

Solymosi Veronika, főosztályvezető Baranya Megyei Kormányhivatal

A helyi jogalkotás jellemzői a törvényességi ellenőrzés szemszögéből (1991-2011)

I. Bevezető

Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának egy jelentős időszaka zárult le 2011. évben, mivel 2012. évtől már az önkormányzatok törvényességi felügyeletéről beszélhetünk, értelemszerűen erősebb jogosítványokkal. Az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési hatáskör ellátását nem tekinthetjük eredménytelennek még akkor sem, ha egy szigorúbb eszközökkel működő rendszer váltja fel. A változás, a felügyelet igénye korábbra nyúlik vissza, a közigazgatási reformokkal kapcsolatos konzultációkat az önkormányzatokért felelős minisztérium szervezte meg a megyékben. Az átfogó reform elemei közül a felügyelet irányába a változás szükségessége a törvényességi eszközök *pubasága* miatt fogalmazódott meg.

A törvényességi felügyelet egyéves tevékenységének ideje alatt 2012. évben a helyi önkormányzatok még a *régi* önkormányzati törvény¹ alapján működtek. A feladat- és hatáskörváltozás kizárólag a megyei önkormányzatot érintette. Az intézményi háttér szabályozási tárgykörét érintő jogalkotás megszűnése miatt a megyének a helyi rendeletalkotási hatásköre leszűkült.

A törvényességi ellenőrzés során szerzett húsz év tapasztalata nem vész el, az a felügyeletnek szakmai alapja lehet. A felügyelet szembesülhet azzal is, hogy a hatályos önkormányzati rendeletek a törvényességi ellenőrzés során jelezett hibákat jelenleg is tartalmazzák.

Találkozhatunk olyan - az új Jat.² hatályba lépése előtt alkotott – még hatályos önkor-

mányzati rendeletekkel, amelyek a központi jogszabályt beépítették a helyi rendeletbe, annak szövegévé vált³. Ez a kodifikációs módszer ma már a jogalkotási törvénybe ütközik.

Az Alkotmánybíróság döntései rendkívüli jelentőséggel bírnak a tekintetben is, hogy a törvényességi ellenőrzés a helyi jogalkotás mely területén élt kifogással, és milyen döntés született az Alkotmánybíróság részéről. Másrészt az Alkotmánybíróság döntéseivel az önkormányzati rendszer működtetésének folyamatában is meghatározó szerepet töltött be a helyes jogértelmezés elősegítése érdekében.

A közigazgatási hivatalok által az elmúlt években készített, önkormányzati jogalkotást érintő, értékelő *jelentések és összefoglalók* megállapításainak megismerése fontos lehet, mert ebből a gyakorlatban jelentkező esetek sokaságát érzékelhetjük. A törvényességi ellenőrzést végzők felbecsülhetetlen mértékű információ birtokában vannak a helyi jogalkotásról. Az eddig eltelt húsz év ismeretanyagát összegyűjteni, rendszerezni, tapasztalatokat levonni, előremutató javaslatot tenni kutatói feladat.

A munka folyamatában összegyűlt ismeretek egy részének bemutatására törekszik ezen összeállítás tapasztalatok továbbadása céljából.

II. Az önkormányzati rendeletek törvényességi ellenőrzése

A magyar önkormányzatiság európai hagyományokra épülő működése a helyi önkormányzatokról szóló törvényhez⁴ kapcsolódik, míg az alapjogi tételek, az önkormányzati autonómia garanciális elemei pedig az Alkotmányban⁵ kerültek megfogalmazásra. Az Alkotmány⁶ rögzítette, hogy a helyi kép-

¹ 1990. évi LXV. törvény

² A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. tv.

³ Pl: szervezeti és működési szabályzatok, helyi népszavazás és népi kezdeményezés szabályai, helyi építési szabályzatok stb.

⁴ 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.)

⁵ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1990. évi LXIII. törvény

⁶ Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja

viselő-testület önkormányzati ügyekben *önállóan szabályoz* és igazgat, *döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül*. Az Alkotmány meghatározta továbbá a helyi önkormányzati jogalkotás kereteit, e szerint a *helyi képviselő-testület feladatkörében rendeletet alkothat*, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.

Azt, hogy a helyi önkormányzatok rendeleteinek törvényességi vizsgálata az *önkormányzatok törvényességi ellenőrzésére jogosult szerv* feladata a helyi önkormányzatokról szóló törvény⁷ rögzítette. A törvényességi felülvizsgálat eredményeként az ellenőrzés körében megfogalmazott *törvényességi kifogás* azonban az önkormányzat és az Alkotmánybíróság hatáskörében realizálódott. Az önkormányzat a törvényességi kifogás alapján saját hatáskörben intézkedhetett, hiszen a cél a jogszerűség biztosítása. Amennyiben az önkormányzat nem reparált, vagy reagált a törvényességi kifogásra, úgy a törvényességi ellenőrzést végző *közigazgatási hivatal közvetlenül* az Alkotmánybíróság felülvizsgálatát kezdeményezhette, így módon a döntés eredményeként a helyi rendelet, vagy rendelkezés megsemmisítésére kerülhetett sor.

III. A törvényességi ellenőrzés szervei

Az Alkotmány⁸ a közigazgatás szervezetrendszerében meghatározta a feladatellátásáért felelőst. E szerint a *Kormány feladata biztosítani* a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését. Továbbiakban a részletszabályokat már az Ötv.⁹ rendezte, tehát a Kormány a helyi önkormányzatokért felelős miniszter közreműködésével, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését. A törvényességi kontroll gyakorlása nem csupán a központi közigazgatás szervezetrendszerében, de helyben az önkormányzat szervei között is megtalálható. Az Ötv. több rendelkezése tartalmazott szabályozást arra vonatkozóan, hogy a közigazgatási hivatalon kívül,

helyi szinten miként realizálódhat a jogszerűség elősegítése. Szakmai szereplő a *jegyző*, aki tanácskozási joggal vesz részt a képviselő testület, a képviselő testület bizottságainak ülésén,¹⁰ és köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak, és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel. A jegyző az önkormányzati rendeletek kapcsán is köteles felhívni a testület figyelmét a jogsértő szabályozásra.

A képviselő-testület által elfogadott rendelet - jogszabálysértés esetén is - csak a képviselő-testület helyezheti hatályon kívül. A polgármesteri vétó lehetősége a helyi rendeletek alkotása tekintetében sem kizárt. A rendeletalkotást követő három napon belül a *polgármester*¹¹ kezdeményezheti a rendelet ismételt megtárgyalását.

Speciális ellenőrzési jogkört tartalmaz a megyei, megyei jogú városi, fővárosi, és fővárosi kerületi önkormányzatok költségvetési és zárszámadási rendeleteivel kapcsolatban az Ötv., mely szerint „a *könyvvizsgáló* köteles megvizsgálni a képviselő-testület elé terjesztett költségvetési és zárszámadási rendelettervezeteket abból a szempontból, hogy azok valós adatokat tartalmaznak-e, illetve *megfelelnek-e a jogszabályok előírásainak*, továbbá a pénzügyi helyzetet elemezni, különösen az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalások tekintetében.”¹²

Területi államigazgatási szervként a törvényességi ellenőrzési feladat és hatáskört a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal látta el leghosszabb ideig. A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését végző fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok jogkörét jogszabály megváltoztatta, majd megszüntette. 2010. szeptember 1-től - húsz hónapig tartó szünet után - az önkormányzatok törvényességi kontrolljáról *ismét a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok*¹³, illetve 2011. január 1-jétől a fővárosi és megyei kormányhivatalok gondoskodtak¹⁴.

¹⁰ Ötv. 36. § (2) bekezdés e) pontja

¹¹ Ötv. 35. § (3) bekezdés

¹² Ötv. 92/C. § (2) bekezdés

¹³ Ötv. 98.§ (1) bekezdése

¹⁴ Ötv. 98.§ (2) bekezdése

⁷ Ötv. 98.§ (3) bekezdés b) pontja

⁸ Alkotmány 35. § /1/ bekezdésének d) pontja

⁹ Ötv. 95. § a) pontja

Az új önkormányzati törvény¹⁵ hatályba lépésével a fővárosi és megyei kormányhivatalok 2012. január 1. napjától a helyi önkormányzatok felett már törvényességi felügyeletet gyakorolnak.

1. A területi államigazgatási szerv funkcionális jellemzői

Az első önkormányzati választásokat - 1990. szeptember 30. napját - követően külön törvény szabályozta az állami törvényességi ellenőrzési jogkör ellátásával kapcsolatos teendőket, feladatokat.¹⁶ Az önkormányzati képviselő választásokat¹⁷ követően 1991. január 1. napjáig a megyei tanács végrehajtó bizottság titkárai látták el a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, amíg az országban nyolc köztársasági megbízott hivatalba nem lépett. A köztársasági megbízottakat a köztársasági elnök nevezte ki, címzetes államtitkári rangba kerültek és az állami törvényességi ellenőrzési jogkört több megyére kiterjedő illetékességgel gyakorolták, a megyékben működő hivatalaik szakmai önállóságát tiszteletben tartva. Szerepük 1994. december 31-ig szólt, melyet az Ötv. átfogó módosításáról rendelkező törvény¹⁸ szüntetett meg.

Az Ötv. módosítása - 1995. január 1-jével - a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokat jelölte ki az önkormányzatok törvényességi ellenőrzési feladat- és hatáskörének ellátására. Törvényi rendelkezés szerint megyei szinten, a közigazgatási hivatalok útján történt az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése 2006. december 31. napjáig.

A következő időszakban - az Ötv. 98. § (1) bekezdés hatályon kívül helyezését követően - 2007. január 1. napjától, több megyére kiterjedő illetékességgel regionális közigazgatási hivatalok látták el a törvényességi ellen-

őrzési feladatokat 2008. december 31. napjáig.

A regionális közigazgatás időszakában a régió székhelyén lévő központi hivatal mellett a megyékben tovább működtek ugyan a hivatalok, de már kirendeltségként, vagyis a szakmai önállóság a centralizált rendszerben kevésbé érvényesült. Az Alkotmánybíróság¹⁹ döntése értelmében a kormányzati szervezet-átalakítással összefüggő Ötv. módosítása²⁰ és az ezzel összefüggő kormányrendelet²¹ regionális közigazgatási hivatalokat alkotmányellenesen hozta létre, ezért ezeket a jogszabályokat 2008. június 30-i hatállyal megsemmisítette.

Az Ötv. módosítás alkotmánybírósági megsemmisítése következményeként a jogutód regionális államigazgatási hivatal feladat és hatáskörében nem szerepelt az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése, és nem volt - 2010. szeptember 1. napjáig - e jogkör gyakorlására feljogosított szerv sem, tehát az állam nem gondoskodott az önkormányzatok működése feletti folyamatos törvényességi ellenőrzés biztosításáról.²²

A kormánynek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköre többnyire indirekt eszközökből áll. Legjelentősebb volt ezek közül a törvényességi ellenőrzés. A törvényességi ellenőrzés a kormányt, mint az államigazgatás vezető testületét illeti meg az önkormányzatok működése felett.²³ Az

¹⁹ 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában

²⁰ 2006. évi CIX. törvény az Ötv. 98. § (1) bekezdésében a megyei, fővárosi közigazgatási hivatal megnevezést közigazgatási hivatalra módosította.

²¹ a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet

²² Az Alkotmánybíróság - hivatalból eljárva - a 31/2010. (III. 25.) AB határozatában megállapítja, hogy jogállamiság követelményét súlyosan sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet jött létre annak következtében, hogy az Országgyűlés nem szabályozta a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben a közigazgatási hivatalok jogállását, és így a közigazgatási hivatalok létrehozásának alkotmányos törvényi alapjai hiányában a Kormány nem tud eleget tenni az Alkotmány 35. § (1) bekezdés d) pontjában meghatározott feladatának.

²³ Kommentár a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényhez = Complex Jogtár. CD-ROM. Kjk.-Kerszöv Kft.

¹⁵ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. Törvény (a továbbiakban: új Ötv.)

¹⁶ A köztársasági megbízottokról szóló 1990. évi XC. törvény.

¹⁷ Az első választási ciklusban a polgármestert a képviselők maguk közül választották alakuló ülésen

¹⁸ 1994. évi LIII. törvény

Alkotmány²⁴ rendelkezésének megfelelően az Ötv.²⁵ rendelkezett arról, hogy a kormány az önkormányzatokért felelős miniszter közreműködésével, korábban a közigazgatási hivatal, majd 2011-től az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésre jogosult szerve útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.

2. A közigazgatási hivatalok egyedi, kivételes jogköre

Az Ötv.-ben szabályozott bírói védelem azt jelentette, hogy az önkormányzati rendeleteket a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv nem, kizárólag az Alkotmánybíróság helyezhette hatályon kívül. Az alkotmányossági felülvizsgálat kezdeményezése az önkormányzati rendeletek tekintetében korlátozottan realizálódott, az Alkotmánybíróság²⁶ megállapította, hogy az önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát csak, - a 1001/B/2000. AB határozatban foglaltak szerint kizárólag - a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti. E tekintetben az alkotmánybírósági eljárás megindítására való jogosultság kizárólag az Ötv.²⁷ rendelkezésén alapul.

Az önkormányzat rendeletalkotási eljárását keretjellegetően törvények szabályozzák. Annak ellenére, hogy sokáig a régi Jat. az Ötv. végrehajtási rendeltére is utalt. Az Ötv. a képviselő-testület működése körében több kérdést is szabályoz. Az önkormányzati képviselő-testület a törvény keretei között nagyfokú önállósággal rendelkezett a tekintetben, hogy a rendeletalkotási eljárás részletszabályait miként határozta meg. Az Ötv.²⁸ értelmében a képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozta meg.

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy az önkormányzati működés jogszerűségének vizsgálata az Ötv. 98. §-a szerint nem az

Alkotmánybíróság, hanem a közigazgatási hivatalok feladata. Az Ötv. a törvényességi ellenőrzési jogkört gyakorlója számára számos, a törvénysértést megelőző, kiküszöbölő jogi eszközt biztosít. Ennek keretében:

- lehetőség van a valós tényállás feltárására [az Ötv. 17. §-ának (2) bekezdése szerint a jegyző köteles megküldeni a képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyvet a közigazgatási hivatal vezetőjének];
- lehetőség van az esetleges törvénysértés megszüntetésének kezdeményezésére [az Ötv. 99. §-ának (1) bekezdése szerint a közigazgatási hivatal vezetője ennek érdekében felhívja az érintettet],
- és végső soron arra, hogy [az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján] a hivatal vezetője az Alkotmánybíróságnál kezdeményezze a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.

A közigazgatási hivatal az önkormányzati működés jogszerűségének vizsgálata során ellenőrzi, hogy az önkormányzat betartotta-e a rendeletalkotási eljárás szabályait, ha e tekintetben alkotmány- vagy törvénysértést észlel, kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását.²⁹

Az Alkotmánybíróság³⁰ a következőket jegyzi meg: Az Abtv.³¹ értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének vizsgálata tartozik. Az Abtv. ³²lehetővé teszi, hogy az Abtv.-be foglalt hatáskörökön kívül, törvény egyéb hatásköröket is megállapítson az Alkotmánybíróság számára. Ennek alapján az Ötv.³³ a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésért felelős szervnek biztosít indítványozási jogot a törvénysértő önkormányzati rendelet vizsgálatára. Az Abtv. és az Ötv. vonatkozó rendelkezéseinek összevetése alapján megállapítható, hogy a törvényi szabályozás külön kezeli az alkotmányellenesség [Abtv. 1. § b) pont] és az önkormányzati rende-

²⁴ Alkotmány 35. § (1) bekezdés d) pontja

²⁵ Ötv. 95. §

²⁶ 30/1999. (X.13.) AB határozat

²⁷ 99. § (2) bekezdés a) pontján

²⁸ 18. § (1) bekezdése

2013/1

²⁹ 986/H/1997. AB határozat, ABH 1998, 1038.

³⁰ 80/B/2001. AB határozat

³¹ Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontja

³² 1. §-ának h) pontja

³³ 99. §-a (2) bekezdés a) pontja

let törvényellenességének [Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja] vizsgálatát. Az előbbi esetben az Alkotmánybíróság eljárását³⁴ bárki indítványozhatja, az utóbbi esetben az eljárás kezdeményezője a közigazgatási hivatal vezetője. Arra tekintettel, hogy az Alkotmány³⁵ szerint a törvénysértő önkormányzati rendelet egyben alkotmánysértő, az Alkotmánybíróság bárki indítványára lefolytatja az érdemi vizsgálatot akkor is, ha az indítványozó valamely önkormányzati rendelet normatív tartalma tekintetében törvénysértést állít (annak ellenére, hogy a közigazgatási hivatal vezetője szerint a törvénysértés nem áll fenn).

IV. A helyi szabályozás tartalma, a helyi rendeletek típusai

Az Ötv. szerint a helyi önkormányzat - a törvény keretei között - önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket. Döntését az Alkotmánybíróság, illetve bíróság és kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül. A képviselő-testület döntései a rendeletek és a határozatok. *A képviselő testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.*

1. Az eredeti szabályozás tartalma

Az Ötv. szerint az önkormányzat a helyi igények alapján, saját elhatározásából szabályozhatja a rendezést igénylő - törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyokat. A rendelkezés összhangban van A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 3. cikkelyében foglaltakkal, amely szerint „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.”³⁶

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

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Ötv. alkalmazása során a „törvény által nem szabályozott társadalmi viszony” tekintetében „törvény” alatt az alkotmányosan kibocsátott országos szintű jogszabályokat kell érteni, tehát nemcsak törvény által, hanem olyan normával lefedett társadalmi viszonyok sem szabályozhatóak önkormányzati rendeletben, amely norma a megalkotásának idejében szabályozhatta azt a tárgykört, amire vonatkozott. Figyelemmel kell lenni e körben arra is, hogy meghatározott tárgykörökről csak törvényben lehet rendelkezni, így körültekintően kell eljárni akkor is, ha nincs törvényi szabályozás.³⁷ A törvényességi ellenőrzés számára jelentős volt az Alkotmánybíróság értelmezése, mert több olyan szabályozási kör található, ahol a felhatalmazás nem pusztán a törvényből, hanem kormányrendelet, vagy akár miniszteri rendeletből keletkezett.³⁸

A helyi szabályozási tárgykörök bővülése látszik megfogalmazódni az alkotmánybírósági döntésekben, másrészt viszont az eredeti jogalkotói jogkör tágult a kiegészítő szabályozás lehetőségével, mert az Alkotmánybíróság³⁹ szerint „önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. (2) bekezdésében biztosított jogkörében - külön törvényi felhatalmazás nélkül is - jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest *kiegészítő jellegű, helyi jogalkotásra.*”

³⁷ Kommentár a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényhez = Complex Jogtár. CD-ROM. Kjk.-Kerszöv Kft.

³⁸ Például: állattartási rendelet, köztisztasági rendelet, helyi építési szabályozás, vásárokról és piacokról szóló helyi rendelet, stb.

³⁹ 17/1998. (V. 13.) AB határozat; 39/1998. (IX. 23.) AB határozat

³⁴ Az Abtv. 21. § (2) bekezdése szerint

³⁵ 44/A. § (2) bekezdése

³⁶ Kihirdette az 1997. évi XV. tv.

A helyettesítő, illetve kiegészítő szabályozás lehetőségét az Alkotmánybíróság a következőképpen vezette le: a Ptk.⁴⁰ szomszédjogi szabályokkal kapcsolatosan úgy rendelkezik, hogy „[a] törvénynek a szomszédjogra vonatkozó rendelkezéseitől jogszabály vagy a felek megállapodása eltérhet”. A Ptké.⁴¹ ennek megfelelően úgy rendelkezik, hogy „[a] Ptk.-nak a szomszédjogra vonatkozó rendelkezéseitől eltérő szabályokat a települési önkormányzat rendelete is megállapíthat”. Ez alapján az Alkotmánybíróság⁴² megállapította, hogy a Ptk. és a Ptké. ezen rendelkezései azt teszik lehetővé, hogy „az önkormányzat a Ptk. egyes szabályai helyett, illetve azokat kiegészítve, a helyi viszonyoknak megfelelően saját szabályokat állapítson meg”.

Az Ötv. szerint tehát a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére az önkormányzat rendeletet alkot. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott már az eredeti szabályozás korlátjára is. Amikor az önkormányzati rendelet az állattartás körében önkormányzati hatósági jogkörben kiadott engedélyhez köti a tevékenység folytatását, *a köz érdekében a helyi lakóközösség békés együttélésének védelme, a későbbi jogviták elkerülése céljából szabályoz*. A lakók közötti jogviták megelőzése érdekében alkotott szabályok évszázadok óta a helyi szabályrendeletek hagyományos szabályozási tárgykörébe tartoznak⁴³. A helyi önkormányzatnak - az állattartást szabályozó rendelete megalkotásakor - azonban figyelemmel kell lennie jogalkotói hatáskörét korlátozó törvényi rendelkezésekre pl. a társasházról szóló törvényre⁴⁴, vagy akár a méhek tartását szabályozó központi jogszabályra⁴⁵, amelyek kizárják a helyi szabályozás lehetőségét.

A képviselő-testületek eredeti tárgykörnek minősítve alkották meg az önkormányzat tulajdonában álló tájház látogatásának díjáról, illetve a belépődíjról szóló tájékoztató

tábla elhelyezéséről rendelkező szabályokat, vagy más esetben a külföldiek ingatlanszerzésével összefüggésben felmerülő önkormányzati érdeksérelem meghatározásának helyi szabályait⁴⁶.

A vizsgálat során mindkét rendeletnél kiderült, hogy a helyi rendeletben szabályozott rendelkezések nem tartoznak az önkormányzatok által hivatkozott, törvényben nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok körébe. A felülvizsgálat megállapította, hogy nem zárható ki a helyi rendelet alkotása, ezért azt kellett vizsgálni, hogy a települési önkormányzatot rendeletalkotási joga milyen szabályozási kör rendezésére szólhat. A tájház működését érintő szabályok a közművelődés körébe tartozó olyan előírások voltak, melyek rendezése nem helyi normába tartozik.

A külföldiek ingatlanszerzését érintő helyi szabályokat nem az önkormányzatot érintő helyi közügyek meghatározására, a kiemelten fontos helyi érdekek védelmére vonatkozóan rendezték. A helyi szabályokban azokat a hátrányokat fogalmazzák meg, amelyek az önkormányzati állami normatívák csökkenését eredményezik, illetve feltételezésekre alapítva a település lakásfunkció-vesztésre hivatkoztak, figyelmen kívül hagyva azt az esetet, hogy ezek a sérelmek nem kizárólag a külföldi ingatlanszerzésének lehet csak a következménye.

Ugyancsak helyi közügyként került megalkotásra - az 1990-es évek elején⁴⁷ - a község területén létesített vadvédelmi kerítés létesítését, használatát érintő önkormányzati rendelet, vagy az Iveco önkormányzati tulajdonú gépjármű használatára vonatkozó önkormányzati rendelet, az újszülöttek, vagy az első házasságkötés helyi támogatásáról szóló önkormányzati rendelet. Valamennyi esetben létező szabályozást igénylő helyi társadalmi viszony rendezését szolgálta a jogszabály.

⁴⁰ Ptk. 106. §

⁴¹ Ptk. hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet 21. §-a

⁴² 947/B/1997. AB határozat

⁴³ Többek között: 23/2000. (VI. 28.) AB határozat, ABH 2000, 134.

⁴⁴ A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény

⁴⁵ 41/1997. (V. 28) FVM rendelet

2013/1

⁴⁶ 2001. évben alkotott helyi rendeletek.

⁴⁷ A vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadásatról szóló 1996. évi LV. törvény hatályba lépése előtt.

2. Végrehajtási típusú jogszabályalkotás

A helyi önkormányzati rendeletalkotás intenzív területe a törvény felhatalmazásán alapuló *végrehajtási típusú* jogszabályalkotás. Az önkormányzatiság első ciklusától kezdve emelkedő tendenciát jelez a megalkotandó végrehajtási helyi jogszabályok száma.

A törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkotott rendeletek részben kötelező feladatként⁴⁸, részben pedig - a felhatalmazás lehetőségével élve - *önként* alkotott rendeletek⁴⁹.

A törvényi felhatalmazáson alapuló helyi jogszabályok esetében az Alkotmánybírósági döntések elvi szempontokat fogalmaznak meg a jogalkotásban közreműködők, és a törvényességi ellenőrzés számára is. Néhány a legfontosabbak közül:

A szabályozás terjedelme tekintetében az Alkotmánybíróság 1991 óta következetes gyakorlata iránymutató, mely szerint, ha valamely magatartást az országos szintű jogszabályok kifejezetten megengednek, akkor azt a képviselő-testület nem tilthatja meg az egész illetékességi területére kiterjedő érvennyel. Annak azonban nincs akadálya, hogy az önkormányzati rendelet a város vagy község egyes övezeteire (földrajzilag pontosan meghatározott részeire, egyes utcáira, meghatározott objektumok körzetére) vonatkozó tilalmat vagy korlátozást állapítson meg. Ugyanúgy az sem alkotmányellenes, ha az önkormányzati rendelet a helyi lakosság érdekében, ugyancsak egyes övezetekre kiterjedő érvennyel, szigorúbb korlátozást vagy tilalmat állapít meg, mint azt az országos jogszabály általános érvennyel tette.⁵⁰

⁴⁸ Pl: szervezeti és működési szabályzat, költségvetés, zárszámadás, helyi építési szabályzat, köztemetőről, népszavazás és népi kezdeményezés, közművelődés, hulladék-kezelés, stb.

⁴⁹ Pl: közterület-használat szabályozása, helyi zaj és rezgésvédelmi szabályok, levegőtisztaság védelme, vásárok és piacok rendje, stb.

⁵⁰ 2219/H/1991. AB határozat; 958/H/1993. AB határozat
2013/1

*Magasabb szintű normával történő kollízió*n nem egyfajta mechanikus ütközés értendő. Amint az Alkotmánybíróság⁵¹ megállapította, az alkotmányos gátak és követelmények érvényesülését nem egyszerűen az önkormányzati rendelet és a magasabb szintű jogszabályok tárgymegevezésének vagy fogalom- és szóhasználatának formális összevetése alapján lehet eldönteni, hanem behatóan vizsgálni kell a társadalmi viszonyok konkrét szabályozási terjedelmét és tartalmi sajátosságait is.

Az Alkotmánybíróság⁵² a *helyi szabályozás kereteinek túllépése* miatt állapította meg a törvényességet például a távhőszolgáltatást érintő szabályok helyi rendezése tekintetében, mivel nem a távhőszolgáltatásról szóló önkormányzati rendeltben, hanem a helyi építési szabályzatban rendezte az önkormányzat. Miután a távhőszolgáltatás biztosítása olyan helyi közfeladat, amely törvényi szabályozás alatt áll, erre tekintettel az önkormányzat rendeletalkotási szabadsága korlátozott, *a képviselő-testületet csak a törvény felhatalmazása alapján, a törvények keretei között illeti meg a szabályozás joga*. A rendeletalkotási felhatalmazást tartalmazó rendelkezések alapján a képviselő-testületnek arra nincs felhatalmazása, hogy rendeletében kötelezővé tegye a távhőszolgáltatás igénybevételét, és megtiltsa a távhőszolgáltatás rendszeréről történő leválást. Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy amennyiben a helyi építési szabályzat a távhőszolgáltatásra vonatkozó szabályokat tartalmaz, az építési szabályzat e szabályainak is összhangban kell állniuk a távhőszolgáltatásról szóló törvény rendelkezéseivel.

Az Alkotmánybíróság⁵³ egyik elvi iránymutató döntése értelmében *a jogalkotásra adott felhatalmazás önmagában nem keletkeztet szabályozási kötelezettséget a jogalkotó számára*. A jogalkotói hatáskör gyakorlására adott jogszabályi felhatalmazás azonban - miután a jogkövetkezményeket fűz hozzá - *határidő megállapításának hiányában is jogalkotási kötelezettséggé válik akkor, ha a jogalkotói hatáskör gyakorlásának hiánya miatt alkotmányellenes hely-*

⁵¹ 641/B/1997. AB határozat

⁵² 22/2009. (II.26.) AB határozat

⁵³ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

zet *keletkezik*. Ennek megfelelően az a tény, hogy a jogalkotó hatáskörrel bíró szerv elmulasztja valamely jogi szabályozást igénylő kérdés rendezését, csak akkor alapozza meg az Alkotmánybíróság hatáskörét, ha a jogalkotói mulasztás eredményeként alkotmányellenes helyzet áll elő. Ilyen eset áll fenn, pl. a szervezeti és működési rend szabályozásának, vagy a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló rendelet megalkotásának elmulasztása esetén.

Az Alkotmánybíróság⁵⁴ megállapította, hogy „az önkormányzatnak az Alkotmány⁵⁵ szerint meghatározott *szabályozási autonómiája nem terjed addig*, hogy a zárszámadási rendelet megalkotására vonatkozó *törvényi kötelezettséget mellőzze*. Az önkormányzat a törvény által kötelezően meghatározott feladat- és hatáskörében köteles eljárni, s ez vonatkozik a jogalkotási kötelezettségére is”.

Mulasztásban megnyilvánuló törvénysértést nem csupán a helyi rendelet alkotásának hiánya, hanem valamely szabályozási elem rendezésének hiánya is előidézhetheti. Erre hívja fel a helyi jogalkotók figyelmét az a döntés, amelyben az Alkotmánybíróság⁵⁶ hivatalból eljárva megállapította, hogy a képviselő-testület a *Helyi Építési Szabályzat és Szabályozási Terről szóló rendeletében* nem szabályozta a belterületi határvonal és a tervezett belterületi határvonal közötti területek belterületbe vonásának, a belterületi határvonal módosításának az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény⁵⁷ szabályaival összhangban álló rendjét.

Az Alkotmánybíróság⁵⁸ *vizsgálta azt a szabályozási módot is, amely nem a rendezési terv módosításával, hanem külön rendeletben intézkedett egyes területek belterületbe vonásáról*. E határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a belterületbe vonásra csak a rendezési terv rendeleti úton történő módosításával kerülhet sor. „A belterületi határvonal megállapításának az általános rendezési tervhez kötését az indo-

kolja, hogy a rendezési terv elfogadása, módosítása során *nem csak a belterület határvonaláról határoz a képviselő-testület, hanem meghatározza a belterületbe vont területek rendeltetését, a terület-felhasználás módját is*. A döntésnek ez módja azt hivatott biztosítani, hogy csak határozott, megalapozott fejlesztési, terület-felhasználási célok érdekében kerüljön sor mezőgazdasági rendeltetésű külterületi területek belterületbe vonására.” Az AB határozat megállapította továbbá, hogy „a képviselő-testület törvénysértést követett el akkor, amikor nem az általános rendezési terv módosításával döntött a belterületi határvonal megállapításáról. A törvénysértés ebben az esetben *nem csupán alakai jellegű, nem pusztán abban áll, hogy a képviselő-testület nem a jogszabály által meghatározott formában gyakorolta hatáskörét. A rendezési tervezéstől független rendeleti formában történő szabályozás ebben az esetben azt eredményezte, hogy a képviselő-testület kivonta döntését az általános rendezési tervek elfogadásához előírt garanciális szabályok alól.*”

Általános jogi tétel, hogy a felhatalmazáson alapuló rendeletalkotás esetén, amennyiben a képviselő-testület a törvényben meghatározott kötelezettségének nem tesz eleget, mulasztásban megnyilvánuló törvénysértést követ el. A mulasztást elkövető szerv a megjelölt határidőn belül köteles jogalkotói feladatának eleget tenni. A jogalkotásra történő felhatalmazás nem értelmezhető úgy, hogy a jogszabály megalkotásának (vagy meg nem alkotásának) kérdésében a jogalkotó szabad belátása szerint dönthet. A Kormány esetében a "felhatalmazás alapján ad ki" a magyar jogi terminológiában kiadási kötelezettséget jelent.⁵⁹

Jogalkotási kötelezettséget eredményez az önkormányzatok számára az Ötv. és a Jat. szabályozása is. Alkotmányellenes helyzetet az is előidézi, ha a felhatalmazás alapján megalkotott norma *csak formailag tesz eleget a felhatalmazás alapján keletkezett szabályozási kötelezettségnek, tartalmilag azonban nem*. A jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból adódó jogalkotói feladatát ugyan nem mulasztotta el, azonban a kibocsátott norma tartalmilag

⁵⁴ 9/1995. (II. 22.) AB határozat

⁵⁵ 44/A. § /1/ bekezdés a) pont

⁵⁶ 167/2008. (XII.18.) AB határozat

⁵⁷ 1997. évi LXXVIII. törvény

⁵⁸ 42/1992. (VII. 16.) AB határozat

2013/1

⁵⁹ 1/1991.(I.29.) AB határozat

nem fedi a felhatalmazásból származó szabályozási tárgyat. Ez a körülmény vezet az alkotmányellenes helyzet előálltához, vég eredményben pedig az ezt okozó jogszabály alkotmányellenességéhez.⁶⁰

Az ágazati jogszabályokon kívül *maga az Ötv. is számos felhatalmazó rendelkezést tartalmazott helyi rendeletalkotásra*. Témakörök szerint: a szervezeti és működési szabályzat, társulások részére hatáskör átruházás intézmény alapítói jogokról, vezetői megbízásról, a képviselők tiszteletdíjának megállapítása, bizottság részére hatósági hatáskör megállapítása; a helyi népszavazás és népi kezdeményezés további feltételei, és az eljárás rendje.⁶¹ Az Ötv. nyolc külön felhatalmazó szakaszt határozott meg a fővárosi önkormányzat, továbbá egyet a megyei önkormányzat számára. Rendeleti szabályozás írt elő még az Ötv. az önkormányzati vagyonról, valamint a vagyonkezelői jog biztosításáról.

Az is általánosítható megállapítás, hogy több olyan rendeletalkotási tárgykör is található, amelyre több jogszabály is hivatkozik a szabályozás tárgyköröként. Ilyen például a szervezeti és működési szabályzat, mert többek között e helyütt rendeli el szabályozni a régi jogalkotási törvény⁶² a helyi jogalkotás rendjét. Szintén a szervezeti és működési szabályzatba utalja szabályozni az 1992. évi államháztartási törvény a költségvetés meghatározására vonatkozó helyi szabályok rendezését. Az önkormányzat szervezeti és működési szabályzata, illetve a képviselő-testület hivatalának szervezeti és működési szabályzata⁶³ közötti elhatárolás a jogalkalmazók számára lényegessé a köztisztviselőkről szóló törvény egyes rendelkezéseinek értelmezésénél vált fontossá. Ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság döntése⁶⁴ tette egyértelművé, hogy a jogalkotói szándék mire irányult. Tehát azt, hogy mely rendelkezések szabályozandók önkormányzati rendeletben, és

melyek a képviselő-testület hivatalának szervezeti és működési szabályzatában, ami nem igényel rendeleti szabályozást.

Hasonlóan több központi jogszabály hivatkozik a közterület-használatról szóló önkormányzati rendeletre. A központi jogalkotás több önkormányzati rendelet tárgyát is megjelöli, ilyen nevesített tárgykörök például a szervezeti és működési szabályzat, valamint a vagyonról, az állattartásról, a közterület-használatról, a köztisztaságról szóló önkormányzati rendelet.

A jogalkotás helyi szintjére több mint ötven különböző tárgykörű és több mint harminc törvény illetve magasabb szintű jogszabályi rendelkezés található, melynek végrehajtását a helyi önkormányzatnak rendeletben kell szabályozni.

3. A helyi rendeletek jellemzői

A törvényességi ellenőrzés tapasztalatai szerint az önkormányzati rendeletek a jogalkotás *formai követelményeinek* többnyire megfelelnek. A jogalkotási szabályok által meghatározott előkészítő munkát azonban jelentősen befolyásolhatta a kötelező egyeztetések elmaradása; a rendeletmódosításoknál a helyi politika sürgetése; a kodifikációval foglalkozó köztisztviselők alacsony létszáma, túlterheltsége; az előkészítésben résztvevők közötti koordináció hiánya; az önkormányzati ciklusok kezdetén az új képviselő-testületek túl- és újraszabályozási igénye; a jogi környezet állandó változása; a magasabb szintű jogszabályok közötti jogharmonizáció biztosítása. Előforduló kodifikációs hiba, hogy a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszony rendezése címén olyan tárgyköröket is szabályoz az önkormányzat, amelyek a jogalkotási törvény alapján *norma jelleget nem igényelnek*, illetőleg jogszabály kifejezetten kivesz a rendeletalkotási tárgykörök közül. Ilyenek például: önkormányzat tulajdonában álló ingó dolgok bérleti díjának meghatározása; polgármester tiszteletdíjának megállapítása; polgármesteri hivatal ügyrendjének, ügyiratkezelésének szabályozása; a költségvetés első félévi, háromnegyed évi helyzetéről szóló beszámoló elfogadása; méhtartás rend-

⁶⁰ 1/1991.(I.29.) AB határozat

⁶¹ Az Ötv. népszavazás, népi kezdeményezésre vonatkozó rendelkezései a 2014. évi helyhatósági választások napjáig hatályban vannak.

⁶² 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: régi Jat.)

⁶³ Hivatali ügyrend

⁶⁴ 3/2005. (II.25.) AB határozat
2013/1

jének korlátozása, tanulócsoporthoz létszámának meghatározása.

Olyan törvényességi probléma is tapasztalható, amikor is rendeletalkotási tárgykörbe tartozó kérdésben *határozatot hoztak* (például közszolgáltatás díjának megállapítása). Arra is akadt példa, hogy rendeletet határozattal kívántak hatályon kívül helyezni (például vásárok és piacok rendjéről).

A törvényességi ellenőrzések egyik figyelmet igénylő tapasztalata, hogy az önkormányzatok egy része nem rendelkezik naprakész nyilvántartással a hatályos önkormányzati rendeletekről. Sőt olyan esettel is találkozhatunk, hogy a hatályos rendelet a településen nem lelhető fel.

Az önkormányzatok az azonos életviszonyokat – tartalmuk és tartalmi összefüggéseik okán – általában ugyanabban a rendeletben szabályozzák. Tartalmi összefüggéseik alapján elsődlegesen azokat a tárgyköröket indokolt egy rendeletben szabályozni, amelyek az állampolgárokra nézve tartalmazzak kötelezettséget. Előfordult, hogy a jogalkotás követelményeivel ellentétesen azonos vagy hasonló jogviszonyokat indokolatlanul párhuzamosan vagy több szinten szabályoztak. Kirívó példaként említhető meg az az eljárás, amelynek során a helyi szervezeti és működési szabályzatot egyetlen ülésen hét külön rendelettel módosították.

Az *egységes szerkezetbe* foglalás a helyi jogalkotásban – a központi szabályozás által érintett módosítások nagyságrendjére figyelemmel – kötelezően megoldandó feladatként jelentkezett. Ha az önkormányzati rendelet módosítására van szükség, külön rendeletet kell alkotni, majd azt a rendelet átfogó módosítása esetén – a régi Jat. *értelmében* – az alaprendelettel egységes szerkezetbe foglalva is közzé kell tenni. A szervezeti és működési szabályzatban kellett rendeznie a helyi önkormányzatnak az egységes szerkezetbe foglalás eljárására vonatkozó helyi rendelkezéseket, amelyek legtöbb esetben elmaradtak.

Az egységes szerkezetbe foglalás követelményének leginkább a városokban tettek eleget.

Az önkormányzatok egy részénél elindult egy kifejezetten deregulációs folyamat, amellyel céljuk az egységes, új rendeletek elfogadása, és így a helyi joganyag áttekinthetővé tétele. Az előremutató példák mellett több esetben tapasztalható volt, hogy nem történt meg az egységes szerkezetbe foglalás, és ez által a rendeletek nehezen és körülményesen kezelhetők.

A helyi rendeletek *szerkesztésével* összefüggésben előforduló leggyakoribb, tipikus törvénysértések: hiányos a rendelet jelölése⁶⁵; a rendelet megjelölésében a kihirdetés időpontja helyett az elfogadás, vagy a testületi ülés időpontját rögzítik. A rendeletek belső tagozódásának, rendszertani és logikai felépítésének hiánya, amely értelmezési zavarokhoz vezet; a magasabb szintű jogszabályok szövegének pontatlan, hiányos átvétele az önkormányzati rendelet szövegébe.

A helyi rendelet egyes esetekben a kihirdetést megelőző időre állapít meg kötelezettséget; a hatályon kívül helyező rendelkezés nem jelöli meg pontosan a hatályon kívül helyezett egyes rendelkezéseket. Találkozhatunk ráutaló szabályozással, vagyis egy konkrét önkormányzati rendelettel együtt hatályon kívül helyezni „az ezt módosító valamennyi önkormányzati rendeletet”. Súlyos hiba, amikor hiányzik a hatályba léptető rendelkezés; a hatálybalépés és az alkalmazás időpontja között gyakran nincs az alkalmazásra való felkészüléshez elegendő idő; a rendeletek végéről hiányoznak az aláírások (polgármester, illetőleg jegyző); nem látják el kihirdetési záradékkal a rendeletet. Nem elfogadható az sem, ha valamely rendelkezés hatályos szövegét csak a teljes hatályos joganyag sokrétű egybevetése alapján lehet megállapítani, erre hívja fel az Alkotmánybíróság⁶⁶ a jogalkotók figyelmét.

A törvényi felhatalmazáson alapuló rendeletalkotás típushibája, hogy nem tüntetik fel a felhatalmazást adó jogszabályt, illetőleg hiányos, téves a felhatalmazó jogszabály megjelölése. Abban az esetben, amikor felsőbb

⁶⁵ Hiányzik például a jogalkotó megnevezése vagy a jogalkotó nevének rövidítése.

⁶⁶ 11/1994. (III. 2.) AB határozat

szintű jogszabály felhatalmazására alkot az önkormányzat rendeletet, úgy az Ötv.⁶⁷ megjelölése nem elegendő, a helyi rendeletnek a speciális felhatalmazó jogszabályt is tartalmaznia kell.

Jelentős kérdés volt a magasabb szintű jogszabályok szövegének átvétele. Az Alkotmánybíróság akkori álláspontja szerint nem sérti a jogforrások hierarchikus viszonyából származó követelményt, ha az önkormányzat a magasabb szintű jogszabály rendelkezéseit illetékességi területére kiterjedő hatállyal, a helyi közügyeket szabályozó rendeletébe átveszi. Ha azonban az önkormányzati rendelet a szabályozásába jogszabályban foglalt taxációt vesz át, abban az esetben a jogbiztonság érdekében annak teljes körűnek kell lennie. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az önkormányzatok gyakran éltek a „vegyes” jogszabály-szerkesztési megoldással. Tartalmilag idéznek vagy részlegesen vesznek át magasabb szintű jogszabályból rendelkezést, taxációt. Az alapul vett magasabb szintű jogszabály normaszövegének változásait nem követik figyelemmel, és azt nem vezetik át a helyi rendeleteken, a rendeletekben maradnak a korábbi, már nem érvényes szabályok. Ebből fakadóan az önkormányzati rendelet törvénysértővé válik a mulasztásos jogszabálysértő gyakorlat miatt. Több esetben jelzéssel élt az ellenőrző szerv a helyi rendeletek értelmezését, alkalmazhatóságát nehezítő nyelvhelyességi problémák miatt. Amint számos alkotmánybírósági határozat is tartalmaz, a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. A túlzottan aprólékos, felesleges részletezésbe merülő szabályozás mellett gyakran hiányzik az összefüggések, illetőleg az ok-okozat kapcsolatának az érzékeltetése. Gyakori a határozatlan, homályos fogalmak alkalmazása is, amely az alkotmánybírósági döntések alapján a jogbiztonságot, a jogállamiság egyik fontos elemét veszélyezteti.

A helyi önkormányzatok jelentős részénél elterjedt és gyakori az ún. *rendeletminták* alkalmazása. Gyakran veszik alapul egymás

rendeleteit is. A sematikus, sablonos szabályozásokban kevesebb a hibalehetőség, így előfordul, hogy az igényesebb, tartalmasabb szabályozásra törekvés, a helyi sajátosságok nagyobb érvényesítése növeli a törvénysértés veszélyét. Ugyanakkor e rendeletmintákkal is előfordul, hogy törvénysértő szabályozást tartalmaznak, illetőleg a szabályozás helyi sajátosságokra tekintet nélküli átvétele is törvénysértéshez vezethet. Nem jellemzően, de esetenként előfordul a kötelezettség visszamenőleges megállapítása, amely visszamenőleges hatály tilalmába ütközik.⁶⁸ A helyi rendeletek tagolásában, címeiben, fejezeteiben vannak időnként formai hiányosságok.

A hatályon kívül helyezés során gyakori jogszabálysértésként értékelhető, hogy a hatályukat veszítő önkormányzati rendeleteket, illetőleg a rendeleteknek a hatályukat veszítő rendelkezéseit nem sorolják fel, amikor arra egyébként szükség volna. Szintén megállapítható, hogy az adott tárgykörben új, egységes rendelet alkotásakor gyakran csak a korábbi alaprendeletet helyezik hatályon kívül, és így a korábbi módosító rendeletek továbbra is hatályban maradnak.

4. Az önkormányzati rendelet tartalmi hiányosságai

Jellemző hiányosságok: többszöri módosításkor pontatlanul határozzák meg az alaprendelet módosítani kívánt rendelkezéseit; a módosító rendelkezés nem illeszthető be a módosított rendelet szövegébe; az értelmező rendelkezések törvényi módosítását követően nem igazítják a változáshoz a rendeleteket⁶⁹. A törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedve szabályoznak; a hatáskör gyakorlójának adott mérlegelési lehetőség feltételeit, körülményeit nem szabályozzák konkrétan, amely így diszkriminációt eredményezhet. A szabálysértési tényállások a jogeseteket nem konkretizálták, a „*rendeletben foglaltak megsértését*” általában rendelték büntetni; vagy a tényállás megfogalmazása helyett a rendelet szakaszaira hivatkoztak. Bonyolult a rendeletek

⁶⁷ Ötv. 16. § (1) bekezdésének 2013/1

⁶⁸ Például adórendeletet július 1-jén vezettek be és az adóalanyok körét abban úgy határozták meg, hogy az a január 1-jei tulajdonosi állapotnak felelt meg.

⁶⁹ Ez különösen a helyi adó rendeletekre vonatkozik.

megfogalmazása, ami veszélyezteti az egyes szabályok érthetőségét és értelmezhetőségét, amely a végrehajtás során gondot okoz, illetőleg a jogalkotói akarat megismerését teszi lehetetlenné az érintettek számára, és ezzel megsértik a jogbiztonság alkotmányos elvét. A rendeletben a törvényben foglalt kötelező rendelkezésektől eltérő, vagy azzal ellentétes rendelkezéseket állapítanak meg; a törvényben foglalt szabályozási kötelezettség, illetőleg felhatalmazás ellenére sem szabályoznak.

5. Rendeletmódosítás során tapasztalt hibák

Az önkormányzati rendeletek módosításakor a jogalkotók a módosított alaprendeleteket minden esetben megjelölik. Gyakori kodifikációs hiba, hogy többszöri módosításakor (például szociális rendelet, helyi adó rendelet, HÉSZ) pontatlanul határozzák meg az alaprendelet módosítani kívánt rendelkezéseit, illetőleg a módosító rendelkezés nem illeszthető be a módosított rendelet szövegébe.

A törvényességi ellenőrzések során több esetben tapasztalható volt, hogy a képviselőtestületek túlterjeszkednek a törvény által biztosított szabályozási hatáskörükön. Előfordul, hogy a helyi adók alanyainak, az adótárgyak körének meghatározása során bővítik, vagy szűkítik a törvényben szabályozott kört, illetőleg a jogszabályi feltételeket szigorítják (például a szociális rendeletek esetében szigorúbb feltételekhez kötik egyes ellátások megállapítását). Általános tapasztalat, hogy az ezzel kapcsolatos törvényességi észrevételek az érintettek általában elfogadják. Az esetek kisebb részében azonban a törvényességi észrevétel negatív fogadtatása miatt a közigazgatási hivataloknak az Alkotmánybírósághoz kellett fordulniuk a vélelmezett törvényt sértés megszüntetése érdekében. Az alkotmánybírósági eljárások során a hivatalvezetők indítványok 70-75 %-ban megalapozottak, ilyenkor a sérelmezett önkormányzati rendeleteket, illetőleg rendelkezéseket az Alkotmánybíróság törvényellenesség miatt megsemmisíti.

6. Társadalmi részvétel a jogalkotásban

A régi Jat. az állampolgárok, jogalkalmazó szervek, társadalmi szervezetek és érdekvédelmi szervezetek bevonását is megköveteli. Ez a törvényi szabályozás általában csak a kötelező véleményezések lebonyolításában valósul meg. Nem minden esetben történik meg a jogalkalmazó és az érdekképviselők bevonása az önkormányzati rendelet előkészítésébe. Általában elegendő idő sincs az állampolgárok nagyobb mértékű bevonására. A törvényességi ellenőrzések tapasztalata, hogy a helyi rendeletek tervezeteinek társadalmi egyeztetésének rendszerét nem kellően dolgozzák ki a szervezeti és működési szabályzatok. A fogyasztói érdekképviselői szerv véleményének kikérését a közösségi jogszabályok alapján épültek be a hazai jogszabályokba. A hatósági árak esetében a hatósági ár megállapítása előtt ki kellett kérni a fogyasztóvédelmi érdekképviselői szervezet véleményét.

A véleményeztetések elmaradásával kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az az eljárási mulasztás, melynek során a jogszabály-előkészítéskor a jogalkotó az érintett érdekképviselői szerveztől nem szerzi be a jogszabály tervezetével kapcsolatos véleményt, önmagában nem teszi alkotmányellenessé a meghozott jogszabályt”⁷⁰

A törvényességi ellenőrzések során feltárt hiba, hogy az önkormányzati rendeletek szervezeti és működési szabályzat szerinti kihirdetésének dokumentálása (kihirdetési záradék) általában nem történik meg, így utólag e kötelezettség teljesítése ellenőrizhetetlen.

Tartalmi törvényességi problémaként jelentkezett, hogy az önkormányzatok rendeleteikben keverik a közjogi és a polgári jogi kategóriákat (például óvadékot kötnek ki államigazgatási jogviszonyban). Az utóbbi időkre jellemző törvényt sértés a megkülönböztetés valamely réteg hátrányára (negatív diszkrimináció).

Tipikus hiányosságnak tekinthető, hogy a képviselő-testület anélkül ad hatáskört valamely szervének, hogy pontosan meghatározná a felhatalmazás kereteit. Például méltányossági döntést engedélyez anélkül, hogy az önkormányzati rendelet rögzítené a mérlegelés szempontjait.

A törvényességi ellenőrzések igen figyelemreméltó tapasztalata volt 2012. március 1-ig, hogy sok esetben nem kellő mélységben szabályozták a helyi jogszabályok a *szabálysértési tényállásokat*. Már pedig ez nem csak törvényességi kérdés, hanem a rendelet végrehajthatóságát is veszélyeztető hiba.

A költségvetési rendeletek elég nagy számban tartalmaznak szabályozási hiányosságokat és eltéréseket a vonatkozó előírásoktól. Problémát jelent a költségvetési létszámkeret meghatározása, a pénzellátásról való gondoskodás, a felelősségi szabályok jogszabályellenes meghatározása, a költségvetési rendelet szerkezete, az előirányzatok átcsoportosítása feletti jog átruházása, a lakáseladásokból származó bevételek felhasználása, az intézményi önállóság biztosítása, az önállóan és a részben önállóan gazdálkodó költségvetési szerv közötti munkamegosztás, az intézményi hatáskörű előirányzat-módosítás, az önkormányzati biztos eljárásának a szabályozása stb.

Jogalkotási hiányosságok azokon a területen is tapasztalhatók, ahol a törvény nem tartalmaz határidőt a helyi rendeletek megalkotására (például környezetvédelem, közművelődés). Ezekben az esetekben nagyon lassan és nem is teljes körűen születtek meg a helyi rendeletek, és nem is minden önkormányzat ismeri el mulasztását ezen a téren.

Esetenként komoly bizonytalanságot jelent egyes tárgykörökben a központi jogszabályok gyakori változása.

A központi jogszabályok végrehajtására készült önkormányzati rendeletek és a nem központi jogszabály végrehajtására készült önkormányzati rendeletek általános jellemzői hasonlóak.

7. A rendeletek hatályosulásának vizsgálata

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.

V. A helyi önkormányzatok szakmai segítése

Az *előzetes normakontroll* az ágazati szabályok között is létezik, példa erre a környezetvédelemről szóló törvény⁷¹, amely hatálybalépése óta előírja, hogy a települési önkormányzat környezetvédelmi tárgyú rendeleteinek, határozatainak tervezetét, illetve a környezet állapotát érintő terveinek tervezetét, a környezetvédelmi programot a szomszédos és az érintett önkormányzatoknak, valamint a területi környezetvédelmi hatóságnak megküldi. A területi környezetvédelmi hatóság szakmai véleményéről harminc napon belül tájékoztatja a települési önkormányzatot. Tapasztalatok azt jelzik, hogy az önkormányzatok igénybe veszik a környezetvé-

⁷¹ 1995. évi LIII. törvény 48.§ (2) bekezdés.

delmi hatóság szakmai munkáját, a szakmai véleményeket figyelembe veszik a rendeletalkotás során.

Az Ötv. előírta, hogy a közigazgatási hivatal, illetve a kormányhivatal *szakmai segítséget* nyújt feladat és hatáskörébe tartozó ügyben az önkormányzatoknak.

Az Ötv. –ben meghatározott feladatai ellátásában, a helyi önkormányzatokért felelős miniszter, valamint a szakmai irányító miniszter a helyi önkormányzat felkérésére - a szakmai feladat- és hatáskörrel rendelkező, illetékes államigazgatási szervvel egyeztetve - *szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatok részére az önkormányzat ágazati feladatainak ellátásához*. Amennyiben a feladatai ellátása során jogszabálysértést észlel, kezdeményezi a feladat- és hatáskörrel rendelkező, illetékes állami szerv eljárásának a megindítását.

Az önkormányzatok számára a *helyi rendeletalkotás felülvizsgálata* több alkalommal került napirendre, melyben a törvényességi ellenőrzés szakmai segítsége érvényesülhetett. Kiemelkedő volt ezek közül az Uniós csatlakozással összefüggő jogharmonizációs feladat,

melyben a közigazgatási hivatalok jelentős koordinációs szerepet kaptak.

Hasonló jogharmonizációs feladat hárult az önkormányzatokra 2005-ben a Ket. hatályba lépésével kapcsolatos helyi rendeletek felülvizsgálatának elvégzésével.

Kiemelt jogharmonizációs feladata volt az önkormányzatnak 2009-ben a belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv végrehatásából eredő feladatok teljesítése⁷², amely a helyi rendeletek felülvizsgálatát több ütemben érintett. Az átvilágítások folyamata az ágazati miniszter koordinációjával, az önkormányzatokért felelős miniszter közreműködésével, az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését ellátó hivatal bevonásával a helyi jogszabályok felülvizsgálatával történt.

A helyi jogalkotás tárgykörei közül a szervezeti és működési szabályzat felülvizsgálata választási ciklusonként érinti az önkormányzatokat, amelyhez szakmai módszertani anyagot folyamatosan készített a közigazgatási hivatal, az utóbbi időszakban a módszertani útmutatót az önkormányzatokért felelős minisztérium már központilag tette közzé.

⁷² A 2006/123/EK végrehajtása a 2055/2008. (V.8.) Korm. határozat ütemezése szerint zajlott.