

## Solymosi Veronika jogtanácsos

### Válogatás a helyi jogalkotás szinguláris eseteiből

#### Elvi bevezető

Számos iránymutató döntés nyújt segítséget a jogalkotók számára ahhoz, hogy a megalkotott jogszabályok megfeleljenek a jogalkotási törvény követelményeinek.<sup>1</sup> Mégis születnek olyan jogi normák, amelyek nem illeszkednek a jogállam jogrendjébe, holott a jogállamiság alapértékeit *Alaptörvény* rögzíti. A jogállamiság követelményrendszerét már a kezdetektől<sup>2</sup> az *Alkotmánybíróság* feladatkörében döntéseivel körülhatárolta. Következésképpen érvényesített álláspontja<sup>3</sup> szerint, a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Több határozatában kifejti azt is, hogy a jogbiztonság a *jogalkotás során* miként terem-

hető meg.<sup>4</sup> Korai döntésében kimondta, hogy a *normavilágosság elve*<sup>5</sup> az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.<sup>6</sup> Az *Alkotmánybíróság* döntése<sup>7</sup> a jogállamiság elve alapján értelmezte a közhatalom gyakorlásának korlátait, kereteit, és ugyancsak a *közhatalom gyakorlásának tekintette a jogalkotást* is. Megállapítása szerint „[a] jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog általa polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”. A jogállamiság alkotmányos elve azt is megköveteli, hogy „ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg *törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást* valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a *jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is*”.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> *A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 2. § (1) A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. (2) Jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és kötelezettséget nem tehet terheesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. (3) A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. (4) A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály a) megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, b) illeszkedjen a jogrendszer egységébe, c) megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és d) megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.*

<sup>2</sup> Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábbiól gyökeresen különböző, újminőségét vezetőbe azzal a meghatározásával, hogy "a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam". Alkotmányjogi értelemben ez a tartalma a "rendszerváltás" politikai kategóriájának. Ezért a rendszerváltás megkövetelte állami intézkedések értékelését nem lehet elválasztani a jogállamiságnak az alkotmányos demokráciákban történelmi leg-kikristályosodott, és az 1989. évi magyar alkotmányrevízió során is alapul vett követelményeitől. Az Alkotmány meghatározza a jogállami államszervezet alapvető intézményeit és működésük fő szabályait, valamint tartalmazza az emberi és állampolgári jogokat alapvető biztosítékaikkal együtt. [11/1992. (III. 5.) AB határozat]

<sup>3</sup> [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.] 2017/1.

<sup>4</sup> Átfogó tanulmány olvasható Papp Imre adjunktus [ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék] közelmúltban megjelent feldolgozásában. A jogbiztonság formai elemei: a kellő felkészülési idő követelménye, Kodifikáció 2013/1. szám

<sup>5</sup> A 11/1992. (III. 5.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „[a] jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű fogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, abhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel. Ideértendő az is, hogy ki lehessen számítani a jogszabály szerint eljáró más jogalanyok és állami szervek magatartását.”

<sup>6</sup> „Az Alkotmánybíróság – működésének kezdeteitől következetesen érvényesített gyakorlatában – a jogbiztonság elemének tekintette a normavilágosság követelményét. Számos határozatában elvi élel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. [Előszőr: 26/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.] „ Dr. Kiss László alkotmánybíró a 29/2015. (X.2.) AB határozathoz fűzött különvéleményéből

<sup>7</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.

<sup>8</sup> [6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90, 94., 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH2004, 321, 353-354.; 21/2006. (V. 31.) AB határozat, ABH 2006, 333, 337.]

Az *Alkotmánybíróság* határozataiban elvi jelentőséggel mutat rá arra, hogy a „jogállamisághoz hozzátartozik a szerzett jogok tiszteletben tartása” is.<sup>9</sup> Kimondja, hogy a *szerzett jogok védelme* a jogállamban érvényesül, de nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabály. A kivételek elbírálása azonban csak esetenként lehetséges. Azt, hogy a kivételes beavatkozás feltételei fennállnak-e, végső fórumként az *Alkotmánybíróságnak* kell eldöntenie.<sup>10</sup>

Az eddigiekben vázoltak szerint a *normavilágosság elve*, a jogalkotó szervek *közhatalom gyakorlásának követelményrendszere*, a *szerzett jogok védelme*, a *visszamenőleges hatályú szabályozás tilalma* is,<sup>11</sup> és nem utolsósorban a *jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalma*<sup>12</sup> a jogbiztonság érdekében kiemelt helyet töltenek be, ezáltal érvényesítésük egyben követelmény a jogalkotás során.

A *jogalkotási eljárás folyamatában* a jogbiztonság érvényesülését a *jogszabály előkészítését végzők és közreműködők* biztosíthatják. Az önkormányzatok esetében a képviselő-testület jogalkotási munkáját a törvényi szabályozás értelmében az önkormányzati hivatalok *jegyzoői és munkatársai* segítik. Helyi szinten az előkészítésben résztvevőket, és közreműködőket – törvény felhatalmazása alapján – az *önkormányzat a szervezeti és működési szabályzatában*<sup>13</sup> határozza meg.

<sup>9</sup> [62/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 364, 367.]

<sup>10</sup> [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 154.]

<sup>11</sup> 57/1994. AB határozat

<sup>12</sup> Az *Alkotmánybíróság a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában* kifejtette: „[...] a jogalkotói hatalommal való visszaélés körében kialakult eddigi gyakorlatát nem ítélte olyan széles körűnek, amely elegendő alapul szolgálna e fogalom alkotmányos követelménybe foglalt egyéket meghatározására. Mindazonáltal az eddigi döntések is alapul szolgálnak annak az általános érvényű következtetésnek a levonására, hogy mivel a joggal való visszaélés tilalmának forrása az *Alkotmány 2. § (1) bekezdése*, alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely a miatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használ fel.” (ABH 1998, 240, 245-246.)

<sup>13</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. (Mötv.) 53. § (1) bekezdés g) pont 2017/1.

A jogszabályok között a helyi jogalkotás tartománya, az önkormányzati rendeletek száma, ezen belül is a hatályos helyi jogszabályok igen jelentős nagyságrendet képviselnek. Ezért is fontos, hogy a jogalkotási eljárásban a szakemberek jelen legyenek. A helyi önkormányzatok egymás rendeleteit gyakran útmutatóként használják, mely segítheti is, és ronthatja is a helyi jogalkotás színvonalát.

A témavizsgálatot megkövetelő *esettanulmányok* a helyi szabályozás egyedi eseteire hívja fel a figyelmet. Nem vizsgáljuk a helyi rendeletalkotás általános jellemzőit, illetve kötelező témaköreit. Az önkormányzatok alapvetően a *kötelező szabályozási* területekre figyelemmel alkotják meg a helyi rendeleteiket. Legnagyobb számban felhatalmazás alapján kerül sor helyi jogalkotásra, de számos olyan rendelet van hatályban, mely törvényben nem szabályozott helyi viszonyról szól. Elmondható az is, hogy nem minden felhatalmazás kötelezi az önkormányzatot jogalkotásra, azonban, amikor az irányadó felhatalmazás ellenére nem készül rendelet, az mulasztásban megnyilvánuló jogsértést eredményez.

Tehát nem ezek az esetek képezik e tanulmány kérdéskörét. Annak vizsgálata áll *a téma* középpontjában, melyben a helyi önkormányzat törvényi felhatalmazás nélkül alkot *különleges, egyedi rendeletet*, akár törvényben szabályozott kérdéseket érintően. Egyes esetekben lehet akár jogszerű is az ily módon szabályozott *különleges* helyi rendelet, de hatásköri túlterjeszkedés is előállhat, ami szabálytalan. Ennek eldöntésében, illetve a helyes gyakorlat kialakításában az *Alkotmánybíróság, és a Kúria iránymutató döntései* segítenek. Az *Alkotmánybíróság*<sup>14</sup> álláspontja szerint lehetséges, hogy „*a helyi önkormányzat a helyi ügyek szabályozása érdekében, külön törvényi felhatalmazás hiányában, országos érvényű jogsza-*

<sup>14</sup> 17/1998. (V. 13.) AB határozat, hogy „önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi ügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az *Alkotmány 44/A. /2/ bekezdésében* biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás nélkül is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű, helyi jogalkotásra.”

*bály által szabályozott társadalmi viszonyt a magasabb szintű jogszabállyal nem ellentétesen, azt kiegészítő jelleggel szabályozzon*.<sup>15</sup>

Ugyanakkor a helyi jogalkotó hatásköri túlterjeszkedése állhat elő annak kapcsán is, hogy a törvénykezés során *az országgyűlés nem, vagy nem kellően szabályozza* a helyi jogalkotási jogkört, illetve annak tartalmát, terjedelmét.<sup>16</sup> Mindkét eset a szinguláris jogalkotás jellemzője lehet. Ez utóbbira vonatkozó példák is bemutatásra kerülnek.

Az *Alkotmánybíróság* számos ellentmondást magába hordozó tárgykorben, *a közösségi együttélés helyi szabályozása felülvizsgálata* során határozta meg többek között az önkormányzati rendeletalkotás terjedelmét és tartalmát.<sup>17</sup> A legfontosabb megállapítások iránymutatóak a helyi jogalkotás követelményeinek áttekintéséhez, ezért elsőként összefoglaljuk ezeket az elveket.

## I. Az Alkotmánybíróság<sup>18</sup> iránymutatásai a helyi szabályozás tartalmáról és terjedelméről

### A) A helyi önkormányzat jogalkotási jogköre

Az *Alaptörvény*<sup>19</sup> értelmében a helyi önkormányzat feladatkörében eljárva törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkot önkormányzati rendeletet.

<sup>15</sup> „Következétes az Alkotmánybíróság gyakorlata abban, hogy helyi közügy esetén a képviselő-testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, abhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.” [1113/B/2004. AB határozat, ABH 2008, 3044.]

A 37/2004. (X. 15.) AB határozat kimondta, hogy „az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az önkormányzat dönthet úgy, hogy a lakosság békés együttélése és a későbbi jogviták elkerülése érdekében szabályozza az állattartás helyi kérdéseit.” [ABH 2004, 908, 913.]

<sup>16</sup> 109/2009. (XI. 18.) AB határozat

<sup>17</sup> 29/2015. (X. 2.) AB határozat

<sup>18</sup> 29/2015. (X. 2.) AB határozat

<sup>19</sup> 32. cikk (2) bekezdése

2017/1.

Az *Alaptörvény* hatálybalépését megelőzően<sup>20</sup> az *Alkotmányban*,<sup>21</sup> és az *Ötv.*-ben<sup>22</sup> történt a törvényi felhatalmazás az önkormányzatok helyi jogalkotásának szabályozására.

A hatályos legmagasabb szintű szabályozás alaptörvényi szinten telepítette a helyi önkormányzatok képviselő-testületeire *az eredeti és származékos jogalkotási hatáskört*. A helyi jogalkotás eredeti<sup>23</sup> és származékos hatásköre gyakorlásának törvényi kereteit a jogalkotásról szóló törvény és a *Mötv.*<sup>24</sup> jogalkotásra vonatkozó rendelkezései tartalmazzák.

Az *Alaptörvény* az *eredeti* jogalkotási hatáskör mellett a *származékos* jogalkotási hatáskört is külön nevesíti, ebből az következik, hogy amennyiben törvény (*jelen esetben a Mötv.*) felhatalmazza a helyi önkormányzat képviselő-testületét, mint jogalkotót valamely magatartás önkormányzati rendeletben történő szabályozására, úgy a törvénynek a jogalkotási hatáskör címzettjén, a képviselő-testületen kívül meg kell határozni a felhatalmazás tárgyát és kereteit is.<sup>25</sup> Ez biztosítja ugyanis azt, hogy a *Mötv.*-ben adott felhatalmazás megfeleljen a *jogrend és a közbatalom gyakorlása kiszámíthatósága követelményének*. Eredeti jogalkotóként szabályozási tárgy és keretek meghatározása nélkül a helyi jogalkotó olyan magatartásokat is rendeletalkotása körébe vonhat, amelyek *alapjogi* összefüg-

<sup>20</sup> Az Alaptörvény 2011. április 25. napján lépett hatályba

<sup>21</sup> 1949. évi XX. törvény

<sup>22</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)

<sup>23</sup> Ivancsics Imre az “eredeti” szabályozással kapcsolatban kifejtette, hogy a központi jogalkotás szinte határtalanul érinti a helyi közügyeket, és a széleskörű érintettség illúzióvá szelídíti az eredeti szabályozás deklarált lehetőségét. [Az önkormányzati jogalkotás a feladatok és hatáskörök tükrében. A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Bp. Únió, 1996. p. 110-116.]

<sup>24</sup> Mötv. 51. § ;53.§

<sup>25</sup> Jat. 5. § (1) A jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. [...] (3) A szabályozás tárgyá körébe tartozó alapvető jogintézmények, jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítására, a jogszabály egészének végrehajtására, valamint olyan tárgy kör szabályozására, amit a felhatalmazást adó jogszabály nem szabályoz, nem lehet felhatalmazást adni.

géseik révén törvényi szabályozást igényelnek.<sup>26</sup>

## B) A rendeletalkotási felhatalmazás terjedelme

Az *Alaptörvénnyel* összhangban áll az is, ha a *Mötv.*<sup>27</sup> vagy *más jogszabály* az önkormányzatok számára adott konkrét rendeletalkotási felhatalmazást a magasabb szintű jogforrás részletesen megfogalmazott rendelkezéseinek *végrehajtására* korlátozza.

Az sem ellentétes azonban az *Alaptörvénnyel*, ha a *felhatalmazás általános*, azaz csak a rendeletalkotás tárgykörét határozza meg, feltéve, hogy abból a szabályozással érintett alapvető jogok korlátozására irányuló törvényalkotói akarat kiderül.

Az *Alaptörvényben*<sup>28</sup> biztosított felhatalmazás olyan értelmezése – *akár a Jat.*<sup>29</sup> *szabályaira hivatkozással* –, amely általános jelleggel kizárná, hogy az *Országgyűlés* szabad rendeletalkotási felhatalmazást biztosítson az önkormányzatok számára, túlterjeszkedne az *Alaptörvény* szövegén. Sőt, a rendeletalkotási felhatalmazás szabad kitöltésének elvi lehetősége áll összhangban az önkormányzatiság (szubszidiaritás) lényegével is.<sup>30</sup>

## C) Az önkormányzati szabályozás törvényességének garanciája

Az *Mötv.-ben* alkalmazott jogfogalmak határozottsága és az *Alaptörvény* B) cikkének,<sup>31</sup>

<sup>26</sup> *Alaptörvény* I. cikk (3) bekezdés: *Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.*

<sup>27</sup> *Mötv.* 143.§ (3)-(4) bekezdés

<sup>28</sup> 32. cikk (2) bekezdésében

<sup>29</sup> 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)

<sup>30</sup> 29/2015. (X. 2.) AB határozat: Az tehát, hogy egy magatartást valamely önkormányzat a *közösségi együttélés* alapvető szabályait sértőnek tekint és ezért rendelete kiterjed rá, míg mások ugyanazt a magatartást elfogadhatónak tartják, összhangban áll a hatalom-megosztás *Alaptörvényben* meghatározott rendszerével és az önkormányzatiság alapvető értékével.

<sup>31</sup> B cikk. (1) *Magyarország független, demokratikus jogállam.*

(2) *Magyarország államformája köztársaság.* 2017/1.

illetve a jogállamiság jogalkotásra vonatkozó tartalmát részletező T) cikk<sup>32</sup> tekintetében az *Alkotmánybíróság* megállapította, hogy kizárólag az *Alaptörvényre* hivatkozással nem lehet azt vélelmezni, hogy a törvény által biztosított széles rendelet-alkotási lehetőséget a helyi önkormányzatok visszaélészerűen gyakorolnák. Az *önkéntes joggyakorlás* semmilyen felhatalmazás mellett nem megengedett, mégis előfordulhat tévedésre visszavezethető alaptörvény- vagy törvénysértő értelmezés, sőt, akár szándékos törvénysértés is, mivel nem alkotható olyan szabály, amellyel ne lehetne visszaélni. *Éppen ezekre az esetekre hozta létre az alkotmányozó hatalom a bíróságokat és az Alkotmánybíróságot.* A *Kúriának* az önkormányzati jogalkotás törvényessége, az *Alkotmánybíróságnak* pedig a jogalkotás és jogalkalmazás alkotmányossága tekintetében lehetősége van arra, hogy az *Alaptörvény* rendelkezéseinek érvényt szerezzen.

## D) Jogszabály vagy határozat

A jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben egyedi döntést hoz. A *normatív aktus* szükségképpen eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy,<sup>33</sup>

(3) *A közhatalom forrása a nép.*

(4) *A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.*

<sup>32</sup> T cikk:(1) *Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény elterőn is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.*

(2) *Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Homvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.*

(3) *Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.*

(4) *A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.*

<sup>33</sup> A 7/2004. (III. 24.) AB határozat a normatív tartalom nélküli jogszabályok speciális esetkörére is utalt: „[...] a magyar törvényalkotási gyakorlatban előfordul az, hogy teljeséggel normatív tartalom nélküli törvényt fogadnak el. Általában valamely esemény vagy személy jelentőségének állítanak

vagyis a rendelkezés nem konkrét egyedi ügyre vonatkozik. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását, vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélésszerűvé válik.<sup>34</sup>

*Alkotmánybíróság*<sup>35</sup> gyakorlata szerint: az alkotmányossági vizsgálatnál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó.

Az *Alkotmánybíróság* megállapítása szerint a határozatok jellemzői alapján négy típust különböztethetünk meg, a rájuk jellemző különbségek figyelembevételével:

a) *A normatív döntés* osztja a jogszabályok tulajdonságait, így nem meghatározott címzettnek szóló, avagy meghatározott címzettnek szóló, de előre meg nem határozott helyzetekben kivétel nélkül alkalmazandó, kötelező magatartási szabályt tartalmaz. Ennek megfelelően rendelkezni kell benne a személyi, területi, tárgyi és időbeli hatályról.

b) *Az irányelvet* a normatív döntéstől elsősorban az különbözteti meg, hogy nincs feltétel nélküli érvényesülést megkövetelő kötelező ereje. Ez nem jelenti azt, hogy címzettjei figyelmen kívül hagyhatnák, mivel akaratnyilvánítás, de a normával szemben megkövetelt viszonylagos egyértelműség nem tartozik a tulajdonságai közé. Ennek megfelelően az irányelvben nem szükséges – ezt jogsza-

bály sem írja elő – hatályáról, így időbeli hatályáról rendelkezni.

c) *Az elvi döntés* elnevezéséből adódóan még az irányelvnél is absztraktabb, bár ahhoz áll legközelebb. Az elhatárolás lényegi szempontja az, hogy az elvi döntés több lehetséges értelmezés, eljárási mód közül választja ki a követendő.

d) Végül *az egyedi döntés* meghatározott címzettnek szóló vagy meghatározott egyedi kérdést eldöntő, kötelező magatartási szabályt tartalmazó akaratnyilvánítás. Ennek megfelelően a normatív döntéstől elsősorban konkrétsága, míg az irányelvtől és az elvi döntéstől a feltétlen érvényesülési igény különbözteti meg.<sup>36</sup>

A témavizsgálat során találkozhatunk majd olyan helytelen helyi rendeleti szabályozással, amikor is a közjogi szervezetszabályozó funkciót a határozati forma biztosítani képes. Nem lehet irányadó a helyi rendeletek számának szaporítása, amikor az önkormányzat döntéséhez a határozat is elegendő lenne.

## II. Jogalkotói hatáskör hiányában, illetve túllépésével alkotott sajátos helyi rendeletek, rendelkezések

A következőkben az *Alkotmánybíróság* iránymutatásai érvényesülésének hiányára hívjuk fel a figyelmet a bemutatott hatályos szabályozások esetei alapján. A *vizsgált önkormányzati rendeletek* kiválasztása *szisztematikus mintavétellel* történt, amely nem illeszkedik sem a véletlen, sem a tudatos módszerek közé.<sup>37</sup> Cél volt a *reprezentatív szabályozás* bemutatása azért, hogy megismerhessük, illetve képet alkothassunk a *szinguláris szabályozás jellemzőiről*. A szabályozási *tárgykörök* kiválasztása csak részben volt véletlenszerű, ugyanakkor

ilyen módon emléket. Például »2001. évi LXIII. törvény a magyar hősök emlékének megőrkötéséről és a Magyar Hősök Emlékünnepéről«; »2000. évi I. törvény Szent István államalapításának a Koronáról«; »1996. évi LVI. törvény Nagy Imre mártírhalált halt magyar miniszterelnök és mártírtársai emlékének törvénybe iktatásáról.« (ABH 2004, 98, 114.)

<sup>34</sup> 31/1998. (VI.25.) AB határozat

<sup>35</sup> 52/1993. (X. 7.) AB határozat (ABH 1993, 407, 408.) *A Ját. határozza meg azt is, hogy az állami szervek aktusai közül melyek minősülnek jogszabálynak és melyek azok, amelyek az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartoznak. Önmagában véve azonban az, hogy valamely aktust olyan elnevezés alatt bocsátanak ki, amelyet a Ját. a jogszabályok vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközei megjelölésére használ, még nem szükségképpen alapozza meg az adott aktus felülvizsgálatára nézve az Alkotmánybíróság hatáskörét. A hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó.* 2017/1.

<sup>36</sup> 36/2015. (XII.16.) AB határozat [161]3.

<sup>37</sup> *"A kutató számára azonban csak a reprezentatív mintavétel az egyetlen helyes mintavételi mód arra, hogy a kiválasztott egyedi objektumok generalizálás (általánosítás) alapján szolgálhassanak, és ezért rendszerint az egyetlen elfogadható alap arra, hogy megállapítsuk, mi az igazság." (Andrew A. Marino)*

a tudatos kiválasztást a *rendeletek címei* tették lehetővé. Megvizsgáljuk, hogy a helyi jogalkotás egyes tárgyköreinek szabályozása minden esetben megfelel-e a jogalkotás alapvető követelményeinek, továbbá azt is, hogy a helyi rendelet eleget tesz-e a törvényi felhatalmazásnak, vagy előfordul-e jogszabálysértés egyes szabályozási eset kapcsán.

## 1. A közlekedés rendjére vonatkozó szabályozási hiba

### 1.1. Az önkormányzati rendelet szabályozási tárgyköre

*Az önkormányzat tulajdonában lévő komp viteldjáról és közlekedési rendjéről* 2015. évben alkotott rendeletet a képviselő-testület. A bevezető rendelkezés szerint *az Alaptörvény 32. cikke (1) bekezdés a) pontjában és Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés 18. pontjában meghatározott feladatkörében eljárva* alkotott jogszabályt. Az önkormányzati rendelet tárgyi hatálya a község önkormányzata tulajdonában lévő és általa üzemeltetett *komp viteldjára, közlekedési rendjére* terjed ki.

### 1.2. A törvényi szabályozás

A *vízi-közlekedésről szóló törvény*<sup>38</sup> a települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat feladataként a helyi közszolgáltatást megvalósító komp- és révközlekedés működőképességének és fejlesztésének, tervezésének biztosítását határozza meg. A személyforgalomban menetrend szerinti helyi közszolgáltatás közszolgáltatási szerződés útján történik, melyre

<sup>38</sup> *A vízi-közlekedésről szóló (a továbbiakban: Vktv.) 2000. évi XLII. törvény 3. § (1)-(2) bekezdés szerint a települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat feladataként határozza meg a helyi közszolgáltatást megvalósító komp- és révközlekedés - önkormányzati hatáskörbe tartozó - működőképességének és fejlesztésének biztosítását, a településrendezési eszközök készítésénél és elfogadásánál - a megyei önkormányzat bevonásával - a létesítendő kikötői működtetéséhez szükséges és megfelelő parti terület kijelölését, az igénybevétel feltételeinek tervezhető módon, hosszútávra történő meghatározását.*

a *személyszállítási szolgáltatásokról szóló törvény*<sup>39</sup> kell megfelelően alkalmazni.<sup>40</sup>

A *személyszállítási szolgáltatásokról szóló törvény* értelmében a *települési önkormányzat*, valamint önkormányzatok társulásának önként vállalt feladata lehet, a Fővárosban a *Fővárosi Önkormányzat* (a továbbiakban együtt: önkormányzat) *kötelező feladata* a helyi személyszállítás fejlesztésére vonatkozó koncepciók jóváhagyása, valamint azok végrehajtásának megszervezése, valamint a gazdaság és a társadalom személyszállítási közszolgáltatások iránti igényének megállapítása, nyomon követése, stb..

Díjak vonatkozásában önkormányzati feladat a *helyi közlekedés díjainak szerződés keretében történő megállapítása*, a helyi személyszállítási közszolgáltatások bevételekkel nem fedezett indokolt *költségeinek megtérítése*, valamint a *szolgáltatások teljesítésének ellenőrzése*, valamint a település helyi közszolgáltatási személyszállítási szolgáltatásának ellátására vonatkozó *menetrendi koncepciók kidolgozása*.

A közúti és *vízi járművel végzett személyszállítási szolgáltatásra a Ptk.-nak*<sup>41</sup> a szerződésekre vonatkozó általános, továbbá a vállalkozási szerződésre vonatkozó rendelkezéseit a vasúti személyszállítási szolgáltatás részletes feltételeiről, valamint a közúti személyszállítási szerződésekről, továbbá a *vízi személyszállítási*

<sup>39</sup> A személyszállításról szóló 2012. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Sztv) 4. § (4) bekezdés, 5. § (3)-(4) bekezdés

<sup>40</sup> *A miniszter az önkormányzatokkal a helyi személyszállítási közszolgáltatások regionális vagy elővárosi személyszállítási szolgáltatásokkal történő ellátása, a helyi személyszállítási közszolgáltatásnak az önkormányzat közigazgatási határán kívülre történő kiterjesztése, valamint a regionális vagy elővárosi személyszállítási közszolgáltatás közös működtetési feltételeinek biztosítása érdekében – írásban – együttműködési megállapodást köthet. A megállapodásban meg kell határozni a helyi személyszállítási közszolgáltatásra, így különösen a közszolgáltatási menetrendre, annak módosítására, a díjrendszerre és a közszolgáltatási kötelezettség körébe eső személyszállítási szolgáltatást végző közlekedési szolgáltató kiválasztására, valamint annak esetleges veszteségei ellentételezésére vonatkozó rendelkezéseket.*

*Az Sztv. szerint a vízi személyszállítási közszolgáltatás lebonyolítására alkalmas és ahhoz szükséges vízparti ingatlanok, kikötői helyek, kikötői infrastruktúra használatával kapcsolatban a miniszter közlekedésszakmai és hozzáférési feltételeket írhat elő.*

<sup>41</sup> A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

*lítási szolgáltatás feltételeiről szóló jogszabályban* foglalt kiegészítésekkel kell alkalmazni.

Az *Szfv.* a helyi önkormányzatok számára felhatalmazást<sup>42</sup> ad végrehajtási rendelet alkotására, amely a közlekedésszervező kijelölésére, valamint a közlekedésszervező által a helyi személyszállítást végző közlekedési szolgáltató számára adható rendelkezés kereteire vonatkozik.

### 1.3. Lehetséges konklúzió

Az *Szfv. felhatalmazó rendelkezése* a helyi rendeleti szabályozás kereteit kellő részletességgel határozza meg, melyek között a viteldíj meghatározás *rendeleti tárgykörként nem szerepel*. A helyi önkormányzatok a kompok viteldíjára, közlekedés rendjének rendeleti szabályozására felhatalmazást nem kaptak.

A törvényi szabályozás értelmében megállapítható, hogy az önkormányzatnak nincs jogszerű lehetősége a felhatalmazás kereteitől való eltérő helyi rendeletalkotásra sem. Az ágazati törvények a helyi önkormányzat számára rendeletalkotásra vonatkozó felhatalmazást konkrét tárgykörökre biztosítanak. A viteldíjak meghatározása a polgári jog szabályai szerint történik, közhatalmi jogosítványok alkalmazása a törvényi keretek túllépését eredményezik. A közlekedés rendjét érintő szabályozás megállapodás és nem helyi jogszabály tárgya.

Az idézett *önkormányzati rendelet* bevezetője az *Alaptörvény* azon rendelkezésére utal, mely szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. Ez a szabály az önkormányzat hatáskörét rendezi, ugyanakkor - a *Jat. értelmében* - nem minősül felhatalmazó rendelkezésnek. Mint ahogy az *Mötv.* rendelkezése helyi közösségi közlekedés biztosítását ugyan önkormányzati feladatként határozza meg, de ez még a rendeletalkotás lehetőségét nem alapozza meg.

Kellően indokolható az ilyen helyi rendeleti szabályozás hatályon kívül helyezésének kezdeményezése.

## 2. Településnév használatára vonatkozó hibás szabályozás

### 2.1. A vizsgált helyi szabályozás kritikus pontjai

Az önkormányzat - 2016. október végén- törvényben nem szabályozott kérdésben, a *település nevének használatáról és hasznosításáról szóló rendeletében* előírta, hogy a település név vagy ebből képzett mozaikszó vagy azok bármely szóösszetételének *domain névként* történő igénylése a *képviselő-testület engedélyéhez kötött*.

E mellett arról rendelkezett, hogy a városnév használatára vonatkozó *kérelem tárgyában* a képviselő-testület *Emberi Erőforrás Bizottsága* (a továbbiakban: *Bizottság*) – *átrubázott hatáskörében* - határozattal dönt. Továbbiakban kijelentette, hogy a Bizottság mérlegelési jogkörben meghozott határozatával szemben *jogorvoslatnak helye nincs*.

Az önkormányzati rendelet szerint, amennyiben a város nevét viselő termék kereskedelmi forgalomba kerül, - a kérelmező az előállítani kívánt termék fogyasztói árától és mennyiségétől függetlenül, az eljárás részeként, 15 napos fizetési határidővel, a Hivatal által, e célra rendelkezésre bocsátott ún. készpénz befizetési utalványon - *egyszeri alkalommal 30.000,-Ft igazgatási szolgáltatási díjat fizet* a Hivatal részére. A rendelet szerint *szolgáltatási díj általános forgalmi adómentes*.

A következőkben megvizsgáljuk a hivatkozott önkormányzati rendelkezések helyességét, a jogszabályi környezetnek, a *Kúria* hasonló témájú döntésének való megfelelést.

### 2.2. A Kúria iránymutatása

A *Kúria Önkormányzati Tanácsa*<sup>43</sup> a névhasználat önkormányzati rendeleti szabályozás esetén a *domain név használatára vonatkozóan kifejtette álláspontját*, mely szerint „a településnév használatnak tehát több dimenziója van,

<sup>42</sup> Szfv. 43. § (3)-(4) bekezdés 2017/1.

<sup>43</sup> Köf.5058/2014/5. 31

a település nevének meghatározásától a névhasználatához való hozzájáruláson át, a jelen ügyben felmerült a településnevet is magában foglaló név *domain-névként* való használatáig. Ez utóbbi tekintetében azon túl, hogy a *Domainregisztrációs Szabályzat* életbe lépése óta a település nevével azonos karakterű, közvetlenül a „.hu” alá delegált domain név igénylőjeként kizárólag az adott település önkormányzatát ismeri el, azt is tartalmazza, hogy a település nevét valamilyen toldalékkal, vagy más szóval összekapcsolva *domain névként* bármely más, a *Szabályzat* feltételeinek megfelelő természetes vagy jogi személy is igényelheti. Feltéve, ha az adott név általa történő használata nem jogellenes, megtévesztő, illetve megbotránkozást vagy félelmet keltő. A vonatkozó irodalom szerint a gyakorlatban előfordul(t), hogy egyes önkormányzatok engedélyhez próbálták kötni a településnévvel azonos karakterekből álló szó (annak ragozott, toldalékos stb.) változatának *domain* névbe való felvételét, más önkormányzatok a településnév *domain névként* való használatért használati díjat számítanak fel. De olyan is előfordult, hogy a település nem tudta elérni a *településnév .hu domain név* felvételét, mert azt már más, a *Domainregisztrációs Szabályzat* vonatkozó rendelkezésének az életbe lépését megelőzően lefoglalta.

A településnév felvétele *domain* névbe ugyanakkor nemcsak a közvetlenül a *.hu* alá delegált *domain névre* vonatkozik, hanem ettől szélesebb (pl: *.eu, .com*), azaz maga a „védett tartalom” terjedelme is kérdéses. Településnevet is magában foglaló *domain név* esetleges engedélyezésének önkormányzati rendeletbe foglalása felveti azt a kérdést is, hogy miként viszonyul mindez a *Jat. 6. § (1) bekezdésében* foglalt azon szabályhoz, hogy az önkormányzati rendelet területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki. Látható tehát, hogy összetett kérdésről van szó, így a felmerülő ügyek kapcsán esetről-estire lehet majd állást foglalni az alkalmazott megoldás törvényességéről.”

### 2.3. Megállapítások

A vizsgált önkormányzati rendelet tartalma szerint *önkormányzati hatósági ügyet szabályoz.*

2017/1.

Érzelhető, hogy a képviselő-testület figyelmen kívül hagyta az önkormányzati hatósági ügy szabályaira vonatkozó egyes törvényi követelményeket. Ugyanis a *Ket.*<sup>44</sup> szerint, jogszabályban kell megjelölni az elsőfokú, továbbá a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot. Önkormányzati hatósági ügyben a fellebbezés elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, ha az elsőfokú döntést nem a képviselő-testület hozta. Átruházott hatáskör esetén a fellebbezés nem zárható ki.<sup>45</sup>

A *Ket. rendelkezése* úgy szól, hogy a *közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok* e törvény rendelkezéseitől kizárólag akkor térhetnek el, ha azt e törvény kifejezetten megengedi, továbbá jogszabály az e törvényben nem szabályozott, de e törvény szabályaival összhangban álló kiegészítő jellegű rendelkezéseket állapíthat meg.<sup>46</sup> A vizsgált önkormányzati rendeleti szabályozás tartalma szerint nem tekinthető kiegészítő jellegű rendelkezésnek, ezért a *Ket. szabályaival* ellentétes rendelkezés törvényt sértést eredményez. A *normavilágosság elvét* sértő az olyan szabályozás, mely a képviselő-testület engedélyét írja elő, ugyanakkor az önkormányzati bizottság számára biztosít döntéshozatali hatáskört. A *Ket. szabályai* szerint az engedélyezés a határozathozatal talmát határozza meg. Helyesen a *képviselő-testület engedélye* helyett az *önkormányzati engedély* kifejezés reprezentálja a helyi jogalkotói akaratot. Azzal a megfogalmazással, hogy a képviselő-testület engedélyét írja elő, egyben a közigazgatási döntéshozót jelöli ki. A képviselő-testület döntése ellen ugyanakkor fellebbezés nem, hanem bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 19.§, 107.§

<sup>45</sup> Ket. 100. § (1) bekezdés a) pont szerint nincs helye fellebbezésnek a döntés ellen, ha az ügyben törvény azt kizárja

<sup>46</sup> Ket. 13. § (4),(6) bekezdés

<sup>47</sup> Ket. 100. § (1) bekezdés f) pont alapján nincs helye fellebbezésnek a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen. 100. § (2) bekezdés szerint az (1) bekezdés a), c)–h) pontjában meghatározott esetben az elsőfokú döntés bírósági felülvizsgálatának van helye.



Az önkormányzatok felé jelezni kell, hogy az eddig ismertetett eljárási szabályok a *Ket. helyébe lépő az általános közigazgatási rendtartásról szóló*<sup>48</sup> - 2018. január 1. napjával hatályos – új törvény, az önkormányzati hatósági ügyek és eljárás tekintetében alapvetően a jelenleg hatályos szabályokat követi. E tekintetben is indokolt a helyi rendelet felülvizsgálata.

Az *igazgatási szolgáltatási díj* önkormányzati rendeleti szabályozása felhatalmazás hiányában nem megalapozott. Az *illetékekről szóló törvény*<sup>49</sup> szerint öröklés, ajándékozás és visszterhes vagyonátruházás esetén vagyonszerzési illetéket, a *közigazgatási hatósági és bírósági eljárásért eljárási illetéket* vagy az e törvényben meghatározott módon, de külön jogszabályban megállapított igazgatási, bírósági szolgáltatási díjat, a cégbíróságok törvényességi felügyeleti tevékenységéért felügyeleti illetéket kell fizetni. Az *Itv. 67. §* határozza meg az egyes közigazgatási hatósági eljárásokért fizetendő *igazgatási szolgáltatási díj* megállapítására vonatkozó jogszabályok tartalmát érintő keretszabályokat. Többek között azt is, hogy a díj összegének alapjául szolgáló költségszámítást a szakmai tevékenység irányításáért felelős miniszter az általa vezetett minisztérium, valamint az eljáró hatóság a saját honlapján közzéteszi. Az önkormányzatokért felelős *belügyminiszter* olyan költségszámítást nem tett közzé, amely az önkormányzati hatósági ügyek igazgatási szolgáltatási díját érintené. Önkormányzat igazgatási szolgáltatási díj megállapítására felhatalmazást nem kapott.

Az *általános forgalmi adóra* vonatkozó önkormányzati rendeleti szabályozás hatásköri túllépés, illetve fogalmi zavar, mert az *ÁFA törvény értelmében*<sup>50</sup> a közigazgatási jogalkalma-

zói tevékenység nem minősül az adó hatálya alá tartozó tevékenységnek.

A helyi szabályozás jogszerűsége érdekében indokolt a felülvizsgálat.

### 3. Sajátos gazdálkodási tárgyú rendelet

#### 3.1. A helyi rendelet szabályozási tárgyköre

Az önkormányzat önálló rendeletben szabályozza az *önkormányzati pénzeszközökből, és támogatásból történő olyan beszerzések eljárási rendjét*, amelyek nem esnek a közbeszerzési törvény<sup>51</sup> hatálya alá. Az önkormányzat a *bevezető* rendelkezések szerint a rendeletét eredeti jogalkotói jogkörben alkotta meg.

#### 3.2. Megállapítások

a) Az *államháztartásról szóló törvény és végrehajtási rendelete*<sup>52</sup> támogatás alatt az államháztartás központi vagy önkormányzati alrendszeréből, bármilyen formában, *ellenérték nélkül nyújtott juttatást* tekinti. A helyi rendelet kizárólag beszerzésekről szól, juttatásokról nem rendelkezik. Megállapítható az is, hogy a juttatásokra vonatkozóan korábban sem tartalmazott rendelkezést, mivel erre vonatkozó módosításnak nyoma sincs a rendeletben. Megtévesztő tehát a rendelet tárgyi hatálya.

b) Az önkormányzati rendelet szerint a *személyi hatály* kiterjed az *önkormányzatra*, és - a társulások kivételével - az önkormányzat által alapított *költségvetési szervekre*.

Az *Ávr.*<sup>53</sup> szerint a költségvetési szerv vezetője *belső szabályzatban* rendezi a működéséhez kapcsolódó, pénzügyi kihatással bíró, jogszabályban nem szabályozott kérdéseket, így

<sup>48</sup> Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.)

<sup>49</sup> 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 1. § (1) bekezdése

<sup>50</sup> Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 7. § (1) bekezdés: Nem gazdasági tevékenység és *nem eredményező adóalanyiságot* a Magyarország Alaptörvénye által, illetőleg az annak felhatalmazása alapján megalkotott jogszabály alapján közhatalom gyakorlására jogosított személy, szervezet által ellátott közhatalmi tevékenység. (2) Közhatalmi tevékenység különösen a *jogszabály-alkotási*, az igazságszol-

gáltatási, az ügyési, a védelmi, a rendvédelmi, a külügyi és igazságügyi igazgatási, a *közigazgatási jogalkalmazói*, a hatósági ellenőrzési és pénzügyi ellenőrzési, a törvényességi felügyeleti és ellenőrzési, az államháztartási, európai uniós és egyéb nemzetközi támogatás elosztásáról való döntési tevékenység.

<sup>51</sup> 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.)

<sup>52</sup> az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) és végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII.31.) Korm. rendelet (Ávr.)

<sup>53</sup> Ávr. 13. § (2) bekezdés b) pontja

különösen a beszerzések lebonyolításával kapcsolatos eljárásrendet.

Az önkormányzati rendelet tehát sérti az *Ávr. rendelkezését*, mert elvonta a költségvetési szerv vezetőjének hatáskörét. Az *Alaptörvény*<sup>54</sup> értelmében az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes más jogszabállyal. Ily módon akár *alaptörvény ellenes*<sup>55</sup> szabályozásról beszélhetünk.

c) Azon önkormányzati rendelkezés, mely szerint a beszerző (a polgármester) az eljárást a *szereződés megkötésére vagy teljesítésére képtelenné válása miatt eredménytelené nyilváníthatja*, nem egyértelmű, mert a polgármester nem a saját, hanem az önkormányzat nevében köt szerződést, és a teljesítés realizálása szintén önkormányzat felelőssége, hatásköre, mely alatt a képviselő-testület értendő.<sup>56</sup>

A világos és közérthető szabályozás a *jogalkotásról szóló törvény*<sup>57</sup> egyik alapvető követelménye.

d) A *jogalkotásról szóló törvény*<sup>58</sup> előírja, hogy *közjogi szervezetszabályozó* eszközként *normatív határozatban* szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését. Lehetősége van tehát az önkormányzatnak arra, hogy szervei tekintetében normatív határozatban határozza meg a beszerzések rendjét, eljárási szabályait. A normatív határozat közzététele a helyben szokásos módon bárki számára biztosítja annak megismerését.

e) A képviselő-testület rendeletalkotási hatáskörét önmagában nem alapozza meg az a körülmény, hogy olyan beszerzések eljárást

szabályozza, amely nem tartozik a közbeszerzési törvény hatálya alá. Az első, *búszkával* *érel* *ezelőtti* közbeszerzési törvényi szabályozás az önkormányzat *közbeszerzési eljárására* vonatkozó előírásokat *helyi rendeletalkotás* körébe utalta. A jelenleg hatályos törvény nem rendeletalkotásra, hanem *szabályzatkészítésre* vonatkozó előírást tartalmaz. E szerint a *Kbt.*<sup>59</sup> előírja, hogy az ajánlatkérő köteles meghatározni a közbeszerzési eljárásai előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét, a nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyek, valamint szervezetek felelősségi körét és a közbeszerzési eljárásai dokumentálási rendjét, összhangban a vonatkozó jogszabályokkal. Ennek körében különösen meg kell határozni az eljárás során hozott döntésekért felelős személyt, személyeket, vagy testületeket. Ha az ajánlatkérő nem rendelkezik általános jellegű, *közbeszerzési szabályzattal*, vagy a szabályzattól - az abban meghatározott módon - való eltérés feltételei fennállnak, legkésőbb az adott közbeszerzési eljárás előkészítését megelőzően kell meghatározni a szabályzat tartalmára vonatkozó eljárási kérdéseket.

Míndezekből következően sem a *Kbt.* hatálya alá tartozó, sem ezen értékhatár alatti eljárás nem tartozik a helyi jogalkotás tárgykörébe.

#### **4. Kivételes személyi hatály hibás meghatározása a közösségi együttélés szabályozásakor**

##### **4.1. Önkormányzati rendeleti szabályozás**

*A vizsgált önkormányzati rendelet*<sup>60</sup> hatálya kiterjed minden *12. életévét betöltött természetes személyre*, aki a község közigazgatási területén a rendeletben meghatározott, a *közösségi együttélés* szabályaival ellentétes magatartások valamelyikét elköveti.

Előírja a helyi rendelet azt is, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő az a szabálysértésnek, vagy bűncselekménynek nem minősülő magatartás, amelyet a rendelet

<sup>54</sup> Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés

<sup>55</sup> T cikk (3) bekezdés: Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

<sup>56</sup> *Mötv. 41. § (1) A helyi önkormányzat jogi személy, a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A képviselő-testületet a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester képviseli.*

<sup>57</sup> Jat. 2. § (1): A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.

<sup>58</sup> Jat. 23. § (2) bekezdés  
2017/1.

<sup>59</sup> Kbt. 27. § (1)-(2) bekezdés

<sup>60</sup> Az önkormányzat 2016. november 30-án alkotta meg a vizsgált rendeletét.

a közösségi együttélés alapvető szabályai megsértésének minősít. Kimondja, hogy nem állapítható meg közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartás, ha a tevékenység, vagy mulasztás szabálysértést, bűncselekményt valósít meg, úgyszintén, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírság alkalmazását rendeli el.

A rendelet szerint a közösségi együttélés alapvető szabályainak megszegése esetén természetes személlyel szemben 200.000,- forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabásának van helye. *Fiatalkorúval szemben közigazgatási bírságot* csak abban az esetben lehet kiszabni, ha önálló jövedelemmel vagy vagyonnal rendelkezik, kivéve, ha az önálló jövedelemmel vagy vagyonnal nem rendelkező fiatalkorú vagy törvényes képviselője a bírság megfizetését vállalja. Az eljárás alá vont fiatalkorú meghallgatása nem mellőzhető.

#### 4.2. Központi jogszabályok

A *Btk.*<sup>61</sup> szerint nem büntethető, aki a büntetendő cselekmény elkövetésekor *a tizennegyedik életévét nem töltötte be*, kivéve az emberölés, az erős felindulásban elkövetett emberölés, a testi sértés, a terrorcselekmény, a rablás és a kifosztás elkövetőjét, ha a bűncselekmény elkövetésekor a tizenkettedik életévét betöltötte, és az elkövetéskor rendelkezett a bűncselekmény következményeinek felismeréséhez szükséges belátással.

A *szabálysértésekről szóló törvény*<sup>62</sup> szerint fiatalkorú az, aki a szabálysértés elkövetésekor a

*tizennegyedik életévét betöltötte, de a tizennyolcadikat még nem.*

A *Ket.*<sup>63</sup> szerint kiskorú személy: a *Polgári Törvénykönyv szerinti kiskorú személy.*

A *Polgári Törvénykönyv*<sup>64</sup> szerint kiskorú az, aki a *tizennyolcadik életévét nem töltötte be*. A kiskorú a házasságkötéssel nagykorúvá válik. Ha a házasságot a bíróság a cselekvőképesség hiánya vagy a kiskorúság miatt szükséges gyámhatósági engedély hiánya miatt érvénytelennek nyilvánítja, a házasságkötéssel szerzett nagykorúság megszűnik. A házasságkötéssel megszerzett nagykorúságot a házasság megszűnése nem érinti. Korlátozottan cselekvőképes az a kiskorú, aki a tizennegyedik életévét betöltötte és nem cselekvőképtelen.

A *Jat.* értelmében a jogszabály személyi hatálya<sup>65</sup> önkormányzati rendelet esetében a helyi önkormányzat közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki. A jogszabály személyi hatályát a jogszabályban akkor kell kifejezetten meghatározni, ha az az előzőek szerinti eltérő személyi körre terjed ki.

#### 4.3. Megállapítások

A) Az önkormányzati rendelet a *személyi hatályt* kizárólag a tizenkettő év feletti természetes személyekre terjeszti ki, tehát eltér a *Jat.* általános rendelkezésétől, ezért kerül a rendeletbe a személyi hatályra vonatkozó szakasz. Ugyanakkor a szabályozás tárgya *önkormányzati hatósági ügynek* minősül, amelyre a *Ket.* szabályait kell alkalmazni. A jogszabályi háttér ismertetése kapcsán egyértelműen a *Ket.* mondja ki a kiskorúság meghatározásának jogi ismervét, amelyet a *Ptk.* szabályai szerint kell értelmezni. A *Ptk.* a kiskorúság határát főszabályként tizennyolcadik életév alatt határozta meg. Ebből következően jogszerűen nem térhet el az önkormányzat a törvényben előírtaktól. Olyan törvényi felhatalmazás nincs, amely az eltérést lehetővé teszi.

<sup>61</sup> A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) 16. § szerint nem büntethető, aki a büntetendő cselekmény elkövetésekor a tizennegyedik életévét nem töltötte be, kivéve az emberölés [160. § (1)-(2) bekezdés], az erős felindulásban elkövetett emberölés (161. §), a testi sértés [164. § (8) bekezdés], a terrorcselekmény [314. § (1)-(4) bekezdés], a rablás [365. § (1)-(4) bekezdés] és a kifosztás [366. § (2)-(3) bekezdés] elkövetőjét, ha a bűncselekmény elkövetésekor a tizenkettedik életévét betöltötte, és az elkövetéskor rendelkezett a bűncselekmény következményeinek felismeréséhez szükséges belátással.

<sup>62</sup> A szabálysértésekről a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szt.) 27. § (1) bekezdés 2017/1.

<sup>63</sup> Ket. 172. § q) pontja

<sup>64</sup> A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:10. §

<sup>65</sup> Jat. 6. § (2)-(3) bekezdés

A *személyi hatály leszállítása* természetes személyekre a közösségi együttélés szabályainak számos tényállási eleme tekintetében akár diszkriminatívnek tűnhet.

B) A *Ket.*<sup>66</sup> szerint a helyi önkormányzat képviselő-testületének rendelete alapján megállapítható *közigazgatási bírság felső határa* – a jogsértő személyétől függően – természetes személyek esetén kétszázezer forint, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén kétmillió forint lehet. A közigazgatási bírság felső határát az önkormányzati rendeletben a jogsértés jellegével arányban kell megállapítani.

A *Ket.* a bírság felső határát rögzíti, amely fölé az önkormányzat a mérték tekintetében nem mehet. Ugyanakkor azt is meghatározza, hogy a bírság felső határát a jogsértés jellegével arányban kell szabályozni, melynek az önkormányzat nem tesz eleget, mivel valamennyi büntetendő tényállásra egy bírságtételt vonatkozik. Így nem tesz az önkormányzat különbséget az állattartási szabályok megszegése, a hirdető berendezések, a közterület használat szabályainak stb. megsértésénél.

A 2018-ban hatályba lépő új *általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény* a közigazgatási bírság és annak önkormányzati rendeleti szabályozását mellőzi, melynek oka a törvény indokolása szerint a rendszeridegenségben rejlik, anyagi jogi természete miatt inkább az *Mötv.* szabályozási körébe illeszkedik.

C) Fiatalkorúakra vonatkozó külön szabályozás lehetőségére az önkormányzat felhatalmazást nem kapott sem a *Ket.-ben*, sem az *Mötv.-ben*. A vizsgált önkormányzati rendelkezés törvényi szabályoktól való eltérése helytelen, módosítása szükséges.

Az önkormányzati rendelet hibáit leginkább helyes jogalkalmazással lehet még a felülvizsgálat előtt kiküszöbölni.

## 5. A közalkalmazottak visszatérítendő lakáscélú támogatásának hibás rendeleti szabályozása

### 5.1. Önkormányzati rendeleti szabályozás

A vizsgált rendelet bevezető rendelkezése szerint: az önkormányzat képviselő-testülete *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 143. § (4) bekezdés* valamint az *állambáztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 23. §-ban* kapott felhatalmazás alapján a *községi önkormányzat intézményeiben foglalkoztatottak lakásépítésének – és vásárlásának támogatására vonatkozó szabályokat* az alábbiak szerint állapítja meg:

E rendelet hatálya kiterjed a község önkormányzata intézményeiben foglalkoztatott *közalkalmazottakra*.

A támogatás mértékéről és egyéb feltételeiről a *polgármester dönt* minden hónap utolsó hetében.

### 5.2. Központi jogszabályok

A lakáscélú munkáltatói juttatások szabályozása több, egymással összefüggő jogszabályban található.<sup>67</sup> Nem minden munkáltatónak áll módjában vissza nem térítendő támogatást adni munkavállalói részére. Ebben az esetben a munkáltató kamatmentes vagy kedvező kamatozású kölcsön nyújtásával is segítheti munkavállalóját.

Az *Szja törvény* alapján<sup>68</sup> lakáscélú kölcsön lakás építéséhez, vásárlásához, bővítéséhez, korszerűsítéséhez (pl. komfortfokozat növelése, külső szigetelés, nyílászárók cseréje stb.), vagy bármely, az említett célra hitelintézet, vagy korábbi munkáltatótól felvett hitel visszafizetéséhez, törlesztéséhez nyújtható. Az adómentesség feltétele, hogy a munkáltató a kölcsönt hitelintézet útján fo-

<sup>67</sup> A jogszabályok közül kiemelendő: a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I.31.) Korm. rendelet, a munkáltatói lakáscélú támogatás részletes szabályairól 15/2014. (IV. 3.) NGM rendelet tartalmaz előírásokat, figyelemmel a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja.) 1. melléklet 2/2.7. pontban foglalt felhatalmazásra.

<sup>68</sup> 72. § (4) f) pontja

<sup>66</sup> Ket. 94/A. § (1a) bekezdés 2017/1.

lyósítsa, továbbá a lakás nem haladja meg a lakás célú támogatásokról szóló *Korm. rendeletben* meghatározott, méltányolható lakásigény mértékét.<sup>69</sup>

A *Munkatörvénykönyvről szóló törvény*<sup>70</sup> szerint munkáltató az a jogképes személy, aki munkaszerződés alapján munkavállalót foglalkoztat.

A *közalkalmazottakról szóló törvény*<sup>71</sup> alapján a közalkalmazotti jogviszonnyal összefüggő kérdéseket törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet, továbbá *kollektív szerződés* és *közalkalmazotti szabályzat* rendezi.

### 5.3. Megállapítások

A) Az önkormányzati intézményekben foglalkoztatott *közalkalmazottak* munkáltatói jogait az *intézményvezető* gyakorolja. Az intézményvezető feletti munkáltatói jogkört gyakorló képviselő-testület dönthet a vezető esetleges lakáscélú munkáltatói kölcsöne tekintetében. Az önkormányzat intézményei felett a *képviselő-testület irányítói jogkört*<sup>72</sup> gyakorol.

<sup>69</sup>

[https://mkvkok.hu/a\\_munkaltatoi\\_lakascelu\\_tamogatasok\\_1\\_resz](https://mkvkok.hu/a_munkaltatoi_lakascelu_tamogatasok_1_resz)

<sup>70</sup> 2012. évi I. törvény 33. §

<sup>71</sup> 1992. évi XXXIII. törvény 2. § (1) bekezdése

<sup>72</sup> *Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 9. §* Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a költségvetési szerv irányítása a következő hatáskörök gyakorlását jelenti: a) a költségvetési szerv alapítása, átalakítása és megszüntetése, ideértve az alapító okirat és annak módosítása, valamint a megszüntető okirat kiadására vonatkozó hatáskör gyakorlását, b) a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása, c) a költségvetési szerv vezetésére kinevezés vagy megbízás adása, a költségvetési szerv vezetőjének felmentése vagy a vezetői megbízás visszavonása, és - ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik - a költségvetési szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása, d) a költségvetési szerv gazdasági vezetőjének kinevezése vagy megbízása, felmentése vagy megbízásának visszavonása, e) a költségvetési szerv tevékenységének törvényességi, szakzszerűségi és hatékonysági ellenőrzése, f) a költségvetési szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás, g) jogszabályban meghatározott esetekben a költségvetési szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása, h) egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására, i) jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés, és j) a költségvetési szerv kezelésében lévő közérdekelő adatok és közérdekelő nyilvános adatok, valamint a c)-i) pont szerinti irányítási hatáskörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.

2017/1.

rol, amely csupán a vezető tekintetében jelent munkáltatói jogkört.

A közalkalmazott közalkalmazotti jogviszonyából eredő jogait, kötelezettségeit központi jogszabályokon túl *kollektív szerződés, illetve közalkalmazotti szabályzat* rendezi. Önkormányzati rendelet alkotására, konkrétan a közalkalmazotti jogviszonyt érintő munkáltatói lakáscélú támogatás szabályozására az önkormányzatnak jogszerű lehetősége nincs. Az önkormányzat intézményeiben foglalkoztatott közalkalmazottak munkáltatói lakás célú támogatása pedig nem tekinthető helyi társadalmi viszonynak.

Az önkormányzat alapítói jogkörében *normatív határozatban* meghatározhatja a lakáscélú támogatásra vonatkozó elvi kérdéseket, melyet a közszolgálati szabályzatban érvényesülhetnek.

B) A polgármester döntési hatáskörének rendeleti szabályozása jogsértő, mert a polgármester a közalkalmazottaknak nem munkáltatója. A vezető tekintetében volna lehetőség arra, hogy a képviselő-testület a lakáscélú támogatás elbírálását a polgármesterre átruházza. Hatáskör átruházás lehet eseti, vagy általános, eseti ügyben a képviselő-testület határozattal, általános jelleggel az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában rendelkezhet.<sup>73</sup>

### 5.4. Javaslat

A vizsgált önkormányzati rendelet felülvizsgálata indokolható akár az önkényes jogalkotás elkerülése érdekében is. Az önkormányzati intézményekben foglalkoztatott közalkalmazottak lakáscélú támogatásának forrását a költségvetési rendeletben biztosíthatja a képviselő-testület.

<sup>73</sup> *Mötv. 53. § (1) b) pont: A képviselő-testület a működésnek részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik a képviselő-testület átruházott hatásköreinek felsorolásáról*

## 6. Sajátos rendeleti szabályozás lehetősége munkáltatói intézkedésekre

A *közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény*<sup>74</sup> hatálya kiterjed a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatala, közterület-felügyelete, a közös önkormányzati hivatala (a továbbiakban: képviselő-testület hivatala) köztisztviselőjének és közszolgálati ügykezelőjének *közszolgálati jogviszonyára*, továbbá a főállású polgármester, alpolgármester foglalkoztatási jogviszonyára is.

A *munkáltatói jogokat*, ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a *közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője*, illetve a képviselő-testület *gyakorolja*.<sup>75</sup>

Az *Mötv.*<sup>76</sup> szerint a képviselő-testület és szervei működésének elősegítése, előkészítése és végrehajtása a *képviselő-testület hivatalának feladata*. A hivatalt a képviselő-testület hozza létre, a polgármester irányítja, és a *jegyző vezeti*. A képviselő-testület egyrészt a munkáltató szerv, másrészt munkajogi jogszabályok alkotója is. E kettős funkció rejt magába némi kétséget a felől, hogy helyes elgondolás-e a törvényhozó részéről ez a megoldás? Ennek eldöntéséhez áttekintjük a *Kttv.-nek* a helyi jogalkotás tárgykörébe utalt rendelkezéseit, és az önkormányzati rendeletek megoldásait.

Az önkormányzati ágazat sajátossága már 1992. óta,<sup>77</sup> hogy az önkormányzati hivatalban foglalkoztatott köztisztviselők számára különféle juttatások megállapításának lehetőségét biztosította a *Ktv.*, melyeket a képviselő-testület *helyi rendeletben* szabályozhatott.

Jelenleg a *Kttv.* keretei között az önkormányzati képviselő-testület *rendeletben szabályozza* a juttatásokkal és támogatásokkal összefüggésben a szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatásokat, szociális és kegyeleti támogatásokat.<sup>78</sup> E mellett még további témakö-

rök találhatók a törvényben, mely önkormányzati rendeleti szabályozásra utal a nélkül, hogy rendeletalkotás tárgyára és kereteire konkrét felhatalmazást határozná meg. A *Kttv.* hibás gyakorlatot honosít meg a *Jat. szabályainak* megszegésével. Nem különben az önkormányzatok részéről is tapasztalható jogalkotási hiba. A *Kttv.* szabályainak végrehajtásánál *sajátos helyi megoldásokkal* találkozhatunk, többek között, amikor az önkormányzatok olyan munkáltatói intézkedésről is *rendeletben* szabályoznak, amikor a *Jat. szerint* elegendő lenne *normatív határozat* a polgármesteri hivatal működési rendjét érintő kérdések rendezésére.

Megvizsgáljuk tehát a *Kttv.* azon szakaszait, melyek helyi rendeleti szabályozásra utalnak, példákkal színesítjük a helyi megoldások bemutatásával a szabályozási eseteket.

### 6.1. Kttv. helyi rendeleti szabályozásra utaló témakörei

#### 6.1.1. Munkaszüneti nap meghatározása közszolgálati tisztviselők napjára

A *Kttv.*<sup>79</sup> értelmében munkaszüneti nap: január 1., március 15., húsvéthétfő, május 1., pünkösdhétfő, augusztus 20., október 23., november 1. és december 25–26. Ezen kívül a *Kttv.* szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete *egy további munkaszüneti napot állapíthat* meg a képviselő-testület hivatala köztisztviselője számára a Közszolgálati Tisztviselők Napja, július 1-je, alkalmából. Ennek feltétele, hogy az önkormányzat saját bevételéből finanszírozza a többletköltségeket, és *rendeletben rendelje* el a munkaszüneti napot.

<sup>79</sup> Kttv. 93. § (1) Munkaszüneti nap: január 1., március 15., húsvéthétfő, május 1., pünkösdhétfő, augusztus 20., október 23., november 1. és december 25–26.

(2) A helyi önkormányzat képviselő-testülete a 232/A. §-ban foglaltak szerint egy további munkaszüneti napot állapíthat meg.

Kttv. 232/A. § (1) A helyi önkormányzat képviselő-testülete – a (2) bekezdésben foglalt feltétellel – rendeletben rendelkezhet arról, hogy a képviselő-testület hivatala köztisztviselője számára a Közszolgálati Tisztviselők Napja, július 1-je, munkaszüneti nap. (2) A helyi önkormányzat képviselő-testületének az (1) bekezdés szerinti rendelkezése esetén az azzal összefüggésben keletkező többletköltségek fedezetét a helyi önkormányzat saját bevétele biztosítja.

<sup>74</sup> A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) 1. § e) pontja

<sup>75</sup> Kttv. 227. § (1) bekezdés

<sup>76</sup> Mötv. 84. §

<sup>77</sup> A köztisztviselőkről szóló 2012. február 28-ig hatályos 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.)

<sup>78</sup> Kttv. 237. §

2017/1.

Az *Njt.-ben*<sup>80</sup> rögzített önkormányzati szabályozások:

~ „A Képviselő-testület a Közszolgálati Tisztviselők Napját, július 1-jét munkaszüneti nappá nyilvánítja.”

~ A Polgármesteri Hivatal köztisztviselői számára a Közszolgálati Tisztviselők Napja, július 1-je, munkaszüneti nap. Az ezzel összefüggésben keletkező többletköltségek fedezetét az önkormányzat saját bevétele biztosítja.

~ A képviselő-testület a Hivatal köztisztviselői számára a Közszolgálati Tisztviselők Napját - július 1-jét - munkaszüneti nappá nyilvánítja.

A *Kttv.-ben* kitérő a cél elérése tekintetében a helyi jogszabály alkotása helyett elegendő a normatív határozati forma, mely a *Jat.* szerint megfelelő lenne a helyes jogalkalmazáshoz. Láthatóan finanszírozási okok miatt történt a közszolgálatban dolgozók hagyományos ünnepének (korábban 1996-tól 2011-ig Köztisztviselők Napja) megkülönböztetése a szerint, hogy állami, vagy önkormányzati szféra dolgozójáról van-e szó. A törvényhozás részéről a végrehajtó hatalom területi közigazgatási szerveinek hátrányos megkülönböztetése - a közösség szolgálatáért tett tevékenységük elismerésénél- hibás megoldás.

Az sem elfogadható, hogy csupán azon településeken jeles nap a július 1-je, ahol a képviselő-testület rendeletet hoz erről.

Az önkormányzati szabályozás jellemzően a köztisztviselők számára nyújtott támogatásokról szóló rendelet szabályai között foglal helyet, de találkozhatunk önálló tárgykörű rendeleti szabályozással is.<sup>81</sup>

<sup>80</sup> A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. §-a alapján a Nemzeti Jogszabálytár internetes felületén közze kell tenni a még hatályba nem lépett önkormányzati rendeletek 2013. június 30. után kihirdetett szövegét. Egységes szerkezetű szöveggel közze kell tenni továbbá valamennyi, 2013. június 30. után kihirdetett, és a lekérdezés napján hatályos rendeletet, illetve ezek megelőző és következő egy-egy időállapotát.

<sup>81</sup> Kenderes Önkormányzat Képviselő-testületének 5/2017.(II.16.) önkormányzati rendelete a Közszolgálati Tisztviselők Napjáról; Kapuvár Városi Önkormányzat Képviselő-testületének 4/2017 (II.1.) önkormányzati rendelete a közszolgálati tisztviselők napja, július 1-je munkaszüneti nappá nyilvánításáról 2017/1.

Az önkormányzatok részéről felesleges a rendeletekben megismételt azon szabályozás, amely a költségfedezetről szól, mert ezt a feltételt maga a *Kttv.* írja elő, ezért a jogalkotás során a törvény rendelkezésének ismétlése nem jogszerű. A jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.<sup>82</sup>

### 6.1.2. Tárgyévi illetménykiegészítés

A helyi önkormányzat *rendeletben* egységesen valamennyi felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselőnek a tárgyévre illetménykiegészítést állapíthat meg, amelynek mértéke a köztisztviselő alapilletményének

- a) megyei önkormányzatnál, a megyei jogú városnál legfeljebb 40%-a,
- b) községi önkormányzatnál legfeljebb 20%-a,
- c) az a) és b) pontban nem szereplő önkormányzatnál legfeljebb 30%-a.

A helyi önkormányzat *rendeletben* illetménykiegészítést állapíthat meg egységesen valamennyi érettségi végzettségű köztisztviselőnek, amelynek mértéke legfeljebb 20%.<sup>83</sup>

*Példák:*

~ Az érettségi végzettségű köztisztviselő 2017. évben alapilletménye 20%-ának megfelelő mértékű illetménykiegészítésre jogosult.

~ Az illetménykiegészítés mértéke mind a felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselők, mind a középiskolai végzettségű köztisztviselők esetében a köztisztviselő alapilletményének 20%-a.

~ A képviselő-testület a közszolgálati jogviszonyban álló köztisztviselők részére 2017. évre egységesen 10 %-os illetménykiegészítést állapít meg.

~ A középiskolai végzettségű köztisztviselők esetében 2017. évre vonatkozóan az illetménykiegészítés mértéke a köztisztviselő alapilletményének 11 %-a.

A példákban foglalt szabályozás eltérést mutat községek esetében is mind a mérték, mind a végzettség tekintetében. Jellemzően

<sup>82</sup> Jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 3. §

<sup>83</sup> Kttv. 234. § (3)-(6) bekezdés

középfokú végzettségűek a községi hivatalok köztisztviselői.

Az illetménykiegészítés megállapítása nem kötelező, kizárólag finanszírozási kérdés, ezért az önkormányzat diszfunkcionális működésére utal, amennyiben e célra nincs sem központi, sem helyi pénzügyi keret.

### 6.1.3. Szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatásokat

Az önkormányzati képviselő-testület a juttatásokkal és támogatásokkal összefüggésben *Kttv.* keretei között *rendeletben* szabályozza a szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatásokat, szociális és kegyeleti támogatásokat.<sup>84</sup>

*Önkormányzati szabályozási típusok:*

~ *Az e rendelet hatálya alá tartozók az alábbi egyéb szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatásokra, szociális és kegyeleti támogatásokra jogosultak:*

- a) *illetményelőleg;*
- b) *szociális támogatás;*
- c) *képzési, továbbképzési, nyelvtanulási támogatás,*
- d) *családalapítási támogatás,*
- e) *kegyeleti támogatás.*

(2) *Az (1) bekezdésben megállapított juttatások, támogatások feltételeit a jegyző a Községi Szabályzatban állapítja meg.*

~ *A községi jogviszonyban álló személyek részére a képviselő-testület a következő szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatásokat biztosítja: illetményelőleg, képzési, továbbképzési, nyelvtanulási támogatás, szemüveg (kontaktlencse) készítésének díjához történő – vissza nem térítendő – hozzájárulás.*

*A Hivatal köztisztviselői és munkavállalói részére nyújtandó juttatások tekintetében az egyes juttatások mértékére, feltételeire, elbírálására és elszámolására, visszafizetésére vonatkozó részletszabályokat a jegyző a Községi Szabályzatban állapítja meg a költségvetési rendeletben meghatározott keret terhére.*

Az önkormányzati rendeletek szabályozási gyakorlata a példák kapcsán is láthatóan uta-

ló szabályozásra épül. E szerint a hivatal vezetője, a jegyző határozza meg a közszolgálati szabályzat keretei között a juttatások részletes szabályait, természetesen ezt a *Kttv.* és az önkormányzat költségvetési lehetőségeinek keretei között.

Az önkormányzati szabályozás rendeleti formája nem szükségszerű, helyette a normatív határozat is betöltheti a törvényi elvárásokat. Ilyen irányú törvénymódosítás indokolt lenne.

### 6.1.4. Címadományozási juttatás

A címzetes főjegyző számára a *költségvetési törvény* címadományozási juttatást állapíthat meg, amelynek fedezetét a központi költségvetés fejezeti kezelésű előirányzatként biztosítja. Abban az esetben, ha a költségvetési törvény címadományozási juttatást nem állapít meg, akkor a helyi önkormányzat *rendeletben* saját költségvetése terhére megállapíthat ilyen juttatást, azonban ennek összege nem haladhatja meg az illetményalap huszonnégy-szeresét.<sup>85</sup>

A 2017. évi költségvetési törvény<sup>86</sup> címadományozási juttatás fedezetére az önkormányzatok számára előirányzatot nem határoz meg. Ennek kapcsán a *Kttv.* szabályozás nem tud hatályosulni azoknál az önkormányzatoknál, ahol tehetséges és kiemelkedő szalmi munka folyik, de az önkormányzat költségvetése nem teszi lehetővé az elismeréshez az anyagiak biztosítását.

<sup>85</sup> *A címzetes főjegyzői cím adományozásának, a címre való jogosultság megszűnésének, a cím visszavonásának eljárási szabályairól, valamint a címadományozási juttatás kijelölésére vonatkozó szabályokról szóló 143/2012. (VII. 3.) Korm. rendelet 6. § (1) A címzetes főjegyzői címben, illetve címadományozási juttatásban részesítettek névjegyzékét, a cím visszavonását, a címre való jogosultság megszűnését, a címtől eltiltást a Hivatalos Értesítőben kell közzé tenni. (2) A címzetes főjegyzői címmel rendelkező köztisztviselő éves címadományozási juttatását minden év július 31-éig az általa megadott bankszámlára át kell utalni.*

<sup>86</sup> Magyarország központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény

<sup>84</sup> *Kttv.* 237. §  
2017/1.



### 6.1.5. Bankszámla-hozzájárulás<sup>87</sup>

A fizetési számlához kapcsolódóan a kormánytisztviselő részére legfeljebb havonta a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékű bankszámla-hozzájárulás adható.

A munkáltató viseli az illetmény fizetési számlára történő átutalásának vagy készpénzben történő kifizetésének a költségét.<sup>88</sup>

A képviselő-testület hivatalánál foglalkoztatott köztisztviselő részére a törvény szerinti bankszámla-hozzájárulás a helyi önkormányzat képviselő-testületének rendeletében meghatározott módon és mértékben nyújtható.<sup>89</sup>

*Önkormányzati rendeleti megoldásokra példák:*

~ *A Közös Önkormányzati Hivatalban foglalkoztatott köztisztviselő 2017. évben Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló törvényben meghatározott mértékű havi bankszámla-hozzájárulásra jogosult.*

~ *A Képviselő-testület a köztisztviselők részére 2017. évben 12.000 Ft/fő/év bankszámla-hozzájárulási átalányösszeget állapít meg, melynek kifizetésére tárgyév szeptember 30. napjáig kerül sor.*

~ *A köztisztviselő a közszolgálati jogviszonya fennállása alatt havonta a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékű bankszámla-hozzájárulásra (a továbbiakban: hozzájárulás) jogosult.*

~ *A köztisztviselők havonta 600 forint összegű bankszámla hozzájárulásra jogosultak. A támogatás kifizetése évente egyszer, november 30-áig az érintettek fizetési számlájára történő átutalással történik.*

Figyelemmel arra, hogy nem alanyi jogon járó költségterítésről szól a törvény, ezért csekély számú szabályozás található e tárgykörben. Érzékelhetően a törvényi mértéket határozzák meg az önkormányzatok.

<sup>87</sup> Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 59. § (5) bekezdés: A fizetési számlához kapcsolódóan törvény alapján az egy foglalkoztatottnak havonta adható bankszámla-hozzájárulás mértéke a 2017. évben legfeljebb 1000 forint.

<sup>88</sup> Kttv. 143. § (2)-(3) bekezdés

<sup>89</sup> Kttv. 216. § (7) bekezdés 2017/1.

### 6.2. Sajátos törvényi szabályozási tárgykör

A közigazgatásban közreműködők számára is szenzitív terület az illetmény ezen belül is az *illetményalap* szabályozása, mely a köztisztviselőkre vonatkozó rendelkezések között az önkormányzatok esetében 1992. július 1-től 2001-ig önálló szabályozási tárgykör volt. A köztisztviselői törvény<sup>90</sup> átfogó módosítása 2002-től zárta a helyi rendeleti szabályozást azzal, hogy azok a rendeletek maradnak és addig hatályban, amelyek az állami illetményalapot meghaladják, illetve be nem érik annak mértékét. Mindegy tíz év után a *Ktv.* 2012. február 28. napjával hatályát veszítette, tehát a *Jat.*<sup>91</sup> értelmében az érintett önkormányzatoknak ezzel egy időben intézkedni kellett a végrehajtási jogszabály hatályon kívül helyezéséről. Az önkormányzatok 2017. január 1-vel újból szabályozhatják e tárgykört, és emelhetik a központi illetményalapot, ha van rá pénzügyi fedezetük.

#### 6.2.1. Illetményalap

Az illetményalap összegét évente az állami költségvetésről szóló törvény<sup>92</sup> állapítja meg úgy, hogy az nem lehet alacsonyabb, mint az előző évi illetményalap.<sup>93</sup>

A *központi költségvetéséről szóló törvény*<sup>94</sup> szerint a helyi önkormányzat *képviselő-testülete* rendeletben a 2017. évben - az önkormányzat saját forrásai terhére - a képviselő-testület hivatalánál foglalkoztatott köztisztviselők vonatkozásában 2017. évben 38 650 forintnál magasabb összegben állapíthatja meg az illetményalapot. A magasabb illetményalap sze-

<sup>90</sup> 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.)

<sup>91</sup> *Jat.* 13. § (1) bekezdés: A felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése esetén – kivéve, ha egyidejűleg a tárgykör szabályozására azonos tartalommal új felhatalmazó rendelkezést alkottak – a hatályon kívül helyezéséről rendelkező jogszabályban intézkedni kell a végrehajtási jogszabály hatályon kívül helyezéséről vagy a végrehajtási jogszabály azon rendelkezésének a hatályon kívül helyezéséről, amely a felhatalmazás végrehajtására irányul.

<sup>92</sup> Magyarország központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 59.§ (6) bekezdése

<sup>93</sup> Kttv. 132. §

<sup>94</sup> Magyarország központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 59.§ (6) bekezdése

rint megállapított havi illetmény nem haladhatja meg a Központi Statisztikai Hivatal<sup>95</sup> által hivatalosan közzétett, a tárgyévvel megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszeresét.<sup>96</sup> Személyi illetmény esetén e bekezdés szabályai akként alkalmazandók, hogy pótlék ez esetben sem fizethető.

### 6.2.2. Önkormányzati rendeleti szabályozások

~ *A Hivatalban foglalkoztatott köztisztviselőkre vonatkozó illetményalap 40 600,- Ft.*

~ *A képviselő-testület a köztisztviselők illetményalapot 2017. január 1. napjától 44.000 forintban állapítja meg.*

~ *... Városi Önkormányzat Képviselő-testülete 2017. 01. 01-től a köztisztviselői illetményalap összegét 42.520 Ft-ban állapítja meg.*

~ *A köztisztviselői illetményalap mértéke 43.000,- Ft.*

~ *... Közös Önkormányzati Hivatalban foglalkoztatott köztisztviselők vonatkozásában a 2017. évben az illetményalapot 45 000 Ft-ban állapítja meg.*

~ *Közös Önkormányzati Hivatalnál foglalkoztatott köztisztviselőkre és közszolgálati ügykezelőkre vonatkozó illetményalap 50.000,- Ft.*

~ *Polgármesteri Hivatalnál foglalkoztatott köztisztviselők köztisztviselői illetményalapja 2017. évben 55.000 Ft.*

~ *A képviselőtestület a polgármesteri hivatalban foglalkoztatott köztisztviselők illetményalapját 58.000 Ft-ban határozza meg.*

~ *... Közös Önkormányzati Hivatal közszolgálati tisztviselőinek illetményalapját 2017. évben 65.000,- Ft-ban állapítja meg.*

### 6.2.3. Megállapítás

A vizsgált önkormányzatok által rendeletben megállapított illetményalap 40.600 - 65.000 Ft határok között változó mértékű, ami az állami illetményalap 5%-os és 70%-os arányú emelését eredményezi. Jelentős differencia van a szabályozás mértéke tekintetében, de ennél jelentősebb tény, hogy az önkormány-

zatok többsége nem tudott emelni az állami illetményalap mértékén. Ily módon a rendeleti szabályozás e tárgykörben csupán lehetőség maradt.

### 6.3. Önkormányzati rendeletalkotás a Kttv. felhatalmazása hiányában

A témavizsgálat során az önkormányzatok egy része az igazgatási szünet, a vezetői szintek meghatározása, a személyi illetmény és a jutalom megállapítása tárgykörben a rendeleti szabályozást választotta, holott ezekben az esetekben a Kttv. nem szól a rendeleti szabályozás lehetőségéről, ugyanakkor a Jat.<sup>97</sup> szerint a normatív határozat megfelelő lenne a szabályozásra.

#### 6.3.1. Igazgatási szünet

A képviselő-testület – a Kormány ajánlásának figyelembevételével – a rendes szabadság kiadására igazgatási szünetel<sup>98</sup> rendelhet el. Az ilyen módon kiadott rendes szabadság nem haladhatja meg a köztisztviselő adott évre megállapított alapszabadságának a háromötödét.<sup>99</sup>

*Önkormányzati rendeleti szabályozási esetek:*

<sup>97</sup> Jat. 23. § (2) bekezdés: Normatív határozatban szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését.

<sup>98</sup> Kttv. 232. § (3) bekezdés

<sup>99</sup> 30/2012. (III.7.) Korm. rendelet 13. § (1) Az igazgatási szünet időtartama a) nyáron öt egybefüggő naptári hét, amely augusztus 20-át közvetlenül követő vasárnapig tart, b) télen két egybefüggő naptári hét, amely január 1-jét közvetlenül követő vasárnapig tart.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott igazgatási szünet időszaka alatt az esedékessége évében ki nem adott szabadság teljes egésze kiadható.

(3) A munkáltató az igazgatási szünet időszakára figyelemmel határozza meg a szabadságolási terv alapján kiadásra kerülő szabadságot.

14. § Az államigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője az igazgatási szünet alatt a szabadságot úgy adja ki, hogy biztosítsa a zavartalan ügymenetet és feladatellátást, valamint a lakossági ügyfélszolgálatlal rendelkező szervek esetében a folyamatos feladatellátást.

15. § A Kormány a Kttv. 232. § (3) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete, valamint a Kttv. 2. §-ában felsorolt szervek vezetője számára ajánlja igazgatási szünet elrendelése esetén az e rendeletben foglaltak figyelembevételét.

<sup>95</sup>

<https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/ker/ker1603.html>

<sup>96</sup> 253.800 Ft/hó 2016. január-március 2017/1.

~ *A 2017. év egyes napjaira vonatkozó munkavégzés alól történő mentesítésről és az igazgatási szünetekről szóló 6/2017 (I.31.) önkormányzati rendelet:*

~ *A Hivatal 2017. évi munkarendjében, a nyári időszakban az igazgatási szünet 2017. július 17. napjától 2017. augusztus 20. napjáig tart.*

~ *A Hivatal 2017. évi munkarendjében, a téli időszakban az igazgatási szünet 2017. december 21. napjától 2018. január 1. napjáig tart.*

### 6.3.2. Személyi illetmény

Az önkormányzati hivatalnál minősítéssel, ennek hiányában teljesítményértékeléssel alátámasztott, kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek a jegyző – a polgármester jóváhagyásával – a Kttv. 235. §-ában<sup>100</sup> foglaltak szerint *személyi illetményt* állapíthat meg.

*Példa:*

~ *Ör. 3. § (1) Személyi illetményt lehet megállapítani március 1. napjától annak a köztisztviselőnek, aki a Kttv. 235. §-ban foglalt feltételeknek megfelel.*

### 6.3.3. Vezetői szintek meghatározása rendeletben

A helyi önkormányzatnál a főjegyzői, jegyzői, aljegyzői kinevezésen túlmenően 3000-nél kevesebb lakosú településen – ide nem értve a városokat – *vezetői kinevezés nem adható*. A 3000–10 000 lakosú településen, valamint a 3000-nél kevesebb lakosú városokban *osztályvezetői szintnek* megfelelő vezetői kinevezés adható. A 10 000-nél több lakosú településen, valamint a megyei jogú városi önkormányzatnál, fővárosi

kerületi, fővárosi önkormányzatnál *osztályvezetői és főosztályvezető-helyettesi szintnek* megfelelő vezetői kinevezésen túl további vezetői kinevezés is adható.<sup>101</sup>

*Példák:*

~ *A hivatal „igazgatóság” szervezeti egységének vezetésével megbízott köztisztviselő megnevezése: igazgató, mely vezetői szint megfelel a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 236. § bekezdés (5) bekezdés c) pontjában meghatározott főosztályvezető-helyettesi vezetői szintnek.*

~ *A hivatal „osztály” szervezeti egységének vezetésével megbízott köztisztviselő megnevezése: osztályvezető, mely megfelel a Kttv. 236. § (5) bekezdés c) pontjában meghatározott osztályvezetői szintnek.*

Önkormányzati rendeleti szabályozásra törvényi felhatalmazás hiányában került sor, a törvényi szabályozáshoz kapcsolódó kiegészítő szabályként sem indokolt a rendeleti forma.

### 6.3.4. Jutalom

A Kttv.<sup>102</sup> szerint *kormánytisztviselő* az adott közszolgálati feladat kiemelkedő teljesítéséért, illetve feladatainak hosszabb időn át történő eredményes végzéséért a teljesítményértékelése alapján a *Kormány által meghatározottak szerint elismerésben, jutalomban részesíthető*.

A *hivatali szervezet vezetője* – ide nem értve a helyettesítést – rendkívüli, célhoz köthető feladatot állapíthat meg a kormánytisztviselő részére, amelynek teljesítése a munkakör ellátásából adódó általános munkaterhet jelentősen meghaladja (a továbbiakban: célfeladat). A *hivatali szervezet vezetője* a célfeladat eredményes végrehajtásáért – a kormánytisztviselő illetményén felül, írásban, a célfeladat megállapításakor vagy teljesítésének igazolásakor – *céljuttatást* határoz meg a megállapított személyi juttatások előírányzatán belül.

<sup>100</sup> Kttv. 235. § (1) *A képviselő-testület hivatalánál minősítéssel, ennek hiányában teljesítményértékeléssel alátámasztott, kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek az e törvényben meghatározott illetményrendszerre vonatkozó szabályoktól eltérő személyi illetményt állapíthat meg – a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke jóváhagyásával – a jegyző, illetve a főjegyző. A tárgyév március 1-jétől a következő év február végéig terjedő időszakra vonatkozó havi illetmény nem haladhatja meg a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyév megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tisztesítését.*

(2) *Személyi illetmény megállapítása esetén pótlék nem fizetendő.*

2017/1.

<sup>101</sup> Kttv. 236. § (5) bekezdés

<sup>102</sup> Kttv. 154. § (1)-(3) bekezdés

A *Kttv. szerint*<sup>103</sup> a képviselő-testület *határozatával jutalmat állapíthat* meg a polgármesternek meghatározott időszakban végzett munkája értékelése alapján. A jutalom évi mértéke nem haladhatja meg a polgármestert megillető illetmény vagy tiszteletdíj hat havi összegét.

*Példák:*

~ *A hivatal eredményes tevékenysége érdekében teljesített kiemelkedő munkavégzésért illetve a többlet teljesítmény elismeréseként a hivatal köztisztviselői jutalomban részesíthetők. Az eseti jutalomkeret éves mértékét a Képviselő-testület az éves költségvetésében határozza meg.*

~ *A köztisztviselő az adott közszolgálati feladat kiemelkedő teljesítéséért, illetve feladatának hosszabb időn át történő eredményes végzéséért pénz- vagy tárgyjutalomban részesíthető.*

~ *A köztisztviselő az adott közszolgálati feladat kiemelkedő teljesítéséért, illetve feladatainak hosszabb időn át történő eredményes végzéséért a teljesítményértékelése alapján, valamint megyei vagy országos kitüntetésben részesítése esetén az alábbi elismerésekben részesíthető:*

- a) pénz, vagy tárgyjutalom,
- b) hazai vagy külföldi jutalomműködés,
- c) a polgármester által adományozott névre szóló emléktárgy,
- d) a polgármester által alapított kitüntető cím, díj, oklevél, emléklap.

A jutalmazás önkormányzati rendeleti szabályozása nem tekinthető jogszerűnek. A polgármester esetében a *Kttv.* kifejezetten határozati formát ír elő a jutalmazásra vonatkozóan. Önkormányzati rendeletben az Alaptörvény<sup>104</sup> és az *Mötv.*<sup>105</sup> szerint szabályozható helyi kitüntetések és címek alapítása, adományozása, melyben a közszolgálatban dolgozók elismerésére is lehetőség van.

## 7. Az érdekeltségi célú juttatás

A *helyi adókról szóló törvény*<sup>106</sup> alapján a helyi önkormányzat az ügykörébe tartozó adók és

illetékek hatékony beszédésének elősegítésére a feltárt és beszédett adóhiányból, valamint a beszédett adó- és illetéktartozásból az önkormányzatokat megillető bevétel terhére *rendeletében szabályozhatja* az anyagi érdekeltség feltételeit. Az érdekeltségi célú juttatásból az adó- és az illetékhatáskör címzettjei, továbbá a polgármesteri (főpolgármesteri), valamint a megyei önkormányzati hivatal adó-, vagy illetékügyi feladatokat ellátó köztisztviselői részesülhetnek.

Az *Njt. web lapján* 41 települési önkormányzati rendelet került rögzítésre e tárgy körben.<sup>107</sup>

A még *hatályos önkormányzati hatásköri törvényben* meghatározott adóügyi feladatok ellátásához szükséges első fokú hatósági jogkörben a település jegyzője jár el.

A fővárosi és a megyei kormányhivatal hivatal fellebbezés elbírálására jogosult hatóságként elbírálja a települési önkormányzatok jegyzőinek helyi adó és gépjármű-adó ügyekben hozott döntéseik (eljárásaik) elleni jogorvoslati kérelmeket.

Adóhatóságok:

- a) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, mint állami adóhatóság és vámhatóság,
- b) az önkormányzat jegyzője (önkormányzati adóhatóság),
- c) e törvény vonatkozásában a fővárosi és megyei kormányhivatal, ha az önkormányzati adóhatóság felettes szerveként jár el.

*A megyei önkormányzatnak nincs önkormányzati adóhatósági hatásköre,* ezért szükséges lenne a helyi adótörvény megyei önkormányzat hivatalára vonatkozó önkormányzati rendeleti szabályozásra vonatkozó rendelkezésének felülvizsgálatára.

<sup>103</sup> Kttv. 225/H. § (1)-(2) bekezdés

<sup>104</sup> 32. cikk (1) bekezdés i) pont helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat

<sup>105</sup> Mötv. 42. § 3. pont kitüntetések és elismerő címek alapítása

<sup>106</sup> 1990. évi C. törvény 45. § 2017/1.

<sup>107</sup> A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. §-a alapján a Nemzeti Jogszabálytár internetes felületén közzé kell tenni a még hatályba nem lépett önkormányzati rendeletek 2013. június 30. után kihirdetett szövegét. Egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni továbbá valamennyi, 2013. június 30. után kihirdetett, és a lekérdezés napján hatályos rendeletet, illetve ezek megelőző és következő egy-egy időállapotát.

## 7.1. Önkormányzati szabályozási esetek

~ Ör: Az önkormányzat saját bevételeinek növelése érdekében az adóügyi feladatokat végző, illetőleg a feladatokban közreműködő önkormányzati dolgozókat anyagi ösztönzés céljából érdekeltségi jutalék illeti meg.

Az adóügyi érdekeltségi juttatásokból, a polgármesteri hivatal adóhatósági feladatokat ellátó köztisztviselői részesülhetnek. Helyi adó esetében az anyagi érdekeltségre fordítható összeg a feltárt és beszédett adóhiány 30 %-a.

~ Ör: Az érdekeltségi alap bevételi forrása az adóellenőrzés, adófelderítés által befolyt összeg 50 %-a, valamint a végrehajtás eredményeként befolyt összeg 15 %-a.

Az érdekeltségi alpból kifizetés teljesíthető, ha a tárgyévot megelőző év nyitóbátraleka a helyi adók tekintetében, a hátralekként nyilvántartott önkormányzati saját- és átengedett bevételek - a nem jogerős vagy a nem esedékes előírásokkal, a visszatérítés címén történt előírásokkal, valamint a felfüggesztett, a behajthatatlan adótartozásként nyilvántartott, valamint a csőd- vagy felszámolási eljárások keretében tartozásként nyilvántartott összegekkel csökkentett - összegének legalább 20 %-a ténylegesen befolyt az Önkormányzathoz, és a köztisztviselő teljesítményértékelésének eredménye jó vagy kiváló.

A jutalom mértéke évente nem haladhatja meg az érdekeltségi alap

a) 50 %-át a jegyző, aljegyző és az irodavezető esetében együttesen, míg

b) 50 %-át az adóigazgatási feladatokat ellátó köztisztviselők tekintetében.

~ Ör: Az adóügyi közszolgálati tisztviselők érdekeltségi keretéből érdekeltségi célú juttatás fizetendő ki, amennyiben a módosított költségvetési előirányzat legalább 98 %-ban teljesült és a költségvetési rendeletben bevételként meghatározott adóhátralék legalább 50 %-a beszédésre került.

~ Ör: Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlése a közszolgáltatások bevételi forrásainak biztosítása érdekében az önkormányzat ügykörébe tartozó adók hatékony beszedése, az adóellenőrzési és behajtási feladatok eredményes végrehajtása, az adóhátralékok csökkentése és az adóbevételek növelése érdekében az önkormányzat adóbevételeinek terhére érdekeltségi alapot hoz létre. Az érdekeltségi alap forrása az adóellenőrzés során feltárt és beszédett adóhiány 25%-a és a beszédett bírság 20%-a.

~

## 7.2. Megállapítás

Az önkormányzati rendeleti szabályozás sajátossága, hogy költségvetést érintő, a köztisztviselők célfeladataiként kezelendő, illetve az adózási morál függvénye az érdekeltségi alap mértéke, illetve a juttatás aránya. Az érdekeltségi juttatás szabályozásának lehetősége 1990. óta szerepel a helyi adótörvényben. Sajátos juttatási forma, amely leginkább a közszolgálati jogviszonyhoz kapcsolható.

## 8. Uniós jogot sértő szabályozási eset lehetősége

Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az Európai Unió joga – az előzőekben meghatározottak keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.<sup>108</sup>

A tagállamok kötelesek betartani az uniós jogszabályokat, és megsértésük esetén felelősségük keletkezik.<sup>109</sup>

### 8.1. Nemzeti szabályozás korlátozása, amely érintheti a helyi önkormányzatok rendeletalkotását is

Az Unió Bíróság<sup>110</sup> 2016. júliusi előzetes határozata<sup>111</sup> értelmében a belső piaci szolgáltatások-

<sup>108</sup> Alaptörvény E cikk (2)-(3) bekezdés

<sup>109</sup> EUSz 4. cikk (3) bekezdése (volt EKSz 10. cikk)

<sup>110</sup> Az előzetes döntéshozatali eljárás nem jogorvoslati eszköz, hanem az alapeljárásban egy közbelső eljárás. A tagállami bíróságnak és az Európai Bíróságnak meghatározott és elkülönült hatásköre van az uniós jog alkalmazása során az előzetes döntéshozatalban. A tagállami bíróság dönt az ügyben, nem az Európai Bíróság. A tagállami bíróság azonosítja az alapul szolgáló tényállást, dönt az előterjesztés szükségessége felől, meghatározza a felmerült uniós jogi problémát és fogalmazza azt meg kérdések formájában, majd később a Bíróság állásfoglalását alkalmazza az ügyre. A Bíróság az uniós jogi normát nem alkalmazhatja a konkrét ügyre, azt nem döntheti el, pusztán értelmezheti az uniós jogot, vagy dönthet annak érvényességéről.

ról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 12. cikkének (1) és (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan *nemzeti szabályozás*, amely a köztulajdonban lévő tengerparti és tóparti területekre vonatkozó, turisztikai-rekreációs tevékenységek gyakorlása céljából kibocsátott érvényes engedélyek automatikus meghosszabbítását a lehetséges kérelmezők közötti bármely kiválasztási eljárás nélkül írja elő.

Az EUMSZ 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a köztulajdonban lévő területre vonatkozó fennálló, és turisztikai-rekreációs célú koncessziók automatikus meghosszabbítását, amennyiben e koncessziók egyértelmű határokon átnyúló érdeket képviselnek.<sup>112</sup>

## 8.2. Hazai szabályozás területei

Azt kell vizsgálni, hogy a hazai szabályozás, mely tárgykörben érint helyi szabályozási lehetőséget, amely ütközhet az uniós joggal. A törvényi szabályozás jogharmonizációs záradéka garancia arra, hogy nem sért a törvény uniós jogot. Az önkormányzati rendeleteknek a törvényességet mind a végrehajtási karakterű szabályai, mind a törvényben nem szabályozott társadalmi viszonyok rendezését tartalmazó normái esetében biztosítani kell. A vizsgált bírósági eset kapcán a hiba alapvetően a vagyonrendeletek, mint végrehajtási típusú szabályozása esetén, illetve a közterület-használat saját hatáskörű szabályozása esetén fordulhat elő.

### 8.2.1. Önkormányzati vagyon hasznosítása, és rendeleti szabályozása

Az *Alaptörvény* értelmében a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja. A helyi önkormányzatok esetében az önkormányzati vagyon hasznosítás kérdését az *önkormányzati vagyonrendelet* szabályozza, melyet az *Mötv. és a nemzeti vagyontörvény* rendelkezéseinek figyelembevételével alkot a képviselő-testület. A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon birtoklása, használata, hasznai szedésének joga, fenntartása, üzemeltetése, létesítése, fejlesztése, valamint felújítása csak az *Mötv*-ben és a nemzeti vagyonról szóló törvényben szabályozott módon engedhető át másnak.

Az *Nvt.* szerint lehetőség van *versenyeztetés mellőzésére* a következő esetekben:

- a) a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon gazdasági társaság részére, nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásként történő rendelkezésre bocsátásakor,
- b) a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyon állam részére történő értékesítése vagy állammal kötött csereügylet esetén, és
- c) a helyi önkormányzat tulajdonában lévő társasági részesedés vagy ingatlan cseréje esetén.

Ez utóbbi esetben, ha a cserével érintett önkormányzati vagyon értéke a versenyeztetésre vonatkozó törvényben előírt értékhatárt meghaladja, az illetékes fővárosi vagy megyei kormányhivatal dönt a csereügylet jóváhagyásáról. *A kormányhivatal a csereügyletet jóváhagyja*, ha az egyes vagyontárgyak értékére és a szerződésben foglalt egyéb vagyoni kötelezettségvállalásra tekintettel az értékarányosság követelménye megvalósul és egyébként az ügylet megkötése az önkormányzat kötelező feladatainak ellátása vagy gazdasági érdekei szempontjából indokolt.

Indokolt lehet felhívni a figyelmet arra, hogy az *Nvt.* szabályozásában az önkormányzat

<sup>111</sup> A Bíróság (ötödik tanács) 2016. július 14-i ítélete (a Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia [Olaszország] és a Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna [Olaszország] előzetes döntéshozatal iránti kérelme) – Promoiimpresa Srl kontra Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro, Regione Lombardia (C-458/14) és Mario Melis és társai kontra Comune di Loiri Porto San Paolo, Provincia di Olbia Tempio (C-67/15)

<sup>112</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62014CC04582017/1>.

gazdasági érdekeinek indokoltsága olyan feltétel, amely önmagában is elegendő lehet a felügyeleti szerv jóváhagyására, tekintet nélkül az önkormányzati feladatellátásra. Ez a szabályozás olyan tág megfogalmazás, amely az önkormányzat valódi szerepén is túlmutat. Helyesebb lenne, a „vagy” helyett, az „és” kötőszó használata a jogalkotó részéről, mert a legfontosabb közérdek, hogy az önkormányzat kötelező feladatát ellássa, elláthassa.

Az *Mötv.* is lehetővé teszi, hogy a versenyeztetés mellőzhető legyen az *Nvt.* szerinti esetekben önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatár alatt. Ezek:

- a) az *Nvt.* -ben foglalt esetekben,
- b) ha az önkormányzati vagyon használatát biztosító, határozott időre kötendő szerződés tartama a kilencven napot nem haladja meg.

Az önkormányzat hatásköre annak az értékhatárnak a meghatározása a helyi jogszabályban, amely felett kizárólag versenyeztetéssel történhet a vagyoneértékesítés.

### **8.2.2. Közterület-használat szabályozása**

Az önkormányzati ingatlanok használata és hasznosítása közterület esetében speciális lehetőség, amelynél a helyi sajátosságok dominálnak.

Az általános szabály értelmében az *épített környezet* elemeit (a közterületet, az építési telkeket és területeket, építményeket, építményrészeket, építmény-együtteseket, burkolt és zöldfelületeket) – a jó műszaki állapot folyamatos fenntartása mellett – csak a jellegük szerinti rendeltetésüknek, a rájuk vonatkozó hatósági előírásoknak és engedélyeknek megfelelő célra és módon szabad használni.

Az *építési törvény*<sup>113</sup> rendelkezése szerint a közterület rendeltetése

- a) a telkek térbeli kapcsolatának, megközelítésének,
- b) a közúti és gyalogos közlekedés (út, járda stb.),

- c) a kikapcsolódás, a szórakozás, a sporttevékenység, a szabadidő-eltöltés,
- d) a felvonulás, a gyülekezés, a közösségi megnyilvánulás,
- e) szobor elhelyezésének, emlékhely kialakításának, művészeti alkotások elhelyezésének,
- f) a közművek elhelyezésének,
- g) zöldfelületek kialakításának biztosítása.

A közterületet rendeltetésének megfelelően bárki használhatja. A közterület rendeltetésére és használatára jogszabály további szabályokat állapíthat meg.

Közterület-használatra vonatkozó jogszabály alatt érteni kell tehát az *önkormányzati rendelet* is. Az említett *Étv.* előírás tekintendő egyéb rendelkezés hiányában a felhatalmazó törvényi rendelkezésnek a helyi szabályozáshoz.

Az *Alaptörvényen, és az építési törvényen kívül az Mötv.*, a közutakról szóló törvény, a mozgóképről szóló törvény is tartalmaz a közterület-használat helyi szabályozásra szóló felhatalmazó rendelkezéseket.

Az önkormányzat e tárgykörben a közterület-használatra és annak engedélyezésére, eljárási rendjére állapít meg szabályokat, valamint a közterület rendeltetéstől eltérő használatára vonatkozó előírásokat is.

### **8.3. Hibás szabályozás lehetősége**

A *Nemzeti Jogszabálytárról* szóló kormányrendelet<sup>114</sup> kizárólag 2013. június 30-át követően kihirdetett rendeleteik rögzítésére kötelezi az önkormányzatokat, ezért e tanulmányhoz hozzárendelt reprezentatív vizsgálat önmagában nem járt sikerrel. Tehát a vagyon-, illetve a közterület-használatról szóló rendeletek *tóparti önkormányzati területek használatának automatikus meghasznosításáról* kifejezett rendelkezést nem tartalmaznak. A helyi szabályozás teljes körű áttekintése - annak érdekében, hogy történt-e olyan rendelkezés, amely sértheti az Unió Bíróság elvi határozatát - kizárólag egyedileg, utólagos norma-

<sup>113</sup> Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 2017/1.

<sup>114</sup> 338/2011. (XII.29.) Korm. rendelet

kontrol elvégzésével lehetséges a helyi önkormányzatok jegyzői útján.

A *jogalkotói felelőtlenség hazánkban* az EU-hoz való csatlakozása után (tehát jelenleg) is fennáll, legalábbis a hazai jog alapján. Ne felejtjük el, hogy az állami szervek legtágabb értelemben vett jogállásának szabályozása a tagállamok kizárólagos hatáskörébe, vagyis éppen az érintett jogalkotók kizárólagos hatáskörébe tartozik. Addig tehát nem várható változás hazánkban a jogalkotó szervek kártérítési felelősségének kérdésében, amíg törvényhozó nem teszi meg az első lépést, azaz legalább egy keretszabályozás megalkotását.<sup>115</sup>

### Zárszó

Az eddigieken kívül a téma kapcsán mindazokat a körülményeket is vizsgálni lehetne, amelyek meghatározzák a helyi jogalkotás esetében az adott jogszabály megszületésének indokát, körülményeit. Értelemszerű, hogy az előterjesztésből mindezeknek ki kellene derülniük a döntést-hozók, a képviselők számára is. Az előterjesztést a helyi jogalkotás során a *Jat.* értelmében a jegyző készíti el, és nyújtja be a képviselő-testületnek.<sup>116</sup> Helyi szinten tehát az önkormányzati hivatal a jegyző vezetésével készíti elő szakmailag a helyi rendeleteket.<sup>117</sup> Az önkormányzati hivatal irányítását a polgármester látja el, aki egyben a jegyző munkáltatója.<sup>118</sup> A polgármester politikai szereplő,

tehát a központi és a helyi politika meghatározó szerepet kap a törvényhozásban és a helyi jogalkotásban. A vizsgált esetekben a mérleg nyelve a politika javára billen, figyelemmel a jelzett szakmai hibák előfordulására.

Az eddigiekben áttekintett témaköröknél sok esetben a *törvényi szabályozás hibája is* jól láthatóvá vált, amikor is több olyan általános felhatalmazással találkozhattunk, melynél csupán rendeleti szabályozásra utalt a törvényhozó, parttalan lehetőséget biztosítva a végrehajtási karakterű szabályozás tartalmára. Az sem világos sok esetben, hogy mi indokolja a rendeleti szabályozás szükségességét. A politikai tartalmú törvénykezés elnehezíti a jogalkalmazás folyamatát, és bizonytalaná teszi a közigazgatás szakembereinek feladatellátását. Ilyen *libikóka* hatás<sup>119</sup> jellemzi az illetményalap meghatározását érintő törvénykezési gyakorlatot az önkormányzati oldalon, amelynek eredményeként szélsőséges helyzet vált láthatóvá. A jobbiztonság elve irányadó a deregulációs átvilágítás során is a jogszabályok felülvizsgálatakor. Igaz ez a tanulmányban jelzett esetekre is.

A jobbiztonság - többek között - megköveteli a *megszerezett jogok védelmét, a teljesedésbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok* érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását.<sup>120</sup> Mint azt az Alkotmánybíróság a 10/1992.(II.25.) AB határozatában kifejtette, a jogszabály alkotmányellenességének következményét elsősorban a *jobbiztonságra* figyelemmel kell levonni. Ez a követelmény vonatkozik az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezésének időpontjára, s még inkább az annak alapján keletkezett jogviszonyokra. Az egyes jogviszonyok és jogi tények ugyanis önállósulnak az alapul fekvő normától, és annak sorsát nem osztják automatikusan. Ellenkező esetben minden jogszabályváltozás a jogviszonyok tömegének felülvizsgálatával járna. A jobbiztonság

<sup>115</sup> PTE ÁJK 2005. Dr. Fábian Adrián Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei I fejezet 8.c) pont

<http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/fabian-adrian/fabian-adrian-vedes-tezisek.pdf>

<sup>116</sup> *Jat.* 18. § (1) A jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait.

<sup>117</sup> Möt. 84. § (1) bekezdés: A helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri

hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre.

<sup>118</sup> Möt. 67. § (1) a) és f) pont: a polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt, a közös ön-

kormányzati hivatalt; gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében;

<sup>119</sup> Mérleghinta: egyszer lenn, egyszer fenn

<sup>120</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat



elvéből főszabályként az következik, hogy *lezárt jogviszonyokat* sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével - származzék ez akár a jogalkotótól, akár az Alkotmánybíróságtól - nem lehet alkotmányosan megváltoztatni.<sup>121</sup> Kivétel ez alól az elv alól csak akkor engedhető meg, ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet.

A *Jat.*<sup>122</sup> meghatározza a *hatályos jogszabályok* tartalmi felülvizsgálatának szükségességét, és eseteit, valamint az utólagos hatásvizsgálatra vonatkozó szabályokat. Mindezek az önkormányzatok esetében a jegyző által végzendő vizsgálatok, ezek viszont nem térnek ki arra, hogy van-e törvényi ütközés a helyi szabályozásban. Az *Mötv.*<sup>123</sup> a jegyző feladat és hatáskörében a helyi rendeletek törvényességének biztosítását kifejezetten nem fogalmazza meg, viszont előírja, hogy a képviselőtestületi ülésről készült jegyzőkönyvben rögzíteni kell a jegyző jogszabálysértésre vonatkozó jelzését.<sup>124</sup> A jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül a jegyző köteles megküldeni a kormányhivatalnak, míg az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul küldi meg. Törvényességi felügyeleti hatáskörben a fővárosi és megyei kormányhivatal vizsgálja az önkormányzati döntéseket, *a rendeletek jogszerűségét.*<sup>125</sup> A jegyzői jelzést kifejezett törvényi

rendelkezés hiányában is vizsgálja a kormányhivatal. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését *jogszabálysértőnek találja*, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.<sup>126</sup>

A fővárosi és megyei kormányhivatalok esetében a miniszterelnöki hivatal területi közgazgatás irányításáért felelős helyettes államtitkára látja el a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére vonatkozó *hatáskörébe tartozó műveletek szakmai irányítását.*<sup>127</sup> A kormányzati stratégia irányításáról szóló kormányrendelet<sup>128</sup> értelmében az intézményi stratégia középtávon,<sup>129</sup> míg a munka és ellenőrzési terv évente jelöli ki időszakokra vonatkozó *szervezeti célokat, programokat és intézkedéseket, ezen belül a törvényességi felügyeleti ellenőrzés központi témáját.* A kormányrendelet úgy rendelkezik, hogy a jogszabály által szakmai függetlenséggel felruházott kormányhivatal *intézményi munkatervét* a felügyeletet ellátó miniszter előterjesztésére a Kormány fogadja el.<sup>130</sup> A helyi autonómia szervei felett a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatal centrális irányítás alatt működik.

<sup>126</sup> Alaptörvény 32. cikk (4) bekezdés

<sup>127</sup> A Miniszterelnökséget vezető miniszter 1/2014. (VII. 23.) MvM. utasítása a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról 135. § (2) bekezdés c) pont

<sup>128</sup> 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról

<sup>129</sup> 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 37. § (4) bekezdés: A fővárosi és megyei kormányhivatalok és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok esetében a fővárosi és megyei kormányhivatal egészére vonatkozó intézményi stratégiát a kormány megbízott készíti elő. A fővárosi és megyei kormányhivatal miniszteri szakmai irányítói jogkör alá tartozó feladataira vonatkozó szakmai célkitűzéseket a szakmai irányító miniszter által elfogadott miniszteri program tartalmazza.

<sup>130</sup> A kormányhivatalok 2017. évi munkaterv szerinti témavizsgálata: Településképi önkormányzati rendelet-tervezet véleményezése. A településképi védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény 16. § (2) bekezdése szerint a települési önkormányzatoknak 2017. október 1-jéig meg kell alkotniuk a településképi önkormányzati rendeletet. Kiemelt célkitűzés, hogy a településképi védelmében, határidőben, jogszerű rendeleteket alkossanak az önkormányzatok. Az állami főépítési hatáskörében eljáró kormányhivatal az önkormányzati rendelet-tervezeteket véleményezi, illetve a kormányhivatal szakmai segítséget nyújt a rendelet-alkotáshoz.

<sup>121</sup> *A Radbruch-formula lényegi kijelentései: A pozitív jogot kell alkalmazni, akkor is, ha az igazságtalan vagy célszerűtlen. Az ehivselhetetlenül igazságtalan törvénynek meg kell hajolnia az igazságosság előtt. Az a törvény, ami nem is törekszik az igazságosságra, elveszti jogi jellegét.*

[http://www.google.hu/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjzLOR7\\_XRAhUHrRQKHdX9CVIQFggvMAQ&url=http%3A%2F%2Fjet.sze.hu%2Fdownloadmanager%2Fdownload%2Fnohtml%2F1%2Fid%2F22286%2Fm%2F3988&usq=AFOjCNHH30qdP\\_0X8EACibosAk\\_cnrT7Q](http://www.google.hu/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjzLOR7_XRAhUHrRQKHdX9CVIQFggvMAQ&url=http%3A%2F%2Fjet.sze.hu%2Fdownloadmanager%2Fdownload%2Fnohtml%2F1%2Fid%2F22286%2Fm%2F3988&usq=AFOjCNHH30qdP_0X8EACibosAk_cnrT7Q)

<sup>122</sup> *Jat.* 21-22. §

<sup>123</sup> *Mötv.* 81. § (3) bekezdés e) pont szerint a jegyző jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szerveinek és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő.

<sup>124</sup> *Mötv.* 52. § (1) bekezdés k) pont

<sup>125</sup> A törvényességi felügyeleti eljárás szabályait az Alaptörvény, az *Mötv.* valamint a kormányrendelet és miniszteri rendelet határozza meg. *Mötv.* 132.-142. §, 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet, 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet.

2017/1.

A *társadalom közérzetét* a közigazgatás rendszere, működése – beleértve személyi és tárgyi feltételeket – jelentősen befolyásolják. Jelenleg valamennyi közigazgatási szinten politikai vezetők határozzák meg a szakmai elvárásokat, és azt is, hogy a közigazgatás eredményes. Holott „A közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem, amint ezt *Magyary Zoltán is hangsúlyozza*, a politikum behatását csökkenteni a szakszerű igazgatással szemben, és pedig tekintet nélkül arra,

hogy a törvényhozás vagy a végrehajtás részéről fenyeget-e inkább ez a behatás. Ennek pedig vannak ugyan alkotmányjogi s egyáltalán jogi módszerei is – többek között a jogszerűség garanciáinak növelése! –, azonban ami a döntő, az a szolgáltszerűségnek, a szakszerűségnek és a jogszerűségnek az egész közigazgatást átható és a politikai tényezőket visszavonulásra készítő szelleme.”<sup>131</sup>

*Pécs, 2017. május 10.*

---

<sup>131</sup> Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In: Bibó István: Válogatott tanulmányok. Első kötet, 1935–1944. Budapest: Magvető, 1986. 291.