

Nyikos Bettina joghallgató, demonstrátor

Pécsi Tudományegyetem

Állam-és Jogtudományi Kar

A jogalkotási kritériumok érvényesülésének vizsgálata a kötségvetésről szóló helyi rendeletekkel kapcsolatban¹

I. Bevezetés

„Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.”² Alaptörvényünk szerinti költségvetésre vonatkozó fő princípium alapjaiban meghatározza a gazdálkodás esszenciális értékeit, amelyet valamennyi állami intézménynek, illetve állami forrásokban részesülő intézménynek be kell tartania. A központi költségvetéstől el kell választanunk a helyi önkormányzatok költségvetését, azonban éles határvonalat nem lehet húzni a két szint között, hiszen a helyi önkormányzatok költségvetése is egyaránt beletartozik a központi büdzsébe, azzal, hogy a helyi önkormányzatok már rendelkeznek önálló vagyonnal, saját bevétellel is. Alaptörvény szerint a helyi önkormányzat vagyona köztulajdon, amely az önkormányzat feladatellátását szolgálja. Az önkormányzati alrendszer elkülönül tehát a központi költségvetéstől ahhoz központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik. A helyi önkormányzati gazdálkodás alapja az éves költségvetés, amelyet minden évben köteles valamennyi helyi szerv megalkotni. Ennek megvalósítása maradéktalanul nem érvényesül a fennálló törvényességi felügyelet mellett sem. A továbbiakban pedig az ezzel kapcsolatos jogalkotási kritériumok megvalósulását szeretném vizsgálni a 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről (továbbiakban: JsZR.) és a 2010. évi CXIII. törvény a jogalkotásról (továbbiakban: Jat.) szóló törvény tükrében.

¹ A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogász-képzés színvonalának emelését célzó programja keretében valósult meg.

² Alaptörvény N) cikk (1) 2017/1.

II. Rendelet hiánya

Találkozhatunk olyan településekkel, amelyek a fent említett kötelezettségüket teljes mértékben elmulasztják, számos ilyen település található. Ilyen például a Pest megyei Dömsöd, Halásztelek, a Baranya megyei Dióspuszta, Mecsekszakál, vagy a Békés megyei Gyula, Nógrád megyei Kékcse stb. tehát több ilyen településsel lehet találkozni.

III. Formai hibák

1. A rendelet megjelölése

A JsZR. rendelet mellékletében található egy támpontot a rendelet megjelölését illetően:

„.../... . (... . . .) önkormányzati rendelethe”

A helyi jogalkotásban e jelölés több variációjával is találkozhatunk, az egyértelmű minta ellenére is. Azonban meg kell említenünk, hogy ezek sokszor figyelmetlenségből eredeztethető elírások. Például:

- „Gárdony Város Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2017 (II.28.) önkormányzati rendelete Gárdony Város Önkormányzat 2017. évi költségvetéséről, módosításának és végrehajtásának rendjéről”³ - Hiányzik az év után a pont.

- „Almamellék Községi Önkormányzat Képviselőtestületének 2/2017(II.24.) önkormányzati rendelete a Almamellék Községi Önkormányzat 2017. évi költségvetéséről” - Az év után hiányzik a pont, illetve két pontot ír a nap után, továbbá egy nyelvhelyességi hiba is szerepel benne.

- „Jászkarajenő Község Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2016. (II.16.) önkormányzati rendelete Az önkormányzat 2016. évi költségvetéséről”⁴ - Valamennyi költségvetési rendeletében két pontot ír a nap után, valószínű nem elírás történt, illetve 2013-tól az összes e témájú rendelete hatályban van.

³

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg5ed6dr5e00dt5ee8em5cj0by1bx8cb5cf0cf1cf6b>

⁴

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg4ed7dr0e03dt4ee9em0cj7by4bz1by8cf9cc4cf9m>

2. A fejezetek megjelölése

A Jszr. 40. § (2) bekezdése szerint „a fejezetet megjelölése - az alábbi sorrendben –

- a) fejezetnek a pozitív egész számokból képzett sorszámát római számmal,
- b) a szerkezeti egység típusának megnevezését nagy kezdőbetűvel és
- c) a fejezet címét nagy kezdőbetűvel foglalja magában.”

Számos rendelet tekintetében hiányzik a fejezetek megjelölése. Ilyen például a már említett Almamellék Község rendelete, Kisvárdai Város⁵, vagy „Dány Község”, Békéscsaba Megyei Jogú Város rendelete⁷ is. Balassagyarmat tekintetében már találkozhatunk fejezetekkel, de egy apró figyelmetlenség okán megemlíthető „I. fejezet, II. fejezet III. fejezet, IV. fejezet, V. fejezet VI. fejezet, VII. fejezet, Vegyes zárórendelkezések”⁸. Látható, hogy a jogalkotó a fent említett c) pontot figyelmen kívül hagyja, illetve az utolsó rész tekintetében mellőzi a fejezet megjelölését. Salgótarján viszont igen sajátos megoldást használ: „ELSŐ FEJEZET, MÁSODIK FEJEZET, HARMADIK FEJEZET, NEGYEDIK FEJEZET, ÖTÖDIK FEJEZET HATODIK FEJEZET HETEDIK FEJEZET, NYOLCADIK FEJEZET”⁹. Nagykőrös esetében viszont a fejezetek jelölése teljes mértékben hiányzik, arab sorszámokkal szerepelnek a címek: „1. Általános rendelkezések, 2. A költségvetés főösszegei, főösszegek részletezése, 3. Eljárási szabályok, 3. Szakaszok jelölése, 4. A költségvetés végrehajtásának ellenőrzése, 5.

5

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg5ed4dr7e08dt5ee8em7cj6bx9cd4bz7ce0bz9cc8j>

6

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg1ed6dr3e08dt9ee8em1cj8by1bx6cc1ca4cc3cb8f>

7

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg6ed7dr4e09dt2ee3em0cj3by2bx5ca0cd3ca0bw5o>

8

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg0ed9dr8e07dt2ee5em0cj3by0bx9cb2ca9cf2cf11>

9

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg3ed8dr7e04dt5ee4em9cj0by7bz2cc3cf8cb7by4i>
2017/1.

Záró rendelkezések”¹⁰. Balatonboglár esetében a fejezet jelölése a következő módon történt: „ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK, II. FEJEZET, III. Fejezet, IV. Fejezet”¹¹. Megállapítható, hogy az egységesség hiányzik az egyes fejezetek megjelölését illetően.

3. A szakaszok jelölése

A Jszr. 42. §- a értelmében „a szakaszok megjelölése - az alábbi sorrendben –

- a) a szakasz pozitív egész számokból képzett arab sorszámát és
- b) a § jelet foglalja magában.”

Ezen aspektus keretén belül kiemelhetjük a már említett Dány Község rendeletét, ahol mind az arab sorszám, mind a szakasz jel után található pontot, bár egyetlen helyes jelöléssel is találkozhatunk a 8. § tekintetében. „1.§. (...) 8.§, 9.§.(...)” Kardos Község önkormányzatának rendeletében a következő megoldás figyelhető meg: „1 §, 2.§” Az első szakaszban még alkalmaz pontot a másodikban viszont már helyes jelölést használ. Érdekes még Iliny Község önkormányzati rendelete, ahol a jogalkotó az első két esetben, illetve az utolsó szakaszt helytelenül jelöli meg, majd a többi esetben helyes jelölést alkalmaz. „1. §., 2.§., (...) 20.§.”¹²

4. Bekezdések jelölése

A Jszr. 44. § (4) bekezdése alapján „a bekezdéseket szakaszonként újrakezdődően, egy-egy szakaszon belül pozitív egész számokból képzett, zárójelek közé foglalt arab számozással kell megvalósítani.” Kiemelendő, hogy a Jszr. a zárójelek alatt gömbzárójelet ért. Ezen szakasz alkalmazásával kapcsolatos számos pontatlansággal találkozhatunk. Mezőgyán Község rendeletében a 10. § keretén belül több változattal is találkozhattunk:

10

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg1ed4dr7e00dt1ee4em5cj2by3bx0by7cc0cd5cf4i>

11

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg5ed4dr1e04dt1ee2em3cj2by3bx4cd9bx2cc3bw6n>

12

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg6ed9dr4e05dt8ee9em8cj9by0bx3cf8cd5cb4ca7j>

„10.§ /1/ A Képviselő – testület az önkormányzat szociális kiadásainak, keretösszegeinek felhasználását – a rendelet 4. sz. mellékletében rögzítettek figyelembe vételével – az alábbiak szerint határozza meg:

1.Ezen rendelet 4. sz. mellékletében rögzített szociális támogatási pénzeszközök terhére más címen szociális támogatás kizárólag abban az esetben és olyan mértékben adható amennyiben a szociális támogatások ill. azok meghatározott keret összegeinek – 4. sz. melléklet szerint – a tárgyév előző vagy későbbi időszakában még fel nem használt részei arra fedezetet biztosítanak.

1.Ezen rendelet 4. sz. mellékletében rögzített szociális ellátások, támogatások keretösszegének betartása a szociális ellátások, támogatások felhasználására jogosultak egyetemleges felelőssége mellett – akár a támogatások soron kívüli felülvizsgálatával – éves összesenben kötelező.

1.Ezen rendeletben valamint a 4- sz. mellékletben engedélyezettek támogatási és felhasználási éves keret összegeket túllépni csak a képviselő – testület által – a felhasználás előtt – előre megállapított fedezetbiztosítást követően és annak mértékéig lehet.

/2/ Nem állapítható meg támogatás azoknak, akik helyett az önkormányzat fizeti meg a közüzemi díjak (áramdíj, vízdíj, gázdíj, szemétszállítás, stb.) egy részét vagy egészét, továbbá addig azoknak sem, akik maradéktalanul nem fizetik vissza azt a folyósított (kiutalt) támogatási összeget, melynek az önkormányzat részére történő visszafizetéséről a támogatott rendelkezik.¹³

Megfigyelhető, hogy e szakasz vonatkozásában nem alkalmaz gömbzárójelet, és teljes összevisszaság figyelhető meg az egyes szakaszok megjelölését illetően.

Déaványa Város önkormányzati rendeletében viszont csupán elvételre találkozhatunk helyesen megjelölt

bekezdésekkel: „9. § (1) Az Önkormányzat előirányzat - felhasználási ütemtervét a rendelet 7. melléklete tartalmazza.

(2) Az Önkormányzat likviditási ütemtervét a rendelet 8. melléklete tartalmazza.

10. § 1. Az Önkormányzat közvetett támogatásainak kimutatását a rendelet 9. melléklete tartalmazza.

2. Az Önkormányzat pénzeszköz átadását és egyéb szervezetek részére juttatott támogatásának részletezését a rendelet 10. melléklete tartalmazza (...) 12. § A polgármester felhatalmazást kap:

a. Az önkormányzat számláján lévő, átmenetileg szabad pénzeszközeinek határozott időre lekötött betétként történő elhelyezéséről, államilag garantált értékpapírban történő elhelyezéséről ajánlatkérés eredménye ismeretében a polgármester dönt.

b. A 2017. évi központi céljellegű - mérlegelést nem igénylő - pótelőirányzatok saját hatáskörben történő felosztására.”¹⁴ Ez esetben jól látható, hogy egyszerűen arab sorszámot alkalmaz bekezdésenként, majd van, ahol jelöletlen bekezdéseket figyelhetünk meg. illetve a pontok jelölése is helytelenül történik, amelyet a következő bekezdés tárgyal.

5. Pontok jelölése

A Jszr. 37. § (1) bekezdés alapján „a *Jogszabály tervezete jelöletlen szerkezeti egységet nem tartalmazhat.*

A Jszr. 48. § (1) bekezdés értelmében „a *pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „,“ jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetők meg.*”.

A jogszabályi szövegből egyértelműen következik, hogy minden pontot jelöléssel kell ellátni, azonban számtalan esetben találkozhatunk jelöletlen bekezdésekkel. Kiváló példa erre Bercel Község rendelete, ahol a jogalkotó francia bekezdésekkel jelöli a pontokat: „11.§. (2) A Képviselő-testület jogosult dönteni:

¹³

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg4ed9dr0e09dt0ee1em6cj3bx4cb5cb4ca1ce8ce5m>
2017/1.

¹⁴

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg9ed8dr5e00dt1ee2em7cj2by3bw4ce7ce4ce3bx6g>

- az intézményi többletbevételek felhasználásáról,
- szabad pénzeszközök felhasználásáról.”¹⁵

Cserhátszentiván Község rendeletében a jogalkotó pontot és „/” jelet használ a pontok megjelölésére: „12.§ A képviselőtestület felhatalmazza a polgármestert, hogy évközben a folyamatos működéshez szükséges intézkedéseket tegye meg:

a./ A „helyi önkormányzatok működőképessége megőrzését szolgáló kiegészítő támogatás”- ra kiírt pályázatot nyújtsa be.

b./ A bevételek realizálásától (ezen belül is a./ pontban megpályázott támogatástól) függően, a likviditás megőrzése érdekében a további intézkedéseket (szükség szerint folyószámla hitelkeret, munkabér hitel igénybevétele) tegye meg.”¹⁶

Héhalom Község rendeletében a következő megoldás található, illetve esetében a bekezdés megjelölése is helytelen.:

„/4/ Az önkormányzat fejlesztési kiadásai célonként:

Óvoda épületének felújításához önerő: 3.333.000 Ft

- Járda felújítás: 667.000 Ft
- Óvoda kerítés felújítása: 525.000 Ft
- Iskola épületében villanyszerelés: 250.000 Ft
- Irattár épületének karbantartása: 500.000 Ft
- Szoborpark, keresztút kialakítása: 700.000 Ft
- Játsszótéri játék beszerzése: 100.000 Ft
- Közfoglalkoztatás keretében használatok beszerzése és hodály, itatóhely kialakítása: 1.439.000 Ft.”¹⁷

Keszeg Község rendeletében a betűk után pontot használ tévesen a jogalkotó. „2.§ A Képviselő-testület a 2014. évi költségvetés

a.) bevételi főösszegét 83.818 ezer forintban,

b.) kiadási főösszegét 83.818 ezer forintban állapítja meg.”¹⁸

Nógrádkövesd Község rendeletében a pontok jelölésére a jogalkotó a következő módot alkalmazta: „2.§. A képviselő-testület az Önkormányzat 2013. évi költségvetésének

a. eredeti bevételi főösszegét 98.592 ezer Ft-ról 99.249 ezer Ft-ra

b. eredeti kiadási főösszegét 98.592. ezer Ft-ról 99.249 ezer Ft-ra módosítja.”¹⁹

Budaörs Város rendeletében viszont egy bekezdésen belül eltérően jelöli a pontokat a jogalkotó. „3.§ (1) Az Áht. 23. § (2) bekezdés

a) pontjában foglaltak alapján az Önkormányzat és az általa irányított költségvetési szervek összesített költségvetési bevételi előirányzatait és költségvetési kiadási előirányzatait:

- a) működési bevételek és működési kiadások, felhalmozási bevételek és felhalmozási kiadások, kiemelt előirányzatok szerinti bontásban az 1.sz. melléklet,
- b. kötelező feladatok, önként vállalt feladatok és államigazgatási feladatok szerinti bontásban a 30.sz. melléklet tartalmazza.”²⁰

Érdekes továbbá Érd Megyei Jogú Város rendelete, ahol a pontok duplán vannak megjelölve. „7.§ (4) A költségvetési szervek évközben a tervezett, illetve a módosított előirányzatot meghaladó többletbevételekből – e szakaszban foglaltak figyelembevételével – az éves személyi juttatások és az azzal összefüggő munkaadókat terhelő járulékok előirányzatát legfeljebb:

a. a) a többletbevételekkel összefüggő feladat elvégzéséhez szükséges, nem a személyi

15

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg5ed8dr9eo2dt1ee6em7cj2by5by2by1cd8ca7cf8h>

16

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg6ed5dr0eo5dt8ee5em0cj1by8by5cf0bw1by6cc3c>

17

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg2ed3dr4eo9dt0ee1em6cj7cb0cd7cf0bx1cf2e>

2017/1.

18

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg8ed9dr4eo3dt6ee3em0cj3bz2ce3cb0cc7bz2m>

19

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg4ed7dr8eo9dt0ee1em8cj5by0cb5by6bx1cd0e>

20

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg2ed9dr8eo7dt2ee5em0cj5by0bx9ca0by5bz8ca1m>

juttatások körébe tartozó közvetlen kiadásoknak az adott bevételből történő teljesítése után fennmaradó összeg erejéig, b. a) szerződés esetén az abban meghatározott összeggel emelhetik.”²¹

Mínél színesebb repertoár felsorakoztatása végett szeretném megemlíteni Hévízgyörk Község rendeletét, ahol egy lyukas karikával történik a pontok jelölése, illetve az egyik pontot arab sorszámmal, míg a másik pontot „b)” betűvel ábrázolja. „9. § (1) A képviselő-testület az önkormányzat 2017. évre összesített – közfoglalkoztatottak nélküli – létszám-előirányzatát az alábbiak szerint állapítja meg:

1. átlagos statisztikai állományi létszám – átlaglétszám – 28 fő,
 - o ebből 8 pedagógus álláshely óvodában
- b) az év utolsó napján foglalkoztatott záró létszám 28 fő.
 - o ebből 8 pedagógus álláshely óvodában”²²

IV. A rendelet kihirdetése

A Jat. 2. § (3) bekezdése szerint „A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre”. E rendelkezésnek Hodász Nagyközség rendelete nem tett eleget: „(1) Ez a rendelet 2017. február 15-én lép hatályba. Záradék: A rendelet kihirdetve 2017. február 15.-én 14:00 órákor.”²³ Megállapíthatjuk, hogy nem telt el megfelelő idő a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A Jat. nem tiltja meg a

kihirdetés napján való hatályba lépést, azonban rögzíti, hogy ebben az esetben a hatályba lépés napját órában kell meghatározni. Diósjenő rendeletében²⁴ például hiányzik a rendeletben a záró rendelkezés és egyúttal a rendelet kihirdetése és hatálybalépésének ideje is.

Mátraszele Község rendeletében a következő módon alakul a kihirdetés megjelölése:

„6.§. 1. Ez a rendelet a kihirdetése napját követő napon lép hatályba.

(2) A rendelet kihirdetéséről a jegyző gondoskodik.”²⁵ Ebben az esetben nincs megjelölve a kihirdetés napja, így a hatályba lépés napja sem egyértelmű, továbbá vissza-utalva „A bekezdések jelölése” c. pontra, ez esetben egy szakaszon belül eltérően jelöli a bekezdéseket a jogalkotó.

V. Összegzés

A példákon keresztül egyértelmű következtetést vonhatunk le arra vonatkozóan, hogy valamennyi hiba kiküszöbölhető lenne, ha a jogalkotó a Jat. és Jszer. szabályai alapján készítené el egy-egy rendelettervezetet. Kulcsfontosságúnak tartom, hogy helyi önkormányzás szintjén egy sarkalatos, illetve alapvetően kulcsfontosságú jogszabályként alkalmazzák és ismerjék a jogalkotók az említett jogforrásokat, továbbá javasolnám, hogy a kötelező továbbképzéseken hangsúlyosabban tegyék a számonkérésüket. Mind ezek mellett megemlíthető, hogy számtalan olyan esztétikai hibákkal, elírásokkal is találkozhatunk, amelyek az elektronikus felületre való áthelyezés során merülnek fel, felmentve ez által a jogalkotókat a neglencia alól.

²¹

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg3ed4dr5eo8dt3ee6em5cj8ca1cb8bx3cb6ca5g>

²²

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg2ed5dr4eo7dt4ee7em0cj9by8bx9bx2bx1bw2by7d>

²³

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg5ed0dr7eo4dt1ee0em3cj6by7bx4by3by6cf3bw0m>
2017/1.

²⁴

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg2ed9dr4eo3dt6ee7em2cj3cd2cd9cb6ce7ce0i>

²⁵

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg4ed5dr2eo9dt6ee1em0cj5by6by3cf6cd9cb2cb5l>