miatt jogszabályi kötelezés alapján meg kell tennie közbenső döntésként bizonyos intézkedéseket (például a termék forgalomba hozatalának megtiltása, vagy a forgalomból történő visszahívása) annak érdekében, hogy a gyanú beigazolódása esetén az ne kerülhessen elfogyasztásra.⁹⁰¹ Ez az intézkedés a hatóság részéről jogszerű, azaz nem lehet kártérítési vonzata, de még kártalanítási sem, ugyanis az élelmiszerlánc törvény e körben nem rendel el kártalanítást, csupán a járványügyi intézkedések alkalmazandósága esetében.

⁹⁰¹ 178/2002 EK rend. 14. cikk (1)-(2), (8) bek., Éltv. 57. § f), g).

Összegzés

Az állam legfontosabb feladatai között kap helyet a polgárai, és a területén tartózkodó más személyek részére biztosítani az emberi élet, az egészség és a testi épség védelméhez kapcsolódóan az egészséges élelmiszerekhez, valamint az ivóvízhez való hozzáférést. Mindezek mellett védenie kell az élelmiszer-vállalkozások és a végső fogyasztók érdekeit, biztonságát, illetőleg biztosítani szükséges az egészséges környezethez való jogot. Egy mai modern állam a jogállamiság követelményeinek teljesítésével tud megfelelni a jogrendszer sajátos elvárásainak, melyek közül kiemelték az állami cselekvések joghoz kötöttségének követelménye, és a jogbiztonság elve. Az élelmiszer-biztonság követelményeinek megteremtéséhez meglehetősen szigorú szankciórendszerrel rendelkező közigazgatási jogi szabályozás társul, melynek végső céljaként a speciális és generális prevenció jelölhető meg, ezeket azonban álláspontom szerint végső soron a közigazgatási jogviszonyban alárendelti pozícióban lévő ügyfelek számára biztosított eljárásjogi garanciákon keresztül lehetséges elérni. Az államnak az általa biztosított jogérvényesítési és egyéb ügyféli jogok biztosítása mellett végzett jogszerű és szakszerű jogalkalmazásai szolgálnak meggyőző érvként a jogkövető magatartásra, elismertetve egyben az általa végzett beavatkozások mértékének szükségességét.

Bár az élelmiszerek biztonságának fontossága nem új keletű, annak láncszemléletű szabályozása csupán néhány évtizedes múltra tekint vissza. A múlt század kilencvenes éveiben felmerült, az állat-egészségügyhöz és ezen keresztül az élelmiszerekhez köthető humán-egészségügyi kockázatok jelentős változásokat, és gyors fejlődést indítottak el az élelmiszer-biztonság területén, melynek eredményeként egyrészt szigorú és az unió tagállamaira vonatkozóan alapvetően egységes, másrészt a láncszemléletű szabályozás került a középpontba. Az élelmiszerjogi környezetet hazánk számára az uniós elsődleges és másodlagos jogforrások, valamint az azokkal koherens nemzeti normák alkotják. Megállapítható, hogy a magyar élelmiszerlánc-biztonsági szabályozás részleteiben kidolgozott, a szankciórendszere meglehetősen szigorú, és az élelmiszerek – az

uniós tagállamok többségéhez hasonlóan – biztonságosnak ítéltetők, ez az állapot azonban rendkívül törekeny, mivel e terület folyamatos változásoknak és kihívásoknak alávetett, amelyekkel a kockázatokat feltáró kutatások nem minden esetben tudnak lépést tartani. Az anyagi jogi és az eljárásjogi jogszabályok egy része kiegészítésre, illetőleg korrekcióra szorul, az azokon belüli koherencia kialakítását egy-egy esetben szükséges megtenni, és a kötelezően alkalmazandó hatósági útmutató egyes előírásai is átértékelésre szorulnak. A közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfél részére az eljárásjogi garanciák biztosítottak, azonban a döntéshozatali mechanizmusok, valamint az érdemi döntések halmozásai megtévesztők, és rossz irányba mutató gyakorlatot eredményeznek, mindezek a jogbiztonság ellen hatnak, így alkalmasak az ügyféli jogok csorbítására is.

Az anyagi jogi szabályokban megfogalmazott célok csak a közigazgatási eljárási jogszabályok helyes alkalmazásával együtt érhetőek el, így az értekezésemben megfogalmazott jobbító szándék, azaz az élelmiszerlánc jogi szabályozásában rejlő problémák, az esetleges szabályozási zavarok feltárása, valamint azok megoldására javaslatok kidolgozása az eljárásjogi problémák elemzése nélkül sikertelen lenne.

A kritika alá vont területeken kimutatott hibákra tett változtatások a dolgozat valamennyi részén megfogalmazásra kerültek, ezek közül a leglényegesebbek kiemelésére vállalkozva kívánom összegezni kutatásom eredményeit, utalva egyben az azokhoz esetlegesen kapcsolódó de lege ferenda javaslatokra is.

Az értekezés első részének I. fejezetében a közigazgatási eljárásban biztosított alapelvek tekintetében tettem észrevételeket, melyek közül kiemelésre érdemesnek ítéltam a részjogerő kérdéskörét, amelynek biztosítása álláspontom szerint az élelmiszerlánc területét érintő döntések összetettsége okán szükségyszerű. Ezt követően a II. fejezetben a közigazgatási eljárási törvény két új jogintézményét, a sommás eljárást, valamint a függő hatályú döntést, mint az ügyfelek jogainak további biztosítására hivatott megoldásokat vettem vizsgálat alá, előbbibe az eljárások egy tágabb körét látom indokoltnak sorolni, utóbbi esetében pedig számos logikai, és koherencia-problémát tártam fel, rámutatva e jogintézmény alapjaiban történő átgondolásának szükségességére. A változtatások további elemeit számba

véve kitértem az eljárás felfüggesztésnek szűkítéséből eredő hátrányokra is, kifejezetten a hivatalból indult eljárásokban az ügy tisztázásához szükséges ellenminta vizsgálatok eredményeinek érékelésére vonatkozóan. Ezután a jogorvoslati eljárásban rejlő eljárásjogi hiányosságot vettem kritika alá, miszerint az elsőfokú hatóság részére hátrányt jelenthet egy rossz másodfokú döntés, amely vele szemben akár polgári jogi követelés alapjául is szolgálhat, és ez ellen nincs a számára biztosított megfelelő vitaforum.

A második rész I. fejezetében az élelmiszerlánc egységes szabályozásának alapját képező uniós alaprendelet hiányosságát tártam fel. Megállapítást nyert, hogy a nem biztonságos élelmiszer definíciójába szükséges beilleszteni azt, miszerint a nyomon követhetetlen élelmiszer sem tekinthető biztonságosnak, e kiegészítés megtétele álláspontom szerint elengedhetetlen.

A dolgozat harmadik részének I. fejezetében vizsgálat alá vettem a szabályozás gerincét képező élelmiszerlánc törvényt, bemutattam annak legfontosabbnak ítélt pontjait, és a személyi hatály tekintetében súlyos hibát fedeztem fel. A jogalkotó ezt némiképpen leszűkítve, az élelmiszerjog szabályait nem vonatkoztatja az illegálisan élelmiszert előállító és/vagy forgalmazó magánszemélyekre. Hangsúlyozottan nem a magánfogyasztásra vonatkozó szabályok képezik a kritika tárgyát, hanem azon magánszemélyek köre, akik a 178/2002/EK rendelet alapján nem tekinthetők élelmiszer-vállalkozásnak, és e státusz hiányában mégis élelmiszer termelésével, feldolgozásával és forgalmazásával összefüggő tevékenységet folytatnak. Ez vélhetően a rendelet alapjainak hiányaiból származtatott jogalkotási hiba, amely joghézagot teremtett. Ennek kiküszöbölésére teszek javaslatot, melyre kétféle jogtechnikai megoldást kínálok. Egyrészt – ami a praktikusabb lehetne – az élelmiszerlánc törvényben az értelmező rendelkezések közé illesztendő az élelmiszerlánc szereplő fogalma kerülhetne meghatározása, amelybe az említett személyi kör is beletartozna (megjegyzendő, hogy e fogalom meghatározásával eredetileg is adós maradt a jogalkotó). Másik megoldásként kínálkozna a szabálysértési törvény kapcsolódó jogszabályhelyének tekintetében az élelmiszerlánc felügyeleti szerv szabálysértési hatóságként történő nevesítése, így a szabálysértésként minősített engedély és/vagy

bejelentés nélküli élelmiszer előállítás, illetőleg forgalmazás tekintetében a szakmai ismeretekkel rendelkező hatóság szabálysértési eljárást tudna lefolytatni.

A fejezet további részében kitértem a szakmai és a szervezeti irányítás kettősségéből eredő hátrányokra, és utaltam a fővárosi és megyei kormányhivatalokon belüli egységes szakmai és szervezeti irányítás szükségességére.

A második fejezetben részletesen kifejtettem álláspontomat az élelmiszerek jelölésére vonatkozóan. Hangsúlyosnak ítélem az erre vonatkozó megfelelő előírásokat, mert a legfontosabb élelmiszer-biztonsági elemek egyikeként alkalmasak a szabálytalanságok visszaszorítására. A jelölésre vonatkozó szabályok megszegése nagymértékben sértheti a fogyasztók, emellett a versenytárs élelmiszer-vállalkozások gazdasági érdekeit is. Kiemelésre került, hogy a pontatlan, illetőleg a hamis élelmiszer-megnevezések alkalmasak a fogyasztó megtévesztésére, valamint a gazdasági károkozásra, emiatt e terület részletes szabályozása is kiemelt jelentőséggel bír. Kritikaként fogalmaztam meg az uniós jelölési rendelettel szemben, hogy az nem írja elő a termék jelölésén kötelezően a gyártó feltüntetését, utaltam az e mögött esetlegesen meghúzódó gazdasági érdekekre, amelyek azonban nem mérhetőek össze az élelmiszer-biztonság súlyával, ezért szükségesnek ítélem a korrekciót, azaz a jelölés keretében a gyártó feltüntetésére kötelezést. Megállapítást nyert, hogy a jelölésekre vonatkozó előírások kellőképpen részletesek, azonban szükséges lenne a szabályokat strukturáltabban, a lehető legkevesebb számú normában összefoglalva megjeleníteni az élelmiszerlánc szereplői részére.

Bemutatásra került egy általam előremutatónak ítélt jogtechnikai megoldás is a Magyar Élelmiszerkönyvhöz tartozó szakmai irányelvekkel kapcsolatban, amelyeket a jogalkotó a rugalmas változtatás biztosítása érdekében sajátos módon a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítőben tesz közzé. Ezt követően ismertettem az élelmiszerlánc szereplők legfontosabb kötelezettségeit, a forgalomba hozatali és felelősségi rendelkezéseket, ehhez kapcsolódóan értelmezésre került a fogyaszthatósági és minőség-megőrzési idő fogalma. Különbséget tettem a tulajdonos és az állattartó között, ezzel rámutatva arra a problémára, hogy néhány esetben a jogalkotó e fogalmakat, vagy az azt érintő személyi kört nem célszerűen

és indokoltan kötelezi, illetőleg szankcionálja, különös tekintettel a veszettség elleni oltásra, illetőleg az állati eredetű termékekre és melléktermékre vonatkozó előírásokra. Ezt követően felhívtam a figyelmet a forgalomból kivont növényi eredetű élelmiszerekkel kapcsolatban az „*egyéb célú hasznosítás*” meghatározatlanságára is.

A fejezet utolsó pontjában szerepeltetem az élelmiszerlánc törvénybe foglalni javasolt egyes állatvédelmi szabályozásokat, ennek alapjaként a megfelelő szakértelem, valamint a haszonállatok tekintetében az élelmiszerláncban végzett szakmai tevékenység nevezhető meg, aminek további hozadékaként az alkalmazandó szankciórendszer is harmonizáltabbá tehető.

A harmadik rész III. fejezetének 5. pontjában a NÉBIH által készített, és az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek részéről kötelezően alkalmazandó hatósági útmutató egyes előírásaival kapcsolatban fejtettem ki álláspontomat, egyrészt rámutatva az abban fellelhető eljárásjogi koherencia-zavarokra, másrészt kifejtettem az ideiglenes intézkedésre, valamint a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítható határozatok alkalmazásának problémájára. E kérdéskörben ismertettem az általam helyesnek ítélt eljárásjogi megoldásokat, amelyek alapjaiban az ügyfelek jogait védő leírásokat tartalmazznak. Kifejtettem az ideiglenes intézkedés jogintézményének tartalmát, és utaltam azzal összefüggésben a gyakorlatban meglévő téves értelmezési problémára. A fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóvá nyilvánítás jogintézményének bemutatása és elemzése során rámutattam annak sajátosságaira és egyes kockázati elemeire, utaltam a jegyzőkönyvbe foglalt határozat szűk körű alkalmazásának lehetőségére, majd zárogondolatként kritika alá vettem a határozatok halmozásának kérdéskörét.

A fejezet utolsó részében bemutattam a hatósági ellenőrzés során vett mintákkal kapcsolatos garanciaelemek hiányát, a részletesebb szabályozás szükségességét, és javaslatot tettem a hatósági minta, valamint ellenminta vizsgálati eredményének helyes figyelembe vételére, illetőleg az azt követő teendőkre.

A harmadik rész utolsó fejezetében a román élelmiszerlánc szabályozásának főbb pontjait vettem össze a magyarral, és ennek eredményeként megállapítást nyert, hogy mivel az uniós élelmiszerjog alapjaiban határozza meg a tagállamok

által alkalmazandó anyagi jogi szabályok tartalmát, lényegi eltérések e téren nem mutatkoztak. A szervezeti felépítést illetően a román szabályozás a korábbi magyar struktúrához hasonlóan központosított, lineáris modellt követ, míg a szankciórendszere a román szabálysértési törvényben, annak tematikáján belül megfogalmazott. A további uniós tagállamokra is megvizsgált FVO ellenőrzések eredményeinek összefoglalóiból megállapítható, hogy az élelmiszerlánc-biztonságra vonatkozó körülmények, és az eredmények nem feltétlenül arányosak az adott tagállam gazdasági erejével, illetőleg annak belső piacával. Hazai vonatkozásban az került feltárássra, hogy az országos jellegű állat-járványügyi helyzeteket az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek nem képesek megfelelően kezelni, mellyel álláspontom szerint a többes irányítás is kapcsolatba hozható.

Értekezésem negyedik részében a jogkövetkezmények bemutatására vállalkozom. Ennek keretében többek között a bírságszankciók alkalmazásának részletes szabályait tartalmazó rendelet előírásainak egy részét vettem kritika alá, melyben joghézagot és szabályozási zavart tártam fel, és ennek megoldására tettem javaslatot. Az anyagi jogi szankciók közé szükségesnek ítélem az élelmiszer-hamisítási cselekményekhez kapcsolódó önállóan megfogalmazott bírság beiktatását, és ehhez egy szigorúbb bírságszorító rendelkezést, valamint a közigazgatási helyszíni bírság jogintézményének bevezetését. Az intézkedések tekintetében kollíziós problémát mutattam be, majd azok közül kiemelve a forgalmi korlátozás – mint sajátos intézkedés – kérdését elemeztem, bemutatva egyben az azokkal érintett tipikus esetköröket.

A II. fejezetben a döntések végrehajthatóságának problémakörét vetettem fel, külön választva az intézkedések két fő típusát, és vizsgálat alá véve a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható, illetőleg végrehajtandó rendelkezések valódi joghatásait. A végrehajtások tekintetében külön választandóak a meghatározott cselekmények, illetőleg a pénzkövetelések körei, melyekhez más-más eljárásjogi aktusok kapcsolódnak. Utóbbi esetében kritika alá vettem a hatósági útmutatóban foglaltakat, és vitattam a végrehajtási eljárás megindításának mellőzését. A pénzkövetelés behajthatóságának elősegítésére a mögöttes felelősség jogintézményének módosítására tettem javaslatot, melynek lényege, hogy a

mögöttes felelős tisztviselő vagy tag egyetemleges felelőssége a csőd vagy felszámolási eljárás megindításával automatikusan beálljon.

A III. fejezetben egyebek mellett a közigazgatási hatósági eljárással leginkább kapcsolatba hozható szabálysértési és büntetőjogi vonatkozású rendelkezésekkel összefüggésben a hatóság feljelentési kötelezettségét hangsúlyozom, és annak elmulasztása esetére a fegyelmi eljárás következetes lefolytatására, valamint a kapcsolódó jogkövetkezmények alkalmazására hívom fel a figyelmet, amelyek közvetett eszközként hatékonyan hozzájárulhatnak az élelmiszer-biztonság magasabb szintre emeléséhez és megtartásához.

Disszertációm utolsó fejezetében a közigazgatási eljárásban okozott kár kérdéskörét elemzem, a szabályozást és a bírói gyakorlatot is megvizsgálva megállapítást nyert, hogy a közhatalom gyakorlásával okozott kár megítélése szempontjából a felróhatóság megítélése sajátos, a joggyakorlat szerint csak rendkívüli esetekben kerül megállapításra. Így például egy jogszabály helytelen értelmezése és alkalmazása önmagában nem alapozza meg a kártérítési a felelősséget. Ugyanakkor a hatósági gyakorlat e téren is számos kockázatot hordoz magában, amelyek kiküszöbölése mindenképpen elengedhetetlen, miután egyrészt a hatósággal szemben alapelvárás a jogszerű és szakszerű magatartás, másrészt a rossz gyakorlat a jogellenesség mellett megalapozhatja a felróhatóságot is, azonban ez utóbbi hiányában is rendkívül fontosnak ítélem a hatósági eljárások és döntések meghozatala során az ügyfél gazdasági érdekeinek figyelembe vételét.⁹⁰²

A fentieket összességében értékelve megfontolásra ajánlom a de lege ferenda javaslataimat, és az eljárásjogi változtatások szükségességére tett megállapításaimat, megítélésem szerint az általam feltárt problémákra adott szakszerű válaszok nagymértékben elősegíthetik az élelmiszerlánc-biztonság jelenleg megfelelő kockázati szintjének stabilitását, és további javítását.

⁹⁰² Erre utal a 178/2002/EK rend. 7. cikk (2) bekezdése is, amikor megfogalmazza az elővigyázatosság elvének érvényesítésével kapcsolatosan az arányosság követelményét.

Abstract

The basic responsibilities of the state related to its most important permanent function to meet needs include providing citizens and other people residing on the state's territory with the access to healthy food and drinking water inevitable for human life, health and physical safety, while taking the interests and the safety of food enterprises and final consumers, as well as their right to healthy environment into consideration.

A present-day modern state can meet the specific expectations of the legal system by conforming to the requirements of the rule of law, especially the requirement of legal constraints related to state activities and the principle of legal certainty. The establishment of food safety requirements is accompanied by administrative legal regulations with a rather strict system of penalties, the final aim of which is the special and general prevention. However, in my opinion, this can be achieved by the procedural law guarantees provided for clients who are in a subordinate position within the administrative legal relationships. Law enforcement and other guarantees related to clients by the legitimate and adequate application of law can serve as a convincing argument for the law-abiding conduct of the state; this way the necessity of the scale of the interventions is justified.

Although the necessity of food safety is not a new issue, the history of its chain-approach regulations goes back only a few decades. The human health risks related to animal health and – through it – to food, which occurred in the 90's of the last century, initiated significant changes and fast development in the field of food safety. As a result, a strict and basically uniform chain-approach set of rules for EU states came into focus. The food law environment for our country consists of EU primary and secondary legislation, as well as national norms coherent with them. It is considered that the Hungarian food chain safety set of rules is thoroughly elaborated, its system of penalties is rather strict, and the food – similarly to the majority of EU states – can be considered safe. However, this status is quite fragile as this field is continually subject to changes and challenges that risk researches cannot always keep up with. Some parts of procedural law and substantive law

regulations need completion and correction. It is important to form coherence within them in some cases, and it is necessary to reconsider certain regulations of the compulsory guide to authorities. Procedural law guarantees are provided for the client during the administrative authority procedure, however, the accumulation of decision-making mechanisms as well as essential decisions can be misleading, and in practice it may result in moving towards the wrong direction. All these issues are against legal safety and this way they are able to violate the customers' rights.

Substantive legal regulations as well as the objectives defined in them, cannot be interpreted without the application of administrative procedural regulations, thus my intention to improve the system, i.e. to reveal problems occurring due to legal regulations, as well as possible disruptions, with recommendation for their solution would be unsuccessful without the analysis of procedural legal problems.

The modifications of the criticised areas are expressed in all parts of my paper. I try to highlight the most important findings, referring to the related *de lege ferenda* recommendations.

In the first chapter of the first part I made remarks regarding the basic principles provided in the administrative procedures. Among these I considered the issue of partial legal force to be highlighted as it is necessary to be provided due to the complexity of the decisions related to the field of food chains. After that, in the second chapter I examined the two new legal instruments of the administrative procedural law, the summary procedure, as well as the suspensory decisions, the decisions on the further provision of the clients' rights. In connection with the first one I added the wider scope of the related procedures, in the later case I revealed several logic and coherence problems pointing out the necessity of the transformation or the termination of this legal instrument. While presenting the range of further elements of the transformations I touched the disadvantages coming from the reduction in suspension of the procedure, especially regarding the evaluation of the results of the sample for counteranalysis which are necessary for the clarification of the case in procedures starting from the office. After that I criticised the procedural law anomaly, i.e. the wrong secondary decision may mean

a drawback for the court of first instance, which might as well serve as a basis for civil action claim, and it does not have the proper discussion forum against it.

In the first chapter of the second part I revealed the shortcomings of the EU basic regulation being the basis of the unified regulations of food chains, i.e. an important element regarding the definition of unsafe food. The untraceable food cannot be considered safe either, thus its substitution is inevitable.

In the first chapter of the third part I studied the food chain law forming the main line of the regulations. I showed its most important points, and I discovered a serious mistake in its persons covered. Reducing the persons covered, the legislative body does not relate food laws to private individuals who produce and/or sell food illegally. It is definitely not rules regarding private consumption that are criticised, but the scope of private individuals who cannot be considered to be food entrepreneurs according to Act 178/2002/EC, and in the lack of this status they still produce, process and sell food. This is possibly a legislative mistake coming from the shortcomings of the basis of Act 178/2002/EC which creates a gap in the legislation. I provide a recommendation to eliminate it. I offer two legal technical solutions. On the one hand, what might be more practical is the definition of the concept of the food chain among the interpretative regulations in the food law, including the mentioned personal scope (it must be noted that originally the legislative body has not defined this concept). On the other hand, as for the related place of the violation, naming the food chain supervisory body as the infringement authority, thus the authority having professional knowledge, can start an infringement procedure regarding food production without quality permit and/or notice, as well as in the field of sales.

In the rest of the chapter I dealt with drawbacks coming from the duality of professional and organizational management. I also referred to the necessity of unified professional and organizational management within government offices in the capital and the counties.

In the second chapter I described my point of view about food labelling in detail. I consider food labelling to be very important, as it is one of the most important elements of food safety, disorders of which can offend both the

customers' and the competitors' economic interests. I highlighted that both inaccurate and false food names could mislead consumers, as well as cause economic damage. Due to this, the extensive regulation of this field is of extraordinary importance. I criticise the EU labelling as it does not require the name of the producer as a compulsory element of the label. I describe the possible business interest behind this fact. They cannot be compared with the role of food safety, thus I think correction is necessary, the producer has to be marked according to a regulation. All in all, I came to the conclusion that labelling regulations are detailed enough, however, rules should be presented more clearly with all the details for the participants of sales.

I also presented an advanced legal technical solution in connection with the professional guidelines of the Hungarian Food Book (Magyar Élelmiszerkönyv) which are specifically published in the Bulletin of the Ministry of Agriculture and Rural Development (Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítő). After that I revealed the most important obligations of food chain participants, as well as the regulations in connection with sales and responsibility. I also explained the concept of durability date and quality criteria. I made a difference between owners and animal keepers presenting the problem that in some cases the legislative body uses these concepts in an unreasonable way, regarding penalties, mainly in connection with the vaccination against rabies, as well as the regulations referring to animal products, including animal by-products. Then I called attention to the indeterminacy related to *"using the goods for other purposes"* in relation to products of plant origin withdrawn from the market.

In the last part of the chapter I presented the regulations of animal protection recommended for including in the food chain act. It is based on the proper knowledge, and the professional activity related to livestock in the food chain. Also, the system of penalties in connection with it can be more harmonised.

In chapter 3 (5), part 3 I described my point of view in connection with the compulsory authority guidelines published by NÉBIH (National Food Chain Safety Office, NFCSO). On the one hand, I pointed out some coherence disorders in procedural law, on the other hand, I described the problem of the application of

regulations that can be executed without appeal or temporary measures. In this scope of questions I wrote about the procedural law solutions that I considered to be correct, which contained protective descriptions for clients. I described the content of the legal instrument of temporary measures. I also referred to the problem of all the misleading explanations in practice, and I also saw the reason for the avoidance of this legal instrument due to that. However, in many cases, the application of this method can be the most appropriate for the related authority to prevent or reduce the damage or threat. I also referred to the possibility of the reduced usage of the decision contained in the minutes and criticised the issues of accumulation of decisions.

At the end of the chapter I presented the lack of guarantee elements related to samples taken during authority controls. I wrote about the need for a more detailed regulation, and also suggested the correct assessment of the results of the sample/counter sample analysis.

In the 4th, i.e. the last chapter of the third part I compared the main points of the food chain regulations in Romania and Hungary. As a result I came to the conclusion that there are no essential differences in this field as the EU food law basically determines the content of food regulations used by member states. As far as the structure is concerned, the Romanian regulation follows the earlier Hungarian centralised linear model, while its system of penalties is determined by the Romanian law of infringement. According to the summary of the results of the FVO inspections in other EU states, it can be concluded that conditions of food chain safety and results do not necessarily reflect the economic strength of a country and its inner market. In relation to Hungary I found that nationwide livestock epidemics are not managed appropriately by food chain supervisory bodies.

In the fourth part of my dissertation I presented the legal consequences. I criticised some parts of regulations about penalties, where I revealed loopholes in law and regulation disorders. I also presented solutions. Among substantive penalties I mentioned the insertion of an independent penalty for falsification and fraud of food and a stricter penalty multiplier, as well as the introduction of the legal instrument of paying an administrative fine on the spot. I showed a collision

problem in relation to measures, then pointed out the issue of movement restriction with typical cases.

In the second chapter I wrote about the problems of implementing solutions, differentiating between two main types: the effects of enforceable regulations, notwithstanding any appeal, and those of applicable provisions. According to execution there are scopes of determined acts, as well as claims on money, which require different procedural legal acts. I criticised the contents of authority guidelines and argued against the avoidance of initiating a procedure. I made a proposal to modify the legal instrument of secondary liability in the case of the collectability of the claim on money. The essence of this idea is that the responsibility of the person with secondary liability should automatically start in the case of bankruptcy or liquidation. In the third chapter I emphasize the obligation of report to authority in connection with infringements of the administrative procedural law. I call attention to the legal consequences in the case of failure. It also serves the higher level of food safety.

In the last chapter of my work I analyse two issues of damage caused in administrative procedures. I paid attention to regulations and judicial practice. I came to the conclusion that from the point of view of the damage caused by the practice of official authority the attributability of the infringement is specific, the legal practice states it only in extraordinary cases. There is a number of risks in judicial practice. The elimination of these is inevitable. On the one hand, people expect legal and professional conduct, on the other hand, bad practice can cause imputability. However, even without it I think it is important to pay attention to the client's economic interests when making decisions.⁹⁰³

To sum up, I recommend my *de lege ferenda* ideas to be considered, as well as my statements related to the necessity of procedural legal modifications. In my opinion, the answers given to the revealed problems may support the stability and improvement of the currently proper risk level of food chains.

⁹⁰³ See: 178/2002/EC 7 (2) about the enforcement of the precautionary principle and in relation to it about the principle of proportionality.

Felhasznált irodalom

ARISZTOTELÉSZ: Nikomakhoszi etika. (ford.: Szabó Miklós) Ötödik könyv, Európa Könyvkiadó, Budapest, 1997.

BERÉNYI Sándor: A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége, a közigazgatási aktus, Rejtjel Kiadó, Budapest, 1997.

BOROS Anita: Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban. I. kötet. A közigazgatási bizonyítás elmélete, Magyar Közlöny és Könyvkiadó, Budapest, 2010.

BOROS Anita: Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé, MTA TK JTI Law Working Papers, Budapest, 2014/58, 31-34. o.

http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_58_Boros.pdf (2016.02.24.).

BOROS Anita: Közigazgatási hatósági eljárás (2. modul), Nemzeti Közszolgálati Egyetem Budapest, 2013.

CSÁK Csilla (szerk.): Agrárjog, Novotni Kiadó, Miskolc, 2006.

CSÁK Csilla (szerk.): Agrárjog. A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010.

CSIBA Tibor: A modernizáció emberi oldaláról, különös tekintettel a közigazgatás reformjára, Közigazgatási szemle, A Miniszterelnöki Hivatal és az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium szakmai - tudományos folyóirata, 2008/1. szám. 18-26. o.

CZIMBALMOS Csaba (szerk.): A büntetőeljárási törvény magyarázata. 1. kötet, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2003.

DOBÁK Miklós: Szervezetalakítás és szervezeti formák, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988.

DOBÁK Miklós: Szervezeti formák és vezetés, KJK KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2000, Dialóg - Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2010.

DR. BÍRÓ Géza: Élelmiszer-higiénia, Agroinform Kiadó és Nyomda Kft. 1999.

DR. KERESZTÉNY Péter: Az élelmiszerlánc-biztonság szabályozása és érvényesítése a bírósági gyakorlat tükrében. Szakdolgozat, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Agrárjogi-és Vidékfejlesztési szakjogász képzés, 2015.

DR. SZEITZNÉ Dr. Szabó Mária (szerk.): Élelmiszer-biztonsági helyzetelemzés és kockázateértékelés. A Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal tanulmánya a kockázatalapú hatósági ellenőrzések végzéséhez, prioritások meghatározásához, Agroinform Kiadó, Budapest, 2008.

DR. SZEITZNÉ dr. Szabó Mária: HACCP és élelmiszer-biztonsági előírások az Európai Unióban, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Továbbképző Kft., 2013.

FARKAS Ákos – RÓTH Erika: A büntetőeljárás, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2004.

FAZEKAS Marianna (szerk.): Új generáció a közigazgatástudományok művelésében. Posztdoktori konferencia 2013. június 6-7., Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Budapest, 2013.

FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): Magyar Közigazgatási jog Általános rész, Osiris Kiadó Budapest, 2004.

FÉZER Tamás (szerk.): A kártérítési jog magyarázata, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2010.

FÜLÖP Sándor: Környezetvédelmi eljárásjog. PhD-dolgozat, Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2011.

GADÓ Gábor, NÉMETH Anna, SÁRINÉ SIMKÓ Ágnes: PTK. Fordítókulcs Oda-Vissza. A 2013. évi V. törvény és az 1959. évi IV. törvény normaszövegének összehasonlító táblázata, mindkét irányban. Második, hatályosított utánnyomás, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., 2014.

GELLÉN – PATYI – PÉTERFALVI – RÉVÉSZ – SZALAI – TAKÁCS – TEMESI: A közigazgatás funkciói és működése, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2014.

GILYÁN György, MIKÓ Zoltán (szerk.): Gazdasági Igazgatás, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2002. április.

HALMAI Gábor és TÓTH Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok, Osiris Kiadó, Budapest, 2008.

IMRE Miklós (szerk.): Közigazgatási Bíráskodás, HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007.

KILÉNYI Géza (szerk.): A Közigazgatási eljárási törvény kommentárja, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Budapest, 2005.

KOVÁCS Ferenc – BÍRÓ Géza – SOMOGYI Árpád (szerk.): Élelmiszer-biztonság EU-szabályozás, Agroinform Kiadó, Budapest, 2003.

KOVÁCS Zoltán – PILZ Tamás: A területi államigazgatás 2015. évi integrációjáról, Új Magyar Közigazgatás, 2015. szeptember, 8. évfolyam, 3. szám, 61-68. o.

LACZAY Péter: Élelmiszer-higiénia. Élelmiszer-biztonság, Mezőgazda kiadó, Budapest, 2008.

LŐRINCZ Lajos: A közigazgatás alapintézményei, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005.

LŐRINCZ Lajos (szerk.): Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban, MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2009.

LUX Anita – PAULOVIKCS Anita: Jogerő és végrehajtás az államigazgatásban, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XX/2. (2002).

NÉVAI László – SZILBEREKY Jenő: Polgári eljárásjog, Tankönyvkiadó, Budapest, 1974.

MAGYARY Zoltán: A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, Statisztikai Közlemények, Kiadja: Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, Budapest, 1936.

Max WEBER: Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai. 1. Szociológiai kategóriatan, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

M. KIR. BELÜGYMINISZTERIUM: AZ 1983-DIK ÉVI TÖRVÉNYEK GYŰJTEMÉNYE., Nágel Ottó Bizománya, Nyomatott: a „Pesti könyvnyomda-részvénytársaság”-nál, Budapest, 1893.

MOLNÁR Miklós: A közigazgatás döntési szabadsága, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994.

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.

OSZTOVICS András (szerk.): A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja. IV. kötet, Opten Informatikai Kft. Budapest, 2014.

PATYI András: A magyar közigazgatási bíráskodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybíráskodás határozatai tükrében, Jogtudományi Közlöny, LVI., 2001., 417-430. o.

PATYI András (szerk.): Hatósági eljárásjog a közigazgatásban, Dialóg Campus Kiadó, 2012.

PATYI András (szerk.): Közigazgatási hatósági eljárásjog, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009.

PAULOVICS Anita: Állatvédelem az EU jogharmonizáció tükrében, Virtuóz Kiadó, 2002.

PAULOVICS Anita: Közigazgatási alapfogalmak, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003.

Paulovics Anita (szerk.): Ünnepi tanulmányok Prof. Dr. Bragyova András oktatói munkásságának tiszteletére, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2015.

PETRIK Ferenc (szerk.): Polgári jog, Kommentár a gyakorlat számára, 2. kiadás, HVGORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012.

REITERER Zoltán: Az élelmiszerlánc szabályozásának és felügyeletének bemutatása az élelmiszerek forgalmazása területén, Tudományos Diákköri Dolgozat, Miskolc, 2010.

SZABÓ Lajos – GYERGYÁK Ferenc – DARÁK Péter: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai. (Kommentár a jogalkalmazóknak az új törvényhez), Unió Lap-és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft, Budapest, 2005.

Szeitzné Szabó Mária: Élelmiszerbiztonság az Európai Unióban, Élelmiszeripari Vállalkozások Kézikönyve sorozat, KJK-KERSZÖV, 2004.

SZEITZNÉ Szabó Mária (szerk.): Élelmiszerbiztonság: tények, tendenciák, teendők A Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal tanulmánya az Új Nemzeti Élelmiszerbiztonsági Program megvalósításához, Agroinform Kiadó, Budapest, 2011.

SZEITZNÉ Szabó Mária (szerk.): Élelmiszervédelmi útmutató vállalkozásoknak A Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal javaslatai élelmiszereink védelme, egészségünk, valamint a vállalkozások jó hírnevének megőrzése érdekében, a Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal kiadványa, Agroinform Kiadó és Nyomda, Budapest, 2010.

SZEITZNÉ Szabó Mária – FRECSKÁNÉ Csáki Katalin (szerk.): Az aflatoxin szennyezettség csökkentésének lehetőségei az élelmiszerláncban, Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, 2013.

SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: A jogállamiság jogelmélete, Napvilág Kiadó, Budapest, 1998.

SZIGETHY Emma: Biztonságos élelmiszerekkel a lakosság egészségéért: Interjú Dr. Szeitzné Dr. Szabó Mária főigazgatóval, Élelmiszer-biztonság, 2009, (7. évf.) 2. sz. 5-8. o.

SZILÁGYI János Ede (szerk.): Környezetjog II. kötet. Ágazati környezetvédelem és kapcsolódó területei, Novotni Kiadó, Miskolc, 2008.

TAKÁCS Péter (szerk.): Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből, Budapest, 1995.

TORMA András: Az európai közigazgatás fogalma, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXIII/2., 2005.

TORMA András: Hét tétel az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatáról, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXIX/2., 2011.

TORMA András: Kísérlet az EU-intézményrendszer működése igazgatástudományi modelljének leírására, Magyar Közigazgatás 2002. évi 7-8. szám, 387-402. o.

TURKOVICS István: A jogorvoslathoz való jog az Alkotmányban és az Alaptörvényben, Magyar Közigazgatás 2012/2. szám, 2012. május, 22-27. o.

TURKOVICS István: A közigazgatási eljárásjog jogorvoslati rendszere Magyarországon (PhD értekezés), Miskolc, 2012.

VÁCZI Péter: A jó közigazgatási eljárás összetevői, Új Magyar Közigazgatás, 4. évfolyam 11. szám, 2011. november, 9-22. o.

VÁCZI Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény, Magyar Közigazgatás, új folyam, 1. szám, 2011. június, 30-42. o.

VÉKÁS Lajos (szerk.): A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2013.

WOPERA Zsuzsa: Az ideiglenes intézkedés – egy sajátos eljárásjogi intézmény fejlődési állomásai –, Bírák Lapja IX. évfolyam 1999, 1. szám 48-54. o.

WOPERA Zsuzsa: Az ideiglenes intézkedés elmélete és gyakorlata a polgári eljárásjogban. PhD értekezés, Miskolc, 2001.

WOPERA Zsuzsa (szerk.): Polgári perjog - Általános rész, Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó 2003.

Felhasznált jogforrások és egyéb források

Az Európai Unió jogforrásai:

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 999/2001/EK RENDELETE (2001. május 22.) egyes fertőző szivacsos agyvelőbántalmak megelőzésére, az ellenük való védekezésre és a felszámolásukra vonatkozó szabályok megállapításáról

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 178/2002/EK RENDELETE (2002. január 28.) az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 852/2004/EK RENDELETE (2004. április 29.) az élelmiszer-higiéniáról

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 853/2004/EK RENDELETE (2004. április 29.) az állati eredetű élelmiszerek különleges higiéniai szabályainak megállapításáról

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 854/2004/EK RENDELETE (2004. április 29.) az emberi fogyasztásra szánt állati eredetű termékek hatósági ellenőrzésének megszervezésére vonatkozó különleges szabályok megállapításáról

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 882/2004/EK RENDELETE (2004. április 29.) a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről

A BIZOTTSÁG 2073/2005/EK RENDELETE (2005. november 15.) az élelmiszerek mikrobiológiai kritériumairól

A BIZOTTSÁG 1881/2006/EK RENDELETE (2006. december 19.) az élelmiszerekben előforduló egyes szennyező anyagok felső határértékeinek meghatározásáról

A BIZOTTSÁG 1882/2006/EK RENDELETE (2006. december 19.) egyes élelmiszerek nitráttartalmának hatósági ellenőrzésére szolgáló mintavételi és vizsgálati módszerek megállapításáról

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1924/2006/EK RENDELETE (2006. december 20.) az élelmiszerekkel kapcsolatos, tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állításokról

A BIZOTTSÁG 333/2007/EK RENDELETE (2007. március 28.) az élelmiszerek ólom-, kadmium-, higany-, szervesetlen vegyületben lévő ón-, 3-MCPD- és benzo(a)pirén-tartalmának hatósági ellenőrzése céljából végzett mintavétel és vizsgálat módszereinek megállapításáról

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1333/2008/EK RENDELETE (2008. december 16.) az élelmiszer-adalékanyagokról

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1069/2009/EK RENDELETE (2009. október 21.) a nem emberi fogyasztásra szánt állati melléktermékekre és a belőlük származó termékekre vonatkozó egészségügyi szabályok megállapításáról és az 1774/2002/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (állati melléktermékekre vonatkozó rendelet)

A TANÁCS 1099/2009/EK RENDELETE (2009. szeptember 24.) az állatok leölésük során való védelméről

A BIZOTTSÁG 142/2011/EU RENDELETE (2011. február 25.) a nem emberi fogyasztásra szánt állati melléktermékekre és a belőlük származó termékekre vonatkozó egészségügyi szabályok megállapításáról szóló 1069/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtásáról, valamint a 97/78/EK tanácsi irányelvnek az egyes minták és tételek határon történő állat-egészségügyi ellenőrzése alóli, az irányelv szerinti mentesítése tekintetében történő végrehajtásáról

A BIZOTTSÁG 931/2011/EU VÉGREHAJTÁSI RENDELETE (2011. szeptember 19.) a 178/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az állati eredetű élelmiszerek nyomomonkövethetőségével kapcsolatban megállapított követelményeiről

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1169/2011/EU RENDELETE (2011. október 25.) a fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról, az 1924/2006/EK és az 1925/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a 87/250/EGK bizottsági irányelv, a 90/496/EGK tanácsi irányelv, az 1999/10/EK bizottsági irányelv, a 2000/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 2002/67/EK és a 2008/5/EK bizottsági irányelv és a 608/2004/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről

A BIZOTTSÁG 1337/2013/EU VÉGREHAJTÁSI RENDELETE (2013. december 13.) az 1169/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak a friss, hűtött vagy fagyasztott sertés-, juh-, kecske- és baromfihús származási országa vagy eredete helyének feltüntetése tekintetében történő megállapításáról

A BIZOTTSÁG 589/2014/EU RENDELETE (2014. június 2.) az egyes élelmiszerekben előforduló dioxinok, dioxinjellegű PCB-k és nem dioxinjellegű PCB-k koncentrációjának ellenőrzésére szolgáló mintavételi és vizsgálati módszerek megállapításáról és az 252/2012/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről

BIZOTTSÁG 828/2014/EU VÉGREHAJTÁSI RENDELETE (2014. július 30.) a fogyasztóknak az élelmiszerek gluténmentessége vagy csökkentett gluténtartalma tekintetében nyújtott tájékoztatásra vonatkozó követelményekről

A TANÁCS 93/43/EGK IRÁNYELVE (1993. június 14.) az élelmiszer-higiéniáról

EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2000/13/EK IRÁNYELVE (2000. március 20.) az élelmiszerek címkézésére, kizserelésére és reklámozására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről

A TANÁCS 2008/114/EK IRÁNYELVE (2008. december 8.) az európai kritikusingfrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről

Nemzeti jogszabályok:

Alaptörvény

1893. évi XVIII. törvénycikk a sommás eljárásról

1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról

1990. évi XCIII. törvény az illetékről

1991. évi XLIX. törvény a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról

1993. évi CXIV. törvény az állattenyésztésről

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

1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról

1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről

2003. évi. LXXXII. törvény az élelmiszerekről

2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről

2004. évi XVIII. törvény a szőlőtermesztésről és a borgazdálkodásról

2004. évi XXXIV. törvény a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről

2005. évi CLXXVI. törvény az állategészségügyről

2008. évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről

2008. évi LXXIII. tv. a pálinkáról, a törkölypálinkáról és a Pálinka Nemzeti Tanácsról

2009. évi XCV. tv. a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek vonatkozásában a beszállítókkal szemben alkalmazott tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

2010. évi CXXVI. tv. a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

2011. évi CXCI. törvény a közszolgálati tisztviselőkről

2012. évi. II. tv. a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről

2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről

2013. évi CLXXVII. törvény a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről

2015. évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény módosításáról

2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról

12/1987. (XII.29.) IM rendelet a jogszabályszerkesztésről

41/1997. (IV.18.) FM rendelet az Állat-egészségügyi Szabályzat kiadásáról

56/1997. (VIII. 14.) FM-IKIM-NM együttes rendelet az élelmiszerek megsemmisítésének feltételeiről és módjáról

4/1998. (XI. 11.) EüM rendelet az élelmiszerekben előforduló mikrobiológiai szennyeződésekről megengedhető mértékéről

244/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet az állatvédelmi bírságról

32/1999. (III.31.) FVM rendelet a mezőgazdasági haszonállatok tartásának állatvédelmi szabályairól

19/2004. (II.26.) FVM-ESzCsM-GKM együttes rendelet az élelmiszerek jelöléséről

65/2004. (IV.27.) FVM-ESzCsM-GKM együttes rendelet a természetes ásványvíz, a forrásvíz, az ivóvíz, az ásványi anyaggal dúsított ivóvíz és az ízesített víz palackozásának és forgalomba hozatalának szabályairól

92/2004. (V.25.) FVM-EszCsM-GKM együttes rendelet a hatósági élelmiszerellenőrzésről

66/2006. (IX. 15.) FVM rendelet az állati eredetű élelmiszerekre vonatkozó egyes élelmiszer-higiéniai szabályokról

113/2006. (V.12.) Korm. rendelet a jogosult állatorvos hatásköréről és a működésével kapcsolatos részletes szabályokról

274/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal létrehozásáról és működéséről

334/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet az állatvédelmi hatóság kijelöléséről

64/2007. (VII.23.) FVM-EüM rendelet az állati eredetű élelmiszerek forgalomba hozatalának és az értékesítés helyén történő élelmiszer-előállításnak élelmiszer-higiéniai feltételeiről

68/2007. (VII. 26.) FVM-EüM-SzMM együttes rendelet az élelmiszer-előállítás és forgalomba hozatal egyes élelmiszer-higiéniai feltételeiről és az élelmiszerek hatósági ellenőrzéséről

138/2007. (VI. 18.) Korm. rendelet az egységes élelmiszer-biztonsági szervezetalakítással összefüggő kormányrendeletek módosításáról

93/2008. (VII. 24.) FVM rendelet a védett őshonos állatfajták genetikai fenntartásának rendjéről

164/2008. (XII. 20.) FVM rendelet a veszettség elleni védekezés részletes szabályairól

194/2008. (VII. 31.) Korm. rendelet az élelmiszerlánc felügyeletével összefüggő bírságok kiszámításának módjáról és mértékéről

61/2009. (XII.14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről

152/2009. (XI. 12.) FVM rendelet a Magyar Élelmiszerkönyv kötelező előírásairól

177/2009. (XII. 28.) FVM rendelet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (2) bekezdés b) pontjának alkalmazásáról

210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről

3/2010. VM rendelet az élelmiszer-előállítással és -forgalmazással kapcsolatos adatszolgáltatásról és nyomonkövethetőségről

41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról

57/2010. (V. 7.) FVM rendelet az élelmiszerek forgalomba hozatalának, valamint előállításának engedélyezéséről, illetve bejelentéséről

288/2010. (XII.21.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról

328/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szerveinek kijelöléséről

22/2012. (II.29.) Korm. rendelet a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról

45/2012. (V.8.) VM rendelet a nem emberi fogyasztásra szánt állati eredetű melléktermékekre vonatkozó állategészségügyi szabályok megállapításáról

63/2012. (VII. 2.) VM rendelet a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, valamint a megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szervei előtt kezdeményezett eljárásokban fizetendő igazgatási szolgáltatási díjak mértékéről, valamint az igazgatási szolgáltatási díj fizetésének szabályairól

74/2012. (VII.25.) VM rendelet az egyes önkéntes megkülönböztető megjelölések élelmiszereken történő használatáról

82/2012. (VIII. 2.) VM rendelet a gyártmánylapról

218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról

36/2014. (XII.17.) FM rendelet az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásról

51/2014. (XII. 31.) NGM rendelet az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer működésével összefüggésben a kockázatos termékek meghatározásáról

152/2014. (VI.6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

68/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a megyei kormányhivatalok mezőgazdasági feladatainak meghatározásáról

Román jogszabályok:

142/2004. számú kormányrendelet az egészségügyi, állat-egészségügyi és élelmiszer-biztonsági felügyeletről

1415/2009-es kormányhatározat a Nemzeti Egészségügyi, Állat-egészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Hatóság szervezetének és működésének részletes szabályairól

42/2004-es számú kormányrendelet a Nemzeti Egészségügyi, Állat-egészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Hatóság feladatairól

2/2001-es sz. Korm. rendelet a szabálysértési eljárás általános szabályairól

984/2005-ös kormányhatározat az élelmiszer-biztonsági szabálysértésekről

554/2004-es sz. törvény a közigazgatási eljárásban gyakorolható jogorvoslatokról

Nemzetközi jogforrások:

Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

Az Európa Tanács (77) 31. számú határozata az egyén védelméről, a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatosan. Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1977. szeptember 28-án a Miniszteri megbízottak találkozásán

Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata

Bíróági és hatósági döntések, állásfoglalások:

32/1990. (X.22.) AB határozat

52/1996. (XI.14.) AB határozat

A Legfelsőbb Bíróság 3/2006 KJE számú jogegységi határozata

A Legfelsőbb Bíróság Kfv. V. 39191/2001/6. eseti döntése

A Legfelsőbb Bíróság KK 31. számú állásfoglalása

A Legfelsőbb Bíróság 1829/2008. számú közigazgatási elvi határozata

A Legfelsőbb Bíróság 3/2006. KJE számú jogegységi határozata

A Legfelsőbb Bíróság 1/2002. számú határozata

A Kúria Kfv. II. 37.606/2011. határozata

A Kúria Kfv.II.37.615/2014/7. számú ítélete

A Kúria Kfv.III.37.513/2012/5. számú ítélete

A Kúria Pfv.III.21.560/2013/4. számú ítélete

A Debreceni Ítéltábla Pf.I.20.770/2015/4. ítélete

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.K.30.586/2013/12 számú ítélete

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 21.K.33.601/2013/8. számú ítélete

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.29.970/2013/3. számú ítélete

Az Egri Törvényszék 12.P.20.237/2014/86-os közbenső ítélete

Az Egri Törvényszék 12.P.20.237/2014/6. számú jegyzőkönyvbe foglalt végzése

Az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.240/2013/3-as számú ítélete

Az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.27.241/2013/6. számú ítélete

Az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K27.083/2014/12. számú ítélete

PK 43. számú állásfoglalás

EBH 2001.526.

EBH 2002. 749.

EBH 2004. 1121.

BDT 2008. 1817.

BDT 2007.1709

BH 1996. 311.

BH 1996. 362.

BH 1996. 470.

BH 2000. 55.

BH 2001. 423.

BH 2003. 236.

BH 2005. 174.

BH 2013. 110.

KGD 2015. 97.

A Heves Megyei Kormányhivatal (HMKH) Egri Járási Hivatala élelmiszerlánc-felügyeleti szervének HE00-0208/01/00485-42/2013. számú döntése

A HMKH Gyöngyösi Járási Hivatala élelmiszerlánc-felügyeleti szervének a HE-00-0408/01/00079/2013-as iktatószámú döntése

A HMKH élelmiszerlánc-felügyeleti szervének a HEI/01/01445/2014-es iktatószámú döntése

A HMKH élelmiszerlánc-felügyeleti szervének a HE-02I/00130-0016/2014-es iktatószámú ügyirata

A HMKH élelmiszerlánc-felügyeleti szervének a HEI/EBAI/356-17/2015. iktatószámú döntése

A HMKH élelmiszerlánc-felügyeleti szervének a HE/EBMJ/72-10/2016. iktatószámú döntése

HMKH élelmiszerlánc felügyeleti szervének HE/EMBJ/209-3/2016-os iktatószámú döntése

B. A. Z Megyei Kormányhivatal élelmiszerlánc-felügyeleti szervének a BOI/01/2204-2/2013. számú döntése

A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal élelmiszerlánc-felügyeleti szervének I-I-001/1245-12-es iktatószámú döntése

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Karcagi Járási Hivatala élelmiszerlánc-felügyeleti szervének XI-I-140/448/2014-es iktatószámú döntése

Egyéb hivatkozások:

Az EU szakpolitikai területei, http://europa.eu/pol/food/index_hu.htm#top

Az Európai Bizottság által készített Guidance Document on official controls, under Regulation (EC) No. 882/2004, concerning microbiological sampling and testing of foodstuffs 2006. november 13. EU útmutató,
http://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/legislation/docs/sampling_testing_en.pdf

A HMKH élelmiszerlánc-felügyeleti szervének HE08-0000/01/00792-0001/2013. iktatószámú hivatalos levele

Általános ismertető a RASFF rendszerről,

<https://www.nebih.gov.hu/aktualitasok/rasff/rasff.html?pagenum=1>

B. A. Z. megyei MgSzH belső anyaga. Hatályos Állategészségügyi Jogszabályok
III. Élelmiszer, Ellenőrzés, Egészségügy 2003. március

Békés Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Élelmiszerlánc-biztonsági és
Állategészségügyi Igazgatóság: Magyar – Román járványügyi konferencia,
Békéscsaba, 2007. november 05 - november 09.

DG Health and Food Safety,

http://ec.europa.eu/food/food_veterinary_office/index_en.htm,

Egyszerű állam: A vállalkozások adminisztratív terheit csökkentő középtávú
kormányzati program 2011.,

[http://egyszeruallam.kormany.hu/download/d/b3/20000/Egyszeru%20Allam%20Pr
ogram 2011 11 16 Kormany utan final.pdf](http://egyszeruallam.kormany.hu/download/d/b3/20000/Egyszeru%20Allam%20Program%202011%2011%2016%20Kormany%20utan%20final.pdf)

Élelmiszer-biztonság az EU-ban,

http://europa.eu/pol/food/index_hu.htm#top

Élelmiszer-biztonsági stratégia 2013-2022, <http://elbs.hu/>

Élelmiszerbiztonsági szemelvények, Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal
Élelmiszerbiztonsági Kockázatértékelési Igazgatóság,

[http://portal.nebih.gov.hu/documents/10182/21384/2013_evi_09_szam.pdf/1473c54
3-08d2-454b-8f69-f160cb575287](http://portal.nebih.gov.hu/documents/10182/21384/2013_evi_09_szam.pdf/1473c543-08d2-454b-8f69-f160cb575287)

Élelmiszer-jogszabályok jegyzéke,

http://www.nebih.gov.hu/szakteruletek/szakteruletek/elelmiszer_takarmanybiztonsag/jogszabalyok/hazaijogszabalyok/lelm_jogsz.html?query=jogszab%C3%A1lygy%C5%B1jtem%C3%A9ny

Élelmiszerlánc-felügyeletéért felelős államtitkárság,

<http://elelmiszerlanc.kormany.hu/allamtitkarsag-szervezete>

Földművelésügyi minisztérium,

<http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium>

FVO jelentések,

http://ec.europa.eu/food/fvo/country_profiles/details.cfm?co_id=DE

http://ec.europa.eu/food/fvo/country_profiles/details.cfm?co_id=AT

http://ec.europa.eu/food/fvo/country_profiles/details.cfm?co_id=RO

http://ec.europa.eu/food/fvo/country_profiles/details.cfm?co_id=GB

http://ec.europa.eu/food/fvo/country_profiles/details.cfm?co_id=HU

HACCP fejezet az *"Útmutató a Vendéglátás és Étkeztetés Jó Higiéniai Gyakorlatához"* (GHP) kiadványból

Health and Food Safety,

http://ec.europa.eu/dgs/health_food-safety/about_us/who_we_are_en.htm

NAV Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer,

<http://ekaer.nav.gov.hu/>

Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal,

<http://www.nebih.gov.hu/szakteruletek/szakteruletek/eki>

Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Közigazgatási szakvizsga, Államigazgatás jegyzet,

http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/allamigazgatas.original.pdf

NÉBIH élelmiszer-és takarmány-biztonsági Igazgatóság 10. számú hatósági útmutató

NÉBIH szakterületek,

https://www.nebih.gov.hu/szakteruletek/szakteruletek/elelmiszer_takarmanybiztonsag/jogszabalyok/hazajogszabalyok/elelm_jogsz

NÉBIH szervezeti felépítés,

<http://portal.nebih.gov.hu/web/guest/hivatalunk/szervezeti-felepites>

Magyar Élelmiszerkönyv,

http://www.omgk.hu/Mekv/2/281_2012.pdf

Módszertani útmutató. A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. tv. egyes eljárásjogi hatásairól

Tisztességtelen forgalmazói magatartás miatt kiszabott bírságok,

https://www.nebih.gov.hu/aktualitasok/tisztességtelen/tisztességtelen_forg_magatar_tas

T/6410. számú törvényjavaslat a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról,

<http://www.parlament.hu/irom40/06410/06410.pdf>

2-105 számú irányelv a megkülönböztető minőségi jelöléssel ellátott kézműves tejtermékekre, <http://www.omgk.hu/Mekv/2/2-105.pdf>

A disszertáció témaköréhez kapcsolódó saját publikációk

Hatósági tevékenységek az élelmiszerláncban, Doktoranduszok fóruma, Miskolc, 2013. november 7., 233-237. o.

A közigazgatási eljárásjog alapelveiben biztosított ügyféli jogosultságok, „Jogalkotás és jogalkalmazás a XXI. század Európájában”, Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest-Debrecen 2014., 135-147. o.

Az állam közigazgatásának alapjai, Studia Juridica et Politica Jaurinensis c. online periodika, <http://dfk-online.sze.hu/>, Doktori Műhelytanulmányok, Győr 2014, <http://dfk-online.sze.hu/doktori-muhelytanulmanyok-2014.>, 169-184. o.

Megjegyzések az állam szerepéről, Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium=Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai, Tomus: 13.. Miskolc: Gazdász-Elasztik Kft., 2014, 375-399. o.

Az élelmiszerlánc szabályozásának célja és szervezeti kérdései, Tavaszi Szél/Sping Wind 2014 Konferenciakötet, Doktoranduszok Országos Szövetsége Association of Hungarian Phd and DLA Student II., Debrecen, 2014, 200-223. o.

Az élelmiszerlánc szereplők feladatainak egyes kérdései, Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica et Politica Tomus XXXII., Miskolc, University Press 2014, 199-213. o.

A végrehajtási eljárás sajátosságai az élelmiszerlánc szabályozásában, Doktoranduszok Fóruma, Miskolci Egyetem, 2014. november 20., 235-241. o.

A hatósági eljárás egyes kérdései az élelmiszerlánc szabályozásában, Doktori Műhelytanulmányok 2015, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola Győr, 2015, 224-246. o.

Jogkövetkezmények az élelmiszerlánc szabályozásában, Tavaszi Szél 2015. Konferenciakötet, Közigazgatás-tudomány, matematika és informatika, műszaki tudományok, művészet és művészettudomány, nyelvtudomány). Eger - Budapest, Líceum Kiadó - Doktoranduszok Országos Szövetsége, ISBN 978-615-5509-96-4 3. kötet, 111-130. o.

http://publikacio.unieger.hu/cgi/search/simple?q=tavaszi+sz%C3%A9l&_action_search=Keres%C3%A9s&_action_search=Search&_order=bytitle&basic_srctype=ALL&_satisfyall=ALL

A közhatalom gyakorlásával okozott kárral kapcsolatos kérdések az élelmiszerlánc szabályozásában, Advocat, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Ügyvédi Kamara folyóirata, 2015. XVIII. évfolyam 1-2., 29-36. o.

Az állami beavatkozás egyes kérdései, Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica Tomus XXXIII., Miskolc University Press 2015, 60-75. o.

A közhatalom gyakorlásával okozott kár megítélése a közigazgatási hatósági eljárásokban, Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium = Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai, Tomus: 16., Miskolc: Gazdász-Elasztik Kft., 2015, 371-390. o.

Szerzőségi nyilatkozat

Ezennel kijelentem, hogy a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott értekezésem kizárólag saját, önálló munkám. A benne található másoktól származó, nyilvánosságra hozott vagy közzé nem tett gondolatok és adatok eredeti lelőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem. Kijelentem továbbá azt is, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából. E kijelentésemet büntetőjogi felelősségem tudatában tettem.

Miskolc, 2016. július 23.

.....
dr. Reiterer Zoltán