

Veilandics Eszter,
PhD hallgató
SZE ÁJDI

Az önkormányzati rendeletalkotás története és jelene

1. Bevezetés

A tanulmány az önkormányzatiság – történelmi folyamatába és jelenlegi rendszerébe ágyazva – egykori alapjogi megnyilvánulását, jelenlegi hatásköri szabályozását, a helyi rendeletalkotást mutatja be. Jelen tanulmány keretében azt vizsgálom, hogy az önkormányzati rendeletek elfogadása során a minőségi jogalkotással szemben támasztott elvárások milyen formában érvényesülnek, milyen jogszabályi rendelkezések vonatkoznak rájuk, és azok hogyan jutnak érvényre.¹

Amikor a helyi rendeletalkotás feldolgozására vállalkoztam, az is inspirált, hogy több mint tíz év óta jegyzőként dolgozom. Úgy gondoltam, hogy a szakirodalmi ismereteken túl munkám során a helyi jogalkotás gyakorlatáról megszerzett gyakorlati tapasztalatom – hiszen magam is nem egy jogszabály készítőjeként veszek részt az önkormányzat munkájában, és kísérelhetem aztán figyelemmel a rendelet hatályosulását – felhasználok a tanulmány megírásához.

A téma kulcsfogalmainak (önkormányzat, jog, jogalkotás, jogszabály, rendelet stb.) mind jelenidejére, mind történetiségére tekintve sokféle megközelítést találunk. A szakirodalom bősége sok gondot okozott. Hogyan ne vesszek el az elméletek sűrűjében? Hogyan hozhatók párhuzamba az elméleti következtetések a gyakorlattal?

A tanulmány címe által megjelölt témát természetesen többféle szűkítéssel kellett értelmezni. Törekedtem a helyi jogalkotást az

önkormányzatiság történelmi keretei között bemutatni, azonban a nemzeti jogrendszer összefüggéseit jelen tanulmány nem tartalmazza. Feladatomban a mai magyar települési önkormányzatok jogalkotásának vizsgálatát tartottam példák illusztrálásával.

Az önkormányzati autonómiának az önkormányzat közhatalmi tevékenységén keresztül történő vizsgálata, nemcsak az önkormányzati rendszerről, hanem a magyar jogról, mint rendszerről is képet ad az olvasónak.

2. Történeti áttekintés²

Még mielőtt rátérnék a magyar önkormányzati jogalkotás részletes tárgyalására mindenképpen indokolt a történeti kitekintéssel kezdeni a vizsgálódást. Tekintsük át a helyi önkormányzatok rendeletalkotásának történeti alakulását.³

Az önkormányzati testületek által alkotott jogszabályok elnevezése a korai időszakban nem volt egységes, megjelölésére többféle megfelelő is található a magyar jogirodalomban, jogtörténetben. A helyi jogszabályt ’végzés’-nek, ’kistörvény’-nek, ’különrendelés’-nek, ’törvényszerű rendszabás’-nak nevezték. Ezek az elnevezések már utaltak a szabályrendeletre, mely a reformkortól jelent meg.

A XV. századtól a városi jog mellett pedig fokozatosan létrejött a falvak patriarchális életviszonyainak rendezésére szolgáló joganyag, az ún. ’falutörvények’ képében.⁴

A szabályrendelet alkotásra, az úgynevezett statútum-alkotásra (ius statuendi) vonatkozó első szabályozást 1514-ben Werbőczy István Hármaskönyve tartalmazza.⁵

A Tripartitum rögzítette a statútum-alkotás szabályait, mely szerint a szabályrendelet-kiadás alapfeltétele a joghatóság (iurisdictio). A statútumok nem lehetnek országos joggal ellentétesek és célszerűtlenek.

¹ Nagy Klára: Hatásvizsgálat és konzultáció a hazai önkormányzati jogalkotásban 2016. 1.o.

² Alapul véve: Csizmadia – Kovács – Asztalos: Magyar állam- és jogtörténet. Tankönyvkiadó, Bp. 1995.; illetve Magyar Jogtörténet. Szerk.: Mezey Barna, Osiris, Bp., 1998. 2017/2.

³ Alapul véve: Fábíán Adrián: Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei Pécs 2005.

⁴ Kiss László: Jogállam, jogalkotás, önkormányzatok. KM bt., Pécs, 1998.

⁵ Magyar Törvénytar. Werbőczy István Hármaskönyve (Budapest, 1897.)

Területi és személyi hatályuk behatárolt. A szabályrendeleteket a 'méltóságra és tudományra előkelőbbek' szavazatával alkotják. A Hármaskönyv nem szól azonban arról, hogy mely testület és milyen eljárásban bocsátja ki a statútumokat.

A szabályrendelet-alkotási jogról először részletes szabályozást az 1870. évi XLII. tc. a köztörvényhatóságok rendezéséről adott. A tc. 2. §-a szerint: „Önkormányzati jogánál fogva a törvényhatóság saját belügyeiben önállólag intézkedik, határoz és szabályrendeleteket (statútumokat) alkot; határozatait és szabályrendeleteit saját közegei által hajtja végre; tisztviselőit választja; az önkormányzat és közigazgatás költségeit megállapítja, s a fedezetről gondoskodik; a kormánnyal közvetlen érintkeznek.”

A '48-as törvények sem tettek említést a községek szabályrendelet-alkotási jogáról, melyet a magyar jogtörténetben első alkalommal a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. tc. szabályozott.⁶ A jogszabály 29. szakasza értelmében a község szabályrendelete a törvénnyel, a kormány és törvényhatóság hatályban levő szabályrendeleteivel nem ellenkezhet, a törvényhatósághoz azonnal fölterjesztendő, és csak ennek 'nyilvános vagy hallgatólagos' jóváhagyása után hajtható végre. A jogszabályi hierarchia legalsó fokán helyezkedett el. A jogszabály 29. szakaszával ellentétes községi statútumot a törvényhatóság megsemmisítette, de ha a törvényhatóság a felterjesztést követő legközelebbi közgyűlésben nem nyilatkozott, a szabályrendeletet helybenhagyottnak minősült. A törvényhatóság megsemmisítő határozata ellen a belügyminiszterhez lehetett fellebbezni.

A községek szabályrendelet-alkotási jogában további korlátozást tartalmaz a községek jogállásáról és rendezéséről szóló 1886. XXII. tc. 28. §-a: „De ha bármely alkalommal bizonyulna, hogy a szabályrendelet a törvénnyel ellenkezik, vagy rendeltetésének meg nem felel, bármikor megsemmisíthető; utóbbi eset-

ben azonban az illető község előzetesen meghallgatandó. A törvényhatóság megsemmisítő határozata a belügyminiszterhez fellebbezhető egyezően az 1871-es szabályozáshoz.”

A helyi közigazgatás szervezeti rendje lényegében 1949-ig változatlan maradt, megmaradt az önkormányzatok szabályrendelet-alkotási joga is, ám ezzel a jogukkal a helyhatóságok alig éltek. A helyi jogalkotás passzivitásának oka a háború időszakában az volt, hogy a jogalkotás nem tartozott az önkormányzatok elsődleges feladatai közé, az állami centralizáció erősödött, továbbá a központi irányítás sem szorgalmazta a helyi jogalkotást.

Magyarország Alkotmánya, az 1949. évi XX. tv., mely 1949. augusztus 20-án lépett hatályba, a következőket mondta ki a helyi jogalkotással kapcsolatban:

„A helyi tanácsok működési körükben helyi rendeleteket hoznak, amelyek nem ellenkezhetnek a törvénnyel, törvényerejű rendelettel, a minisztertanács, a miniszterek vagy a felsőbb tanácsok rendeleteivel. A helyi tanácsok rendeleteit a szokásoknak megfelelően kell közhírré tenni. A helyi tanácsok az alájuk tartozó tanácsoknak minden olyan rendeletét, határozatát vagy intézkedését, amely az alkotmányba vagy alkotmányosan hozott jogszabályba ütközik, megsemmisíthetik, illetőleg megváltoztathatják.”⁷

Az Alkotmány rögzítette a tanácsokra vonatkozó legfontosabb elvek között a rendeletalkotás jogát, a törvény pedig a helyi jogalkotás (ekkor még szabályrendelet néven) gyakorlásának részletesebb szabályait tartalmazta.

A fenti szabályozást a tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény, az első tanács törvény részletezte. A törvény lehetőséget biztosított arra, hogy a tanácsok működési területükön olyan állandóbb jellegű szabályozást igénylő kérdésekben, amely feladatkörüket nem haladta meg, szabályrendelet elnevezéssel helyi rendeletet alkossanak.

⁶ Kiss László: A helyi (önkormányzati) jogalkotás elvi és gyakorlati kérdései 1. Pécs, 1997. 10. o. 2017/2.

⁷ Alkotmány 31. § (3)-(4) bekezdés

A tanácsrendszer bevezetése a helyi rendeletalkotás apályát jelentette. Mivel a legtöbb kérdést a központi igazgatás szabályozta, és az önkormányzatiság lényeges elemei elvesztek vagy kiüresedtek, a végrehajtó bizottságnak kényelmesebb volt határozatokkal igazgatnia, mint rendelettel. Ki kell emelni azt az újítást, hogy a tanács testülete mellett a végrehajtó bizottság is alkothatt rendeletet a tanács nevében.

Az 1954. évi X. törvény, a második tanács törvény értelmében – mely a túlzott centralizáció leépítésének elhatározása érdekében született – tanács rendeletet és határozatot adhatott ki.

A második tanács törvény már nem emelte ki a rendeletalkotás végrehajtó szerepét, hanem mindkét fő területet egyenrangúnak minősítette.

A második tanács törvény már részletesebben szabályozta a tanácsrendeletek alkotását. A helyi jogalkotás jelentőségét növelte az, hogy a lakosság jogait és kötelességeit érintő magatartási szabályokat immár csak rendeletben lehetett előírni. A törvény szűkítette a felettes tanácsok felügyeleti jogát: az addig megkívánt jóváhagyás helyett csak törvényességi véleményezésre kellett felterjeszteni a rendeletet a felettes tanácshoz, amelynek azonban továbbra is joga volt azt törvénysértés esetén megsemmisíteni, módosítani. Tehát a rendelet érvényességét nem kötötte a felettes szerv kifejezett jóváhagyásához. Lényeges változtatás volt a végrehajtó bizottság jogalkotási jogának megszüntetése.

1954-től a tanácsok túlnyomórészt nem felsőbb jogszabályok végrehajtására, hanem inkább azok által részleteiben nyitva hagyott kérdések helyi kibontására alkottak rendeletet (a későbbi primer, elsődleges helyi jogalkotás).

Kérdéses maradt azonban, hogy mikor alkot rendeletet a megyei, mikor a járási vagy a községi (városi) tanács, továbbá, hogy ki kezdeményezheti a rendeletalkotási eljárást.

A tanácsokról szóló 1971. évi I. tv. (harmadik tanács törvény) elfogadásától most már a korszak végéig a rendeletalkotás a választott tanács testület át nem ruházható jogköre maradt. A tanácsrendelet érvényességéhez a felsőbb szintű tanács végrehajtó bizottságának a jóváhagyása szükségeltetett. Ez a hatáskör később megszűnt. E változások megalapozhatták volna a helyi jogalkotás új fejlődési szakaszát, ha a központi igazgatás kiengedte volna saját szabályozási hatásköréből azokat a hagyományosan helyi érdekű jogalkotási tárgyakat, melyeket indokolt lett volna tanácsrendeletben szabályozni (pl. piacok rendje, köztisztasági kérdések, üzletek nyitva tartása stb.). A harmadik tanács törvénnyel azután még a járássok formális önkormányzati jellege is megszűnt, az 1945 előtti állapot állt vissza. A harmadik tanács törvény elfogadásával az volt a cél, hogy továbbfejlesszék a tanácsrendszert, erősítsék a lakossági részvételt, s elősegítsék a decentralizálást. E törekvések a demokratikus centralizmus elvének köszönhetően nem válhattak valóra.⁸

Magyarországon a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. (a továbbiakban: Ötv.) hatálybalépésével felváltotta a korábbi alapvetően szovjet típusú helyi hatalmi berendezkedést és helyette egy teljesen új önkormányzati rendszert vezetett be, a helyi közösségek önállóságához jutottak, megkapták azt az alapvető jogot, hogy a helyi közügyeket – törvényi keretek között – önállóan szabályozzák és igazgassák.

Az Alkotmány 1990-től önálló szabályozási hatáskört biztosított az önkormányzatoknak.

3. Helyi jogalkotás törvényi szabályozása

„Általánosan kötelező magatartási szabályt jogszabály állapíthat meg, melyet az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv alkotott, és hivatalos lapban kihirdetett. Az Alaptörvény rögzíti, hogy a helyi önkormányzat jogalkotó szerv. Az Alaptör-

⁸ Alapul véve: Kisap Ádám: Az önkormányzati rendeletalkotás elméleti és gyakorlati kérdései 2017/2.

vény felsorolja az önkormányzatok alkotmányos feladat- és hatásköreit, amelyek a helyi önkormányzás lényegét határozzák meg”.⁹

Az Alaptörvény rendelkezéseit kiegészítve „Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény a magyar önkormányzati hagyományokra építve, figyelembe véve az Európai Önkormányzati Charta elveit, azokat összhangba hozva a hazai sajátosságokkal meghatározza a helyi önkormányzás alapvető fogalmi elemeit, megnevezi alanyát, tárgyát, tartalmát”¹⁰. A törvény értelmében a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. A helyi önkormányzás a helyi ügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.

A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei között szerepel a jogalkotási jogkör. Az önkormányzat mind eredeti jogalkotó hatáskörében, mind törvény felhatalmazása alapján alkot rendeletet. Az Alaptörvény meghatározása értelmében a helyi önkormányzat feladatkerében eljárva törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Az Alaptörvény alapján az önkormányzati rendelet jogszabály. Önkormányzati rendeletet a képviselő-testület alkot, hatásköréből a rendeletalkotás nem ruházható át. A helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá. A helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírói és bírósági védelemben részesül. Törvényességi szempontból lényeges követelmény, hogy jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. Jogszabályi hierarchiára tekintettel az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes más jogszabállyal. Az Alaptör-

vénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést az Alkotmánybíróság a Kormány kezdeményezésére felülvizsgálja, és amennyiben megállapítja az Alaptörvénybe ütközést, hatáskörében megsemmisíti. Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről legfőbb bírósági szerv, nem peres eljárásban a Kúria dönt. Az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályának tekinthető az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésben foglaltak. Ezen garanciális szabály megsértése – azaz jogalkotó hatáskör nélküli rendeletalkotás – az így megalkotott rendelet közjogi érvényességét vonja maga után.

Jogalkotási követelmények érvényesülése felett további törvények és rendeletek „örkődnek”.

„A korábbi, jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt (rég. Jat.) az Alkotmánybíróság 2009. decemberében 2010. december 31-i hatállyal megsemmisítette. Az AB határozata szerint nem volt törvényben szabályozható a jogszabályok köre és hierarchiája, valamint a kizárólagos törvényhozási tárgyak köre. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezen kérdések szabályozása valójában a mindenkori alkotmány feladata. Így a régi törvény gyakorlatilag alkotmányszintű szabályozás volt, ami pedig a köztársaság – az alkotmány elsődlegességét hirdető – jogrendjével (jogforrási hierarchiájával) összeegyeztethetetlen. Ennek ez iránymutatásnak megfelelően jártak el az Alaptörvény és az új jogalkotási törvény – a 2010. évi CXXX. törvény készítői is.”

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2011. január 1-jén, illetve a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszt.) 2010. március 1-jén történt hatályba lépését követően a jogalkotásra vonatkozó szabályok a korábbiaknál részletesebbeké váltak, és a jogalkotók részéről jóval nagyobb odafigyelést kívánnak meg.¹¹ A Jat.

⁹ Solymosi Veronika - Ivancsics Ágnes: Szemelvények az önkormányzati rendeletalkotás és felülvizsgálat új irányáról Kodifikáció Pécs 2012/2 82.o.

¹⁰ Bekényi József: Az új önkormányzati törvényből adódó szervezet és feladat rendszer. XX. Jegyzői Közigazgatási Konferencia 2012.

¹¹ Tilk Péter: Jogalkotási követelmények érvényesülése – egy önkormányzati rendelet tükrében 95. o.

elfogadása a minőségi jogalkotás területeit tekintve formai szempontból előrelépésként értékelhető.

4. Helyi közügy, helyi közhatalom

Mit is jelent a helyi közügy, illetve a helyi közhatalom? Az Alkotmányban a helyi önkormányzás kapcsán fogalmi elemként szerepelt a helyi közügy, illetve a helyi közhatalom.

„A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”¹²

Az új Alaptörvény is megemlíti a helyi közügyeket és a helyi közhatalmat, azonban a helyi közügyek fogalmát az Alaptörvény megközelítőleg sem adja meg. A helyi közügyek – alaptörvényi szinten – tulajdonképpen az önkormányzatok kötelező feladat- és hatásköreit jelentik.¹³

„Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”¹⁴

Az Ötv. 1. §-ának rendelkezései szerint: „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye önkormányzata (a továbbiakban: helyi önkormányzat) a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben (a továbbiakban: helyi közügy) önállóan jár el. A helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak.”

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) megfogalmazása első ránézésre hasonlít a régi törvényére, de az „alapvetően” kitétel elbizonytalanítja a rendelkezést, továbbá nem található benne utalás a helyi köz-

hatalomra, viszont a lakossággal való együttműködésre igen: a „helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.” Az alapvető közszolgáltatások kiemelt fontossággal bírnak az egyén és a társadalom szempontjából is. Korábban nem az állam hatókörébe tartoztak, de amikor az állam felvállalta őket, a már említett célszerűségi, hatékonysági szempontok miatt a helyi önkormányzatokhoz kerültek, és főszabály szerint nem is lehet tőlük ezeket elvonni. A közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlása alatt a normatív aktusokat, vagyis a helyi jogszabályokat (jogalkotás) és az egyedi ügyekben hozott döntéseket (jogalkalmazás), valamint az ezek érvényre juttatásához esetlegesen szükséges állami kényszert kell érteni.

5. A helyi jogalkotás

Az önkormányzat legfontosabb közhatalmi tevékenysége a rendeletalkotás, az önkormányzati autonómia a rendeletalkotás útján teljesezhető ki.

Az önkormányzatok autonómiája alapján jogalkotó. Az Alaptörvény alapján az önkormányzati rendelet jogszabály.

A jogalkotási törvény szerint az önkormányzati rendelet olyan jogszabály, amelyet az önkormányzat a magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére, vagy törvény felhatalmazása alapján adhat ki.

Az önkormányzati rendelet jogforrási jellegéről megoszlanak az elméletek. Megállapítható, mivel az önkormányzat képviselő-testülete, mint jogalkotó testület a jogalkotói hierarchia legalsó fokán áll, ebből következik,

¹² Alkotmány 42.§ Megállapította:1990. évi LXIII. törvény 4. §. Hatályos: 1990. IX. 30-tól.

¹³ Patyi András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól In: Deli Gergely – Szoboszlai-Kiss Katalin (szerk.): Tanulmányok 2017/2.

a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., Győr 2013. 389-390.o.

¹⁴ Alaptörvény 31. cikk (1. bekezdés) Hatályos 2011. április 25.

hogyan az önkormányzati rendeletet is a jogforrási hierarchia „legalsó fokán” álló normának tekinthető.

Az önkormányzati rendelet az Alaptörvény és a Jat. előírásainak megfelelően, magasabb szintű jogszabállyal nem lehet ellentétes.

Más önkormányzat rendeletével elvileg lehet ellentétes, mert az nem számít „magasabb szintűnek” (az Alaptörvény szerint a helyi önkormányzatok alapjogai egyenlők), továbbá azzal ellentétes nem is lehet, mert mindegyik csak az önkormányzat illetékességi területén lehet érvényes és hatályos.

Önkormányzati rendeletalkotás a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át, a rendeletalkotáshoz minősített többség szükséges, amely a megválasztott képviselők több mint felének igenlő szavazatát jelenti. A rendelet megalkotása nyilvános ülésen történik.

Ahogy már a helyi jogalkotás törvényi szabályozásánál említettem, önkormányzati rendelet egyrészt eredeti (originális) jogkörben születhet: törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére. Az ilyen helyi közügyekben fennálló rendeletalkotási jog közvetlenül az Alaptörvényen nyugszik. Rendelet azonban alkotható származékos (derivatív) jelleggel, azaz törvényben kapott felhatalmazás alapján.

Az elsőként említett esetben külön felhatalmazás nem szükséges. Ez az úgynevezett elsődleges, eredeti, primer, autonóm, stb. jogalkotás, míg a másodikban külön felhatalmazás szükséges, ebben az esetben másodlagos, szekunder, származékos, végrehajtási jogalkotásról beszélünk.

Önkormányzat rendeletet főleg közigazgatási feladatkörben alkot, vélhetően túlnyomórészt olyan szabályozási tárgykörökben, amelyek lényegében célracionálisak, s legfeljebb másodlagosan értékracionálisak.¹⁵

5.1. Az önkormányzati rendeletalkotási eljárás

5.1.1. Kezdeményezés

A jogalkotás folyamata a kezdeményezéssel indul meg. A kezdeményezés nem azonos a rendelettervezet előterjesztésével, tehát kezdeményezés nem jogi aktus, hanem csak a jogalkotás szükségességének a felvetése.

A rendeletalkotásra irányuló indítvány a leggyakrabban:

- a) törvényből,
- b) helyi testületi (képviseleti) indítványból,
- c) jogalkalmazói kezdeményezésből származik.

5.1.2. Előkészítés (rendelettervezet elkészítése, véleményezése)

A szakirodalom megállapítása szerint különösen indokolt szabályozni a rendeletalkotás kezdeményezését, a rendelet előkészítésének folyamatát.

Az önkormányzati rendeletek előkészítése során a képviselő-testület elveket, szempontokat állapíthat meg. A tervezetet az önkormányzati hivatal munkatársai készítik el. Azonban megbízható az előkészítéssel a rendelet tárgya szerint illetékes önkormányzati bizottság, továbbá külső szakértő bevonására is lehetőség van. A rendelettervezet elkészítése során széleskörű elemzésből kell kiindulni, fontos a szakemberek véleménye, továbbá a lakossági közvélemény-kutatás is segítségül szolgálhat.

Úgy rendelkezik a Jat., hogy „a jogszabály megalkotása előtt - a tudomány eredményeire támaszkodva - elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és köteleességek érvényesülését, az érdekösszeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit.”

¹⁵ Gyergyák Ferenc – Horváth Attila – Tamás András: Az önkormányzati jogalkotás alapjai Polgármesteri akadémia 29. o. 2017/2.

A jogalkotást tehát meg kell előznie egy tudományos igényű elemző-vizsgáló jellegű eljárásnak, melynek célja, hogy a jogszabály adekvát legyen a szabályozni kívánt társadalmi viszonyokkal.

Ez tulajdonképpen a hatásvizsgálat, mely „olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése, mely magában foglalja a szabályozás várható következményeinek a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredményeknek a megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzését”.¹⁶

A hatásvizsgálat elsődleges célja, hogy a jogalkotó döntése a lehetséges alternatívák között megalapozott legyen, mindezt úgy, hogy az adott szabályozandó területet több oldalról közelíti meg, és értékeli az egyes érdekeket.¹⁷

A hatásvizsgálat előzetes vagy utólagos lehet. *Előzetes hatásvizsgálatról* akkor beszélünk, ha a társadalmi igény eredményeképpen jogszabályt alkotnak (lehet ez akár korábban nem szabályozott terület szabályozása vagy egy módosító/hatályon kívül helyező jogszabály elfogadása). Ebben a körben a várható hatásokat kell számba venni, annak mértékét megbecsülni, más tapasztalatokat begyűjteni stb.¹⁸

Miután a szabályozási igény felmerül (legyen az törvényen alapuló kötelezettség, vagy politikai döntés), a jogszabály szakmai tartalmának kialakítása a jogszabály előkészítőjének a feladata.¹⁹ Az előkészítés során a jogszabály előkészítője köteles a szabályozás várható következményeit előzetes hatásvizsgálattal felmérni. Az előzetes hatásvizsgálat részletessége mindig a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodik (pl. ha releváns pénzügyi kiha-

tással jár, nem lehet azt rövid leírással elintézni).²⁰ Az előzetes hatásvizsgálat az előterjesztés része, tehát annak eredményéről a képviselő-testület (és ezzel együtt a nyilvánosság) is értesül.

A hatásvizsgálat keretében az egyik fő *értékelési szempont* a gazdasági hatáselemzés. Ennek módszere lehet például a költség-haszon, a költség-hatékonyság (azonos célterületű szabályozási alternatívák összehasonlítása), a kockázat-haszon stb. összevetése.

Fontos szempont a társadalmi hatás: az egyes társadalmi csoportok milyen előnyökhöz jutnak, melyek a veszélyeztetett csoportok.

A hatásvizsgálatnak törvény alapján ki kell terjednie környezeti és egészségi következmény, adminisztratív terheket befolyásoló hatás vizsgálatára, továbbá a jogszabály megalkotásának szükségességére, az elmaradás várható következményeire, valamint a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételekre.²¹

Az *utólagos hatásvizsgálat* azonban mindenképpen feltételez egy meglévő szabályt, amelynek a ténylegesen bekövetkezett hatását, következményeit kell vizsgálni. Ennek módszere lehet például az összehasonlítás a korábban meglévő állapottal. Az eredménye visszacsatolható, és a jogalkotás minősége ezáltal javítható.

A hatásvizsgálat nagyban hozzájárulhat a jogszabályok minőségének javításához azonban osztom a kollégák véleményét miszerint Magyarországon „szellem” jogintézménynek tekinthető.²²

Érdeemes azon elgondolkozni, hogy mi értelme van annak, hogy a jogalkotás előkészí-

¹⁶ Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet 2. § (1) bek. 2. pontja

¹⁷ Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: A jogi szabályozás hatásvizsgálata, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2005. 25. o.

¹⁸ Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: A jogi szabályozás hatásvizsgálata, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2005. 26. o. 2017/2.

¹⁹ Jat. 16. § (1) bekezdés

²⁰ Jat. 17. § (1) bekezdés

²¹ Jat. 17. § (2) bekezdés

²² Szűcs Norbert: A hatásvizsgálat érvényesülése a jogalkotásban. In: Magyar Jog, 2007/10, 608. o.

tése során előre elkészített űrlapokat (hatásvizsgálati lap) kell kitölteni, anélkül, hogy annak tartalmát vagy értékeit, vagy a tényleges vizsgálati módszereket bárki is ellenőrizné.

Jelenleg a „kipipálandó feladat” minőségében tetszeleg.

Németországban már a 60-as évek közepén felmerült annak szükségessége, hogy a jogszabályok hatásait, azok hatálybalépését megelőzően különféle módszerekkel teszteljék. Az ún. *törvényteszt* több szempontú vizsgálatot jelent:

- Fennáll-e szabályozási igény?
- Megfelelő formában történik-e meg a szabályozás?
- Ésszerű-e az elérni kívánt cél?
- Cél-adekvátak-e az egyes tényállások?
- Kellően hatékony-e és hatásos-e a megalkotandó jogszabály

A Kúria Önkormányzati Tanácsának álláspontja szerint a Jat. a hatásvizsgálat elkészítését nem teszi a megalkotandó jogszabály érvényességi feltételévé. Nem közjogi érvénytelenséget megalapozó körülmény. Jogszabályi kötelezés hiányában így nem lehet jogszabálysértésről beszélni.²³ A Kúria gyakorlata követi az AB esetjogát a tekintetben, hogy a „hatásvizsgálat elmaradása önmagában nem ad alapot az önkormányzati rendelet megsemmisítésére, a jogszabály előkészítőjéhez címzett előzetes hatásvizsgálat elmaradása vagy nem kielégítő volta nem tekinthető a jogalkotási eljárás garanciális rendelkezésének, ennek megsértése nem vezet a norma megsemmisítésére.”²⁴

5.1.3 A rendelettervezet képviselő-testület elé terjesztése és elfogadása

Az előterjesztő az előkészítést és véleményezést követően a rendelettervezetet indokolással együtt a képviselő-testület elé terjeszti. Egyidejűleg tájékoztatja a képviselő-testületet az előkészítés és véleményeztetés során felvetett, de a tervezetben nem szereplő javaslatokról.

A rendelettervezet tárgyalása során a módosító javaslatokra figyelemmel kell lenni, azok rendeletbe történő betervezése esetén módosító rendelettervezet is készíteni kell.

A rendelettervezet tárgyalásának módjára figyelemmel kell lenni, ugyanis vannak olyan tárgykörök, ahol a rendeletalkotás kétfordulós eljárásban történik. Ilyen például a költségvetési rendelet.

5.1.4. Az önkormányzati rendeletek kihirdetése (promulgáció)

„Lex non obligati nisi promulgata.”

„Csak a kihirdetett törvény kötelező erejű.”

Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában, illetőleg a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban (a továbbiakban: szmsz) meghatározott – módon ki kell hirdetni.

Az önkormányzati rendelet kihirdetéséről a jegyző gondoskodik.

A jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

Itt térek ki a „kihirdetés” és a „közzététel” fogalma közötti összefüggésekre.

A jogszabály kihirdetése és közzététele nem ugyanaz.

„A jogszabály közzététele a hivatalos lapban történik. A közzététel nem önálló aktus, hanem a jogszabály jogrendszer részévé válásának feltétele: ettől lesz a jogszabály érvényes, és így jogi hatások kiváltására képes. A közzététel a jogszabály közhitelű szövegének mindenki számára hozzáférhetővé tétele a hivatalos lapban való megjelenéssel.”²⁵

A kihirdetés – amelynek eszköze a hivatalos lapban történő közzététel – szabályszerűsége a jogszabály érvényességének feltétele, ezt a 121/2009. (XII. 17.) AB határozat rögzíti.

²³ Köf.5.027/2016/4. számú határozat

²⁴ Köf.5.026/2016/4. számú határozat 2017/2.

²⁵ Papp Imre: Egy pillantás a jogszabályok kihirdetésére 14. o.

Essen szó a publikációról, amely a hivatalos lap szerkesztőségének cselekvése, így a jogalkotótól származó promulgáció érvényességi feltétele. A két fogalom közötti különbséget mutatja a jogszabály címe és száma közötti különbség. A jogszabály címe a jogalkotótól származik, így az a jogszabály része, míg száma a publikációhoz tartozik.

Amennyiben a jogszabály kihirdetett szövegében helyesbítésre van szükség a hitelesítésre hatáskörrel rendelkező személy – a kihirdetést követő 15 napon belül, a jogszabály helyesbíteni kívánt szövegrészének a hatálybalépését megelőzően – a hitelesített szövegre helyesbítheti.

Az új Jat. rendelkezése alapján az önkormányzati rendelet a hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapon helyesbíthető. Az eltérés megállapítása esetén a helyesbítés megjelentetéséről a jegyző az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon gondoskodik.

A helyesbítés jogi kereteit szigorú szabályozás övezi a jogbiztonság biztosítása érdekében. Helyesbítésre nem kerülhet sor a jogszabály hatálybalépését követően.

5.1.5. Az önkormányzati rendelet hatálybalépése

A belső jogalkotási eljárás a rendelet elfogadásával zárul.

Minden önkormányzati rendeletben rendelkezni kell annak hatálybalépéséről. A hatálybalépés köthető konkrét dátumhoz, illetve a közzétételhez is, továbbá egyes rendelkezéseinek hatálybalépésére különböző időpontokat is meg lehet állapítani.

Minden esetben a helyi önkormányzati rendelet tartalma határozza meg azt, hogy annak hatályba lépéséhez mennyi további felkészülési idő szükséges. A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.

Az önkormányzati rendeletek megalkotása során fontos garanciális szabály, hogy az önkormányzati rendelet a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettsé-

get, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

Az önkormányzati rendelet akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt.

5.1.6. Az önkormányzati rendeletek végrehajtása, hatályosulásuk vizsgálata; módosítás, kiegészítés, dereguláció

A jog hatékonysága szempontjából lényeges az új norma társadalmi elfogadottsága, ismerete és nyomon követése. A jegyző kötelezettsége, hogy folyamatosan figyelemmel kísérelje az önkormányzati rendeletek hatályosulását, és szükség szerint lefolytassa az utólagos hatásvizsgálatot, és ennek során összevesse a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal. Tulajdonképpen az eredmény ellenőrzéséről beszélünk.

A jogismeret, jogalkalmazás megkönnyítése érdekében kívánatos, hogy a jegyző rendszeresen gondoskodjon a rendeletek módosításokkal egységes szerkezetbe foglalásáról.

Végül említést kell tenni az önkormányzati rendeletek deregulációs célú felülvizsgálatáról is.

A dereguláció hasonlóan a hatásvizsgálathoz a minőségi jogalkotás elérését kívánja elősegíteni. A dereguláció a jogi szabályozás terjedelmének visszaszorítását jelenti, amelynek célja a jogszabályok számának csökkentése, a joganyag egyszerűbbé, átláthatóbbá tétele. A jogalkotó figyelme ugyanis nem csak a szabályozásra (reguláció) kell hogy kiterjedjen, hanem gondoskodnia kell arról is, hogy a különböző okokból feleslegessé vált jogszabályoktól, jogszabályi rendelkezésektől megtisztítsa a jogrendet. A felesleges és/vagy elavult jogszabályok hatályban tartása egy idő után áttekinthetlenné tenné a jogrendet, aláásva ezzel a jogbiztonság követelményét. Azaz minden re-

gulációs folyamat mellett deregulációs tevékenységet is végezni kell, hogy az egyensúlyi állapot fenntartását állapot fennmaradjon.²⁶

Előjáróban rögzítenünk kell a deregulációs folyamat fontossága érdekében, hogy a rendszerváltást követően a magyar jogalkotás súlyponti eltolódáson ment keresztül, míg az államszocializmusban a rendeleti jogalkotás dominált, addig 1989-et követően a törvényhozás dominanciája figyelhető meg: 1985-ben az összes jogszabálynak csupán 3 %-a törvény, 2005-ben ugyanez az arány már 16 %.²⁷

Az 1998-2002 között regnált kormány készítette elő, majd a 2002-től hatalmon lévő kormány alakította ki a jogtisztítási feladatok elvégzését elősegítő deregulációs elvrendszert. A 2003. évi deregulációs programról szóló 1046/2003. (V. 28.) Korm. határozat határozta meg az újabb szervezeti és eljárásrendet.

2003-tól a Kormány minden évben kiadott deregulációs programot, Kiss László a fentiek ellenére leszögezi: „Mi eddig Magyarországon gyakorlatilag csak a jogalkotással foglalkoztunk, nem törődtünk azonban a jog tisztításával. Ebből következőleg még ma is tulajdonképpen csak duzzad a jog, arról azonban egyetlen szerv sem gondoskodik, hogy a szükségtelenek és meghaladottak onnan időben ki is kerüljenek.”²⁸

A magyar jogalkotás teljesítménye az elmúlt években különösen 2010 nyara és 2011 nyara között felülmúlta a korábbi (az 1990-es rendszerváltás előtti és utáni) ciklusok első éves teljesítményét. A jogszabályok „tömege” is óriási.

A 2011-ben elfogadott törvények majdnem egyharmadát (!) már abban az évben megváltoztatták: decemberben a 2011-ben megalkotott 213 törvényből – ami új rekordot jelent – 63-at módosítottak. A törvénymódosítások alapesetben a parlamenti munka szokványos

elemei, az azonban nem szolgálja a jogbiztonság követelményét, ha a frissen megalkotott törvényt még ugyanabban a hónapban többször megváltoztatják, különösen, hogy egy-egy ilyen módosítás gyakran jogszabályok egész „hálójára” hat. Az ilyen gyors és átfogó törvény- és módosító-áradat erős kiszámíthatatlanságot hoz minden érintettnek, hiszen ezeket önmagában értelmezni sem könnyű, felkészülni rájuk pedig sok esetben szinte lehetetlen.²⁹

A dereguláció két típusa különíthető el. A technikai (formai) dereguláció során olyan jogszabályok, jogszabályi rendelkezések kerülnek hatályon kívül helyezésre, amelyek joghatást nem váltanak ki, nem alkalmazhatók.

A jogrendszer túlszabályozottságának megszüntetése érdekében szükséges technikai deregulációjáról szóló – T/6957. sz. – törvényjavaslat nyomán megszületett a 2012. évi LXXVI. törvény, amely több ütemben törli a jogrendszer részét képező, de érdemi joghatás nélküli jogszabályokat.

Az érdemi (tartalmi) dereguláció során egy korábban szabályozott terület jogi szabályozás alól történő kivonása vagy egyszerűbb szabályozás alkalmazása történik meg.

Két, egészen eltérő folyamatról van szó. A technikai dereguláció során a végrehajtott, vagy párhuzamos jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésével csökken a jogszabályok mennyisége, azonban a hatályosuló joganyag nem változik. Hiszen a valódi tartalmat csak az érdemi dereguláció érinti.

A jog túlburjánzásának veszélyei az alábbiakban foglalhatók össze:

- jogbizonytalanság,
- a sok norma szükségtelenül korlátozza a polgárok szabadságát,
- a normatömeg passzívvá teszi a polgárt,

²⁶ Budai Balázs Benjámin: A koreguláció és a dereguláció szerepe a közigazgatási modernizációban 2011. 2. o.

²⁷ Rixer Ádám: Az újabb jogalkotás jellegzetességei, Kodifikáció, Pécs 2012/2 37. o. 2017/2.

²⁸ Kiss László: A magyar jogalkotás főbb neuralgikus pontjai. In: Jogalkotás a jogállamban, 1993. 28. o.

²⁹ Rixer Ádám: Az újabb jogalkotás jellegzetességei, Kodifikáció, Pécs 2012/2, 37. o.

- a joganyag áttekinthetlenné és megismerhetetlenné válik,
- a jogszabályok minősége gyengül,
- bürokratizálódás,
- a bírósági eljárások számának emelkedése.

A jogszabályok „burjánzásával” szemben szükségszerűen és időről időre megjelenik egy igény a deregulációra, a jogrendszer átláthatóságának és működőképességének fenntartására, illetve növelésére. Az állampolgárok által figyelembe veendő szabályok pusztá számának csökkentése révén a jogkövetés esélye is nő.

A deregulációs folyamat felelőseként a jegyző jelölhető meg.

5.2. Az önkormányzati rendeletek logikai tagolása³⁰

5.2.1. Az önkormányzati rendelet megjelölése

Az önkormányzati rendelet címében annak tárgyát vagy tartalmának lényegét kell röviden megjelölni. A címben meg kell jelölni annak sorszámát, évszámát arab számmal, a kihirdetésének dátumát napra pontosan, továbbá az önkormányzati rendeletet alkotó helyi önkormányzat hivatalos megnevezését és utána az „önkormányzati rendelethez” megjelölést, valamint annak címét „-ról”, „-ról” toldattal el látva.

Az önkormányzati rendeletet a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni. Az önkormányzati rendelet normatív tartalmú rendelkezéseit annak szakaszai és mellékletei tartalmazzák.

A megszövegezésnél figyelemmel kell lenni arra, hogy az más jogszabállyal azonos tartalmú ne legyen, azt ne ismétlje meg, elkerülve ezzel az esetleges párhuzamos szabályozást.

Az önkormányzati rendelet tagolása az alábbi módon történik azzal, hogy kisebb terjedelem esetén az ilyen tagolás szükségtelen.

5.2.2. Bevezető rész

Az önkormányzati rendelethez, annak címét követően, szükséges bevezető részt írni, mely tartalmazza az érvényességi kellékeket, összefoglalja a szabályozás célját, valamint a szabályozási aktusra utaló kifejezést.

Amennyiben az önkormányzati rendelet megalkotására átruházott hatáskörben, valamely törvény felhatalmazása alapján kerül sor, abban az esetben szükséges a jogszabályhely merev hivatkozással történő megjelölése. Továbbá utalni szükséges a központi jogszabály által előírt véleményezésre; az egyetértési jogra stb.

Abban az esetben, ha a helyi önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörben jár el az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését kell megjelölni.

A jogszabályi rendelkezésekre úgynevezett rugalmas vagy merev hivatkozással lehet hivatkozni. A többi jogszabályhoz hasonlóan az önkormányzati rendelet esetén is törekedni kell a rugalmas hivatkozás használatára, ami azt jelenti, hogy annak tervezetében jogszabályra vagy jogszabály rendelkezésére más jogszabály címének, más jogszabály szabályozási tárgykörének vagy a felhívni kívánt rendelkezések szabályozási tárgykörének a megjelölésével kell hivatkozni.

Merev hivatkozásban a törvény esetén hivatkozni kell a törvény címét, a „szóló” kifejezést, a törvény kihirdetésének évét arab számmal, az „évi” kifejezést, a törvény sorszámát római számmal és a „törvény” kifejezést.

Az Alaptörvény rendelkezéseire az önkormányzati rendelet kizárólag merev hivatkozással utalhat, továbbá azokban az esetekben is, amikor a rugalmasan hivatkozott jogszabály vagy rendelkezés nem azonosítható egyértelműen.

³⁰ Alapul véve: Agg Barnabás: Útmutató a helyi önkormányzatok által alkotható önkormányzati rendeletekhez Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2017/2.

5.2.3. Általános rendelkezések

Az általános rendelkezésekben kell rögzíteni azokat az alapelveket, rövidítéseket, amelyeket a teljes önkormányzati rendelet alkalmazása során szükséges figyelembe venni és melyek segítik annak értelmezését.

Kizárólag ebben a logikai egységben szabályozható az önkormányzati rendelet hatálya az időbeli hatály kivételével. Amennyiben az önkormányzati rendeletről egyértelműen megállapítható, abban az esetben nem kell rendelkezni annak területi és személyi hatályáról.

Főszabály szerint az önkormányzati rendelet területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki (részletesen lásd: II/4. alpont). Azonban van lehetőség például arra, hogy az önkormányzati rendelet területi hatálya kizárólag az adott helyi önkormányzat közigazgatási területének egy részére terjedjen ki.

A területi hatályhoz hasonlóan az önkormányzati rendelet személyi hatálya is lehet szűkebb, mint ahogyan arról a Jat. 5. §-a rendelkezik. Így például lehetőség van arra, hogy az kizárólag a helyi önkormányzat közigazgatási területén lévő gazdasági társaságokra terjedjen ki, mint a helyi iparüzési adó mértékét meghatározó önkormányzati rendeletek esetén.

Az általános rendelkezések része az értelmező rendelkezések, a fogalomtár.

5.2.4. Részletes rendelkezések

A részletes rendelkezések tartalmazzák szabályozni kívánt élethelyzet részletes szabályait, a konkrét jogokat és kötelezettségeket. További fontos szempont az önkormányzati rendelet részletes rendelkezéseinek megszerkesztésénél, hogy azt a szabályozás tárgyának megfelelően olyan logikai sorrendben, úgy kell szabályozni, hogy a korábban szabályozott rendelkezésekből logikusan, folyamatosan következzenek a későbbiek

5.2.5. Záró rendelkezések

A záró rendelkezéseken belül kell rögzíteni – amennyiben szükséges – a hatályba léptető, az átmeneti, a módosító, a hatályon kívül helyező, valamint a hatályba nem lépésről szóló rendelkezéseket.

Minden önkormányzati rendeletben rendelkezni kell annak hatálybalépéséről. A hatálybalépés köthető konkrét dátumhoz, illetve a közzétételhez is. Minden esetben a helyi önkormányzati rendelet tartalma határozza meg azt, hogy annak hatályba lépéséhez mennyi további felkészülési idő szükséges.

Az önkormányzati rendeletek megalkotása során fontos garanciális szabály, hogy az önkormányzati rendelet a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terheesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

(A közzététel kérdéskörével az 5.1.4 pont alatt már részletesen foglalkoztam.)

A záró rendelkezések után a mellékletek és a függelékek következhetnek.

Az önkormányzati rendeletnek része a melléklet, mely akkor indokolt, ha a rendelet szövegében jellege vagy terjedelme miatt, illetve más okból el nem helyezhető szöveget tartalmaz. Ilyen például a táblázat, térkép, nyomtatvány. Kivételesen a melléklet tartalmazhatja a hatályon kívül helyezett rendeletek felsorolását is, feltéve, ha az önkormányzati rendelet nem csak erről szól. A melléklet önálló normát, érdemi rendelkezést nem tartalmazhat.

Az önkormányzati rendelethez függelék is kapcsolódhat, de az nem minősül a rendelet részének. A függelék szerepe az, hogy megkönnyítse az adott önkormányzat számára az azonos témához kapcsolódó joganyagban történő eligazodást, illetve az azonos szabályozási körben alkotott joganyag kezelhetőségét, de nincs közvetlen összefüggésben a rendelettel. Emiatt függelék alkalmazása jobbra

csak az szmsz esetében jöhet szóba, például a hivatal ügyrendje képezhet függelékét.

5.3. Az önkormányzati rendelet szerkezeti felépítése

Az önkormányzati rendeletet – az áttekinthetőség érdekében – hasonlóan a többi jogszabályhoz, megfelelően tagolni kell, az alábbi szerkezeti egységek szerint:

5.3.1. Könyv

Az önkormányzati rendelet normaszövegének legnagyobb lehetséges szerkezeti egysége a könyv. Elvi szinten elképzelhető ennek használata, a gyakorlatban nem nagyon találkozhatunk ezzel a típusú szerkezeti egységgel.

5.3.2. Rész

A könyvnél eggyel kisebb szerkezeti egység a rész, melyet akkor kell a jogszabály tervezetében szerkezeti egységként kialakítani, ha a jogszabály áttekinthetősége érdekében szükség van legalább két olyan önálló szerkezeti egység kialakítására, amelyek legalább két-két fejezetet magukban foglalnak.

A rész megjelölése magában foglalja annak pozitív egész számokból képzett sorszámát nagybetűvel kiírva, a szerkezeti egység típusának megnevezését nagybetűvel és címét nagy kezdőbetűvel.

5.3.3. Fejezet

Az önkormányzati rendeleten belül fejezetet akkor kell kialakítani, ha szükség van legalább két olyan szerkezeti egységre, amelyek alá legalább két-két alcím tartozik. A fejezeteket folyamatosan kell sorszámozni római számokkal megjelölve, utalva a szerkezeti egység megnevezésére, valamint annak címére

5.3.4. Alcím

Az önkormányzati rendelet jobb érthetősége érdekében az azonos jogintézményeket szabályozó (hasonló témájú) szakaszokat egy adott alcím alatt kell szabályozni.

Az alcímeket folyamatosan kell sorszámozni arab számokkal megjelölve, utalva a szerkezeti egység megnevezésére, valamint annak címére. A sorszámozást nem lehet újratekdeni még akkor sem, ha az önkormányzati rendelet több fejezetből áll.

5.3.5. Szakaszok

Az egyes alcímek szakaszokból állnak. A szakasz megjelölés annak pozitív egész arab számból képzett sorszámából és a § jelből áll. A szakaszokat folyamatosan kell sorszámmal ellátni. Amennyiben az önkormányzati rendelet valamely másik szakaszra, vagy másik jogszabály szakaszára hivatkozik, abban az esetben a ragot a „paragrafus” szóhoz kell illeszteni.

5.3.6. Bekezdés

Az önkormányzati rendelet szakaszai bekezdésekből állnak, melyekbe az egymással szorosán összefüggő szabályokat kell foglalni. A bekezdéseket szakaszonként újratekdenőően, egy-egy szakaszon belül pozitív egész számokból képzett, zárójelek közé foglalt arab számozással kell megjelölni

5.3.7. Pontok és alpontok

Az önkormányzati rendelet bekezdései pontokra és alpontokra bonthatóak szét. A pontok a latin ábécé kisbetűivel és „,)” jellel vagy – amennyiben a felsorolás a tizenöt elemet meghaladja – pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetőek meg.

A latin ábécé kisbetűivel megjelölt ponton belül az alpontot tartalmazó pont megjelölésében foglalt kisbetűből, a latin ábécé kisbetűiből és „,)” jelből képzett megjelöléssel ellátott alpontok állapíthatóak meg [például: aa) alpont].

Az önkormányzati rendelet szövegében a pontra, valamint az alpontra történő merev hivatkozás a pont vagy alpont megjelölését követően a „pont” vagy „alpont” kifejezést is magában foglalja.

6. Rendeletalkotás során elkövetett törvénysértések

Önkormányzati rendeletre tett törvényességi felhívások legtöbb esetben a jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt történtek. Egyes tárgykörök esetében visszatérő problémákkal is találkozhatunk, mint például a magasabb szintű előírások megismétlése, a magasabb szintű normából való átvétel során a felsorolás önkényes szűkítése vagy bővítése. További problémák, ha nem az arra jogosult kezdeményezésén alapul, nem szabályszerűen összehívott képviselő-testület vitatott meg vagy más jogszabállyal ellentétes.

Vizsgáljuk meg részletezve a főbb hibákat:³¹

6.1. Jogpolitikai hibák

- hatályosulás figyelemmel kísérésének hiánya
- a jogalkotás nincs előkészítve

6.2. Eljárási hibák

- rendeletet zárt ülésen alkotnak
- szükséges véleményezések hiányoznak
- előírt egyeztetések, véleményezések elmaradnak
- szmsz-ben meghatározott eljárási követelmények be nem tartása

6.3. Alaki hibák

- pontatlan, hiányos megjelölés
- a rendelet címének vagy tárgyának hiánya
- kihirdetés időpontjának közlése elmarad a megjelölésben
- a rendeletet hibás számozása
- hiányzik a rendelet szakaszokra, bekezdésekre tagolása
- a szükséges aláírások hiányoznak

6.4. Nyelvi hibák

- nem közérthető szövegezés
- áttekinthetetlen szövegezés
- nem egyértelmű szövegezés
- helyesírási és nyelvhelyességi hibák

6.5. Tartalmi hibák

- a jogalkotásra felhatalmazó rendelkezésre hivatkozásnak a hiánya
- visszamenőleges hatály
- hatályba léptető rendelkezés hiánya
- hatályon kívül helyezett rendeletet módosítanak
- hiányos szabályozás
- a magasabb jogszabály szövegét megtévesztő módon, részben emeli be
- önkormányzati hatósági ügyben jegyzői hatáskört állapítanak meg
- magasabb jogszabályban meghatározott kedvezményezetti kört szűkít
- magasabb jogszabályban meghatározott kedvezményezetti kört bővít

6.6. Rendszerbeli hibák

- a módosító rendelet módosítása az alapszöveg helyett
- egységes szerkezetű szöveg híján a módosítások követhetetlenek
- téves döntési forma választása (rendelet helyett határozat és viszont)
- polgári jogviszony rendeletben történő szabályozása
- a rendelet magasabb jogszabályban szabályozott életviszonyt szabályoz
- a törvényi felhatalmazás hiányzott vagy megszűnt

Az előforduló hibák többsége a kodifikációs ismeretek hiányából adódik, továbbá a központi jogalkotás produktumainak gyakran nehezen áttekinthető voltából, gyakori módosulásából. Ezen továbbképzésekkel, egy-egy nagyobb horderejű törvény által előírt rendeletalkotási kötelezettség teljesítéséhez útmutatók, módszertani kiadványok készítésével igyekeznek segíteni.

7. A helyi jogalkotás törvényességi felügyelete³²

Az önkormányzatnak és a vele munkamegosztásban tevékenykedő államnak tehető közös és megosztott a felelőssége, és az állami felelősségvállalásnak ki kell

³¹ Alapul véve: Falusi József: A helyi rendeletalkotás elvi és gyakorlati kérdései 2003.

³² Alapul véve: Tilk Péter: A helyi rendeletalkotás egyes kérdései a kúria döntései tükrében

fejeződnie egyebek között a törvényességi felügyeletben is. (Verebélyi Imre)

A helyi jogalkotási eljárás folyamatába illeszkedik a törvényességi kontroll, mivel az önkormányzati rendelet kihirdetését nyomban követi a törvényességi felülvizsgálat. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét a kormányhivatal az Möt. rendelkezései alapján látja el, a törvényességi felügyelet eszközei az Möt. 132.§-a rögzíti.

Az Alaptörvény szerint az önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi elektronikusan a nemzeti jogszabálytáron keresztül az illetékes kormányhivatalnak. Amennyiben a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja a képviselő-testület felé törvényességi felhívással él határidő kitűzésével a jogszabálysértés megszüntetése érdekében. Amennyiben a törvényességi felhívásnak a képviselő-testület nem tesz eleget, a jogszabálysértést nem szünteti meg, a kormányhivatal kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. A kormányhivatal – az eredménytelen felhívást követően – kezdeményezheti a Kúria Önkormányzati Tanácsánál a helyi önkormányzat *törvényen alapuló* jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását is.

A helyi jogalkotási kötelezettség elmulasztásának két következménye van: egyrészt a Kúria megállapítja a mulasztást, másrészt határidő tűzésével kötelezi az érintett önkormányzatot a rendelet megalkotására.

Amennyiben az önkormányzat a Kúria határozatára sem alkotja meg az önkormányzati rendeletet a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig, a kormányhivatal normapótlása követheti. A Kúria kimondta, hogy az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése miatt a rendeletpótlási eljárás az Alaptörvényen nyugszik, a jogszabályalkotásra irányuló jogalkotói hatáskör az Alaptörvény rendelkezésein alapul. „A rendeletpótlás jogintézménye ugyanakkor az önkormányzati

autonómiába történő külső beavatkozás, amelynek megfelelő garancián kell nyugodnia.”³³ Ez a garanciális szabály pedig a következő: a jogszabályok nem teszik automatikussá a Kúria által megadott határidő lejártát követően a kormányhivatal vezetőjének rendeletalkotását, hanem egy másik eljárást intézményesít, amelyet a kormányhivatalnak a határidő lejártát követő harminc napon belül külön kell kezdeményeznie. Az önkormányzatoknak így újabb lehetősége nyílik a törvény szerint kötelezendően meghozandó rendelet megalkotására.

Ezen garancia mellett teszi lehetővé az Alaptörvény és a sarkalatos törvények az önkormányzati autonómiába történő beavatkozást akként, hogy a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében megalkotja és írja alá a rendeletet.

Az autonómia saját döntési jogot jelent, a törvénytelenség viszont kellő indok az egyébként autonóm módon meghozott döntés felülvizsgálatához. Ez erős felügyeleti eszköz, azonban szükséges, ha „a törvényi felhatalmazás által kötelező rendeletalkotás elmulasztása – adott esetben – a közügyek intézésének akadálya lehet az adott településen, a rendelet meg nem alkotása a helyi választópolgárok jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintheti”³⁴.

A helyi jogalkotás (rendeletalkotás) a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre. Egyetlen esete van annak, amikor ezt a hatáskört más szerv gyakorolhatja (ez azonban nem a testület általi átruházás, hanem az Alaptörvény szerinti „átadás”). „Az önkormányzati rendelet tekintetében a jogalkotó hatáskör átruházásáról az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése szól, amikor a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának bírói felhívásra történő nemteljesítése miatt bírói felhatalmazással a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében az adott rendeletet megalkotja.

³³ Köm.5.009/2013/3. számú határozat 2017/2.

³⁴ Köm.5.009/2013/3. számú határozat

Fent leírtakból megállapíthatjuk, amennyiben a jogalkotó hatáskörrel bíró szerv, az önkormányzat elmulasztja valamely jogi szabályozást igénylő kérdés szabályozását a törvény rendelkezéséből nem szabályozási jog, hanem szabályozási kötelezettség keletkezik.³⁵

8. Következtetések

Magyarországon véleményem szerint a helyi önkormányzatok autonómiája, igazgatási és gazdasági önállósága látszólag biztosított.

A felgyorsult világ magával ragadta az önkormányzatiságot. Saját döntési jogával szemben a társadalmi és gazdasági folyamatok komoly szabályozási, rendezési igényt támasztanak, amit a politika szinte mindig jogalkotással kíván rendezni. Ez ugyan gyors eszköz, ám magában rejti a hibázás lehetőségét, ami magával hozza az újabb és újabb korrekciós kényszert és a módosítások során bekövetkező újabb és újabb hibákat.³⁶ Ez a tendencia másik oldalról a jogállam és a jogbiztonság elvárásával sem mindig könnyen összeegyeztethető: sértheti ugyanis a kiszámíthatóság, kalkulálhatóság, előreláthatóság, bizonyosság követelményét, továbbá a jogkövetést is nehezíti.

Üdvözítem, hogy a 2009. január 1. és 2010. augusztus 31. között szünetelő törvényességi ellenőrzés ex lex állapotát a működőképes törvényességi ellenőrzés, az Alaptörvény elfogadásával a törvényességi felügyelet váltotta. Alaptörvény garantálja az önkormányzatok önállóságát, vagyis a felügyelet jelenleg is csak a jogszerűség vizsgálatát jelenti, nem terjedhet ki célszerűségi, hatékonysági szempontok értékelésére. Bizonyos önkormányzati döntések nem képezhetik tárgyát a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának. Azonban a rendeletalkotáson túl a testületi ülések jegyzőkönyvein keresztül nagyobb rálátása van a döntéshozatali eljárás jogszerűségére. Továbbá a közérdek védelme indokoltá teheti,

a működés jogszerűségének biztosítása érdekében a kötelező kormányhivatali fellépést.

Magyarországi jogalkotásról elmondható, hogy a minőségi jogalkotást leginkább az hátráltatja, hogy elsődlegesen a politikai célok mielőbbi elérésének szándéka lehetetleníti el a szakmailag átgondolt jogalkotást.³⁷

Nem alakult ki Magyarországon az a jogi és közigazgatási kultúra, mely meghatározná a minőségi jogalkotással szembeni elvárásokat. A jogi szabályozás hiányos, és annak ellenére, hogy meglennének a kényszerítő mechanizmusok, azok mégsem működnek (megfelelően).³⁸

Ezen túlmenően a gyors jogalkotás gyakran nem szándékolt gazdasági hatásokkal társul, valamint negatív társadalmi következményeket eredményez.

Az Alaptörvény biztosítja a gazdálkodás önállóságát az önkormányzat által elfogadott költségvetési rendelet alapján. Azonban a gazdasági önállóság sem teljeskörű, hiszen maguk a költségvetési számok is „globálisan nézve” az államon, a kormány által nyújtott támogatásokon múlnak.

Továbbá az Alaptörvényi önálló gazdálkodással ellentétben a helyi önkormányzat meghatározott mértékű kölcsönfelvétele vagy más kötelezettségvállalása feltételhez, illetve a kormány hozzájárulásához kötött.³⁹

Az igazgatás területe sem nyújtja már a szabadság érzését. Az önálló igazgatás korlátozásának tekinthető a már említett együttműködési kötelezettség (a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek) és az is, hogy törvény elrendelheti a kötelező feladat társulásban történő ellátását, mely utóbbi a szabad társulás jogát korlátozza.⁴⁰

³⁵ Horváth Sándor Domonkos: A helyi önkormányzatok rendeleteinek alkotmányossági ellenőrzése 13. o.

³⁶ Tilk Péter: A(z önkormányzati) jogalkotás helyzete szabályozása, néhány neuralgikus pontja In: Kodifikáció és közigazgatás, 2013/1, 77-78. o.

³⁷ Nagy Klára: Hatásvizsgálat és konzultáció a hazai önkormányzati jogalkotásban 2016. 16. o. 2017/2.

³⁸ Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: A jogi szabályozás hatásvizsgálata 37. o.

³⁹ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

⁴⁰ Patyi András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól

Az önkormányzatnak saját bevételeit – vállalkozói tevékenység végzése nélkül – az adóztatási jog „kihasználásával” lehetne emelni.

Az önkormányzatok burkoltan, de korlátok közé vannak szorítva, ennek eredményeképpen jelenik meg a rendeletalkotás tekintetében is elsősorban a végrehajtó szerepében. A jogszabályok és a valóság, valamint a jogszabályok és a társadalom között mély szakadék alakult ki. Ennek gyakran az az oka, hogy

a politika sem mindig tudja egyértelműen eldönteni, megfogalmazni mit és miként kíván szabályozni, szabályoztatni. A jogalkotási eljárásnak sokkal inkább a tényeken kellene alapulnia.

Fontos lenne szem előtt tartani, hogy a jog hatékonyságának legfontosabb tényezője maga az a közeg, amelyben a jog megvalósul, azaz a társadalom.