

Az “5 kérdéses módszer” a közigazgatási anyagi jog oktatásában

Gerencsér Balázs Szabolcs PhD Habil. egy. docens
2023.

1. Az 5 kérdéses módszer célja

A közigazgatási anyagi jog (szakigazgatások joga, különös rész) oktatása jogi karonként és iskolánként eltérő. Az egyes karokon mások a vizsgált szakigazgatási ágazatok, és eltérőek a vizsgálati szempontok is. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem jogi karának Közigazgatási Jogi Tanszékén a *Közigazgatási Jog III* tantárgy keretein belül folyamatosan alakítottuk, fejlesztettük az elmúlt évtizedekben tematikánkat. Nyilvánvaló, hogy több okból nem lehet egy szemeszter alatt professzionális energetikai-, építési-, oktatási-, és vízügyi jogászokat, valamint rendészeti szakembereket képezni. Azt viszont fontosnak tartjuk, hogy a pázmányos jogászok képesek legyenek a közigazgatás bármely ágazatában gyorsan és hatékonyan tájékozódni, a rájuk bízott jogeseteket megoldani, és (jogi és erkölcsi értelemben is) helyes döntést hozni. Ehhez egy olyan módszertant fejlesztettünk ki, amely minden szakigazgatási ágazatban alkalmazható, gyakorlatias és elősegíti a joganyagban való gyors tájékozódást. Az 5 kérdéses módszer bevezetése átalakította a közigazgatási anyagi jog (szakigazgatások joga, különös rész) oktatásához való viszonyunkat is: a folyamatosan változó tételes jog helyett a jogszabályokban való tájékozódás készségére helyezük a hangsúlyt.

2. A módszer bevezetése

Az új oktatási módszert először pilot-félévekben vizsgáltuk. A módszer fejlesztése során a hallgatók visszajelzését folyamatosan kértük és feldolgoztuk. 2017-től először csak gyakorlatokon, majd 2019-től a teljes tantárgyi struktúrát érintően bevezettük az 5 kérdéses módszer alkalmazásával való oktatást. A tematikában kiválasztottunk olyan szakigazgatási ágazatokat, amelyek valamilyen jellemzőjük miatt alkalmasak közigazgatási jogi problémák és megoldások szemléltetésére.

3. A módszer alkalmazása

Minden anyagi jogi jogesetnél a körülmények mellett a szereplők tulajdonságait, helyzetét, képességeit, valamint jogait és kötelezettségeit mérjük fel és készítünk egyfajta térképet. A közigazgatási jog szigorú joghoz kötöttsége folytán továbbá számba kell venni az eset alanyaira vonatkozó hazai és uniós jogforrásokat, alkalmazandó joggyakorlatot. Ezt a komplex folyamatot bontottuk öt különböző lépésre. A lépések minden esetben egy *rákérdezéssel* indulnak. A kérdéseket tetszőleges sorrendben is fel lehet tenni, igazodva a jogeset vagy az ágazat sajátosságaihoz. A módszer rugalmasságát az is mutatja, hogy nem minden jogeset megoldásához kell mind az öt kérdést feltenni, lehet, hogy elég két-három kérdés megválaszolása is. Ezt mindig az adott jogeset fogja meghatározni. Javasoljuk, hogy a kérdések megválaszolásához elsődleges forrásokat, azaz [ágazati jogszabályokat](#) használjanak! Az egyes kérdések megválaszolásához többnyire nem elég az elsődleges törvényi szint vizsgálata, hanem “mélyebbre”, rendeleti szintre kell ásni. A kérdésekre megtalált válaszokat javasoljuk fejegyezni, amely segíti az összefüggések megtalálását és jobb átláthatóságot. Ehhez nyújt segítséget egy [elektronikus munkafüzet, amelyet a tanszék honlapján](#) lehet elérni.

4. Az öt kérdés

4.1. “Miért?”

Ez a kérdés arra vonatkozik, hogy miért jelenik meg az állam ebben a szakigazgatási ágazatban? Mi az elsődleges célja az államnak; milyen módon szabályozza a jog ezt az ágazatot? Mik az

alkotmányos, nemzetközi és Európai Unió összefüggések, amelyek végső soron közigazgatási feladatként, hatáskörként jelennek itt meg?

Érdeemes továbbá a jogszabályokból vagy azok indokolásából a *valós közfeladatot* megkeresni, amelyre az ágazati szabályozás vonatkozik. Itt külön hivatkozunk a [Magyary-féle feladat-alapú közigazgatás-szervezés](#) elméletére és módszertanára, amely szerint a közfeladatot három tényező vizsgálatával tudjuk a legpontosabban meghatározni: a *terület*, a *népesség* és a *gazdaság* három olyan jellemzője egy államnak, amely alapos - akár empirikus - kutatás és felmérés során felszínre hozhatja, hogy hol szükséges vagy hol hatékonyabb ha állam látja el a vizsgált feladatot.

Akár egy ágazatot szeretnénk megismerni, akár egy jogesetet szeretnénk megoldani, a “miért” kérdés kapcsán az alábbiak áttekintése szükséges:

- Az Alaptörvény vonatkozó szakaszai
- Vonatkozó Európai Unió normák (ha van)
- Nemzetközi jog kapcsolódó normái (stricti iuri és soft law, ha van)
- Az ágazat legfontosabb törvényi szabályozása(i)
- Az ágazat legfontosabb rendeleti szabályozása(i)

4.2. “Ki?”

E kérdés feltételével arra kell választ keresni, hogy a vizsgált igazgatási ágazatban kikre vonatkozik az anyagi jogi szabály, amelynek két alanyi körét tartjuk számon: a közigazgatási szervet (szerveket) és a jogalanyt (jogalanyokat). Ez utóbbi körben bármilyen személy-típus megjelenhet, sőt az egyes jogalanyokat külön is nevesítheti, csoportosíthatja a jogszabály (pl. felhasználó, fogyasztó, termelő-fogyasztó, lakossági fogyasztó, védendő fogyasztó, fogyatékkal élő fogyasztó, egyetemes szolgáltatásra jogosult felhasználó - 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról). A feldolgozás során érdemes akár megjegyzéseket is fűzni az egyes típusokhoz.

Az alanyi kör ágazatonként differenciálódhat és az is lehet, hogy nem kétpólusú (pl. hatóság-jogalany), hanem többpólusú jogviszonyok jönnek létre (pl. hatóság - szolgáltató - jogalany).

A hatóságot a jogszabályok jellemzően hatáskör alapján jelölik meg (pl. építési hatóság, műemlékvédelmi hatóság, vízügyi igazgatási szerv). A kérdés megválaszolásánál azonban ennél mélyebb vizsgálatot kell végeznünk és pontosan meg kell jelölni, hogy a kérdéses hatáskört ténylegesen mely közigazgatási szerv látja el (azaz pl. kihez kell benyújtani a kérelmet).

Így tehát például ha szeretnénk megtudni, hogy egy ügyben ki az építési hatóság, azt az alábbi lépésekben tudjuk meg: (1) az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1.§-a alapján az építésügyi hatósági feladatokat ellátó általános építésügyi hatósága a fővárosi és vármegyei *kormányhivatal* lesz, azon belül is a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 15/2022. (XII. 21.) MVM utasítás (SZMSZ) szerinti Építésügyi és Örökségvédelmi *Főosztály*. Az illetékesség kérdésében pedig az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 16.§ (1) a) pontja, azaz az ügy tárgyát képező *ingatlan fekvése* lesz a meghatározó. Egy Zala megyei Sand község építési ügyében tehát az eljáró hatóság a Zala vármegyei Kormányhivatal Építésügyi Főosztálya lesz.

A “ki” kérdés tekintetében tehát az alábbiakat kell a jogszabályok alapján feltárni:

- Hatósági oldal alanyai
 - ha több van, van-e kapcsolat közöttük, vagy mi a többrétegűség oka?
- Jogalanyi oldal alanyai
 - ha több van, csoportosítja-e valamilyen szempontból a jogszabály?

4.3. “Mit?”

Ez a kérdés a tényleges anyagi jogi hatáskörre utal. A hatóság(ok) által ellátott hatáskörök között itt különösen azok a lényegesek, amelyekkel a hatóság a jogalany számára jogosító vagy kötelezettséget megállapító döntést tud hozni. A kötelezést vagy tiltást jelentő hatáskörök mellé szükséges a szankciók megjelölése is, továbbá mindezekről eltérő hatáskörök is (pl. hatósági ellenőrzési kötelezettség, vagy a szolgáltató üzleti tervének jóváhagyása, stb). Az egyes anyagi jogi hatáskörök belső összefüggéseit is itt kell vizsgálni (pl. fokozatosságok).

A “mit” kérdésre tehát kicsit komplexebben kell tekinteni. A hatáskörnek minden esetben van címzettje, így a válasz a “ki” kérdéssel minden esetben összekapcsolódik:

- Melyik hatóságra vonatkozó joganyagot vizsgálom?
- Ennek a hatóságnak milyen hatáskörei vannak, azaz
 - mire *jogosíthat* (engedélyek, szerződések)
 - miben *kötelezhet* (korlátozások, kötelezések, tiltások)
 - milyen *szankciókat* alkalmazhat:
 - bírságot,
 - nem pénzfizetési szankciót (tevékenységre kötelezés, vagy eltiltás),
 - egyéb szankciót (pl. figyelmeztetés) alkalmaz-e?
 - *ellenőrzési* tevékenységet végez-e és milyen körben/terjedelemben?
- Mindezeket mely jogszabályhely tartalmazza (pontosan)?

Pl. a vízimunka elvégzéséhez, a vízilétesítmény megépítéséhez és átalakításához vízjogi létesítési engedélyre van szükség a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgt.) 28/A. § (1) a) pontja alapján, amelyre a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 1.§ (1) bekezdése szerinti területi vízügyi hatóság jogosult, azaz illetékességtől függően a vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 10.§-ában megjelölt valamely vármegye Katasztrófavédelmi Igazgatósága.

4.4. “Hogyan?”

Az általános eljárási szabályokat az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) tartalmazza. Az egyes ágazati jogszabályok azonban további különös eljárási szabályt (lex specialis) tartalmazhatnak. Pl. a bizonyításra vonatkozó speciális eljárási szabály például a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 42. § (1) bekezdése amely szerint magyar hatóság, illetve bíróság nem léphet kapcsolatba a menekülti elismerését kérő személy származási országával. Az eljárás közegére nézve speciális szabály például az építési hatósági ügyek kizárólag elektronikus útra terelése, amelyet az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 8. § (1) bekezdése úgy fogalmaz meg, hogy “kérelemre induló eljárás esetén a kérelem az ÉTDR-en keresztül vagy személyesen, elektronikus adathordozón terjeszhető elő.”

A "hogyan" kérdés esetében az alábbiakat vizsgáljuk:

- Melyik jogszabályhely,
- Milyen speciális eljárási szabályt állapít meg?

4.5. "Ki kontrollálja?"

A modern demokráciákban minden közigazgatási tevékenység többszintű kontroll-mechanizmusnak van alávetve. Megkülönböztetünk intézményes politikai és jogalkalmazói, valamint alternatív kontrollokat. Pl. lényeges jogorvoslati kérdés, hogy egy adott ügyben egyfokú vagy kétfokú eljárásról beszélünk-e és ez utóbbi esetben melyik a felügyeleti szerv? A speciális illetékességű bíróságra példa az az idegenrendészeti eljárás, amelyben a kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodásra jogosító vízum iránti kérelem elutasítása, a vízum megsemmisítése, valamint a vízum visszavonása tárgyában hozott döntés felülvizsgálatára kizárólag a fővárosi törvényszék illetékes. (Harm.tv. 9.§ (4) bekezdése)

Jellemzően például rendészeti ágazatokban sajátos kontroll funkciók is megjelenhetnek, mint például a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 92. §-a szerint a rendőri szerv vagy az alapvető jogok biztosja. Hasonlóan egyedi kontrollt tölt be a nemzetbiztonsági szervek tekintetében az Országgyűlés a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 14.§-a alapján.

A "ki kontrollálja" kérdés során az alábbiakra kell külön rákérdezni:

- Jogalkalmazói kontroll
 - van-e fellebbezés,
 - Vagy egyfokú-e az eljárás,
 - van-e speciális illetékességű bíróság?
- Politikai kontroll
 - Van-e az Országgyűlésnek, a kormánynak vagy a köztársasági elnöknek hatásköre? (Továbbá: miniszterelnök, miniszter, vagy helyi önkormányzat)
- Alternatív kontroll
 - Van-e speciális hatásköre az Alapvető jogok Biztosának, az ügyésznek vagy az Állami számvevőszéknek?

* * *