**Tilk Péter,**
**tanszékvezető egyetemi docens**
*PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék*

# A helyi rendeletalkotás egyes kérdései a Kúria döntései tükrében[1]

2012. január 1-től – az Alaptörvény hatálybalépésétől – az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának rendje is megváltozott: korábban akár alkotmányossági, akár törvényességi probléma merült fel egy helyi jogszabállyal kapcsolatban, megfelelő indítványra az Alkotmánybíróság járt el; 2012. január 1-től viszont a kizárólag alkotmányossági problémát hordozó esetekben létezik alkotmánybírósági hatáskör a helyi joganyaggal kapcsolatosan. A csak törvényességi, illetve alkotmányossági és törvényességi problémával egyaránt terhelt helyi rendeletet a Kúria, annak is az Önkormányzati Tanácsa vizsgálhatja felül. Ez az írás a Kúria elmúlt két és fél évben meghozott, önkormányzati rendeletek felülvizsgálatával kapcsolatos döntéseiből a helyi jogalkotás egyes kérdéseivel kapcsolatos megállapításokat kívánja tematizálva feldolgozni[2].

## I. A vizsgálati alap – a jogforrási hierarchia és egyes kivételek

a) Az Alkotmánybíróság – és a Kúria – normakontroll eljárása a jogszabályi hierarchiára tekintettel épül fel. Ez azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintűvel, mivel az alkotmányellenességet (alaptörvényellenességet vagy törvényellenességet) eredményezne. Amennyiben tehát valamely jogszabály nálánál magasabb szintűvel ütközik, az alkotmányellenes, így azt az Alkotmánybíróság (Kúria) megsemmisíti. Bár az Alkotmánybíróság a jogrendszer, illetőleg a jogszabályok összefüggésének alkotmányosságát – a rá vonatkozó hatásköri szabályok szerint – nem vizsgálja,[3] a jogforrási hierarchia kérdése alkotmányossági kérdés. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a magasabb jogszabály későbbi rendelkezése – külön módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezés nélkül is – a korábbi jogszabály módosítását jelenti. A Kúria szerint „jogszabálysértő az az önkormányzati rendelet, amely más jogszabálynak az adott tárgykörre vonatkozó tiltó szabálya ellenére e tárgykörben szabályoz, vagy hatályban tart ilyen szabályozást”[4].

b) A jogforrási hierarchia főszabálya alól azonban szűk körben azonban vannak kivételek, melyek nagyrészben az ebből a szempontból speciális jellegű önkormányzati rendeletekkel állnak kapcsolatban.

ba) Egyik ilyen kivételt eredményező jelenség lehet, hogy a magyar jogrendszer fejlődési iránya szerint perspektivikusan csökken a jogforrási hierarchia jelentősége. Ebből adódóan a szakirodalomban is megfogalmazódott követelmény, miszerint amennyiben a magasabb szintű jogszabály kibocsátója megsérti az alacsonyabb szintű jogszabály kibocsátójának a szabályozási jogkörét, akkor nem a jogforrási hierarchia alapján kellene megítélni az önkormányzati rendelet alkotmányosságát, hanem aszerint: a magasabb szintű jogszabály nem sértette–e meg a helyi önkormányzat alkotmányban, vagy törvényben kapott szabályozási jogkörét. Ez utóbbi esetben a magasabb szintű jogszabály alkotmányellenességének megállapítására volna lehetőség, tehát nem a jogforrási hierarchia alapján történne döntés.

bb) Másik problematikus része az elképzelésnek az lehet, hogy mi történjen abban az esetben, amikor a jogforrási hierarchia szerint az önkormányzati rendelet ugyan ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal, ám ez az ominózus jogszabály egy nálánál is magasabb szintűvel ütközik, mellyel a támadott önkormányzati rendelet teljesen összhang-

[1] Ez az írás a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.
[2] Az írás jelentősen bővebb verziója olvasható Tilk Péter: A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai c. kiadványban. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014 Az írás nem szól – többek között – a végrehajtási rendeletek felhatalmazáshoz kötöttségének problematikájáról.
[3] 988/B/1993. AB határozat. ABH 1999, 473, 474.
[4] Köf.5.073/2013/4. számú határozat

ban van. Ebben az esetben nyilván indokolatlan lenne az önkormányzati rendeletet megsemmisíteni a hierarchia sérelmére való hivatkozással. A jogforrási hierarchia figyelembe vétele itt tehát más szinten érvényesül, s nem csak a két, eredetileg a vizsgálatba vont jogszabály viszonyában történik a vizsgálat.

Fontos megjegyezni, hogy a Kúria gyakorlatában is előfordult ilyen eset. A Köf.5.059/2013/4. számú ügyben az Önkormányzati Tanács kimondta, hogy „*a normahierarchia alkotmányos rendjét figyelembe véve tehát jelen ügyben nem az Ör. jogszabályellenessége, hanem a Korm. rend. törvényellenessége merül fel*". Erre figyelemmel az Önkormányzati Tanács nem semmisítette meg a vizsgált önkormányzati rendeletet.

bc) Formailag jogforrási hierarchia sérelmével jár, ám mégsem eredményez alkotmányellenességet az a jelenség, ha az önkormányzat rendelete valamely központi jogszabály által rendezett és bizonyos feltételek mellett lehetővé tett tevékenységgel szemben körülhatárolt területi kiterjedtséggel megszorító feltételeket állapít meg, anélkül, hogy a magasabb szintű jogszabály lehetőséget biztosító rendelkezéseinek érvényesülését általános jelleggel megakadályozná[5]. Az Alkotmánybíróság a 17/1998. (V. 13.) AB határozatában kimondta, hogy az adott ügyben alkotmányossági vizsgálat alatt álló önkormányzati rendelet nem az adott település egész területén rendelte megszorítólag alkalmazni a vizsgálat szempontjából szóba hozott törvény előírásait, hanem csak a képviselő–testület által szükségesnek ítélt közterületek mentén, s emiatt nem volt alkotmányellenes a szabályozás[6].

Az Alkotmánybíróság 1991 óta következetes gyakorlata szerint ugyanis, ha valamely magatartást az országos szintű jogszabályok kifejezetten megengednek, akkor azt a képviselő-testület nem tilthatja meg az egész illetékességi területére kiterjedő érvénnyel. Annak azonban nincs akadálya, hogy az önkormányzati rendelet a város vagy község egyes övezeteire (földrajzilag pontosan meghatározott részeire, egyes utcáira, meghatározott objektumok körzetére) vonatkozó tilalmat vagy korlátozást állapítson meg. Ugyanúgy az sem alkotmányellenes, ha az önkormányzati rendelet a helyi lakosság érdekében, ugyancsak egyes övezetekre kiterjedő érvénnyel, szigorúbb korlátozást vagy tilalmat állapít meg, mint azt az országos hatályú jogszabály általános érvénnyel tette[7].

c) A Kúria Önkormányzati Tanácsa rámutatott, hogy „ha *valamely fogalmat magasabb jogszabály meghatároz, akkor az adott szabályozási koncepciót érintően a helyi önkormányzat nem alkothat attól eltérő (szűkebb, vagy tágabb) fogalmat*, mert ezzel a szabályozása szembekerül a más jogszabályéval, a jogszabállyal érintettek körében a jogalkalmazás során jogbizonytalanságot okoz"[8].

## II. Az önkormányzati döntések lehetséges típusai

A Kúria gyakorlatában felmerült, hogy az önkormányzat képviselő-testülete alkalmazhat-e a rendeleten és a határozaton, mint aktustípuson kívül más, kötelező tartalmú döntéstípust. A konkrét esetben a szabályozás a rendeleten és a határozaton kívül még egy típust hozott létre, az alábbiak szerint:

> „Az előterjesztés érdemében hozott döntés formája:
> …
> c) tájékoztató tudomásulvételére irányuló döntési javaslat esetén jegyzőkönyvben rögzített döntés."

A Kúria megállapította, hogy a rendelet a „tájékoztatót" egyértelműen a döntési formák közé sorolta, azaz a „tájékoztató" – törvényi szabályokkal ellentétben – egy új döntési formáról rendelkezett, amely nem illeszkedett az önkormányzatok döntéshozatali mechanizmusába, illetve a törvényességi felügyeleti, valamint a döntések elleni jogor-

[5] 63/1991. (XI. 30.) AB határozat. ABH 1991, 406, 407.
[6] ABH 1998, 155, 157.
[7] Az ezzel kapcsolatos gyakorlatra vonatkozó példákkal összefüggésben vö. 2219/H/1991. AB határozat. ABH 1992, 715, 716-718., valamint 958/H/1993. AB határozat. ABH 1994, 781, 784.
[8] Köf.5.073/2013/4. számú határozat

voslati rendszerbe sem[9]. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése, valamint az Mötv. 132. § (3) bekezdése (a kormányhivatal törvényességi ellenőrzési hatásköre kapcsán) csak a rendeletet és a határozatot nevesítik az önkormányzati döntések között[10].

A Kúria igen fontos megállapítást tett, amikor kimondta, hogy „az önkormányzat döntéshozatali eljárásának meghatározása – s ezzel kapcsolatban fennálló önkormányzati autonómia – a demokratikus döntéshozatali mechanizmus jogszabályi (önkormányzati rendeletben történő) rögzítését jelenti, és *nem új döntési formát*. Az önkormányzati rendelet és határozat formájú döntés (s *e két forma alaptörvényi és törvényi meghatározottsága*) *garanciális jelentőségű a törvényességi felügyelet és az egyéni jogvédelem szempontjából egyaránt*"[11], mivel az Mötv. a „rendelet" alkotmányossági és törvényességi kontrolljáról, valamint a „határozat" törvényszék előtti vizsgálatának kezdeményezéséről szól. A Kúria megállapította, hogy a döntési formák meghatározóak azok felülvizsgálhatóságát illetően is, ebből pedig az következik, hogy „a döntési formák meghatározása semmiképpen nem tekinthető törvény által nem szabályozott társadalmi viszonynak, erre az önkormányzat ún. eredeti rendeletalkotói jogköre nem terjed (nem terjedhet) ki"[12]. Korábban is jelezte ezt már a Kúria: „az Ötv. a képviselő-testület működésének szabályozása körében a testületi döntések két fajtáját, a rendeletet és a határozatot nevesíti"[13].

## III. A kellő felkészülési idő követelménye

a) A Jat. 2. § (3) bekezdése értelmében „[a] jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre". A Jat. hivatkozott szabálya az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság-jogbiztonság elvének törvényi megfogalmazása[14].

A Kúria figyelembe vette az ezzel kapcsolatos alkotmánybírósági megállapításokat. „A tárgykörben folytatott gyakorlatában – elsőként a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában – az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a jogbiztonság követelménye azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatároznia, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megismerésére; a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez. (ABH 1992, 155, 157.) hangsúlyozta, hogy minden egyes jogszabály megalkotásánál, a jogszabályban foglalt rendelkezések jellegének, mennyiségének, valamint a jogszabály végrehajtására (vagy az önkéntes jogkövetésre) való felkészülést befolyásoló egyéb tényezők alapulvételével, esetileg kell vizsgálni a felkészülési idő hosszát. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során a kellő idő hiánya miatt akkor állapította meg valamely jogszabály alkotmányellenességét, 'ha az szerzett jogot korlátozott, a korábbihoz képest úgy állapított meg hátrányosabb rendelkezést, illetőleg oly módon hárított fokozott kockázatot a címzettekre, hogy a megismerés és a felkészülés lehetőségének hiánya sérelmet okozott az érintettek számára, akadályozta a jogalkalmazót a jogszabály alkalmazásában.' [összefoglaló jelleggel: 51/2010. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2010. 328, 331-333.] Az Alkotmánybíróság gyakorlatából egyértelmű tehát, hogy a felkészülési idő jogalkotói megtartása esetről esetre vizsgálandó. Önmagában a norma elfogadása és hatályba lépése közötti idő rövidsége nem eredményez alkotmánysértést, csupán akkor állapítható meg, ha az egyben a jogbiztonság súlyos sérelmét jelenti, avagy a címzetti kör számára jelent a jogszabályhoz való alkalmazkodás súlyos sérelmet"[15].

[9] Köf.5.055/2012/8. számú határozat
[10] Vö. pl. Szabó Lajos: A második önkormányzati törvény új vonásai. Új Magyar Közigazgatás 2012/4. 36. o.
[11] Köf.5.055/2012/8. számú határozat
[12] Köf.5.055/2012/8. számú határozat
[13] Köf.5.036/2012/6. számú határozat
[14] Köf.5.038/2013/3. számú határozat
[15] Köf.5.038/2013/3. számú határozat

b) Az Önkormányzati Tanács szerint a „felkészülési idő a kúriai normakontroll eljárások körében is hasonló tartalmat jelent: *az önkormányzati norma akkor teljesíti a Jat. 2. § (3) bekezdése szerinti kritériumot, amennyiben a címzetteknek kellő idő áll rendelkezésükre ahhoz, hogy – jogkövetőként – magatartásukat a normához igazítsák.* A kellő időtartam meghatározását sok egyéb szempont mellett gazdaságpolitikai, szervezési, adott esetben műszaki szempontok is befolyásolhatják, ezért *csak a kirívóan sérelmes esetekben dönthet úgy a Kúria, hogy az önkormányzati jogalkotó a Jat. rendelkezéseibe ütközően döntött rendelete hatályba lépéséről.*
A kifejtettek szerint a *felkészülési idő törvényességének vizsgálata nem jelentheti annak az időtartamnak a vizsgálatát, amely az egyébként törvényesen kivetett adó elkerüléséhez lehet szükséges*”[16].

c) A Kúria utal a Jat. 2. § (3) bekezdésében foglalt szabályra, mely szerint „[a] jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre”.

Az Önkormányzati Tanács kimondta, hogy a „Jat. hivatkozott szabálya az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság-jogbiztonság elvének törvényi megfogalmazása. Az Alkotmánybíróság kiterjedt gyakorlata értelmében a felkészülési idő egyik legfontosabb kritériuma az, hogy a címzettek időben és az önkéntes jogkövetés szándékával megismerhessék a jogi norma tartalmát annak érdekében, hogy reális lehetőségük legyen az abban foglaltakhoz igazítani magatartásukat. Annak eldöntése, hogy a jogszabály alkalmazásához reálisan mennyi időre van szükség a jogalkotó felelősségteljes döntése, elsődlegesen nem alkotmányossági kérdés. Mivel az időtartam meghatározását sok egyéb szempont mellett gazdaságpolitikai, szervezési, adott esetben műszaki szempontok is befolyásolhatják, ezért az Alkotmánybíróság gyakorlatában csak a kirívóan sérelmes esetekben döntött a jogállamiság-jogbiztonság sérelmének megállapítása mellett a vizsgált jogszabály megsemmisítéséről. Az Önkormányzati Tanács nem lát okot arra, hogy e gyakorlattól eltérjen”[17].

## IV. A normatartalom világosságának kérdése

A Jat. 2. § (1) bekezdése szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie, a (4) bekezdés b) pontja szerint pedig a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály illeszkedjen a jogrendszer egységébe. Az önkormányzati rendelet az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése szerint jogszabály. Az Alaptörvény indítványozó által hivatkozott 32. cikk (3) bekezdés szerint az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes[18].

a) Mivel a normavilágosság, egyértelműség stb. követelménye nem csak a jogbiztonság elvéből, hanem közvetlenül a Jat.-ból is következik, a Kúria e kérdéskörrel is érdemben foglalkozhat. A Kúria szerint a Jat. értelmében „az önkormányzati jogalkotók számára törvényi előírássá vált a jogállamiság, jogbiztonság alkotmányos elvéből levezetett normavilágosság, korábban alkotmányos követelménye. Az Alkotmánybíróság kidolgozta a normatartalmak jogbiztonsággal összefüggő teszt- és kritériumrendszerét. A törvényalkotó a korábbi alkotmányossági követelményeket beépítette az új Jat.-ba. Ez megadja annak a lehetőségét, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa a normavilágosság elveit az önkormányzati rendeletekkel szemben érvényesítse”[19].

b) Az Alkotmánybíróság gyakorlatát követve[20] mutatott rá a Kúria, hogy „egy adott

[16] Köf.5.038/2013/3. számú határozat

[17] Köf.5.001/2013/6. számú határozat
[18] Köf.5.071/2012/8. számú határozat
[19] Köf.5.015/2012/6. számú határozat
[20] Az azonos szintű jogszabályok közötti ütközéssel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ilyen esetekben pusztán az ebből eredő jogbiztonság sérelemre nem alapozható az alkotmányellenesség megállapítása, vagyis az azonos szintű normák ütközésének tartalmi alkotmányellenességgel is kell párosulnia ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság normakontroll eljárásában felülvizsgálhatók legyenek és megsemmisíthetők legyenek [35/1991. (VI. 20.) AB határozat]. Az ugyanazon törvényen belüli ellentétes

önkormányzati rendeleten belüli vélt vagy valós ellentmondás nem eredményez törvénysértést akkor, ha a jogi szabályok közötti kollízió jogalkalmazói jogértelmezéssel feloldható. Ugyanakkor törvénysértő – a Jat. 2. § (1) bekezdésébe foglalt világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom követelményébe ütközik – az önkormányzati rendeleten belüli kollízió, ha jogértelmezéssel az ellentmondást nem lehet kiküszöbölni, vagy akkor, ha az ellentmondásban álló rendelkezések valamelyike egyben magasabb jogszabályba is ütközik"[21].

c) Megállapította a testület a Jat. sérelmét abban az esetben, amikor a rendelethez csatolt szabályozási tervlapok alapján nem volt megállapítható teljes bizonyossággal, hogy azok melyik melléklet részét képezik. A címzettek számára az értelmezést tovább bizonytalanította, hogy a szabályozási tervlap a „jóváhagyandó dokumentáció" megjelöléssel volt ellátva, tehát egy döntés előtti állapotra utalt[22]. Mindez pedig sértette a Jat. 2. § (1) bekezdéséből eredő világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom követelményét, különös tekintettel arra, hogy „ezek az adott település és környezete fejlődését, a településen élők, ott-tartózkodók életkörülményeit hosszabb időszakra döntően befolyásolják" [23].

d) Adott ügyben, a vizsgált, szociális tartalmú rendelet tizenhat soros mondatot tartalmazott „a lakással összefüggő emberi méltóságot csorbító körülmények kizárása érdekében. Ennek keretében előírja pl., hogy nem állhat fenn olyan körülmény 'mely a családi élettel kapcsolatos és a gyermek személyiségfejlődése szempontjából döntően meghatározó szocio-kulturális mindennapi mikrokörnyezetben' veszélyeztetettséget idéz elő, akadályozza többek között a gyermekek önbecsülésének és személyiségük szabad kibontakozását, az öngondoskodás kialakításának megteremtését".

A Kúria kimondta: „a gyermekek védelme mind a jogalkotás, mind pedig a jogalkalmazás egyik fő célkitűzése. A jövő generáció életfeltételeinek biztosítása, továbbá az emberi méltóság védelme Alaptörvényből eredő feladat". A vizsgált rendeleti szabályokról a Kúria Önkormányzati Tanácsa azt állapította meg, hogy e szabályösszesség – mint az aktív korúak ellátása illetve a lakásfenntartási támogatás feltétele – *sérti a megfelelően érthető és értelmezhető, világos normatartalom Jat. 2. § (1) bekezdésébe írt feltételét, e rendelkezésekből jogszabályból következő címzetti magatartások nem állapíthatók meg*[24].

e) Konkrét ügyben egyértelműen megállapítható volt az is, hogy az önkormányzati rendelet vizsgált rendelkezései olyan fogalomkészletet (pl. „pótelőírányzat", „féléves tájékoztató rendelet-tervezetei") alkalmaztak, amely a hatályos szabályozás viszonylatában nem értelmezhető, ezért a szabályozás a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglaltakkal is ellentétes volt[25].

f) Előfordult olyan eset, amikor szabálysértési előírások között a tényállás már nem volt hatályban, csak a jogkövetkezményeket tartalmazó rendelkezés. (Megjegyzendő, hogy a korábbi, „tiltott, közösségellenes" szabályok hatályon kívül helyezésekor is alkalmazta több önkormányzat azt a megoldást, hogy csak a tényállást, vagy csak a szankciót törölte). A Kúria szerint az ilyen megoldás „értelmezhetetlen, hatályban tartása sérti a jogbiztonságot"[26].

g) Sérti a Jat. 2. § (1) bekezdését az is, ha a hatályos önkormányzati rendelet olyan más jogszabályra utal, amely már nincs hatályban,

szabályozás azonban – különösen ha az a címzettek, az érintettek, a kötelezettek eltérő körére vonatkozik – már olyan fokú jogbizonytalanságot jelent, amely alkotmányellenes. Az anyagi alkotmánysértés, az alapjogi jogsértés itt ugyanis önmagában annak következtében megállapítható, hogy az érintett állampolgároknál olyan fokú jogbizonytalanságot eredményezhet, amely kötelezettségeik teljesítését kiszámíthatatlanná, félreérthetővé és bizonytalanná teszi [21/1993. (IV. 2.) AB határozat].

[21] Köf.5.017/2013/3. számú határozat
[22] Köf.5.002/2012/13. számú határozat
[23] Köf.5.002/2012/13. számú határozat
[24] Köf.5.051/2012/6. számú határozat
[25] Köf.5.067/2012/4. számú határozat
[26] Köf.5.073/2013/4. számú határozat

vagy hatályban van ugyan, de már nem az utalás szerinti tartalommal[27].

h) Az önkormányzati jogalkotás számára is hasznosítható lehet a normavilágossággal kapcsolatos néhány, korábbi alkotmánybírósági megállapítás[28]:

> - A jogbiztonság – az Alkotmánybíróság értelmezésében – az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek. A kiszámíthatóság és előreláthatóság elvéből a büntetőjogban közvetlenül is levezethető a visszamenőleges hatály tilalma, de különösen az ex post facto jogi rendezés, valamint az analógia alkalmazási tilalma.
>
> - A jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály (azaz önkormányzati rendelet is), csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992. 77., 84-85.]
>
> - A jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely egyebek között megköveteli, hogy
> - az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák,
> - meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásához tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettségeket, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek. [25/1992. (IV. 30) AB határozat, ABH 1992. 131., 132.]
>
> - A világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely a jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. [26/1992. (IV. 30) AB határozat, ABH 1992. 135., 142.]
>
> - A jogállam mind a természetes, mind a jogi személyektől megköveteli a törvényesen kihirdetett jogszabályok ismerését, és az azokkal összhangban álló magatartást, s mindezek garanciájaként érvényre juttassa azt az elvet: a jogszabály nem ismerése senkit sem mentesít jogellenes magatartásának következményei alól. A demokratikus jogállam kellő törvényi garanciákkal megteremti annak reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a reájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket, s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani. Ilyen garancia az a szabály, amelynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozza, ha a jogalkotásról szóló törvény nem tartalmazná az idézett szabályt, az akkor is levezethető lenne az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből. [28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992. 155., 156.]. Ez az elvárás az önkormányzati rendeletekre nézve is irányadó.
>
> - Az ugyanazon törvényen belüli ellentétes szabályozás – különösen, ha az a címzettek, az érintettek, a kötelezettek eltérő körére vonatkozik – már olyan fokú jogbizonytalanságot jelent, amely alkotmányellenes. Az anyagi alkotmánysértés, az alapjogi jogsértés itt ugyanis önmagában annak következtében megállapítható, hogy az az érintett állampolgároknál olyan fokú jogbizonytalanságot eredményezhet, amely kötelezettségük teljesítését kiszámíthatatlanná, félreérthetővé és bizonytalanná teszi. [21/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993. 172., 180.]
>
> - A jogállamiság nem merül ki bizonyos szervezeti keretek létrehozásában, hanem

[27] Köf.5.010/2013/4. számú határozat

[28] Vö. Kiss László: A Magyar Köztársaság jogforrásai és jogforrási rendszere. In. Kiss László – Gyergyák Ferenc – Orova Márta (szerk): Az önkormányzati rendeletalkotás (rendeletszerkesztés) elvi, gyakorlati és módszertani kérdései (Útban Európa felé). MKI, Budapest, 2004. 23. o-tól.

magában foglalja a különböző szervek – így a helyi önkormányzatok – hatékony működésének követelményét, amely elképzelhetetlen a rendeletszerkesztés és rendelet-előkészítés egyfajta racionális rendje nélkül. [42/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 185., 186.]

- Következetes az alkotmánybírósági gyakorlat a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994. 316., 324.]

- Adott esetben nem csupán a kihirdetés napján történő, de a visszamenőleges érvényű hatálybaléptetés sem alkotmányellenes. Ez a helyzet a kizárólag jogot megállapító, jogot kiterjesztő, kötelezettséget enyhítő, vagy más, a jogszabály valamenynyi címzettje számára a korábbi jogi szabályozásnál egyértelműen előnyösebb rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok esetében. [28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992. 155., 158.]

- A jogbiztonság szabálya az alábbi részkötelezettségeket hárítja a jogalkotó szervekre: a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon
a) a jogszabály szövegének megszerzésére (akár úgy, hogy az érintett előfizet a hivatalos lapra, akár úgy, hogy annak egyes számait a szükséghez képest megvásárolja) és áttanulmányozására (ideértve bonyolultabb jogszabályok esetében az illetékes hatóságtól történő felvilágosítás-kérést is);
b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez (ideértve szükség esetén a jogszabály szervezett továbbképzés keretében való alapos megismerést, a felmerülő jogszabályértelmezési problémák tisztázását, a jogszabály végrehajtásához szükséges nyomtatványok, űrlapok beszerzését vagy előállítását, a zökkenőmentes végrehajtás személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodást);
c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz. [28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155., 157.]

- Azt törvényben – még kevésbé alkotmánybírósági határozatban – nem lehet általános érvénnyel meghatározni, hogy mennyi a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges „kellő idő", amit a jogszabály kihirdetése és hatálybaléptetése között feltétlenül biztosítani kell. [28/1992 (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992. 155., 158.]

- Az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította, hogy a szabály alkalmazására jogszabályban előírt határidő leteltével, azzal, hogy a kifejezetten hatályon kívül nem helyezett jogszabályi rendelkezések teljesedésbe mentek, már nincs mód arra, hogy a jogalanyok a jogszabályi rendelkezés alapján jogot szerezzenek, a jogszabály lényegében hatályát vesztette. [1339/B/1990. AB végzés, ABH 1991, 906.; 298/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 700.; 880/B/1992. AB végzés, ABH 1996, 804-806.]" [670/B/1997. AB határozat, ABH 1999. 600., 603.]

- Nem alkotmánybírósági feladat a jogalkotó fogalmazási stílusának és szövegszerkesztési módszereinek a minősítése. A jogi szabályozás technikája önmagában nem alkotmányossági kérdés. [167/B/1991. AB határozat, ABH 1991. 622., 624.]

- Igaz ugyan, hogy a magasabb szintű szabály későbbi rendelkezése, a lex posterior, derogat priori - elv alapján a korábbi jogszabály módosítását jelenti. A törvény szigorúbb rendelkezése a vele ellentétes korábbi szabályt lerontja. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban a jogelméleti állítás helyessége ellenére az a jogalkotói gyakorlat, amely a jogszabály megalkotásánál nem gondoskodik az új szabállyal ellentétes rendelkezések kifejezett hatályon kívül helyezéséről, vagy módosításáról, nem elégíti ki a jogbiztonság követelményét. A jogbiztonság megköveteli ugyanis, hogy mind a jogalkalmazó, mind pedig az állampolgár mindenkor ismer-

hesse a hatályos jogot. Nem elfogadható, ha valamely rendelkezés hatályos szövegét csak a teljes hatályos joganyag sokrétű egybevetése alapján lehet megállapítani. [11/1994. (III. 2.) AB határozat, ABH 1994. 399., 401.]

- Ahhoz, hogy a jogszabály felhatalmazás alapján alkotmányosan nyerjen meghozatalt, elegendő, ha meghozatalakor arra vonatkozólag a jogalkotó felhatalmazással rendelkezett. A felhatalmazást adó jogi norma megszűnte a már alkotmányosan megalkotott végrehajtó szabályt nem teszi alkotmányellenessé. [507/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 527., 527-528]

- A jogállamiság elvéből folyó egyik alapvető követelmény, a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat. ABH 1991. 454. 456.]

- Ha egy jogszabály tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszthető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbítja a jogbiztonságot. [1160/B/1990. (AB határozat, ABH 1993. 607., 608.]

- A jogszabály visszamenőleges hatálya csak akkor eredményezi egyszersmind a jogbiztonság sérelmét is, ha visszamenőlegesen kötelezettség megállapítására is sor kerül [4/1992. (I. 28.) AB határozat].

- A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg. [7/1992. (I. 30.) AB határozat]

## V. A magasabb szintű előírások megismétlése

a) A helyi rendeletalkotással összefüggésben már az Alkotmánybíróság gyakorlatában is kérdés volt, hogy lehetséges-e megismételni a magasabb szintű jogszabály előírásait. Amíg a(z új) Jat. ezt nem tiltotta kifejezetten, az Alkotmánybíróság ezt a gyakorlatot elfogadta azzal, hogy a magasabb szintű normából való átvétel nem eredményezheti annak megváltoztatását, azaz például felsorolás önkényes szűkítését vagy bővítését. A Kúria vizsgálatánál azonban már a Jat.-hoz kell igazodni, ennek 3. §-ának utolsó mondata pedig kimondja, hogy „a jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes”[29].

Mivel az önkormányzati rendelet az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében más jogszabállyal nem lehet ellentétes [Alaptörvény T) cikk], ezért a Jat. hivatkozott rendelkezése értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabály – ideértve az önkormányzati rendeleteket is – rendelkezését főszabály szerint „a jogellenesség kockázata nélkül nem ismételheti meg”[30].

b) Ennek merev betartása azonban gyakran értelmezési nehézségeket okozhat, a rendelet megértéséhez ugyanis – ilyen esetben – ismerni kell a magasabb szintű jogszabály tartalmát is. A Kúria emiatt kimondta, hogy „a Jat. 3.§-ának helyes értelmezése szerint *e tilalom a* magasabb jogszabályban foglaltak *szó szerinti átvételére* vonatkozik*, de nem vonatkozhat olyan esetre, amikor az adott jogszabály belső koherenciájának a fenntartása végett e jogszabály magasabb szintű jogszabály tartalmát is érintően rendelkezik*. Egy ilyen általános – a tartalmat általában érintő – átvételi tilalom az önkormányzati jogalkotást ellehetetlenítené, az érthető és mindenki számára értelmezhető normatartalom követelményével ellentétes helyi jogalkotást eredményezne. A Jat. 3. §-a

[29] Vö. pl.: Köf.5.031/2012/11. számú határozat
[30] Köf.5.030/2013/4. számú határozat; Köf.5.073/2013/4. számú határozat

az ismétlést, azaz a szó szerinti átvételt tiltja"[31]. A mechanikus ismétlés törvényellenessége mellett a belső koherencia, *a norma bárki általi értelmezhetősége* indokolhat szövegszerű ismétlést, amely ezért nem vezet(het) az önkormányzati rendelet törvényellenességére[32]. „Az ún. vegyes jogszabály-szerkesztési megoldás – tehát ahol a jogszabály rendelkezéseinek megismétlése nem vezet az önkormányzati rendelet jogellenességére – a Kúria jogértelmezési gyakorlata szerint abban az esetben törvényes, amennyiben azt az értelmezhetőség, azaz a jogbiztonság feltétlenül megköveteli"[33]. „*Ebből következően ha az érintett önkormányzat más jogszabály szövegét akarja rendeletébe beépíteni, ezt a törvényhely pontos megjelölésével teheti meg*"[34].

c) Arra azonban nincs lehetőség, hogy a rendelet magasabb szintű jogszabályok egyes rendelkezéseiből összeszerkesztve alkosson egy új rendeletet, amelyhez – felhatalmazás nélkül – helyi szabályokat kapcsol. Konkrét ügyben az is megállapítást nyert, hogy még a helyi szabályozásként feltüntetett rendelkezések egy része is törvényi alapú volt[35], ráadásul egyes törvényi szabályokat helyesen vett át, másokat átfogalmazott. Az Önkormányzati Tanács kimondta, hogy jogbizonytalanságot eredményez a helyi rendeletalkotásként feltüntetett szabályozás (akár eltérő tárgyi hatállyal) törvényi szabály szó szerinti átvétele[36].

d) *Bizonyos esetekben azonban az átvétel és a megismétlés kifejezetten tiltott, és így semmilyen esetben sem alkalmazható.* Az értelmező rendelkezéseket érintő ismétlésre vonatkozóan a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (Jszr.) 70. § (1) bekezdés akképpen rendelkezik, hogy: „Felhatalmazás alapján kiadott jogszabály tervezetében alkalmazott fogalom a felhatalmazó rendelkezést tartalmazó jogszabályban értelmezett fogalomtól eltérően nem értelmezhető, és az értelmező rendelkezés nem ismételhető meg"[37].

## VI. Jogalkotási mulasztás és a kormányhivatal vezetője általi rendeletpótlás

a) Az Mötv. az Alaptörvényen túl is rendezi a helyi jogalkotás elmaradásának jogkövetkezményeit abban az esetben, ha a rendeletalkotás az önkormányzat törvényi kötelezettsége lett volna.

b) A Jat. 5. § (4) bekezdése szerint a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik. A felhatalmazás alapján kötelezően megalkotandó önkormányzati rendelet hiánya a helyi önkormányzat törvényen alapuló szabályozási kötelezettségének elmulasztását eredményezi[38].

c) A mulasztás tekintetében a Kúria abból indult ki, hogy önkormányzat legfontosabb közhatalmi tevékenysége a rendeletalkotás, az önkormányzati autonómia a rendeletalkotás útján teljesedhet ki[39]. A helyi önkormányzatok ún. eredeti jogalkotói hatáskörükben, másrészt törvény felhatalmazása alapján alkotnak rendeletet. „A törvény felhatalmazása alapján történő rendeletalkotás sajátja, hogy a törvény által meghatározott keretek között az önkormányzatok szabadon rendelkezhetnek. Ez utóbbi esetben egyes tárgyak szerint az önkormányzatok eldönthetik, hogy alkotnak e rendeletet (pl. a helyi adók körében), más felhatalmazások szerint azonban kötelező rendeletet alkotni, kötelező a törvény végrehajtásához szükséges helyi szabályok meghatározása"[40]. A Kúria szerint e körbe

[31] Köf.5.056/2012/5. számú határozat; Köf.5.039/2013/4. számú határozat; Köf.5.057/2013/8. számú határozat; Köf.5.073/2013/4. számú határozat
[32] Köf.5.057/2013/8. számú határozat
[33] Köf.5.056/2012. számú határozat, Köf.5.030/2013/4. számú határozat
[34] Köf.5.042/2013/5. számú határozat
[35] Köf.5.039/2013/4. számú határozat
[36] Köf.5.039/2013/4. számú határozat
[37] Köf.5.073/2013/4. számú határozat
[38] Köm.5.084/2012/3. számú határozat. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából is ez következett, vö. Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése. Pécs, 2005, 204. o.
[39] Köm.5.009/2013/3. számú határozat; Köf.5.042/2013/5. számú határozat
[40] Köm.5.009/2013/3. számú határozat; Köf.5.042/2013/5. számú határozat

tartozik az Áht. 91. § (1) bekezdés utolsó mondata, amely szerint „[a] képviselő-testület a zárszámadásról rendeletet alkot."
A Kúria megállapította, hogy „a *törvényi felhatalmazás által kötelező rendeletalkotás elmulasztása – adott esetben – a közügyek intézésének akadálya lehet az adott településen, a rendelet meg nem alkotása a helyi választópolgárok jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintheti* (pl. a szociális törvényben foglalt egyes felhatalmazások nem teljesítése a szociális ellátásokhoz való hozzáférésre közvetlenül kihat)"[41].

d) *Sajátos helyzete van viszont némileg a költségvetési rendelet megalkotása elmulasztásának.* Etekintetben is az önkormányzati autonómiából indult ki a Kúria, és rögzítette, hogy „a helyi önkormányzat autonómiájának Alaptörvényen alapuló legfontosabb megnyilvánulása a jogalkotási jogkör, ezen belül pedig költségvetésének – a következő költségvetési év gazdálkodási tervének – tartalmi meghatározása, és annak önkormányzati normaként való elfogadása. Ekként tehát meg kell állapítani azt, hogy a költségvetési rendelet megalkotása közvetlenül az Alaptörvényre visszavezethető jogalkotási felhatalmazást jelent, e norma tartalmánál fogva nem szabályozandó 'helyi társadalmi viszony' és kifejezetten nem származékos jogkörben megalkotott norma. Az önkormányzati autonómia védelme tehát ebben a körben ehhez igazodó kell legyen"[42]. „Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése nem hagy kétséget afelől, hogy a helyi önkormányzatok az autonómiájukba tartozó jogaikat törvényi keretek között gyakorolhatják. A költségvetés – gazdálkodási terv – kialakítása és elfogadása ezért a tartalommeghatározás autonómiája mellett egyben rendeletalkotási kötelezettség is a települési önkormányzat számára"[43]. „A helyi önkormányzat számára a költségvetés megalkotása autonómiájához tartozó jog, ugyanakkor az Áht.-ból és a Hatásköri törvényből eredően törvényi kötelezettség is"[44]. A költségvetési rendelet megalkotásának elmulasztása esetén ugyanis a Kúria megállapítja a jogalkotási kötelezettség elmulasztását, azonban nem kötelezi az érintett önkormányzatot a rendelet pótlására, mivel az utóbb megalkotandó zárszámadási rendelet alkalmas arra, hogy az önkormányzat gazdálkodásának célszerűségét és törvényességét igazolja[45]. A Kúria – másik döntésében – rámutatott: „az Alkotmánybíróság – korábbi hatásköre alapján – vizsgált mulasztásban megnyilvánuló törvénysértést önkormányzati zárszámadási rendelet meg nem alkotása miatt. Az e tárgyban született 62/1994. (XII. 24.) AB határozat (ABH 1994, 475.) és a 9/1995. (II. 22.) AB határozat (ABH 1995, 455.) az Ötv. és az Áht. – akkor hatályos, de tartalmában a jelenleg hatályossal rokon szövege alapján – *megállapította, hogy a törvényi rendelkezések értelmében kétségtelen, hogy a helyi önkormányzatok költségvetése az államháztartás rendszerébe tartozik, annak részét alkotja.* Az Áht. pedig kötelezően előírja, hogy az önkormányzatok költségvetését, valamint a költségvetés végrehajtására vonatkozó *zárszámadást önkormányzati rendeletben kell megállapítani. Az Áht. tehát a szóban forgó tárgykörök tekintetében egyértelműen szabályozási kötelezettséget határoz meg.* Arra is utalt, hogy az önkormányzatok szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy a zárszámadási rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzze. Az önkormányzat a törvény által kötelezően meghatározott feladat- és hatáskörében köteles eljárni, s ez vonatkozik a jogalkotási kötelezettségére is"[46]. A Kúria a fenti indokok alapján megállapította, hogy az adott önkormányzat nem tett eleget az Áht. 91. § (1) bekezdésből eredő szabályozási kötelezettségének, mert a költségvetés végrehajtására vonatkozó zárszámadási rendeletét nem alkotta meg. A Kúria kimondta: „a zárszámadási rendelet meg nem alkotása miatti mulasztás bár nem az Infotv. rendelkezésein alapul, *de kétséget kizáróan sérülnek a közhatalmi szervek működésének transzparenciáját előíró rendelkezések akkor, ha az önkormányzat a mindenki számára hozzáférhető és megismerhető zárszámadásról szóló rendeletben nem*

[41] Köm.5.009/2013/3. számú határozat
[42] Köm.5.072/2013/3. számú határozat
[43] Köm.5.072/2013/3. számú határozat
[44] Köm.5.072/2013/3. számú határozat
[45] Köm.5.072/2013/3. számú határozat. Vö. még: Bokros Andrea Erzsébet: A Kúria normakontroll tevékenysége az önkormányzatok gazdálkodását érintő helyi rendeletek vizsgálata tükrében. Jegyző és Közigazgatás, 2014/2. 45. o.
[46] Vö. pl. Köm.5.060/2013/5. számú határozat

*számol el* – az Áht. 89. § (2) bekezdése szerint – *valamennyi bevételéről és kiadásáról*"[47]. Mivel az önkormányzatok az Áht. értelmében „az önkormányzati alrendszer részeként az államháztartás rendszerébe tartoznak, ezért a közpénzek felhasználása, a *nemzeti vagyonnal való gazdálkodás miatt a transzparencia követelménye velük szemben is fokozottan érvényesül. A költségvetés végrehajtása tekintetében a zárszámadási rendelet a nyilvánosság forrása*"[48].

A Kúria szerint „Az önkormányzati költségvetésnek sajátos – törvények által meghatározott – helye van az önkormányzati rendeletek között. … Az önkormányzati költségvetés megállapítása és a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás tehát az önkormányzati működés előfeltétele"[49].

e) A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5.046/2012/6. számú ügyben járt el első alkalommal a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának vizsgálata tárgyában. Kimondta, hogy *e hatáskörében vizsgálhatja egy adott tárgyú önkormányzati rendelet egésze megalkotásának elmulasztását, illetve hatályos rendelet meghatározott rendelkezéseihez kapcsolódó törvénysértő helyzetet eredményező mulasztást*[50]. Az ominózus ügyben az Önkormányzati Tanács megállapította, hogy a szociális törvényben meghatározottak megjelölik a rendszeres szociális segélyre való jogosultság egyik konkrét esetét is, nevezetesen „az aktív korúak ellátására jogosult személy családi körülményeire, egészségi vagy mentális állapotára tekintettel is jogosult rendszeres szociális segélyre az önkormányzat rendeletében foglaltak alapján. Ebben az esetben tehát a segélyre való jogosultságot az önkormányzati rendelet teremti meg, az ún. másodlagosan megadott alanyi jogok az önkormányzat rendeletéből erednek". A törvény szabályai alapján az Önkormányzati Tanács megállapíthatónak mondta az is, hogy az önkormányzatok nem mérlegelhetnek abban, hogy e tárgyban alkotnak-e rendeletet vagy sem, mivel ebben az esetkörben meg kell határozniuk a jogosultság feltételét. A szabályozási hiány tehát törvényen alapuló jogalkotási feladat elmulasztását eredményezi[51].

f) A Kúria azt is megállapította, hogy a *„jogalkotási kötelezettség a vétkességre és felróhatóságra tekintet nélkül teljesítendő*"[52]. Adott ügyben érintett önkormányzat állásfoglalásában nem vitatta a törvénysértő mulasztást, viszont előadta, hogy a kialakult helyzetben az érintett önkormányzat polgármesterének nincs jogi lehetősége arra, hogy a jegyzői, aljegyzői álláshelyet betöltse. *Rendeletalkotási kötelezettségének ezért objektív okokból nem tud eleget tenni.* Ellenben a vizsgált esetben a Kúria Önkormányzati Tanácsa viszonylag hosszabb határidőt engedett a mulasztás pótlására. „A határidő meghatározásakor értékelte azt a körülményt, hogy az indítványozó és az érintett önkormányzat által hivatkozott mulasztás megállapítására irányuló közigazgatási peres eljárásban a jelen kúriai eljárást befejező határozat meghozatalakor még nem született jogerős ítélet. E mellett az Mötv. 51. § (1) bekezdése értelmében a képviselő-testület által elfogadott rendelet kelléke a jegyzői aláírás, ezért jegyző hiányában az érintett önkormányzat nem tud eleget tenni rendeletalkotási kötelezettségének"[53].

g) Konkrét esetben a Kúria kimondta a mulasztást akkor is, amikor elvileg létezett rendelet, viszont „a *költségvetési rendelet megalkotásának elmulasztása megállapítható, mivel a képviselő-testület – az érintett önkormányzat által sem cáfoltan – olyan formai hiányosságok mellett alkotta meg a rendeletét, amelynek mentén érvényes normatív aktus nem jöhetett létre*"[54].

[47] Köm.5.064/2012/3. számú határozat; Köm.5.023/2013/6. számú határozat
[48] Köm.5.023/2013/6. számú határozat
[49] Köf.5.026/2012/9. számú határozat
[50] Vö. még: Köm.5.069/2012/3. számú határozat; Köm.5.004/2014/3. számú határozat; Köm.5.005/2014/3. számú határozat; Köm.5.008/2014/3. számú határozat; Köm.5.010/2014/3. számú határozat; Köm.5012/2014/3. számú határozat; Köm.5014/2014/3. számú határozat
[51] Köf.5.046/2012/6. számú határozat
[52] Köm.5.074/2013/4. számú határozat
[53] Köm.5.074/2013/4. számú határozat. Más esetben is a rendeletalkotás időigényére volt tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa a jogalkotásra megállapított határidő meghatározásakor. Köm.5009/2014/3. számú határozat
[54] Köm.5.072/2013/3. számú határozat

h) Bár a Bszi. alapján a mulasztás esetében a jogkövetkezmény kettős: részben meg kell állapítani a mulasztás tényét, részben pedig határidő tűzésével arra kell kötelezni a helyi önkormányzatot, hogy pótolja mulasztását és alkossa meg a rendeletét[55]; olyan helyzet is előfordulhat, amikor a mulasztás megállapítását követően a Kúria nem kötelezi az önkormányzatot rendeletalkotásra. Konkrét esetben az Önkormányzati Tanács rámutatott, hogy „éppen *a költségvetési rendelet tartalmi sajátosságaira tekintettel a megállapított mulasztás határidőhöz kötött pótlásának előírása sem célszerűségi, sem pedig a törvényi szabályok oldaláról nem volt szükség. A költségvetési év elteltére tekintettel nincs olyan indok, amely szükségessé tenné utólagosan a gazdálkodás azon elveinek, főszámainak meghatározását, amelyek mentén korábban az érintett önkormányzat előirányzatait felhasználta, mérlegeit, kimutatásait elkészítette*. Gazdálkodása célszerűségének, törvényességének szempontjait az Áht. 89. § (1) bekezdése, illetve a 91. §-a alapján elkészítendő zárszámadási rendelet igazolja vissza. A *zárszámadási rendeletben az indítványozó kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva vizsgálhatja azt, hogy az érintett önkormányzat mulasztása ellenére eleget tett-e gazdálkodásával összefüggő valamennyi kötelezettségének*. A mulasztást korrigáló, utólagos rendeletalkotást váltják ki egyebekben az Áht. azon rendelkezései, amelyek mulasztás esetére törvényi szinten rendezik a helyi önkormányzat gazdálkodásának szabályait (Áht. 25. §). Mindezen indokok alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa jogkövetkezményként csupán a mulasztás tényét állapította meg, de nem kötelezte az érintett önkormányzatot a 2013. évi költségvetési rendeletének utólagos, határidőhöz kötött megalkotására”[56].

i) A jogalkotói mulasztás alapjogsérelemhez, alaptörvény-ellenességhez is vezethet. A Kúria kimondta, hogy a hatályos szabályok szerint „a hivatali helyiségen kívüli, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő házasságkötéshez és az ilyen módon történő bejegyzett élettársi kapcsolat létesítéshez az önkormányzati szabályozás elengedhetetlen”[57]. Önkormányzati szabályozás hiányában a házasságkötés valamint a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének ezen módjai akadályba ütköznek. „Ezért az önkormányzati rendeleti szabályozás a felhatalmazó rendelkezésekből kényszerítően következik. A házasságkötéshez való joga az Alaptörvényből fakad, de a bejegyzett élettársi kapcsolat létesíthetősége is visszavezethető alkotmányi szabályokra [lásd: 154/2008. (XII. 17.) AB határozat ABH 2008, 1203, 1214, 1224.], így az *önkormányzatnak az e téren fennálló szabályozási kötelezettségének teljesítése az Alaptörvény által behatárolt jogrend koherenciájának a fenntartása szempontjából is jelentőséggel bír*”[58].

j) Eljárási szempontból fontos az Önkormányzati Tanács megállapítása, mely szerint *törvényen alapuló jogalkotási feladat elmulasztásának megállapítására bírói kezdeményezés során nincs lehetőség*. „Mulasztásos törvénysértés esetén nem határozható meg olyan norma, amelynek alkalmazását a Kúria Önkormányzati Tanácsa kizárhatná a bíró előtt folyamatban lévő ügyben”[59].

k) „A Kúria a Köm.5009/2013/3. számú határozatában megállapította, hogy a jogszabályi felhatalmazás által kötelező rendeletalkotás elmulasztása – adott esetben – a közügyek intézésének akadálya lehet az adott településen, a rendelet meg nem alkotása a helyi választópolgárok jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintheti (pl. a szociális törvényben foglalt egyes felhatalmazások nem teljesítése a szociális ellátásokhoz való hozzáférésre közvetlenül kihat)”[60].

l) Az önkormányzati jogalkotásban bekövetkezett mulasztások hatékony orvoslására tartalmazza az Alaptörvény a kormányhivatal vezetőjének rendeletalkotási hatáskörét[61]. A

[55] Köm.5.072/2013/3. számú határozat
[56] Köm.5.072/2013/3. számú határozat
[57] Köm.5.084/2012/3. számú határozat
[58] Köm.5.084/2012/3. számú határozat
[59] Köf.5.011/2013/6. számú határozat
[60] Köm.5.025/2013/7. számú határozat
[61] A rendeletpótlási hatáskörrel kapcsolatban vö. pl.: Balogh Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. Fundamentum, 2012/2. 17-18. o.; Tilk Péter: Gondolatok a kormányhivatalok vezetőinek önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó (pótlási) hatásköréről. Új Magyar Közigazgatás, 2011/8. 8-15. o. Rendeletpótlásra eddig két esetben került sor: Foktő és Csömör esetében [Foktő Község Önkormányzat Képviselő-

32. cikk (5) bekezdése szerint „A fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg." „Az Mötv. 137. § (3) bekezdése értelmében a Kúria által megszabott határidő eredménytelen eltelte rendelet-pótlási eljárásba torkollhat. Végső fokon a hiányzó – bármely tartalmú önkormányzati – rendeletet kúriai felhatalmazás alapján a kormányhivatal vezetője alkotja meg – a helyi közösség érdekében"[62].

A Kúria kimondta, hogy az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése miatt a rendeletpótlási eljárás az Alaptörvényen nyugszik, a jogszabályalkotásra irányuló jogalkotói hatáskör az (alkotmány) Alaptörvény rendelkezésein alapul. „A rendeletpótlás jogintézménye ugyanakkor az önkormányzati autonómiába történő külső beavatkozás, amelynek megfelelő garancián kell nyugodnia"[63]. Ez pedig abban jelentkezik, hogy sem az Alaptörvény, sem a Bszi. sem pedig az Mötv. nem teszi automatikussá a Kúria által megadott határidő lejártát követően a kormányhivatal vezetőjének rendeletalkotását[64], „hanem a szabályozás egy másik eljárást intézményesít, amelyet a kormányhivatalnak a határidő lejártát követő harminc napon belül külön kell kezdeményeznie. Az önkormányzatoknak így lehetősége nyílik a törvény szerint kötelezendően meghozandó rendeletet a Kúria által megadott határidőn belül, sőt azon túl is megalkotni, a rendeletpótlási eljárásról történt értesítést követően, a Bszi. 52. § szerint állásfoglalásra nyitva álló határidőn belül[65], egészen a Kúria rendeletpótlást elrendelő határozata meghozataláig. A Bszi. 60. § utolsó mondata szerint az elrendelést követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja. Ezen garanciák mellett teszi lehetővé az Alaptörvény és a sarkalatos törvények az önkormányzati autonómiába történő beavatkozást akként, hogy a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében megalkotja a rendeletet"[66]. A helyi jogalkotási kötelezettség elmulasztásának összességében tehát két következménye van: egyrészt a Kúria megállapítja a mulasztást, másrészt határidő tűzésével kötelezi az érintett önkormányzatot a rendelet megalkotására[67].

Röviden érdemes áttekinteni a szabályozást és az azzal kapcsolatosan esetlegesen felmerülő kérdéseket.

la) Az alaptörvényi szabályozás *kétlépcsős megoldást* tartalmaz a rendeletpótlásra.

*Első lépésben* a kormányhivatal kezdeményezi a bíróságnál a helyi önkormányzat *törvényen alapuló* jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Etekintetben a folyamat kétirányú lehet: a bíróság vagy megállapítja a mulasztást, vagy nem. Amennyiben nem állapít meg mulasztást, az eljárás lezárul: az önkormányzat nem követett el törvénysértést, így nem kell jogszabályt alkotni, a kormányhivatal vezetője pedig nem rendelkezik e vonatkozásban pótlási lehetőséggel (mivel a bíróság értelemszerűen nem rendelheti el a rendelet kormányhivatal-vezető általi megalkotását).

A *második lépésre* csak akkor kerülhet sor, ha a bíróság a mulasztást döntésében megállapította (etekintetben a döntés formáját is tör-

testületének 6/2013. (VI. 19.) önkormányzati rendelete Az önkormányzat 2011. évi költségvetésének végrehajtásáról, a központi támogatások elszámolásáról és a pénzmaradvány jóváhagyásáról (Magyar Közlöny 2013/100.) és 3/2014. (I. 31.) önkormányzati rendelet Csömör Nagyközség Helyi Építési Szabályzatáról szóló 12/2002. (IX. 19.) önkormányzati rendelet módosításáról (Magyar Közlöny 2014/13.)].

[62] Köm.5.006/2014/3. számú határozat; Köm.5.007/2014/3. számú határozat; Köm.5011/2014/3. számú határozat

[63] Köm.5.009/2013/3. számú határozat

[64] Köm.5.025/2013/7. számú határozat

[65] Például: Köf.5.009/2012/5. számú határozat

[66] Köm.5.009/2013/3. számú határozat

[67] Köm.5.060/2013/5. és Köm.5.074/2013/4. számú határozat

vényben kell rendezni, érdemi jellegére tekintettel határozati formában), a döntésben a rendeletalkotásra határidőt szabott, és az önkormányzat *e határidőig nem tesz eleget* jogalkotási kötelezettségének. Ha ugyanis az önkormányzat a kötelezettségét a bírósági döntésben adott időpontig nem teljesíti, a kormányhivatal ismét bírósághoz fordul (köteles fordulni), és a bíróság a hivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a kormányhivatal vezetője alkossa meg.

lb) E második fázissal – és a teljes folyamattal kapcsolatban is – számos kérdést tisztázni kell a leendő törvényi szabályozásnak: ezeket a következő két alpontban tárgyalom. Előzetesen azonban pár észrevétel megfogalmazható.

lba) A jogalkotási *kötelezettségnek való megfelelés a rendelet kihirdetése lehet*, még akkor is, ha a hatálybalépés – figyelemmel a Jat. 7. § (1) és (2) bekezdésére is[68] – főszabályként pro futuro jellegére a rendeletnek ekkor még nincs (vagy nem minden esetben van) jogkövetkezménye.

lbb) Az alaptörvényi szabályozással kapcsolatban *megfontolható lett volna a kétlépcsős szabályozás összevonása*. A megoldás ugyanis feleslegesen túlbonyolítja a rendeletpótlás folyamatát. Abban az esetben, ha az önkormányzat az egész folyamat során nem alkot rendeletet, a folyamat akként alakul, hogy a kormányhivatal bírósághoz fordul, a bíróság megállapítja a mulasztást és határidőt tűz, ennek eredménytelen eltelte után a kormányhivatal ismét bírósághoz fordul, és a bíróság ekkor rendeli el a hivatal kezdeményezésére, hogy a rendeletet a hivatal vezetője alkossa meg.

*Jóval egyszerűbb és gördülékenyebb lett volna e két fázist összevonni egyfajta automatizmus alkalmazásával*. Eszerint a kormányhivatal bírósághoz fordulna a mulasztás megállapítása miatt, a bíróság a mulasztás megállapítása esetén határidőt tűzne az önkormányzat számára a rendeletalkotásra, ennek eredménytelen eltelte esetén pedig törvény erejénél fogva megnyílna a kormányhivatal vezetőjének rendeletpótlási hatásköre.

A hatályos szabályozás alapján viszont az eljárás elhúzódásának lehetősége komoly veszélyként jelenik meg. A mulasztás bíróság által szabott határidőn túli fennálltát ugyanis a kormányhivatal jóval gyorsabban és bizonyosabban tudja (tudná) – akár informális egyeztetéseken keresztül is – megállapítani, mint a bíróság. A második fázisban a bíróság ugyanis értelemszerűen nem hagyatkozhat a kormányhivatal kérelmére (előterjesztésére), mivel az abban foglaltak automatikus elfogadása esetén a bíróság szerepe formálissá válna (igaz ez egyébként az első fázisra is: a bíróságnak akkor is ellenőriznie kell a kezdeményezés valósságát). A bíróságnak tehát – ésszerű, értelemszerűen törvényben megadott határidő tűzésével – nyilatkoztatnia kell majd az önkormányzatot (a polgármestert és/vagy a jegyzőt), hogy a rendelet megfelelően megalkotásra és kihirdetésre került-e, és – amennyiben az önkormányzat nem tud megfelelően meggyőző választ adni erre – például a kihirdetési záradékkal ellátott rendelet egy példányának postázásával vagy a honlapon történő elhelyezésével és a bíróságnak az erre mutató link jelzésével[69] – a bíróság elrendeli, hogy a kormányhivatal gyakorolja pótlási jogkörét. Ez a megoldás az eljárás elhúzódását eredményezheti; a pótlási jog – határidő eltelte utáni – automatikus megnyílása viszont ezt legalább részben kiküszöbölné.

[68] 7. § (1) A jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját, amely a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet. (2) Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehet, ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, mely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját.

[69] Érdekes kérdés – és véleményem szerint az elektronikus alkalmazások elterjedtsége miatt nem túlzó elvárás – hogy a bíróság a kormányhivatal második megkeresésére adott esetben ne is nyilatkoztassa az önkormányzatot addig, amíg az önkormányzat honlapján nem ellenőrizte a rendelet meglétét vagy hiányát (értelemszerűen csak az utóbbi esetben kellene megkeresnie az önkormányzatot). Erre törvényben mindenképpen lehetőséget kellene biztosítani.

lbc) Annak megállapítását, hogy történt-e jogalkotási mulasztás helyi szinten, az Alkotmánybíróság korábbi, mulasztásra vonatkozó gyakorlatának egyes elemei, megállapításai is segíthetik.

Az Alkotmánybíróság számos döntésében foglalkozott a mulasztási hatáskör sajátosságaival, amitől nem tud majd eltekinteni az eljáró bíróság sem. Ez főként az Alaptörvény idézett szabályának a „helyi önkormányzat *törvényen alapuló* jogalkotási kötelezettsége" kitételével kapcsolódhat össze. Az Alkotmánybíróság kimondta – többek között –, hogy az is mulasztásnak minősül, ha *valamely alapvető jog érvényesüléséhez jogszabályból szükségszerűen következik az újabb jogszabály megalkotásának kényszere.*[70] Másrészt, a jogalkotó szerv jogszabályalkotó kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha észleli, hogy feladat– és hatáskörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel[71]. Mulasztásos alkotmánysértést eredményez az is, ha a jogszabály megfosztja az állampolgárokat alkotmányos joguk érvényesítésétől és a jogalkotó nem gondoskodik az új jogszabály megalkotásáról, valamint az is, ha valamely jogszabály felhatalmazásából, illetve valamely jogszabályból *szükségszerűen következik a további jogalkotás elvégzésének feladata*[72]. Mulasztás továbbá az is, ha *alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak.*[73] E helyzetek márpedig a helyi jogalkotásban is előfordulhatnak.

Nem tekintve át az Alkotmánybíróság mulasztási hatáskörrel kapcsolatos gyakorlata valamennyi elemét, a fentiek alapján csak utalok arra: a mulasztás nem pusztán abból adódhat, ha törvényben kifejezetten kimondott jogalkotási kötelezettséget nem teljesít a képviselő-testület. Erre pedig mind a kormányhivatalnak, mind a bíróságoknak fel kell készülniük.

lc) Érdekes kérdés az is, hogy *mit tekinthet a bíróság mulasztásnak* a meglevő, de hiányos szabályozás esetén. Az egyértelmű helyzeten túl ugyanis (amikor hiányzik a szabályozás) előfordulhat olyan eset is, amikor az önkormányzat szabályoz ugyan, de nem a törvény előírásának megfelelő tartalommal, feltételekkel stb., azaz a szabályozás létezik, de hiányos. Esetenként komoly fejtörést okozhat, hogy az adott tartalommal a rendelet törvénysértő, vagy pedig mulasztás áll fenn; azaz a kormányhivatal vezetője mit kezdeményezzen, illetve a bíróság melyik irányban döntsön: megsemmisítésre kerüljön sor, vagy mulasztás megállapítására. Lehetséges-e, hogy egyidejűleg induljon meg mindkét irányba az eljárás? Megjegyzem: az Alkotmánybíróság gyakorlatában ez egyáltalán nem kizárt. Ilyen helyzet adódhat például akkor, ha az önkormányzat alkot ugyan rendeletet a helyi adókról, ám a törvényi mértékeket nem tartja be, azaz bevezet adót, de kevesebbet, mint a törvényi minimum[74].

ld) A pótlási joggal kapcsolatban alapvetően – még az eljárási kérdések felmerülése előtt – a fő problémát az okozhatja, hogy az adott kormányhivatal mennyiben lesz képes a helyi viszonyoknak megfelelő jogszabályi rendelkezések kialakítására. Erre megfelelő háttérszabályozás nem adható, alapvetően szerepe lesz a kormányhivatal és az érintett önkormányzat – akár informális – együttműködésének, a kormányhivatal adott osztálya felkészültségének és a helyi – adott önkormányzatot érintő – viszonyokban való jártasságnak. A rendeletalkotással kapcsolatos mulasztások esetleges elszaporodása esetén a kormányhivatal hozzáállásán sok múlik majd a sablonmegoldások és a mintarendeletek kreativitás nélküli átvételének elkerülésében. Ez utóbbiak ugyanis gyakran nem alkalmasak a pótlási hatáskör egyik fő céljának, a nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok helyi

[70] 159B1993. AB határozat. ABH 1993, 410, 411.
[71] 221990. (X. 16.) AB határozat. ABH 1990, 83, 86.
[72] 317E19907. AB határozat. ABH 1990, 223, 225.
[73] 37/1992. (VI. 10.) AB határozat. ABH 1992, 227, 233., valamint 601994. (XII. 24.) AB határozat. ABH 1994, 342, 369., 799/E/1998. AB határozat, ABH 2001, 1011, 1013.
[74] Hasonló helyzet adódott a 49/2001. (XI. 22.) AB határozatban, ahol az Alkotmánybíróság azzal szembesült, hogy az Országgyűlés az alkotmányi előírással ellentétben nem több, hanem csak egy ítélőtáblát hozott létre. A többség akkor mulasztást állapított meg, azonban volt olyan vélemény: a mulasztás megállapítása helyett megsemmisítésre lett volna szükség.

körülményekhez igazított megnyugtató rendezésének megvalósítására. Különösen nagy problémát okozhat a sablonok alkalmazása például a mértéket, díjtételeket tartalmazó szabályozások vonatkozásában.

le) Nem eljárási probléma, de felmerülő lehetőség, hogy az önkormányzatok egy része esetében a megegyezésre képtelen, vagy az esetlegesen népszerűtlen helyi szabályozást elkerülni kívánó *testületek mennyiben látják meg a döntés* – és egyúttal a politikai felelősség – *áthárításának lehetőségét* e hatáskörben. Ennek az esetlegesen nem megfelelően felkészült – vagy tartósan hiányzó – szakemberekkel dolgozó önkormányzatok esetében még inkább felmerül a lehetősége. Amennyiben a törvényi szabályozás nem kapcsolja össze a mulasztást valamilyen arányos szankcióval, ez a helyzet könnyen kialakulhat. Kérdéses persze az is, hogy mulasztás esetén milyen szankció és kivel szemben alkalmazható eredményesen. Csak a konkrét ügyben válhat nyilvánvalóvá, hogy az apparátus (jegyző) szakmai mulasztása, vagy a képviselő-testület megegyezésre képtelensége, esetenként a munka tudatos, politikai okokból való akadályozása áll a mulasztás mögött. A mulasztáshoz kapcsolt, egyedi esetekre szabható szankciók teljes hiánya viszont elvezethet ahhoz, hogy az önkormányzatok meglássák a munka áthárításának lehetőségét és éljenek is azzal. Amennyiben például törvény kötelezően előírja helyi adó bevezetését, a képviselő-testület – a lakossággal való jó viszony fenntartása érdekében – a rendeletalkotás tudatos elmulasztásával a politikai felelősséget a kormányhivatalra háríthatja, míg önmaga a tudatos mulasztás eredményeképpen még helyi népszerűségét is növelheti.

Hasonló helyzetet eredményezhet például a türelmi zónák kijelölésének problematikája. A szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény 8. § (1) bekezdése szerint az önkormányzat a prostitúció tömeges megjelenése esetén *rendeletében* egy türelmi zónát jelölhet ki. Viszont: a közterületi prostitúció folyamatos észlelése esetén *türelmi zóna kijelölése nem mellőzhető az ötvenezer lélekszám feletti települések esetében*. Pikáns helyzetet eredményez, amikor a kormányhivatal kényszerül az ötvenezer lakosságszám feletti települések esetében türelmi zónákról rendeletet alkotni.
A tudatos és szándékos mulasztás mellett – a megfelelő felelősségi alakzatok hiányában – természetesen az inkább hanyagságként értékelhető mulasztási tendencia is megjelenhet és felerősödhet: az apparátus vagy a képviselő-testület és a polgármester is helyezkedhet arra az álláspontra: miért kellene bajlódni az adott üggyel, amikor úgyis megoldja helyettük másvalaki a problémát.

lf) Az önkormányzat jogalkotási mulasztását a kormányhivatal természetesen többnyire hivatalból fogja észlelni – a rendelet megküldésének elmaradása miatt –, előfordulhat azonban olyan helyzet, amikor nem az adott időszakban keletkező, hanem már régebb óta fennálló mulasztásról van szó (például tipikusan népszavazási rendeletek tekintetében). Az ilyen esetek, helyzetek miatt is indokolt, hogy a kormányhivatalnak *bárki jelezhesse* az adott önkormányzat törvénysértő jogalkotási mulasztását, és a kormányhivatalnak e kérdést érdemben vizsgálnia, majd indokolt esetben a bírósághoz fordulnia kelljen. Ennek főként akkor lehet jelentősége, ha konkrét ügyben merül fel problémaként a szabályozás hiánya.

lg) Rendezni kell a párhuzamos eljárások felmerülési lehetőségéből adódó konfliktusokat is. A gyakorlatban könnyen előfordulhat, hogy a bíróság által megállapított határidő elteltét követően a kormányhivatal megindítja a pótlásra vonatkozó bírósági elrendelési eljárást, mellette pedig az önkormányzat is megindítja a rendeletalkotási folyamatot, ami esetleg a rendelet elfogadásával és kihirdetésével zárul. Ilyen esetben véleményem szerint az eredeti jogalkotásnak kell elsőbbséget élveznie a szubszidiáriussal szemben, azaz – amennyiben az önkormányzat hitelesen igazolni tudja a jogalkotás megtörténtét – a bírósági eljárás megszüntetésére, későbbi fázisban – okafogyottság miatt – a kormányhivatal-vezető jogalkotásának elmaradására kell, hogy sor kerüljön, nem pedig arra, hogy az eljárás megindítását követően az önkor-

mányzat a rendeletalkotási jogkörét a kormányhivatal-vezető általi jogalkotásig ne gyakorolhassa. A helyzet különösen akkor érdekes, ha a megfelelő egyeztetések hiányában a képviselő-testület és a kormányhivatal vezetője egyazon napon hirdeti ki rendeletét. Ekkor is az önkormányzati szabályozásnak kell elsőbbséget élveznie, ám rendezni kell az ugyancsak érvényes, a kormányhivatal-vezető által megalkotott rendelet sorsát; egyidejű hatályuknak ugyanis nem szabad előfordulnia.

lh) Az önkormányzati rendeletalkotás törvényességét a kormányhivatal felügyeli, és törvénysértés esetén bírósághoz fordulhat, a jogszabály(i rendelkezés) megsemmisítését kérve. A kormányhivatal-vezető általi rendeletpótlás esetén viszont az önellenőrzés (önfelügyelet) sajátos jelenségével találkozhatunk: a rendeletpótlás során létrejövő aktus – lévén, az formálisan vélhetően önkormányzati rendelet lesz – felügyelete a kormányhivatalhoz tartozik majd. Törvényben szükséges rendezni, hogy a törvénysértőnek vélt, a kormányhivatal vezetője által alkotott rendelettel szemben ki és milyen fórumhoz jogosult fordulni, így például a képviselő-testület megtámadhatja-e a pótolt szabályt bíróságon. Különösen jelentős lehet e kérdés akkor, ha a pótolt szabály a képviselő-testülettel szemben bizonyos ideig módosítási és hatályon kívül helyezési tilalommal társítva él a rendszerben.

li) A pótlási folyamatnak ebben a fázisában is felmerül, hogy mi lesz a teendő, ha az önkormányzat megalkotja ugyan a rendeletet, ám az nem felel meg a törvényi felhatalmazásban foglaltaknak. Szabályozni kell, hogy ekkor a kormányhivatal újból állapíttassa meg a mulasztást, vagy kezdeményezze a pótlási hatáskör megnyílását (azaz, hogy a pótlási folyamat melyik fázisára nyúljon vissza), vagy a megsemmisítési kezdeményezéssel éljen.

Mindez attól is függ, hogy mit mondhat majd ki döntésében a bíróság: a mulasztás megállapításának tényére kell szorítkoznia, vagy meghatározhatja a rendeletalkotás során betartandó szempontokat is. Utóbbi igen sok problémát okozhatna egyes rendelettípusoknál (például helyi népszavazási rendelet, SzMSz, költségvetés, zárszámadás megalkotása esetén).

lj) Felmerülhet az a kérdés is, hogy mi történik abban az esetben, ha a kormányhivatal sem látja el ezt a feladatot. Az adott viszony szabályozására ekkor nem kerül sor, viszont indokolt a kormányhivatal-vezetővel szemben is felelősségi alakzatokat érvényesíteni, ha az alaptörvényi kötelezettségének nem tesz eleget.

## VII. A jogalkotás eljárási szabályainak megsértése

### *1. Általános elvárások a Kúria döntése alapján*

A Kúria nagy hangsúlyt fektet az Alaptörvényből és jogszabályokból következő jogalkotási szabályok betartására. Mivel az önkormányzati rendelet az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése értelmében jogszabály, így tartalmi és formai szempontból egyaránt meg kell felelnie az Alaptörvény, valamint egyéb törvényi követelményeknek. „Csak az az önkormányzati rendelet képes joghatás kiváltására, jogviszonyok rendezésére, amely érvényesen jött létre, hatályos és nem ellentétes más jogszabállyal, azaz illeszkedik a jogforrási hierarchiába”[75]. A Kúria ebből következően a Jat. és más törvényi előírások betartását is vizsgálja. Bár a hivatkozott döntés még a „régi” Ötv. szabályait vette alapul, az azokból fakadó elvi következtetéseket az Mötv. esetében is irányadóaknak tekinthetjük.

A kiindulópont, hogy a Kúria gyakorlata szerint a jogszabályalkotás – így az önkormányzati rendeletek megalkotásának is – elengedhetetlen feltétele az eljárási szabályok betartása. A Kúria az alábbi alkotmánybírósági megállapításokat veszi alapul[76]:
- Csak a formalizált eljárás szabályainak a betartásával keletkezhet érvényes jogszabály”

[75] Köf.5.027/2012/15. számú határozat
[76] Köf.5.039/2013/4. számú határozat; Köf.5.055/2013/9. számú határozat

[11/1992. (III.5.) AB határozat, ABH 1992, 85.].
- Ha a jogalkotás során a jogalkotási eljárás garanciális szabályai sérülnek, akkor ez az adott jogszabály közjogi érvénytelenségét vonja maga után [29/1997. (IV.29.) AB határozat, ABH 1997, 122.].
„A fentiekkel összhangban a Kúria több határozatában – így a Köf.5045/2012/5. számú határozatban – kifejtette, hogy az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályait törvények tartalmazzák, de adott esetben garanciális rendelkezéseket tartalmazhat az adott önkormányzat által saját maga eljárására nézve – a törvény keretei között – meghatározott helyi szabályozás is. Az eljárási szabályok betartása és az eljárási garanciák érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, ésszerű rendbe történő lefolytatásának is lényeges feltétele”[77].

Az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályának tekinthető az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésben foglaltak. Ezen garanciális szabály megsértése – *azaz jogalkotó hatáskör nélküli rendeletalkotás* – az így megalkotott rendelet közjogi érvényességét vonja maga után[78]. A helyi jogalkotás (rendeletalkotás) a képviselő-testület át nem ruházható hatásköreinek egyike. Egyetlen esete van annak, amikor ezt a hatáskört más szerv gyakorolhatja (ez azonban nem a testület általi átruházás, hanem az Alaptörvény szerinti „átadás”). „Az önkormányzati rendelet tekintetében a jogalkotó hatáskör átruházásáról az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése szól, amikor a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának bírói felhívásra történő nemteljesítése miatt bírói felhatalmazással a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében az adott rendeletet megalkothatja[79]. Az Alaptörvény az önkormányzat jogalkotói hatásköre átruházásának egyéb eseteit nem ismeri”[80].

Mindezekre is figyelemmel érdemes a Kúria döntésének főbb megállapításait összegezni.

a) Mivel a 2012. január 1. napján hatályba lépett Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes *más* jogszabállyal, ezért *jogsértő az az önkormányzati rendelet, amelyet* a törvényi szabályok, illetve *a szervezeti és működési szabály rendelkezései ellenére fogadott el* az önkormányzat[81]. Ez a kitétel választ ad arra, hogy jogsértő-e az SzMSz-ben foglalt szabályok megsértésével elfogadott rendelet.

b) A Kúria (még a régi Ötv.-re alapítva kimondva, de az Mötv.-re is igaz tartalommal) az alábbiakat rögzítette:
A „normaalkotás szabályainak megsértésével jön létre az az önkormányzati rendelet, amely
- *nem az arra jogosult kezdeményezésén* alapul,
- amelyet a *nem szabályszerűen összehívott képviselő-testület* vitatott meg, *illetve* a képviselői jogállás alkotmányos tartalmára is figyelemmel a *képviselő-testület nem vitatott meg*,
- amelyről *nem megfelelően szavazott* a képviselő-testület,
- amelyet elfogadás után *nem írnak alá az arra hivatott önkormányzati szervek és tisztviselők*,
- amely *nem került megfelelően kihirdetésre*,
- és amely – az aláírt és a kihirdetett szöveg eltérése esetén – nem került megfelelő módon és határidőben helyesbítésre.
A kifejtettek szerint tehát az önkormányzati jogalkotás az előkészítés-megalkotás-kihirdetés szakaszai mindegyikében jogszabályon alapuló formalizált eljárás keretei között zajlik. Abban az esetben, amennyiben az egyes szakaszok bármelyike eltér a jogszabályi előírásoktól, az önkormányzati norma nem jön létre, illetve közjogi érvénytelenségére tekintettel semmis” [82].

c) Az Önkormányzati Tanács a jegyzőkönyvvel kapcsolatos előírások fontosságára is kiemelten utalt. A Tanács az alábbiakat rögzítette[83]:

[77] Köf.5.039/2013/4. számú határozat; Köf.5.055/2013/9. számú határozat
[78] Köf.5.039/2013/4. számú határozat
[79] A rendeletpótlási hatáskört részletesen tárgyalom a III/7. pontban.
[80] Köf.5.086/2012/5. számú határozat
[81] Köf.5.027/2012/15. számú határozat
[82] Köf.5.027/2012/15. számú határozat
[83] Köf.5.027/2012/15. számú határozat

ca) A jegyzőkönyvet – a rendelethez hasonlóan – a polgármester és a jegyző írja alá. A jegyzőkönyv közokirat, amely „hitelt érdemlő módon tartalmazza azt, hogy az ülésen hozott-e és ha igen, milyen döntéseket a képviselő-testület. Az önkormányzati rendelet megalkotása nem a képviselő-testület 'belső' eljárása, hiszen az önkormányzat közhatalmat gyakorló Alaptörvényben szabályozott szerv és ennek megfelelően tevékenységét a nyilvánosság ellenőrzése mellett végzi".

cb) A képviselő-testület ülései főszabály szerint nyilvánosak. A jegyzőkönyvbe bárki betekinthet, tehát „a jegyzőkönyv a nyilvánosság utólagos 'csatornája'. Azt hivatott igazolni, hogy a képviselő-testület megalkotta és azt a normát alkotta meg, amelyet a polgármester és a jegyző 'ellenjegyzett' és utóbb a jegyző kihirdetett. Hiteles jegyzőkönyv hiányában tehát a norma jogszerű megalkotása kétséget ébreszthet".

cc) A jegyzőkönyv az indítványozó kormányhivatal törvényességi felügyeleti tevékenységének is az alapja.

d) Másik döntésében a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította: „attól, hogy a képviselő-testületi döntéseket a jegyzőkönyv tartalmazza különálló kérdés az egyes döntések határozatba foglalása, s e döntéseknek a KIM rendeletbe foglalt formai előírásoknak való megfelelése"[84].

e) A Kúria kimondta azt is, hogy „a normaalkotás utolsó, de nem kevésbé fontos lépése a kihirdetés, amelynek lényege a megismerés, az, hogy a jogszabály személyi hatálya alá tartozók magatartásukat a normához tudják igazítani. Önmagában azonban a kihirdetés szabályossága nem igazolja a jogalkotási folyamat jog-és alkotmányszerűségét".

f) Az *önkormányzati rendelet aláírására jogosultakat* korábban az Ötv. nevesítette, jelenleg az Mötv. határozza meg. A Kúria utalt rá, hogy „az Alkotmánybíróság a jogalkotói hatáskörben való helyettesítéssel több döntésében foglalkozott. A miniszteri rendelet kiadásában történő helyettesítést a 37/2006. (IX. 20.) AB határozatában az akkor hatályos Alkotmánnyal ellentétesnek minősítette, mulasztást állapított meg, hogy törvény a helyettesítést nem tiltja. E határozat szerint a jogszabályalkotás az állami szervek legfontosabb közhatalmi jogosítványa. Az Alkotmány kizárólagos szabályokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy az állami szervek milyen jogszabályokat alkothatnak. Az Alkotmány a jogszabályalkotás tekintetében egy zárt rendszert képez: megjelöli a kibocsátót, megjelöli a jogszabály nevét, rendelkezik egymáshoz való hierarchikus viszonyukról s gondoskodik a jogforrási hierarchia Alkotmánnyal való összhangjának garanciájáról is. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint azáltal, hogy a jogalkotói hatáskör alkotmányon alapuló hatáskör, e hatáskör gyakorlásának esetleges átruházása is az alapító norma, az Alkotmány szabályozási tárgya kell, hogy legyen. E sorba illeszkedik a …. – már szintén nem hatályos – 145/2011. (XII.2.) AB határozat, amely kimondta, hogy *az ott vizsgált önkormányzati rendeletek törvénysértőek, mert azokat a korelnök és a jegyző írta alá*, holott az Ötv. 16. § (3) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletet a polgármesternek és a jegyzőnek kell aláírni. Helytálló tehát, hogy az Mötv. 45. §-a alapján a polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége, a tartós akadályoztatásuk esetén az SZMSZ akár a korelnököt is megjelölheti a képviselő-testület összehívására és vezetésére. Ettől azonban eltérő szabályok vonatkoznak az önkormányzati rendelet, mint jogszabály aláírására. *Az Mötv. 51. § (1) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy az önkormányzati rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá, e tekintetben nem utal(hat) arra, hogy az SZMSZ eltérő aláírásra jogosultakat is meghatározhat helyettesítés esetére. Az önkormányzati rendelet levető elnök (korelnök) által történő aláírása az*

[84] Köf.5.055/2012/8. számú határozat

*Ötv. 51. § (1) bekezdésével (megalkotásakor az Ötv. 16. § (3) bekezdésével) ellentétes*"[85].

### *2. A hatásvizsgálat elmaradásának problematikája*

A Kúria a jogalkotási szabályok betartása tekintetében konkrét esetben vizsgálta a hatásvizsgálatok meglétének vagy éppen elmaradásának problematikáját.

a) Adott ügyben az EU Bírósága gyakorlatára is utalva jelezte, hogy az „Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EuB) több alkalommal, több összefüggésben értelmezte az Élőhely irányelv rendelkezéseit, *többek között az előzetes hatásbecslési vizsgálatok jelentőségét* [utóbbira lásd pl.: C-127/02., LBVW v. Államtitkárság (Waddenzee) 43-44. pontok]. Az EuB gyakorlatában egyértelművé tette azt is, hogy az Élőhely irányelv szerinti 'terv' fogalmába beletartoznak a területhasznosítási tervek. Megállapította, hogy mivel az építési engedély iránti kérelmeket „a vonatkozó területhasznosítási terveket figyelembe véve kell elbírálni, szükségszerűen ahhoz vezet, hogy ezen tervek jelentős hatást gyakorolnak a tárgyban hozott határozatokra, és következésképpen az érintett területekre (Bizottság v. Egyesült Királyság, C-6/2004, 54-56. pontok)"[86].

b) „Figyelemmel az EuB által az előzetes hatásbecslés jelentőségével kapcsolatosan kialakított joggyakorlatra, az elővigyázatosság uniós jogi elvére, *a Kúria Önkormányzati Tanácsa a hazai szabályozást akként értelmezte, hogy a területrendezési terv bármely formájának megalkotása szükségképpen előzetes megfontolást, adott esetben előzetes natura hatásbecslési eljárást, konzultációt feltételez*. A területrendezési terv ugyanis alapját képezi azoknak az egyedi hatósági engedélyeknek, amelyek tényleges beavatkozást, az ember alakító fellépését teszik lehetővé a természeti környezetbe". Az Önkormányzati Tanács szerint az „előzetes hatásbecslési eljárás, konzultáció lebonyolításának kötelezettsége …a várható környezeti hatások előzetes eseti mérlegelésének tükrében – akkor is terheli az önkormányzati jogalkotót, ha a helyi építési szabályzatot, szabályozási tervet csak a település egy részére készíti el, de az Natura 2000 jelölt területet érint"[87]. A Kúria megállapította azt is, hogy a vizsgált rendelet esetében „a Natura 2000 európai hálózatba illeszkedő településrész hasznosításával kapcsolatos környezeti hatásbecslési eljárásra semmilyen formában nem került sor, részint mert az Ör. előkészítése során erre nem volt jogszabályi és uniós jogi kötelezettség, részint azért, mert az Ör. elfogadása után – *a hatályos uniós jogi és belső jogszabályi kötelezettség ellenére – a jogalkotó arra nem kerített sort*"[88].

### *3. A véleményezési jog megfelelő gyakorlása*

a) A Kúria a jogalkotási eljárásban jelen levő véleményezési joggal is találkozott gyakorlatában. A konkrét ügyben rámutatott, hogy a helyi építési szabályzatot és a településrendezési tervet magába foglaló önkormányzati rendelet „érvényességi feltétele, hogy a véleményezési eljárás még az elfogadás előtt megtörténjen. Az elfogadást követő véleményezés nem teszi az e nélkül elfogadott rendeletet érvényessé még akkor sem, ha az a törvényekben foglalt feltételeknek egyébként mindenben megfelel"[89].

b) Hasonló ügyben utalt rá az Önkormányzati Tanács, hogy „az Étv. 9. §-a által a normaalkotásba bevezetett széleskörű véleményezési mechanizmus az abban résztvevőknek ún. részvételi jogot biztosít. A részvételi jog jogrendben ismeretes minden fajtája befolyásolja a jogalkotási hatáskört gyakorló döntési szabadságát. A részvételi jog megjelenhet javaslattételi jogként, véleményezési, vagy egyetértési jogként, együttdöntésként, illetve a döntés meghozatalát kifejezetten akadályozó vétójogként. A jelen esetben – különös tekintettel az Alkotmánybíróság 69/2002. (XII. 7.) AB határozatában foglaltakra – az országos főépítész véleményezési joga nem jelenthet sem vétójogot, sem együttdöntési lehetőséget. Jogalkotási hatáskörrel az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés

[85] Köf.5.086/2012/5. számú határozat
[86] Köf.5.023/2012/9. számú határozat
[87] Köf.5.023/2012/9. számú határozat
[88] Köf.5.023/2012/9. számú határozat
[89] Köf.5.002/2012/13. számú határozat; Köf.5.055/2013/9. számú határozat

a) pontja értelmében a helyi önkormányzat rendelkezik. *Ezzel együtt azonban az országos településrendezési szakmai szabályokat érvényesítő országos főépítész véleményét – megkülönböztetett módon, a véleményezési eljárást követően – olyan időben kell kikérni, amikor annak még befolyásoló hatása lehet az önkormányzati norma megalkotására.* Az országos főépítész véleményének beszerzése ezért a norma megalkotásának garanciális feltételrendszeréhez tartozik, amelyet az eljárás meghatározott szakaszában, a véleményezési eljárás befejezése (közzététel, a vélemények beszerzése, és az eltérő vélemények ütköztetése) után kell beszerezni"[90].

c) Konkrét ügyben mutatott rá arra is a Kúria, hogy „az önkormányzatoknak a városrendezésre és építésügyre vonatkozó szabályozási autonómiája kizárólag a rendeletalkotás tartalmát és az alkalmazott eljárás lefolytatását meghatározó törvényi keretek között érvényesülhet. Ilyen, az önkormányzati rendeletalkotás során irányadó eljárási rendelkezéseket állapít meg az Étv. fentiekben említett 9. §-a is, amikor a helyi építési szabályzat elfogadásához a közérdek érvényesítése érdekében számos egyeztetési kötelezettséget ír elő, és az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviseletek, hatóságok számára véleménynyilvánítási, javaslattételi, észrevételezési lehetőséget biztosít. Az érdekelt államigazgatási szervekkel való egyeztetés kötelezettsége és a lakosság bevonása az eljárásba olyan garanciális jellegű eljárási követelményeket jelent, amelyeket a jogi szabályozás nem ír elő más önkormányzati rendelet megalkotása során. Megállapítható így, hogy az önkormányzat képviselő-testülete nem rendelkezik szabad döntési lehetőséggel abban a tekintetben, hogy a helyi építési előírások megállapításáról az Étv.-ben szabályozott eljárási rendben elfogadott helyi építési szabályzatban, vagy ezen eljárási kötöttségek nélkül elfogadott önkormányzati rendeletben rendelkezik-e. A helyi építési előírásokat a képviselő-testületnek az Étv. 9. §-ában szabályozott eljárási rendben elfogadott helyi építési szabályzatban kell megállapítania. (lásd pl. az 52/2011. (VI. 24.) AB határozat)"[91]. Az Önkormányzati Tanács szerint „a *véleményeztetési eljárásban szükséges vélemények utólagos beszerzése nem teszi az eljárást visszamenőlegesen törvényessé*"[92].

### *4. Formai jogalkotási előírások sérelme*

A Jszr. részletesen meghatározza a jogszabályokkal kapcsolatos formai kérdéseket. Ennek taglalására ez a kiadvány csak annyiban vállalkozik, amennyiben az Önkormányzati Tanács gyakorlatában felmerül ilyen probléma. Adott ügyben az önkormányzati rendelet tartalmazta a rendelet célját is. A Kúria kimondta: „a Jszr. valóban nem szól arról, hogy a jogszabály célját akár a bevezetőben, akár külön szakaszba foglaltan megjelenítse a jogalkotó. *Önmagában azonban azzal, hogy az érintett önkormányzat rögzítette az Ör.-ben a jogszabály célját, konkrét Jszr.-beli rendelkezést nem sértett*"[93].

.

[90] Köf.5.013/2013/7. számú határozat

[91] Köf.5.055/2013/9. számú határozat
[92] Köf.5.055/2013/9. számú határozat
[93] Köf.5.073/2013/4. számú határozat