

Nyikos Bettina

doktorandusz

PTE ÁJK Doktori Iskola

A helyi jogalkotás elméleti és gyakorlati problémái*

I. Bevezető

A helyi jogalkotás elméleti és gyakorlati problémái című tanulmányom témájának megválasztásában jelentős szerepet játszott a helyi jogalkotás iránti rendületlen érdeklődésem, hiszen jó magam is aljegyzőként tevékenykedem. A helyi jogalkotás egy olyan összetett tényező mely inspirált e tanulmány megírására.

A jogszabály végső soron egy olyan általános mindenkire kötelező szabály, amelyet az állam, önkormányzat alkot és egyben biztosítja érvényesítésülését. Tehát az a szabály, amelyet a helyi önkormányzat képviselő-testülete alkot épp olyan kötelező érvényű norma, mint amelyet az országgyűlés alkot. Az „általánosan kötelező magatartási szabályt 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”¹ Az Alaptörvény nem önkormányzati alapjogként tekint a rendeletalkotásra. Lényegében úgy fogalmaz, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között alkothat rendeletet, ide értve hogy közösségi együttélés szabályokat alkothat, helyi kitűntetést alapíthat adományozhat, vagy akár meghatározhatja az önkormányzat jelképeit, hozhat határozatot, így például tulajdonosi jogaival összefüggésben is. Azonban vannak olyan esetek is, amikor elrendeli egy jogszabály a rendeletalkotási kötelezettséget, például a szervezeti-és működési szabályzat tekintetében.

A decentralizáció és a centralizáció ugyanúgy jelen van a helyi jogalkotásban, mint más

területeken. Kiemelendő, hogy az önkormányzatoknak originális, önálló szabályozási joguk van a központi jogszabályok által nyitva hagyott, helyi közügyekbe tartozó területeken, másfelől végrehajtási jellegű, származékos, felhatalmazásos jogalkotást végeznek. Ugyanis az önkormányzat jellege is kettős. Része a végrehajtó hatalomnak, a közigazgatásnak. Ugyanakkor igencsak nagy autonómiával bír –jogszabályi kerek között- igazgatási, gazdasági, szervezetalakítási, szabályozási tekintetben is. Általánosságban tehát úgy fogalmazhatunk, hogy a helyi közügyek rendezése az önkormányzatok helyi rendeleteket alkothatnak, amelynek gátjai a magasabb érvényű normák, melyek a jogforrási hierarchiában felleltek állnak. Érdekes eset a helyi közügy fogalmára melyet az Alkotmánybíróság határozatából meríthetünk: 39/1998. (IX.23.) AB határozat: nem helyi piac egy részén a szeszital árusításának megtiltása, 23/2000. (VI.28.) AB határozat: a magánjog körébe tartozó ügyek (pl. szomszédjog, birtokháborítás) csak kivételesen lehet helyi közügy. Végső soron a helyi közügy fogalma is összetett és nem feltétlen olyan egyszerű a definiálása. Az Möt. meghatározza továbbá huszonegy pontban a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok körét, azonban e felsorolás sem taxatív, viszont segít abban, hogy melyek azok a területek, amelyeket biztosan szabályozhat az önkormányzat. Mondhatjuk, hogy a helyi közügy kategóriába sok minden belesik, de megalkotásukkor tekintettel kell lenni a magasabb szintű jogszabályok teret adásának. Az Alaptörvényben rögzítettek szerint, az önkormányzati jogalkotás további korlátja, hogy csak a feladatnak körében szabályozhat, a helyi társadalmi viszonyok rendezésére vagy törvényben kapott felhatalmazás alapján, ám még ekkor sem lehet az önkormányzati rendelet más jogszabállyal ellentétes. Továbbá, erre ad garanciát az a szabályozás is, hogy az önkormányzat a rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul köteles megküldeni a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. „A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi

* Jelen tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.
2019/2.

¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április. 25.) Alapvetés I) cikk (1)

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.² Tehát a helyi önkormányzatok szabályozási autonómiáját védelem illeti meg más közigazgatási szervekkel szemben, így sem a kormány, sem a kormány tagjai, de más szervek sem sérthetik azt. A kötelezettség értelmezését így az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése is megerősíti, amely szerint a törvényességi felügyelet keretében mód van arra, hogy a rendeletalkotási kötelezettség elmulasztása esetén a rendeletet mintegy ultima ratio jelleggel pótolják. Összességében elmondható, hogy a helyi jogalkotás fogalma nem zárt jellegű fogalom, az Alaptörvény is csupán a keretét adja meg e szabályoknak, mely sok esetben hagy maga után dilemmát. Ezzel szemben viszont a felülvizsgálat rendszerét Alaptörvény keretében szabályozta, figyelmet fordítva e jogalkotási forma ellenőrizhetőségének fontosságára.

II. Helyi jogalkotás mérföldkövei

Az 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (a továbbiakban: Charta) 3. Cikk 1. pontja szerint: „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.”³ Az Alaptörvény 32. cikke megadja a helyi önkormányzatok részére a jogszabályi felhatalmazást a rendeletalkotásra, továbbá számos más jogosítványt is tulajdonít számunkra. Azonban a 32. cikkben felsorolt jogosítványok részletekbe menően más

jogszabályokban szabályozva vannak, még pedig, hogy milyen koncepciókra, részletszabályokra figyelemmel kell az előbbi jogosítványokat kialakítani. Az autoritás nem korlátlan, igencsak korlátok közé szorult mostanság. Ha a hatalommegosztás klasszikus hármas modelljét vesszük alapul, akkor a közigazgatás egésze általánosságban a végrehajtó hatalomhoz sorolható, hiszen a hatalommegosztás hagyományos kialakításában (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás) a közigazgatás a végrehajtó hatalmi ág részeként annak funkcióit, feladatait látja el. E körben lényeges azonban, hogy a közigazgatás két alrendszerre szakadt szét: államigazgatásra és helyi önkormányzati igazgatásra, amelyek közül az utóbbiak egyben a hatalommegosztás területi dimenzióját jelentik. Elhelyezkedésük a közigazgatás keretein belül tehát mérvadó, lényeges szerepet játszanak. Érdekes helyzet állhat elő az eredeti jogalkotó hatáskör esetén, hiszen igencsak problémás eset lehet az, ha magasabb szintű jogszabály is létezik az adott életviszony szabályozására. Ilyen esetben sem kizárt a helyi önkormányzat rendeletalkotása, amely ugyan nem állhat ellentétben más országos jogszabállyal, de kiegészítő jellegű lehet. A többi jogi normától képest eltérést jelent, hogy az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát csak abban az esetben végzi az Alkotmánybíróság, ha közvetlenül és kizárólag az Alaptörvénybe ütközik, míg ha más jogszabályba is, akkor a Kúria végzi el a normakontrollt. Ez az eszköz is hangsúlyozza e terület fontosságát. A rendeletalkotás körét semmi sem szabályozza taxatív módon, kötelező jellegű jogalkotás előír azonban a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.). Ez utóbbi jogszabály felsorol néhány olyan speciális szabályozási tárgykört, amelyet a helyi önkormányzatnak rendeleti formában kell szabályozni. Ilyen mindenképp a szervezeti és működési szabályzat, a költségvetés, a zárszámadás, az önkormányzati jelképek alkotása, a helyi kitüntetések és elismerő címek adományozása, a települési képviselők javadalmazásával kapcsolatos szabályok, az önkormányzati hatósági jogkörök, a helyi népszavazással kapcsolatos szabályok, a helyi

² Magyarország Alaptörvénye (2011. április. 25.) 32. cikk (5)
2019/2.

³ Magyarország az 1997. évi XV. törvénnyel hirdette ki (Magyar Közlöny, 1997. évi 28. szám).

adók, valamint a törzsvagyon korlátozottan forgalomképes tárgyairól való rendelkezés vagy a közösségi együttélés szabályainak a meghatározása és megszegésük szankcionálása. Mivel az önkormányzati rendelet a jogszabályi hierarchia legalján helyezkedik el, ez azt jelenti, hogy önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal és az adott önkormányzat képviselő-testülete által alkotott más önkormányzati rendelettel sem. Itt azonban kiemелendő, hogy önkormányzati ügyekben csak törvény hatalmazhatja fel a helyi önkormányzatokat rendeletalkotásra. Az Mötv.-ben szintén található az önkormányzati rendelet vonatkozásában olyan kógens rendelkezéseket, melyek szerint az önkormányzati rendeletalkotás a képviselő-testület (közgyűlés) át nem ruházható hatásköre⁴, a rendeletalkotáshoz minősített többség szükséges⁵ az önkormányzati rendelet aláírására⁶, kihirdetésére és közzétételére⁷ és helyesbítésére⁸ vonatkozó szabályok. Ezek olyan érvényességi feltételek, melyek a rendelet esetében nem maradhatnak el, másképp nem kivitelezhetőek. Az Mötv. a legtöbb szabályozási követelményt az önkormányzati rendeletalkotási tárgykörbe tartozó szervezeti és működési szabályzat esetében írja elő. Az Mötv.-n kívül számos más ágazati törvény is tesz utalást az önkormányzati rendeletalkotás alternatívájára, viszont van, hogy kötelező jelleggel írja elő az adott élethelyzet, van, amikor lehetőségként határozza meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában már megjelent az a tétel, hogy „jogszabályalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merül fel”⁹ Kötelező rendelet alkotás kérdése felmerülhet akár a szociális ellátások területén egy-egy települési támogatás vonatkozásában. A lehetőség viszont a helyi adók tekintetében nyilvánulhat meg, mint például az önkormányzat eldöntheti, hogy milyen adókat kíván bevezetni. A helyi rendeletek megalkotás kapcsán figyelemmel kell lennünk a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényre (továbbiakban: Jat.), valamint a jogszabályszerkesztésről

szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (továbbiakban: JsZR.) rendelkezéseire is egyaránt, mely szabályoknak való megfelelést egy másik tanulmányban tárgyalok.

III. Helyi jogalkotás folyamata

Általánosságban elmondható, hogy az önkormányzati rendeletalkotás megfelelő előkészítése esszenciális fontosságú. Az alapos előkészítés hiányában a normatív szabályozás nagy valószínűséggel nem fogja elérni célkitűzését, illetve a helytelen előkészítés az eredményt feleslegessé teheti, ugyanis ebben az intervallumban vétett figyelmetlenségeket a későbbiekben nem biztos, hogy ki lehet majd javítani. És a nem megfelelő precizitással előkészített, felszínes szabályozás nem alkalmas arra, hogy valóra váltsa a jogalkotó által elérni kívánt célt. A fentiekből következően igencsak át kell gondolni, hogy mit miért szabályozunk. Két féle rendeletalkotás létezik, van, hogy származékos, amikor törvény ad felhatalmazást a rendelet megalkotására, mint az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése, míg a törvényben kapott felhatalmazás alapján kötelező önkormányzati rendeletet alkotnia. A JsZR. pontosan körülírja, hogy a rendeletben ezt miképp kell feltüntetni.

„54. § (1) A nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják.

(2) Ha a felhatalmazás alapján kiadott jogszabály kiadására vonatkozó eredeti felhatalmazás hatályát veszítette, de van felhatalmazás azonos tárgykörű szabályozásra, akkor a módosító jogszabályban csak a hatályos felhatalmazást kell megjelölni.

(3) A felhatalmazást adó jogszabály megjelölése nem hivatkozhat a felhatalmazást adó jogszabályt módosító jogszabályokra és a módosítás tényére.

⁴ Mötv. 42. § 1. pontja

⁵ Mötv. 50. §

⁶ Mötv. 51. § (1)

2019/2.

⁷ Mötv. 51. § (2)

⁸ Mötv. 51. § (3)

⁹ 22/1990. (X. 16.) AB határozat

55. § (1) A bevezető részben a rendeletalkotásra felhatalmazást adó rendelkezés vagy az eredeti jogalkotói hatáskört megállapító rendelkezés után meg kell jelölni azt a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a jogszabályt kiadják.”¹⁰

A helyi jogalkotás során végig kell gondolni, tehát milyen helyi társadalmi viszonyt szeretnék szabályozni, és ezt milyen jogszabály alapján szabályozhatom. Az önkormányzati rendeletalkotás eredeztethető törvényből, testület döntéséből, esetleg akár jegyzői kezdeményezésből is és még sorolhatnám.

„Eszertint – a leggyakrabban – a helyi rendelet alkotását kezdeményezhetik:

- a települési képviselők
- az önkormányzati bizottságok
- a polgármester, a jegyző
- a település társadalmi szervezetei, érdekképviselői és más civil szervezetek
- a részönkormányzatok és a
- kisebbségi önkormányzatok testületei.”¹¹

Amennyiben ez az elhatározás megszületett, illetve már ismerjük a felhatalmazás alapját, el kell gondolkoznunk azon, hogy ki készítse elő a rendelet tervezetét. Kisebbségi önkormányzatok vonatkozásában az esetek többségében a jegyző készíti elő, hiszen sokszor nincs módja az önkormányzatnak, hogy egy-egy rendelet elkészítésével szakértőt bízjon meg. Vannak azonban olyan esetek is, amikor egyeztetésköteles az adott rendelet. Ilyenkor egy-egy véleményeztetési eljárást is le kell folytatni, ezek körébe tartozik például a településrendezési eszközök módosítása egy helyi építési szabályzat módosítása tekintetében.

„A Jat. 17. §-a alapján az önkormányzati rendelet tervezetével kapcsolatosan is el kell végezni az előzetes hatásvizsgálatot az önkormányzati rendeletalkotást megelőzően. Az előzetes hatásvizsgálat elvégzése nem

lehetőség, hanem kötelezettség. A gyakorlatban azonban nem mindig kerül rá sor.

Az önkormányzati rendelet előkészítőjének – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével fel kell mérnie a tervezett szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat a jogalkotói döntés megalapozása, a jogszabályok hatékonyságának növelése, valamint a minőségi jogalkotás elősegítése céljával végzett elemzés.

Az előzetes hatásvizsgálat során vizsgálni kell a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen

Az önkormányzati rendeletalkotás folyamata

- társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,
- környezeti és egészségi következményeit,
- adminisztratív terhet befolyásoló hatásait, valamint

b) a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és

c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

Az előzetes hatásvizsgálat eredményeként szükségessé válhat az önkormányzati rendelettervezet módosítása, amely eredményezhet egy újabb egyeztetési, véleményeztetési eljárás lefolytatását a módosított önkormányzati rendelettervezetnek a jogalkotási hatáskörrel rendelkező képviselő-testület elé történő betérjesztése előtt. Az önkormányzati rendelettervezetnek a módosított önkormányzati rendelettervezetnek a jogalkotási hatáskörrel rendelkező képviselő-testület elé történő betérjesztésekor az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a helyi önkormányzat képviselőtestületét tájékoztatni kell.”¹²

A Jat. még számos követelményt fektet a helyi rendeletekkel kapcsolatosan, minthogy a címzettek számára egyértelmű legyen, ne legyen megtévesztő. Hatályba lépését figyelmesen

¹⁰ Jszt. 54. §-55. §

¹¹ Gyergyák Ferenc (2007): Jogszabály-előkészítési és jogszabály-szerkesztési ismeretek. In Gyergyák Ferenc – Kiss László szerk.: Általános jogalkotási ismeretek. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ. 2019/2.

¹² Gyergyák Ferenc: Önkormányzati rendeletalkotás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018. 42-43. o. https://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf_kiadva-nyok/Web_PDF_Onkormanyzati_rendeletalkotas.pdf

kell megállapítani, mivel hatálybalépése előtti időszakot nem szabályozhat. Arról nem beszélve, hogy ha a címzettek számára valamely kötelezettséget állapít meg, mely negatívan hat a címzetteknek a kihirdetésétől számított 30 nap eltelte után léptethető hatályba. „Fizetési kötelezettséget megállapító, fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 30 napnak el kell telnie.”¹³ Erre figyelemmel kell kialakítani a szabályozást, hogy a címzetteknek elegendő idő álljon rendelkezésre a felkészülésre. Így ha adórendeletet szeretnék módosítani, vagy újat alkotni, legkésőbb november 30. napjáig el kell fogadtatni a testülettel és ki kell hirdetni. Ebben az esetben tud csak az adott adóév első napjától hatályba lépni.

A következő szakasz a véleményezési szakasz. „Az önkormányzati rendelet tervezetének társadalmi egyeztetés keretében történő véleményeztetésének alapvető célja az, hogy megállapítható legyen:

- Alkalmos-e az előterjesztés a megalapozott döntéshozatalhoz?
- Tartalmazza-e az önkormányzati rendelet tervezete és annak indokolása a döntéshez
- szükséges információkat?
- Helyt ad-e a tervezett normatív szabályozás a megindokolt eltérő álláspontoknak?
- A tervezett normatív szabályozás reális szabályozási alternatívákat vázol-e fel?

Joggal vetődik fel a kérdés, hogy akkor kik vegyenek részt a véleményezésben, hogy a társadalmi egyeztetés elérje a célját? Mindazok, akik a megalkotni szándékozott önkormányzati rendelet tárgya szerint hasznosítható elemekkel képesek gazdagítani az önkormányzati rendeletervezet tartalmát. Ha törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő önkormányzati rendelet tervezetét véleményezhesse, az önkormányzati rendelet jogszabály-előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete az SZMSZ-ében a törvényi véleményeztetési, egyeztetési kötelezettségen túl – a helyi sajátosságokra figyelemmel – további véleményeztetési kötelezettséget határozhat meg. A társadalmi egyeztetés jobb minőségű, sikeresebben végrehajtható jogszabályok megalkotását teszi lehetővé, és ezzel a megalkotásra kerülő önkormányzati rendeletek legitimitációja megalapozottabb. Az egyeztetési eljárás folyamán lehetségessé válik az önkormányzati rendelet tervezetének előkészítője által nem ismert vagy fel nem ismert potenciális konfliktusok feltárása és megelőzése, a résztvevők igényeinek figyelembevétele, továbbá az előkészítő által nem ismert új szempontok merülhetnek fel. A jogszabályok társadalmi egyeztetéséről szóló 2010. évi CXXXI. törvény nem teszi kötelezővé önkormányzati rendelet esetében a társadalmi egyeztetést, de a helyi önkormányzat képviselő-testülete élhet vele, illetve a helyi önkormányzat képviselő-testülete szervezeti és működési szabályzatában meghatározott esetekre kötelező jelleggel elő is írható az alkalmazása.”¹⁴

Amennyiben a véleményeztetés megvolt nincs más hátra, mint a Képviselő-testület elé terjesztése a rendeletnek. Az előterjesztéseknek mindig írásbeli előterjesztéseknek kell lenniük, melyeknek mindig kell tartalmaznia már az előzetes hatásvizsgálat eredményét is. A Jszt. pontos leírást ad, hogy milyen részei vannak a rendeletnek.

„52. § (1) A rendelet tervezete bevezető részt tartalmaz.

(2) A bevezető rész

a) a jogszabály megalkotásához szükséges - az ebben az alcímben meghatározott - érvényességi kellékek felsorolását és

b) a jogalkotás aktusára utaló kifejezést foglalja magában. (a következőket rendeli el)

(3) A bevezető részben meg kell jelölni, ha a rendeletet más, jogszabályban kifejezetten, az adott rendelet megalkotása vonatkozásában véleményezési hatáskörrel felruházott szervvel vagy személlyel egyetértésben, valamint ha más szerv vagy személy véleményének kikérésével alkotják meg.

¹³ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 32. § 2019/2.

¹⁴ Gyergyák Ferenc: i. m. 47. o.

(4) Önkormányzati rendelet bevezető részében meg kell jelölni, ha az önkormányzati rendeletet a társulásban résztvevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulásával vagy a társult képviselő-testület döntésének megfelelően alkotják meg.¹⁵

A mai napig azonban vannak olyan rendeletek¹⁶, melyek preambulomot is tartalmaznak, holott az csak a törvények tekintetében előírás. Preambulum – mint ahogy az előzőekben is következik – csak törvéynél alkalmazható, illetve az Alaptörvény-módosítás tervezetében. A rendelet tehát bevezető részt tartalmaz, amely szintén nem rendelkezik normatív tartalommal. A bevezető rész a jogszabály megalkotásához szükséges – a vonatkozó alcímben meghatározott – érvényességi kellek felsorolását és a jogalkotás aktusára utaló kifejezést foglalja magában. A jogalkotói hatáskör mint ahogy már az előzőekben is említettem lehet eredeti és származékos is. Példa ezekre:

Eredeti: „Ipolytölgyes Község Önkormányzat Képviselő-testülete a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 143. § (4) bekezdés a) pontjának felhatalmazása alapján, a Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (1) bekezdés d) pontja szerinti feladatkörében eljárva a következőket rendeli el.”¹⁷

Származékos: „Hajdúszoboszló Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 1. §-ának (2) bekezdésében, 10. § (1) bekezdésében, 25. § (3) bekezdés b) pontjában, 26. §-ában, 32. § (1) bekezdés b) pontjában és (3) bekezdésében, 45. §-ában, 48. § (4) bekezdésében, 58/B. § (2) bekezdésében, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 18. § (2) bekezdésében, 131. § (1)

bekezdésében, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 74. § (5) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következő rendeletet alkotja.”¹⁸

Az Mötv leszögezi, hogy rendeletet kizárólag nyílt ülésen tárgyalhat a Képviselő-testület, amelyet többnyire a jegyző –ritkán a polgármester– terjeszt a Képviselő-testület elé. Ez egy olyan hatáskör, mely nem átruházható, a továbbiakban a rendeletalkotás menetét a Szervezeti-és Működési Szabályzat határozza meg.

Fontos, hogy a rendelet elfogadása, módosítása mindig minősített többséget igényel. „Amennyiben megtörtént az elfogadás, a közzétélet következik, amelyet szintén a szervezeti-és működési szabályzatban meghatározott módon kell kivitelezni, azzal, hogy amennyiben saját honlapja van az önkormányzatnak, úgy ott is közzé kell tenni. Ha az önkormányzati rendelet kihirdetett szövege eltér az önkormányzati rendelet aláírt szövegtől, 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 megjelentetéséről a jegyző az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon gondoskodik”¹⁹

„A fentiekkel azonban nem ér véget az önkormányzati rendeletalkotás utáni feladatok sora. A jogalkotó és jogalkalmazó szerveknek figyelemmel kell kísérniük a jogszabály alkalmazásának hatását, fel kell tárniuk az érvényre juttatásukat gátló körülményeket, és a

¹⁵ Jszer. 52. § (1)-(4)

¹⁶ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg6ed5dr4eo3dt0ee7em8cj9cd0cb1bz4ce7bw8k>

¹⁷ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg5ed0dr9eo4dt7ee4em7cj2cd1bw0cb9bz6by1e>
2019/2.

¹⁸ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg7ed2dr9eo4dt1ee4em9cj2bx1by2bx9bz8cc5cf2d>

¹⁹ Mötv. 51. § (3) bekezdése

tapasztalatokat a jogalkotásban is hasznosítani kell. A minőségi jogalkotás követelményeinek megfelelően az önkormányzati rendeleteket nemcsak a megalkotásuk előtt kell az előzetes hatásvizsgálat keretében az indokoltság, a szükségesség és a várható hatások szempontjából megvizsgálni, hanem az önkormányzati rendeleti szabályozás korszerűsítése érdekében szükség van az utólagos hatásvizsgálat keretében az önkormányzati rendelet tényleges hatásainak az előzetes hatásvizsgálat alapján várt hatásokkal való összevetésére. Az adott jogalkotói döntést, az önkormányzati rendelet megalkotását követően nem mellőzhető a megalkotott önkormányzati rendelet hatályosulásának figyelemmel kísérése. Ugyanis csak így juthat a jogalkotó képviselő-testület olyan tapasztalatok és információk birtokába, amely alapján vizsgálható, hogy a jogalkotói döntés elérte-e a célját, és a cél eléréséhez megfelelő megoldásokat alkalmazott-e. Ezen információk és tapasztalatok birtokában lehet csak megalapozottan és felelősségteljesen döntést hozni arról, szükséges-e az alkalmazott jogi szabályozás felülvizsgálata és ennek eredményeként az önkormányzati rendelet módosítása a jobb szabályozás érdekében, vagy végső esetben hatályon kívül helyezése.”²⁰

„Általános a tapasztalat, hogy a rendeletek hatályosulása nem egységes és nem azonos mértékű. Hatályosulásuk elsősorban a helyi viszonyok szabályozását érintő rendeletekben mérhető. Egységes az álláspont abban, hogy a hatályosulás nagyban függ a rendelet tartalmától. A tiltó, korlátozó magatartási szabályokat előíró rendeletek általában nehezen hatályosulnak. A lakosság jogkövető magatartását igen sok esetben csak állandó ellenőrzéssel, szankciók alkalmazásával lehet kikényszeríteni. Ugyanakkor általánosságban elmondható, hogy a helyi önkormányzati testületek nem fordítanak kellő gondot a rendeletek hatályosulásának vizsgálatára. Jellemző módon

inkább csak egy-egy rendelet hatályosulásának tapasztalatai kerülnek napirendre, azok is vagy a magasabb szintű jogszabály módosulása miatt, vagy egy-egy konkrét ügy, állampolgári panasz, képviselői egyéni indítvány, interpelláció kapcsán, de a helyi rendeletek hatályosulásának átfogó elemzésével csak ritkán találkozhatunk. A teljességhez hozzátartozik, hogy a gyakori törvénymódosítások miatt gyakran kell áttekinteni, módosítani egyes helyi rendeleteket.”²¹

A rendelet nem kötelező, de része lehet a melléklet. Sokan összekeverik a melléklet és függelék közti különbséget. A függelék egy olyan rész mely nem tartalmaz normatív rendelkezéseket, általában az értelmezéshez segítő információkat (névsor) tartalmaz. A függelék módosítása során nem szükséges a rendelet módosítása, hiszen nem része az önkormányzati rendeletnek. Ezzel szemben a melléklet (kormányzati funkciók felsorolása) normatív tartalmú, módosítani csak rendelet módosításával változtatható meg.

S nem utolsó sorban érdemes a dereguláció a jogi szabályozás terjedelmének visszaszorítását is vizsgálni, amelynek célja a joganyag egyszerűbbé, átláthatóbbá tétele. A rendeletek –esetek többségében a jegyző- figyelme ugyanis nem csak az alkotásra (reguláció) kell, hogy kiterjedjen, hanem gondoskodnia kell arról is, hogy a különböző okokból feleslegessé vált jogszabályoktól, jogszabályi rendelkezésektől megtisztítsa a jogrendet. Az elavult jogszabályok hatályban tartása viszont abszolút felborítani a jogrendet, keresztülhúzza ezzel a jogbiztonság követelményét. Így tehát ha a jogalkotó megalkot egy rendeletet, akkor ne feledkezzen meg a hatályon kívül helyezett jogszabály tényleges hatályon kívül helyezéséről, amely alatt a Nemzeti Jogszabálytárban²² való időállapot változást értem jelen esetben. Számtalanszor a módosító rendelkezések még évekig hatályban maradnak, holott

²⁰ Gyergyák Ferenc: i. m. 109. o.

²¹ Solymosi Veronika (2013): A helyi jogalkotás jellemzői a törvényességi ellenőrzés szemszögéből (1991–2011). Kodifikáció, 2013/1. sz. 113. o.

²² Jat. 29. § (1) A Nemzeti Jogszabálytár a Kormány rendeletében meghatározott tartalommal és honlapon, elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki 2019/2.

számára térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szövegeket tartalmazó elektronikus jogszabálygyűjtemény. (2) A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter gondoskodik az önkormányzati rendeleteknek az erre a célra fenntartott honlapon történő közzétételéről.

indokolatlan. A Jat. 12. § (1) bekezdése szerint a” módosító rendelkezés és hatályon kívül helyező rendelkezés a hatálybalépéssel, vagy ha a módosító, illetve a hatályon kívül helyező rendelkezés a módosítást, illetve hatályon kívül helyezést meghatározott időponthoz vagy jövőbeli feltételhez köti, ennek az időpontnak vagy jövőbeli feltételnek a bekövetkezésével végrehajtottá válik. (2) A jogszabály (1) bekezdés szerint végrehajtottá vált rendelkezése a végrehajtottá válást követő napon hatályát veszti.”²³ Számos módosító rendelkezést találhatunk hatályban lévő rendelkezések között a Jogszabálytárban. „A dereguláció két típusa különíthető el. A technikai dereguláció során olyan jogszabályok, jogszabályi rendelkezések kerülnek hatályon kívül helyezésre, amelyek egyébként sem alkalmazhatók, joghatást nem váltanak ki. Jelentősége abban áll, hogy áttekinthetőbbé teszi a jogszabálytömeget. A technikai deregulációra szemléletes példa a módosító jogszabályok esete. Amennyiben egy önkormányzat hatályon kívül helyezi valamelyik rendeletét, nyilvánvaló, hogy az ezen rendeletet módosító korábbi rendeletek értelmüket veszítik, hiszen az alapjogszabály hatályát veszítette. Ilyenkor a módosító jogszabályokat is hatályon kívül kell helyezni. Az érdemi dereguláció a szabályozási környezetet teszi egyszerűbbé azzal, hogy egy korábban szabályozott területet kivon a jogi szabályozás alól vagy egyszerűbb szabályozással váltja fel a korábbi.

A hatékony dereguláció feltételeit az alábbiakban foglalhatjuk össze:

- a minőségi jogalkotás úgy kapcsolódik a deregulációhoz, hogy a megfelelő színvonalon megalkotott, állandó módosításokra nem szoruló jogszabályok időtállóságuk folytán lassabban „érnek meg” a deregulációra
- egy-egy jogszabály vagy rendelkezés megalkotásakor, módosításakor vagy hatályon kívül helyezésekor mindig át kell tekinteni, hogy ezzel egyidejűleg nem válik-e egy másik jogszabály vagy rendelkezés okafogyottá

- időnként felül kell vizsgálni a hatályos jogrendet és át kell tekinteni, hogy mely jogszabályok vagy szabályozási tárgykörök deregulálhatóak.”²⁴

IV. Helyi jogalkotás elméleti és gyakorlati problémái

A tanulmányomban egy problémás tárgykört szeretnék felvetni, még pedig a helyi önkormányzati képviselők, bizottsági és külsős bizottsági tagok díjazásának kérdéskörét. Az említett tárgykört a helyi önkormányzatok külön rendeletben szabályozzák. A következőkben a települések ezen rendeleteit fogom megvizsgálni a következő szempontok alapján:

- felhatalmazó rendelkezés
- tiszteletdíj a bizottsági, illetve külsős bizottsági tag esetén
- egységes szerkezetbe foglalás, közzététel

A Jszt. 52. § (1) bekezdése az alábbiakat tartalmazza:

„52. § (1) A rendelet tervezete bevezető részt tartalmaz.

(2) A bevezető rész

a) a jogszabály megalkotásához szükséges - az ebben az alcímben meghatározott - érvényességi kellékek felsorolását és

b) a jogalkotás aktusára utaló kifejezést foglalja magában.”

A Jszt. 1. melléklete 7.5.1.4. pontja az alábbiakat tartalmazza:

„7.5.1.4. A jogalkotás aktusára vonatkozó kifejezés önkormányzati rendelet tervezetének a bevezető részében (...) a következőket rendel el.”²⁵

Ez a követelmény hiányzik Rinyaújlak 5/2019. (VIII. 29) módosító önkormányzati rendeletében²⁶, vagy például Büssü Község 12/2014. (XII.8.) önkormányzati

²³ Jat. 12.§ (1)-(2)

²⁴ Dr. Gyergyák Ferenc – dr. Horváth Attila – dr. Tamás András az önkormányzati jogalkotás alapjai 52. oldal, Polgármesteri Akadémia 2019/2.

²⁵ Jszt. 1. melléklete 7.5.1.4. pontja

²⁶ <https://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg8ed1dr0eo9dt0ee1em8cj7bz2cf9by4ce5bz0ce7o>

rendeletében²⁷. Az előbbiben egyáltalán nem található felhatalmazó rendelkezés, míg utóbbiban a következő kifejezés olvasható „az alábbi rendeletet alkotja:”

A fentiek alapján számos Önkormányzati rendelet bevezető része nem felel meg Jszt. rendelkezéseinek, mivel a jogszabály megalkotásához szükséges érvényességi kellékek felsorolása után sokszor nem jogalkotásra utaló kifejezést jelölik meg.

Néhány esetben viszont rossz felhatalmazó rendelkezést jelölnek meg. Kánó Község Önkormányzatának Képviselő-testülete²⁸ 2016. évben is már a hatályon kívül helyezett önkormányzati törvényt jelölte meg felhatalmazásként. Számtalanszor találkozhatunk helytelen felhatalmazó rendelkezésű rendeletekkel, azonban ezt a neuralgikus pontot felismerték és a Jat. lehetővé tette kizárólag az önkormányzati rendelet esetében, hogy már a felhatalmazó rendelkezést is lehet módosítani önmagában –megkönnyítve ezzel a jegyzők dolgát. Korábban erre nem volt más megoldás, mint úgy rendeletet alkotni, gyakran a Kúria az egész rendeletet megsemmisítette a rossz felhatalmazás miatt. Jat. 8. § (2) bekezdésének új szövege szerint „nem lehet módosítani [...] b) – az önkormányzati rendelet kivételével – a rendelet bevezető részét, [...]”. Mind a régi, mind az ezután születő önkormányzati rendeletek esetében lehetőség van a bevezető rész módosítására [Jat. 36. §].

Az Mötv 35. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület az önkormányzati képviselőnek, a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának, a tanácsnoknak rendeletében meghatározott tiszteletdíjat, természetbeni juttatást állapíthat meg.

Az Mötv. 35. § (2) bekezdése értelmében: „35. § (...) (2) Ha az önkormányzati képviselő tanácsnok önkormányzati bizottság elnöke vagy tagja, számára magasabb összegű tiszteletdíj is megállapítható. Az önkormányzati képviselő számára történő

tiszteletdíj megállapítása nem veszélyeztetheti az önkormányzat kötelező feladatai ellátását.

Az Mötv. 35. §-ához fűzött Kommentár értelmében:

„Ha a képviselő tanácsnok, önkormányzati bizottság elnöke vagy tagja, ebben az esetben lényegében szabadon vállalt önkormányzati feladatként — számára a képviselő-testület rendeletében magasabb összegű tiszteletdíjat is megállapíthat.”

Az Mötv. 40. § (4) bekezdése rögzíti továbbá „A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjára az önkormányzati képviselők tiszteletdíjára, természetbeni juttatására, költségtérítésére vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.”

A fentiekre tekintettel tehát a bizottság elnöke, tagja és a tanácsnok esetében magasabb tiszteletdíj is megállapítható.

Az Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdése alapján:

„XV. cikk

(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

Az önkormányzati képviselő, a bizottság elnöke, tagja és a tanácsnok részére megállapítható tiszteletdíj és természetbeni juttatás vonatkozásában rögzítette a 21/2004. (VI. 10.) AB határozat a következőket: „Az indítványozó álláspontja szerint (...) a képviselő és a nem képviselő bizottsági tagok részére (...) az eltérő tiszteletdíj megállapítása sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. Az indítványozó álláspontjának igazolására hasonló ügyben hozott alkotmánybírósági határozatra hivatkozik: 39/2001. (X. 19.) AB határozat. (ABH 2001, 691.) (...) A tiszteletdíj és egyéb juttatás megállapításakor (...) a képviselő-

²⁷ <https://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg2ed7dr2eo3dt2ee7em4cj5bz0cd1ce6bz3ce8bz1n>
2019/2.

²⁸ <https://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg0ed1dr8eo7dt2ee9em4cj5bx0ce7bx4bz5ca8bx3o>

testület a rendeletét törvény felhatalmazása alapján, törvény végrehajtására alkotja, nem lépheti át a felhatalmazás kereteit. (...) Az Ör. (...) a tiszteletdíj tekintetében különbséget tesz a bizottság képviselő és nem képviselő tagjai között (...) Az Alkotmánybíróság - 39/2001. (X. 19.) AB határozatban kifejtett - álláspontja szerint az ilyen mértékű megkülönböztetés alkotmányellenes. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány e rendelkezését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, azaz az emberi méltóság jogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között. 19/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 47, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77-78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281-282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203-204.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138-140.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 342-344.; 39/2001. (X. 19.) AB határozat, ABH 2001, 691, 696.) Az Ör. hivatkozott rendelkezésében nem érvényesül a jogegyenlőség alkotmányos követelménye. Az önkormányzati képviselő-testület a bizottságait úgy választja meg, hogy az elnökkel együtt számolva a bizottság tagjainak többsége önkormányzati

képviselő (...) indokolt beválasztani a feladatköre szerinti területen szolgáltatást nyújtó jelentősebb szervezet képviselőjét, társadalmi szervezet küldöttjét, a szolgáltatást igénybe vevő más választópolgárt. A képviselő-testület által választott bizottságnak tehát vannak önkormányzati képviselő és nem képviselő tagjai. A bizottság munkájában, működésében azonban a bizottság tagjainak azonosak a jogaik, azonosak feladataik, kötelezettségeik. Következésképpen önkényes, a jogegyenlőség elvének megsértése miatt alkotmányellenes az olyan önkormányzati rendeleti szabályozás, amely a bizottsági munkáért az önkormányzati képviselőnek, illetőleg a nem képviselő bizottsági tagnak eltérő tiszteletdíjat állapít meg. A Pttv. nem zár ki minden különbségtételt, 15. §-a maga is tartalmaz differenciálást a (4) bekezdésében, ami nem alkotmányellenes. (...) a képviselő-testület - többek között - a bizottság tagjának állapíthat meg tiszteletdíjat. Az azonos szabályozási körbe tartozó, homogén csoportot a bizottsági tagok alkotják. Az Ötv. nem tesz különbséget a bizottsági tagok között a tiszteletdíj tekintetében attól függően, hogy a bizottsági tag önkormányzati képviselő, vagy sem, a bizottságon belül ennek nincs jogi jelentősége. A tiszteletdíj a bizottsági munkáért jár. Ez a bizottsági munka, a bizottsági feladatok, a jogok és kötelezettségek azonosak a bizottsági tagok tekintetében. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint - figyelemmel az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésben foglaltakra - az önkormányzati képviselő-testületek bizottságainak tagjai, akár önkormányzati képviselők, akár nem önkormányzati képviselők, a bizottságban végzett munkájukért, azonos tiszteletdíjban részesülhetnek.²⁹

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében tehát alkotmányos követelmény, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete bizottságainak tagjai – önkormányzati képviselő és nem önkormányzati képviselő bizottsági tagok egyaránt – hangsúlyozottan a bizottsági munkájukért azonos tiszteletdíjban részesüljenek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bizottsági tagok azonos szabályozási körbe tartozó, homogén csoportot alkotnak, a törvényi

²⁹ 21/2004. (VI. 10.) AB határozat 2019/2.

szabályozás pedig nem tesz különbséget a bizottsági tagok között a tiszteletdíj tekintetében, attól függően, hogy a bizottsági tag önkormányzati képviselő, vagy sem. A tiszteletdíj tehát a bizottsági munkáért jár, amely a jogokhoz és kötelezettségekhez hasonlóan azonos a bizottsági tagok tekintetében. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében ugyanakkor azon önkényes megkülönböztetés, amely szerint a bizottsági munkáért a külsős (nem képviselő) bizottsági tagoknak és a képviselő bizottsági tagoknak különböző mértékű tiszteletdíjat állapít meg, sérti a jogegyenlőség általános elvét. A bizottság képviselő és nem képviselő tagjai között a Képviselő-testület nem tehet különbséget.

Fentiekre tekintettel az számos önkormányzati rendelet az Alaptörvény XV. cikkébe ütközik.

Kesznyéten Önkormányzat Képviselő-testületének 7/2014.(XI.14.) önkormányzati rendelete³⁰ a fenti rendelkezéseknek nem felel meg mivel eltérő összegű tiszteletdíjat állapít meg a bizottsági és külsős bizottsági tagok részére a következő módon:

II fejezet	
A tiszteletdíj mértéke és a lemondás szabályai	
3.§	
(1) A képviselői tiszteletdíj mértéke:	
a.) a képviselői alapidíj	40 000 Ft/hó.
b.) A bizottság képviselő tagja az alapidíjon felül	10 000 Ft/hó tiszteletdíjra jogosult.
c.) A bizottság elnöke az alapidíjon felül	20 000 Ft/hó tiszteletdíjra jogosult.
d.) A bizottság nem képviselő tagja	30 000 Ft/hó tiszteletdíjra jogosult.

Rácalmás Város Önkormányzat Képviselő-testületének 20/2019. (X.29.) önkormányzati rendelete is Alaptörvényellenes

„2.§ (1) A települési képviselő havi tiszteletdíja bruttó 100.000.- Ft

(2) A bizottság elnökei a 2.§ (1) bekezdésében foglaltakon felül havi bruttó 60.000.-Ft – ra jogosultak . A települési képviselőket több bizottságban betöltött elnöki tisztség esetében is csak egy és a fenti összegű tiszteletdíj illeti meg .

(3) A bizottságok tagjai több bizottságban betöltött tagságuk alapján is csak egy tiszteletdíjra és az alábbi összegre jogosultak :

- a) képviselő bizottsági tagok esetében a 2.§(1) bekezdésben foglaltakon felül bruttó 20.000.-Ft /óra ,
- b) nem képviselő bizottsági tagok esetén bruttó 50.000.-Ft /óra jogosultak .”³¹

Az érvényességi kelleket tekintve kiemelendő még az Mötv. 51.§ (2) bekezdése mely szerint:

„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.”

A „Nemzeti Jogszabálytárról” szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 4.-a szerint:

„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

³⁰ http://njt.hu/onkorm/attachments/adl_id/16180/133557/243860/1500377166_tiszteletdíj_egysegos.pdf
2019/2.

³¹ <https://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg1ed4dr7eo2dt7ee0em3cj4bz3cd0cf7bw4cc7ce0o>

napiján 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 önkormányzati rendelet megváltoztató önkormányzati rendelet kihirdetését követő öt munkanapon belül a Nemzeti Jogszabálytárban közzéteszi.” Számos esetben erre a kritériumra sem kerül sor, sőt a rendszeres elkövetés jellemzi a jegyzőket. A Nemzeti Jogszabály Tárban alig található egységes szerkezetű rendelet.

V. Összegzés

A vizsgált önkormányzatok honlapjára feltöltött törvényességi felhívásban szereplő információk azt mutatják, hogy néhány esetben már az előkészítés szakaszában is felmerülhetnek a rendeletalkotást nehezítő tényezők. Az előkészítő munkát befolyásolhatja a kötelező egyeztetések hiánya, vagy a jogalkotó az idő szűkössége miatt nem gondolja át a rendeletalkotást, nem néz utána a kötelező egyeztetéseknek. Maga a probléma visszavezethető a kodifikációval foglalkozó köztisztviselők alacsony létszámára vagy például a jogszabályi anyag állandó változására. Az önkormányzati jogalkotás jellemzője, hogy az azonos társadalmi viszonyokat azonos a rendeletben szabályozzák. Következésképp hibaként tudom említeni, hogy az egymáshoz közel eső társadalmi viszonyok külön- külön

kerülnek szabályozásra indokolatlanul, holott a Jat 3. § a egyértelműen a következőt rendel el: „Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes”³². A másik tapasztalt dilemma, hogy rendeletalkotási tárgykörben határozatot hoz az önkormányzat. Nyilván vannak olyan esetek is, amelyeknél lehetősége van az önkormányzatnak választani, példának okán a kormányzati funkciókkal kapcsolatban a törzskönyvi módosítás vonatkozásában. Tudniillik a kormányzati funkciót tartalmazhatja a szervezeti-és működési szabályzat melléklete vagy határozat is. A gyakorlatban megfigyelhető az is, hogy nincs hatályba léptető rendelkezés, kevés az alkalmazásra való felkészülési idő vagy nem látják el a kihirdetési záradékkal a rendeletet. Ennek a kitételnek a javítása vonatkozásában pedig csak néhány erre vonatkozó rendelkezést szükséges ismerni. Egyrészt 2011. évi CXCV. törvényt Magyarország gazdasági stabilitásáról, amelynek 32. §-a szól a megfelelő idő biztosításáról, valamint ezt erősíti Jat. 2. § (3) bekezdése is mely szerint „A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre”³³ 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 rendeletében³⁴ Az egyik A helyi önkormányzati rendeletek egységes szerkezetbe foglalásáról a szervezeti és működési szabályzatban kell rendelkezni, mely sok esetben elmarad és az is megfigyelhető, hogy ennek a követelménynek leginkább a városokban tesznek eleget, amely a nagyobb apparátusra vezethető vissza. A rendeletek publikálásával összefüggésben e tevékenység elhagyása leginkább a technikai ismeretek, információk hiányán alapul, melyet a kormányhivatalok

³² Jat. 3. §

³³ Jat. 2. §

³⁴

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg2ed9dr4eo3dt6ec7em2cj3cd2cd9cb6ce7ce0i>

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. Az egyik leggyakoribb szerkezeti probléma a rendelet hiányos megjelölése. A jogalkotó pontatlan megnevezése, a kihirdetés időpontja helyett a rendeletet megalkotó testületi ülés időpontja kerül feltüntetésre. Fontos tehát mind a tartalmi és formai szabályok alkalmazása, hiszen elsődleges szempont, hogy jogszabályok egyértelműek legyenek és a helyi közösség javát szolgálják, amelyen kidolgozott érdekegyeztetési módszer alkalmazása nélkül igen nehéz, illetve lényeges, hogy komolyan is vegyék a címezettjeik a betartásukat, hiszen esszenciális jelentőségű, hogy a már megfogalmazott rendelkezések betartására, illetve alkalmazására is sor kerüljön.

A jogalkotótól kellő odafigyelést igényel a rendeletek szerkezeti tagolása, mert ha az elmarad, akkor a rendelkezések összefolyhatnak és értelmezési gondokat okozhatnak. Az is megeshet, hogy nem a záró rendelkezések-

ben, hanem a rendelet egy másik részében kerül meghatározásra a hatályba lépés időpontja. Alaptörvény-ellenesnek bizonyul az a rendelet, amelyben a címzettek jogai és kötelezettségei nincsenek egyértelműen meghatározva. Továbbá, a felhatalmazáson alapuló rendeletek hibájaként tudom kiemelni, hogy a jogalkotó nem tünteti fel a felhatalmazást adó jogszabályt vagy éppen a törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedve szabályoznak. Figyelmet igényel az is, hogy az önkormányzatok többsége nem vezet naprakész nyilvántartást a hatályban lévő rendeleteiről, határozatairól, felmondva ezzel a jogbiztonság követelményét. Végezetül a rendeletek módosításával kapcsolatban azt a problémát szeretném kiemelni, hogy a többszöri módosítások után pontatlanul kerül meghatározásra az alaprendelet módosítani kívánt rendelkezése, mely szintén okozhat komoly problémákat. Törekednünk kell tehát a fenti problémák elkerülésére, egy kis odafigyeléssel ezek kiküszöbölhetőek lennének. Magyarországon a jog állami, hierarchikus, publikus, s nem utolsó sorban állandóan változó jogszabályok tömkelege és az önkormányzati rendelet ennek a joganyagnak a részese és kötelezettje is egyaránt.