Tilk Péter,
tanszékvezető egyetemi docens
Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

A felhatalmazás alapján történő önkormányzati rendeletalkotás kötelezőségének egyes gyakorlati kérdései

Az önkormányzati jogalkotási folyamatban a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 5. § (4) bekezdése esetenként komoly fejtörést okoz. A rendelkezés szerint ugyanis „(4) A *felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni*, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik".

A helyi rendeletek az Alaptörvény szerint két nagyobb típusra oszthatók, mivel a 32. cikk (2) bekezdése kimondja: „[f]eladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot".

A törvényben kapott felhatalmazás alapján alkotott rendeletek az ún. végrehajtási rendeletek, melyek az adott törvény (valamely részének) végrehajtására irányulnak. Gyakran felmerül azonban a kérdés, hogy szükséges-e a felhatalmazással minden esetben élni, az mindig jogalkotási kötelezettséget keletkeztet-e. A Jat. idézett szabálya alapján főszabályként kötelező a rendelet megalkotása, viszont a kivételszabály értelmezése („feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik") több szempontból is kérdéseket vet fel.

Ebben a rövid írásban nem nyílik lehetőség valamennyi, a témával kapcsolatos kérdés részletes elemzésére, inkább a mindennapi helyi jogalkotásban esetenként felbukkanó egyes dilemmákra térek ki.

I. A „kifejezetten más nem következik" megjelenési alakzatai

A helyi jogalkotásban a felhatalmazó szabályokat általában szigorúan veszik mind a képviselő-testületek, mind a felügyeleti jogkörben eljáró kormányhivatalok, azaz a felhatalmazás alapján a rendeletalkotásra többnyire sor kerül még akkor is, amikor nyilvánvaló, hogy a megalkotott rendelet alkalmazására szinte soha nem lesz példa. Ilyen helyzetet eredményez például, amikor a legkisebb, legeldugottabb települések alkotnak rendeletet az önkormányzati közterületek filmforgatási célú használatának szabályozásáról. Az ilyen – esetenként megmosolyogtató – kivételektől eltekintve az esetek többségében a helyi rendelet megalkotása nem kérdés, annak a testületek eleget tesznek. Ennek részben az is oka, hogy gyakran nem világos számukra, mit jelent és milyen formában nyilvánul meg a „felhatalmazást adó jogszabályból más nem következik" kitétel: expressis verbis ki kell mondania a felhatalmazó jogszabálynak a megalkotás elmaradásának lehetőségét; vagy elég, ha csak tartalmilag következik belőle. A „kifejezetten" kitétel ugyanis véleményem szerint a második értelmezést sem zárja ki (erre utal a Jat. „következik" szóhasználata is). Ilyen „kifejezett" eltérést eredményezhet, ha a felhatalmazó szabályon kívüli másik szabály feltételes módban szabályozza a jogalkotási lehetőséget (a későbbiekben erre példát is hozok).

Kérdéses az is, mi a helyzet abban az esetben, ha nem a felhatalmazó, hanem más jogszabályból vonható le olyan következtetés, hogy a rendeletalkotás mégis mellőzhető. A Jat. szerint ez ebben az esetben nem volna releváns, ám az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy törvény törvénnyel ütközése főszabályként – ha az ütközés jogalkalmazói értelmezéssel feloldható – nem alkotmányellenes, így a Jat.-ot „felülíró" újabb törvényi szabályozás irányadó lehet a helyi jogalkotásra is. A felhatalmazó szabályozás kialakításakor tehát nagy a jogalkotó felelőssége abban, mit ír elő és milyen esetben engedi a helyi szabályozás mellőzését. Az egyértelműség szerepe ebben a vonatkozásban (is) elengedhetetlen.

II. A jogalkotási lehetőség igénybe vételére vonatkozó helyi akarat hiánya

Számos esetben a felhatalmazás (kifejezett eltérést biztosító engedély hiányában is) olyan tartalom kialakítására ad felhatalmazást a helyi önkormányzatnak, amellyel az szándékosan nem kíván élni. Ebben az esetben jelenik meg az a megoldás, hogy olyan tartalmú rendeletet fogad el a helyi képviselő-testület, amelyben kijelenti: nem kíván élni a felhatalmazásban kapott lehetőséggel. Ezt értelemszerűen a helyi sajátosságok indokolhatják és gyakran kifejezett politikai megfontolásokat hordozó döntések megtestesítője az ilyen szabályozás. Érdemes erre vonatkozóan néhány példát keresni.

a) Ilyen példa az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény, melynek 49. § (5) szerint „*[f]elhatalmazást kap a települési*, fővárosban a kerületi *önkormányzat képviselő-testülete*, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat közgyűlése, *hogy az ebrendészeti hozzájárulás mértékét, kiszabásának feltételeit, a kedvezmények, mentességek körét, illetve a megfizetésének szabályait rendeletben határozza meg*".

Számos településen nem kívántak élni ezzel a lehetőséggel, mivel azonban a törvényből nem következik kifejezetten, hogy a rendeletalkotás mellőzhető, olyan technikát választottak a képviselő-testületek, hogy megalkották ugyan e tárgykörben a rendeletet, ám a szabályozás tartalma arra utal: a kérdéskörben nem kívánnak érdemi szabályozást kialakítani.

Több példa is található erre nézve; ehelyütt két, típusmegoldást alkalmazó rendeletet idézek (kiemelések tőlem):

„Rácalmás Város Önkormányzat Képviselő-testületének 14/2015. (V.20.) önkormányzati rendelete
az ebrendészeti hozzájárulásról

Rácalmás Város Önkormányzat Képviselő-testülete az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 49. § (5) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 32. cikk (1) a pontjában illetve (2) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következő rendeletet alkotja az ebrendészeti hozzájárulásról:

1.§
E rendelet hatálya arra az ebtulajdonosra terjed ki, aki Rácalmás Város közigazgatási területén ebet tart.

2. §
Rácalmás Város Önkormányzat Képviselő-testülete Rácalmás Város közigazgatási területén tartott ebek tulajdonosaira vonatkozóan ***ebrendészeti hozzájárulást nem állapít meg***.

3. §
A rendelet a kihirdetést követő napon lép hatályba."

„Kajászó Község Önkormányzata Képviselő-testületének 4/2015. (V.4.) önkormányzati rendelete
az ebrendészeti hozzájárulásról

Kajászó Község Önkormányzata Képviselő-testülete az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 49. § (5) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

1.§ E rendelet hatálya arra az ebtulajdonosra terjed ki, aki Kajászó község közigazgatási területén ebet tart.

2.§ A Képviselő-testület Kajászó község közigazgatási területén tartott ebek tulajdonosaira vonatkozóan ***ebrendészeti hozzájárulást nem állapít meg***.

3.§ Ez a rendelet a kihirdetését követő napon lép hatályba."

b) Hasonló helyzetet találhatunk a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (Mötv.), melynek 143. § (4) bekezdés *f)* pontja szerint „[f]elhatalmazást kap a helyi önkormányzat

képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg:
…
f) az önkormányzati képviselőnek, a bizottsági elnöknek és tagnak, továbbá a tanácsnoknak járó tiszteletdíjat és természetbeni juttatást;".

Vajon kötelező-e ennek a megállapítása akkor is, ha erre nincs politikai szándék (vagy forrás)? Könnyű a megoldás, mert maga az Mötv. 35. § (1) bekezdése alkalmaz feltételes módot: „[a] képviselő-testület az önkormányzati képviselőnek, a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának, a tanácsnoknak rendeletében meghatározott tiszteletdíjat, természetbeni juttatást ***állapíthat meg***". Azaz: kifejezett eltérési lehetőség olvasható ki az Mötv.-ből.

Ezzel kapcsolatban néhány típusmegoldás:

„Kadarkút Város Önkormányzata Képviselő-testületének
16/2014.(X.21.) önkormányzati rendelete a helyi önkormányzati képviselők, valamint a bizottságok tagjainak tiszteletdíjáról és a tiszteletdíjak mérséklésének szabályairól

1. §
(1) A rendelet hatálya Kadarkút Város Képviselő-testületének tagjaira (továbbiakban: képviselő) és bizottságainak nem képviselő tagjaira terjed ki.
(2) Nem terjed ki a rendelet hatálya a polgármesterre és az alpolgármesterekre, akiknek járandóságairól jogszabály, illetve a képviselő-testület határozatban dönt.
(3) A képviselő-testület az önkormányzati képviselők, és a képviselő-testület által létrehozott bizottságok tagjai részére megválasztásuk időpontjától megbízatásuk megszűnéséig tiszteletdíjat állapít meg.
(4) A képviselő-testület a képviselők és a bizottsági tagok részére ***természetbeni juttatást nem állapít meg.***"

„Alsószölnök Község Önkormányzata képviselő-testületének
12/2014. (XI.26.) önkormányzati rendelete a települési képviselők tiszteletdíjáról, természetbeni juttatásairól és költségtérítéséről

…

2. § A képviselői tiszteletdíj, alapdíj összege 8.000 Ft.
3. § A képviselő-testület a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának alapdíjat növelő tiszteletdíjat nem állapít meg.

4. § A képviselő-testület ***az önkormányzati képviselőnek, a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának természetbeni juttatást nem állapít meg***."

c) Jó példa lehet a Jat.-nak formálisan eleget tevő, ám tartalmilag a „nem-szabályozással" élő megoldásra az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 49. § (6) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján történő szabályozások köre. E rendelkezés szerint „(6) Felhatalmazást kap a települési, fővárosban a kerületi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat közgyűlése, ***hogy a kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályait rendeletben határozza meg***".

Egy erre vonatkozó megoldás:

„Sárszentmihály Községi Önkormányzat Képviselő-testületének
11/2015.(V.27.) önkormányzati rendelete a kedvtelésből tartott állatok tartásának helyi szabályai

Sárszentmihály Községi Önkormányzat Képviselő-testülete az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 49. § (6) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:
1.§
(1) Kedvtelésből tartott állatok, különösen ebek futtatására a képviselő-testület ***nem jelöl ki területet.***
(2) A kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó jogszabályokat az állattartóknak maradéktalanul be kell tartani.
Záró rendelkezések
2.§
Ez a rendelet 2015. június 15-én lép hatályba."

Látható, hogy a szabályozási felhatalmazás körének csak egyik szegmenséről rendelkezett a képviselő-testület, a megoldással viszont „kipipálta" a törvényi felhatalmazást és vélhetően a kormányhivatali elvárásokat is.

Nem keresvén tovább a példákat és a megoldásokat, ismét csak a felhatalmazó rendelkezéseket megfogalmazók felelősségére szükséges utalni: a szabályozás egyértelműsége sok dilemmától és gyakran felesleges rendeletalkotási folyamattól megkímélheti a helyi önkormányzatokat.

III. A jogalkotási kötelezettség fennállásának valamely ténytől vagy körülménytől függése

Végezetül utalni kell arra is, hogy létezhet olyan szabályozási helyzet, amikor valamilyen tény fennállta vagy hiánya a döntő az önkormányzati jogalkotási kötelezettséggel kapcsolatban. A Kúria számos esetben találkozott olyan helyzettel, *amikor a rendeletalkotás követelményét az alapozta meg, hogy a felhatalmazásban foglalt feltételek fennálltak az adott településen, vagy sem*. Ilyen eset volt, amikor az Önkormányzati Tanács kimondta: „[a] vízgazdálkodásról szóló törvényben kapott felhatalmazás alapján az önkormányzat ***köteles rendeletet alkotni*** a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésének szabályairól, ***amennyiben az adott településen találhatók szennyvízbekötéssel nem rendelkező ingatlanok***"[1].

Ebben az esetben nem a felhatalmazó szabály és/vagy az abban foglalt „kifejezetten más nem következik" kitétel tehát a döntő (a törvény nem utal ugyanis eltérési lehetőségre a szabályozás megalkotásával kapcsolatosan, azaz ez itt fel sem merül), hanem valamely ténykérdés. Ez önmagában is árnyalja a fenti problémát és jelzi, mennyire összetett és bonyolult ismeretanyaggal kell napi szinten megbirkóznia a helyi jogalkotóknak és a törvényességi felügyeletüket ellátó kormányhivataloknak.

[1] Köm.5.011/2014/3. számú határozat; Köm.5.008/2014/3. számú határozat; Köm.5010/2014/3. számú határozat; Köm.5011/2014/3. számú határozat; Köm.5012/2014/3. számú határozat; Köm.5014/2014/3. számú határozat.