

Solymosi Veronika, főosztályvezető

Baranya Megyei Kormányhivatal

Ivancsics Ágnes, szakmai tanácsadó

Baranya Megyei Kormányhivatal

Szemelvények az önkormányzati rendeletalkotás és felülvizsgálat új irányáról

I. A helyi jogalkotás alaptörvényi szintű szabályozása

Általánosan kötelező magatartási szabályt jogszabály állapíthat meg, melyet az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv alkotott, és hivatalos lapban kihirdetett.¹ Az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy a helyi önkormányzat jogalkotó szerv. Az Alaptörvény felsorolja az önkormányzatok alkotmányos feladat- és hatásköréit, amelyek a helyi önkormányzás lényegét határozzák meg. A feladat- és hatáskörök között szerepel a jogalkotási jogkör. Az önkormányzat mind eredeti jogalkotó hatáskörében, mind törvény felhatalmazása alapján alkot rendeletet. Az Alaptörvény meghatározása értelmében a helyi önkormányzat feladatkörében eljárva *törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot*. Törvényességi szempontból lényeges követelmény, hogy jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. Jogszabályi hierarchiára tekintettel az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes más jogszabállyal. Az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést az Alkotmánybíróság a Kormány kezdeményezésére felülvizsgálja, és amennyiben megállapítja az *Alaptörvénybe ütközést*, hatáskörében megsemmisíti. Az önkormányzati rendelet *más jogszabályba ütközéséről* és megsemmisítéséről legfőbb bírósági szerv, *nem peres eljárásban* a Kúria dönt.

Garanciális jelentőségű a törvényesség biztosítása a helyi jogalkotás esetében, melyet a fővárosi és megyei kormányhivatal lát el az Alaptörvényben biztosított felügyeleti jogkörében. A bírói védelem elve érvényesül a helyi rendeletek esetében is, amely szerint a törvényességi felügyeleti szerv a bíróságnál kezdeményezi az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.

A helyi jogalkotási eljárás folyamatába illeszkedik a törvényességi kontroll, mivel az önkormányzati rendelet kihirdetését nyomban követi a törvényességi felülvizsgálat. Az Alaptörvény szerint az önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak.

Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, és a képviselő-testület a törvényességi felhívásnak nem tesz eleget, a jogszabálysértést nem szünteti meg, a kormányhivatal kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. A fővárosi és a megyei kormányhivatal – az eredménytelen felhívást követően – kezdeményezheti a Kúria Önkormányzati Tanácsánál a helyi önkormányzat *törvényen alapuló* jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását is.

Ez nagyon erős felügyeleti eszköznek tekinthető azáltal, hogy azt a fővárosi, megyei kormányhivatal normapótlása követheti, amennyiben az önkormányzat a Kúria határozatára sem alkotja meg az önkormányzati rendeletet a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig. Ilyen esetben a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkotja meg.

Ilyen felügyeleti eszköz az elmúlt húsz évben nem volt, mivel a törvényességi ellenőrzés eszközrendszere erre nem terjedt ki.

¹ Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet kihirdetésének szabályait. Az Alaptörvény alapján az önkormányzati rendelet jogszabály.

II. A helyi jogalkotást érintő törvényi szintű szabályozás

Az Alaptörvény rendelkezéseit kiegészítve „Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény a magyar önkormányzati hagyományokra építve, figyelembe véve az Európai Önkormányzati Charta elveit, azokat összhangba hozva a hazai sajátosságokkal meghatározza a helyi önkormányzás alapvető fogalmi elemeit, megnevezi alanyát, tárgyát, tartalmát”.² A törvény értelmében a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot. A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. A helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása *alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül*. A helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket. Önkormányzati döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat. Önkormányzati rendeletet a képviselő-testület alkot, hatásköréből a rendeletalkotás nem ruházható át. A helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá.³ A helyi önkormányzat az önkor-

mányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a kormányhivatalnak, és a kormányhivatal továbbítja azt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek.

Ez utóbbi felterjesztés rendszere még nem épült ki, vélhetően a nemzeti önkormányzati rendelettár létrehozásához illeszkedik, amely folyamatban van. Célja nyilvánvalóan annak biztosítása, hogy az állampolgárok számára valamennyi önkormányzat valamennyi rendelete elérhetővé válhasson.

A képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg, melyben szabályozza a *rendeletalkotásra vonatkozó eljárás rendjét* is. Ennek hatályosulását a törvényességi felügyeleti vizsgálat követi nyomon, illetve kéri számon, sőt a Kúria Önkormányzati Tanácsa már döntött olyan esetben, amikor az önkormányzat a saját működési rendjét a helyi jogalkotás során megsértette, ezért közjogi érvénytelenség miatt a megalkotott önkormányzati rendeletet megsemmisítette.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény Alaptörvényre épülő szabályozása szerint a Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával, a kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, továbbá kitér azokra a részlet-szabályokra, amelyeket az Alaptörvény nem szabályoz.

A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeleti jogkörében a miniszter útján kezdeményezheti a Kormány-nál, hogy indítványozza az Alkotmánybíróságnál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát. A miniszter megvizsgálja a kormányhivatal kezdeményezését, amennyiben az indítvány az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott *formai és tartalmi követelményeknek nem felel meg*, módosítási javaslatot küld a kormányhivatal részére. Amennyiben az *indítvány tartalmával* a miniszter nem ért egyet, az indítványt a véleményével együtt *vissza-*

² XX. Jegyzői Közigazgatási Konferencia 2012. Bekényi József: Az új önkormányzati törvényből adódó szervezet és feladat rendszer

³ 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.

küldheti a fővárosi és megyei kormányhivatalnak megfontolásra. Ebben az esetben a fővárosi és megyei kormányhivatalnak lehetősége van az indítvány kiegészítésére, módosítására vagy visszavonására is.

Az indítvány visszavonása esetén a fővárosi és megyei kormányhivatal a visszavonásról – az erre vonatkozó döntés meghozatalát követő három napon belül – tájékoztatja a minisztert és az érintett helyi önkormányzatot. A *miniszter*, amennyiben egyetért a kormányhivatal álláspontjával és rendben van a kezdeményezés, az indítványt az indítvány támogatásával kapcsolatos *javaslatával együtt terjeszti döntésre a Kormány elé*. Az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatára indult alkotmánybírói eljárásban a Kormányt a miniszter képviseli.

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja a helyi önkormányzat rendeletének jogszerűségét, valamint a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének teljesítését, az önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó szabályok érvényesülését. Jogszállásértés esetén törvényességi felügyeleti jogkörben a *kormányhivatal felhívással él az önkormányzat felé*. Az önkormányzat a felhívás alapján saját hatáskörben megszüntetheti a jogsértést. Amennyiben a felhívás eredménytelen, a kormányhivatal kezdeményezheti a Kúriánál *az önkormányzati rendelet jogszállással való összhangjának felülvizsgálatát* a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül.

Ha a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét mulasztotta el, az Alaptörvényben rögzítettekkel összhangban a kormányhivatal helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását kezdeményezi a Kúriánál. A bírósági eljárás megindításával egyidejűleg az indítványt a kormányhivatal megküldi az érintett helyi önkormányzatnak.

A kormányhivatal önkormányzati rendelet felülvizsgálatának, illetve törvényen alapuló

jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapításai iránti bíróság előtti kezdeményezési joga tehát a törvényességi felügyeleti eljárás intézkedési szakaszában, a törvényességi felhívás eredménytelenségét követően vehető igénybe felügyeleti intézkedésként.

III. A bírói felülvizsgálat tapasztalata

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a működésének első évében harminckilenc határozatot hozott. A legfőbb bírósági szervhez az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata érdekében jelenleg a kormányhivatalok, illetve a konkrét perekben önkormányzati rendeleteket alkalmazó bírák fordulhatnak a rendelet törvényességének kérdésében. A Kúria számára is új eljárásról van szó, döntéseinel észlelhető, hogy *jogvitaként* kezeli ezeket az ügyeket. Azok a közvetlenül érintett állampolgárok, akik valamely önkormányzati rendeletet törvénytörőnek tartanak, a kormányhivatalhoz fordulhatnak. A konkrét ügyben eljáró bíró is fordulhat a Kúriához, ha törvénytörőnek tartja az eljárásban alkalmazandó önkormányzati rendeletet. Az indítványozói kör azonban bővíthető lehetne, oly módon, hogy az érintett állampolgárok, valamint az alapvető jogok biztosa is fordulhasson önkormányzati rendeletek ügyében a Kúriához.

Még egyelőre nem látható a Kúria döntéseiből, hogy mennyire van lehetősége befolyásolni a helyi jogalkotás minőségét. Az AB által kialakított rendszer iránymutató jogértelmezésével kiemelkedő szerepet töltött be az elmúlt húsz évben, mind a helyes jogalkotás, mind pedig a helyes jogalkalmazás tekintetében. A bíróság számára még idegen területről van szó: mint már említettük, úgy tűnik, az eddigi döntésekből és azok indoklásából, hogy a Kúria mintha *jogvitaként* kezelné ezeket az ügyeket.

Az eddig elbírált ügyek közül a Kúriának új oldalról kellett vizsgálnia például az olyan önkormányzati rendeleti szabályozást, amely a szociális segély, lakhatási támogatás feltételül szabja, hogy a kérelmező és a vele egy háztartásban élők betartsák az *alapvető higiéné-*

ai normákat, azaz tisztálkodjanak. A rendelet hivatkozik „a többségi társadalom elvárásaira”. A Kúria a rendelet több pontját megsemmisítette. Az ilyen esetek felvetik a magánszféra autonómiájának és a közhatalom szabályozási körének dilemmáját, például azt, hogy egy helyi önkormányzat milyen mértékig szólhat bele az emberek, családok magánéletébe.

A Kúria 2012. évben önkormányzati rendelet felülvizsgálatát jellemzően adó, szociális rendelet, építési szabályzat, környezetvédelem, SzMSz, parkoló-rendelet tárgykörökben végezte.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa egyik iránymutató döntésében⁴ saját szerepét a következők szerint fejteti ki: „a normahierarchia védelme, tehát az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata során az önkormányzati rendeletet (vizsgált rendelkezést) mindig a hatályos törvényekhez és a hatályos más jogszabályokhoz kell mérni. A Kúria Önkormányzati Tanácsának az Alaptörvényből és törvényből eredő feladata, hogy az önkormányzati normákat a törvényekkel összhangba hozza, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban tartsa. Az önkormányzati rendszer hatályos szabályainak a mindenkor hatályos törvényekkel és más jogszabályokkal kell összhangban állni.”

A Kúria elnöke az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése és megsemmisítése, továbbá a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása iránti feladatai ellátása során tapasztaltokról beszámol az Országgyűlésnek.⁵ Értelemszerűen beszámoló 2012. évről még nem készült.

IV. Jogfolytonosságot szemléltető esetek a bírói felülvizsgálat gyakorlatából

A Kúria több határozatában visszautal korábbi *alkotmánybírói döntések* indokolására, ezzel próbálja a kialakult joggyakorlatot követni, hiszen az Alkotmánybíróság az iránymutató döntéseivel a helyes jogértelmezést segíti elő. Ilyen megoldással találkozhatunk, amikor a Kúria helyi építési szabályzat felülvizsgálatánál az építési törvény szerinti véleményezési eljárás elmulasztása esetében a 11/2004. (IV. 7.) AB határozatra hivatkozik. Az Alkotmánybíróság a meghivatkozott döntésében a helyi építési szabályzat elfogadásának eljárási rendjére vonatkozó rendelkezések betartásának hiánya miatt semmisítette meg a helyi rendeletet.

Szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelet esetében a Kúria elfogadta az indítványozó Kormányhivatal hivatkozását az Alkotmánybíróság 369/E/2009. AB határozatára. E döntésében az Alkotmánybíróság – bár nem önkormányzati rendelet vizsgálata kapcsán, de általános érvennyel – kifejtette, hogy (akár az országgyűlési, akár a helyi önkormányzati) képviselő-testületi üléseken a jogi szabályozás által előírt jelenlét szűken értelmezendő: „a testületi szerv ülésén való fizikai jelenlétet jelenti”. Ez irányadó a szavazásnál is, „az ülésen való részvétel hiányában a szavazati jog nem gyakorolható”.

Zálogjogra vonatkozó önkormányzati rendeleti szabályozás tekintetében a lakás és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítéséről szóló önkormányzati rendelet felülvizsgálatakor a Kúria döntésében megállapítja, hogy a Ptk. 114. § (1) bekezdésének, a 254. § (1) bekezdésének és a 685. § a) pontjának összevetésével megállapítható, hogy az önkormányzat nem jogosult arra, hogy zálogjog keletkezését rendeletében előírja. Ilyen felhatalmazást ugyanis törvényi előírás nem tartalmaz, a Ptk. 685. § a) pontja pedig a 251. §-t nem említi azok között a rendelkezések között, amelyek tekintetében az önkormányzati rendelet általában is jogszabálynak minősül. [Más ügyek kapcsán erre a következtetésre jutott az Alkotmánybíróság a

⁴ Köf. 5031/2012/11. határozat

⁵ Bszi. 117. § (1) bekezdés c) pont. 2012/2

31/1996. (VII. 3.) AB határozatában: ABH 1996, 285, 289.]

Az üzletek éjszakai nyitva tartásának helyi rendeleti szabályozásában a helyi sajátosságok szerepének megítélésében a Kúria az Alkotmánybíróság által kimunkált álláspontot képviseli, és ugyanakkor döntésében továbbfejlesztette. Az Alkotmánybíróság több alkalommal döntött olyan indítvány tárgyában, amely az üzletek nyitva tartásának önkormányzati szabályozását támadta, vitatva a Ker.tv. 6. § (4) bekezdésének, illetve az azon alapuló, delegált jogkörben megalkotott önkormányzati rendeletek alkotmányosságát. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából a jelen ügy szempontjából lényeges megállapítás az, hogy az önkormányzati rendelet a megfelelően felmért helyi sajátosságra épülve normatív módon, általános magatartási szabályként épül be az üzlet működését befolyásoló közgazdasági-jogi környezetbe. A megfelelően felmért helyi sajátosságok a kereskedelmi tevékenység korlátozásának többféle módjára is okot adhatnak: az önkormányzat az adott település egy meghatározott körzetében, meghatározott típusú kereskedelmi üzletek esetében, illetve meghatározott időszakhoz kötötten, egyes napokon is korlátozhatja, kizárhatja, avagy éppen engedélyezheti az éjszakai nyitva tartást.⁶

A Kúria Önkormányzati Tanácsa összefoglalóan megállapította, hogy a vizsgált Ör. a helyi sajátosságokra tekintettel nem azt a megoldást választotta, hogy az éjszakai nyitva tartást a közigazgatási területének egy meghatározott részén, avagy bizonyos dátumokhoz kötötten engedélyezi, hanem *önálló eljárás keretében* rendeli vizsgálni a kérdést.

A Kúria önkormányzati rendelet felülvizsgálata során a *közúti közlekedésről* szóló törvény alapján azt állapította meg, hogy díjfizetési kötelezettség tekintetében a közutakat két szempont szerint értékeli. Országos közutak közlekedési célú használata esetében írható elő díjfizetés (használati díj és útdíj formájá-

ban), illetve díjat kell fizetni a közutak nem közlekedési célú használatakor. A törvény a díjfizetéssel kapcsolatos részletszabályok megalkotására részben a Kormányt, részben pedig a minisztert hatalmazza fel. Emiatt nem kétséges, hogy az önkormányzatnak nincs törvényi felhatalmazása úthasználati díj megállapítására, így az önkormányzati jogalkotó ebben a kérdésben a törvény felhatalmazó rendelkezéseivel ellentétesen alkotta meg a helyi rendeletét. E határozatában megjegyzi a Kúria Önkormányzati Tanácsa, hogy az Alkotmánybíróság 109/2009. (XI. 17.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a nyugvó közlekedés, azaz a parkolás, mint közszolgáltatás esetében a díjmegállapításra csak törvény által megállapított feltételek között kerülhet sor alkotmányosan.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendeletekkel szemben *a normavilágosság* elveinek érvényesítése tekintetében megállapítja, hogy a jogalkotásról szóló új törvény, a Jat.⁷ értelmében „[a] jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie”. Az új Jat. hatályát megjelölő rendelkezés⁸ értelmében az önkormányzati jogalkotók számára törvényi előírássá vált a jogállamiság, jobbiztonság alkotmányos elvéből levezetett normavilágosság korábban alkotmányos követelménye. Az Alkotmánybíróság kidolgozta a normatartalmak jobbiztonsággal összefüggő teszt- és kritériumrendszerét. A törvényalkotó a korábbi alkotmányossági követelményeket beépítette az új Jat.-ba. Ez megadja annak a lehetőségét, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa a normavilágosság elveit az önkormányzati rendeletekkel szemben érvényesítse. A jogállami keretek között megalkotott jogi normával szemben támasztott – jobbiztonságra alapozott – követelmények egyike az, hogy „a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek. A jobbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű fogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel,

⁶ [282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2163.; 1448/B/2007. AB határozat, ABH 2008, 3327.; 1235/B/2008. AB határozat, ABH 2010, 2437.; 1355/B/2008. AB határozat, ABH 2010, 2452.]

⁷ 2010. évi CXXX. törvény 2. § (1) bekezdése

⁸ 2010. évi CXXX. törvény 1. § (1) bekezdés a) pont

ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel”. [11/1992. (III. 5.) AB határozat] „A jogbiztonság (...) megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon”. [26/1992. (IV. 30.) AB határozat]

A *képviselői jogok korlátozása tekintetében* a Kúria Önkormányzati Tanácsa döntése szerint, az Ötv.⁹ 19. § (1) bekezdése alapján – ahogy azt az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította – a települési képviselők mandátuma ugyanúgy szabad mandátum, mint az országgyűlési képviselőké. Egyrészt mivel a települési képviselő „a település egészségéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak az érdekeit”, ezért az egyéni választókerületben megválasztott képviselők is elszakadnak az őket megválasztó szűkebb közösségtől. Másrészt az Ötv. 19. § (1) bekezdése azt is kimondja, hogy a települési képviselők jogai és kötelességei azonosak. A 68/2002. (XII. 17.) AB határozat szerint az Alkotmánybíróságnak az országgyűlési képviselők mandátumának szabadságával kapcsolatban megállapított követelményei a települési képviselők mandátumára ugyanígy alkalmazandóak. (ABH 2002, 394.) „A szabad mandátum a képviselői jogállás alapja. A szabad mandátum azt jelenti, hogy a megválasztás után a képviselő jogilag függetlenné válik választóitól; állásfoglalásait meggyőződése és lelkiismerete alapján alakítja ki, s így is szavaz; képviselői tevékenysége és szavazata miatt nem hívható vissza. (...)”¹⁰ A 101/B/2001. AB határozat pedig azt is rögzítette, hogy a fővárosi közgyűlési mandátumszerzés részben speciális szabályok (lista) alapján történik. A fővárosi közgyűlési képviselő jogállása, az egyes közgyűlési képviselők jogai és kötelességei azonosak; sem az Ötv. 19. § (1) bekezdése, sem más előírása nem állapít meg a települési képviselők jogállásától különböző speciális rendelkezéseket a fővárosi közgyűlési képviselőknek. Rájuk is vonatkozik a szabad mandátum, a képviselői

egyenlőség és a település egészségéért vállalt felelősség elve.

V. A Kúria iránymutató döntései

A helyi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatai felülvizsgálatakor a Kúria az *önkormányzat döntései között felsorolt tájékoztatót* törvénysértőnek tekinti, mert a törvények az önkormányzati döntés két formáját szabályozzák, vagyis az önkormányzati rendelet és határozat formájú döntés (s e két forma alaptörvényi és törvényi meghatározottsága) garanciális jelentőségű a törvényességi felügyelet és az egyéni jogvédelem szempontjából egyaránt. A döntési formák meghatározása semmiképpen nem tekinthető törvény által nem szabályozott társadalmi viszonynak, erre az önkormányzat ún. eredeti rendeletalkotói jogköre nem terjed (nem terjedhet) ki. Más esetet vizsgálva a Kúria nem tartja jogsértőnek az ügyrendi döntéseket, melyeket a jegyzőkönyvbe foglalnak, de azt nem határozati formában rögzítenek. Az ügyrendi döntések jegyzőkönyvezése és a határozatba foglalt döntések jogszabályban meghatározott módon történő rögzítése nem zárják ki egymást, és a határozatok folyamatos számozását sem.

A nyilvánosság biztosítása a Kúria álláspontja szerint részben a képviselő-testület ülésén való részvételt, részben pedig az arról készült adatok megismerésének lehetőségét jelenti. A kettő együtt adja a nyilvánosságot, s ennek következményeként a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségét, ami egyben megteremti a működés feletti kontroll gyakorlásának lehetőségét is.

Az Ötv. – az Alkotmánybíróság 32/1992. (V. 29.) AB határozat értelmezésében – a nyilvánosságot, a választópolgári kontroll lehetőségét csak abban az esetben zárja ki, amennyiben a képviselő-testületi működés személyes adatokat, avagy egyéb, minősített adatot érint.

A működési szabályok lehetővé tehetik, hogy a polgármester a képviselő-testület ülését a székhelyén kívül máshová is összehívhatja, azonban a nyilvánosság elve nem sérülhet.

⁹ Helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény

¹⁰ (Lásd: 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 200.)

Az Ör. támadott rendelkezése értelmében a polgármester bármely körülményre hivatkozással, térbeli korlát nélkül jogosult az érintett Önkormányzat közigazgatási határára belül, illetve azon kívül is a képviselő-testület ülésének helyszínét meghatározni. *A választópolgári kontroll gyakorlásának ellehetetlenítését – és egyben az Ötv. rendelkezéseinek sérelmét is – jelenti az a szabályozás, amely aránytalan erőfeszítést követel meg a választópolgártól ahhoz, hogy a nyilvános működésből eredő jogait gyakorolja.* A székhelyen kívüli ülésezés helyszínének meghatározását ezért oly módon kell térben szabályozni (pl. szomszédos település), hogy az biztosíthassa a képviselő-testületi működés nyilvánosságát, azaz a választópolgár számára az ülés helyszíne jelentősebb megterhelés nélkül is elérhető legyen.

Ugyanezen követelménynek kell érvényesülnie az ülés konkrét helyszínének meghatározásakor is. A képviselő-testület ülését csak olyan helyiségbe lehet összehívni, amely nyitva áll bárki számára, a helyiségbe való bejutásnak nem lehet feltétele külső engedély, illetve díjfizetési kötelezettség teljesítése. Nem érvényesül az Ötv. 2. § (1) bekezdése és 12. § (3) bekezdése szerinti nyilvánosság elve abban az esetben, ha a választópolgár nem tud alanyi jogon jelen lenni a képviselő-testület ülésén.¹¹ A Kúria döntésében foglalt indokolás szerint tehát általános jelleggel nem zárható ki a képviselő-testület székhelyen kívüli ülésezésének lehetősége, mert egy ilyen rendelkezés rendkívüli körülmények között megbéníthatja a település életét. Főként kisebb települések esetében, rendkívüli körülmények (pl. természeti katasztrófa, ipari baleset stb.) indokolhatják annak szükségességét, hogy a polgármester – a működés alapfeltételeit biztosítani képes helyiség hiányában – a székhelyen kívülre hívja össze a helyi képviselőket ülésezésre. Ebben az esetben is gondoskodni kell azonban a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosításáról.

Főszabály, hogy a képviselőnek személyesen kell részt vennie a képviselő-testületi ülésen. Nem helyettesíthető a személyes részvétel az

SzMSz-ben meghatározott videokonferencia feltételeinek megteremtése esetén sem. A nyilvánosság az ülésen megjelent képviselők munkájára vonatkozik, arra, hogy a településen lakó választópolgárok, vagy bárki más figyelemmel kísérhesse az önkormányzati döntéshozatalt. A települési képviselők szempontjából mindez kötelezettséggel jár. Az Ötv. 19. § (2) bekezdés *f)* pontja értelmében a települési képviselő „köteles részt venni a képviselő-testület munkájában”. Mindezen szabályok alapján megállapítható, hogy az Ötv. a települési képviselő személyes részvételét és így jelenlétét írja elő a képviselő-testületi üléseken. E személyes részvétel nem váltható ki videokonferenciával, távszavazással vagy más módon; az Ötv. sem a 18. § (1) bekezdésében, sem más rendelkezésében nem ad felhatalmazást ilyen tárgyú önkormányzati rendeletalkotáásra. Egy esetleges videokonferenciával egybekötött képviselő-testületi ülés garanciális szabályait – mivel az önkormányzat képviselő-testülete közhatalmat gyakorol – törvénynek kellene tartalmaznia, ilyen tárgyú törvényi szabályozás azonban nincs. Az *Alkotmánybíróság 369/E/2009. AB döntésében* – bár nem önkormányzati rendelet vizsgálata kapcsán, de általános érvénnyel – kifejtette, hogy (akár az országgyűlési, akár a helyi önkormányzati) képviselő-testületi üléseken a jogi szabályozás által előírt jelenlét szűken értelmezendő: „a testületi szerv ülésén való fizikai jelenlétet jelenti”. Ez irányadó a szavazásnál is, „az ülésen való részvétel hiányában a szavazati jog nem gyakorolható”

Működési szabály rendelkezése értelmében a polgármester *dönt* a képviselők vagy a bizottságok által kidolgozott *előterjesztések napirendre tűzéséről*. A képviselő-testület – helyi jogszabályalkotáson kívül hozott minden más – döntése, ideértve a képviselő-testületi ülés napirendjét is, *határozati formában születik meg*. Kifejezett törvényi rendelkezés hiányában a képviselő-testület e döntés meghozatalát nem delegálhatja a polgármesterre. A polgármester jogállását tekintve „[a] képviselő-testület elnöke, aki összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését”, ugyanakkor „[a] polgármester tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, dön-

¹¹ Kúria önkormányzati tanácsának Köf. 5036/2012/6. határozata a gyöngyössolymosi SzMSz-ről.

téshozatala, működése szempontjából települési képviselőnek tekintendő”. Következésképpen a polgármester elnököl és vezeti az üléseket, de – nem ideértve az átruházott hatásköröket – nem dönt a képviselő-testület helyett. *A kifogásolt szabályozás arra adna lehetőséget, hogy a polgármester a napirend meghatározásával a képviselő-testület eljárásának kereteit egy személyi döntéssel befolyásolja.* Erre viszont az Ötv. nem ad lehetőséget, ez ugyanis a helyi közügyek demokratikus intézésében megnyilvánuló közakarat alapelv sérelmére vezetne, mivel a polgármester önálló döntésével akadályozhatná meg helyi közügyek képviselő-testületi megtárgyalását.

Magasabb szintű jogszabályban rendezett jogviszony önkormányzati rendeletben nem szabályozható, tehát sem a nyilvános, sem a magánrepülőterek *használatának szabályozása* nem tekinthető helyi rendeleti szabályozási tárgykörnek, azokat törvény és kormányrendelet szabályozza. Az önkormányzatokat több esetben véleményezési jog illeti meg ezen rendeletek és egyéb a légiközlekedéssel kapcsolatos központi döntés meghozatalakor. Az önkormányzatokat érintően a helyi szabályozás egy tárgykört érint: „Lakott terület felett a modellrepültetés a légiközlekedési hatóság engedélyén túlmenően csak a helyi önkormányzat által feladatkörében kiadott rendeletben kijelölt területen és feltételek mellett hajtható végre.” A Kúria döntése szerint az önkormányzatoknak nincs törvényi felhatalmazása, hogy létrehozza a repülőtér parancsnok jogintézményét, még akkor sem, ha a reptér önkormányzati tulajdonban van.

A helyi adóról szóló önkormányzati rendeletek felülvizsgálata során a Kúria Önkormányzati Tanácsa kifejti, hogy a helyi önkormányzat mérlegelési jogkörének a törvényi szabályok, ezen belül különösen a Hatv. rendelkezései szabnak korlátokat. A helyi közhatalom törvényben meghatározott körben, és meghatározott forrásokra tekintettel vethet ki adót. A Hatv. korlátokat állít az adóalanyok meghatározott körére, az adómérték megállapításának módjára, maximumára, illetve az adópolitika alakításában lényeges szerepet betöltő kedvezmények, és

mentességek esetében is. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendelet esetében nem az adópolitika alakítását, hanem a törvényi keretek megtartását vizsgálja.

Véleményezési eljárás hiányában a konkrét ügyben a Kúria a helyi építési szabályzatról szóló önkormányzati rendeletet megsemmisítette. Helyi építési szabályzat felülvizsgálata során mulasztásban megnyilvánuló jogszabálysértést állapított meg, mert az önkormányzat nem szabályozta a jogszabályi előírásoknak megfelelően a vízgazdálkodási terület lehatárolását. Mulasztást állapított meg továbbá más esetben a zárszámadási rendelet megalkotásának hiánya miatt.

Mulasztást állapított meg felülvizsgálati eljárásban, amikor is az önkormányzat a szociális ellátásokról szóló rendeletében nem szabályozta az aktív korúak ellátására jogosult személyek családi körülményeire, egészségi vagy mentális állapotára tekintettel meghatározott egyéb feltételeket. A Kúria törvénysértő mulasztást állapított meg, mert a hulladékgazdálkodásról szóló rendeletben az önkormányzat a gazdálkodó szervezetekre vonatkozó szabályokat nem rendezte, annak ellenére, hogy a szabályozást a Hgt. kötelező szabályozási körbe utalja.

VI. A kormányhivatal tapasztalatai a törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlása során

A fővárosi, megyei kormányhivatal 2012. évben a törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlását, az Alaptörvény és Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény keretei között kezdte meg, melynek részletszabályait kormányrendelet állapítja meg. A törvényességi felülvizsgálat során változott az ellenőrzés menete annyiban, hogy az Alaptörvény szerint az önkormányzatok a helyi rendeleteket a kihirdetést követően haladéktalanul kötelesek megküldeni a kormányhivatalok részére, míg a jegyzőkönyvet továbbra is az ülést követő tizenöt napon belül. A helyi önkormányzati rendelet alkotására vonatkozó eljárási szabályok betartását, mint egyik érvényességi kellék meglétét, továbbra

is a jegyzőkönyv kormányhivatalhoz történő érkezését követően lehet csak vizsgálni.

Önkormányzati rendeletrre tett törvényességi felhívások legtöbb esetben a jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt történtek. Egye tárgykörök esetében visszatérő problémákkal is találkozhatunk, a gazdálkodásra vonatkozó jogszabályok közül például az önkormányzat költségvetési rendeletében jogsértően rendelkezett az illetményalapról, és ezáltal felhatalmazás szabályozási kereteit túllépte.

Előfordult, hogy a költségvetési rendelet olyan számszerűségi hibákat tartalmazott, amely tartalmi jogsértést idézett elő. A mulasztás továbbra is jellemző hiba, például zárszámadási rendelet felterjesztése több esetben elmaradt, illetve határidőt sértett elfogadásakor az önkormányzat.

Szervezeti és működési szabályzatra kellett felhívást kiadni, mert a *nyilvánosság biztosításának* garanciális szabályai sérültek azzal, hogy a hallgatóság részvétele a képviselő-testület ülésén nem biztosított. Más esetben a képviselő-testület át nem ruházható hatáskör gyakorlása sérült azzal, hogy intézményalapításra vonatkozó hatáskört ruházott át a közgyűlés egyszemélyes gazdasági társaság esetében az elnök részére.

Állattartásról szóló rendeleti szabályozás rendelkezésére kellett felhívást tenni, mivel a vadon élő állatok tartására vonatkozóan az engedélyezési szabályokat állapított az önkormányzati rendelet, annak ellenére, hogy központi szabályok rendezik e tárgykört.

Megyei területrendezési tervről szóló önkormányzati rendelet nem felelt meg a jogszabályalkotás előírásainak, mert a központi jogszabály áttemelésével helyettesítette a helyi normaszöveget.

A helyi adórendeletek közül telekadóról szóló rendeletnél tapasztalható volt, hogy a helyi adó emelését nem előzte meg hatásvizsgálat.

Hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló rendeletben az önkormányzat a közszolgáltatás igénybevétele szabályozásánál az

egyetemlegesség megállapításával a társasházak és lakásszövetkezetek esetében bizonytalan jogi helyzetet idézett elő a közös számlázás és díjfizetés gyakorlatában. Hulladékgazdálkodás közszolgáltatási díját 2013. január 1-jei hatállyal már nem az önkormányzat állapítja meg, felhívást kellett tenni azokra a rendeletekre, melyekben a 2013. évre vonatkozó díjról rendelkeztek.

Többször előfordult kodifikációs hiba, amikor az önkormányzatok a jogalkotási törvény rendelkezéseit megsértették, többek között a jogszabály bevezető rendelkezéseire, illetve a hatályára vonatkozóan. A melléklet a rendelet része, amely a rendelet normatív szövegével együtt egységet alkot, ezért mellékletek nélkül a rendelet törvényességi felügyeleti jogkörben történő vizsgálata nem végezhető el. A mellékletekre történő hivatkozás előírásainak figyelmen kívül hagyása mellett a hibás jogszabály-jelölés is gyakori, illetve a rendeletek mellékleteit a felterjesztett jegyzőkönyvek nem tartalmazták.

Hasonló mulasztás, hogy a központi jogszabály változását nem követi a helyi jogalkotás. Ilyen eset többek között adórendeletnél, SzMSz-nél, ez évben továbbá a nemzetiségeket érintő szabályozásnál tapasztalható. Önkormányzat által alapított díjak esetében észlelte a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatal, hogy továbbra is kisebbségek kifejezést használ az önkormányzati rendelet, holott év eleje óta a nemzetiségi jelző használata kötelező a nemzetiségi törvény értelmében.

A törvényességi felügyeleti eljárás során a kormányhivatal a helyi önkormányzati rendeletek felülvizsgálatakor alapvetően a törvényi felhatalmazáson alapuló helyi jogszabályok alkotásával találkozik, ezek között is többségében a rendeletmódosítás a jellemző. Az önkormányzatok a helyi jogszabályok előkészítésére kiemelt figyelmet fordítanak, melyben a jegyzőnek kell, hogy meghatározó szerepe legyen.

A helyi jogalkotás folyamatos felülvizsgálatot igényel, figyelemmel a törvényi szabályozás és a központi jogszabályok sokaságára, me-

lyekhez igazítani szükséges a normahierarchia követelménye értelmében a jogszabályokat. Ehhez segítséget közvetlenül a

fővárosi, megyei kormányhivatal, törvényességi felügyeleti jogkörében nyújthat a helyi önkormányzatok számára.