

---

---

# A törvények primátusa mint a jogállami közigazgatás esszenciája

Pál Emese\*

---

## 1. Bevezető gondolatok

Az Európai Unióhoz történő csatlakozás által az egész államszervezet törvényessége új, nemzetállam feletti dimenzióba került, mivel a magyar közigazgatás immár nem csupán a hazai jogrend adta kereteket, hanem az Európai Unió jogrendjét is köteles figyelembe venni.<sup>1</sup> Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága jó közigazgatásról szóló CM/rec(2007)7. számú ajánlása a jogállami alapértékek segítségével határolja körül a közigazgatás „jóságát”, amelyek közül elsőként a joghoz kötöttség elvét említi: „a közigazgatási hatóságok jogszerűen járnak el.” Ez is alátámasztja azt, hogy a jogállamiságnak a közigazgatás számára legfontosabb "üzenete" annak joghoz kötöttsége, vagyis az a tény, hogy a közigazgatás csak a pozitív jog felhatalmazására és csak annak keretei között jogosult és köteles cselekedni.<sup>2</sup>

Emellett az Európai Közigazgatási Térség egyik -elsőként listázott jellemzője- a demokratikus jogállamiság követelményeinek érvényesülése.<sup>3</sup>

Az ókori politikafilozófiának is kedvelt témaköre volt a törvények léte szükségességének vizsgálata az ideális állam utópiájának elérése érdekében. Platón az Állam és az Államférfi című művében a törvények nélküli államot tekintette ideálisnak részletesen bemutatva azokat a rendkívüli képességeket, amelyekkel egy uralkodónak rendelkeznie kell.<sup>4</sup> Platón tehát a személyi hatalom és a törvények viszonyában a tudományos ismeretekkel bíró államférfit favorizálta, aki képes helyreállítani a polgárok lelkének egészségét is.<sup>5</sup> A bölcs uralkodóra alapozott államkoncepciója a Törvények című legutolsó és leghosszabb dialógjában sem

---

\* PhD. egyetemi adjunktus, PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék.

<sup>1</sup> TORMA András: *Az európai uniós csatlakozás és a közigazgatás törvényessége közötti korrelációkról* Id. Torma András: A közigazgatás törvényessége, EU-csatlakozás. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs, 2000. 243-244.

<sup>2</sup> KALTENBACH Jenő: *Közigazgatási mérlegelés és közigazgatási bíráskodás*. In: Emlékkönyv dr. Kemenes Béla egyetemi tanár 65. születésnapjára. Acta Juridica et Politica, Szeged, 1993. 181.

<sup>3</sup> TORMA András: *Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel*. Miskolci Jogi Szemle. 6. évfolyam 2011. 200.

<sup>4</sup> PLATÓN: *Az államférfi*. Összes Művei, III. köt. Európa Kiadó, Budapest, 1984. 5-150.; Elemzi: A. E. TAYLOR: *Platón*. Osiris, Budapest, 1997. 548-567.

<sup>5</sup> PLATÓN (1997): i.m. 293.

változik, ugyanakkor arra következtetésre jutott, hogy bölcs uralkodó hiányában jobb az állam működését jól meghatározott „sérthetetlen” törvényekre bízni.<sup>6</sup> Azaz a filozofikus uralkodó helyét egy valós államban átveszi a törvények hatalma.

Cicero értelmezésében „a törvényeket azért találták föl, hogy az egyes polgárok és közösségeik jólétét és épségét megőrizték, s az embereknek zavartalan és boldog életet biztosítsanak.”<sup>7</sup> Továbbá a törvény nem más, mint „a legmagasabb rendű ésszerűség, amely a természetben gyökerezik, és megparancsolja, hogy mit kell tenni, az ezzel ellenkezőt pedig megtiltja. És amikor ugyanez az ésszerűség az emberi értelemben megerősödik és tökéletessé válik: az a törvény.”<sup>8</sup>

## 2. A közigazgatási normák törvénynek való alávetettsége

A polgári átalakulás során fogalmazódott meg – a polgári jogállam kialakulásával párhuzamosan – a közigazgatás törvényességének a követelménye a polgári szabadság és tulajdon védelmében.

E követelményt az 1791. évi szeptember 3-i francia alkotmány rögzítette először tételes jogi formában, majd ennek hatására terjedt el az európai polgári államokban. Példának okáért az 1920. évi osztrák alkotmány is kifejezésre juttatta: „az egész közigazgatás csak a törvények alapján gyakorolható.”<sup>9</sup>

*Szamel Lajos* is a törvénynek való alávetettségben jelölte meg az államigazgatás elhatalmasodásának gátját: a törvényesség elvének át kell hatnia az állami élet minden szektorát, a törvényesség jegyében való működés minden állami szervvel szemben feltétlen igény.<sup>10</sup> Ugyanakkor ez az elv folyamatos összeütközésben áll a közigazgatás hatékonyságának követelményével. A közigazgatás egyik legnagyobb kihívása napjainkban, hogy az ügyfélbarát és szolgáltató jelleg mellett az alkotmányosságot, a törvényszerűséget megtartva üzemeljen.

A törvény jogállami és demokratikus garanciafunkciója az, hogy biztosítja a jog kiszámíthatóságának jogállami követelményeit. E szerep a stabil és egyértelmű jogszabályi hierarchiában is kifejezésre jut, amelynek csúcán az alkotmány, ez alatt pedig a törvények állnak. Ebből következik egyfelől az is, hogy a törvény ad felhatalmazást a közigazgatási jogalkotás számára biztosítva ezzel a szabályozáshoz szükséges mozgásteret, ugyanakkor garantálja azt is, hogy közigazgatási jogalkotás ne játszasson elsődleges szerepet az életviszonyok szabályozásában.<sup>11</sup> Másfelől a közigazgatási szervek normaalkotó eljárásuk során kötelesek ezt az alá-fölérendeltségi viszonyrendszert tiszteletben tartani. Tehát a közigazgatási normák

<sup>6</sup> PLATÓN: *Törvények*. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest 2008. 360-361.

<sup>7</sup> Marcus Tullius CICERO: *A törvények*. Gondolat Kiadó, Budapest 2008. 54.

<sup>8</sup> CICERO: i.m. 55.

<sup>9</sup> „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden. Artikel 18. (1) Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz)

<sup>10</sup> SZAMEL Lajos: *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1957, 15.

<sup>11</sup> Vö. PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 151-152.

alacsonyabb rendű jogszabályként nem lehetnek a törvénnyel ellentétes tartalmúak. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó követelmény az is, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket.<sup>12</sup>

A törvényi alapokon nyugvó közigazgatás követelménye nem jelenti azt, hogy a közigazgatást kizárólag törvényi szinten kell csak szabályozni, és csak ebben az esetben felel meg a jogállamisághoz kapcsolódó elvárásoknak. A törvényhez kötöttség azt jelenti, hogy a közigazgatás szervezetére és működésére vonatkozó legfontosabb szabályokat a jogforrási hierarchia csúcsán álló alkotmányban, illetve ehhez tartalmában igazodó törvényekben kell előírni, ugyanakkor a végrehajtási és részletszabályokat törvényi felhatalmazáson alapuló igazgatási jogszabályokon keresztül lehet meghatározni. Ehhez azonban elengedhetetlen a szabályozási tárgykörök és ezzel összefüggő hatáskörök pontos leírása. A végrehajtó hatalom (és a közigazgatás) jogalkotói hatáskörével élve ugyanazt teszi, mint a törvényhozó hatalom, csak az állami hierarchikus rendben annál alacsonyabbra sorolt pozícióban.

A központi állami szervek előjoga a helyi önkormányzatok hatáskörének megállapítása, mivel a szuverenitást a központi, és nem a helyi szervek testesítik meg, ez utóbbiak hatalma szükségszerűen csak átruházott, delegált hatalom<sup>13</sup> A helyi önkormányzatok mint a decentralizáció letéteményesei –Alaptörvényben foglalt- jogalkotási hatáskörrel rendelkeznek. A helyi jogalkotás alapja és lényege a területi önkormányzatiság vagy autonómia. Ez az államon belüli elkülönítettség – Tamás András szavaival élve - közpolitikai, közjogi számításba vehető egység, nem-központosított összetartó önállóság: azaz önkormányzás és igazgatás.<sup>14</sup> Ennek az autonómia megnyilvánulásán túl az is az oka, hogy a központtól nem várható el a helyi társadalmi viszonyok mindenre kiterjedő szabályozása. A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében rendeletet alkot vagy határozatot hoz. Eszerint az önkormányzati döntés kétféle lehet: rendelet vagy határozat. Az önkormányzati szabályozási autonómia nem terjed ki a döntési formák meghatározására, hiszen ez semmiképpen nem tekinthető helyi társadalmi viszonyoknak. Erre alapozva semmisítette meg a Kúria Önkormányzati Tanácsa Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testülete SzmSz-ének 59. § (2) bekezdését, amely a képviselő-testületi döntés három formáját: a rendeletet, a határozatot és a tájékoztatót jelölte meg. Az önkormányzati döntések között ugyanis mind az Alaptörvény, mind az Ötv., mind pedig a már hatályos Möt.v.-beli szabályok a rendeletet és a határozatot nevesítik.<sup>15</sup>

A közigazgatási jogforrások egy jelentős részét képezik az ún. jogszabálynak nem minősülő közjogi szervezetszabályozó eszközök (normatív határozat, normatív

<sup>12</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

<sup>13</sup> BIHARI Ottó: *Az államhatalmi-képviselési szervek elmélete*. Akadémiai Kiadó, Budapest 1963. 119-120.

<sup>14</sup> GYERGYÁK Ferenc – HORVÁTH Attila – TAMÁS András: *Az önkormányzati jogalkotás alapjai*.

[http://töosz.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/IX-Az%20%C3%B6nkorm%C3%A1nyzati%20jogalkot%C3%A1s%20alapjai%20\(GyF-HA-TA\)-LEKT-JAV.pdf](http://töosz.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/IX-Az%20%C3%B6nkorm%C3%A1nyzati%20jogalkot%C3%A1s%20alapjai%20(GyF-HA-TA)-LEKT-JAV.pdf)

(letöltés ideje: 2018. 02. 06.) 23.

<sup>15</sup> Kóf.5.055/2012/8. számú határozat

utasítás), amelyek létezése a jogállamban nélkülözhetetlen, mert a közigazgatás vezetése, az egyes szervek közötti kapcsolatok szabályozása csak jogi eszközökkel megengedett.<sup>16</sup> A közjogi szervezetszabályozó eszközök a közigazgatás belső viszonyait szabályozzák, azaz a közigazgatás szervezetrendszerén kívülre (példának okáért az állampolgárokra, magánjogi jogi személyekre) nem állapíthatnak meg kötelező szabályokat, továbbá nem lehetnek ellentétesek a jogszabályokkal, bennünk jogszabály rendelkezése nem ismételtető meg. [Jat. 24.§ (1) (2) bek.] A helyi önkormányzat életében fontos szerepet játszanak ezek az igazgatási jellegű szabályozó eszközök. A képviselő testület ugyanis a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését normatív határozatban, míg a polgármester és a jegyzővezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét normatív utasításban szabályozhatja. [Jat. 23.§ (2) (4) bek.] Az Möt. rendelet kihirdetésére vonatkozó szabályait a normatív határozatok közzétételére is alkalmazni kell. [Möt. 51.§ (6) bek.]. Az önkormányzati normatív határozat sem törvény, sem pedig az önkormányzat rendeletével nem lehet ellentétes. Ebből következik, hogy csak az önkormányzati rendelet módosíthat határozatot, a fordított reláció elképzelhetetlen, és ott ahol az önkormányzatnak törvényen alapuló rendeletalkotási joga vagy kötelezettsége van, nem elégséges a határozathozatal (pl. költségvetés megalkotása). A határozatnak tárgya lehet önkormányzati munkaterv, pályázati kiírás, szerződésmódosítás, beszámoló elfogadása. A képviselő-testület határozata nemcsak normatív jellegű lehet. Hatósági jogkörében eljárva a képviselő-testület (és szervei) hatósági jogalkalmazást végeznek, amelynek során a jogszabályban absztrakt, elvont módon megfogalmazott tényállást az egyedi ügyre vonatkoztatva döntenek. Példának okáért, ha a képviselő-testület települési támogatást állapít meg hatósági jogkörében eljárva, akkor az kizárólag a kérelmező részére keletkeztet jogokat és kötelezettségeket. Bár mindkét döntés elnevezése határozat, a normatív döntés a jogalkotás, míg az egyedi jellegű a jogalkalmazás fogalmkörébe tartozik. Ettől az eltérő jellegtől eltekintve persze mindkét döntéstípusnak igazodnia kell a jogforrási hierarchiához, tehát sem az Alaptörvénnyel, sem a törvényekkel, sem pedig a rendeletekkel nem lehetnek ellentétesek. Az előbb említett települési támogatás példáját alapul véve a szociális törvény 45. §-a rendeletalkotási kötelezettséget ró a képviselő-testületre a támogatás megállapítása tekintetében. A rendeletben (jogalkotási hatáskör) foglaltaknak meg kell felelnie a szociális törvényben meghatározott feltételeknek (amely –feltételezhetően- alaptörvény-konform). Amennyiben a településen élő rászorult kérelemmel fordul a képviselő-testülethez, úgy az megvizsgálja a törvényben és a rendeletben megszabott feltételek fennállását és ennek megfelelően egyedi határozatot hoz (jogalkalmazási hatáskör). A képviselő-testület (vagy átruházott hatáskör esetén, a részönkormányzat kivételével valamely szerve) közjogi szervezetszabályozó eszközök kibocsátására vonatkozó joga tehát nem érinti egyedi határozat meghozatalára vagy egyedi utasítás adására vonatkozó jogát. [Jat. 24.§ (2)] Bár nem vitatható, hogy az Ákr. szerinti egyedi határozat nem normatív jellegű,

---

<sup>16</sup> 121/2009. (XII. 17.) AB határozat

Jakab András „A magyar jogrendszer alapelemei” c. tanulmányában rávilágít arra, bizonyos esetekben a normativitás/egyesítés kérdésköre kétségeket ébreszthet. Érvelését az építési tilalmat kimondó határozat példájával igyekeznek igazolni. Eszerint az építési tilalmat elrendelő határozat olvasásakor [”*Aki a telek tulajdonosa, az nem épít(tet)het a telekre...*”] felmerülhetne, hogy a tiltás a telek mindenkorai tulajdonosára vonatkozik ilyenformában normatív rendelkezésről van szó. Az építési tilalmat elrendelő határozat mindig az aktuális tulajdonostól vonja meg tulajdonjogának egyik részjogosítványát, s ezért amennyiben eladja a telket, az új tulajdonos sem építhet a telekre, ill. másnak sem adhat engedélyt az építésre (*nemo plus juris*).<sup>17</sup>

Fontos garanciákat rögzítenek a többszintű jogalkotással kapcsolatosan a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 3. és 4. szakaszai, nevezetesen:

Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételt meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

Ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat.

Kitűnik tehát a Jat. soraiból, hogy jogalkotó szervnek és jogszabálynak kizárólag az Alaptörvény T) cikkében jogalkotói hatáskörrel felruházottak, és a jogszabályként nevesítettek. Egyszóval sem a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervek, sem pedig az általuk alkotható jogszabályok körét nem bővítheti más jogszabály.

A felhatalmazáson alapuló jogalkotás esetén a Jat. szerint a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. [Jat. 5. §]. E követelmény természetesen a közigazgatási szervekkel szemben is érvényesül: *„ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is.”*<sup>18</sup> A helyi önkormányzat feladatkörében eljárva a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére (de iure proprio), illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján (de iure delegato) önkormányzati rendeletet alkot. [Alaptörvény 32.§ (2) bek.] E rendelkezéssel kapcsolatban különös figyelmet érdemel az Alkotmánybíróság 38/2012 (XI. 14.) AB határozata, amely alaptörvény-ellenesnek találta és megsemmisítette az Mötv. 51. § (4) bekezdésében, illetve a 143. § (4) bekezdés e) pontjában foglalt felhatalmazó szabályokat. A problematikus szabályozás kiindulópontját a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény hatályba lépése jelentette, amely a szabálysértés fogalmát a korábbi törvénytől

<sup>17</sup> JAKAB András: A magyar jogrendszer alapelemei. *Jogelméleti Szemle*, 2003/1.

<sup>18</sup> 6/1999. (IV. 21.) AB határozat

eltérően<sup>19</sup> rögzítette: „Szabálysértés az az e törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra.” [1.§ (1) bek.] megszüntetve ekképpen azt a törvényen alapuló jogszabály alkotási felhatalmazást, amelynek értelmében az önkormányzatok (valamint a kormány) rendeletben szabálysértéseket állapíthattak meg. A törvény 254. §-ában kötelezte az önkormányzatokat arra, hogy 2012. május 31-ig helyezték hatályon kívül az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezéseket. Ezzel azonban a jogalkotó meglehetősen nehéz helyzetbe hozta az önkormányzatokat.<sup>20</sup> Ugyanis az említett rendeletek a védendő értékeket és társadalmi viszonyokat a helyi viszonyokhoz igazítva minősítették szabálysértéssé, és annak következtében, hogy a Szabs.tv. kizárta az e területen meglévő jogalkotási hatásköreiket, kihúzta a helyi jogalkotó lába alól talajt.

Talán ezt a helyzetet igyekezett orvosolni a központi jogalkotás, amikor az Möt.v. 51. § (4) bekezdésében kimondta, hogy „A helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben meghatározhat tiltott, közösségellenes magatartásokat. A helyi önkormányzat képviselő-testülete e magatartás elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelheti el, amely az önkormányzat saját bevételét képezi.” Ugyanakkor sem az Möt.v., sem a hozzá kapcsolódó indokolás nem tartalmaz mégcsak támpontot sem a „tiltott, közösségellenes magatartás” definíciója tekintetében, így azt teljes egészében az önkormányzatok szabad belátására bízta. Joggal tehetjük fel a kérdést, hogy ez mennyiben egyeztethető össze a jogállamiság értéktartalmú alapelemeként jelentkező jogbiztonság követelményével, illetve-ahogyan arra a Gyergyák Ferenc is rámutat-a jogkövető magatartás elősegítésével: „Magyarra lefordítva: tiltott, közösségellenes magatartás az, amit én annak nyilvánítok! Halk kérdés csak: a polgár jogkövető magatartását elősegítő, oly áhított egységes hazai joggyakorlat, hol vagy ???”<sup>21</sup> Tehát –miként arra Tilk Péter is utal - az Möt.v. e rendelkezése értelmezési nehézségekkel terhelt, a helyi jogalkotó ismét érdemi segítség nélkül kénytelen lavírozni a helyi elvárásoknak, és a némiképp homályos törvényi előírásoknak való megfelelés között.<sup>22</sup> Álljon itt két példa mindezek bizonyítására. Pécs Megyei Jogú Város 31/2012. (VI. 1.) önkormányzati rendelete a következőképpen határozta meg a tiltott, közösségellenes magatartást: „Tiltott, közösségellenes magatartás az a szabálysértésnek vagy bűncselekménynek nem minősülő helyi közösségi együttélés szabályaival ellentétes magatartás, amelyet e

<sup>19</sup> 1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről: 1. § (1) „Szabálysértés az a jogellenes, tevékenységben vagy mulasztásban megnyilvánuló cselekmény, melyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet szabálysértésnek nyilvánít, s amelynek elkövetőit az e törvényben meghatározott joghátrány fenyeget.”

<sup>20</sup> Az önkormányzati jogalkotási úrról Ld. bővebben: DEÁK Zoltán: *A jogrendszer túlélőművészei-avagy az önkormányzati rendeletalkotással szankcionálhatóvá tett magatartások evolúciója a helyi jogalkotás szemszögéből.*

[http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/deak\\_zoltan\\_a\\_jogrendszer\\_tulelomuveszei\[jogi\\_forum\].p df](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/deak_zoltan_a_jogrendszer_tulelomuveszei[jogi_forum].p df) (letöltés ideje: 2018. 02. 05.)

<sup>21</sup> GYERGYÁK Ferenc: Szabálysértés helyett tiltott, közösségellenes magatartás. *Kodifikáció*, 2012/1. 75-76.

<sup>22</sup> TILK Péter: A tiltott, közösségellenes magatartások szabályozásáról. *Jegyző és Közigazgatás* 2012/4.

*rendelet tiltott, közösségellenes magatartásnak minősít.”* Míg ezzel szemben Kaposvár Megyei Jogú Város 27/2012 (IV. 27.) önkormányzati rendelete negatív megközelítéssel élve azt deklarálta, mikor nem állapítható meg tiltott, közösségellenes magatartás: *„... ha a tevékenység vagy mulasztás szabálysértést, bűncselekményt valósít meg, úgyszintén, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírság alkalmazását rendeli el.”*

Az Mötv. vitatott szakaszait az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosának indítványa alapján utólagos normakontroll-eljárásban vizsgálta. Az ombudsmani indítvány egyébként a „közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegése” szabálysértés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára irányult. A Testület az általunk is visszásnak ítélt indokolatlan diszkrécióra okot adó rendelkezéssel kapcsolatban megállapította, hogy a Mötv. a jogalkotási hatáskör és terjedelem meghatározása nélkül ad felhatalmazást a helyi önkormányzatoknak egyébként jogellenesnek nem minősülő magatartások megtiltására és szankcionálására. Ez pedig egyúttal magában hordozza a jogalkotó hatáskörrel való visszaélés lehetőségét tekintettel arra, hogy törvényi garanciák nélkül gazdasági érdekeltséget is teremt az önkormányzatok számára azzal, hogy kimondja, az e rendeletek alapján beszedett bírságok teljes mértékben az önkormányzatok bevételeit képezik.

Ha a törvényi felhatalmazás tartalma hiányos, akkor a jogalkotó közhatalom nem tudja e hatáskörét alkotmányosan gyakorolni.<sup>23</sup> Márpedig –mondja a határozat- jelen esetben nem értelmezhető, hogy mely magatartások tilalmazására és szankcionálására terjed ki a Mötv. vitatott rendelkezéseiben a helyi önkormányzatok számára adott rendeletalkotási felhatalmazás, valamint nem állapítható meg mely joganyagok magatartásának szabályozására terjed ki. A taláros testület továbbá nyomatékosan felhívja a figyelmet arra, hogy bár a helyi önkormányzat az Alaptörvény 32. cikk (2) bek. alapján eredeti jogalkotási jogkörrel is rendelkezik, vagyis feladatkörében szabályozhat olyan helyi társadalmi viszonyokat, amelyeket törvény nem szabályoz. Jogellenes magatartás jogkövetkezményeként büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget, nem tartozik a helyi közügyek körébe. Ilyen szabályokat az önkormányzat csak törvényi felhatalmazása alapján, annak keretei között alkothat. Ámde az ilyen jogalkotás kizárólag a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett áll összhangban a jogállamiság követelményeivel.

### Záró gondolatok

A jogalkotás folyamatát komplexen értelmezve az az adott norma létrehozatalának teljes eljárását magába foglalja, azaz az előkészítő tevékenységtől a végrehajtás ellenőrzéséig tart. Ebben a közigazgatási szervek aktívan részt vesznek, akkor is, ha

---

<sup>23</sup> 109/2009. (XI. 18.) AB határozat

nem közigazgatási normákról van szó, tehát a közigazgatás által alkotott jog kvantitatív szempontból túlszárnyalja a törvényhozás e tevékenységét.<sup>24</sup>

Ha a végrehajtó hatalom közigazgatási viszonyokat rendelettel szabályoz, s ezzel önszabályozásra is jogosult, akkor az államhatalmi ágak elkülönítése nem valósul meg.<sup>25</sup> Éppen ezért egy jogállamban semmiképpen sem megengedhető, hogy a végrehajtó hatalom szervei korlátok nélküli eredeti jogalkotói hatáskörrel rendelkezzenek, s ezzel háttérbe szorítsák a törvények primátusát mint jogállami alapértéket. Noha az sem elfogadható, hogy a törvényhozó hatalom olyan kontrollt valósítson meg, amelynek következtében a végrehajtó hatalom csupán annak kiszolgálójává válna. Megjegyzendő, hogy e veszélyt az Alkotmánybíróság is felismerte, amikor 1993-ban a hatalommegosztásra alapozott érveléssel kimondta, hogy az Országgyűlés elvi állásfoglalása nem lehet kötelező más állami szervekre, csak az Országgyűlésre.<sup>26</sup>

---

---

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> TAMÁS András: *Jogalkotás és végrehajtó hatalom*. In: Fábián Adrián (Szerk.): *Közjogi Intézmények a XXI. században*. PTE ÁJK Pécs, 2004. 120-121.

<sup>26</sup> 41/1993. (VI. 30.) AB határozat