

Közigazgatási jogalkotás

Szerző: ÁRVA Zsuzsanna

Affiliáció: egyetemi docens, DE ÁJK

Rovat: Közigazgatási jog

Rovatszerkesztő: BALÁZS István

Lezárás dátuma: 2018.12.31

Idézési javaslat: ÁRVA Zsuzsanna: „Közigazgatási jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas> (2019). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A közigazgatási jogalkotás a jogalkalmazás mellett a közigazgatás közhatalmi jogosítványainak egyik lényeges összetevője. A kormány és az erre felhatalmazott közigazgatási szervek nemcsak alkalmazzák, hanem alkothatják is a jogot, ami a közigazgatás törvény (jog) alá rendelése kapcsán már problémákat is vethet fel. Ezek a dilemmák a jogalkotás alanyi oldala szempontjából összefüggenek a kormányzás, a végrehajtás, a kormány és a közigazgatás fogalomkészletével. A jogalkotás tárgyi oldalát a közigazgatás egyes szervei által alkotott normák jelentik, amelyek két alaptípusa a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök. Míg a jogszabályok körét az Alaptörvény tartalmazza és mindenkire kötelező jellegűek – idetartoznak a kormány, a miniszterelnök és a miniszterek, az MNB elnöke, az önálló szabályozó szervek és a helyi önkormányzatok által alkotott rendeletek –, addig az utóbbiak (mint a normatív határozatok vagy normatív utasítások mint közjogi szervezetszabályozó eszközök) már csak a közigazgatás szervezetrendszerén belül érvényesülnek. A közigazgatás által végzett jogalkotó tevékenységnek azonban minden esetben meg kell felelnie egyes általános elveknek, különösen az érvényességi kritériumoknak, a normavilágosság követelményének vagy a visszaható hatály tilalmának.

Tartalomjegyzék

1. A közigazgatási jogalkotás elméleti kérdései

- 1.1. A közigazgatási jogalkotás fogalmi dilemmái
- 1.2. A közigazgatási jogalkotás fogalma
- 1.3. Történeti és nemzetközi kitekintés

2. A magyar közigazgatási jogalkotás

- 2.1. Jogforrási keretek
- 2.2. A közigazgatási jogalkotás elvei
- 2.3. A közigazgatás által alkotható jogszabályok
 - 2.3.1. Kormányrendelet
 - 2.3.2. Miniszteri és miniszterelnöki rendelet
 - 2.3.3. A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete
 - 2.3.4. Az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete
 - 2.3.5. Önkormányzati rendelet
- 2.4. Közjogi szervezetszabályozó eszközök

1. A közigazgatási jogalkotás elméleti kérdései

1.1. A közigazgatási jogalkotás fogalmi dilemmái

[1] A közigazgatás közhatalmi jogosítványainak egyik fontos eleme mind az elmélet, mind az Alkotmánybíróság gyakorlata^[1] alapján a ->**jogalkotás**, amelyben más állami szervek között a közigazgatási szervek is részt vesznek. A jogalkotás egyben összekapcsolandó a közigazgatás végrehajtó hatalmi ági funkciójával, amelynek a jogalkalmazás és a szervezés mellett szintén része a jogalkotás.^[2]

[2] A fent idézettek ellenére a közigazgatási jogalkotás – mint a fogalom – a közigazgatás egyik elméleti, dogmatikai nehézségekkel és kérdésekkel terhelt területe, amelynek oka részben abból a kérdésből ered, hogy a jogalkotás mennyire közigazgatási feladat, részben pedig abból, hogy a közigazgatás és a végrehajtó hatalom milyen viszonyban áll egymással. Ennek megválaszolása, hogy mennyiben tekinthető egybeesőnek a végrehajtás és a közigazgatás, már visszavezet a ->**hatalommegosztás** elméletéhez és a közigazgatás más állami szervekkel való kapcsolatához, valamint a kormányzás fogalmának a meghatározásához mint előkérdésekhez.

[3] Ha a hatalommegosztás klasszikus modelljéből indulunk ki, akkor a közigazgatás egésze általánosságban a végrehajtó hatalomhoz sorolható,^[3] hiszen a hatalommegosztás hagyományos triászában (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás) a közigazgatás a végrehajtó hatalmi ág részeként annak funkcióit, feladatait látja el. E körben lényeges azonban, hogy a közigazgatás két alrendszerre differenciálódott: államigazgatásra és helyi önkormányzati igazgatásra, amelyek közül az utóbbiak egyben a hatalommegosztás területi dimenzióját jelentik.

[4] A hatalommegosztás elméletének azonban modern elméletei is megkülönböztethetők, amelyek új dimenziókkal és állami szervekkel bővítik a hármas rendszert, ám a ->**közigazgatás-tudomány** jellemzően a klasszikus elméleteket követi, ugyanis a történelem során később létrehozott szervek mindegyikét el lehet helyezni a hatalommegosztás hármas rendszerén belül is. A kormánynak a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt szerepe azonban már lényeges kérdés, hiszen a kormány mint a végrehajtás élén álló szerv, része a közigazgatásnak és a hatalommegosztás eszmerendszerében pedig a fő feladata az *executio*, azaz a végrehajtás, valamint a – a törvényalkotás számára a döntéselőkészítés. Mindemellett a ->**kormány** a klasszikus közigazgatási tevékenysége mellett kormányzati tevékenységet is ellát, ami különösen a parlamentáris berendezkedésű államokban ellentmondásos, hiszen míg a prezidenciális köztársaságban a törvényalkotó szerv és a kormány között sokkal kevesebb érintkezési pont van, addig a parlamentáris köztársaságokban a népképviselői szerv (hazánkban az Országgyűlés) tevékenysége nem kizárólagosan a törvényalkotásra terjed ki.

[5] A látszólagos ellentmondás feloldásához közelebb vihet, hogy a hazai szakirodalom^[4] a kormányzati tevékenység szűk és tág értelmét különbözteti meg. Előbbi alatt az állami tevékenységet érti, míg utóbbi alatt éppen az állami tevékenység irányának a kijelölését, amelynek fő letéteményese az Országgyűlés – a már említett parlamentáris kormányforma miatt – és az Országgyűlés felhatalmazása nyomán a kormány és a ->**helyi önkormányzatok** mint a közigazgatás két nagy alrendszerének a képviselői. E kormányzati tevékenységek körébe sorolható különösen a jogalkotás. Mivel azonban a közigazgatás (szűkebb értelemben véve az államigazgatási és a helyi önkormányzati alrendszer) és a kormányzás alanyi köre jelentős részben azonos (kormány és helyi önkormányzatok), így e két fogalmat főként a tevékenységük tartalma alapján lehetséges elhatárolni. A kormányzati tevékenység szintén kettős értelemben használatos. Tágabb értelemben az állami tevékenységet, míg szűkebb értelemben az állami tevékenység alapvető irányainak

megjelölését jelenti, amely tevékenységben közigazgatási (kormány vagy helyi önkormányzatok) és nem közigazgatási szervek (Országgyűlés) egyaránt részt vesznek. A kormányzati döntések ennek megfelelően a jogalkotás egyes eszközeit jelentik, amelyek egyben meghatározzák a közigazgatás keretrendszerét is, és ahol a közigazgatás a kormányzati döntések előkészítésében játszik szerepet.^[5]

[6] Ezen értelmezés alapján azonban a jogalkotás nem a közigazgatáshoz, hanem a kormányzati tevékenységekhez kapcsolható, ugyanakkor kétségtelen tény, hogy a jogalkotást közigazgatási szervek végzik, és az Alaptörvény szabályozása nyomán (MNB és önálló szabályozó szervek jogalkotó tevékenysége) már nem tűnhet teljesen egyértelműnek a fenti fogalomhasználat. Mindez azonban azzal magyarázható, hogy a nevezett szervek esetében maga a szerv tartozik a közigazgatáshoz, míg a jogalkotásra jogosult egyszemélyi vezető már kormányzati tevékenységet végez a miniszterekhez hasonlóan,^[6] mely értelmezés nyomán a közigazgatás joghoz kötöttsége mint alapelv is megőrizhető.

1.2. A közigazgatási jogalkotás fogalma

[7] A közigazgatási jogalkotás fogalma szűk és tág értelemben is meghatározható. Szűk értelemben ide tartoznak az adott ország jogalkotásra vonatkozó jogszabályai által meghatározott normák, így Magyarországon elsősorban az Alaptörvény és a jogalkotásról szóló törvény rendelkezései szerinti tevékenység, amely alapján alkothatók jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök. Tág értelemben viszont a tudományos irodalom a jogalkotási folyamatot komplex módon értelmezi és részének tekinti az előkészítő tevékenységet, az adott norma létrehozásának az eljárását, a kihirdetést, valamint a hatályosulás ellenőrzését. Ebben a folyamatban a közigazgatási szervek akkor is részt vesznek, ha nem ->közigazgatási szerv által alkotott jogszabályról van szó, hanem például az Országgyűlés által alkotott törvényről.^[7] A jogalkotás fogalmát ezzel csaknem azonosan értelmezte az Alkotmánybíróság is a 121/2009. (XII. 17.) AB határozatban, kiemelve, hogy általános értelemben ide értendő az a jogilag szabályozott eljárás, amelynek eredményeként a jogszabályok létrehozhatók, és legtágabb értelemben pedig ide tartozik a jogszabály megalkotásához vezető társadalmi-politikai folyamat.^[8] Bármely értelemben is tekintjük a fogalmat, kétségtelen, hogy a közigazgatás által végzett jogalkotás számarányát tekintve messze meghaladja a törvényhozás által végzett ilyen tevékenységet.^[9]

[8] A közigazgatási jogalkotáshoz kapcsolódó fogalom a közigazgatás szabályozó tevékenysége, amelybe a normák jogszabályok alatti szintje tartozik bele mint a közjogi szervezetszabályozó eszközök vagy más normatív eszközök és ezeknek a megalkotása.^[10] Ez utóbbiak közé tartozhatnak a pszeudonormák és más *soft law* jellegű eszközök. Az előbbiekkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság már 1992-ben, a korábbi Alkotmány alapján megfogalmazta,^[11] hogy a jogalkotás garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes, majd a 23/2007. (IV. 19.) AB határozat mindezt megerősítette.^[12] Bár a *soft law* terminus technikus elsősorban a nemzetközi jogban használatos,^[13] ahonnan a közösségi jogba,^[14] majd a tagállami jogrendszerekbe is átszivárgott, a *soft law* hazai jogi tartalmának meghatározása meglehetősen bizonytalan, mint ahogyan a pszeudonormákhoz való viszonya is. Általánosságban ide tartozhatnak a jogértelmezést segítő eszközök, amelyek léte bár önmagában ellentétes a közigazgatás törvény alá rendelésének elvével, hiszen ezen dokumentumok jogszabályi felhatalmazás és megfelelő jogalap nélkül születnek, mégis töretlen használatuk figyelhető meg egyes ágazatok esetében (például tájékoztatók, közlemények, állásfoglalások). Bár sem a jogszabályok, sem a közjogi szervezetszabályozó eszközök közé nem sorolhatók be azok a közintézeti, köztisztviselői szabályzatok, ezek esetében általában érvényesül a jogszabályi felhatalmazás elve, ugyanakkor ezen normák adott esetben problematikus módon többletkötelezettségeket állapítanak meg a jogszabályokban előírtakhoz képest.^[15]

[9] Egy másik értelmezés szerint a rendeletalkotás körébe értendő valamennyi, a törvényhozáson kívüli szerv tevékenysége, míg szűkebb értelemben kizárólag a végrehajtó hatalom, így hazai értelmezésben a közigazgatás által alkotott normákat értjük alatta. A kettő közötti fő különbség főként külföldi példával magyarázható, ahol a tág értelemben egyes társadalmi szervezetek tevékenysége is beletartozik.^[16]

1.3. Történeti és nemzetközi kitekintés

[10] A történelem során a közigazgatási jogalkotásnak a fent említett szűkebb és tágabb értelemben megkülönböztetése már az 1791. évi francia forradalmi alkotmányban is megjelent, amely elismerte a végrehajtó hatalom jogalkotását (proklamációk), majd az 1799. évi francia alkotmány már – a jelenlegi fogalomkészlettel azonosan – rendeletalkotási jogot tartalmazott, amely ekkor még csak a végrehajtási típusú (származékos jogalkotó hatáskör) rendeletek megalkotására vonatkozott törvényi felhatalmazás nyomán. A XIX. században ez a típusú rendeletalkotás egyre több országban elterjedt, majd a közigazgatási jogalkotás fejlődésében a következő lépcső volt, amikor nemcsak származékos, hanem eredeti jogalkotó hatáskörrel is felruháztak egyes közigazgatási szerveket, lehetővé téve így a saját feladatkörben az önálló vagy autonóm rendeletalkotást, amellyel párhuzamosan szükségessé vált a törvényalkotási tárgykörök meghatározása is.^[17]

[11] Nemzetközi értelemben azonban nem teljesen egyértelmű a közigazgatási jogalkotás (*administrative rule-making*) fogalma, amelynek anomáliái az uniós közigazgatási Modell Szabályok kapcsán is kitűntek, amely Modell Szabályokat mint jogszabálytervezetet az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata (Research Network on EU Administrative Law, ReNEUAL) dolgozta ki az európai közigazgatási eljárási szabályok összefoglalásaként.^[18] A jogi dokumentum a közigazgatási jogalkotás kapcsán megkísérelte meghatározni annak fogalmát. E körben a bécsi projektkonferencián felmerült munkadefiníció jelentheti a kiindulási pontot, amely inkább a végrehajtó hatalommal mint fogalommal kapcsolta össze a jogalkotást, semmint a közigazgatás szervezetrendszerével. Ahogyan erre a tudományos szakírók rámutattak, kérdéses azonban nemcsak nemzetközileg, de esetenként egy-egy adott szakterület kifejezőképességében is a közigazgatási jogalkotás fogalomrendszere, amely leginkább a végrehajtó hatalom, a kormányzás, a kormány és közigazgatás terminus technikusokkal kapcsolható össze, de egységes sarokpontok nehezen jelölhetők ki.^[19] Az előbb megjelölt fogalmak közül a végrehajtó hatalom és a közigazgatás azonossága az amerikai prezidenciális rendszerből eredeztethető, ahol azonban a közigazgatás mint végrehajtás fogalmába a teljes, az elnök által irányított intézményrendszer beletartozik mint kormányzás, míg a kormány kontinentális értelemben vett fogalma nem használatos. A kormányzás mint a kormány tevékenységének a megjelölése pedig főként az újlatin nyelvekben jelent meg és terjedt el.^[20] Ugyanakkor a Modell Szabályok kapcsán az uniós fogalomkészletben a jogalkotás mint kifejezés nem a jogszabályok megalkotására utal, hanem az azokat kiegészítő, az EUMSZ 290. és 291. cikkében szabályozott eszközökre, mivel az előbbi a Modell Szabályok nem tekinti közigazgatási tevékenységnek.^[21] Az EUMSZ 290. cikke a jogalkotási aktusokban a Bizottság részére adott felhatalmazásokat szabályozza, amelyek nyomán olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusokat fogadnak el, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, módosítják, míg a 291. cikk a tagállamok által a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket határozza meg. Ennélfogva az uniós jog a végrehajtási szabályokat nem tekinti jogszabálynak, holott a magyar jog szerint a végrehajtási rendeletek is jogszabályok, így az uniós jog alapján lényegében annak függvényében tekinthető egy végrehajtási szabály jogszabálynak, hogy azt a Bizottság vagy a tagállam hajtja-e végre, és ez utóbbi szerint is akkor, ha az adott állam joga jogszabályként kezeli azokat. Az értelmezésben rejülő bizonytalanságot e tekintetben a tudományos irodalom is elismeri.^[22]

[12] A kialakult rendszerben a jogszabályok körét jellemzően két részre oszthatjuk, egyrészt a népképviselői szerv által alkotott törvényekre, valamint az egyes közigazgatási szervek által alkotható rendeletekre. A két típusú jogalkotás bár kiegészíti egymást, a hatalommegosztás

szempontjából már elméleti különbségek vannak a tekintetben, hogy a törvényhozást valóban szó szerinti értelmében értjük, és így az adott ország népképviselői szerve a legfőbb és ilyen értelemben egyedüli jogalkotó szerv és a törvényesség letéteményese. Vagy tágabb értelemben a törvényeknek való megfelelés kapcsán már a jogrendszer egészéről beszélünk, elismerve a végrehajtó hatalmi ághoz tartozó közigazgatási szervek jogalkotó hatáskörét. E kérdés főként a közigazgatásra vonatkozó elvek kapcsán fontos, kiemelve a demokratizmust, amelynek egyik összetevője éppen a törvényesség, a törvényekhez kötöttség, amelyet ma már inkább joghoz kötöttségnek mondhatnánk.^[23] Bár a kérdés lényegi összetevői Montesquieu idejére vezethetők vissza, a probléma igazán lényegessé éppen a múlt századtól vált, amikor a végrehajtó hatalom által alkotott szabályok már a számarányukban jelentősen meghaladták a törvényeket, és nyilvánvalóvá vált, hogy a tényleges igazgatásra vonatkozó részletszabályok jelentős része nem törvényi, hanem rendeleti szinten szabályozott. Az okok között éppen a már említett elveket találhatjuk, így a közigazgatás törvényhez és joghoz való kötöttségét, amely a jogállamiság elvéből is fakadó követelmény. De ide sorolható tényező volt a technikai fejlődés is, amelynek köszönhetően a közigazgatás anyagi jogi ágazati (részlet)szabályai nem jelenhetnek meg törvényi szinten. Más szakírók ide sorolják még a globalizációt és az uniós csatlakozás, valamint a weberianus, neoweberi szemléletet, de a közigazgatási jogalkotás irányába ható tényező a napjainkra jellemző gyakran változó szabályozási igény, amely a viszonylag nehézkes törvényhozás által nehezen kielégíthető. Föderális berendezkedésű országokban (például Spanyolország, Olaszország, Belgium) a központi szervek által delegált jogalkotás nyomán megfigyelhető folyamat a törvényalkotási szintek megkettőződése, ahol a decentralizáció kiteljesedése jegyében az önkormányzati szervek nem csupán a klasszikus rendeletalkotási tárgykörökben alkothatnak jogot, hanem egyes esetekben törvényi erővel rendelkező vagy egyenesen ilyen (törvény) elnevezésű szabályokat is elfogadhatnak. Az unitárius szerkezetű országokban ilyen folyamattal nem találkozhattunk, hiszen ezen országokban a helyi önkormányzatok az állam alkotótagját jelentik, így szigorúan központi felhatalmazás nyomán történhet a rendeletalkotás, amelyet lényegesen befolyásol az, hogy a helyi önkormányzatok milyen hatásköri felhatalmazással bírnak. A *common law* jogrendszerű országok esetében pedig az önálló szabályozó szervek általi közigazgatási jogalkotás emelhető ki, amely elsőként ezekben az országokban terjedt el.^[24]

[13] A kontinentális rendszerekben jogalkotó tevékenységet a közigazgatás rendszerében jellemzően egyes központi végrehajtó szervek végezhetnek, vagy a decentralizáció elvének köszönhetően a helyi önkormányzatok is. Ez utóbbi általános jelleggel delegált jogalkotásnak tekinthető, azonban egyes esetekben – az adott állam berendezkedésétől, így főként attól függően, hogy unitárius vagy szövetségi államról van szó – ettől eltérően magasabb szintű jogalkotásra is lehetőségük lehet az egyes helyi közösségeknek. Ilyenek például a spanyol autonóm közösségek, amelyek törvénynek nevezhető jogszabályt alkotnak, és a spanyol jogirodalomban is akként jelenik meg, hogy az adott jogszabálynak törvényi rangja és ereje van. A regionális berendezkedésnek köszönhetően hasonlóan jellemezhető az olasz régiók törvényalkotása, valamint a belga régiók által alkotott jogszabály, amely valójában törvényi erővel bíró rendeletnek tekinthető.^[25]

2. A magyar közigazgatási jogalkotás

2.1. Jogforrási keretek

[14] A jogalkotással kapcsolatos legalapvetőbb szabályokat, így különösen a jogforrások felsorolását és a jogalkotó hatáskör gyakorlását az Alaptörvény T) cikke tartalmazza, amelynek megfogalmazása körében lényeges döntés volt a 121/2009. (XII. 17.) AB *határozat*, amely a jogforrás fogalmát – a tudományos irodalommal egyezően – kettős értelemben határozta meg. Ennek megfelelően egyrészt érthető alatta a jogalkotó hatáskör, másrészt a jogalkotó szerv által alkotott jogszabály. Mivel alkotmányos értelemben a „jogalkotás rendjének” fogalmába – amely klasszikusan törvényhozási tárgykör – nem tartozik bele a jogforrások felsorolása, így ezt a kérdéskört az

Alaptörvény tartalmazza. Ennek megfelelően az Alaptörvény határozza meg a jogszabályok elnevezését, az azok kibocsátására jogosult szerveket, valamint a jogforrások zárt rendszerét is, amelynek alapján az alkotmányos szabályok jelölik meg, hogy mely állami szerv milyen elnevezéssel jogosult jogszabályt kibocsátani, ezen jogforrások milyen viszonyban állnak egymással,^[26] és miként biztosítható a jogrendszer Alaptörvénnyel való összhangja. Ezzel szemben a jogszabályoktól különböző közjogi szervezetszabályozó eszközöket már nem az Alaptörvény, hanem a *jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény* (a továbbiakban: Jat.) tartalmazza, míg a jogalkotás rendje kapcsán az egyes jogalkotó szervekre vonatkozó eljárási szabályokat az adott szervekre vonatkozó szabályozásban találhatjuk meg.

2.2. A közigazgatási jogalkotás elvei

[15] A jogalkotás általános elvei a jogot, jogszabályt alkotó közigazgatási szervekre is irányadóak, mivel ezen szabályok egy része egyben a jogállamiság követelményeinek is tekinthető.^[27] Ilyen, az Alaptörvényben is rögzített szabály az ->**érvényesség** kérdésköre, amelybe beleértendő a jogalkotó hatáskör, a kihirdetés és az, hogy a megalkotott jogszabály illeszkedjen a jogrendbe, valamint a már említettek szerint a törvényesség (mint a közigazgatás jognak való alárendeltsége)^[28] elve a közigazgatási alapelvek közül és a jogalkotási eljárás szabályainak a betartása is. Ez utóbbi főként a törvényalkotási eljárással összefüggésben merült fel az Alkotmánybíróság előtt, de általános elvként érvényesül, hogy csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály.^[29] Ugyanakkor lényeges az is, hogy nem minden eljárási szabály megsértése jár a közjogi érvénytelenség következményével.^[30]

[16] Az általános elvek közé tartozik különösen a visszaható hatályú jogalkotás tilalma, amely alapján jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.^[31] A szabály alaptörvényi szinten *expressis verbis* csak a büntetőjog összefüggésben jelenik meg,^[32] azonban az Alkotmánybíróság előbb a korábbi Alkotmány (1949. évi XX. törvény) 2. § (1) bekezdésében rögzített ->**jogállamiság** elvéből eredően más jogszabályokra is kiterjesztette azt, amely értelmezés az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata nyomán az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben is érvényesül. A tilalom alapján tehát a közigazgatási szervek által alkotott jogszabályok sem tehetik a jogalanyok helyzetét terhesebbé. Nem tilalmazott azonban a kedvezmény jellegű szabályok megalkotása, amelyek valamennyi jogalany számára előnyösek, ám e körben lényeges, hogy az előnyt valamennyi jogalany számára biztosítani kell.^[33] Az Alkotmánybíróság gyakorlata már több tartalmi szempontot is kidolgozott, amelynek alapján eldönthető, hogy a hatálybalépés sértette-e a visszamenőlegesség tilalmát. Formálisan ide tartozik a kihirdetés és a hatálybalépés összevetése, azonban tartalmilag vizsgálni szükséges, hogy a folyamatos jellegű jogviszonyokat milyen módon érintette a jogszabály.

[17] A jogalkotás rendjét érintő jogállamisággal és jogbiztonság elvével kapcsolatos követelmény az is, hogy a jogalkotónak a jogszabály alkalmazására felkészüléshez megfelelő időt kell biztosítania. Ez utóbbinak a fogalmát szintén az Alkotmánybíróság értelmezte több döntésben is, összekapcsolva azzal az Alaptörvény R) cikkében – 2011-ig az Alkotmány 77. § (2) bekezdésében – foglalt elvvel, amely szerint a jogszabályok mindenkire kötelezőek. Mivel a jogszabály nem ismerete nem mentesít a jogellenes magatartás következményei alól, így a jogalkotó alapvető elvárása, hogy a jogalanyok a jogszabályokat megismerjék. Mindez főként akkor biztosítható, ha a jogalanyok a jogszabály szövegét tanulmányozhatják és felkészülhetnek az önkéntes jogkövetésre, valamint emellett a jogalkalmazó szervek is felkészülhetnek a jogszabály alkalmazására és valamennyi érintett személy és szerv eldöntheti, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabályhoz.^[34]

[18] Ugyancsak általános követelmény a normavilágosság, amely szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.^[35] Ezen elv szintén a jogbiztonság és a jogállamiság elvéhez kapcsolódik, hiszen a norma értelmezhetősége

egyben az önkéntes teljesítés garanciája is.^[36]

[19] Különösen a többszintű közigazgatási jogalkotás szempontjából lényeges e körben a megfelelő minőségű jogalkotás, ha a norma más is normára utal, a normakollízió elkerülése, amely előfordulhat az adott normán belül és más azonos szintű jogszabállyal kapcsolatban is. A közigazgatás körében jelentkező külön probléma az úgynevezett. informális jogértelmezések, pszeudonormák jelenléte, amely bizonyos jogterületeken (például adójog) töretlenül jelen van annak ellenére, hogy azok jogellenességét az Alkotmánybíróság már többször megfogalmazta.^[37]

2.3. A közigazgatás által alkotható jogszabályok

2.3.1. Kormányrendelet

[20] Az Alaptörvény rögzíti, hogy a kormány eredeti (organikus) és származékos (végrehajtási típusú) rendeletalkotási jogkörrel egyaránt rendelkezik. Az előbbivel a kormány abban az esetben élhet, ha törvény által nem szabályozott tárgykörrel van szó, az utóbbi szerint pedig törvény felhatalmazása alapján alkothat rendeletet.

[21] A kormány ugyanakkor az Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdése alapján mint törvénykezdeményező szerv részt vesz a törvényalkotási eljárásban is, amellyel kapcsolatban korábban már az Alkotmánybíróság is megerősítette, hogy a kormánynak a feladatai közé tartozik a törvények kezdeményezése és végrehajtása is.^[38] Szintén ezzel összefüggő szabály az Alaptörvény Záró rendelkezések 4. pontjában található rendelkezés, amelynek értelmében a kormány köteles az Országgyűlés elé terjeszteni az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat.

[22] A kormány rendeletével kapcsolatban az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdése rögzíti, hogy az törvénnyel nem lehet ellentétes, amely rendelkezés alapvetően határozza meg a törvényhozás és rendeletalkotás közötti kapcsolatot, hiszen míg törvények bármely tárgykörben alkothatók, addig rendeletek csak olyan körben, amelyre a törvényhozás szabályozási tárgyköre még nem terjed ki. A kormány eredeti jogalkotó hatáskörének ennek alapján két korlátja állítható fel, melyek közül egyik a törvényhozás, a másik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt rendelkezés, amely alapján az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Tartalmi szempontból a kiindulási pontot a kormány Alaptörvényben rögzített feladatmeghatározása jelenti, amelyet a 15. cikk (1) bekezdése rögzít, és amely szerint a kormány általános hatásköréből következően a feladat- és hatáskörébe tartozik mindaz, amit az Alaptörvény vagy más jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. A szubszidiárius jellegűnek tekinthető feladatmeghatározás tehát mellőzi a konkrét feladatkörök felsorolását, hanem komplementer jelleggel határozza meg a feladatokat, egyben determinálva a kormány hatalommegosztásban elfoglalt helyzetét is.

[23] A végrehajtási típusú rendeletalkotás alapját a törvényben foglalt felhatalmazás képezheti, amely felhatalmazás nem csupán lehetőséget, de kötelezettséget is teremt a kormány számára a végrehajtási típusú rendeletek megalkotására. A két jogalap közötti határok egyes esetekben vitatottak lehetnek, így például több alkotmánybírósági döntés is született a 2006–2009 között zajló regionális átalakítással kapcsolatban, a kormány területi szervével összefüggésben.^[39]

[24] A kormányrendelet megalkotásának és más kormánydöntések meghozatalának az eljárási szabályait is a *Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat* rögzíti (részletesen ->kormány).

2.3.2. Miniszteri és miniszterelnöki rendelet

[25] A miniszterelnöki és miniszteri rendelettel kapcsolatos alapvető szabályokat az Alaptörvény

18. cikk (3) bekezdése rögzíti, amely alapján a kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. A megfogalmazás alapján tehát a kormány tagjának a rendeletalkotó hatásköre minden esetben származékos, vagyis a kormánytagoknak önálló, saját feladatkörben történő rendeletalkotási hatásköre nincsen. A felhatalmazást törvény vagy kormányrendelet tartalmazhatja, a rendeletek jogforrási rendszerben való helyzetét pedig determinálja az, hogy az ilyen rendelet mely más jogszabállyal nem kerülhet ellentétbe. A rendeletalkotó hatáskör gyakorlása önállóan és más kormánytaggal közösen is történhet. A kormány tagjainak a feladat- és hatásköreit kormányrendelet határozza meg, amelyről jelenleg a 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet rendelkezik.

2.3.3. A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete

[26] Bár a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB), mint Magyarország jegybankja és mint központi bank nem közigazgatási szerv, azonban a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletével történt összevonása nyomán közigazgatási feladatokat is ellát. Az MNB elnöke az Alaptörvény 41. cikk (5) bekezdése értelmében szintén alkothat rendeletet, amelyre törvényben kaphat felhatalmazást. Az erre vonatkozó feladatkört az MNB-re vonatkozó sarkalatos törvény határozza meg, és az MNB elnökének a rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes. Az MNB elnökét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt alelnök helyettesítheti.

[27] Az MNB jogalkotó hatáskörének voltak előzményei a magyar jogrendben, hiszen a 2004-ben történt EU-csatlakozás előtt már az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartozó jegybanki rendelkezést adhatott ki az MNB elnöke. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás garanciális kívánalmi nyomán azonban szükségessé vált, hogy az MNB elnökének jogalkotó hatásköre jogszabály alkotására terjedjen ki.

2.3.4. Az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete

[28] Az Alaptörvény 23. cikk (4) bekezdése alapján az ->önálló szabályozó szerv vezetője törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Az önálló szabályozó szerv vezetőjét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt helyettese helyettesítheti.

[29] Az önálló szabályozó szerveket – ilyen elnevezés alatt – alkotmányi szinten az Alaptörvény szabályozta először, bár a hazai jogrendszerben korábban már a 2011. évi CCl. törvénnyel módosított 2010. évi XLIII. törvényben jelentek meg. Eredetileg ide tartozott a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, valamint a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság. 2013 áprilisától került e szervek közé a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, míg a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete a fent említettek szerint a Magyar Nemzeti Bankba olvadt be.

2.3.5. Önkormányzati rendelet

[30] A helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörét szintén az Alaptörvény rögzíti, az önkormányzati feladat- és hatáskörök között elsőként említve ezt a feladat- és hatáskört. Ugyancsak az Alaptörvény rögzíti a jogalapot, amely alapján a helyi önkormányzat törvény felhatalmazása nyomán egyrészt végrehajtási rendeletet alkothat, másrészt magasabb szintű jogszabály által nem szabályozott társadalmi viszonyt szabályozhat eredeti jogalkotó hatáskörben. A jogalkotó jogkörnek negatív és pozitív határa különböztethető meg, amely jelenti egyrészt, hogy a helyi önkormányzatnak nemcsak jogosultsága van a rendelet megalkotására,

hanem a felhatalmazás alapján kötelezettsége is. Másrészt a helyi önkormányzatok szabályozási autonómiáját védelem illeti meg más közigazgatási szervekkel szemben, így sem a kormány, sem a kormány tagjai, de más szervek sem sérthetik azt. A kötelezettség értelmezését az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése is megerősíti, amely szerint a törvényességi felügyelet keretében mód van arra, hogy a rendeletalkotási kötelezettség elmulasztása esetén a rendeletet mintegy *ultima ratio* jelleggel pótolják. Ennek szabályait részben az Alaptörvény, részben a *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény*, eljárási szempontból a *közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény* tartalmazza. Pótlásra kizárólag törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztása esetén kerülhet sor, az eredeti jogalkotó hatáskör gyakorlása esetében nem. A pótlást a Kúria által lefolytatott bírósági eljárásnak kell megelőznie, ahol a döntésnek meg kell állapítania a mulasztás tényét és határidőt kell szabnia a rendelet pótlására. Amennyiben a Kúria döntésében meghatározott határidő eredménytelenül eltelik, a bíróság felhatalmazza a területileg illetékes fővárosi vagy a megyei kormányhivatal vezetőjét a helyi önkormányzat rendelete pótlására. Ez utóbbi eljárást szintén a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője kezdeményezheti. Ezt a pótoltt rendeletet csak a kormányhivatal vezetője írja alá, és a kihirdetése a *Magyar Közlönyben* történik meg, de azt a jegyző is közzéteszi a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott, az önkormányzati rendeletek kihirdetésére vonatkozó szabályok szerint. Az így pótoltt rendelet a továbbiakban a helyi önkormányzat rendeletének minősül, ugyanakkor azt a helyi önkormányzat nem módosíthatja és nem helyezheti hatályon kívül mindaddig, amíg új képviselő-testületet nem választanak. Amennyiben szükségessé válna, ezeket a jogosítványokat a kormányhivatal vezetője gyakorolhatja a választások megtartásáig.

[31] Az eredeti jogalkotó hatáskör esetén külön problémakört jelent az, ha magasabb szintű jogszabály is létezik az adott életviszony szabályozására. Ilyen esetben sem kizárt a helyi önkormányzat rendeletalkotása, amely ugyan nem állhat ellentétben más országos jogszabállyal, de kiegészítő jellegű lehet.

[32] A többi jogszabályhoz képest eltérést jelent, hogy az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát csak abban az esetben végzi az Alkotmánybíróság, ha közvetlenül és kizárólag az Alaptörvénybe ütközik, míg ha más jogszabályba is, akkor a Kúria végzi el a normakontrollt.

[33] Mivel az önkormányzati rendeletalkotás pontos tárgyköre taxatív módon nem határozható körül, így erre vonatkozó felsorolást sem az Alaptörvény, sem a *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény* (a továbbiakban: Möt.) nem tartalmaz. Ez utóbbi jogszabály felsorol néhány olyan speciális szabályozási tárgykört, amelyet a helyi önkormányzatnak rendeleti formában kell szabályozni. Ilyen mindenekelőtt a szervezeti és működési szabályzat, a költségvetés, a zárszámadás, az önkormányzati jelképek alkotása, a helyi kitüntetések és elismerő címek adományozása, a települési képviselők javadalmazásával kapcsolatos szabályok, az önkormányzati hatósági jogkörök, a helyi népszavazással kapcsolatos szabályok, a helyi adók, valamint a törzsvagyon korlátozottan forgalomképes tárgyairól való rendelkezés vagy a közösségi együttélés szabályainak a meghatározása és megszegésük szankcionálása.

2.3.5.1. Az önkormányzati rendeletalkotás folyamata

[34] A helyi önkormányzati rendelet megalkotásának a főbb szabályait részben az Möt., részben az adott önkormányzat szervezeti és működési szabályzata (a továbbiakban: szmsz) tartalmazza. Ennek alapján a következő szakaszok különböztethetők meg: a kezdeményezés megfogalmazása, a rendeletervezet kidolgozása, a képviselő-testület ülésének folyamata, az aláírások és a kihirdetés. A kezdeményezés forrása lehet egy törvény vagy valamely jogalkalmazótól érkező kezdeményezés, helyi szervezettől érkező indítvány, amely utóbbi keretében akár államigazgatási szervek is jelezhetnek valamely szabályozási hiányosságot az

önkormányzati szervek felé. A konkrét indítványozók, kezdeményezők körét a szmsz határolja körbe, de lényeges, hogy ilyen konkrét jogosítvány hiányában is jelezhetik a választópolgárok a véleményüket vagy javaslatukat, amely akár egy közmeghallgatás keretében is megtörténhet. A szövegszerű tervezetet általában a polgármesteri hivatal munkatársai dolgozzák ki, de létrejöhét erre egy *ad hoc* bizottság is, továbbá bevonhatók a folyamatba külső személyek is mint szakértők. A tervezet elkészítése nyomán sor kerülhet véleményezési eljárásra. A tervezetet nagyobb létszámú önkormányzati testületek esetén a képviselő-testület bizottságai is megtárgyalják.

[35] Az így előkészített tervezetet tűzi napirendre a képviselő-testület, ahol azt határozatképes üléseken megtárgyalják, majd minősített többséggel döntenek róla, így az elfogadáshoz az összes képviselő, több mint a felének az egyetértése szükséges. Ezután kerülhet sor az elfogadott rendeletet aláírására és kihirdetésére. A helyi önkormányzat rendeletét a polgármester és a jegyző írja alá, ahol az Mötv. 68. § (3) bekezdése alapján a polgármester egyfajta korlátozott vétójoggal rendelkezik, és kérheti a döntés ismételt megtárgyalását. Erre az ülést követő három napon belül van lehetősége, ha az önkormányzat érdekeit sértőnek tartja. Ekkor a képviselő-testületnek 15 napon belül minősített többséggel újra döntést kell hoznia. Nincs lehetőség újratárgyalást kérni a képviselő-testület önfeloszlatásáról szóló döntés, valamint a polgármester tisztségének a megszüntetése iránti perindítást elhatározó keresetindítás okán. Ugyanabban az ügyben többször csak a fővárosi főpolgármester élhet ezzel a jogával. A jegyzőnek arra van lehetősége, hogy ha törvénysértést észlel, erre az szmsz szerinti módon felhívja a képviselő-testület figyelmét. Az aláírások megtörténte után a kihirdetésről a jegyzőnek kell gondoskodnia, amelynek elmaradása a jegyző felelősségre vonására adhat okot.^[40] A kihirdetés módját ugyancsak az szmsz határozza meg, amely történhet az önkormányzat hivatalos lapjában vagy más helyben szokásos módon.

2.3.5.2. A szervezeti és működési szabályzat jogforrási jellege, jelentősége, tartalma, megalkotásának sajátos szabályai

[36] A helyi önkormányzat által alkotott rendeletek közül kiemelkedik a szervezeti és működési szabályzat, amely az Mötv. 53. § (1) bekezdése értelmében a képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg. Ennek rögzítésére azért is volt szükség, mivel a jogalkotásról szóló törvény szerint a helyi önkormányzat saját szervezetéről, működéséről normatív határozatot is alkothat, azonban az szmsz már az 1994-ben módosított szabályozás óta rendeleti formát kell hogy öltson a jogállamiság jegyében és a jogszerű működés garanciájaként. Megalkotása tehát a képviselő-testület számára egyben kötelező feladat is, amelynek határidejét is rögzíti az Mötv. akként, hogy azt az alakuló vagy legkésőbb az ezt követő ülésen szükséges létrehozni vagy felülvizsgálni. Az szmsz határidőben történő megalkotásának elmulasztása olyan súlyú jogsértés, amelynek eredményeként a képviselő-testület feloszlatására is sor kerülhet. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság is kimondta, hogy

a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen az, hogy az önkormányzat közhatalommal bíró szervei a szükséges jogi szabályozás hiányában jogi kötöttségek nélkül, szabad belátásuk szerint döntsenek a feladatkörükbe tartozó ügyekben.^[41]

[37] Tartalmára vonatkozóan az Mötv. szövegezése viszonylag kevés megkötést tartalmaz, amelynek keretei között a helyi önkormányzatok a méretükhöz és az általuk ellátott eltérő feladatok és hatáskörök gyakorlásához igazodva speciális szabályokat alkothatnak. Az Mötv. azonban meghatározza az szmsz egyes kötelező elemeit is, amelyek a következők:

- az önkormányzat hivatalos megnevezése, székhelye,
- a képviselő-testület átruházott hatásköreinek felsorolása,
- a képviselő-testület üléseinek összehívása, vezetése, tanácskozási rendje,
- az önkormányzati képviselőkre vonatkozó magatartási szabályok, az ülés rendjének fenntartása és az annak érdekében hozható intézkedések,
- a nyilvánosság biztosítása,
- a döntéshozatali eljárás, a szavazás módja,
- a rendeletalkotás és határozathozatal,
- a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyve,
- a közmeghallgatás,
- az önkormányzat szervei, azok jogállása, feladatai,
- a jegyzőnek a jogszabálysértő döntések, működés jelzésére irányuló kötelezettsége,
- a képviselő-testület bizottságai.

[38] Az szmsz-nek ennél fogva rendelkeznie kell a képviselő-testületre és annak szerveire vonatkozó legfontosabb szabályokról, az egyes szervek feladatairól, és az átruházott hatáskörökről. A képviselő-testület működésével kapcsolatban meg kell határozni a testület működését érintő részletes szabályokat, mint a rendes és rendkívüli ülések összehívására, levezetése és a minősített többséggel eldöntendő ügyek köre. A testületi ülések kapcsán rögzítendő az ülések száma, a bizottságok által előterjesztendő ügyek köre, a minősített többséget igénylő kérdések, továbbá a rendeletek kihirdetésének helyben szokásos módja, de meghatározható az egyes napirendek tárgyalására fordítható időkeret, a hozzászólások maximális időtartama és itt rögzíthető az is, hogy a választópolgárokat illesse-e meg, illetve mi módon a testület ülésén tanácskozási jog vagy milyen fórumokon nyilváníthatnak véleményt. Fontos rendelkezni arról is, hogy a polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége vagy tartós akadályoztatása esetén ki jogosult a képviselő-testület összehívására, valamint az ülés vezetésére.

[39] A szabályzat kiemelkedő fontosságára tekintettel a megalkotására nézve sajátos szabályok írhatók elő. Ilyen lehet egy külön bizottságot felállítása, amelynek feladata, hogy megvizsgálja a korábbi ciklusban megalkotott szabályokat és szükség esetén elkészítse az új szabályzat szövegének tervét. A bizottság által végzett sajátos kodifikációs munkára tekintettel fontos, hogy a képviselő-testület valamennyi frakciója részt vegyen benne más szakértők mellett, amelyre az Möt. bizottságokra vonatkozó szabályai lehetőséget is adnak. A tárgyalása körében jellemző lehet a kétlépcsős eljárás, ahol előbb a koncepcionális kérdéseket tisztázzák, majd utána történik meg a részletszabályok kidolgozása és megvitatása. A vita részletes jellege miatt itt következhet az egységes szerkezetbe foglalás és a végszavazás, amelynek keretében rendelkezni kell a még hatályban levő szabályzatok hatályon kívül helyezéséről, valamint az szmsz kihirdetésének módjáról.

[40] Az szmsz szerkezeti tagolására vonatkozó ajánlás^[42] szerint a következő fő elemekből javasolt azt összeállítani:

- preambulumban,
- általános kérdések (ilyen például a helyi önkormányzat elnevezése, székhelye, területe vagy más fontos jellemzői),
- a települési képviselők jogai és a kötelezettségei, illetve a tanácsnokra vonatkozó szabályok,
- a képviselő-testületre vonatkozó szabályok (létszáma, ülések, összehívásának szabályai, az ülés nyilvánosságára vonatkozó szabályok),
- a testületi ülés elnökének jogköre (vitavezetés szabályai, a szó megvonása, a rend fenntartása),
- a képviselő-testület ülésére vonatkozó szabályok (határozatképesség, előterjesztésekkel kapcsolatos követelmények, a képviselői indítványok, interpelláció, sürgősség, módosító

- javaslatok, bizottsági indítványok),
- döntéshozatal (a kizárás esetei, rendelet és határozat, szavazati arányok, szavazategyenlőség, titkos és név szerinti szavazás),
- képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvének tartalmi és formai követelményei,
- bizottságok (jogállásuk, feladat- és hatásköreik),
- a polgármester jogállása, feladat- és hatásköre,
- az alpolgármester,
- a jegyző jogállása, feladat- és hatásköre,
- a polgármesteri hivatal,
- a lakossággal való kapcsolati formák (fórumok, közmeghallgatás, fogadóórák),
- a településrészi önkormányzat,
- a tulajdonnal való rendelkezés és a gazdálkodás alapkérdései,
- záró és vegyes rendelkezések (hatálybalépés, a korábbi szmsz-ek hatályával kapcsolatos kérdések, aláírások),
- mellékletek, függelékek (esetleges elem).

2.4. Közjogi szervezetszabályozó eszközök

[41] A közjogi szervezetszabályozó eszközök körét már nem az Alaptörvény, hanem a jogalkotásról szóló törvény tartalmazza. Ennek alapján – azok szabályozó jellegére utalva – normatív határozat és normatív utasítás alkotható, különös tekintettel arra, hogy a nevezett szervek egyedi határozatot és utasítást is alkothatnak. Előbbi kiadására jogosultak a testületi szervek, mint az Országgyűlés, a kormány és más testületi központi államigazgatási szerv, az Alkotmánybíróság és a Költségvetési Tanács. E szervek a szervezetüket és működésüket, tevékenységüket, valamint cselekvési programjukat szabályozhatják ilyen módon. A már említettek szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete is alkothat normatív határozatot, amelyben meghatározhatja saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését. Normatív határozatot alkothat ezen túl a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete is a saját és az általa irányított szervek szervezetéről, működését és tevékenységéről, valamint cselekvési programjáról.

[42] Normatív utasítást egyszemélyi vezetők adnak ki, mint a miniszterelnök, valamely hivatali formában működő központi államigazgatási szerv vezetője, a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője, valamint a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke és a jegyző^[43] a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetéről és működéséről, valamint tevékenységéről. Mindezeket túl törvényben meghatározott tárgykörben normatív utasítást adhat ki az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosa, az önálló szabályozó szerv, valamint a minisztérium hivatali szervezetének vezetője, amely a szerv állományába tartozó személyekre kötelező.

[43] A közjogi szervezetszabályozó eszközök jogszabállyal nem állhatnak ellentétben és azokban jogszabály rendelkezése nem is ismétélhető meg.^[44]

3. JEGYZETEK

[1] 37/2006. (IX. 20.) AB határozat, ABH 2006, 480, 485.

[2] BALÁZS István: „A közigazgatás-elmélet fogalma és tárgya” in BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatás-elmélet*, Debrecen, DUP, 2017, 12; BALÁZS István: „A közigazgatás cselekvésének eszközrendszere” in BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatás-elmélet*, Debrecen, DUP, 2017, 79; TEMESI István: „A közigazgatás jogalkotó tevékenysége” in TEMESI István (szerk.): *Közigazgatási jog*, Budapest–

Pécs, Dialóg Campus, 2018, 73.

[3] GAJDUSCHEK György: „A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból” in SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Budapest, CompLex, 2011, 39.

[4] Patyi András, Varga Zs. András vagy Csink Lóránt. VARGA Zs. András: „Közigazgatás és jogalkotás” in CSEHI Zoltán – KOLTAY András – LANDI Balázs – POGÁCSÁS Anett (szerk.): *(L)Ex cathedra et praxis, Ünnepi kötet Lábady Tamás 70. születésnapja alkalmából*, Budapest, Pázmány Press, 2014, 546.

[5] VARGA (4. j.) 546–547.

[6] VARGA (4. j.) 548.

[7] TEMESI (2. j.) 73. vagy GAJDUSCHEK (3. j.) 39; POKOL Béla: *Politikaelmélet*, Budapest, Századvég, 2006, 262.

[8] ÁRVA Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*, Budapest, Wolters Kluwer, 2013, 71–85.

[9] GAJDUSCHEK (3. j.) 39.

[10] VARGA (4. j.) 549.

[11] Lásd még 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275.

[12] 23/2007. (IV. 19.) AB határozat, ABH 2007, 304.

[13] BLUTMAN László: „Nemzetközi soft law: Hagyjuk dolgozni Occam borotváját” *Közjogi Szemle* 2008/1, 28–37.

[14] Hákon A. COSMA – Richard WHISH: „Soft Law in the Field of EU Competition Policy” *European Business Law Review* 2003/14, 25–56.

[15] 3380/2012. (XII. 30.) AB határozat, ABH 2012, 813. FAZEKAS Marianna: *A köztestületek szabályozásának egyes kérdései*, Budapest, Rejtjel, 2008.

[16] TEMESI (2. j.) 76.

[17] TEMESI (2. j.) 76.

[18] A témakörrel részletesen foglalkozik a közigazgatási eljárási jog szócikk.

[19] VARGA Zs. András – PÁTKAI Nándor – BOROS Anita: „II. könyv. Közigazgatási jogalkotás” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2017/2. különszám, 68–132, 69–71.

[20] VARGA–PÁTKAI–BOROS (12. j.) 71.

[21] VARGA–PÁTKAI–BOROS (12. j.); VARGA (4. j.).

[22] VARGA–PÁTKAI–BOROS (12. j.) 72–74.

[23] BALÁZS (2. j.) 79–80.

[24] Lásd TEMESI (2. j.) 79.

[25] TEMESI (2. j.) 78–79.

[26] A jogforrások egymáshoz való viszonyáról VARGA Zs. András – PATYI András – SCHANDA Balázs (szerk.): *The Basic (Fundamental) Law of Hungary. A Commentary of the New Hungarian Constitution*, Dublin, Clarus Press, 2015, 75.

[27] 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146.

[28] BALÁZS (2. j.) 81–82.

[29] 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77.

- [30] *675/B/2001. AB határozat*, ABH 2002, 1320; *145/2011. (XII. 2.) AB határozat*, ABH 2011, 1115.
- [31] *2010. évi CXXX. törvény* 2. § (2) bekezdés.
- [32] *Alaptörvény* XXVIII. cikk (4) bekezdés.
- [33] *28/1992. (IV. 30.) AB határozat*, ABH 1992, 155.
- [34] *7/1992. (I. 30.) AB határozat*, ABH 1992, 45; *25/1992. (IV. 30.) AB határozat*, ABH 1992, 131; *28/1992. (IV. 30.) AB határozat*, ABH 1992, 155.
- [35] Jat. 2. § (1) bekezdés.
- [36] Lásd *58/1997. (XI. 5.) AB határozat*, ABH 1997, 348; *10/2001. (IV. 12.) AB határozat*, ABH 2001, 123; és az egész jogrendszer kapcsán a *9/1992. (I. 30.) AB határozat*, ABH 1992, 59.
- [37] *60/1992. (XI. 17.) AB határozat*, ABH 1992, 275; *23/2007. (IV. 19.) AB határozat*, ABH 2007, 304.
- [38] *14/1998. (V. 8.) AB határozat*, ABH 1998, 126.
- [39] *90/2007. (XI. 14.) AB határozat*, ABH 2007, 750; *131/2008. (XI. 3.) AB határozat*, ABH 2008, 1072.
- [40] Lásd Tömörkény Község ügyében *69/1995. (XII. 12.) AB határozat*, ABH 1991, 297.
- [41] Lásd Budapest Főváros XII. kerület Önkormányzatának ügyében *56/1991. (XI. 8.) AB határozat*, ABH 1991, 454.
- [42] Belügyminisztérium: Módszertani ajánlás a helyi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatainak elkészítéséhez, módosításához.
- [43] A nem közigazgatási szervek közül normatív utasítást adhat ki a köztársasági elnök, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke.
- [44] Jat. 23–24. §.