

DOI: 10.54200/kt.v1i2.17

Az önálló szabályozó szervek jogállása, helyük az államigazgatás szervrendszerében¹

K Á L M Á N J Á N O S *

Absztrakt: Az önálló szabályozó szerv, mint közigazgatási szervtípus Magyarország Alaptörvényének hatálybalépésével került a központi államigazgatási szervek, jelesen az autonómiával rendelkező központi államigazgatási szervek közé. Az önálló szabályozó szervek sajátossága, hogy a szabályozó hatósági tevékenység keretében jogszabály-alkotási felhatalmazással is rendelkeznek, vagyis az igazgatott ágazat viszonyaiba általánosan kötelező magatartási szabályok megalkotásán keresztül is beavatkozhatnak, amelyek érvényesítése a feladat- és hatáskörükbe tartozó hatósági tevékenységeken keresztül történik. Az önálló szabályozó szervek jogállásának jellemzői, az autonómiájuk összetevői tehát különös jelentőséggel bírnak a közigazgatási szervrendszerben, azzal, hogy az önálló szabályozó szervek autonómiája, függetlenségük tartalma és erőssége nem azonos – ellentétben az autonóm államigazgatási szervekkel –, azon szakigazgatási terület szakmai tartalmához, uniós és alkotmányos követelményeikhez igazodik, amelynek ellátására az Alaptörvény e szervek létrehozatalára felhatalmazást biztosít az Országgyűlésnek.

Kulcsszavak: autonómia, jogalkotás, önálló szabályozó szerv, sarkalatos törvény, szabályozó hatóság

1. BEVEZETÉS

Az önálló szabályozó szerv, mint közigazgatási szervtípus Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) hatálybalépésével jelent meg a hazai közigazgatási szervrendszerben. 2012-ben két közigazgatási szerv vált önálló

sabályozó szervvé, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH), valamint a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF). 2013-ban a PSZÁF beolvadt a Magyar Nemzeti Bankba, valamint létrejött a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban: MEKH). Az önálló szabályozó szervek köre egészen a közelmúltig nem bővült, 2021-ben azonban létrejött a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága (a továbbiakban: SZTFH), valamint 2022-ben önálló szabályozó szervvé alakul az Országos Atomenergia Hivatal (a továbbiakban: OAH).

A fentiekre figyelemmel az önálló szabályozó szervek közel tíz éve a magyar közigazgatási szervrendszer részét képezik, azonban megalakulásuk két jól elkülöníthető periódusra bontható.

A tanulmány célja, hogy elhelyezze az önálló szabályozó szerveket az államigazgatás szervrendszerében, valamint meghatározza a jogállásuk legfontosabb elemeit. Ennek érdekében a tanulmány először áttekinti az önálló szabályozó szervek létrejöttét, majd sorra veszi az önálló szabályozó szervek jogállásának legfontosabb sajátosságait. Ennek keretében a tanulmány vizsgálja az önálló szabályozó szervek létrehozatalának sajátosságait, az önálló szabályozó szervekre bízható feladatokat, a szabályozó hatósági tevékenység

* Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék, egyetemi tanársegéd.

legfontosabb elemeit, valamint az önálló szabályozó szervek függetlenségének elemeit.

Mindezek előtt azonban rögzíteni szükséges, hogy az önálló szabályozó szervek és az autonóm államigazgatási szervek,² bár közöttük igen szoros összefüggés van szervezeti jogi szempontból, mégsem azonos szerv-típusok. Az önálló szabályozó szervek ugyanis nem feltétlenül rendelkeznek autonóm jogállással és az autonóm szervek sem bírnak feltétlenül önálló szabályozási jogosítvánnyal, vagyis nem minden esetben van jogalkotó hatáskörük. Természetesen van olyan szervezet, ahol a kettő egybeesik, azaz a szervezet autonóm jogállású és önálló szabályozó szerv is, de ahogy említettem, ez nem minden esetben van így. Alkotmányjogi szempontból persze mindkét szervezet kivételes jogállást jelent és indokol, de az alkotmányos státuszukban, különösen a függetlenségükben és azok garanciáit tekintve jelentős különbség van közöttük (ha a két jogállás nem esik egybe). Az is általánosan megállapítható, hogy amennyiben egy szervezet autonóm, akkor az kihat az egész szervi jogállására, ami azt jelenti, hogy emellett akár önálló szabályozó, akár nem, mindenképpen autonóm státusszal rendelkezik, a hatalmi ágak szintjét elérő függetlenségi feltétellel együtt. Az önálló szabályozó szervek autonómiája, függetlenségük tartalma és erőssége nem azonos – ellentétben az autonóm államigazgatási szervekkel –, azon szakigazgatási terület szakmai tartalmához, uniós és alkotmányos követelményeihez igazodik, amelynek ellátására az Alaptörvény e szervek létrehozatalára felhatalmazást biztosít az Országgyűlésnek.³

2. AZ ÖNÁLLÓ SZABÁLYOZÓ SZERVEK LÉTREJÖTTE

Az önálló szabályozó szervek előképei már a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 2010. évi módosításakor megjelentek, a PSZÁF, illetve az NMHH nevesítésével.⁴ A két szerv alkotmányos szintre emelésének – alkotmányos jogállása biztosításának⁵ – indoka a jogalkotó (rendeletalkotó) hatáskör-

rel történő felruházás lehetőségének megteremtése volt,⁶ ugyanis az Alkotmánybíróság a 37/2006. (IX. 20.) AB határozatban (ABH 2006, 480) kimondta, hogy Alkotmány „a jogszabályalkotás tekintetében egy zárt rendszert képez: megjelöli a kibocsátót, megjelöli a jogszabály nevét, rendelkezik egymáshoz való hierarchikus viszonyukról s az Alkotmány, a 32/A. §-a révén, gondoskodik a jogforrási hierarchia Alkotmánnyal való összhangjának garanciájáról is”. A régi jogalkotási törvény⁷ alkotmányellenességét megállapító 121/2009. (XII. 17.) AB határozatban (ABH 2009, 1013) pedig az AB kifejtette, „hogy jogforrást mindkét értelemben – jogszabály, illetve jogalkotó hatáskör – csak az Alkotmány határozhat meg, hiszen a jog érvényességének végső forrása jogilag az Alkotmány. Mivel a jogszabályok fajtáit és kötelező erejét maga az Alkotmány határozza meg, az Alkotmányban felsoroltakon kívüli jogforrás nem létezhet.” Így e két államigazgatási szerv jogalkotási hatáskörrel való felruházását az Országgyűlés az Alkotmány módosításával – az Alkotmányban történő nevesítéssel – valósította meg.

Jakab András magántervezetében arra az álláspontra helyezkedett, hogy a PSZÁF és az NMHH megemlézése az Alkotmányban, amelyek szembeötlően nem alkotmányi jellegű szervek – hanem államigazgatási hatóságok –, rombolja a szöveg tekintélyét, valamint az esetleges későbbi módosítások miatt (amelyek az államigazgatásban időről időre szükségszerűen felmerülnek) ismét csak az Alkotmány szövegének tekintélyvesztéséhez járulhat hozzá.⁸ Jakab érvelésével szemben azonban szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy a jogalkotó hatáskörrel felruházandó államigazgatási szerveknek – valamilyen jogtechnikai megoldással – szükségszerűen az Alkotmányban a helyük, hiszen kizárólag így teremthető meg számukra a jogszabály-alkotási felhatalmazottság.^{9,10}

A fentiekre figyelemmel – a nevesítés technikájával szakítva¹¹ – az Alaptörvény 23. cikke új szervtípusként létrehozta az önálló szabályozó szervet, mint alkotmányos meghatározottságú szervet, de a szervtípust – ugyan a jogállásra vonatkozó részletes szabályok nélkül – a Ksztv. 1. § (2) bekezdése emelte a központi államigazgatási szervek közé.¹²

A jelenleg hatályos Ksztv. 1. § (3) bekezdése alapján három¹³ önálló szabályozó szerv létezik: a) az NMHH,¹⁴ b) a MEKH,¹⁵ valamint c) az SZTFH.¹⁶ Az önálló szabályozó szervek köre azonban bővülni fog, hiszen 2022. január 1. napjától az OAH is önálló szabályozó szervvé alakul át (a törvényjavaslat elfogadása esetén).¹⁷

3. AZ ÖNÁLLÓ SZABÁLYOZÓ SZERVEK JOGÁLLÁSA

Az önálló szabályozó szervek alkotmányos jogállása, az Országgyűlés által sarkalatos törvényben, a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására létrehozott, szabályozó hatósági tevékenységet végző, jogalkotó hatáskörrel rendelkező, a Kormány irányítási és felügyeleti jogköre alól kivett – független –, különös hatáskörű központi államigazgatási szervek.

Az önálló szabályozó szervek jogállását tehát meghatározza, hogy a) *sarkalatos törvényben hozhatók létre*, b) *a végrehajtó hatalom körébe tartozó feladatokat és hatásköröket láthatnak el*, c) *jogalkotási – szabályozási – hatáskörrel rendelkeznek, ún. szabályozó hatósági tevékenységet végeznek és d) a Kormánytól függetlenek.* A továbbiakban az önálló szabályozó szervek jogállását – a közigazgatási szervrendszerben betöltött helyüket – a fenti jellegzetességek alapján vonja vizsgálat alá a tanulmány.

3.1. AZ ÖNÁLLÓ SZABÁLYOZÓ SZERVEK LÉTREHOZATALA – A SARKALATOS TÖRVÉNY

Az Alaptörvény 23. cikk (1) bekezdése alapján az Országgyűlés *sarkalatos törvényben* a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozhat létre. Az önálló szabályozó szervek létrehozásával kapcsolatban az Alaptörvény tehát két feltételt állít a jogalkotó hatalom szervezetalakítási szabadsága elé: a) *csak sarkalatos*

*törvényben és b) csak végrehajtó hatalmat gyakorló szerv minősíthető önálló szabályozó szervvé.*¹⁸

Az első feltétellel – a sarkalatos törvény általi létrehozattal – kapcsolatban a legfontosabb – tudományos vitákat is kiváltó – kérdés, hogy *az Alaptörvény általános felhatalmazást ad-e sarkalatos törvény alkotására az önálló szabályozó szervek létrehozatala céljából, vagy szükséges az Alaptörvény kifejezett utalása sarkalatos törvény megalkotására.*

Az önálló szabályozó szervek köre – egyes szakirodalmi álláspontok szerint¹⁹ – nem bővíthető tetszőlegesen, sarkalatos törvényben sem, mivel az Alaptörvény 23. cikke nem új felhatalmazást jelent sarkalatos törvények megalkotására, hanem keresztutalást az Alaptörvény más rendelkezéseire, amelyek már eleve sarkalatos törvényekről szólnak. Az önálló szabályozó szervek közül – ahogyan azt az 1. táblázat is szemlélteti – a fentieknek az NMHH és a már megszüntetett PSZÁF felelt meg (*első generációs önálló szabályozó szervek*). Az NMHH létrehozásának jogalapját az Alaptörvény 23. cikkén kívül az Alaptörvény IX. cikk (6) bekezdése adta, amely felhatalmazást ad a sajtószabadság, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szerv létrehozására. A PSZÁF esetén pedig az Alaptörvény 23. cikkén kívüli jogalapot az Alaptörvény – akkor hatályos – 42. cikke biztosította.

Önálló szabályozó szerv	Alaptörvény 23. cikkén kívüli jogalapok
NMHH	IX. cikk (6) bekezdés
PSZÁF	42. cikk
MEKH	-
SZTFH	-
OAH	-

1. táblázat: Az önálló szabályozó szervek létrehozatalának jogalapja(i).

Kétségtelen, hogy az érvelésnek van alapja, azonban túl megszorító, hiszen sem az Alaptörvény IX. cikke, sem a 42. cikke nem utal kifeje-

zetten önálló szabályozó szervek létrehozatalára, csupán arra, hogy a területet felügyelő hatóságot sarkalatos törvényben kell létrehozni. Ezt a szabályozási módot alkalmazza a VI. cikk (4) bekezdése is, azonban a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot nem önálló szabályozó szervként hozta létre az Országgyűlés. Helyesebb és az Országgyűlés szervezeti alakítási szabadsága tekintetében megengedőbb az az értelmezés, amely alapján az Alaptörvény 23. cikke *önálló sarkalatos törvény-alkotási felhatalmazás*, anélkül, hogy az önálló szabályozó szerv létrehozatalához fel kellene hívni valamely más alaptörvényi jogalapot. A második *generációs önálló szabályozó szervek* – MEKH, SZTFH, OAH – esetén nincs is más jogalap, mint az Alaptörvény 23. cikke.

Az Alaptörvény és az önálló szabályozó szervet létrehozó sarkalatos törvény viszonyának értelmezése során figyelemmel kell lenni arra, hogy az Alaptörvény 23. cikke az önálló szabályozó szervek funkcióját, feladat- és hatásköreinek jellegzetességeit csak igen nagy vonalakban szabályozza, ezért értelmezés kérdése, hogy a jogalkotónak milyen tág a mozgástere.

Abból szükséges kiindulni, hogy a „sarkalatos törvények egyik funkciója az Alaptörvény szövegének alkotmányos garancia mellett történő tehermentesítése, vagyis az, hogy az Alaptörvénynek ne kelljen az alapintézmények valamennyi lényeges szabályáról kimerítően rendelkeznie, ugyanakkor ezek a szabályok mégis az országgyűlési képviselők széles körű egyetértése mellett szülessenek meg. A sarkalatos törvények e funkciója híján magának az Alaptörvénynek kellene az alapintézményekre vonatkozó minden – lényeges, ámde – részletszabályt tartalmaznia, ami összességében túlságosan részletező, áttekinthetetlen alkotmányt eredményezne.”²⁰

Ezt figyelembe véve az Alaptörvény és az önálló szabályozó szervet létrehozó sarkalatos törvény viszonyát akként határozhatjuk meg, hogy az Alaptörvény 23. cikke csak az önálló szabályozó szervekre vonatkozó *közös, minimumszabályokat határozza meg*, míg a speciális szabályokat – ame-

lyek tekintetében az egyes önálló szabályozó szervek eltérhetnek egymástól – maguk a sarkalatos törvények. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint pedig a „sarkalatos törvénybe foglalható kritériumok korlátját az jelenti, hogy azok nem kerülhetnek ellentétbe az Alaptörvénnyel, vagyis ha egy feltételt az alkotmányozó már megfogalmazott, akkor a sarkalatos törvény nem adhat attól eltérő szabályt. Az önálló szabályozó szervek esetében ilyen eljárási feltétel a kinevező személye (a miniszterelnök vagy a köztársasági elnök), illetve a köztársasági elnök általi kinevezés esetén a javaslattevő személye (miniszterelnök).”²¹

3.2. VÉGREHAJTÁSI FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK

Ahogy ezt korábban kiemelte a tanulmány, az Alaptörvény a sarkalatos törvényben történő létrehozatal mellett az önálló szabályozó szervek létrehozatalának feltételéül szabja, hogy *csak végrehajtó hatalmat gyakorló szerv minősíthető önálló szabályozó szervvé*.

Az Alaptörvény 15. cikke alapján a kormány a végrehajtó hatalom általános és a közigazgatás legfőbb szerve, amely egyrészt azt jelenti, hogy a Kormány feladat- és hatáskörébe tartozik mindaz, amit az Alaptörvény vagy más jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe, másrészt pedig azt, hogy a Kormány felelős a végrehajtó hatalmi ág működéséért és általában a törvények végrehajtásáért az Országgyűlés előtt. Erre figyelemmel a közigazgatási szervezet felépítését alapvetően határozza meg a Kormány valamilyen mértékű befolyása, irányítási, felügyeleti jogköreinek léte a közigazgatási szervekkel szemben, hiszen ezen tevékenységfajták hiányában a Kormány a közigazgatás legfőbb szerve minőségét sem töltheti be. Az önálló szabályozó szervek – és az alkotmányos szabályozásban meg nem jelenő autonóm államigazgatási szervek – azonban a végrehajtó hatalmat „polarizálják”,²² ugyanis e szervek önállósága a végrehajtó hatalmi ágon belül, a Kormánytól való relatív függetlenségként értelmezhető. A

Kormány közigazgatási szervezetben betöltött monopol szerepét tehát az önálló szabályozó szervek – és az autonóm államigazgatási szervek – köre megtöri, amelynek az a következménye, hogy az önálló szabályozó szervek által igazgatott ágazatokban, az egyedi ügyekben közhatalmi döntéseket hozó szerv nem visel érdemi szakmai és politikai felelősséget e döntésekért, hiszen a Kormány befolyása – elvileg – igen korlátozott,²³ az önálló szabályozó szervek pedig nem felelősek az Országgyűlésnek és a Kormány előtt sem.

Az Alaptörvényből ugyanakkor kizárólag az következik, hogy a közigazgatás szervezetében megjelenhet az autonóm jogállás, azonban az már *a törvényhozó diszkrecionális döntése*, hogy mely ágazati politikákat kívánja az önálló szabályozó szervekre bízni.

Az Alaptörvény szűkszavú szabályozásából közvetlenül *nem olvasható ki* az önálló szabályozó szervet igénylő ágazatokkal kapcsolatos elvi tétel sem. Önálló szabályozó szervekre általában olyan területeken van szükség, ahol gyorsan változnak a technikai szabályok, ezért a jogszabályok – az elvont, absztrakt szabályozási mód miatt – nem teszik lehetővé, hogy a címzettek előre lássák a közigazgatási befolyás mértékét, a közigazgatási döntés tartalmát. Ugyanakkor önálló szabályozó szervekre általában olyan ágazatokban van szükség, amelyekben megvalósult, vagy éppen tart a piaci liberalizáció és az állam maga is piaci szereplő, adott esetben monopol szereplője a piacnak.²⁴ Fontos azonban hangsúlyozni azt is, hogy az uniós szabályozás²⁵ több esetben kifejezetten előírja – ahogy a 2. számú táblázat rögzíti –, hogy az adott ágazat igazgatására a kormánytól független közigazgatási szervet kell létrehozni a tagállamokban.

Önálló szabályozó szerv	Igazgatott ágazat	Uniós jogi aktus	Uniós jogi aktus igényli-e a függetlenséget
NMHH	média	az Európai Parlament és a Tanács 2010. március 10-i 2010/13/EU irányelve a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv)	igen
	hírközlés	az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 irányelve az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról	igen
MEKH	földgáz ellátás, földgáz biztonság	az Európai Parlament és a Tanács 2009. július 13-i 2009/73/EK irányelve a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről	igen
	villamos energia	az Európai Parlament és a Tanács 2019. június 5-i (EU) 2019/944 irányelve a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról	igen
	távhő	-	-
	víziközművek	-	-
	hulladék	-	-

Önálló szabályozó szerv	Igazgatott ágazat	Unió jogi aktus	Unió jogi aktus igényli-e a függetlenséget
SZTFH	dohánytermék-kiskereskedelem	a Bizottság 2017. december 15-i (EU) 2018/574 végrehajtási rendelete a dohánytermékek nyomonkövethetőségi rendszerének létrehozására és működtetésére vonatkozó műszaki előírásokról	nem
	önálló bírósági végrehajtói szervezet	-	-
	szerencsejáték	-	-
	felszámoló szervezetek	-	-
OAH	atomenergia-igazgatás	a Tanács 2009. június 25-i 2009/71/Euratom irányelve a nukleáris létesítmények nukleáris biztonsági közösségi keretrendszerének létrehozásáról	igen

2. táblázat: Az önálló szabályozó szervek által igazgatott ágazatok és az uniós jogi aktusok.

A jogalkotónak azonban körültekintően kell eljárnia az önálló szabályozó szervek létrehozatalakor, hiszen önállóságuk – az autonóm államigazgatási szervekhez hasonlóan – megbontja az államigazgatás alapvető rendező elvét, a Kormánynak való alárendeltséget és ezáltal a Kormány parlamenti felelősségének érvényesülését, amit az önálló szabályozó szerv vezetőjének Országgyűlés felé fennálló közvetlen beszámolási kötelezettsége ellensúlyoz. A 2. táblázatból azonban az is látszik, hogy az önálló szabályozó szervek által igazgatott ágazatok, az uniós jogi aktusok alapján nem igényelnek minden esetben független szabályozó hatóságot.

3.3. A SZABÁLYOZÓ HATÓSÁGI TEVÉKENYSÉG

Az önálló szabályozó szerv megnevezésében a „szabályozó” terminus arra utal, hogy ún. *szabályozó hatósági tevékenységet lát el*. A szabályozó hatóság nem egy önálló közigazgatási szervtípus,²⁶ hanem egy elméleti kategória, azoknak a közigazgatási szerveknek a gyűjtőfogalma, amelyek szabályozó hatósági tevékenységet végeznek, függetlenül attól, hogy milyen közigazgatási szervtípusba tartoznak.²⁷

A szabályozó hatósági tevékenység lényege, hogy az adott ágazatot igazgató közigazgatási szerv jellemzően *a piac működésének teljességét érintő, összetett beavatkozási, igazgatási hatáskörökkel rendelkezik*. A szabályozó hatósági tevékenység része ugyanis – többek között²⁸ – a piaci verseny fenntartásával, fejlesztésével összefüggő *piacszabályozási hatáskör*. A piacszabályozás egyértelműen hatósági és egyedi jogalkalmazó tevékenységnek tekinthető, amely jellemzője a piacszabályozási döntések folyamatos hivatalbóli anyagi jogi felülvizsgálata, új piacszabályozási döntések meghozatala, a piacelemzési és tényfeltárási eszközrendszer. Sajátossága továbbá, hogy a piacszabályozás eredményeként hozott hatósági döntés a teljes piaci versenyre, a piac működésének egészére kihat, bár konkrét és közvetlen jogi hatást csak a döntés címzettjeinek viszonyaiban vált ki. A piacszabályozás mellett a másik legalapvetőbb eszköz a *piacfelügyelet*. A piacfelügyelet is egyedi hatósági tevékenység, a hatósági felügyelet speciális, sajátos jellemzőkkel rendelkező típusa. A piacfelügyelet magában foglalja a piacfelügyelet alá tartozó gazdasági és társadalmi viszonyok általános szakmai értékelési, döntés-előkészítési célú, piacelemzési típusú ellenőrzését, jogszerűségi szempontú átfogó hatósági felügyeletét, valamint az „általános” hatósági felügyeletre jellemző felügyeleti jogköröket is. „A piacfelügyelet tehát az adott elhatárolható gazdasági ágazatra, piacra, szolgáltatásra vagy annak egy meghatározott részére kiterjedő átfogó

ellenőrzés és felügyelet, amelyben a közigazgatási ellenőrzési tevékenység valamennyi célja egyszerre, egységesen valósul meg, azaz: a megelőzés, a jogszabálysértések feltárása, valamint a jogszabály-előkészítés, a jogszabály-módosítás és egyéb döntés-előkészítési tevékenység megalapozása.”²⁹ A szabályozó hatósági tevékenységnek a piacsabályozás és piacfelügyelet mellett *kiterjedt klasszikus hatósági eszközrendszere* is van (egyedi engedélyezés, nyilvántartások vezetése, fogyasztóvédelmi feladatok), amelyet számos operatív szervező, koordinatív tevékenység is kiegészít. A szabályozó hatósági tevékenységnek nem általános jellemzője a jogszabály-alkotási hatáskör, azonban önálló szabályozó szervek jogállásának alapvető eleme, hogy jogszabály-alkotó hatáskörrel rendelkeznek, amelyre tekintettel a szabályozó hatósági tevékenység ezen elemét vizsgálom részletesebben.

A szabályozó hatósági tevékenység a fentiek mellett – szükségszerűen – magában foglal olyan eszközöket is, amelyek eredményeként a szabályozó hatóság általános magatartási szabályokat, normákat alkot. A jogalkotási hatáskörön belül megkülönböztethető a valódi jogszabályalkotás és a jogszabályalkotáson kívüli, de normatív típusú aktus-kibocsátási hatáskör. A szabályozó hatóságok az utóbbi felhatalmazással szinte kivétel nélkül rendelkeznek, azonban a jogszabály-alkotási felhatalmazás nagymértékben az adott ország alkotmányos rendszere által meghatározott. A szabályozó hatóságok esetében nem fogalmi elem a jogszabály-alkotási felhatalmazás, azonban az önálló szabályozó szervek szabályozó hatósági tevékenységének sajátossága, hogy *jogszabály-alkotási felhatalmazással – is – rendelkeznek*. Az önálló szabályozó szervek tehát közhatalom birtokában eljárva, az adott ágazatra vonatkozó általánosan kötelező magatartási szabályokat (normákat) alkothatnak. Az önálló szabályozó szervek elnökei törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörükben rendeletet adnak ki, amely törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.³⁰ A jogszabály-alkotási felhatalmazottságnak tehát kettős a feltétele: a) sarkalatos törvénynek kell

meghatároznia a feladatkört, amelyben az önálló szabályozó szerv elnöke rendeletet alkothat és b) törvénynek kell meghatározni a konkrét jogalkotási tárgykört.

A rendeletalkotási jogkör szabályozásának sajátossága, hogy az önálló szabályozó szerv elnöke által kibocsátható rendeletek tárgyköreinek egy részét az egyes önálló szabályozó szervek státusztörvényei³¹ tartalmazzák, másik részét viszont az ágazati törvények.³² A státusztörvényben szabályozott jogalkotási tárgykörök jellemzője, hogy vagy valamennyi, az önálló szabályozó szerv által igazgatott ágazatra vonatkozó *technikai-információs szabályok*, belső szervezeti, *hatásköri kérdésekre vonatkozó rendelet* (önálló szabályozó szerv elnökének helyettesítéséről szóló rendeletek) vagy pedig az önálló szabályozó szerv költségvetési függetlenségét biztosító felügyeleti és igazgatási szolgáltatási díjak (*ún. díjrendeletek*) rendeletben történő megalkotására adnak felhatalmazást. A fenti tárgykörök mellett azonban – az ágazati törvényben – számos felhatalmazás irányul az *ágazatra vonatkozó végrehajtási jog* jelentős terjedelmű, elsősorban *anyag jogi szabályozására*,³³ valamint a *hatósági eljárás részletes, sajátos szabályainak megalkotására*.³⁴

Végezetül fontos kiemelni, hogy az önálló szabályozó szervek a jogszabályalkotáson kívül jellemzően felhatalmazással rendelkeznek arra is, hogy jogszabálynak nem minősülő, de normatív tartalommal bíró állásfoglalásokat, közleményeket, ajánlásokat – *ún. soft law dokumentumokat* – bocsássonak ki, amelyek a jogalkalmazó tevékenységükkel kapcsolatos iránymutatásul szolgálnak az igazgatott ágazat számára.

3.4. AZ ÖNÁLLÓ SZABÁLYOZÓ SZERVEK FÜGGETLENSÉGE

Az önálló szabályozó szervek elnevezésében megjelenő „önálló” jelző – dogmatikai értelemben helytelenül – a közigazgatási szerv függetlenségére, relatív autonómiájára utal. A közigazgatási jogtudományban ugyanis az önállóság a közigazgatá-

si szervek esetében egyfajta szervi elkülönülésre utalt. Önálló közigazgatási szervnek tekintünk egy szervet, ha a) elkülönült szervezettel és személyi állománnyal, b) jogszabályban biztosított feladat- és hatáskörrel, valamint c) más közigazgatási szervektől elkülönült gazdálkodással rendelkezik. Az önálló közigazgatási szervek az államigazgatási hierarchiába betagozódhatnak, érvényesülhet felettük irányítási jogkör is, vagyis autonómiával szükségszerűen nem rendelkeznek.³⁵

Ahogy már korábban kiemelésre került, az államigazgatás szervrendszerén belül az autonóm (önálló) státusz, vagyis a Kormánytól, mint a közigazgatás legfőbb szervétől való relatív függetlenség kivételes jogállási jellemző. Ez a függetlenség „csak különösen indokolt esetben biztosítható egy központi államigazgatási szerv számára: például ha kvázi bírósági tevékenységet végez vagy alkotmányos jogok biztosítása felett őrködik.”³⁶

Az önálló szabályozó szervek függetlensége tehát lényegében az államigazgatásban általában jellemző hierarchiából történő leválasztásra (decentralizálásra) utal. Hangsúlyozni szükséges azonban ismételtén, hogy az önálló szabályozó szervek autonómiája, függetlenségük tartalma és erőssége nem azonos – ellentétben az autonóm államigazgatási szervekkel – azon szakigazgatási terület szakmai tartalmához, uniós és alkotmányos követelményeihez igazodik, amelynek ellátására az Alaptörvény e szervek létrehozatalára felhatalmazást biztosít az Országgyűlésnek. Rögzíteni szükséges továbbá azt is, hogy a szabályozó hatósági tevékenységből fakad, hogy az államigazgatáson belüli relatív autonómia mellett az önálló szabályozó szerveknek a szabályozott, felügyelt piaci szektorhoz képest is függetlennek kell lenniük. A közigazgatási jogi szakirodalom³⁷ – és az alkotmánybírósági gyakorlat³⁸ is – az autonómiának jellemzően három pillérét emeli ki, vagyis az önálló szabályozó szervek függetlenségét: a) *intézményi*, b) *személyi* és c) *szakmai* oldalról is biztosítani kell.

Az *intézményi függetlenséget* biztosítja az önálló szabályozó szerv létrehozásának módja, a feladat- és hatáskör telepítése, a költségvetési független-

ség, valamint az Országgyűléssel és a Kormánnyal való kapcsolata.

Az intézményi függetlenség alapja, hogy az önálló szabályozó szerveket – ahogy erre részletesen kitért a tanulmány – az Országgyűlés sarkalatos törvényben hozza létre. Erre tekintettel a Kormány szervezetalakítási szabadsága nem érvényesül az önálló szabályozó szervek felett.

Az önálló szabályozó szervek feladat- és hatásköreit alapvetően törvény, vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály állapíthatja meg, amely alól kivétel az SZTFH, amely esetén önkormányzati rendelet nem telepíthet feladat- és hatáskört,³⁹ valamint az OAH, amely esetén törvény felhatalmazása nem szükséges, ahhoz, hogy alacsonyabb szintű jogszabály feladat- és hatáskört telepítsen.

A költségvetési függetlenséget – mint az önállóság fundamentumát – alapvetően az garantálja, hogy az önálló szabályozó szervek költségvetése az Országgyűlés fejezetén belül önálló címet képeznek, a kiadási és bevételi főösszegei kizárólag az Országgyűlés által csökkenthetők.⁴⁰ Az önálló szabályozó szervek között a költségvetési függetlenség tekintetében sajátos⁴¹ az NMHH, tekintettel arra, hogy – egyedüli állami szervként – költségvetéséről külön törvény rendelkezik, amelyet az Országgyűlés költségvetési ügyekben illetékes bizottsága az NMHH elnökének javaslata alapján nyújt be az Országgyűlésnek.⁴² Az önálló szabályozó szervek költségvetési függetlenségének biztosítása érdekében általánosan alkalmazott módszer, hogy a jogi szabályozásban részletesen meghatározott feltételek mentén a piaci szereplőkre kirótt díjfizetési kötelezettség biztosítja az önálló szabályozó szerv finanszírozását, anyagi alapját.

A Kormánytól való függetlenség biztosításával párhuzamosan meg kell(ene) teremteni az önálló szabályozó szerv elszámoltathatóságát, azonban az önálló szabályozó szervek kizárólag beszámolási kötelezettséggel tartoznak az Országgyűlés és annak bizottságai irányában. A beszámolási kötelezettséggel kapcsolatos szabályokat a sarkalatos törvények tartalmazzák, azonban egyéb, az Or-

szágygyűlés előtti felelősséget megteremtő szabály nem található, még kérdés sem intézhető az önálló szabályozó szerv vezetőjéhez.⁴³ A Kormányval való kapcsolatot biztosítják azok a szabályok, amelyek az önálló szabályozó szervek véleményének kikérését írják elő a feladatkörüket érintő szabályozási javaslatokkal kapcsolatban, valamint egyes önálló szabályozó szerveknél a kormányúlesen való részvétel jogát biztosítják.

Az önálló szabályozó szervek *személyi függetlensége* több eszközzel teremthető meg. A személyi függetlenséget biztosítja az államigazgatástól független, vagy az államigazgatás korlátozott beavatkozásával zajló kinevezés, választás, továbbá a kormányzati cikluson átívelő megbízási időtartam, az összeférhetlenségre vonatkozó szél-ekörű szabályozás, valamint – az NMHH Média- tanácsa esetén – a testületi döntéshozatal.

Az önálló szabályozó szervek vezetőjét az Alap- törvény 23. cikk (2) bekezdése alapján a minisz- terelnök vagy – a miniszterelnök javaslatára – a köztársasági elnök nevezi ki sarkalatos törvény- ben meghatározott időtartamra. Az Alaptörvény tehát a miniszterelnök, valamint a miniszterelnök javaslata mellett a köztársasági elnök hatáskörébe utalja az önálló szabályozó szerv vezetőjé- nek kinevezését. Az NMHH-n kívül valamennyi jelenleg is létező, valamint hamarosan létrejövő önálló szabályozó szerv vezetőjét a miniszterel- nök nevezi ki. Az NMHH elnökét a miniszterel- nök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. Az önálló szabályozó szerv elnökének megbízási időtartama valamennyi esetben jelentősen hosz- szabb a kormányzati ciklusnál. Az elnök megbíza- si időtartama a MEKH esetében 7 év, míg a többi önálló szabályozó szerv elnöke esetében 9 év. Az önálló szabályozó szervek elnökeinek megbízása a megbízási időtartam lejártá előtt jellemzően kizárólag objektív megszűnési okok bekövetkezé- se miatt (halál, bizonyos életkor betöltése, jogerős büntető ítélet, lemondás) szűnhet meg, felmentés- re nagyon szűk esetkörben kerülhet sor (pl.: felró- ható tartós akadályoztatás).

A személyi függetlenséget biztosítják továbbá az önálló szabályozó szervek vezetőivel, helyettese-

ivel, valamint köztisztviselőivel szemben támasz- tott széles körű összeférhetlenségi szabályok, amelyek az igazgatott ágazattól, a piaci szerep- lőktől, valamint az egyes hatalmi ágaktól való függetlenséget is garantálják. Az összeférhetet- lenségi szabályok általános részét a különleges jogállású szervek foglalkoztatottjainak jogállásá- ról szóló törvény,⁴⁴ míg a sajátos – ágazat specifi- kus – szabályokat az önálló szabályozó szerveket létrehozó sarkalatos törvények tartalmazzák.

A függetlenséget segítheti a testületi döntésho- zatal, amely azonban az önálló szabályozó szer- vek esetében nem jellemző. Ez alól kivételt képez a NMHH, amelynek egyik szerve a Média tanács. Az öt főből álló testület önálló feladat- és hatás- körében igazgatja és felügyeli a média ágazatot. A Média tanács elnökét, tagjait az Országgyűlés választja 9 évre.

A *szakmai függetlenség* alapja a feladat- és hatáskör- gyakorlás függetlensége. Ennek biztosítéka, hogy az önálló szabályozó szervek kizárólag a törvénynek vannak alárendelve, a feladataikat és hatásköreiket önállóan, a jogszabályoknak megfelelően gyakorol- ják. Az önálló szabályozó szervek hatásköre nem vonható el, döntéseikkel szemben pedig közigazga- tási úton jellemzően⁴⁵ jogorvoslatnak nincs helye, felügyeleti jogkörben a döntéseiket megváltoztatni vagy megsemmisíteni nem lehet. Az önálló szabá- lyozó szervek közigazgatási cselekményeivel szem- ben közigazgatási pernek van helye.

A bírósági felülvizsgálat a szubjektív jogérvé- nyesítés eszköze, így eleve kizárólag a döntéssel érintett fél kezdeményezésére kerülhet rá sor, a felülvizsgálat terjedelmét a kereseti kérelem jelöli ki, ugyanakkor a felülvizsgálat kizárólag jogsze- rűségi szempontú lehet, pusztán szakmai vagy célszerűségi szempontú nem. A bíróságok felül- vizsgálati tevékenysége a specializált szakérte- lemmel rendelkező közigazgatási szervek egyedi hatósági döntéseivel szemben intézményi szük- ségszerűség,⁴⁶ amelyből következik, hogy a bíró- ságoktól elvárható, hogy a szubjektív jogorvoslati szerepükön keresztül biztosítsák a közigazgatási szervek elszámoltathatóságát. A bírósági felül- vizsgálatot és így az önálló szabályozó szervek

döntéseiért való felelősség megteremtését azonban – a fentiek mellett – korlátozza az a tény is, hogy a bíróságok nem rendelkeznek azzal az ágazati – jellemzően komplex műszaki, közgazdasági, informatikai, jogi – szakértelemmel, amellyel az önálló szabályozó szervek apparátusa. A speciális szakértelem a közigazgatási perekben szakértők révén biztosítható.

A feladat- és hatáskör-gyakorlási önállóság mellett azonban egyes önálló szabályozó szerveknek kifejezett együttműködési kötelezettsége van a Kormánnyal vagy a Kormány tagjával, illetve más közigazgatási szervekkel. Az NMHH a frekvenciagazdálkodás és a hírközlés területén részt vesz a Kormány – jogszabályokban meghatározott – politikájának végrehajtásában,⁴⁷ míg az SZTFH feladatai ellátása során együttműködik az állami vagyon felügyeletéért, az állami vagyonnal való gazdálkodás szabályozásáért felelős és a koncessziós tevékenység tárgya szerint hatáskörrel rendelkező miniszterrel, az igazságügyért felelős miniszterrel, az állami adó- és vámhatósággal, a rendvédelmi szervekkel, a fogyasztóvédelmi hatóságként és a mérésügyi hatóságként kijelölt szervezettel.⁴⁸

4. ÖSSZEGZÉS

A tanulmány célul tűzte ki, hogy elhelyezze az önálló szabályozó szerveket az államigazgatás szervrendszerében, valamint meghatározza a

jogállásuk legfontosabb elemeit. Összefoglalóan rögzíthető, hogy az önálló szabályozó szervek alkotmányos jogállású, az Országgyűlés által sarkalatos törvényben, a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására létrehozott, szabályozó hatósági tevékenységet végző, jogalkotó hatáskörrel rendelkező, a Kormány irányítási és felügyeleti jogköre alól kivett – független –, különös hatáskörű központi államigazgatási szervek. A jogállás egyes fő jellemzőinek elemzése alapján megállapítható, hogy az önálló szabályozó szervek esetében az önállóság vagy – terminológiailag helyesen – a függetlenség egyes pillérei az igazgatott ágazattól való teljes függetlenséget biztosítanak, az államigazgatáson belüli függetlenség terjedelme azonban a szakigazgatási terület szakmai tartalmához, uniós és alkotmányos követelményeihez igazodik, amelynek ellátására az Alaptörvény e szervek létrehozatalára felhatalmazást biztosít az Országgyűlésnek. Az önálló szabályozó szervek által gyakorolt szabályozó hatósági eszközrendszer és annak az önálló szabályozó szervek sajátosságát biztosító jogszabály-alkotási felhatalmazása az igazgatott ágazatok esetében jelentős közhatalmi típusú beavatkozást tesz lehetővé, amely szakmai, demokratikus kontrollja azonban kifejezetten szűk körben érvényesül. Épp a fentiekre figyelemmel pedig kiemelt jelentősége van azoknak a demokratikus garanciáknak – nyilvánosság, átláthatóság, együttműködés a piaci szereplőkkel –, amelyek e hiátust ellensúlyozni tudják.

Jegyzetek

- 1 Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-21-4 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.
- 2 Az autonóm államigazgatási szervek az Országgyűlés által létrehozott, a Kormány által nem irányított és nem felügyelt különös jogállású központi államigazgatási szervek. Az autonóm államigazgatási szervek a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) 1. § (2) bekezdése alapján minősülnek központi államigazgatási szervnek. Jelenleg autonóm államigazgatási szervnek minősül: a) a Gazdasági Versenyhivatal, b) a Közbeszerzési Hatóság, c) a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság és d) a Nemzeti Választási Iroda.
- 3 Ld. Lapsánszky András – Patyi András – Takács Albert (2017) *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó) 100.
- 4 Ld. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIII. törvényt, amely az Alkotmány 40/D. §-ban nevesítette a PSZÁF-ot és a 40/E. §-ban az NMHH-t.
- 5 Temesi István (2013) Az önálló szabályozó szervek, In: Patyi András – Téglási András (szerk.) *Államtan és a magyar állam szervezete* (Budapest: Nemzeti Közszerzői Egység) 177.

6 Az Alkotmányban történő nevesítését a két – akkor autonóm – államigazgatási szervnek a 33/2010. (III. 31.) AB határozat (ABH 2010, 252) kényszerítette ki, ami alkotmányellenesnek nyilvánította a PSZÁF elnökének rendelkezés-alkotási hatáskörrel történő felruházását a 37/2006. (IX. 20.) AB határozatban (ABH 2006, 480) és a 121/2009. (XII. 17.) AB határozatban (ABH 2009, 1013) foglalt érvelésre alapozva.

7 A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény.

8 Ld. Jakab András (2011) *Magántervezet, szakmai álláspont kialakítása céljából*, <http://www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf> (2021. 08. 30.) 19.

9 Ld. az Alaptörvény indokolását, amely rögzítette, hogy az Alaptörvényben a központi államigazgatási szervek közül kizárólag a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervek megjelenítése szükséges, éppen a jogalkotó hatáskörökre tekintettel.

10 Ezt az Alkotmánybíróság is megerősítette a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában (ABH 2012, 347). „Alkotmányos követelmény, hogy az alkotmányozó hatalom által az Alaptörvényben meghatározott jogalkotási felhatalmazás egyértelmű legyen (egyértelműen határozza meg a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit). (...) Az alkotmányos követelmény levezethető az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből (jogállamiság), és T) cikkéből. A jogforrási rendszert az Alaptörvény határozza meg, ezen kívül jogforrás nem létezhet. Az Alaptörvényen »kívüli«, a jogforrási rendszerbe el nem helyezhető jogszabályok közjogilag érvénytelenek.”

11 Fazekas János (2015) Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotási tevékenysége Magyarországon, *Új Magyar Közigazgatás*, 8(2), 15.

12 Megjegyzendő azonban, hogy a megnevezés nem ismeretlen a magyar jogirodalomban. Ld. Ferenczi Endre (2000) Az önálló szabályozó szerv tevékenysége mint parakodifikációs jelenség, *Állam- és Jogtudomány*, 41(3-4), 311-326.

13 Az Alaptörvény hatályba lépésétől 2013. október 1. napjáig – a Magyar Nemzeti Bankba történő integrálódásáig – a PSZÁF is önálló szabályozó szervnek minősült.

14 Létrehozta a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.).

15 A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény (a továbbiakban: MEKH tv.).

16 A Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságáról szóló 2021. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Sztvtv.).

17 Ld. T/16224. számú törvényjavaslat az atomenergia-felügyeleti szerv jogállásával összefüggésben egyes törvények módosításáról.

18 Ld. Balogh Judit (2012) Az önálló szabályozó szervek, In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.) *Bevezetés az alkotmányjogba* (Budapest: HVG–ORAC) 284.

19 Jakab András (2012) *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG–ORAC) 262.; Balogh Judit (2012) Az önálló szabályozó szervek, In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.) *Bevezetés az alkotmányjogba* (Budapest: HVG–ORAC) 283.

20 17/2013. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2013, 583.

21 17/2013. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2013, 583.

22 Csink Lóránt – Mayer Annamária (2012) *Variációk a szabályozásra* (Budapest: Médiatudományi Intézet) 80.

23 Fazekas János (2020) Autonóm államigazgatási szervek, In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, <https://ijoten.hu/szocikk/autonom-allamigazgatasi-szervek>.

24 Fazekas János (2015) Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotási tevékenysége Magyarországon, *Új Magyar Közigazgatás*, 8(2), 17.

25 Ld. pl. az Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv 30. cikk (1) bekezdését, amely alapján minden tagállam kijelöl egy vagy több nemzeti szabályozó hatóságot, szervet, vagy mindkettőt. A tagállamok biztosítják, hogy ezek jogilag elkülönüljenek a kormánytól, funkcióikat tekintve pedig függetlenek legyenek kormányuktól és minden más köz- vagy magánjogi szervtől. Ez nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy a különböző ágazatok felügyeletét ellátó szabályozó hatóságokat hozzanak létre.

A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról szóló, 2019. június 5-i (EU) 2019/944 irányelv 57. cikk (4) bekezdése alapján a tagállamok szavatolják a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségét, és biztosítják, hogy a hatóság részrehajlás nélkül és átlátható módon gyakorolja hatáskörét. E célból a tagállamok biztosítják, hogy az ezen irányelv és a kapcsolódó jogi aktusok által ráruházott szabályozói feladat végrehajtása során a szabályozó hatóság:

a) jogilag elkülönüljön és funkcionálisan független legyen más köz- vagy magánjogi jogalanyoktól;

b) biztosítja, hogy személyzete és az ügyvezetéséért felelős személyek:

i. minden piaci érdektől függetlenül tevékenykedjenek; és

ii. szabályozói feladataik végrehajtása során ne kérjenek vagy fogadjanak el közvetlen utasítást semmilyen kormánytól vagy egyéb köz- vagy magánjogi jogalanytól.

- 26 Lapsánszky András (2014) A szabályozó hatóságok jogállásának, szervezetének és „szabályozó” feladatainak elméleti alapjai, sajátosságai, *Új Magyar Közigazgatás*, 7(3), 3.
- 27 Többek között ld. Fazekas János (2018) Önálló szabályozó szerv, In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, <http://ijoten.hu/szocikk/onallo-szabalyozo-szerv>; Csink Lóránt – Mayer Annamária (2012) *Variációk a szabályozásra* (Budapest: Média tudományi Intézet) 81.; Kovács András György (2009) Mitől szabályozó egy hatóság?, In: Valentiny Pál – Kiss Ferenc László (szerk.) *Verseny és szabályozás 2008* (Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet) 19-32.
- 28 A szabályozó hatósági tevékenység elemeit ld. bővebben Lapsánszky András (2014) A szabályozó hatóságok jogállásának, szervezetének és „szabályozó” feladatainak elméleti alapjai, sajátosságai, *Új Magyar Közigazgatás*, 7(3), 9-10.; Lapsánszky András (2015) A szabályozó hatóságok jogállásának, működésének elméleti alapjai, kérdései, In: Fazekas Marianna (szerk.) *Gazdaság és közigazgatás: Tanulmányok Ficzer Lajos tiszteletére* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó) 59-71.
- 29 Lapsánszky András (2014) A szabályozó hatóságok jogállásának, szervezetének és „szabályozó” feladatainak elméleti alapjai, sajátosságai, *Új Magyar Közigazgatás*, 7(3), 10.
- 30 Alaptörvény 23. cikk (4) bekezdés.
- 31 PL. MEKH tv. 21. §.
- 32 PL. a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény 74. § (4) bekezdés.
- 33 PL. a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény 38. § (1a) bekezdés b) pontja alapján felhatalmazást kap a SZTFH elnöke, hogy a felelős játékszervezés elvének megfelelő szervezői tevékenységgel kapcsolatban a sérülékeny személyek szerencsejátékhoz való hozzáféréseinek korlátozásának részletes szabályait rendeletben állapítsa meg.
- 34 PL. Szttv. 29. § d) pontja, amely alapján a SZTFH felhatalmazást kap a koncesszióköteles tevékenységek gyakorlása tekintetében lefolytatható hatósági ellenőrzés részletes szabályainak megalkotására; az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) 182. § (3) bekezdés 26. pontja, amely alapján az NMHH felhatalmazást kap az elektronikus hírközlési építményekkel kapcsolatos építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárások szabályait.
- 35 Fazekas Marianna (szerk.) (2017) *Közigazgatási jog. Általános rész I.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó) 91.
- 36 Fazekas János (2010) A 2006. évi közigazgatási szervezeti törvény négy éve a Kormány szervezetalkítási szabadságának szemzőgéből, In: Nagy Marianna (szerk.) *Jogi tanulmányok II. kötet* (Budapest: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar) 229-230.
- 37 Ld. Fazekas János (2018) Önálló szabályozó szerv, In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, <http://ijoten.hu/szocikk/onallo-szabalyozo-szerv>, 10-11.
- 38 Ld. 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459.
- 39 Ez a kivétel azonban csak látszólagos, tekintettel arra, hogy a helyi önkormányzat kizárólag törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszony rendezésére vagy törvényben kapott – kifejezett – felhatalmazás alapján alkothat rendeletet. Erre tekintettel valójában önkormányzati rendelet az önálló szabályozó szervek esetében nem lehet feladat- és hatáskör forrása.
- 40 Ld. Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény I. melléklet, I. fejezetét.
- 41 Ezzel a megoldással a jogalkotó megbontotta a költségvetési törvény egységességének és teljességének elvét, ugyanakkor e sajátosság már az NMHH Média tanácsának jogelődjét, az Országos Rádió és Televízió Testületet (a továbbiakban: Testület) is jellemezte. A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 32. § (1) bekezdése kimondta, hogy a Testület költségvetését az Országgyűlés önálló törvényben hagyja jóvá.
- 42 Ld. a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2021. évi egységes költségvetéséről szóló 2020. évi CXXXII. törvény.
- 43 Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós (2011) Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vet fel az Alaptörvény?, In: Drinóczi Tímea (szerk.) *Magyarország új alkotmányossága* (Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar) 51-52.
- 44 Ld. a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény.
- 45 Az NMHH esetében – tekintettel a szervben belüli önálló hatáskör-telepítési szabályokra (t.i. az elnök, a Média tanács és az NMHH Hivatala is önálló hatáskörrel rendelkezik) – szervben belül biztosított a fellebbezés lehetősége, amennyiben első fokon a döntést az NMHH Hivatala hozta. Az ügy tárgyától függően a belső jogorvoslati fórum az elnök vagy a Média tanács, amely döntésével szemben már csak a közigazgatási per vehető igénybe. Ld. Mttv. 165. § (1) bekezdés és az Ehtv. 44. § (1) bekezdés.
- 46 Alkotmányos és jogállami körülmények között a jogorvoslati és a bírói úthoz való alkotmányos alapjogból következik, hogy az egyedi hatósági döntések bírósági felülvizsgálatának biztosítása szükséges és elengedhetetlen.
- 47 Ld. Mttv. 109. § (2) bekezdés.
- 48 Ld. Szttv. 4. § (1) bekezdés.