

**Nyikos Bettina**

**doktorandusz**

*PTE ÁJK Doktori Iskola*

## **A helyi rendeletek közzétételével, kihirdetésével kapcsolatos problémák a kormányhivatali felügyelet működése mellett<sup>1</sup>**

### **I. Bevezetés**

„A helyi rendeletek közzétételével, kihirdetésével kapcsolatos problémák a kormányhivatali felügyelet működése mellett” című tanulmányom témájának megválasztásában jelentős szerepet játszott e téma iránti rendületlen érdeklődésem, valamint az, hogy a közigazgatás törvényessége a közigazgatási jogi irodalom egyik leggyakrabban előforduló témaköre. A tanulmányom legfőbb célkitűzése, hogy a hazánkban működő helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll rendszerét, sajátosságait, valamint a leszűrhető tapasztalatokat megfogalmazzam koncentrálni a helyi rendeletek kihirdetése és közzététele vonatkozásában.

A tanulmányom felépítését tekintve elsőként a helyi rendelet alkotás kialakulását, valamint a jogforrási hierarchiában való elhelyezkedését vizsgálom, majd törvényességi felügyeletet, mint intézményt szeretném ismertetni. Az intézmény áttekintését követően szeretnék kitérni a helyi rendeletalkotás szabályaira, középpontba helyezve a helyi rendeletek kihirdetését és közzétételét.

A témakörök áttekintése során gyakorlati példákkal szemléltetem a törvényességi felügyelet eredményeit a helyi rendeletek kihirdetése és közzététele vonatkozásában a Baranya Megyei Kormányhivatal működése kapcsán.

Az önkormányzati rendeletalkotás helyét és szerepét determinálja a helyi önkormányzati rendszer helye a magyar közigazgatás rendszerében. Az önkormányzati rendeletalkotást alapvetően meghatározza a központi és a

helyi hatalom közötti viszony. A központi hatalom jogalkotása alapvetően koordinálja a helyi jogalkotást. Bátran kijelenthetjük, hogy az önkormányzati rendeletalkotás megfelelő előkészítése esszenciális fontosságú. Következésképpen a kifogástalan előkészítés hiányában a normatív szabályozás nagy valószínűséggel nem fogja elérni célját, illetve a rossz előkészítés minden célkitűzést megghiúsíthat. A problémát tovább fokozhatja egy-egy jogszabály, ez esetben a rendelet nem ismerése – nem megfelelő kihirdetése-, melynek gyakran lehetnek hátrányos jogkövetkezményei.

Az elmúlt pár év jogszabályváltozásai -köztük az új önkormányzati törvény, új közigazgatási hatósági eljárás törvény, vagy a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény- magukban hordozták azt a dilemmát, hogy az önkormányzatoknak is számos új döntést, rendeletet kellett alkotniuk, illetve módosítani a jelenlegi viszonyokhoz, amelynek következtében egy hatalmas jogszabálytömeg keletkezett, amelyet kezelni kell. A helyzetet pedig tovább bonyolította a rendeletek egységes szerkezetben való feltöltése, melynek szabályait a későbbiek során ismertetem.

### **II. A helyi rendeletalkotás kialakulása**

A helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogának kialakulása történelmi előzményekre tekint vissza. A kezdetek egészen a középkori magyar feudális társadalomig vezethetők vissza, közvetlen történelmi előzménye pedig a tanácsrendszerben a tanácsok működése és a tanácsrendelet alkotásának joga. A helyi jogalkotásunk középkori emlékei a városi jogkönyvek, melyek a zömmel idegen eredetű városjogokat foglalták magukban német vagy latin nyelven. Például nagyszőlősi jogkönyv<sup>2</sup>, vagy budai jogkönyv. Az egyik legjelentősebb forrás a statútum, vagy rögzült magyar nevén (helyhatósági) szabályrendelet. A statútumalkotás joga a városok megerősödésével tett szert jelentőségre, ez körülbelül a 14-15. századra tehető, amikor is kialakultak a hazai városok, amelyek már éltek a statútumalkotás jogával. A 16. századtól a vármegyék és a

<sup>1</sup> A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai 2018/2.

keretében valósult meg.  
<sup>2</sup> Ugocsa vármegye /Ukrajna/ székhelyéről van szó.

céhek is alkottak statútumokat. A helyi jogszabályok neve és kialakulása egymással párhuzamosan fejlődött. „Kithonich Directio Methodikájának magyar fordításában a helyi jogszabályt Kászoni János „végzés” - nek nevezi. A XIX. század magyar jogászai újabb megfelelőket alkalmaznak, például Czövek „kistörvény” – nek nevezi, Szlemenics „különrendelés” - nek, Frank „törvényszerű rendszabás” - nak. Ez utóbbi elnevezések már utalnak a szerzők által alkotott statútum-fogalmakra, illetve a statútumnak, mint jogforrásnak a keletkezésére, a feudális jogforrási rendszerben elfoglalt helyére. A leggyakoribb elnevezés a szabályrendelet, de ez elsősorban az 1848 után működő önkormányzati testületek által kibocsátott jogforrásokra vonatkozik. A statútum-alkotásra (ius statuendi) vonatkozó első szabályozást Werbőczy István Hármaskönyve<sup>3</sup> tartalmazza.”<sup>4</sup> Fontos kiemelni, hogy már ekkor leszögezték, hogy nem lehetett ellentétes a helyi jog az országos érvényű szokással, törvénnyel. A városok helyi jogalkotása a XVIII. – XIX. században statútumok, tanácsi normatív határozatokra terjedt ki.

1886 előtt a szabályrendeletek kötelező erejének forrása a királyi privilégium, vagy ősi szokás volt. A törvényi szabályozás körében az 1843. évi javaslat állapította meg a szabályrendeletek fogalmát és alkalmazási körét. A szabályrendelet olyan helyi viszonyok szabályozására determináltak, melyeket nem lehet az egész országra kiterjedő hatállyal regulálni, mert itt helyi viszonyokra kell tekintettel lenni. A javaslat szerint szabályoknak nevezetnek olyan végzések, /Kászoni végzés/ melyek minden hasonló esetre nézve zsinórmértékül hozatnak. „Magyarországon az abszolutista állam a XVII-XVIII. században fokozatosan felszámolta a rendi önkormányzatokat, egyre erősebben deformálta a városok szervezetét, nemkülönben ezek jogát. A

szabályrendeleteket az uralkodónak, a kormányserveknek kellett jóváhagyniuk, a hatályos statútumokat pedig gyakran helyezték rövid úton hatályon kívül. A jogforrási hierarchiában a szabályrendeletek egyre lejjebb csúsztak, egyre jelentéktelenebb helyi életviszonyok regulálására kárhozthatva. A reformkortól jelentek meg az első korszerű statútumok.”<sup>5</sup> Kiemelkedően meghatározó volt e területen az 1870. évi XLII. tc. a köztörvényhatóságok rendezéséről, mellyel kapcsolatban leszögezhető, hogy elsőként adott részletes szabályozást a szabályrendelet-alkotási jogról. 1870. évi 42. tc. 2. §-a a következőkben szabályozta a szabályrendelet-alkotási jogot: „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 önkormányzati közigazgatás költségeit megállapítja, s a fedezetéről gondoskodik; a kormánnyal közvetlen érintkeznek.”<sup>6</sup> Ugyanezen törvény 5. §-a megvonja a szabályrendelet-alkotási jog határait: „Szabályrendeleteket a törvényhatóság csak önkormányzati hatáskörének korlátai között alkothat. A szabályrendeletek a törvénnyel, s a kormánynak hatályban lévő szabályrendeleteivel nem ellenkezhetnek, a községek (faluk, mezővárosok) önkormányzati jogait nem sérthetik, és csak a szabályszerű kihirdetéstől számítandó 30 nap után hajtathatnak végre.”<sup>7</sup> Valamint meghatározó volt még a községek szabályrendelet-alkotási jogát szabályozó a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk. Ki kell emelni, hogy a magyar jogtörténetben első alkalommal elismerte el a törvényhozó a községek jogalkotási jogát. Lényegében e törvénycikk megjelenésétől beszélhetünk helyi rendeletekről. A törvénycikk 29. §-a leszögezte, hogy „a község szabályrendelete a törvénnyel, a kormány és törvényhatóság hatályban levő szabályrendeleteivel nem ellenkezhetnek; a

<sup>3</sup> Az 1514-es országgyűlés elfogadta, a király aláírta, de a királyi tanácsban ülő bárók nem akarták a köznemeseket is bevonni a kormányzásba, ezért a törvénnyé nem fogadták be. Werbőczy ezután saját költségén Bécsben kiadatta és eljuttatta a vármegyékhez, ahol a bíróságok használni kezdték. A Tripartitum a magyar szokásjog meghatározó gyűjteménye, és egészen 1848-ig használatban volt. 2018/2.

<sup>4</sup> Fábrián Adrián: Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei (doktori értekezés) 33. oldal

<sup>5</sup> Fábrián Adrián: Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei (doktori értekezés) 36. oldal

<sup>6</sup> 1870. évi XLII. tc 2. §

<sup>7</sup> 1870. évi XLII. tc 5. §

törvényhatóságához azonnal fölterjesztendő, és csak ennek nyilvános vagy hallgatóságos jóváhagyása után hajthatatik végre.”<sup>8</sup> A törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvény újraszabályozta a szabályrendelet-alkotási jogot is. Fenntartotta a „magánfelek fellebbezési lehetőségét (8.§) és annak a miniszternek, akihez az adott szabályrendelet tárgyköre tartozott, a szabályrendeletet bemutatási záradékkal kellett ellátnia, csak ennek megtörténtével volt kihirdethető, és a kihirdetést követő 30. napon végrehajtható.”<sup>9</sup> A következő, lényeges állomás –a teljesség igénye nélkül– a vármegyei szabályrendeletek kihirdetéséről rendelkezett, amelyet a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi 20. tc. 33. §-a: „Az ügyviteli szabályzatban megállapítandó módon minden vármegyében vármegyei hivatalos lap létesítetik. A vármegyei szabályrendeletek és közérdekű határozatok a vármegyei hivatalos lap útján közlendők, s az illető lappéldány megjelenését követő nyolcadik napon kihirdetettnek tekintendők. Rendszerint a vármegyei hivatalos lapban tételnek közzé a közép fokú hatóságok általános jellegű rendelkezései és közleményei is”<sup>10</sup>. „Az előző korszak áttekintéséből is kiviláglik, hogy a témakörben a magyar jogélet a jogszabályok kihirdetésének kérdésére fókuszált leginkább. Rákfeneként előzetesen is nevesíthető két tény. Az egyik politikaelméleti. Mivel egy marxista állam (és politikai berendezkedés) került kiépítésre 1949-től, ezért ez a rendszer nem volt sem demokratikus, sem megkülönböztetésektől mentes. A hivatalos államideológia szerint a dolgozó osztály volt a nép hatalmának letéteményese, akiket nem ide soroltak, azok közül számosan megbélyegzéssel, üldöztetéssel, rosszabb esetben vagyonnuk, szabadságuk, de akár életük elvesztésével is számolhattak. A másik rákfene, mely jogi természetű, mindebből következően a demokratikus centralizmus talaján álló marxista-leninista berendezkedésű államot kevésbé a jogszabályok, mint az MDP, később az MSZMP vezető pártfunkcionáriusainak akarata irányította, különös tekintettel a megszálló Szovjetunió politikai-hatalmi érdekeinek kiszolgálására.”<sup>11</sup>

Az 1949. évi XX. tv., amely Magyarország második írott Alkotmánya, melynek 31. §-a 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.”<sup>12</sup>

Elengedhetetlen megemlítenünk a tanácsrendszerre vonatkozó jogalkotási kérdéseket. „1945 és 1950 között a szabályrendelet-alkotás lehetősége fennállt, azonban a helyi igazgatás a fokozódó szovjet típusú centralizált állammodell erősödése miatt kevésbé élt a kínálkozó lehetőségekkel. A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény (I. tanács törvény) lehetőséget biztosított arra, hogy a tanácsok illetékességi területükön az állandó szabályozást igénylő kérdésekben szabályrendelet elnevezéssel helyi rendeleteket alkossanak. A tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény (II. tanács törvény) értelmében lehetővé vált a tanácsrendeletek és a tanács határozatok kiadása. Ezek nem lehettek ellentétesek a felsőbb államhatalmi szervek és államigazgatási szervek által alkotott jogszabályokkal. A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény (III. tanács törvény) 33–34. § foglalkoztak a helyi jogalkotással, gyakorlatilag a II. tanács törvény szövegét ismételve. Az I. tanács törvénnyel kapcsolatban kiemelendő, hogy szabályozta a tanácsok jogszabályalkotó munkáját, valamint kiemelten foglalkozott a rendeletek sorában a szervezeti és működési szabályzatokkal. Ezek voltak az egyedüli rendeletek, melyek jóváhagyáshoz kötöttek maradtak. A szabályozások következményeként a tanácsrendszer végén körülbelül 17.000-18.000 helyi rendelet volt hatályban, köztük egyaránt megtalálhatunk kötelezettségeket és megállapító jellegű

<sup>8</sup> 1871. évi XVIII. tc. 29. §

<sup>9</sup> 1886. évi XXI. törvény 8. §

<sup>10</sup> 1901. évi 20. tc. 33. §

2018/2.

<sup>11</sup> Koi Gyula: Jogalkotásunk szabályozásának fordulópontjai 74. oldal

<sup>12</sup> 1949. évi XX. tv. 31. §

rendelkezéseket előíró szabályozásokat. A Rendszerváltást követően a helyi önkormányzatok jogállását és rendeletalkotását az Alkotmány, az Önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény valamint a Jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény szabályozta.

A képviselő-testület az önkormányzati törvény 16. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján – a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján – annak végrehajtására – önkormányzati rendeletet alkot. „Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában, illetőleg a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon ki kell hirdetni.”<sup>13</sup> Ennek megfelelően rendelkezni kell a szervezeti és működési szabályzatban, hogy

- az önkormányzatnak van hivatalos lapja, a kihirdetés abban történik, a kihirdetés időpontjaként a hivatalos lap megjelenésének hónapját és napját kell feltüntetni;
- az önkormányzatnak nincs hivatalos lapja, ott az önkormányzati rendeletet – teljes terjedelmében – a polgármesteri hivatal hirdetőtábláján kifüggesztve kell kihirdetni. Hirdetésre szolgáló egyéb helyeken – hirdetőoszlop, hirdetőtábla, fal stb. – a közzététel történhet plakát formájában is. A fentiekből jól kitűnik, hogy kezdünk elérkezni, közelíteni a mai szabályozáshoz.

A következőkben a hatályos magyar szabályozást szeretném ismertetni, a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatiról elnevezésű jogszabályt, mely alapjába véve határozza meg a helyi önkormányzatok működését. Kiemelendő még a 2011. évi CXXX. törvény a jogalkotásról, mely részletes alak, tartalmi szabályokat állapít meg a helyi rendeletek vonatkozásában. Megemlíthető továbbá a 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről, mely szintén tartalmaz szabályozást a témával kapcsolatban.

### III. A helyi rendelet és a jogforrási hierarchia viszonya

A hatályos szabályok megértéséhez elsőként fontos megvizsgálnunk az önkormányzati rendeletek jogforrási hierarchiában való elhelyezkedését. Hogy ezt megtehesük, szükséges megvizsgálnunk két alapfogalmat: a 'jogrendszer' és 'jogforrás' fogalmakat, ezekből tudjuk levezetni a többi megállapítást. A jogrendszer nem más, mint adott államban, adott időpontban hatályban lévő jogi normáink összessége. A jogforrás alkotmányjogi értelemben egyrészt jelentheti a jog megjelenési formáját (pl. törvény, rendelet, határozat, utasítás), másrészt jelentheti a jogalkotó szervet is (pl. Kormány, miniszter). Ezzel összefüggésben beszélhetünk belső vagy külső jogforrásokról. Belső jogforrás az a hatalom, amely a jogot alkotja (például Országgyűlés), amely jogalkotó képességgel rendelkezik, míg külső a jogszabály megjelenési formája, ami alapján megismerhető az adott jogszabály (például törvény). Továbbá, beszélhetünk közjogi szervezetszabályozó eszközökről is, amelyek közé a normatív határozatok és utasítások tartoznak. „Ezek a jogforrások Magyarországon, mint a kontinentális jogcsaládba tartozó magyar jogrendszer keretében zárt rendszert alkotnak és hierarchikus rendbe rendeződnek. A hierarchia alapját mindig az anyagi vagy belső jogforrás államszervezetben elfoglalt helye deklarálja. A hierarchia lényege, hogy az alacsonyabb szinten álló jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Tehát a jogforrás megalkotásánál elengedhetetlen tartalmi követelményként érvényesíteni kell, hogy magasabb szinten álló jogforrás tartalmával ellentétes ne legyen, mert ez a jogforrás érvénytelenségéhez vezet. Ennek a jogforrási rendszernek a legalacsonyabb szintjén áll a helyi önkormányzat rendelete, amely így más jogszabállyal ellentétes nem lehet.

Az Alaptörvény T) cikk „(2) bekezdése alapján jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének

<sup>13</sup> Az Önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 16. § (2) bekezdése 2018/2.

rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.

(3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.<sup>14</sup>



1. ábra

Az ábra kiválóan illusztrálja a helyi önkormányzat jogforrási hierarchiában betöltött szerepét, a legalacsonyabb szintű jogforrás tehát, mely semmilyen jogszabállyal nem lehet ellentétes. A jogforrási hierarchia élén pedig az Alaptörvény áll. Emellett meg kell említenünk, hogy nincs különbség a területi és a helyi önkormányzatok között, így a jogforrási hierarchiában a helyi önkormányzat képviselőtestülete és a területi önkormányzat közgyűlése által kiadott rendelet között sincsen alá-fölé rendeltségi viszony. Valamint, bár nincs az ábrán, de figyelembe kell venni tartalmi szempontból az európai közösségi jog, uniós jogi aktusok által biztosított mozgásteret, vagyis a nemzeti hatáskörbe tartozó szabályozási tárgykör keretein belül kell maradni. Az uniós normák közül kiemelhető 1985. évi Strasbourgi Charta, az Európai Önkormányzatok Chartája. Ez egy nemzetközi egyezmény, nem uniós direktíva, a hozzá való csatlakozásnak az uniós tagság nem előfeltétele. Az Európai Uniónak nincs egységes közigazgatási struktúrája. A Charta megpróbálja összefogni az egymástól eltérő önkormányzati rendszerek közös vonásait és értékeit, valamint az aláíró tagországok kötelezettséget vállalnak a szabad és demokratikus önkormányzás feltételeinek megteremtésére és

betartására. Magyarország a tanácsrendszer idején nem tudta teljesíteni a Charta feltevéit, ezért a kihirdetésre 1997-ben került sor (1997. évi XV.tv.), valamint 1994. július 1-től kell alkalmazni.

Általánosságban négyféle érvényességi feltétel van, melyeknek együttesen kell fennállniuk. Az első, hogy jogalkotó hatáskörrel felruházott szervnek kell kibocsátania (parlament, önkormányzat). A második, hogy illeszkednie kell a jogforrási hierarchiába, tehát egy önkormányzati rendelet nem állhat egy törvénnyel ellentétben. (Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésében is nyomatékosítva van.) A harmadik követelmény, hogy megfelelő módon közzé kell tenni, ki kell hirdetni. Ez lehetséges a Magyar Közlönyben, helyi lapokban. Végül, feleljen meg az előírt általános és speciális eljárási szabályoknak, értjük ezalatt azt, hogy a jogszabály érvényessége 2/3-os többséget kíván, garantálni kell azt.

#### IV. A helyi rendeletek kihirdetésével és közzétételével kapcsolatos hatályos szabályozás

A jog hozzáférhető, megismerhető, amely azt jelenti, hogy bármely jogszabály csak kihirdetésével válhat érvényessé, majd hatályossá. Nyilvánosság elől elrejtett, titkosított jogszabályok nem léteznek. A nyilvánosság kiterjed mind a jogszabályelőkészítés folyamatára, a jogszabálytervezetek nyilvánosságra hozatalára is. A jogszabályok kihirdetését rendszerint törvény szabályozza. A kihirdetés helye többnyire a hivatalos lapokban történik, de sor kerülhet az elektronikus felületen való közzétételre is. Önkormányzati rendeletek kihirdetése a jelenleg a helyi önkormányzatokért felelős miniszter által üzemeltetett honlapon lehetséges. A jogszabályok kihirdetésén az írott jogszabályoknak azt az első hivatalos közreadását értjük, amely a jogosultja és kötelezettek számára napvilágra hozza, megismerhetővé teszi a jogszabály elfogadott és aláírt szövegét. A kihirdetés tehát a jogszabályoknál eleve feltételezi a joganyag nyilvánosságra hozatalát, amely mindenki számára

<sup>14</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) T) cikk (2)-(3) bekezdés  
2018/2.

lehetővé teszi a jogszabály megismerését. Mivel a „jogszabályok nem tudása nem mentesít”, vagyis senki sem hivatkozhat a szabályszerűen a publikált norma nem ismerésére, ezért az államnak csak a jogszabályok hozzáféréséről, megismeréséről gondoskodnia kell. Nagyon sok alkalommal viszont ez nem is olyan egyszerű, mivel az önkormányzatok saját internetes felületükön (honlapjukon) nem vagy nem megfelelően tüntetik fel ezeket, illetve elmulasztják azt a kormányrendeletből fakadó köteleességüket miszerint feltöltésük azokat a Nemzeti Jogszabálytár online felületére, az [njt.hu](http://njt.hu)-ra, ezzel nem kis kellemetlenséget és anyagi károkat okozva az érintetteknek, beleértve saját magukat.

A jogszabályok kihirdetésén az írott jogszabálynak azt az első hivatalos közreadását értjük, amely a jogosítottak és kötelezettek tudomására hozza, vagy legalábbis általuk megismerhetővé teszi a jogszabály elfogadott és aláírt szövegét. A Szervezeti és Működési Szabályzatok gyakran beépített rendelkezése, hogy a kihirdetett rendeletet a könyvtárban, közintézményben is el kell helyezni. Tekintettel arra, hogy a jogszabályok kihirdetés során való megjelölése nem jogszabályszerkesztési kérdés, az erre vonatkozó alapvető szabályokat törvényi szinten határozza meg a törvény, és a részletszabályok meghatározására ad felhatalmazást. A jogforrási hierarchia élén lévő jogszabályunk, az Alaptörvény számos rendelkezése tartalmaz a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat a kihirdetés, közzététel, törvényességi felügyelettel kapcsolatban egyaránt. A 32. cikkben lefekteti, hogy az önkormányzatoknak jogában áll rendeletet alkotni, valamint határozatokat hozni. „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.”<sup>15</sup> Az Alaptörvény megjelöli azt a felettes szervet, amelynek az önkormányzat alá van rendelve, még pedig a kormányhivatalt, s meghatározza jogszabálysértés esetén azokat a jogkövetkezményeket, amelyeket az önkormányzattal szemben a

felettes szerv foganatosíthat. „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>16</sup> A részletes felügyeleti rendszer a későbbiekben olvasható.

A rendeletalkotás a képviselő-testület hatáskörébe tartozik. Ez a hatáskör át nem ruházható. A rendeletalkotáshoz a képviselő-testület minősített többségű szavazatára van szükség. Az Mötv. a kihirdetéssel kapcsolatban a következő szabályokat fekteti le. „51. § (2) Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos - a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott - módon ki kell hirdetni. A saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi. Kihirdetéséről a jegyző gondoskodik. A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a kormányhivatalnak, és a kormányhivatal továbbítja azt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek.

(3) Ha az önkormányzati rendelet kihirdetett szövege eltér az önkormányzati rendelet aláírt szövegétől, a polgármester vagy a jegyző kezdeményezi az eltérés helyesbítését. Az önkormányzati rendelet a hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapon helyesbíthető. Az eltérés megállapítása esetén a helyesbítés megjelentéséről a jegyző az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon gondoskodik.”<sup>17</sup>

„Az alkotmányjogi irodalom és a jogalkotás – ha nem is mindig

<sup>15</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 32. cikk (2) bekezdés

<sup>16</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 32. cikk (5) bekezdés

<sup>17</sup> Mötv. 51. § (2)- (3)

következésként – különbséget tesz a jogszabályok kihirdetése és közzététele(közlése) között. A kihirdetés alatt a mindenki számára hozzáférhető, mindenkihez célzott első hivatalos közlést értjük. Ennek megfelelően a jogszabályoknak – mint mindenkire kötelező normáknak – természetesen kihirdetésre kell kerülniük. A kihirdetésnek mindig jogilag szabályozott módon, a jogszabályban meghatározott helyen és formában kell megtörténnie.

Közzétételről (közlésről) ezzel szemben akkor beszélhetünk, ha a szűkebb értelemben vett kihirdetés valamelyik fogalmi eleme hiányzik, vagyis nem jogszabályról, és nem első, vagy nem hivatalos publikálásról van szó. Ennek megfelelően közzétételnek minősül a közjogi szervezetszabályozó eszközök és egyéb dokumentumok nyilvánosságra hozatala, továbbá a jogszabályok és egyéb normák minden további tájékoztató (pl. oktatási) célú közreadása.

„Az Alaptörvény a jogszabályok megalkotására vonatkozó hatáskör kapcsán alkotmányos követelményként fogalmazza meg, hogy az általánosan kötelező magatartási szabály a hivatalos lapban kerüljön kihirdetésre [I] cikk (1) bekezdés]. Itt található emellett az a rendelkezés is, hogy sarkalatos törvény az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait eltérően is megállapíthatja.”<sup>18</sup>

A 2013. évi CL. törvény általános közigazgatási rendtartásról, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi XCCC. törvény alapján nincs teorikus akadálya és nem kizárt, hogy valamely önkormányzat – a település internet-elektronikai modernizációjára tekintettel – a közel jövőben helyben szokásos módon az önkormányzat honlapján hirdesse ki rendeleteit. Elengedhetetlen azonban ebben az esetben, hogy ennek eljárási szabályait az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában rögzíteni kell. Érdekes kérdés még a jogszabály-előkészítés nyilvánossága, amelynek tárgya készülő

jogszabályok megismerttetése, javaslatétel joga.

A 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Jogszabálytárról részletesen meghatározza, hogy milyen feltételeknek, követelménynek kell megfelelni a Nemzeti Jogszabálytárba való feltöltésnek. „4. § (1) A Nemzeti Jogszabálytárban 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 jogszabálynál erre haladéktalanul utalni kell.

(2) A Nemzeti Jogszabálytárban - a (3) bekezdésben foglalt kivétellel - 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) a lekérdezés napján hatályos szövegét, és  
b) a lekérdezés napját megelőző, illetve követő egy-egy időállapotát.

(3) A 2013. július 1. napját megelőzően hatályba lépett, 2013. június 30. napját követően megváltoztatott és a lekérdezés napján hatályos önkormányzati rendelet esetében a Nemzeti Jogszabálytárban a rendelet lekérdezés napján hatályos egységes szerkezetű szövegét, és a lekérdezés napját követő egy időállapotát kell közzétenni.

(4) A jegyző a fővárosi és megyei kormányhivatalnak, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek és az igazságügyért felelős miniszternek a Nemzeti Jogszabálytár szolgáltatója által e célra kialakított informatikai rendszeren keresztül továbbítja az önkormányzati rendeletet és annak valamennyi időállapota szerinti egységes szerkezetű szövegét.

(5) A jegyző az egységes szerkezetű szöveget az önkormányzati rendelet vagy az

<sup>18</sup> Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei Szerkesztette Trócsányi, László és Schanda, Balázs 72. oldal 2018/2.

önkormányzati rendeletet megváltoztató önkormányzati rendelet kihirdetését követő öt munkanapon belül a Nemzeti Jogszabálytárban közzéteszi.”<sup>19</sup>

A szigorú előírásokból levonható a következtetés, hogy a nyilvánosság kiemelkedő szerepet kap a rendeletalkotási kezdeményezés folyamatában is. Rendeletalkotási kezdeményezés származhat törvényből, jogalkalmazói, illetve Képviselő-testületei indítványból. Kiemelendő, hogy e jogszabály területi hatálya kizárólag az önkormányzat közigazgatási területére terjed ki. „Az önkormányzati rendelet esetében a helyi önkormányzat közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, az 5. § (1a) bekezdés szerinti esetben a társulásban részt vevő helyi önkormányzatok, az 5. § (1b) bekezdés szerinti esetben a társult Képviselő-testületben részt vevő települési önkormányzatok közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki.”<sup>20</sup>

A jogszabály előkészítőjének az előzetes hatásvizsgálat elvégzésével fel kell mérni a szabályozás várható következményeit, eredményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről az önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat Képviselő-testületét kötelezően informálni kell. Az előkészítés fázisa változó, hiszen a legtöbb esetben az önkormányzati rendelet tárgya határozza meg az előkészítő szervezetet is, viszont ezzel nem arra szeretnék utalni, hogy mellőzhetővé válik a jegyző, mivel jogszabályt ezt kizárja, viszont nem jogszabályellenes, mi több esetenként evidens, célszerű, hogy egy szakmai, specializálódott szervezet is részt vegyen e procedúrában.

A hatásvizsgálat során vizsgálni kell különböző impulzusokat, mint például társadalmi gazdasági, költségvetési hatásokat, szabályozás szükségességét, meg nem alkotásának

következményét, a megalkotás indokát, célját, valamint a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket. Amennyiben a rendelet tervezete elkészült, e folyamatot követi a véleményezési szakasz. Véleményezési szakasz a rendelet tárgyától függően más- más szervet, szervezeteket érinthet. Véleményezhetnek tehát bizottságok, jogalkalmazók, lakosság –közszemlére tétel útján-, illetve a társadalmi szervezeteknek is kiemelkedő szerepe lehet. Végül a tervezetet a Képviselő-testület elé terjesztik, a szakszerű előterjesztésben pedig kétség kívül a jegyzőnek van a legnagyobb szerepe. A rendeletek elfogadása általában két fordulóban történik, először is elkészíti az előterjesztést, melyet előzetesen a Képviselő-testületi tagoknak kiad, majd az ülésen megtárgyalják, ezt követően a jegyző megalkotja a végleges rendeletet, majd ő és a polgármester is egyaránt kézjeggyel látja el. Végezetül elérkezünk a kihirdetéshez, amikor a jogszabály az önkormányzat honlapjára, illetve az njt.hu weboldalra feltöltésre kerül, illetve kihirdetik a helyben szokásos módon, melynek ugyebár több módoszata is lehet. Kézenfekvő az a kérdés, hogy milyen is a jó helyi honlap, ugyanis kevés azon honlapok száma, melyek kifogástalannak, egyszerűnek bizonyulnak. Számos helyi honlap működik, amelyen egyszerűen képtelen kiigazodni. Ez több szempontból is aggályos a megismerhetőség, közzététel szemszögéből. Sok esetben önmagában a honlapon is nehéz eligazodni, vagy megtalálni a rendeletek helyét, annak ellenére, hogy az önkormányzatok, honlapjuk felépítését illetően nagyjából azonos sémát követnek. Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy ha valaki meg is találja az adott rendeletet a honlapon, azonban ezzel még nincs vége a keresgélésnek, mivel számos önkormányzat mellőzi a keresést megkönnyítő keresőprogramok használatát.

<sup>19</sup> 338/2011 (XII. 29.) Kormányrendelet A Nemzeti Jogszabálytárról 2018/2.

<sup>20</sup> 2010. évi CXXX törvény a jogalkotásról 6.§ (2) b)



## V. Törvényességi felügyelet

Az Alaptörvény szerint helyi önkormányzat a rendeletet a kihirdetését követően azonnal megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. „Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. 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>21</sup>

A Kormány a fővárosi-és megyei kormányhivatalok útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, amelyet a Törvényességi Felügyeleti Főosztályon keresztül lát el. A törvényességi felügyelet célja a helyi önkormányzat Képviselő-testületének, bizottságainak, polgármesterének, jegyzőjének, amennyiben van, részönkormányzatának, társulásának jogszerű működésének vizsgálata. A felügyeleti eszközök repertoárja igen sokszínű, közülük a rendeletalkotással kapcsolatos konstrukciót szeretném közelebbről megvizsgálni.

Az Mötv. részletes leírást ad erre vonatkozóan: „Amennyiben az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközik, a kormányhivatal a miniszter útján kezdeményezi a Kormánytól a rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatát, ha a törvényességi felhívás, illetve a kezdeményezés a Képviselő-testület vagy a

társulási tanács összehívását illetően, valamint e törvényben meghatározott esetben a Képviselő-testület vagy a társulási tanács ülésének összehívása eredménytelennek bizonyult.

A kormányhivatal az indítvány tervezetét a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek történő megküldésével egyidejűleg megküldi az érintett helyi önkormányzatnak is.

A kormányhivatal kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. A bírósági eljárás megindításával egyidejűleg az indítványt a kormányhivatal megküldi az érintett helyi önkormányzatnak.”<sup>22</sup> Megállapítható, hogy a jogszabályok megalkotását követően két alkotmányos szervnek is megküldhető: alaptörvény-ellenesség esetén az Alkotmánybírósághoz, a rendelet más jogszabállyal való összhangjának való vizsgálatát pedig a Kúria végzi. A helyi önkormányzatok azonban nem csak rendeleteket, hanem határozatokat is alkothatnak, melyek felülvizsgálatát pedig a közigazgatási és munkaügyi bíróság végzi. Kiemelendő, hogy nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása azokra a helyi önkormányzat és szervei által hozott határozatokra amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának (kivéve ha a határozat a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmaz), vagy jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, vagy amelyet a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott, a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében a kormányhivatal kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatja.

A törvényességi felügyelet eredményességének vizsgálatához hozzájárult a Baranya Megyei Kormányhivatali jelentés<sup>23</sup>, melyet megküldtek a számomra. A vizsgálat a megyében található 302 helyi önkormányzat összesen 60 önkormányzati hivatal, mely a megyei közgyűlés hivatala mellett 5 polgármesteri

<sup>21</sup> 2011. évi Alaptörvény 32. cikk (4)-(5)

<sup>22</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 136§ (1)-(2)  
2018/2.

<sup>23</sup> Jelentés munkatervi feladatról jegyzőkönyv és rendelet felterjesztés

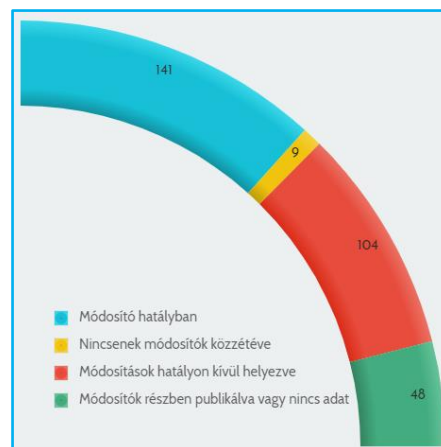
hivatalt és 54 közös önkormányzati hivatalt érint. Önállóként jelenik meg továbbá a 264 nemzetiségi önkormányzat és a 85 önkormányzati társulás. Az NJT-TFÍKM-ben regisztrált megyei felhasználók száma mindezek alapján jelentősnek tekinthető, összesen 409 önálló partnerrel történik a törvényességi felügyeleti írásbeli kapcsolattartás.

A Kormányhivatal a jelentésében vizsgálta azt, hogy az önkormányzati rendeletek határidőben felterjesztésre kerülnek-e, továbbá a helyi önkormányzatok által megalkotott önkormányzati rendeletek egységes szerkezetben feltöltésre kerültek-e a meghatározott informatikai rendszeren keresztül. Az NJT felületen jelenleg nem érhető el információ a rendeletek publikálásának idejéről. A kijelölt referens elektronikus levélben értesítést kap az új rendeletek, időállapotok publikálásáról, azonban ezek az automatikusan generált levelek nem képezik megfelelő alapját törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatásához, mivel ismernünk kellene a publikálás pontos időpontját. Az NJT-re feltöltött rendeletek száma a jegyzők által szolgáltatott OSAP<sup>24</sup> adatoktól eltér, 2017-ben még 404, 2018. első félévében már 47 rendelettel kevesebb annál. Az eltérés több dologra vezethető vissza, egyrészt az adatszolgáltatásban meglévő esetleges adminisztrációs problémákra, másrészt a publikálni elmulasztott rendeletekre.

A jelentésben elsősorban az NJT statisztika időállapotokra vonatkozó rovatát mérték össze az összes publikált rendelet számával<sup>25</sup>, mely a dolgozat 1. mellékletét képezi. Azoknál az önkormányzatoknál, ahol ez a szám egyezett vagy csak kis mértékben tért el valószínű, hogy a határidők betartását, valamint az egységes szerkezetű rendeletek közzétételi kötelezettségének teljesítését jelentette.

A jelentés elkészítése során a jogértelmezési kérdésként merült fel, hogy a kizárólag módosító rendelkezést tartalmazó önkormányzati rendeleteket közzé kell-e tenni az NJT felületen. A Jat. 12. § -a, valamint 13. § (2)

bekezdése értelmében a módosító rendelkezés és hatályon kívül helyező rendelkezés a hatálybalépéssel végrehajtottá válik, a végrehajtottá vált rendelkezés pedig a végrehajtottá válást követő napon hatályát veszti. Tekintettel arra, hogy a közzétételi kötelezettség a hatályos rendeletekre vonatkozik, egyes jegyzők jogértelmezése szerint a hatályukat veszített módosító rendeletek publikálása nem kötelező.



3. ábra<sup>26</sup>

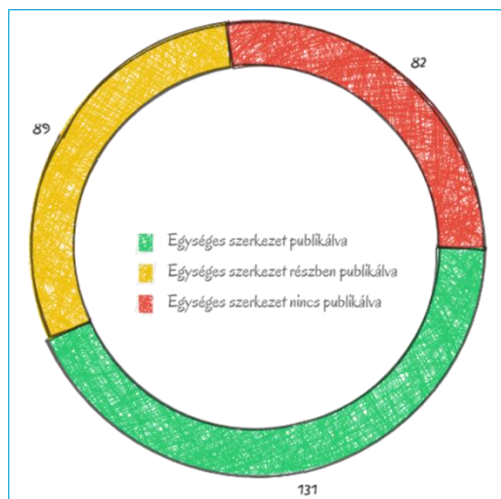
E téves jogalkalmazási gyakorlatra tekintettel kiemelt figyelmet fordított a Kormányhivatal arra, hogy az önkormányzatok publikálják-e módosító rendeleteiket. Vizsgálatuk szerint mindössze 9 önkormányzat egyáltalán nem teszi közzé módosító rendeleteit, 48 esetben csak részleges a közzététel, illetve a rendelkezésre álló adatokból nem állapítható meg egyértelműen a mulasztás. 104 önkormányzat közzéteszi és a Jat. hivatkozott szakaszai szerint hatályon kívül is helyezi kizárólag módosítást, hatályon kívül helyezést tartalmazó rendeleteit. A fennmaradó 141 önkormányzat közzéteszi módosító rendeleteit, de azok hatályon kívül helyezésére nem kerül sor.

A vizsgálat eredménye szerint az önkormányzatok 42%-a esetében az egységes szerkezet előállítása valamennyi módosítás esetében megtörténik. Az egységes szerkezetű időállapot előállítása 89 önkormányzatnál részben megvalósult, ez az önkormányzatok 29%-át jelenti.

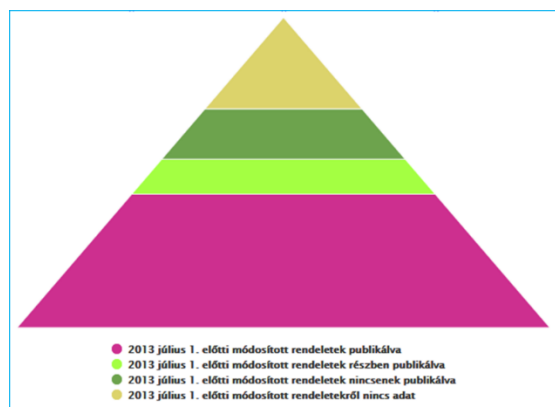
<sup>24</sup> Országos Statisztikai Adatfelvételi Program

<sup>25</sup> 1. melléklet

<sup>26</sup> Baranya Megyei Kormányhivatal Jelentés munkatermi feladatról jegyzőkönyv és rendelet felterjesztés 4. oldal

4. ábra<sup>27</sup>

Az egységes szerkezet publikálása túlnyomóan a költségvetési rendeletek módosítása esetén marad el. Az egységes szerkezetű rendeletek közzétételét az 5. számú ábra szemlélteti. Az egységes szerkezet közzétételét esetenként a technikai, az NJT felület kezeléséhez szükséges ismeretek hiánya okozza. Az NJT ugyan részletes útmutatót tartalmaz az egységes szerkezetű rendeletek, időállapotok létrehozatalának módjáról, ennek ellenére több esetben nem megfelelő módon történik a publikálás.

5. ábra<sup>28</sup>

A vizsgálat eredményeként 10 törvényességi felhívás kibocsátására került sor. Törvényességi felhívást elsősorban a súlyosabb mulasztások alapozták meg, egyebek között az egységes szerkezet közzétételének teljes hiánya,

több rendelet publikálásának elmulasztása. Tekintettel arra, hogy az önkormányzati rendeletek publikálása jogszabályi rendelkezés alapján kizárólag a jegyző felelősségébe tartozik, a törvényességi felhívások címzettje valamennyi esetben a jegyző volt. A 10 felhívás összesen 1 városi, valamint 41 községi önkormányzat rendeleteinek publikálásával összefüggő mulasztások megszüntetésére irányult. A törvényességi felüyeleti eljárás a jelentés benyújtásakor a határidő későbbi időpontban történő lejáratja miatt még folyamatban van. A rendelet publikálás vizsgálata során tapasztalt csekélyebb hiányosságok esetében a kormányhivatalok elkerülik a törvényességi felüyeleti eszköz alkalmazását. Önmagában például az NJT használatára vonatkozó útmutatóval összhangban nem álló rendelet-publikálás álláspontunk szerint nem képez elegendő alapot törvényességi felüyeleti eszköz alkalmazásához. Hasonló a helyzet, amikor a jegyző nem szerkeszthető formában, hanem például szkennelt, vagy pdf formátumú csatolmányként tölti fel a rendelet szövegét.

#### a) A törvényességi felhívás

Ha a kormányhivatalnak jogszabálysértés jut a tudomására, a törvényességi felüyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére. Ekkor érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni. Amennyiben megadott határidő eredménytelenül telt le a kormányhivatal a törvényességi felüyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt. Két szempontot kell mindvégig figyelembe venni: egyrészt azt, hogy a törvény-sértés minél előbb szűnjön meg, másrészt pedig azt, hogy az alanyoknak legyen elegendő ideje a jogsértés megszüntetésére. A törvényességi felhívásra nézve a helyi önkormányzatok törvényességi felüyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet tartalmaz további

<sup>27</sup> Baranya Megyei Kormányhivatal Jelentés munkatervi feladatról jegyzőkönyv és rendelet felterjesztés 5. oldal

<sup>28</sup> Baranya Megyei Kormányhivatal Jelentés munkatervi feladatról jegyzőkönyv és rendelet felterjesztés 6. oldal

szabályokat. A Korm. rendelet lehetőséget ad a határidő meghosszabbítására, amelynek elrendelése a kormányhivatal mérlegelési jogkörébe tartozik, azonban a hivatal is csak abban az esetben élhet vele, ha az érintett az e fajta szándékát előzetesen, írásban jelezte a kormányhivatal felé.

*b) A képviselő-testület összehívásának kezdeményezése, valamint e törvényben meghatározott esetben összehívása*

A kormányhivatal kezdeményezheti a polgármesternél a képviselő-testület ülésének összehívását, ha törvényességi kérdések képviselő-testület által történő megtárgyalása a helyi önkormányzat törvényes működésének biztosítása érdekében indokolt. Ebben a speciális esetben az ülés összehívása során a kormányhivatal eltérhet a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szabályoktól.

*c) Önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetére alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése, önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése*

Az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetén a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján, az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével egyidejűleg kezdeményezi a Kormánytól az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának indítványozását. A kormányhivatal az indítványt a Kormánytól megküldött kezdeményezéssel egyidejűleg megküldi az érintett helyi önkormányzatnak. (utólagos normakontroll indítványozásának kezdeményezése) A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát.

*d) Önkormányzat határozata felülvizsgálatának kezdeményezése a Törvényszéknél*

A kormányhivatal kezdeményezheti a törvényszéknél az önkormányzati határozat felülvizsgálatát. A törvényszék a határozat végrehajtását felfüggeszti, ha a jogszabálysértő önkormányzati határozat végrehajtása

- a) közérdek súlyos sérelmével vagy
- b) elháríthatatlan kárral járna.

*e) Önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása*

A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen leteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a törvényszéknél a helyi önkormányzat törvényen alapuló egyrészt a határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását és a határozat meghozatalára való kötelezést (határidő tűzésével), vagy a feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettsége elmulasztásának megállapítását és a feladat elvégzésére való kötelezést (határidő tűzésével). A bíróság által kitézött határidő elmulasztása esetében ha a helyi önkormányzat a törvényszék által megadott határidőn belül nem tesz eleget határozathozatali kötelezettségének, akkor a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezheti a törvényszéknél a mulasztás kormányhivatal által történő pótlásának az elrendelését az önkormányzat költségére.

*f) Képviselő-testület feloszlásának kezdeményezése*

A kormányhivatal javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánytól az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását.

*g) Központi költségvetésből járó támogatás visszatartásának megvonásának kezdeményezése*

A kormányhivatal kezdeményezheti a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartását vagy megvonását.

*h) Per indítása a polgármester tisztségének megszüntetése iránt*

A kormányhivatal pert indíthat a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt.

*i) Fegyelmi eljárást kezdeményezése*

A kormányhivatal fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen.

*j) Állami Számvevőszék vizsgálatának kezdeményezése*

A kormányhivatal kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél.

*k) Szakmai segítséget nyújtás*

A kormányhivatal szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatnak a feladat és hatáskörébe tartozó ügyben.

*l) Törvényességi felügyeleti bírság*

A kormányhivatal a helyi önkormányzattal szemben törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg, a) ha a jegyző a kormányhivatal felhívása ellenére a megadott határidőn belül nem tesz eleget a jegyzőkönyv megküldési kötelezettségének;

b) ha a polgármester, a jegyző határidőben nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének;

c) ha a törvényeség megállapítja, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási, határozathozatali, feladat-ellátási (közzolgáltatási) kötelezettségének nem tett eleget és a bíróság által tűzött határidő eredménytelenül eltelt;

d) ha a kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő-testület nem folytatja le határidőben a polgármester, valamint a polgármester a jegyző ellen a fegyelmi eljárást. A bírság mértéke: A törvényességi felügyeleti bírság legkisebb összege esetenként a köztisztviselői illetményalap, legmagasabb összege esetenként a köztisztviselői illetményalap tízszerese. A bírság kiszabásának elvei: A törvényességi felügyeleti bírság kiszabásánál a kormányhivatal figyelembe veszi: a) a jogellenes kötelezettségzegés súlyát;

b) a helyi önkormányzat költségvetési helyzetét,

c) az előző bírságok számát és mértékét.

A kormányhivatal bírságot megállapító döntésére a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény előírásait megfelelően kell alkalmazni. Jogorvoslat: A kormányhivatal bírságot megállapító döntésének bírósági felülvizsgálatát kérheti a helyi önkormányzat a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül. A törvényeség a kormányhivatal döntését megváltoztathatja, a kormányhivatal új eljárás lefolytatására nem kötelezhető.

*m) A helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása és jogalkotási kötelezettsége pótlása*

A kormányhivatal a helyi önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett kezdeményezi a Kúriánál a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását, ha a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta.

Ha a helyi önkormányzat a Kúria által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését. A kormányhivatal vezetője a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint alkotja meg azzal, hogy a rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá és a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A kihirdetett rendeletet a kormányhivatal megküldi a helyi önkormányzatnak. A jegyző gondoskodik a kihirdetett rendeletnek a szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről. A kormányhivatal vezetője által a helyi önkormányzat nevében megalkotott rendelet helyi önkormányzati rendeletnek minősül azzal, hogy annak módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult,

ez idő alatt a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult.

Megállapítható, hogy a rendeletalkotás folyamata igen komplex és a felette álló felügyeletnek manapság igen nagy hatása van, hiszen ritkábban találkozhatunk hanyag jogalkotókkal, bár a törvényességi felügyelet fennállása sem hozta magával a hibátlan helyi rendeletalkotást, továbbra is találkozhatunk formai, tartalmi zavaros értelmezhetetlen rendeletekkel, amelynek kiküszöbölése viszont kardinális fontosságú, hiszen a jogalkotó esetleges hanyagsága, szakmai hiányosságai következtében mind a jogalkalmazó, mind a jogszabály címzettjei kedvezőtlen következményeket szenvedhetnek el, igazságtalanság érheti őket, amelynek eredményeképp jogbizonytalanság keletkezhet. Ennek maradéktalan megvalósítása nem érvényesül a fennálló törvényességi felügyelet mellett sem, azonban a problémák megoldása jó irányban halad. A törvényességi felügyeleti eljárás két jól elkülöníthető állomásra osztható, amelyek részletes szabályait a 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 1-2. §-ai tartalmazzák. A Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése alapján a felügyeleti eljárás a vizsgálati szakasszal kezdődik, amelyet a kormányhivatal hivatalból vagy bejelentésre indíthat meg. A kormányhivatal vizsgálata az MötV. 132. § (3)–(5) bekezdéseiben meghatározottakra terjed ki. Ha a kormányhivatal jogszabálysértést nem észlel, az eljárás külön döntés meghozatala nélkül lezárul. Kiemelendő, hogy a kormányhivatalnak lehetősége van korábban már vizsgált önkormányzati intézkedés újbóli vizsgálat alá vonására is. A vizsgálati szakaszt az intézkedési szakasz követi, amelyre akkor kerülhet sor, ha a kormányhivatal az önkormányzati intézkedéssel összefüggésben jogszabálysértést észlel, vagy ha az érintett nem tesz eleget a kormányhivatal kérésére az információ adásnak. A Korm. rendelet 2. § (4) bekezdése értelmében, ha a törvényességi felhívás nem vezet eredményre, más törvényességi felügyeleti

eszköz alkalmazható, illetve egyidejűleg több eszköz is igénybe vehető mindaddig, amíg a jogszabálysértés nem kerül megszüntetésre.

## VI. A helyi rendeletek kihirdetésének elemzése

A jogalkalmazásban az egyik legfontosabb kritérium, hogy a jogalkalmazó meghatározza, hogy mit alkalmaz és meddig, illetve amit hatályon kívül helyeztek ne alkalmazza. Azt, hogy mikortól kell alkalmazni a rendeleteket arra a kihirdetés napja adja meg a választ, figyelemmel a felkészüléshez szükséges időtartamra. Jat. 2. § (3) bekezdése szerint „A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre”<sup>29</sup>. E jogszabályi hivatkozás különösen akkor fontos, amikor a rendelet az érintett közigazgatásra nézve valamely hátrányos jogkövetkezményt ír elő. Például a lakosok részére a korábbinál nagyobb mennyiségű adót ró ki. Törvényi szinten szabályozva van a 30 napos határidő, amely következtét fekteti le: „Fizetési kötelezettséget megállapító, fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezmény, mentességet megszüntető vagy korlátozó jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 30 napnak el kell telnie.”<sup>30</sup> Ilyen esetre példa Pázmánd Község Önkormányzat Képviselő-testületének 15/2016. (XII.30.) önkormányzati rendelete a helyi adókról<sup>31</sup>, melyben a kihirdetés és hatályba lépés között nem telik el a 30 nap, csupán 15. Még egy példa Kulcs Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 7/2018 (VIII.30.) önkormányzati rendelete a helyi adókról<sup>32</sup>, ahol a hatálybalépés és a kihirdetés között egy nap telt el. Megállapíthatjuk, hogy nem telt el megfelelő idő a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A Jat. nem tiltja meg a kihirdetés napján való hatályba lépést, azonban rögzíti, hogy ebben az esetben a hatályba lépés napját órában kell meghatározni. Diósjenő

<sup>29</sup> A jogalkotásról szóló törvény 2.§ (3) bekezdés

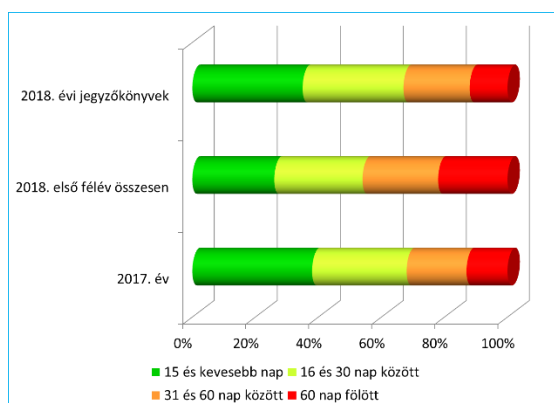
<sup>30</sup> 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 32. §

<sup>31</sup> <http://www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg5ed0dr5eo0dt3ee6em3cj0by9bw6ca1cc4cc5ca6d>  
2018/2.

<sup>32</sup> <http://www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch1eg2ed9dr4eo9dt2ee1em6cj5bz2bx3by2ce5cd4bz1f>

rendeletében<sup>33</sup> például hiányzik a rendeletben a záró rendelkezés és egyúttal a rendelet kihirdetése és hatálybalépésének ideje is. Mátrászele Község rendeletében a következő módon alakul a kihirdetés megjelölése: „6.§. 1. Ez a rendelet a kihirdetése napját követő napon lép hatályba. (2) A rendelet kihirdetéséről a jegyző gondoskodik.”<sup>34</sup> Ebben az esetben nincs megjelölve a keltezés, kihirdetés napja, így a hatályba lépés napja sem egyértelmű. Számos helyi önkormányzat jogalkotási rendjében találkozhatunk hasonló sajátosságokkal.

A 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet a következőket rögzíti. „2. § A jegyző a helyi önkormányzat képviselő-testülete, a képviselő-testület bizottsága, társulása, valamint a részönkormányzat testülete ülésének jegyzőkönyvét az ülést követő 15 napon belül a Nemzeti Jogszabálytár szolgáltatója által e célra kialakított informatikai rendszeren keresztül megküldi a kormányhivatalnak.



6. ábra<sup>35</sup>

A diagramm az időben és határidőn túl beérkezett jegyzőkönyveket mutatja a 2017. és 2018. években. A felterjesztett összes jegyzőkönyv 34%-a érkezett be 15 napon belül, 29% 30 napon belül. További 21% 60 napon belül került felterjesztésre, 16% esetében a mulasztás súlyosabb, a késedelem 60 napot meghaladó. Az ellenőrzés alapján beazonosított önkormányzatok esetében kiemelt figyelmet

fordított a kormányhivatal a vizsgált időszakot követő felterjesztési gyakorlatra. Amennyiben a megtett törvényességi felügyeleti intézkedések ellenére sem mutatkozott javulás, úgy további eszközök alkalmazására került sor az éves munka kiértékelése alapján. A vizsgálat alapján összesen 204 törvényességi felhívást, 9 információkérést és 22 szakmai segítségnyújtás küldését eredményezte. A 2017. évben, a vizsgálaton kívül, de annak tárgykörében további 77 törvényességi felhívás kibocsátására is került sor. A jelentés szerint a mulasztások pótlása folyamatos.

## VII. Összefoglalás

A fentiekre tekintettel megállapítható, hogy a törvényességi felügyelet célja, hogy a helyi önkormányzatok működése, döntései jogszerűek legyenek, illetve jogszabálysértés esetén az érintettek a törvényességi felhívásra tekintettel azt minél előbb megszüntessék. A korábban már eltörölt és ma már továbbfejlesztett törvényességi ellenőrzés tapasztalataiból leszűrhető, hogy az ellenőrzési jog nem elegendő a céloknak az eléréshez, ezért szükség volt egy intenzívebb eszköz, a felügyelet bevezetésére. Megállapítható továbbá, hogy a novumként bevezetett felügyeleti eszközök bevezetésével, köztük a felügyeleti bírság, a jogalkotó célja az volt, hogy a kormányhivataloknak még több lehetőséget biztosítson a törvénytörő állapot mielőbbi megszüntetésére. Véleményem szerint létfontosságú volt az új eszközök bevezetése, mivel ezáltal a jogszerű működés és döntések meghozatala sokkal valószínűbb. Konklúzióként levonható, hogy a törvényességi felügyeleti eljárás szabályozottá vált, mivel a korábbi ellenőrzési feladat- és hatásköröknél sokkal erőteljesebb, hatékonyabb jogosítványai lettek a kormányhivataloknak. Ennek köszönhető az is, hogy a jegyzőkönyv-megküldési határidők betartására vonatkozó affinitás javult, ezáltal lehetőség nyílt a jogsértések mielőbbi orvoslására. Az átépített ellenőrzési rendszer

<sup>33</sup> <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg2ed9dr4eo3dt6ee7em2cj3cd2cd9cb6ce7ce0i>

<sup>34</sup> <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg4ed5dr2eo9dt6ee1em0cj5by6by3cf6cd9cb2cb5l>  
2018/2.

<sup>35</sup>Baranya Megyei Kormányhivatal Jelentés munkatervi feladatról jegyzőkönyv és rendelet felterjesztés 20. oldal

tapasztalataiból azonban levonható, hogy a helyi jogalkotás folyamatos felülvizsgálatot igényel, amelyhez közvetlen segítséget a kormányhivatal nyújthat a helyi önkormányzat számára, törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva.

A bizottsági és társulási jegyzőkönyvek vonatkozásában a törvényességi felhívások, illetve információkérések felhívták a jegyzők figyelmét a fennállására, mivel e mulasztásokra napos megküldési határidőre, amelyek igen gyakoriak voltak. A jegyzőkönyvek számtalanszor határidőben elkészültek,

azonban a felterjesztés mégis elmaradt.

A rendeletek publikálásával összefüggésben a feladat nem teljesítése leginkább a technikai ismeretek, információk hiányán alapul, melyet a kormányhivatalok tanácsadási képessége folyamatosan lefelé redukál. Élénk kommunikáció alakult ki e tárgykörben a jegyzők és a területi referensek között a közzététellel kapcsolatos jogi és a felület működésével összefüggő kérdések megvitatása tárgyában, mely mindenképp egy pozitívumként írható le, mely a törvényességi felügyeletet előrehaladását, színvonalát támasztja alá.