



AZ ÁLTALÁNOS HATÁLYÚ HATÁROZATOK A KÖZIGAZGATÁSI AKTUSOK RENDSZERÉBEN

KÁLMÁN JÁNOS* 

* Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék, egyetemi tanársegéd. E-mail: kalman.janos@sze.hu

Absztrakt

A XXI. században a társadalom tagjainak jogi helyzetét leginkább befolyásoló két közigazgatási eszközrendszer: a közigazgatási hatósági jogalkalmazást és a közigazgatási jogalkotást számos társadalmi kihívás érte (világgazdasági válság, menekültválság, regionális és világjárványok) és éri. A XXI. század kihívásai a közigazgatási beavatkozástól azt várják el, hogy a közigazgatás a felmerülő problémákra gyors, pontos és hatékony válaszokat adjon, a legalitás és a társadalom tagjai jogvédelmének biztosítása mellett. Az első válaszokat a társadalmi problémákra az ágazati szabályozások adják meg, amelyek összeütközésbe kerülhetnek az általános hatósági eljárásjogi szabályokkal. A tanulmány elemzés alá vonja az általános hatályú közigazgatási határozatokat, valamint áttekinti azok általános hatósági eljárási szabályokkal való ütközési pontjait. A tanulmány javaslattal zárul.

Kulcsszavak

általános hatályú határozat, hatósági eljárás, járványok, közigazgatási beavatkozás, közigazgatási jog.

Abstract

In the 21st century, the two-tier systems of administrative tools that have most influenced the legal status of the members of society: administrative legislation, and law enforcement, have faced several social challenges (global economic crisis, refugee crisis, regional epidemics, and pandemics). The challenges of the 21st century require administrative intervention to provide rapid, accurate, and effective responses to the problems that arise, while ensuring legality and the protection of the rights of members of society. The first answers to social problems are provided by sectoral regulations, which may conflict with general procedural rules. The study analyses general administrative decisions and reviews their points of conflict with general procedural rules. The study concludes with a proposal.

Keywords

administrative intervention, administrative law, administrative procedure, epidemics, general administrative decision, pandemics.

1. Bevezetés

A XXI. században a társadalom tagjainak jogi helyzetét leginkább befolyásoló két közigazgatási eszközrendszer: a közigazgatási hatósági jogalkalmazást és a közigazgatási jogalkotást számos társadalmi kihívás érte és éri. Ilyen kihívásként emelhető ki a világgazdasági válság, a menekültválság, a globális felmelegedés visszaszorításához kapcsolódó klímavédelmi célkitűzések megjelenése, a versenyképesség és a digitalizáció, valamint a *különböző regionális és világjárványok terjedése* (ideértve mind az emberi, mind az állati populációt érintő járványokat).

A XXI. század kihívásai a közigazgatási beavatkozástól azt várják el, hogy a közigazgatás a felmerülő problémákra *gyors, pontos és hatékony válaszokat adjon*, ugyanakkor a közigazgatási jog továbbra is biztosítsa kettős rendeltetését. Egyrészt a közigazgatási jog az eszköze a közigazgatási feladatok rendezésének, amikor előírja azokat a közérdekű célokat, közfeladatokat, amelyek érdekében a közigazgatás beavatkozása szükséges, meghatározza a beavatkozás jogi eszközeit. Másrészt a közigazgatási jog korlátokat állít fel azzal, hogy védelmet nyújt az igazgatottak számára az önkényes, indokolatlan, részrehajló közigazgatási döntéssel szemben. A modern közigazgatási eszközrendszerrel szemben tehát továbbra is a közigazgatás törvény alá rendeltségének érvényesülése¹ és a társadalom tagjai jogvédelmének a biztosítása az elvárás, valamint az, hogy a közigazgatás a társadalmi problémákra gyorsan és hatékonyan választ adjon.

A fenti követelmények érvényesítésére irányuló törekvés megjelenik a közigazgatási hatósági eljárásjog általános szabályozásában is, hiszen az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) elfogadásának és az általános hatósági eljárásjog újraszabályozásának központi kérdése a *gyors és hatékony közigazgatási eljárás biztosítása volt* (Magyarország Kormánya, 2015, 5; Balogh, 2021, 96).

A felmerülő társadalmi problémákra ugyanakkor az első választ nem az általános hatósági eljárásjogi, hanem az ágazati közigazgatási jogi szabályozás és az ágazati közigazgatási jogalkalmazás adja meg. Az általános szabályok megalkotásának éppen ezért az ágazati szabályozás eszközeinek, kihívásainak megismerésén és elemzésén kell nyugodnia, hiszen az általános szabályozás minden jogalkalmazó munkáját meghatározza. Hétköznapi példával élve előbb méretet veszek és ahhoz varrom az inget, nem pedig előbb megvarrom az inget és hozzá alakítom azt, aki hordja.

E tanulmány a XXI. század kihívásaira válaszoló egyik jogintézményt, a rendszerszintű vagy egy meghatározott társadalmi csoport jogi helyzetét befolyásoló beavatkozási eszközt – az általános hatállyal bíró közigazgatási hatósági határozatot – vonja elemzés alá. A tanulmány általános hatályú közigazgatási hatósági határozatok alatt azokat az Ákr. hatálya alá tartozó hatósági határozatokat érti, amelyek címzetti köre nyitott, vagyis e hatósági aktusok nem határozzák meg konkrétan a címzetteket, akik jogi helyzetének befolyásolását célozzák.

A tanulmány a fentiekre tekintettel áttekinti a közigazgatási aktusok fogalmát és rendszerezésük alapjait, majd elhatárolja egymástól a normatív és az egyedi aktusokat. Ezt követően megvizsgálja az általános hatályú határozatok megjelenését a hatályos jogszabályi környezetben és a joggyakorlatban, valamint elemzi az általános hatályú határozatok és a hatósági eljárás általános szabályainak ütközési pontjait. A tanulmány javaslattal zárul.

¹ A közigazgatás törvényes működésének a követelménye a XIX. századtól egyre jobban felértékelődött, manapság a demokratikus jogállamiság elengedhetetlen feltétele (Fábián, 2021, 51).

2. A közigazgatási aktusok és rendszerezésük alapjai

A közigazgatás a társadalom tagjainak és szervezeteinek igazgatása, a közügyek megvalósítása, amelyhez a közigazgatás *számos – a beavatkozásra lehetőséget biztosító* hatalmon alapuló – *igazgatási eszközzel rendelkezik* (Kálmán, 2020a, 10–13). A közigazgatás működése során célzottan különböző – nem kizárólag jogi – hatásokat vált ki, mind saját szervrendszere, mind más – jellemzően külső – jogalanyok tekintetében, a közcélok elérése érdekében. Így tehát, a közigazgatási szervek egyaránt végeznek tevékenységet a közigazgatás többi szereplőjével – azaz más közigazgatási szervekkel –, és további, nem közigazgatási jogalanyokkal szemben is. A közigazgatás legalitásának elvéből fakad, hogy minden közigazgatási tevékenység ellátása – eltérő mélységben ugyan, de – jogszabályon alapul, jogilag szabályozott eljárásrendben (eljárési keretben) történik. A közigazgatási tevékenységek többféle formában megjelenhetnek, amelyek a közigazgatási cselekmények tipizálásának alapját jelentik (Hulkó & Lapsánszky, 2020, 176).

A közigazgatási szervek cselekményeit hatásukat tekintve két csoportra lehet osztani. Megkülönböztetjük a nem jogi hatású cselekményeket, azaz a *tényleges cselekményeket*, valamint a jogi hatású cselekményeket, azaz az *aktusokat* (Madarász, 1989, 303). A *tényleges cselekményeket* is a közigazgatási jog szabályozza, tehát e cselekvések is alávetettek a jogi normáknak, azonban jogi hatásuk nincs, ugyanakkor számos ponton szorosan kapcsolódnak a közigazgatási jogi aktusokhoz, kiegészítik azokat, megteremtik a kibocsátásukhoz szükséges feltételeket, körülményeket.² A továbbiakban a tanulmány kizárólag a jogi hatású cselekményekkel, az aktusokkal foglalkozik.

A közigazgatási jogi szakirodalom alapján közigazgatási aktusnak nevezzük *a közigazgatás alanyának a közigazgatás funkcióinak, közfeladatainak ellátása érdekében kibocsátott akaratnyilatkozatát, amelynek jellemzője, hogy hatására az aktus címzettjének jogi helyzetében változás következik be, vagy más jogi hatása van, valamint az aktus és a jogi hatás között okozati összefüggés van* (Toldi & Pákay, 1959, 15; Madarász, 1989, 303; Patyi & Varga, 2012, 202; Hulkó & Lapsánszky, 2020, 178).

A közigazgatási működéssel, aktusokkal foglalkozó szakirodalom a közigazgatási aktusokat számos szempont alapján osztályozza, csoportosítja (Berényi et al., 1966, 294; Madarász, 1989, 301–302; Berényi, 1997, 50–52; Patyi & Varga, 2012, 202–204, 225–224; Szalai, 2013, 77; Patyi & Temesi, 2013, 215–217). Az osztályozás, csoportosítás történhet a) a kibocsátó szerv jellemzői alapján (általános vagy különös hatáskörű szerv hozza-e), b) területi hatály alapján (országos, területi vagy helyi szintű döntés), c) a döntést hozó szerv összetétele alapján (kollektív vagy egyszemélyi döntés), d) időtartama alapján (rövid vagy hosszú távú, határozott vagy határozatlan idejű), e) címzetti köre alapján (külső vagy belső döntés), f) diszkrecionális jogkör – azaz a mérlegelési jogkör – mértéke alapján (kötetlen, kötött, illetve részben kötött döntés), g) bírósági felülvizsgálatának lehetősége alapján (administration contenciosa – administratio pura) vagy épp h) a döntés kedvező vagy kedvezőtlen volta alapján (favorabilis és onerosus döntések).

A közigazgatási jog által szabályozott aktusok rendszerezésének – előző pontban ismertetett csoportjai mellet – az egyik legfontosabb alapja a címzetti kör elhatárolására, pontosabban meghatározására vonatkozik. Ez alapján teszünk különbséget a) *normatív* és b) *egyedi közigazgatási aktusok* között. A normatív közigazgatási aktusok általános magatartási szabályok, amelyek realizálását jelentik az egyedi aktusok (Szalai, 2013, 72).

² A *tényleges cselekményeknek* jellemzően hat csoportját különbözteti meg a szakirodalom: a) a döntés-előkészítést, b) a nyilvántartási és regisztratív cselekményeket, c) az ellenőrzést, d) a reálcselekményeket, e) az ügyviteli cselekményeket, valamint f) a materiális cselekményeket (Madarász, 1989, 304–308; Szalai, 2013, 74; Hulkó & Lapsánszky, 2020, 181).

3. A normatív közigazgatási aktusok és az egyedi közigazgatási aktusok elhatárolása

A normatív és az egyedi közigazgatási aktusok elhatárolásának alapja az aktusok címzetti köre. *A normatív közigazgatási aktusok címzetti köre nyitott*, ami azt jelenti, hogy a kötelezettség, illetve jogosultság alanyait leíró halmaz elemei dinamikusan változhatnak, azaz a címzetti kör állandóan és folyamatosan (minden pillanatban) aktualizálódik. *A normatív közigazgatási aktus folyamatosan joghatást vált ki, a címzetti kör változásaitól függetlenül.* Ennek eredménye, hogy a normatív közigazgatási aktusokba foglalt jogok és kötelezettségek az aktus címzettjeivel szemben állandó jelleggel érvényesülnek és a címzettek körét az aktus nem egyediesíti (konkretizálja), nem kapcsolja egy konkrét, egyedi ügyhöz. Ahhoz, hogy a címzetti kör megváltozzon, nem szükséges a normatív közigazgatási aktus szövegének módosítása, illetve a normatív közigazgatási aktus az állandóan változó címzetti kör mellett is – automatikusan – képes joghatás kiváltására (Jakab, 2020, 868). A normatív közigazgatási aktusok jogszerűségét a jogalkotási eljárás garanciális szabályai biztosítják.

A normatív közigazgatási aktusokkal szemben az *egyedi közigazgatási aktusok címzetti köre zárt*, ami azt jelenti, hogy egy konkrét ügyre vonatkozóan, pontosan, egyediesítve jelöli meg címzettjeit és a címzetti kör változása csak akkor lehetséges, ha maga az aktus szövege és rendelkezése is megváltozik. Ebben az esetben a címzetti kör egy adott időpontban – az aktuskibocsátás időpontjában – befagyasztott halmaz, amely nem aktualizálódik (Jakab, 2020, 870–873). Az egyedi közigazgatási aktusokba foglalt jogok és kötelezettségek kizárólag az aktus címzettjeivel szemben érvényesülnek, mivel a címzettek körét az aktus egyediesíti (konkretizálja), egy konkrét, egyedi ügyhöz kapcsolja. Ahhoz, hogy a címzetti kör megváltozzon, az egyedi közigazgatási aktus szövegének módosítása szükséges. Az egyedi közigazgatási aktusok jogszerűségét a jogalkalmazási eljárás szabályai biztosítják.

A normatív közigazgatási aktusok körébe a) a közigazgatási szervek által alkotott jogszabályok (kormányrendelet, kormány tagjának rendelete, önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete, önkormányzati rendelet) és b) a közigazgatási szervek által alkotott *közjogi szervezetszabályozó eszközök*, azaz a normatív határozat és normatív utasítás tartoznak. Ide sorolhatók továbbá c) *az egyéb normatív aktusok*, amelyek közé az olyan soft law jellegű jogi normák tartoznak, mint például a köztestületek etikai kódexei, vagy a Gazdasági Versenyhivatal közleményei.

Az egyedi közigazgatási aktusokon belül elválaszthatjuk egymástól a) a közhatalmi és b) a nem közhatalmi közigazgatási aktusokat. Az egyedi közhatalmi aktusok csoportján belül pedig megkülönböztethetjük a) *a közhatalmi hatósági aktusokat* és b) *a törvényességi felügyeleti aktusokat*. A közhatalmi hatósági aktusok címzettje egy külső jogalany, az ügyfél, akinek jogi helyzetében a közigazgatási szerv közhatalom birtokában valamilyen változást idéz elő. A törvényességi felügyeleti aktusok speciális közhatalmi aktusok, mivel jellemzően két közigazgatási szerv között jönnek létre, amelyből az egyik relatív autonómiával rendelkezik (helyi és köztestületi önkormányzatok). A nem közhatalmi közigazgatási aktusok közé tartoznak egyrészt a) az igazgatási hatalom birtokában végzett, *hierarchikus igazgatási tevékenységek során kibocsátott aktusok*, másrészt b) az együttműködést feltételező *mellérendeltségi kapcsolatok során kibocsátott aktusok*.

A két fő, alapvető aktuscsoport vonatkozásában fontos arra rámutatni, hogy *a normatív közigazgatási aktusok elsődlegesen normatív (szabályozó) rendelkezéseket tartalmazhatnak*, de megjelenhetnek bennük egyedi rendelkezések is,³ *az egyedi aktusok azonban – szintén elméletileg – kizárólag egyedi rendelkezéseket tartalmazhatnak*. A normatív közigazgatási aktusok tehát elméleti értelemben – alkotmányosan – tartalmazhatnak kizárólag egyedi rendelkezéseket is,

³ Ld. pl. 6/1994. (II. 18.) AB határozat; 4/1998. (III. 1.) AB határozat; 7/2004. (III. 24.) AB határozat; 3076/2013. (III. 27.) AB határozat.

mint a helyi önkormányzatok költségvetési rendeletei, a helyi védettség megállapítására vonatkozó rendeletek vagy a változtatási tilalom elrendelése. Az egyedi rendelkezés normatív aktusba foglalása azonban jogellenessé – alaptörvény-ellenessé – válik, ha a rendelkezés az érintettet jogorvoslathoz való jogától megfosztja.⁴ Az egyedi közigazgatási aktusok kizárólag konkrét jogalanyokra vonatkozó, egyediesített, valamilyen konkrét ügyhöz kapcsolódó egyedi rendelkezéseket tartalmazhatnak, hiszen nem jogalkotás, hanem jogalkalmazás eredményeként születnek.

A tanulmány a továbbiakban kizárólag az egyedi közigazgatási aktusok körébe sorolt közhatalmi hatósági aktusokat vonja vizsgálat alá abból a szempontból, hogy azok címzetti köré valóban minden esetben zárt-e, vagy a közigazgatási hatósági jogalkalmazói gyakorlatban – elméleti kizártságuk ellenére – léteznek-e olyan közigazgatási hatósági döntések, amelyek nyílt címzetti körre vonatkozó jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg, módosítanak, vagy szüntetnek meg.

4. Az általános hatályú határozatok a hatályos jogszabályi környezetben és a joggyakorlatban

A hatályos ágazati jogi szabályozásban nem található olyan hatásköri szabály, amely *expressis verbis* általános hatályú határozatok kibocsátására jogosítana fel valamilyen közigazgatási hatóságot. Egyes ágazatspecifikus igazgatási eszközök alkalmazása során azonban a közigazgatási hatósági joggyakorlatban a közigazgatási hatóságok – az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárások keretében – nyílt címzetti körre vonatkozó, általános hatályú közigazgatási hatósági határozatokat – egyes szerzők által „pszeudonormának” nevezett aktusokat (Balázs & Hoffman, 2020, 3) – *bocsátanak ki*. Ezek az ágazatspecifikus igazgatási eszközök elsősorban a járványveszély-helyzetek, illetve járványok megelőzéséhez, kezeléséhez kapcsolódnak, erre tekintettel a) az állategészségügyi és a b) *népegészségügyi ágazatban* vannak jelen. A fenti területeken nyomós közérdek húzódik meg a közigazgatás gyors és hatékony beavatkozási eszközeinek biztosítása mögött.

Az állategészségügyi ágazatban példaként emelhető ki, hogy az állatbetegség megelőzése, megállapítása, továbbterjedésének megakadályozása, kártételének csökkentése, felszámolása érdekében, továbbá a betegség természetéhez és elterjedtségéhez mérten, az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv a veszély elhárításához szükséges mértékben és ideig állat-járványügyi intézkedéseket hozhat,⁵ úm. a) *helyi zárlatot*, vagy b) *ebzárlatot rendelhet el*, c) *védőkörzetet* és d) *megfigyelési körzetet* jelölhet ki.

A joggyakorlatban a *helyi zárlat* vagy más néven községi zárlat elrendelésére az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági határozatban kerül sor, amely az ügyféli kör meghatározását nem is tartalmazza, hanem területi alapon – esetenként GPS koordináták megadásával – meghatározza azt a közigazgatási területet, amely közösségi zárlat alatt áll, valamint a közösségi zárlat idejét, továbbá a zárlatból fakadó kötelezettségeket.⁶

Az *ebzárlat* elrendelése szintén az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági határozatban kerül sor, a zárlattal érintett földrajzi terület, valamint a zárlatból fakadó kötelezettségek meghatározásával, az ügyféli kör közvetlen meghatározása nélkül.⁷

⁴ Ld. 6/1994. (II. 18.) AB határozat.

⁵ Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 51. § (3) bekezdés d)-f), s) pont.

⁶ Ld. pl. a Pest Megyei Kormányhivatal Gödöllői Járási Hivatalának PE-07/ÉÁO1/00793-3/2020. számú, valamint, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatalának BO-08I/ÁÉ/2012-4/2020. számú községi zárlatot elrendelő határozatát.

⁷ Ld. pl. a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal BK/EBAO/181-11/2020. számú, valamint a Csongrád-Csanád Megyei Kormányhivatal CS/I01/02692-3/2021. számú ebzárlatot elrendelő határozatát.

A védőkörzet és a megfigyelési körzet elrendelésére – az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági határozatban – a közigazgatási ágazatspecifikus igazgatási eszközzel érintett földrajzi terület meghatározásával kerül sor. A határozatok nem tartalmazzak konkrét ügyfeleket, hanem a földrajzi területhez kapcsolják azokat a részletesen meghatározott kötelezettségeket, amelyeket az érintett területen gazdálkodóknak be kell tartaniuk.⁸

A fenti közigazgatási hatósági határozatokba foglalt ágazatspecifikus igazgatási eszközök valójában nem egyedi ügyfelek, egyedi hatósági ügyekben született érdemi döntések, hanem – hivatalbóli eljárás keretében kibocsátott – közigazgatási hatósági határozatba foglalt, nyílt címzett körre vonatkozó kötelezettségeket tartalmazó normatív aktusok. E határozatok jellemzője továbbá, hogy a területi államigazgatás bocsátja ki őket és partikuláris – a közigazgatási hatósági határozatban meghatározott területre vonatkozó – hatállyal bírnak.

A népegészségügyi ágazat a SARS-COVID-19 járvány hatására az elmúlt években kiemelt jelentőségű ágazattá vált. Ugyanakkor e kiemelt jelentőség és a járványügyi hatósági intézkedések – a járvány világméretű voltára tekintettel – a jogalanyok széles körének érintettségét, jogi helyzetének befolyásoltságát is okozták.

Járványveszély esetén az egészségügyi államigazgatási szerv (ez esetben az országos tisztifőorvos) közvetlenül megteheti mindazon hatósági intézkedéseket és eljárásokat, amelyek a járványveszély elhárítása érdekében szükségesek. Az ebben a körben hozott határozat – közegészségügyi vagy járványügyi okból – azonnal végrehajthatóvá nyilvánítható.⁹ Szintén kiemelendő ágazatspecifikus igazgatási eszköz, hogy az egészségügyi államigazgatási szerv (ez esetben a Nemzeti Népegészségügyi Központ) egészségügyi igazgatási és koordinációs feladatai körében közvetlenül intézkedik, ha azt rendkívüli körülmény (járvány, természeti csapás és egyéb katasztrófák, hirtelen fellépő orvoshiány stb.) szükségessé teszi.¹⁰ A fenti ágazatspecifikus igazgatási eszközök a közigazgatást – bizonyos körülmények fennállása esetén – a jogalanyok jogi helyzetének befolyásolására hatalmazzák fel, azonban olyan módon, hogy a ténylegesen alkalmazható igazgatási eszközök a jogszabályból nem olvashatóak ki, az alkalmazandó eszközök kiválasztása, az alkalmazás szükségességének megállapítása, valamint az alkalmazott eszköz pontos tartalmának, vagyis a jogalanyok jogi helyzetének tényleges befolyásolására irányuló jogok és kötelezettségek meghatározása a jogalkalmazó szerv – tág – mérlegelési jogkörébe van utalva.

A fentiek mellett az ágazati jog – az előző hatásköri szabályokhoz képest már pontosabban – rögzíti, hogy az egészségügyi államigazgatási szerv járvány esetén korlátozhatja vagy megtilthatja a) minden olyan intézmény működését, illetve rendezvényt és tevékenységet, amely a járvány terjedését elősegítheti; b) az egyes területek közötti személyforgalmat, élőállat- vagy áruszállítást; c) az egyes területek lakosainak más területek lakosaival való érintkezését; d) a fekvőbeteg-gyógyintézet látogatását; e) az egyes területek elhagyását; f) egyes élelmiszerek árusítását, fogyasztását; g) az ivóvíz fogyasztását, illetőleg h) meghatározott állatok tartását.¹¹

A SARS-COVID-19 járvány kezelése érdekében – több más intézkedés mellett – rendelt el¹² az Országos Tisztifőorvos a Magyarország területén működő összes – közfinanszírozott és

⁸ Ld. Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal BK/EBAO/00052-25/2022. számú védőövezetet, valamint a Csongrád-Csanád Megyei Kormányhivatal CS/I01/00829-71/2020. számú megfigyelési övezetet elrendelő határozatát.

⁹ Ld. az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény (a továbbiakban: Ehitv.) 11. § (5) bekezdés.

¹⁰ Ehitv. 6. § (1) bekezdés l) pont.

¹¹ Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 74. § (2) bekezdése.

¹² A tárgyi határozatok jogalapja az Ehitv. 11. § (5) bekezdése volt.

nem közfinanszírozott – fekvőbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatónál,¹³ valamint a Magyarország területén működő összes, szakosított ellátást nyújtó szociális intézmény vonatkozásában látogatási tilalmat.¹⁴ E fenti határozatok nem csak az említett intézményekre, hanem az intézményekben élő vagy kezelt jogalanyokra, valamint e jogalanyokkal kapcsolattartásra jogosult jogalanyokra is vonatkoztak. Ugyanezen a jogalapon az Országos Tisztifőorvos intézményelhagyási tilalmat rendelt el a Magyarország területén működő összes, szakosított ellátást nyújtó szociális intézmény vonatkozásában, és szintén e jogalapon rendelte el valamennyi háziorvos részére, hogy az alapellátási tevékenysége keretében COVID-19 betegség elleni oltóanyaggal oltási kötelezettséget teljesítsen.¹⁵ A fentiek mellett az Országos Tisztifőorvos a fogászati szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatók számára megtiltotta¹⁶ a nem sürgős fogászati beavatkozások elvégzését.¹⁷

A népegészségügyi ágazat közigazgatási hatósági határozatokba foglalt ágazatspecifikus igazgatási eszközei – az állategészségügyi ágazathoz hasonlóan – valójában nem egyedi ügyfelek, egyedi hatósági ügyében született érdemi döntések, hanem – hivatalbóli eljárás keretében kibocsátott – közigazgatási hatósági határozatba foglalt, nyílt címzett körre vonatkozó kötelezettségeket tartalmazó normatív aktusok. E határozatok jellemzője továbbá, hogy az állategészségügyi ágazathoz képest, jellemzően központi államigazgatási szerv bocsátja ki őket, amelyre tekintettel, országos hatállyal bírnak.

5. Kitekintés: általános hatályú határozatból rendelet

Az állategészségügyi és a népegészségügyi ágazati szabályozás és az arra épülő jogalkalmazói gyakorlat tehát a társadalom egy részének jogait és kötelezettségeit – a közigazgatás-tudomány elméleti tételeinek sérelmét okozva – normatív tartalmú, közigazgatási hatósági jogalkalmazás eredményeként megszülető közigazgatási hatósági határozatokon keresztül határozza meg. Hasonló problémával szembesült az ágazati szabályozás a világgazdasági válságot követően létrejött, a pénzügyi közvetítőrendszer rendszerszintű felügyeletére irányuló makroprudenciális igazgatás¹⁸ eszközeinek szabályozásakor.

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: PSZÁF törvény)¹⁹ 2010. január 1. napjától 2010. december 31. napjáig hatályban volt rendelkezése²⁰ alapján a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF) a pénzügyi közvetítőrendszer biztonságos működése érdekében az érintett tevékenység folytatására jogosult valamennyi, az ágazati törvényekben meghatározott szervezetre és személyre kiterjedően határozott időre, de legfeljebb kilencven napra egyes, szintén az ágazati törvényekben meghatározott *tevékenységek végzését*, e tevékenységek körébe tartozó *szolgáltatások nyújtását*,

¹³ A tárgyi határozat másodlagos jogalapja az Eütv. 74. § (2) bekezdése volt. Ld. az Országos Tisztifőorvos 42935-1/2020/EÜIG számú határozata.

¹⁴ Ld. az Országos Tisztifőorvos 13305-16/2020/EÜIG, valamint 42935-2/2020/EÜIG számú határozata.

¹⁵ Ld. az Országos Tisztifőorvos 16427-4/2021/JF számú határozata.

¹⁶ A tárgyi határozat jogalapja az Ehitv. 6. § (1) bekezdés 1) pontja volt.

¹⁷ Ld. az Országos Tisztifőorvos 15150-1/2020/EÜIG számú határozata.

¹⁸ A makroprudenciális igazgatásról ld. bővebben: Kálmán (2020b, 576-596), valamint Kálmán (2016).

¹⁹ Módosította a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének hatékonyabbá tételéhez szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2009. évi CXLVIII. törvény (a továbbiakban: Mód. tv.).

²⁰ PSZÁF törvény 44/C. § (1) bekezdés.

ügyletek kötését, termékek forgalmazását megtilthatta, korlátozhatta, vagy feltételekhez köthette. A PSZÁF a fenti rendelkezést *közigazgatási hatósági határozati formában hozta meg*.²¹

A PSZÁF törvény szerinti határozat meghozatalához azonban számos feltételnek kellett teljesülnie. Így csak abban az esetben volt meghozható, ha az érintett tevékenység végzése a pénzügyi közvetítőrendszer egészének működése szempontjából a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását veszélyeztető jelentős kockázattal járt, azzal, hogy a tevékenység végzése megtiltásának további feltétele volt, hogy ez a kockázat más módon nem hárítható el. Az egyes tevékenységek végzésének feltételeit a határozatban úgy kellett meghatározni, hogy az a jelentős kockázat elhárítására alkalmas legyen és ne eredményezze a jelentős kockázat mérsékléséhez feltétlenül szükséges mértéknél jobban a szerződési szabadság korlátozását. A határozatot az ügyfelekkel a PSZÁF honlapján való közzététellel kellett közölni. A határozat a közzététellel közöltnek volt tekintendő.²²

A PSZÁF fenti határozata nem az egyedi pénzügyi intézmények felügyeletét biztosító mikroprudenciális felügyelet, hanem a pénzügyi közvetítőrendszer egészének felügyeletét biztosító makroprudenciális felügyelet eszköze volt.²³ A határozat meghozatalára az akkor hatályos általános közigazgatási hatósági eljárási kódex²⁴ hatálya alatt kerülhetett sor, a címzetti köre nyíltan került meghatározásra, hiszen nem a konkrét címzetre vonatkozó rendelkezést tartalmazott, hanem az adott ágazatban, vagy a pénzügyi közvetítőrendszerben tevékenységet végző, szolgáltatást nyújtó valamennyi jogalanyra. Ebben az értelemben a közigazgatási hatósági határozat *rendszerszintű igazgatási eszköznek és nem egyedi beavatkozási eszköznek volt tekinthető*.

A PSZÁF határozat azonban normatív tartalommal bírt, amelyre tekintettel az Alkotmány módosítását²⁵ követően, az új PSZÁF törvény elfogadásával *rendeletalkotási tárgykörre*²⁶ – *így normatív közigazgatási aktus tárgyává* – vált az ideiglenes piaci korlátok bevezetése, amely jogi formát a PSZÁF Magyar Nemzeti Bankba történő integrációját követően²⁷ is fenntartott a jogalkotó.

6. Az általános hatályú határozatok és az általános hatósági eljárás szabályai

Az általános hatályú, így normatív tartalommal bíró közigazgatási hatósági határozatok léte az általános közigazgatási hatósági eljárásjogi szabályozáson több szempontból is jelentős törést okoz, illetve az Ákr. hatósági jogalkalmazói eljárásra vonatkozó általános szabályai a határozatokkal érintett jogalanyok számára nem biztosítanak megfelelő garanciákat.

A teljesség igénye nélkül az alábbi töréspontokat tekintem át: a) az ügyféli jogállás és ügyféli jogok visszaszorulása, b) a hivatalosan ismert, köztudomású tények előretörése a tényállás

²¹ Ld. PSZÁF törvény 44/C. § (2) bekezdés.

²² PSZÁF törvény 44/C. § (3)-(5) bekezdés.

²³ Ahogy a Mód. tv. indokolása is rögzítette, a PSZÁF jogosult arra, hogy ágazati szinten és átmeneti időre valamely tevékenység végzését korlátozza, feltételhez kösse, vagy tiltsa, ha az adott tevékenység végzése jelentős kockázatokkal jár és megalapozottan feltételezhető, hogy számos ügyfél, hitelező érdeke sérül, vagy csökken a pénzügyi közvetítőrendszer működésének átláthatósága.

²⁴ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.

²⁵ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIII. törvény 7. §-a beemelte a PSZÁF-ot az alkotmányos intézmények közé és elnökét rendeletalkotási hatáskörrel ruházta fel.

²⁶ A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény 117. § (2) bekezdés.

²⁷ Ld. a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 172. §.

tisztázása során, c) a hatósági határozatok bevezető részének tartalmi elemeire vonatkozó általános szabályok sérelme, d) a jogorvoslathoz való jog és az azonnali végrehajthatóság kapcsolata, valamint e) az általános hatályú határozatok közlése.

6.1. Az ügyféli jogállás és az ügyféli jogok visszaszorulása

Az ügyféli jogállás a közigazgatási hatósági eljárásjogban *alkotmányos jelentőségű* kérdés, tekintettel arra, hogy az ügyféli jogálláshoz kapcsolódnak az ügyféli jogok és jogérvényesítési lehetőségek. Az ügyféli jogállás, az ügyfélkör megállapítása a hatóság kötelezettsége, bizonyítási, tényállás-tisztázási kérdés, ami a konkrét hatósági ügyi jog és ténybeli kérdéseinek alapos vizsgálatát igényli (Barabás et al., 2018, 131). Fontos azért is, mivel a közigazgatási hatósági eljárási jogviszony *per definitionem* hatóság és legalább egy, konkrét ügyfél között jön létre a hatósági ügy elintézése érdekében. Konkrét ügyfél nélkül tehát nincs közigazgatási hatósági eljárás és eljárási jogviszony. Figyelemmel továbbá arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárási jogi szabályozás előrehozott jogvédelmet biztosít a közhatalmat gyakorló közigazgatási hatóságok beavatkozásával szemben a társadalom tagjai számára, az ügyféli jogállásra épülnek azok az ügyféli jogok, amelyek ezt a jogvédelmet garantálni tudják (tájékoztatáshoz való jog, az ügy megismeréséhez való jog, nyilatkozattételi jog, jogorvoslathoz való jog stb.).

Mindezekből következik az is, hogy a hatósági határozat célzott joghatása az ügyfél – konkrét jogalany – jogainak és kötelezettségeinek megállapítása, módosítása vagy megszüntetése. A határozattal címzett ügyfél meghatározása erre tekintettel a hatósági ügy érdemi kérdése, a hatósági határozatban az ügyfelet teljes bizonyossággal kell azonosítani. Az ügyféli kör a hatósági eljárásjogban *zártan kerül meghatározásra*, új jogalanyokra a határozat kizárólag a határozat módosításával terjedhet ki.

Az általános hatályú határozatok nem határozzák meg a konkrét címzetti kört, ezáltal a határozat címzettjei a hatósági határozat alapján nem azonosíthatók pontosan. A címzetti kör tulajdonképpen nyitott és dinamikusan változhat, hiszen valamilyen általános tulajdonság, jellemző alapján kerül meghatározásra. Ebből ugyanakkor az is következik, hogy az ügyféli jogok háttérbe szorúlnak, a hatósági eljárás az előrehozott jogvédelmi célt nem tudja megvalósítani, mivel a címzettek az eljárásról jellemzően nem szereznek tudomást, legfeljebb a döntés tartalmát ismerik meg.

6.2. A hivatalosan ismert, köztudomású tények előretörése a tényállás tisztázása során

Az Ákr. alapján a közigazgatási hatósági eljárás bizonyítási rendszere szabad, amely azt jelenti, hogy a hatósági eljárásban minden olyan bizonyíték felhasználható, amely a tényállás tisztázására alkalmas. A hatóság elsősorban a rendelkezésére álló adatok alapján dönt, amennyiben pedig ez nem elegendő a tényállás tisztázásához, akkor bizonyítást folytat le.

A hivatalbóli hatósági eljárásokban a bizonyítási teher a hatóságon van.²⁸ A hivatalbóli eljárások célja és tárgya jellemzően valamilyen ügyféli *kötelezettség*, *joghátrány*, *jogkorlátozás*, közigazgatási szankció előírása, tehát általában hátrány előírása az ügyfél terhére. Ebből következik, hogy a hivatalbóli eljárás megindítása és lefolytatása, az eljárásban való közreműködés az ügyfélnek általában nem érdeke. A hivatalbóli eljárásban a közérdek és a jogszerűség érvényesítése a hatóság aktivitását igényli, a hatóságnak kell a releváns törvényi tényállás bizonyí-

²⁸ Ld. Kúria Kfv.II.37.297/2012/8.

tására eljárási cselekményeket lefolytatni. A tények állításának és a bizonyítékok szolgáltatásának terhe tehát a hatóságon van, *neki kell bizonyítani a hivatalbóli eljárás eredményét* (Barabás et al., 2018, 637). Ugyanakkor a hatósági eljárásban nem kell bizonyítani azokat a tényeket, amelyekről a hatóságnak hivatalos tudomása van, vagy amelyek köztudomásúak.²⁹

A hatóság által hivatalosan ismert az olyan tény, amelyet a hatóság vezetője vagy az ügyintéző munkaköri kötelezettsége teljesítése során ismert meg (Barabás et al., 2018, 526) (pl. egy másik hatóság mintavételének laboratóriumi eredménye). A köztudomású tények a bírói gyakorlat alapján egy adott közösség egésze vagy számottevő része által ismert valóság. Köztudomású tényként fogadható el valamely általános korjellemző, társadalmi, kulturális vagy technológiai körülmény, általános társadalmi szokás,³⁰ kereskedelmi szerződéses gyakorlat,³¹ helyi ismeret,³² vagy történelmi tény.³³

A járványhelyzettel összefüggő általános hatályú határozatok esetében a közigazgatási beavatkozás a beavatkozásra okot adó körülmény felmerülését követően haladéktalanul megtörténik. Jellemzően a hivatalbóli hatósági eljárás megindulásának napja megegyezik a döntéshozatal napjával, amelyre tekintettel a tényállás-tisztázás eltolódik a hivatalos tudomáson alapuló tények, valamint a köztudomású tények, azaz az adott hatósági eljárás során bizonyítást ténylegesen nem igénylő tények alkalmazása felé. *A hivatalbóli eljárásokra jellemző ügyféli jogvédelmi eszköz, a bizonyítási teher hatóságra telepítése tehát ténylegesen az általános hatályú határozatok meghozatala során nem érvényesül.*

6.3. A hatósági határozatok bevezető részének tartalmi elemeire vonatkozó általános szabályok sérelme

A közigazgatási hatósági határozatok bevezető részével szembeni alapvető – garanciális – jogszabályi elvárás, hogy tartalmazza az ügyfelek azonosításához szükséges minden adatot.³⁴ Az ügyfelek azonosításához szükséges adatok azok az adatok, amelyekkel teljes bizonyossággal azonosítható, hogy a közigazgatási hatósági határozatnak mely természetes személy, jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet a címzettje. Vagyis, a közigazgatási hatósági határozat kinek a jogi helyzetében okoz változást, kinek a jogait és kötelezettségeit keletkezteti, módosítja vagy szünteti meg. Az ügyfelek meghatározása a közigazgatási hatósági határozatokban épp ezért érdemi kérdés, téves meghatározása pedig érdemi hiba.

Az általános hatályú határozatok esetében az ügyfelek azonosításához szükséges adatok rögzítése ténylegesen hiányzik, a határozatok nem a konkrét ügyfelek, hanem *valamilyen nyílt címzett kör meghatározására irányulnak.*

6.4. A jogorvoslathoz való jog és az azonnali végrehajthatóság kapcsolata

Az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárások jellemzően egyfokú eljárások, amelyek esetén fellebbezésnek (belső jogorvoslatnak) nincs helye, a közigazgatási határozatok

²⁹ Ld. Ákr. 62. § (3) bekezdés.

³⁰ Ld. Szombathelyi KMB K.26.992/2012/12.

³¹ Ld. Vas Megyei Bíróság I.K.20.237/2007/11.

³² Ld. Vas Megyei Bíróság K.20.200/2008/13.

³³ Ld. Legf. Bír. Kfv.III.28.047/1996/4.

³⁴ Ld. Ákr. 81. § (1) bekezdés.

kizárólag közigazgatási perben támadhatók. Ez alól az Ákr. alapján kizárólag a helyi önkormányzat szerve – a képviselő testület kivételével –, valamint a rendvédelmi szerv helyi szerve jelent kivételt.³⁵ A közigazgatási per pedig a hatósági határozatra nézve nem bír halasztó hatállyal, a döntésből fakadó jogok gyakorolhatók, illetve a kötelezettségeket teljesíteni kell akkor is, ha a döntés ellen keresetet terjesztettek elő. Ez alól kizárólag a bíróság tehet kivételt, kérelem alapján, azonnali jogvédelem keretében elrendelt halasztó hatállyal.

Tekintettel arra, hogy az általános hatályú határozatokat jellemzően a területi, illetve a központi államigazgatás bocsátja ki, így e határozatok a közléssel véglegessé válnak, egyúttal pedig – ha az esetleges teljesítési határidőt figyelmen kívül hagyjuk – végrehajthatók is, amelyre figyelemmel az azonnali végrehajthatóság elrendelésének nincs jelentősége. Jelentősége abban az esetben lehet, ha ténylegesen nem kerül közlésre a határozat – ld. a következő pontot – és az azonnali végrehajthatóság elrendelésével a hatóságok a közlés elmaradása ellenére kívánják joghatás kiváltására alkalmassá tenni az általános hatályú aktusaikat.

6.5. Az általános hatályú határozatok közlése

A közigazgatási hatósági határozatot a hatóság *közli azzal az ügyféllel, akire nézve az rendelkezést tartalmaz.*³⁶ A közlés a hatósági eljárásjog kiemelt jogintézménye, ugyanis a feltétele annak, hogy a hatósági döntés joghatást tudjon kiváltani a címzettek esetében. A döntés közlésének időpontjához kapcsolódnak a jogorvoslati határidők és a teljesítési határidő, valamint a véglegesség időpontja is. A közléssel kapcsolatban a bírói gyakorlat iránymutató ítéletei kiemelik, hogy az a határozat, amit a hatóság nem bocsát ki nem tekinthető joghatást kiváltó határozatnak.³⁷

A közlés egyik eszköze ugyan *a közhírré tétel*, amely alapján, ha az ügyfelek köre pontosan nem megállapítható, vagy ha törvény vagy kormányrendelet azt előírja, a hatóság a döntéséről készült közleményt közhírré teszi.³⁸ Ha pedig az ügyfelek köre megállapítható, a hatóság közhírré teszi azt a véglegessé vált vagy azonnal végrehajthatóvá nyilvánított határozatot, amelyet több mint ötven ügyfél részvételével zajló eljárásban hozott.³⁹ Az Ákr. lehetővé teszi azt is, hogy az életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetekben a döntést a hatóság nem a törvényben meghatározott közlési módokon keresztül közölje (ilyen lehet tipikusan a sajtóban megjelentetett döntés). Ebben az esetben azonban garanciális szabályként érvényesül, hogy a döntést időben később, írásban is közölni kell az érintettekkel. A döntés közlésének napja ilyenkor – kizárólag a jogorvoslati határidők számításának szempontjából – az írásbeli közlés napja.⁴⁰

Az általános hatályú határozatok esetében az ügyféli kör nyitottságára tekintettel, az ügyfelekkel való közlésre *jellemzően nem is kerül sor, vagyis e döntésekhez az Ákr. alapján joghatások sem kapcsolódhatnak.*⁴¹ A partikuláris területre vonatkozó általános hatályú határozatok a hatóságok honlapján, az önkormányzatok hirdetőtábláin kerülnek elhelyezésre, míg az országos hatállyal bíró határozatok a hatóságok honlapján keresztül vagy kivételesen a Hivatalos Értesítőben való közzététellel kerülnek közlésre.

³⁵ Ld. Ákr. 116. § (2) bekezdés.

³⁶ Ld. Ákr. 85. § (1) bekezdés.

³⁷ Ld. Legfelsőbb Bíróság Gf.I.32.374/2000. és Kfv.V.39.252/2010.

³⁸ Ld. Ákr. 89. § (1) bekezdés.

³⁹ Ld. Ákr. 89. § (4) bekezdés.

⁴⁰ Ld. Ákr. 85. § (6) bekezdés.

⁴¹ Ezt a kérdést érinti Balázs István és Hoffman István is tanulmányában (Balázs & Hoffman, 2020, 3).

7. Összegzés

A tanulmány áttekintette a közigazgatási aktusok fogalmát és rendszerezésük alapjait, és elhatárolta egymástól a normatív és az egyedi aktusokat. Ezt követően megvizsgálta a járványügyi intézkedések széleskörű alkalmazása miatt fokozott jelentőséggel bíró, az állategészségügyi és a népegészségügyi ágazatban megjelenő egyes ágazatspecifikus igazgatási eszközök alkalmazásának hatályos jogi szabályozását, valamint az igazgatási eszközök alkalmazásához kapcsolódó joggyakorlatot. A tanulmány arra a következtetésre jutott, hogy a vizsgált közigazgatási hatósági határozatokba foglalt ágazatspecifikus igazgatási eszközök *valójában* nem egyedi ügyfelek, egyedi hatósági ügyében született érdemi döntések, hanem – hivatalbóli eljárás keretében kibocsátott – közigazgatási hatósági határozatba foglalt, nyílt címzetti körre vonatkozó kötelezettségeket tartalmazó *normatív aktusok*. Ezt követően a tanulmány áttekintette a hatósági határozatba foglalt normatív aktusok és az általános hatósági eljárás szabályainak ütközési pontjait, megállapítva, hogy e határozatok az Ákr. rendszerébe nem illeszthetők be, és az általános hatósági eljárási szabályozás nem tudja betölteni jogvédelmi szerepét az általános hatályú határozatok esetében.

A normatív tartalommal rendelkező, de jogszabálynak nem minősülő ágazatspecifikus igazgatási eszközök egységes, általános szabályozást igényelnek, annak érdekében, hogy a jogszerű és hatékony közigazgatási beavatkozás, valamint az ügyfelek jogvédelme is biztosítható legyen.

Ennek megvalósítására két irány mutatkozik. Az egyik lehetőség az általános hatályú határozatok beillesztése az Ákr. rendszerébe, sajátos nevesített határozattípusként, szabályozva a címzetti kör meghatározását, a tényállás-tisztázásra vonatkozó eltérő szabályokat, az ügyfelek jogvédelmét biztosító szabályokat, valamint a közlésre vonatkozó rendelkezéseket. A másik lehetőség pedig a jogalkotásról szóló törvényben már megjelenő más jogi aktusok⁴² közé illesztés. Ebben az esetben a szabályozásnak minimálisan ki kellene terjednie a kibocsátásra jogosult szervekre és a közzétételre vonatkozó rendelkezésekre.

A tanulmány szerzője az első megoldást támogatja, mivel az ügyfelek jogvédelmének biztosítása szempontjából az általános hatályú határozatok szabályozásának az általános közigazgatási hatósági eljárásjogban van a helye.

Hivatkozások

- Balázs, I., & Hoffman, I. (2020). Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? *Közjogi Szemle*, 13(3), 1–10.
- Balogh, Gy. (2021). Gondolatok közigazgatási eljárásjogunk változásairól: Ket. és Ákr., *KözigazgatásTudomány*, 1(2), 96–103. <https://doi.org/10.54200/kt.v1i2.19>
- Barabás, G., Baranyi, B., & Fazekas, M. (Szerk.) (2018). *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez*. Wolters Kluwer.
- Berényi, S. (1997). *A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége, a közigazgatási aktus*. Rejtjel.
- Berényi, S., Martonyi, J., Szamel, L., & Szatmári, L. (1966). *Magyar államigazgatási jog*. Tankönyvkiadó.
- Fábián, A. (2021). Gondolatok a magyar közigazgatási jogról, *KözigazgatásTudomány*, 1(1), 50–57. <https://doi.org/10.54200/kt.v1i1.5>

⁴² A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 28/A-C. §.

- Hulkó, G., & Lapsánszky, A. (2020). Közigazgatási aktusok és közigazgatási cselekmények. In Hulkó, G., & Király, P. B. (Szerk.), *A közigazgatási jog elmélete és gyakorlata* (pp. 181–226). Universitas-Győr.
- Jakab, A. (2020). A jogforrási rendszer. In Csink, L., Schanda, B., & Varga, Zs. A. (Szerk.), *A magyar közjog alapintézményei* (pp. 865–918). Pázmány Press.
- Kálmán, J. (2020a). A közigazgatás helye az államszervezetben. In Hulkó, G., & Király, P. B. (Szerk.), *A közigazgatási jog elmélete és gyakorlata* (pp. 57–107). Universitas-Győr.
- Kálmán, J. (2016). A pénzügyi közvetítőrendszer makroprudenciális szabályozásának és felügyeletének közigazgatási jogi aspektusai – normativitás, szervezet, eszközrendszer. *Hitelezési Szemle*, 15(3), 27–50.
- Kálmán, J. (2020b). Pénzügyi szolgáltatások igazgatása. In Lapsánszky, A. (Szerk.), *Szakigazgatásaink* (pp. 576–596). Wolters Kluwer.
- Madarász, T. (1989). *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Tankönyvkiadó.
- Magyarország Kormánya. (2015). *Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről*. Online: <https://bit.ly/3nerX8v>
- Patyi, A., & Temesi, I. (2013). A közigazgatás tevékenységfajtái. In Temesi, I. (Szerk.), *A közigazgatás funkciói és működése* (pp. 165–242), Nemzeti Közszerzői Egyetem.
- Patyi, A., & Varga, Zs. A. (2012). *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Dialóg Campus.
- Szalai, É. (2013). A közigazgatási aktus. In Fazekas, M. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Általános rész III* (pp. 71–114). ELTE Eötvös.
- Toldi, F., & Pákay, B. (1959). *Az államigazgatási eljárás általános szabályai*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó.

Jogi források

- Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény.
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény.
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.
- A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvény.
- Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény.
- A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének hatékonyabbá tételéhez szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2009. évi CXLVIII. törvény.
- A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIII. törvény.
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény.
- A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény.
- A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény.
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.
- 6/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 65.
- 4/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 71.
- 7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98.
- 3076/2013. (III. 27.) AB határozat, ABH 2013, 1555.
- Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.28.047/1996/4. számú határozata.
- Legfelsőbb Bíróság Gf.I.32.374/2000.
- Legfelsőbb Bíróság Kfv.V.39.252/2010.

Kúria Kfv.II.37.297/2012/8. számú határozata.
Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.26.992/2012/12. számú határozata.
Vas Megyei Bíróság 1.K.20.237/2007/11. számú határozata.
Vas Megyei Bíróság K.20.200/2008/13. számú határozata.
Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal BK/EBAO/181-11/2020. számú határozata.
Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal BK/EBAO/00052-25/2022. számú határozata.
Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatalának BO-08I/
ÁÉ/2012-4/2020. számú határozata.
Csongrád-Csanád Megyei Kormányhivatal CS/I01/00829-71/2020. számú határozata.
Csongrád-Csanád Megyei Kormányhivatal CS/I01/02692-3/2021. számú határozata.
Országos Tisztifőorvos 13305-16/2020/EÜIG számú határozata.
Országos Tisztifőorvos 15150-1/2020/EÜIG számú határozata.
Országos Tisztifőorvos 42935-1/2020/EÜIG számú határozata.
Országos Tisztifőorvos 42935-2/2020/EÜIG számú határozata.
Országos Tisztifőorvos 16427-4/2021/JF számú határozata.
Pest Megyei Kormányhivatal Gödöllői Járási Hivatalának PE-07/ÉÁO1/00793-3/2020. számú
határozata.