

Solymosi Veronika  
jogtanácsos

## Válogatás az önkormányzati jogalkotás történetéből

### Elvi bevezető

Magyarországon több mint negyedszázada helyi önkormányzatok<sup>1</sup> működnek a *helyi közügyek intézése* és a *helyi közhatalom gyakorlása* érdekében.<sup>2</sup> Az önkormányzatok helye és szerepe ezen idő alatt az állami szervek rendszerében lényegesen megváltozott. Az önálló hatalomgyakorlás helyi szintjéhez<sup>3</sup> képest ma már – tekintettel az új önkormányzati rendszer kialakítására – a központi végrehajtó hatalom helyi szerveként definiálható, és mindez az új közigazgatási reformok<sup>4</sup> részeként alakult így. Az önkormányzatok jövőjéről a hivatalos kommunikáción túl<sup>5</sup> – figyelemmel a *2019-es önkormányzati választásokra* – számos *városi legenda* szól, amelyek *az ötezer/ a kettőezer* lélekszám alatti településeken megszüntetné az önálló képviselő-testületet, valamint a főváros kerületeinek önállóságát. Egyes szakmai nézetek úgy vélik, hogy a változtatások szükségessége mögött a meglévő rendszerek működési hiányosságaira alapozott reális társadalmi igény, lehet az egyik oka annak, hogy a helyi önkormányzati rendszereket érintő reformok még akkor sem ütköznek nagy ellenállásba, ha azok a

hagyományos autonómia-elemeket érintik, esetleg átrendezik.<sup>6</sup>

A végrehajtó hatalmi ágon belüli túlzott hatalomkoncentráció fékezésének, illetve a hatalomkoncentráció ellensúlyozásának egyik lehetséges módja, hogy bizonyos önállóan eljáró szerveket (önálló helyi önkormányzatokat, autonóm központi hatóságokat) az alkotmány, alkotmányerejű törvény önálló hatalmi tényezőként függetleníti a végrehajtó hatalom csúcsszervétől, a kormánytól.<sup>7</sup>

A helyi hatalomgyakorlás alkotmányos lehetőségei (formája és feltételei) az emberek minden napjaira közvetlenül hatással vannak, sőt számukra a közszolgáltatások biztosítása mellett a helyi jogalkotás meghatározó jelentőségű (helyi adó, szociális juttatás stb.). Az *önkormányzati rendeletalkotás* jelentősége, jellemzője, avagy kritikája nyomon követhető nem csupán a törvénykezés folyamatában, hanem az Alkotmánybíróság iránymutató döntéseiben, és az elmúlt évek során a Kúria<sup>8</sup> gyakorlatában is.

A *törvényi* változások nyomon követése a vizsgálódás tárgya lehet annak érdekében, hogy a helyi jogalkotás alakulásáról képet kaphassunk. A *bírói döntések* következtetései iránymutatóak a jogalkalmazók számára, ugyanakkor a jogi kultúra mércéje is egyben. Hasonlítsuk össze többek között a legfőbb törvényi szabályozás útján a helyi jogalkotás jelenét és

<sup>1</sup> Az Alkotmány 42. § szerint 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.

<sup>2</sup> Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.

<sup>3</sup> Alkotmány 42. § *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.*

<sup>4</sup> <https://magyaryprogram.kormany.hu/ad-min/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf>

<sup>5</sup> Pintér Sándor belügyminiszter a 2018. májusi miniszterjelölti bizottsági meghallgatáson azt nyilatkozta, 2018/1.

hogy „Az önkormányzatok területén az állami feladatok további csökkentésére, az önkormányzatiság kiterjesztésére lehet számítani, és továbbra is gátolni fogják a települések túlzott eladósodását – említette. Hangsúlyozta, fenn kívánják tartani a közfoglalkoztatás rendszerét, hogy a munka a családi szocializáció része legyen, segélyt pedig csak azok kaphassanak, akik például egészségügyi helyzetük miatt nem vállalhatnak munkát.” <http://www.onkormanyzatiklub.hu/az-onkormanyzati-rendszer-megujitasa/12372-pinter-sandor-ek-nem-dolgozzak-at-az-onkormanyzati-rendszer>  
<sup>6</sup> [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mta-lwp/2014\\_03\\_Balazs\\_Istvan.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mta-lwp/2014_03_Balazs_Istvan.pdf)

<sup>7</sup> <http://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/vereb%C3%A9lyi.pdf> Verebéli Imre: Gondolatok a végrehajtó hatalom fogalmi elemeiről

<sup>8</sup> Tilk Péter: A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai [Kodifikátor Alapítvány Pécs, 2014.]

múltját a rendeletalkotási jogkör dimenziója vonatkozásában.<sup>9</sup> Nem vitás, hogy az elmúlt öt éve zajló önkormányzati rendszer megváltozása elkerülhetetlenül kihat a helyi jogalkotásra is. Ennek alátámasztásaként a teljesség igénye nélkül a főbb irányvonalak mentén vizsgálódunk. Végezetül vázoljuk a jogalkotás új dimenzióját, amelyet az *Integrált Jogalkotási Rendszer* teremt meg.

### 1. Az Alaptörvény önkormányzati jogalkotást érintő új szabályozása

Az *Alaptörvény*<sup>10</sup> általános felhatalmazása hatáskört biztosít a helyi önkormányzatok számára, hogy a *helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkothassanak*.<sup>11</sup> A felhatalmazás a helyi rendeletalkotás két immár klasszikus esetét határozza meg. E szerint feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Követelményként fogalmazza meg, hogy az önkormányzati rendelet *más jogszabállyal nem lehet ellentétes*. Az *Alaptörvény* írja elő az állami kontroll biztosításához a helyi jogszabály felterjesztési kötelezettségét, melyről korábban az *Ötv.*<sup>12</sup> rendelkezett. Az *Alaptörvény* úgy szól, hogy a helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően *haladéktalanul* megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Ezen túl meghatározza a felügyelet hatáskörét, és a bírói út lehetőségét. E szerint: „Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.”

*Az Alaptörvény a helyi jogalkotás számára* meghatároz *sui generis* rendeletalkotási tárgykört is, ezek a költségvetés, valamint a szervezeti és működési szabályzat megalkotása.<sup>13</sup> Az *önkormányzati rendelet megalkotásának elmulasztásában* megnyilvánuló törvénysértés jogkövetkezményéről is rendelkezik, e szerint a fővárosi és a megyei kormányhivatal a bíróságnál kezdeményezheti a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége *elmulasztásának megállapítását*. Ha a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg. Látható tehát, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, az eljáró szervet, és a felügyelet egyes garanciális elemeit is meghatározza az *Alaptörvény*, melyek között a normapótló jogkör hangsúlyos, és *mint egy húsz év után új eszközként került meghatározásra*. Itt fel kell hívni a figyelmet arra, hogy törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségről rendelkezik az *Alaptörvény*, *tehát a törvényi felhatalmazás nem elegendő*, mert az irányulhat jogalkotás lehetőségére, kifejezetten a kötelezően megalkotandó rendeletekről van szó.

Az *Alaptörvény* valamennyi jogszabály tekintetében nem csupán a magasabb szintű jogszabállyal való koherenciát határozza meg követelményként.

Az *Alaptörvényben* szabályozott törvényességi felügyelet körébe tartozó további feladat és hatásköri szabályokat *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény*<sup>14</sup> sorolja fel.

<sup>9</sup> Fábíán Adrián: Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei, Dialóg Campus Kiadó

<sup>10</sup> 32. cikk (1) bekezdés a) pontja, (2)–(5) bekezdés

<sup>11</sup> *Alaptörvény 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 eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.* (2) *Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszter-elnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének* 2018/1.

*rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Homédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.* (3) *Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.*

<sup>12</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)

<sup>13</sup> Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés d) pont: meghatározza szervezeti és működési rendjét; f) pont: meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;

<sup>14</sup> 2011. évi CLXXXIX. tv. (Mötv.)

Az Alaptörvény is meghatároz rendeletalkotási tárgykört érintő felhatalmazó rendelkezést.

Visszafelé haladva az időben, érzékelhető, hogy jelentős paradigmaváltás történt a törvényi szabályozásban, amely lényeges eleme az új önkormányzati rendszer kialakításának.

## 2. Az önkormányzati jogalkotás egyes történeti jellemzői

Az *Alkotmány*<sup>15</sup> - 2011. december 31-ig hatályos rendelkezése - *Alaptörvénybe* képest szűkebb szabályozást tartalmazott a helyi jogalkotás vonatkozásában, ennek értelmében a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, *döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül*. A felhatalmazó rendelkezés szerint a helyi képviselő-testület feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a *magasabb* szintű jogszabállyal.

Az *Alkotmánybíróság* korai döntése kimondja, hogy a helyi norma egyes rendelkezéseinek belső koherenciája nem lehet vizsgálat tárgya.<sup>16</sup> Ez azonban nem jelenti azt, hogy helyes lenne a jogszabályban rejlő ellentmondás, avagy ütközés, mivel az jogbizonytalanságot eredményezne.

Az önkormányzati rendelet helyét a jogforrási hierarchiában a *régi jogalkotásról szóló törvény*<sup>17</sup> határozta meg, ami azt jelenti, hogy „e rangsornak megfelelően az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb

szintű jogszabállyal.”<sup>18</sup> A rangsor: törvény, kormányrendelet, miniszterelnöki és miniszteri rendelet, önkormányzati rendelet.<sup>19</sup>

Az *Ötv.*<sup>20</sup> értelmében- törvényességi ellenőrzési jogkörben - *közigazgatási hivatalok* feladata a helyi önkormányzatok rendeleteinek törvényességi vizsgálata. Ennek eredményeként az ellenőrzés körében megfogalmazott *törvényességi kifogás* azonban az önkormányzat és az *Alkotmánybíróság* hatáskörében realizálódott.

Az *Alkotmány*<sup>21</sup> értelmében a *Kormány* biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, további szabályozást viszont nem tartalmazott, mert az *Ötv.*<sup>22</sup> nevezte meg a törvényességi ellenőrzés területi államigazgatási szervét. E szerint a *Kormány* a helyi önkormányzatokért felelős *miniszter* közreműködésével, *közigazgatási hivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.*<sup>23</sup>

Lényegesen változott az *Alkotmányban* foglaltakhoz képest az önkormányzati rendeletalkotás legfőbb törvényi szabályozása, a helyi jogalkotás terjedelme, továbbá a törvényességi felügyelet váltotta fel a törvényességi ellenőrzési jogkört. Az *Alaptörvény* szabályozza az önkormányzati rendelet jogszabályi hierarchiáját is, a jogalkotás bírói kontrollját, meghatároz önkormányzati szabályozási tárgykört, az önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó szervet, és jogkörét.<sup>24</sup>

Jelentős különbség jellemzi nem csupán a helyi norma törvényességének bírói

<sup>15</sup> 44/A. § (1) bekezdés a) pontja, és (2) bekezdés

<sup>16</sup> 638/H/1992. AB határozat: „Mivel jogszabály rendelkezései közötti vélt vagy valós vizsgálata az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény előírásai szerint nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, ezért az Alkotmánybíróság a kezdeményezésben foglalt, az előzőekben említett hivatkozás érdemi vizsgálatát mellőzte.”

<sup>17</sup> 1987. évi XI. tv. (a továbbiakban: régi Jat.) 1.§ (2) bekezdése az Alkotmány 35. § (2) bekezdésének, 37. § (3) bekezdésének, és a 44/A. § (/2) bekezdésének megfelelően

<sup>18</sup> 638/H/1992. AB határozat: „... az önkormányzat az Ör-be olyan tényállási elemeket is átvett, amelyek a Korm. rendelet idézett rendelkezései is tartalmazzanak. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem sérti a jogszabályok hierarchikus viszonyából származó követelményt, ha az önkormányzat a nem törvényi szintű, nem önkormányzat feladatkörébe tartozó 2018/1.

tárgyat szabályozó magasabb szintű jogszabály rendelkezését illetékességi területére kiterjedő hatállyal, a helyi közügyet szabályozó rendeletébe átvesszi.”

<sup>19</sup> régi Jat. 1. § (1) bekezdés a), c.), d.), f.) pontok

<sup>20</sup> Ötv. 98.§ (3) bekezdés b) pontja

<sup>21</sup> Alkotmány 35. § /1/ bekezdésének d) pontja

<sup>22</sup> Ötv. 95. § a) pontja

<sup>23</sup> A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről szóló 318/2009. (XII.23.) Korm. rendelet 15.§-a értelmében a regionális államigazgatási hivatal a helyi és kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése tekintetében nem jogutódja a regionális közigazgatási hivatalnak. Ily módon az önkormányzati rendeletek törvényességi kontrolljáról közigazgatási hivatal működésének hiányában - az Ötv. 98.§ alapján- 2009. január 1-jétől 2010. augusztus 31-ig nem beszélhetünk.

<sup>24</sup> Alaptörvény T. cikk (2)-(3), XXII. cikk (3), 32. cikk (2)-(3)-(4)-(5), 34. § (4) bekezdés

felülvizsgálatát, de a jogalkotási eljárás felülvizsgálatának kezdeményezését érintő hatáskört is.

Az *Alaptörvény* továbbra is azon jogelv mentén szabályoz, mely szerint a bíróság az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről dönt, kifejezett szabályt fogalmaz meg a mulasztásos törvénysértéseket érintő bírói döntési jogkörrel, tehát a bíróság dönt a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.<sup>25</sup>

Kimondja, hogy a *bíróságok a jogalkalmazás során* a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az *Alaptörvény* összhangban értelmezik. Az *Alaptörvény* és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.<sup>26</sup>

### 3. A helyi rendeletalkotási eljárás törvényességének felülvizsgálata

Az önkormányzati rendeletek alkotmányossági felülvizsgálatának kezdeményezése már a 2011. évi közigazgatási átfogó reformját megelőzően is korlátozottan realizálódott, igaz csupán a rendeletalkotási eljárási hibák miatti kezdeményezés esetében. Ennek magyarázatát az akkori alkotmánybírói döntésekből ismerhetjük meg. Az Alkotmánybíróság *határozatában*<sup>27</sup> megállapította, hogy az *önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak* megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát *csak*, - a 1001/B/2000. AB *határozatban* foglaltak szerint kizárólag - a *közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti*. E tekintetben az alkotmánybírói eljárás megindítására való

jogosultság kizárólag az *Ötv.*<sup>28</sup> 99. § (2) *bekezdés a) pontján*<sup>29</sup> alapult.

A régi *Jat.*<sup>30</sup> szerint az önkormányzati rendelet előkészítésének, a tervezet társadalmi vitájának, továbbá a rendelet megalkotásának a szabályait az önkormányzatokról szóló törvény és végrehajtási rendelete, valamint az *önkormányzat szervezeti és működési szabályzata tartalmazza*. Az *Ötv.* a képviselő-testület működése körében több kérdést is szabályozott. Az önkormányzati képviselő-testület az *Ötv.* keretei között nagyfokú önállósággal rendelkezett a tekintetben, hogy a *rendeletalkotási eljárás részletszabályait* miként határozza meg. Az *Ötv.*<sup>31</sup> *rendelkezése* szerint a képviselő-testület a működésének részletes szabályait a *szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben* határozza meg.

Az Alkotmánybíróság ugyancsak több határozatában rámutatott arra is, hogy az *önkormányzati működés jogszerűségének vizsgálata az Ötv.*<sup>32</sup> *értelmében nem az Alkotmánybíróság, hanem a közigazgatási hivatalok feladata*. Az *Ötv.* a közigazgatási hivatal vezetője számára számos, a törvénysértést megelőző, kiküszöbölő jogi eszközt biztosított, ennek keretében:

- lehetőség a valós tényállás feltárására [a jegyző köteles megküldeni a képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyvet a közigazgatási hivatal vezetőjének],<sup>33</sup>
- lehetőség az esetleges törvénysértés megszüntetésének kezdeményezésére [a közigazgatási hivatal vezetője ennek érdekében felhívja az érintettet],<sup>34</sup> - és végső soron arra, hogy a hivatal vezetője az *Alkotmánybíróságnál* kezdeményezte<sup>35</sup> a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. A közigazgatási hivatal az önkormányzati működés jogszerűségének ellenőrzése során vizsgálta, hogy az

<sup>25</sup> Alaptörvény 25. cikk (2) c)-d)

<sup>26</sup> Alaptörvény 28. cikk

<sup>27</sup> 30/1999. (X.13.) AB

<sup>28</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)

<sup>29</sup> Ha a megadott határidőn belül intézkedés nem történt, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv kezdeményezheti:

a) az Alkotmánybíróságnál a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését;  
b) a törvénysértő határozat bírói felülvizsgálatát;

c) a képviselő-testület összehívását a törvénysértés megszüntetésére, a képviselő-testület tisztségviselője felelőségének megállapítását.

<sup>30</sup> 42. § kodifikációs hiba volt az önkormányzati törvény végrehajtási rendeletére utalni, mert végrehajtási rendelet alkotására törvényi felhatalmazást az *Ötv.* nem adott.

<sup>31</sup> 18. §-ának (1) bekezdés

<sup>32</sup> az *Ötv.* 98. §-a szerint

<sup>33</sup> az *Ötv.* 17. §-ának (2) bekezdése szerint

<sup>34</sup> az *Ötv.* 99. §-ának (1) bekezdése szerint

<sup>35</sup> [az *Ötv.* 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján]

önkormányzat betartotta-e a *rendeletalkotási eljárás szabályait*, ha e tekintetben alkotmány- vagy törvénysértést észlelt, kezdeményezte az *Alkotmánybíróság* eljárását.<sup>36</sup>

Az *Alkotmánybíróság* határozatában<sup>37</sup> a következőket jegyzi meg: az *Alkotmánybíróságról szóló törvény*<sup>38</sup> értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének vizsgálata tartozik. A *régi Abtv.*<sup>39</sup> lehetővé tette, hogy a *régi Abtv.-be* foglalt hatáskörökön kívül, törvény egyéb hatáskörökét is megállapítson az Alkotmánybíróság számára. Ennek alapján az *Ötv.*<sup>40</sup> a közigazgatási hivatal vezetőjének biztosított indítványozási jogot a törvénysértő önkormányzati rendelet vizsgálatára. A *régi Abtv.*<sup>41</sup> és az *Ötv.*<sup>42</sup> vonatkozó rendelkezéseinek összevetése alapján megállapítható, hogy a *törvényi szabályozás külön kezelte az alkotmányellenesség és az önkormányzati rendelet törvényellenességének vizsgálatát*. Az előbbi esetben az Alkotmánybíróság eljárását a *régi Abtv.*<sup>43</sup> szerint bárki indítványozhatja, az utóbbi esetben az eljárás kezdeményezője a közigazgatási hivatal vezetője. Arra tekintettel, hogy az *Alkotmány*<sup>44</sup> szerint a törvénysértő önkormányzati rendelet egyben alkotmány-sértő, az Alkotmánybíróság *bárki indítványára* lefolytathatta az érdemi vizsgálatot akkor is, ha az indítványozó valamely önkormányzati rendelet normatív tartalma tekintetében törvénysértést állít (annak ellenére, hogy a közigazgatási hivatal vezetője szerint a törvénysértés nem áll fenn).

#### 4. A helyi jogalkotást érintő iránymutató alkotmánybírósági döntések<sup>45</sup>

##### 4.1. A helyi rendeleti szabályozás visszamenő hatályának tilalma

Az *Alkotmánybíróság* már korai *határozatában*<sup>46</sup> úgy foglalt állást, hogy a kihirdetés időpontjával történő hatálybaléptetés csak kivételes lehet.

A *visszamenőleges hatály* tilalmának a *régi Jat. 12. § (2) bekezdésébe* foglalt követelményét az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte.<sup>47</sup> E szerint: „Az Alkotmánybíróság az Alkotmánynak a Magyar Köztársaságot jogállamnak minősítő rendelkezése alapján a *régi Jat. 12. § (2) bekezdésében* foglalt azt a garanciális rendelkezést - amely szerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé - alkotmányos jellegű szabálynak tekinti.”<sup>48</sup> Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a jogbiztonsággal, s a jogbiztonságra figyelemmel a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmával.<sup>49</sup> A *régi Jat. 12. § (2) bekezdése* szerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

Következetes az alkotmánybírósági gyakorlat a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit - erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint - a jogszabály

<sup>36</sup> (pl. az 986/H/1997. AB határozatot, ABH 1998, 1038.)

<sup>37</sup> 80/B/2001. AB határozat

<sup>38</sup> 1989. évi XXXII. törvény (rég. Abtv.) 1. § b) pontja

<sup>39</sup> Abtv. 1. §-ának h) pontja

<sup>40</sup> Ötv. 99. §-a (2) bekezdés a) pontja

<sup>41</sup> [Abtv. 1. § b) pont]

<sup>42</sup> [Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja]

<sup>43</sup> 21. § (2) bekezdés

<sup>44</sup> Alkotmány 44/A. § (2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

2018/1.

<sup>45</sup> A Kúria határozatainak feldolgozásáról olvashatunk Dr. Tilk Péter tanszékvezető, egyetemi docens: Az önkormányzatok működésével kapcsolatos egyes törvényességi elvárásokról című cikkében [Jegyző és Közigazgatás 2015. XVII. évfolyam 4. szám] <https://jegyzo.hu/az-onkormanyzatok-mukodesevel-kapcsolatos-egy-es-torvenyessegi-elvarasok/>

<sup>46</sup> 28/1992. (IV. 30.) AB

<sup>47</sup> 34/1991. (VI. 15.) AB határozat

<sup>48</sup> (ABH 1991, 170, 172.)

<sup>49</sup> 57/1994. (XI. 17.) AB határozat

hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.”<sup>50</sup>

A visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának követelményét értelmezte építésügyben az *Alkotmánybíróság határozatában*,<sup>51</sup> amikor is a változtatási tilalomnak a folyamatos ügyekben való alkalmazhatóságát elrendelő önkormányzati rendeleti szabályozást a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek minősítette. Az Alkotmánybíróság egy későbbi döntésében<sup>52</sup> eltért ettől az értelmezéstől, miután megállapította, hogy „az *Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonság alkotmányos követelménye alapján az eljárási jogviszonyok nem élvezhetnek erősebb alkotmányos védelmet, mint a jogerős határozattal létrehozott anyagi jogviszonyok, megszerzett jogok. Ezért az Alkotmánybíróság e határozatában, a kialakult korábbi gyakorlatának megfelelően megszorítóan, azaz a létrejött anyagi jogi jogviszonyok megváltoztatásának tilalmaként értelmezte a visszamenőleges jogalkotás tilalmát.*”

#### 4.2. A helyi társadalmi viszony szabályozása

Az *Ötv.*<sup>53</sup> értelmében a helyi önkormányzat - a törvény keretei között - önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket. Döntését az Alkotmánybíróság, illetve bíróság és kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül.

A képviselő-testület döntései a rendeletek és a határozatok. Az *Ötv.*<sup>54</sup> értelmében a képviselő testület a törvény által nem szabályozott

helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.

Az első esetben az önkormányzat a helyi igények alapján, saját elhatározásából szabályozhatja a rendezést igénylő - törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyokat. A rendelkezés összhangban van A *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 3. cikkelyében* foglaltakkal, amely szerint „1. A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy - jogszabályi keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.”<sup>55</sup>

A helyi társadalmi viszonyok rendezése az *Ötv. 1. §-ával* szoros tartalmi összefüggésben az önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekre vonatkozik.

A helyi jogalkotást érintően az *Alkotmánybíróság* rámutatott arra, hogy az *Ötv. 16. § (1) bekezdésének* alkalmazása során a „törvény által nem szabályozott társadalmi viszony” tekintetében „törvény” alatt az alkotmányosan kibocsátott országos szintű jogszabályokat kell érteni, tehát nemcsak törvény által, hanem olyan normával lefedett társadalmi viszonyok sem szabályozhatóak önkormányzati rendeletben, amely norma a megalkotásának idejében szabályozhatta azt a tárgykört, amire vonatkozott. Figyelemmel kell lenni e körben arra is, hogy meghatározott tárgykörökről csak törvényben<sup>56</sup> lehet rendelkezni, így körültekintően kellett eljárni akkor is, ha nem volt törvényi szabályozás.<sup>57</sup>

<sup>50</sup> (ABH 1994, 316, 324.)

<sup>51</sup> 20/2001. (VI. 11.) AB

<sup>52</sup> 349/B/2001. AB határozat

<sup>53</sup> *Ötv. 1. § (3) bekezdés*

<sup>54</sup> 16. § (1) bekezdése

<sup>55</sup> Kihirdette az 1997. évi XV. tv.

<sup>56</sup> *Maga az Ötv. tizennyolc esetben tartalmazott rendeletalkotásra történő felhatalmazásokat. Az Ötv. 18. § (1) bekezdése értelmében a képviselőtestület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletben határozza meg. Az Ötv. 10. § (2) bekezdés hatáskör átruházás lehetőségére vonatkozóan ad felhatalmazás társulások részére, az Ötv. 20. § (2) bekezdése a képviselők tiszteletdíja megállapítására, az Ötv. 23. § (2) bekezdése szerint a képviselő-testület rendeletben hatósági hatáskört állapíthat meg a bizottságának.* 2018/1.

*Az Ötv. 50. § (2) bekezdése alapján a képviselő-testület rendeletben szabályozza a helyi népszavazás és népi kezdeményezés további feltételeit, az eljárás rendjét. Az Ötv. 62. § (8) bekezdés, a 63. § (2) bekezdés és 63/A. § a) b) j) l) pontjai, 63/C. § (3) bekezdés, 64. § (5), (7) bekezdése, 64/C. § (2) bekezdése, 65/A. § (1)-(3) bekezdése, 67. § (3) bekezdése a fővárosi, az Ötv. 71. § (2) bekezdés a megyei önkormányzat rendeletalkotási felhatalmazását tartalmazza. Önkormányzati vagyon tekintetében az Ötv. 79. § (2) bekezdése, 80. § (2) bekezdése, vagyonkezelői jog biztosítására az Ötv. 80/A. § (1) bekezdés és 80/B. §. rendelkeznek rendeleti szabályozásról.*

<sup>57</sup> Kommentár a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényhez = Complex Jogtár. CD-ROM. Kjk.-Kerszöv Kft.

Kiterjesztő értelmezésként a 17/1998. (V.13.) AB határozat megállapította, hogy „önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadály a önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi közügyről 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.”<sup>58</sup>

Sőt az *Alkotmánybíróság 1991 óta* következetes gyakorlata szerint ugyanis, ha valamely magatartást az országos szintű jogszabályok kifejezetten megengednek, akkor azt a képviselő-testület nem tilthatja meg *az egész illetékességi területére* kiterjedő érvénnyel. Annak azonban nincs akadály, hogy az önkormányzati rendelet a város vagy község egyes övezeteire (földrajzilag pontosan meghatározott részére, egyes utcáira, meghatározott objektumok körzetére) vonatkozó tilalmat vagy korlátozást állapítson meg. Ugyanúgy az sem alkotmányellenes, ha az önkormányzati rendelet a helyi lakosság érdekében, ugyancsak egyes övezetekre kiterjedő érvénnyel, szigorúbb korlátozást vagy tilalmat állapít meg, mint azt az országos jogszabály általános érvénnyel tette.<sup>59</sup>

Magasabb szintű normával történő ütközés nem egyfajta mechanikus érdekellentét érthető, amint azt Alkotmánybíróság a 641/B/1997. AB határozatában megállapította, az alkotmányos gátak és követelmények érvényesülését nem egyszerűen az önkormányzati rendelet és a magasabb szintű jogszabályok tárgymegnevezésének vagy fogalom- és szóhasználatának formális összevetése alapján lehet eldönteni, hanem behatóan vizsgálni kell *a társadalmi viszonyok* konkrét szabályozási terjedelmét és tartalmi sajátosságait is.

#### 4.3. A helyi szabályozás keretei

Az Alkotmánybíróság 22/2009. (II.26.) AB határozata a helyi szabályozás kereteinek túllépése miatt állapította meg a törvénysértést a távhőszolgáltatást érintő szabályok helyi rendezése tekintetében, melyet nem a távhőszolgáltatásról szóló önkormányzati rendeltbe, hanem a helyi építési szabályzatba foglalt az önkormányzat. Miután a távhőszolgáltatás biztosítása olyan *helyi közfeladat*, amely törvényi szabályozás alatt áll, erre tekintettel *az önkormányzat rendeletalkotási szabadsága korlátozott*, a képviselő-testületet csak a törvény felhatalmazása alapján, a törvények keretei között illeti meg a szabályozás joga. A rendeletalkotási felhatalmazást tartalmazó rendelkezések alapján a képviselő-testületnek arra nincs felhatalmazása, hogy rendeletében kötelezővé tegye a távhőszolgáltatás igénybevételét, és megtiltsa a távhőszolgáltatás rendszeréről történő leválasztást. Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy amennyiben a helyi építési szabályzat a távhőszolgáltatásra vonatkozó szabályokat tartalmaz, az építési szabályzat e szabályainak is összhangban kell állniuk a távhőszolgáltatásról szóló törvény rendelkezéseivel.

Az Alkotmánybíróság 56/1991. (XI.8.) határozata értelmében a jogalkotásra adott *felhatalmazás önmagában nem keletkeztet szabályozási kötelezettséget a jogalkotó számára*. A jogalkotói hatáskör gyakorlására adott jogszabályi felhatalmazás azonban - miután a jog jogkövetkezményeket fűz hozzá - határidő megállapításának hiányában is jogalkotási kötelezettséggé válik akkor, ha a jogalkotói hatáskör gyakorlásának hiánya miatt alkotmányellenes helyzet keletkezik. Ennek megfelelően az a tény, hogy a jogalkotó hatáskörrel bíró szerv elmulasztja valamely jogi szabályozást igénylő kérdés szabályozását, csak akkor alapozza meg az Alkotmánybíróság hatáskörét, ha a jogalkotói mulasztás eredményeként alkotmányellenes helyzet áll elő. Ilyen eset áll fenn, pl. a szervezeti és működési rend szabályozásának, vagy a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló rendelet megalkotásának elmulasztása esetén.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> 39/1998. (IX.23.) AB határozat

<sup>59</sup> (2219/H/1991. AB határozat; ABH 1992, 716-718.; 958/H/1993. AB határozat; ABH 1994, 781-784.)

<sup>60</sup> A törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkotott rendeletek részben kötelező feladatként (pl: HÉSZ, SZMSZ stb.), részben pedig - a felhatalmazás lehetőségével élve - önként alkotott rendeletek (pl:

#### 4.4. Mulasztásban megnyilvánuló jogsértés

Az Alkotmánybíróság a 9/1995. (II. 22.) AB határozatban megállapította, hogy „az önkormányzatnak az *Alkotmány 44/A. § /1/ bekezdés a) pontjában* meghatározott szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy a zárszámadási rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzze. Az önkormányzat a törvény által kötelezően meghatározott feladat- és hatáskörében köteles eljárni, s ez vonatkozik a jogalkotási kötelezettségére is” Mulasztásban megnyilvánuló törvénysértést nem csupán a helyi rendelet alkotásának hiánya, hanem valamely *szabályozási elem rendezésének hiánya is előidézhetsé*. Erre hívja fel a helyi jogalkotók figyelmét a 167/2008. (XII.18.) AB döntés is. Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapította, hogy a képviselő-testület a *Helyi Építési Szabályzat és Szabályozási Tervről* szóló rendeletében nem szabályozta a belterületi határvonal és a tervezett belterületi határvonal közötti területek belterületbe vonásának, a belterületi határvonal módosításának az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény szabályaival összhangban álló rendjét.

Az Alkotmánybíróság 42/1992. (VII. 16.) AB határozatában vizsgálta azt a szabályozási módot is, amely nem a rendezési terv módosításával, hanem külön rendeletben intézkedett egyes területek belterületbe vonásáról. E határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a belterületbe vonásra csak a rendezési terv rendeleti úton történő módosításával kerülhet sor. „A belterületi határvonal megállapításának az *általános rendezési tervhez kötését* az *indokolja*, hogy a rendezési terv elfogadása, módosítása során nem csak a belterület határvonaláról határoz a képviselő-testület, hanem meghatározza a belterületbe vont területek rendeltetését, a terület-felhasználás módját is. A döntésnek ez módja azt hivatott biztosítani, hogy csak határozott, megalapozott fejlesztési, terület-felhasználási célok érdekében kerüljön sor mezőgazdasági rendeltetésű külterületi területek belterületbe vonására.” Az AB határozat megállapította továbbá, hogy „a

képviselő-testület törvénysértést követett el akkor, amikor nem az általános rendezési terv módosításával döntött a belterületi határvonal megállapításáról. A törvénysértés ebben az esetben nem csupán alaki jellegű, nem pusztán abban áll, hogy a képviselő-testület nem a jogszabály által meghatározott formában gyakorolta hatáskörét. A rendezési tervestől független rendeleti formában történő szabályozás ebben az esetben azt eredményezte, hogy a képviselő-testület kivonta döntését az általános rendezési tervek elfogadásához előírt garanciális szabályok alól.”

#### 4.5. Az „eredeti” szabályozás kérdése, lehetőség az Ötv.-ben

A törvényekről, mint jogszabályokról és azok szabályozási tárgyköréről elsősorban a régi *Jat. 2-5. §-a)* rendelkezett. A régi *Jat. 10. § b) pontja* szerint a helyi szabályozás a magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére is kiterjed. Az *Ötv. 16. §-a* alapján az önkormányzat képviselő-testülete nemcsak törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkothat rendeletet, hanem a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére is. Az önkormányzatok ezen jogosultságát fogalmazta meg és védte az *Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése* is.

Esetei:

##### a) eredeti szabályozás

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott már arra is, hogy a helyi önkormányzat akkor, amikor az állattartás körében önkormányzati hatósági jogkörben kiadott engedélyhez köti a tevékenység folytatását, a közérdekében a helyi lakóközösség békés együttélésének védelme, a későbbi jogviták elkerülése céljából szabályoz. A lakók közötti jogviták megelőzése érdekében alkotott szabályok évszázadok óta a *helyi szabályrendeletek* hagyományos szabályozási tárgykörébe tartoznak [többek között: 23/2000. (VI. 28.) AB határozat]. A helyi önkormányzatnak - az állattartást szabályozó rendelete megalkotásakor - azonban figyelemmel kell lennie jogalkotói hatáskörét korlátozó törvényi

rendeletekre pl. a társasházról szóló 2003. évi CXXXIII. törvényre.

b) kiegészítő jellegű szabályozás

Az Alkotmánybíróság a 17/1998. (V. 13.) AB határozatában megállapította a játéktértermek működésének feltételeit szabályozó helyi rendelet kapcsán: „önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében - külön törvényi felhatalmazás hiányában is - jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.”

## 5. Törvényességi kontroll a közigazgatás rendszerén belül

### 5.1. Az önkormányzati hivatalon belüli törvényességi ellenőrzés

Az Ötv. 36. § (2) bekezdés e) pontja értelmében a jegyző tanácskozási joggal részt vesz a képviselő testület, a képviselő testület bizottságainak ülésén. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése előírta, hogy a jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak, és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel. A jegyző az önkormányzati rendeletek kapcsán is köteles felhívni a testület figyelmét a jogsértő szabályozásra. A döntést követő három napon belül a polgármester az Ötv. 35. § (3) bekezdése alapján kezdeményezheti a rendelet ismételt megtárgyalását. A képviselő-testület által elfogadott rendeletet - jogszabálysértés esetén is - csak a képviselő-testület helyezheti hatályon kívül.

Az Ötv. 92/C. § (2) bekezdése szerint a megyei, megyei jogú városi, fővárosi, és fővárosi kerületi önkormányzatok költségvetési és zárszámadási rendeleteivel kapcsolatban: „a

könyvvizsgáló köteles megvizsgálni a képviselő-testület elé terjesztett költségvetési és zárszámadási rendelettervezeteket abból a szempontból, hogy azok valós adatokat tartalmaznak-e, illetve megfelelnek-e a jogszabályok előírásainak, továbbá a pénzügyi helyzetet elemezni, különösen az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalások tekintetében.”

Az Mötv. 81. § (3) bekezdésében ugyancsak meghatározza a jegyző szerepét a törvényesség biztosításában,<sup>61</sup> e szerint tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságának ülésén, jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő.

A korábbi szabályozáshoz hasonlóan az Mötv. 68. § a polgármester számára is lehetőséget biztosít a testületi döntés vétőjára, mely rendelet esetében is alkalmazandó. E szerint: Amennyiben a polgármester a képviselő-testület döntését a helyi önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, ugyanazon ügyben – a képviselő-testület önfelosztásáról szóló, valamint a 70. § (1) bekezdésében meghatározott ügyben hozott döntése kivételével – egy alkalommal kezdeményezheti az ismételt tárgyalást. A kezdeményezést az ülést követő három napon belül nyújthatja be, a képviselő-testület a benyújtás napjától számított tizenöt napon belül minősített többséggel dönt. A döntést addig végrehajtani nem lehet, amíg arról a képviselő-testület a megismételt tárgyalás alapján nem dönt.

Az Mötv. 120. § a korábbi könyvvizsgálói feladatok egy részét a pénzügyi bizottság teendői között szabályozza. E szerint a bizottság a helyi önkormányzatnál és intézményeinél

- véleményezi az éves költségvetési javaslatot és a végrehajtásáról szóló féléves, éves beszámoló tervezetét;
- figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, különös tekintettel a saját

<sup>61</sup> Az Mötv. 119. § (3)-(4) bekezdése, hogy a jegyző köteles – a jogszabályok alapján meghatározott – belső kontrollrendszerrel működtetni, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. A jegyző köteles gondoskodni – a belső kontrollrendszeren belül – a belső ellenőrzés működtetéséről az 2018/1.

állambiztonságért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók és a nemzetközi belső ellenőrzési standardok figyelembevételével. A helyi önkormányzat belső ellenőrzése keretében gondoskodni kell a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről is.

bevételekre, a vagyonváltozás (vagyonnövekedés, vagyonsökkenés) alakulását,  
 - értékeli az azt előidéző okokat; vizsgálja az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokait és gazdasági megalapozottságát,  
 - ellenőrizheti a pénzkezelési szabályzat megtartását, a bizonylati rend és a bizonylati feyelem érvényesítését; ellátja a *képviselő-testület rendeletében* meghatározott feladatokat.  
 A *pénzügyi bizottság* vizsgálati megállapításait a képviselő-testülettel haladéktalanul közli. Ha a képviselő-testület a vizsgálati megállapításokkal nem ért egyet vagy a szükséges intézkedéseket nem teszi meg, a vizsgálati jegyzőkönyvet az észrevételeivel együtt megküldi az *Allami Számvevőszéknek*.

## 5.2. Az önkormányzati rendeletek kormányzati ellenőrzése

Az *Ötv.* hatálya alatt a *Kormánynak* a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköre többnyire indirekt eszközökből állt, melynek legjelentősebbike a *törvényességi ellenőrzés*. A törvényességi ellenőrzés a Kormányt, mint az államigazgatás vezető testületét illeti meg az önkormányzatok működése felett.<sup>62</sup> Az *Alkotmány* 35. § (1) bekezdés d) pontjának megfelelően az *Ötv.* 95. § rendelkezett arról, hogy a *Kormány az önkormányzatokért felelős miniszter közreműködésével, a közigazgatási hivatal útján* biztosította a helyi önkormányzatok *törvényességi ellenőrzését*.

Az *Alaptörvény* 34. cikk (4) bekezdése értelmében a *Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal* útján biztosítja a helyi önkormányzatok immár *törvényességi felügyeletét*.

Az *Mötv.* 129. § szerint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter a helyi önkormányzatokért felelős miniszterrel egyetértésben irányítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, továbbá a kormányhivatal javaslatának megvizsgálását követően – a feltételek fennállása esetén – kezdeményezi a Kormánytól annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet

*Alaptörvénnyel való összhangját*. Osztott hatáskört szabályoz a törvény a miniszterelnöki hivatal és a belügyminisztérium között.

A korábbi szabályokhoz képest a felügyeleti jogosítványok között a normapótlás intézménye direkt eszközként biztosítja a törvényesség helyreállítását. A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.<sup>63</sup>

## 6. A helyi jogszabályok elektronikus közzétételének új platformja

A *Nemzeti Jogszabálytárban*<sup>64</sup> közzé kell tenni valamennyi - 2013. június 30. után kihirdetett - még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet kihirdetett szövegét. Ha a Kúria önkormányzati tanácsa kimondja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba, az erről szóló határozatnak a *Magyar Közlönyben* történő közzétételét követően a döntéssel érintett jogszabálnál erre haladéktalanul utalni kell. A *Nemzeti Jogszabálytárban* egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni valamennyi, 2013. június 30. után kihirdetett és a lekérdezés napján hatályos, önkormányzati rendeletnek - ideértve a 2013. június 30. után kihirdetett önkormányzati rendelettel megváltoztatott önkormányzati rendeletet is a lekérdezés napján hatályos szövegét, és a lekérdezés napját megelőző, illetve követő egy-egy időállapotát. A 2013. július 1. napját megelőzően hatályba lépett, 2013. június 30. napját követően megváltoztatott és a lekérdezés napján hatályos önkormányzati rendelet esetében a *Nemzeti*

<sup>62</sup> Kommentár a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényhez = Complex Jogtár. CD-ROM. Kjk.-Kerszöv Kft. 2018/1.

<sup>63</sup> Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdés

<sup>64</sup> a Nemzeti Jogszabálytárról 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. § (1) –(5) bekezdés; 7. § - 8/A. §

*Jogszabálytárban* a rendelet lekérdezés napján hatályos egységes szerkezetű szövegét, és a lekérdezés napját követő egy időállapotát kell közzétenni.

A helyi önkormányzat törvényességi felügyeletét ellátó fővárosi vagy megyei kormányhivatal *a Nemzeti Jogszabálytár szolgáltatója által e célra kialakított informatikai rendszeren keresztül továbbítja a részére megküldött önkormányzati rendeletet és annak valamennyi időállapota szerinti egységes szerkezetű szövegét a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek.* Az egységes szerkezetű szöveget az önkormányzati rendeletnek vagy az önkormányzati rendeletet megváltoztató önkormányzati rendeletnek a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter általi kézhezvételét követő öt munkanapon belül kell közzétenni.

*Az önkormányzati rendelet közzétételéről és ezzel kapcsolatban a Nemzeti Jogszabálytár szerkesztéséről - a közszolgáltatási szerződéssel - a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter gondoskodik.* A *Nemzeti Jogszabálytár* a *www.njt.hu* honlapon működik, és a *kormany.hu* kormányportálról, valamint a kormányzati portálról is elérhető.

A *Nemzeti Jogszabálytár*<sup>65</sup> önálló felületen biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter, a fővárosi és megyei kormányhivatal, valamint a helyi önkormányzat közötti, a *helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével összefüggő írásbeli kapcsolattartást.*

## 7. A jogalkotási munka teljes körű digitalizálása

A jogalkotói munka jövőjéről a kormányzati portál nyújt információt, mely szerint a *jogalkotók* számára gyorsabb és egyszerűbb döntés-előkészítést, a lakosság és a vállalkozások részére pedig könnyebben kereshető és élethelyzeteikhez illeszkedő információkkal is

kiegészített jogszabályokat eredményez az *Integrált Jogalkotási Rendszer (IJR)*<sup>66</sup> bevezetése. A szakértői keretrendszer bevezetésétől magasabb színvonalú jogalkotás várható, ahol a jogszabály első tervezetének megszületésétől egészen a Magyar Közlönyben történő kihirdetéséig minden tevékenység informatikailag támogatott és összekapcsolt. Az IJR<sup>67</sup> a jogalkotási folyamat teljes egészét lefedi, megteremti az összeköttetést a kormányzati döntés-előkészítés új rendszere és a *Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere* között, eszközt ad az önkormányzati jogszabály-előkészítés támogatására és megújítja az önkormányzati rendeletek publikálási rendszerét, mindezekkel segítve a közigazgatásban dolgozó szakemberek mindennapjait és megkönnyítve a döntéshozók munkáját. *Az IJR egyik fő eredménye az elektronikus jogszabály előkészítő rendszer megvalósítása lesz, amely a jogszabálytervezetek és jogszabálynak nem minősülő jogi aktusok megszerkesztését és megszüvegezését támogatja. A kodifikációra így technológiai támogatással, a minőségi jogalkotás követelményeit kiemelt szem előtt tartásával, a szintaktikai és szerkesztési szabályokat a rendszer által biztosítva, automatizált megoldásokkal kiegészítve kerül sor.*

Az IJR fő feladatához igazodóan a keretrendszerben kiemelt szerepe lesz a kormányzati döntés-előkészítési munkafolyamatot támogató rendszernek, amely a munkavégzés teljes körű informatikai támogatását biztosítja. A rendszer lehetőséget ad a döntés-előkészítés dokumentumainak elkészítésére, azoknak és a jogszabálytervezeteknek az előkészítő tárcán belüli, majd a kormányzati egyeztetésére, a véleményezés hatékony lebonyolítására és a vélemények strukturált összesítésével azok feldolgozására, továbbá támogatja a szakmai döntés-előkészítő és a politikai döntéshozó szervek üléseinek lebonyolítását is.

Az IJR keretében megújul az *njt.hu* portálon elérhető *Nemzeti Jogszabálytár*. A korszerűsítés célja egy intelligens joganyag kereső rendszer kialakítása annak érdekében, hogy a felhasználók a jogszabályokat gyorsabban és

<sup>65</sup> Beiktatta: 492/2013. (XII. 18.) Korm. rendelet 1. §. Hatályos: 2014. I. 1-től.

<sup>66</sup> <https://hirlevel.egov.hu/2018/05/13/konnyebb-lesz-eligazodni-a-magyar-jogban-csucs-technologia-val-keszulnek-a-paragrafusok/>

<sup>67</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=0dnbjexZkg>

relevánsabb találatokat adó módon érhessek el. A kényelmi szolgáltatásokkal is kiegészülő joganyag kereső rendszer mobil-applikáción keresztül is elérhető lesz. *A Nemzeti Jogszabálytár új szolgáltatásaként személyre szabott ügyintézési felületről is elérhetően tematikus, illetve élethelyzet alapú jogszabályszoveg szolgáltatások kerülnek megvalósításra.*

A Kormány az IJR-nek, mint a közigazgatás adminisztratív terheinek csökkentésének és a közigazgatás szolgáltató képességének növelésének támogatását célzó kiemelt projektnek a KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15<sup>68</sup> felbívásán keresztül európai uniós forrásból történő megvalósításáról a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretén belül döntött.”

### Zárszó

Az új önkormányzati rendszer alakításának tendenciája azt jelzi, hogy mindinkább összefolynak az állami és a helyi ügyek határai. A törvényhozás maga is afelé tendál, hogy a korábbi önigazgatási feladatokat központosítsa (pl. a szociális szektor, oktatás, művelődés-ügy, hulladékgazdálkodás, díjbeszedés, kémenyseprő szolgáltatás, megyei intézményi közszolgáltatások államosítása, stb.). Mindez a helyi jogalkotási tárgykörök deregulációjával jár együtt. Elmondható az is, hogy ha a községek – a közmunkán túl- jobbára a lakhatás, vagy turisztika szerepét biztosítják, sérülni fog a helyi integráció. A pártoknak a helyi önkormányzatokba való beépülése azt is jelzi, hogy a centralizált pártérdekek a politikai érdeke fölé helyeződhetnek. A helyi jogalkotás tartalma és terjedelme pedig képet ad arról is, hogy milyen mértékben szűkül az önkormányzati autonómia a központi hatalom beavatkozásának eredményeként.

*A kormányzat célja a közigazgatási stratégiában, hogy 2020-ra a magyar közigazgatás szervezetten, következetes és átlátható intézményi struktúrában,*

*korszerű és ügyfélbarát eljárásrenddel, mindenki számára elérhetően; professzionálisan, nemzeti hivatástudattal rendelkező, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állománnyal, modern szervezeti keretek között; és költséghatékonyan, a lehető legkisebb adminisztratív teherrel, versenyképes szolgáltatási díjakkal és rövid ügyintézési határidőkkel működjön, azaz létrejöjjön az emberek bizalmát élvező szolgáltató állam.*<sup>69</sup>

Ugyanakkor a kormány 2003 tavaszi átszervezése<sup>70</sup> során úgy rendelkezett, miszerint a kormányzati informatika, a szolgáltató állam koncepciójának kidolgozása, a stratégiából fakadó tevékenységek koordinációja, illetve az átlátható közigazgatás megteremtése a Miniszterelnöki Hivatal (illetve a részeként létrehozott Elektronikus Kormányzat Központ) feladata lett. Ekkor a cél az volt, hogy az állampolgárok, gazdasági szervezetek minél magasabb minőségű szolgáltatást, ügyintézését kapjanak az államtól, mivel a gyors és egyszerű ügyintézés egyrészt növeli az állampolgárok komfortérzetét, másrészt javítja a vállalkozások hatékonyságát és versenyképességét. A kormányzati portál (Magyarország.hu) kialakítása az egykapus online ügyintézés megteremtésére irányul, ahol az állampolgárok és vállalkozások egy csatlakozási (ügyintézési) ponton keresztül tudják intézni ügyeiket az államigazgatással (esetleg közigazgatással). Ezt követően került bevezetésre az államigazgatásban az egyablakos ügyintézés is.

Olybá tűnhet, hogy a kormányzati cél a közigazgatás tekintetében 2003 óta nem változott, de látható, hogy a közigazgatás központi digitalizálása folyamatosan behálózza valamennyi szervi és funkcionális tevékenységet, amely a helyi közügyek intézésének, illetve az önkormányzati autonómia további szűkítésével járhat. Amíg alkotmány szintű szabályozás garantálja a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét, hogy - jogszabályi keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság

<sup>68</sup>[http://www.kormany.hu/download/c/b1/11000/0524saitokozlemeny\\_projekt%20indul%C3%A1s\\_IJR.pdf](http://www.kormany.hu/download/c/b1/11000/0524saitokozlemeny_projekt%20indul%C3%A1s_IJR.pdf)

<sup>69</sup>[http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s\\_feljeszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia\\_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf)

<sup>70</sup>[http://itf.njszt.hu/23r4r23r/uploads/2013/08/eKORMANYZAT\\_2005.pdf](http://itf.njszt.hu/23r4r23r/uploads/2013/08/eKORMANYZAT_2005.pdf)

érdekében, addig beszélhetünk a helyi önkormányzás létezéséről, illetve minőségéről is.<sup>71</sup>

*Készült: Pécs, 2018. május 24.*

---

<sup>71</sup> Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdésében foglaltak alapján „Magyarországon a helyi közügyek intézése és 2018/1.

a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”