

# Kodifikáció

## A TARTALOMBÓL

### **ERDŐS CSABA**

Parlamenti jog strasbourgi kontroll alatt?

---

### **CSEPORÁN ZSOLT - KOCSIS MIKLÓS**

Jogalkotás a kulturális igazgatás területén - esettanulmány a Magyar Művészeti Akadémia szabályozási rendszeréről

---

### **TILK PÉTER**

A helyi rendeletalkotás egyes kérdései a Kúria döntései tükrében

---

### **MIHÁLYI ZSOLT APOR**

Magyarország megyei jogú városai sportrendeleteinek összehasonlítása

# 2014/1.

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány, Pécs

# Kodifikáció

## Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Légszeszgyár u. 2/3.

### Főszerkesztő

**Tilk Péter** tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

### Szerkesztők

**Kocsis Miklós** adjunktus, PTE ÁJK  
**Petrétei József** egyetemi tanár, PTE ÁJK

### A Szerkesztőbizottság elnöke

**Kecskés László** dékán, egyetemi tanár, PTE ÁJK; az MTA levelező tagja

### A Szerkesztőbizottság titkára

**Naszladi Georgina** OTKA-kutató, PTE ÁJK

### A Szerkesztőbizottság tagjai

**Buksza Zsolt** főtanácsadó, Országgyűlés Hivatala  
**Csink Lóránt** adjunktus, PPKE JÁK  
**Daku Magdolna** főosztályvezető, Országgyűlés Hivatala  
**Domaniczky Endre** konzul, Magyarország Külügyminisztériuma  
**Drinóczi Tímea** egyetemi docens, PTE ÁJK  
**Gelencsér József** közigazgatási jogász  
**Gyergyák Ferenc** főtanácsadó, Alkotmánybíróság Hivatala  
**Havassy Sándor** igazgató, Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal  
**Horváth Attila** tanársegéd, NKE, Közigazgatás-tudományi Kar  
**Kiss László** egyetemi tanár, PTE ÁJK, alkotmánybíró  
**Kocsis Miklós** adjunktus, PTE ÁJK  
**Kovács Gábor** jegyző, Zalaegerszeg Megyei Jogú Város  
**Küpper, Herbert** Prof., dr. dr. H. C., Institut für Ostrecht München  
**Mihályi Zsolt Apor** osztályvezető, Budapest Főváros IV. kerület Újpest  
**Önkormányzatának Hivatala**  
**Nagy Erika** vezető-főtanácsos, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal  
**Törvényességi Felügyeleti Főosztály**  
**Orova Márta** közigazgatási főtanácsos, Miniszterelnökség  
**Papp Imre** adjunktus, ELTE ÁJK  
**Patyi András** rektor, intézetvezető egyetemi tanár, NKE  
**Petrétei József** egyetemi tanár, PTE ÁJK  
**Varga Zsolt** jegyző, Kisújszállás Város  
**Wallacher Lajos** ügyvéd, Squire Sanders, Budapest  
**Varga Zs. András** dékán, tanszékvezető egyetemi tanár, PPKE JÁK  
**Zöld-Nagy Viktória** helyettes államtitkár, Miniszterelnökség

**A kiadvány megjelenését a Pécsi Tudományegyetem  
 Állam-és Jogtudományi Kara támogatta.**

**A kiadvány szerkesztése  
 a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.**

**HU ISSN 2063-7519**

A lapban megjelent tanulmányok anonim lektorálást követően kerülnek közzétételre.

## Tartalomjegyzék

<b>Köszöntő</b>	4
<b>Erdős Csaba</b> <i>Parlamenti jog strasbourgi kontroll alatt?</i>	5
<b>Cseporán Zsolt - Kocsis Miklós</b> <i>Jogalkotás a kulturális igazgatás területén – esettanulmány a Magyar Művészeti Akadémia szabályozási rendszeréről</i>	16
<b>Tilk Péter</b> <i>A helyi rendeletalkotás egyes kérdései a Kúria döntései tükrében</i>	25
<b>Mihályi Zsolt Apor</b> <i>Magyarország megyei jogú városai sportrendeleteinek összehasonlítása</i>	46

## Köszöntő

A Kodifikátor Alapítvány és a **Kodifikáció** c. folyóirat szerkesztőbizottsága nevében tisztelettel köszöntöm az Olvasót!

Az immár harmadik évfolyamában járó **Kodifikáció** 2014/1. számában több igen érdekes kérdéskörrel olvashatnak tanulmányokat: első írásunk a magyar parlamenti jog egyes aktusainak strasbourgi bíróság általi felülvizsgálati lehetőségéről szól, majd betekintést nyerhetnek a Magyar Művészeti Akadémiával kapcsolatos jogalkotás kérdéseibe is. A lapszám érdekes elemzést tartogat megyei jogú városaink sportrendeleteinek összehasonlításáról, ezen kívül a Kúria önkormányzati rendeletalkotással összefüggő gyakorlatából is olvashatnak egyes aspektusokról.

A **Kodifikáció** c. lap tehát e lapszámában is teljesíti célkitűzését: a jogalkotás kérdéskörének vizsgálatával, elemzésével foglalkozik – elméleti és gyakorlati megközelítésben egyaránt. Reméljük, hogy új lapszámunk elnyeri tetszését.

Minden észrevételt, illetve a **Kodifikáció** profiljába illeszkedő írást örömmel fogadunk a [tilk.peter@ajk.pte.hu](mailto:tilk.peter@ajk.pte.hu) címen.

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2014 augusztusában

dr. Tilk Péter  
tanszékvezető egyetemi docens

**Erdős Csaba, PhD tanársegéd**  
*Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc  
 Allam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi  
 és Politikatudományi Tanszék*

## Parlamenti jog strasbourgi kontroll alatt?

### I. Bevezetés

Bár az Alaptörvény hatályba lépése óta már több, mint két esztendő eltelt, az Országgyűlés hatalommegosztásban betöltött helyének meghatározása ma is izgalmas tudományos kihívást jelent. Az átalakult alkotmányi szintű „Országgyűlés-definíció”<sup>1</sup> ellenére inkább azt mondhatjuk, hogy a T. Ház megőrizte „legfelsőbb államhatalmi” jellegét, amelynek alátámasztásául leginkább az alkotmányozói és alkotmánymódosítási jogkör megőrzése, s kétségkívül aktív alkalmazása – az ún. „praktikus alkotmányozás” – szolgálhat. A 12/2013. (V. 24.) AB határozat az Alaptörvény-módosítások formai szempontok szerinti vizsgálatára való szorítkozásával a belső jogban az Országgyűlésnek a hatalommegosztásbeli vezető pozíciója megkérdőjelezhetetlenné vált. Az alkotmányozó hatalom aduján túl is – kevés kivétellel<sup>2</sup> – a T. Ház dominanciáját figyelhetjük meg. Különösen jól mutatja ezt az a sok országgyűlési aktustípus<sup>3</sup>, amelyekkel szemben nincsen helye

semmilyen jogi jellegű kontrollnak. Ide sorolható valamennyi egyedi országgyűlési határozat – csak a néhányat felidézve: a parlament által megválasztandó közjogi tisztségviselők megbízatásának keletkezéséről és megszűnéséről hozott döntések, az országgyűlési képviselők mandátuma feletti rendelkezés lehetősége, a belső szervezetalkítás szabadsága<sup>4</sup> vagy éppen a fegyelmi<sup>5</sup>, ülésvezetési aktusok, továbbá a vizsgálóbizottsági jelentések.<sup>6</sup>

A belső jogban az országgyűlési aktusok esetén megfigyelhető „jogorvoslat-hiány” a többségi elv erejére utal, amely szükségképpen az ellenzéki jogok rovásával jár. A vélt vagy valós jogsérelmek orvoslásának igényéből és a belső jogi kontrollmechanizmusok hiányából logikusan következik, hogy az ellenzék a belső jogon kívüli – azaz nemzetközi jogi – kontrollforum után néz. Mint-hogy a leghatékonyabb jogvédelmet a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága<sup>7</sup> biztosítja, amely az Emberi Jogok Európai Egyezményének<sup>8</sup> betartása felett őröködik, nem csoda, hogy a közelmúltban több parlamenti jogi ügy is az EJEB elé került. Az EJEB az ügyeket befogadta, azaz érdemi elbírálásra alkalmasnak találta, de végleges ítélet még nem született.

E tanulmány célja, hogy a strasbourgi joggyakorlat bemutatásával és elemzésével ki-

<sup>1</sup> Az Alkotmány 19. § (1) bekezdése szerint a „Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviseleti szerve az Országgyűlés” volt, az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdése értelmében – a hatalommegosztás elvének megfelelően az egyes hatalmi ágak horizontális elrendezésére utalva – „MAGYARORSZÁG legfőbb népképviseleti szerve az Országgyűlés”.

<sup>2</sup> A Költségvetési Tanács példátlan erősségű „vétőjoga” – pontosabban előzetes hozzájárulása –, amellyel blokkolni képes a költségvetési törvény elfogadását, mindenképpen az Országgyűlés közjogi korlátjaként funkcionál, kiváltképp, ha azt is figyelembe vesszük, hogy a hozzájárulás megtagadása az Országgyűlés felosztatásához is vezethet. Részletesen lásd: Smuk, Péter: The Fiscal Council in the Hungarian Constitutional System. in: Ruskowski, Eugeniusz – Stankiewicz, Janusz – Tyniewicz, Marcin – Zawada-PAK, Urszula (eds.): Annual and Long Term Public Finances in Central and Eastern European Countries. Temida2, Bialystok, 2013. 311-316. o.

<sup>3</sup> E tanulmány keretei között országgyűlési aktusnak tekintem az Országgyűlésnek, valamely szervének, 2014/1

szervezeti egységének, annak – ilyen minőségében eljáró – tagjának, vagy tisztségviselőjének minden olyan akaratnyilatkozatát (döntését), amely akár a parlamenti jog más alanyának, akár más jogalanynak a jogi helyzetében változást idéz elő, de legalábbis arra alkalmas.

<sup>4</sup> 10/2013. (IV. 25.) AB határozat Részletesen lásd: Smuk Péter: Az Alkotmánybíróság döntése a frakcióalkítás feltételeinek szabályozásáról. Szabad mandátum versus szervezetalkítási szabadság. in: Jogesetek Magyarzata 2013/4. 12-19. o.

<sup>5</sup> 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat és a 2307/2013. (XI. 18.) AB határozat

<sup>6</sup> Részletesen lásd: Erdős Csaba: Parlamenti autonómia, avagy az Országgyűlés döntési autonómiájának aktustani megközelítése. [forrás: a Széchenyi István Egyetem Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszékének honlapja: <http://apt.sze.hu/downloadmanager/index/id/4846/m/1631> (letöltés ideje: 2014. március 24.)]

<sup>7</sup> A továbbiakban: EJEB

<sup>8</sup> A továbbiakban: EJE

sérletet tegyen az EJEK várható döntéseinek meghatározására, valamint ezeknek a magyar Országgyűlés autonómiájára gyakorolt hatásait is igyekszik számba venni. E célokra tekintettel a tanulmány elsősorban elsődleges forrásokra, az EJEK szövegére, az ügyekben keletkezett iratokra és az EJEK korábbi döntéseire támaszkodik.

## II. A panaszok bemutatása, az ügyek tényállása

### 1. Szanyi v. Magyarország (35493/13)

Az Országgyűlés 2013. március 18-i plenáris ülésén Szanyi Tibor, az MSZP képviselője, miután tájékoztatta a T. Házat, hogy interpellációjára adott államtitkári választ nem fogadja el, középső ujját emelte a Jobbik képviselőcsoportja felé.<sup>9</sup> Ennek nyomán az Országgyűlés a házelnök javaslatára a legmagasabb összegű fegyelmi szankcióval sújtotta.

A képviselő más módon is összeütközésbe került a házelnökkel: 2013 tavaszán a nemzeti fejlesztési miniszternek címzett interpellációt nyújtott be, amelyet a házelnök 2013. május 6. napján visszautasított. Nem sokkal ezt követően – ismételt a trafikkoncessziókkal kapcsolatban – újabb interpellációt nyújtott be a képviselő, amelyet a házelnök szintén visszautasított 2013. május 27-én. Az interpellációkat azért utasította vissza a házelnök, mert megítélése szerint azok elhangzása sértette volna a T. Ház tekintélyét. A tartalmi okokból való visszautasítás alapját az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság 22/2010-2014. AIÜB. általános érvényű állásfoglalása (2012. október 1.) képezte, amely szerint „[a] házelnök részére a HHSZ 97. § (4) bekezdésében biztosított – indítvány visszautasítására irányuló – jog gyakorlását

<sup>9</sup> „DR. SZANYI TIBOR (MSZP): [...] Nem fogadom el a választ. (Dr. Soltész Miklós: Szóndát neki!) (Dr. Szanyi Tibor leül, majd a bal kezének középső ujját felfelé tartva balra int.) (Taps az MSZP-frakció soraiból.)” Forrás: Országgyűlési Napló 2013. március 18-i ülésnap (14.00-14.10 között) [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo\\_naplo\\_fszoveg?p\\_uln=262&p\\_ckl=39&p\\_felsz=1&p\\_szoveg=&p\\_felszig=234](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo_naplo_fszoveg?p_uln=262&p_ckl=39&p_felsz=1&p_szoveg=&p_felszig=234) (letöltés ideje: 2014. március 25.) 2014/1

megalapozza, ha az indítvány tárgyalásra és határozathozatalra alkalmatlan. A nyilvánvalóan komolytalan és sértő tartalmú indítvány megtárgyalása összeegyeztethetetlen az Országgyűlés tekintélyével. Az ilyen indítvány visszautasítása a házelnöknek az Ogytv. 2. § (1) bekezdésében foglalt feladatából következő joga és kötelessége.”<sup>10</sup>

### 2. Karácsony és társai v. Magyarország (42461/13)

Karácsony Gergely és Szilágyi Péter ellenzéki képviselők 2013. április 30-án, az Országgyűlés plenáris ülésén egy, a Fidesz logóján elhelyezett, „csaltok, loptok, hazudtok” feliratú táblát mutattak fel, amely miatt a házelnök javaslatára az Országgyűlés 2013. május 13. napján 50, illetve 185 ezer forintos tiszteletdíj-csökkentéssel sújtotta őket az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartás tanúsítása miatt.

2013. május 21-én Dorosz Dávid és Szabó Rebeka Katalin az ellenzéki LMP képviselői a T/10881 számú, a dohányzással összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat zárószavazása közben az ülésterem közepén egy molinót feszítettek ki, amelyen az alábbi felirat volt olvasható: "Itt nemzeti dohánymaffia működik!". Ezen akciójuk miatt házelnöki javaslatra mindkét képviselőt 70 ezer forintos tiszteletdíj-csökkentéssel sújtotta a T. Ház.

### 3. Szél és társai v. Magyarország (44357/13)

A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló T/7979. számú törvényjavaslat zárószavazása során Lengyel Szilvia, Osztolján Ágnes és Szél Bernadett, az LMP országgyűlési képviselői megafont használtak és egy „Földrablás helyett földosztást”-feliratú molinót feszítettek ki, továbbá egy kisméretű arany talicskában földet toltak az ülésteremben tartózkodó minisz-

<sup>10</sup> Forrás: az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi, ügyrendi bizottságának honlapja: [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_biz.ke\\_ret\\_frissit?p\\_szerv=&p\\_fomenue=20&p\\_almenu=25&p\\_ckl=39&p\\_biz=A333&p\\_rec=&p\\_egys=&p\\_nyelv=HU](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.ke_ret_frissit?p_szerv=&p_fomenue=20&p_almenu=25&p_ckl=39&p_biz=A333&p_rec=&p_egys=&p_nyelv=HU) (letöltés ideje: 2014. április 4.)

terelnök elé.<sup>11</sup> Emiatt tiszteletdíjuk egyharmaddal történő csökkentését javasolta a házelnök, amelyet az Országgyűlés el is fogadott.<sup>12</sup>

#### 4. Az indítványok jogi alapja

Mindhárom ügyben az EJEE ugyanazon három rendelkezésének megsértését vetették fel a panaszosok: a véleménynyilvánítás szabadságát védő 10. cikkre, a hatékony jogorvoslathoz való jogot deklaráló 13. cikkre, illetve a diszkrimináció tilalmát tartalmazó 14. cikkre hivatkoztak beadványaikban.

A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása az ügyek mindegyikével, azok valam-

<sup>11</sup> A törvényjavaslat elfogadására meglehetősen nagy zűrzavarban került sor: az elnöki pulpítust „elfoglalta” a Jobbik frakciója, mire az ülést vezető Latorcai János szünetet rendelt el. Őt az elnöki pulpitusra továbbra sem engedték vissza, miközben az LMP-s képviselők a fent leírt módon zavarták meg az ülést. Részlet az Országgyűlési Naplóból: „Tiszelt Képviselőtársaim! Kérem valamennyiüket, mindazokat, akik egyetértene azaz, hogy ebben a rendkívüli helyzetben a Ház a név szerinti szavazástól eltérően gombnyomással szavazzon, aki ezzel egyetért, kérem, szavazzon!” (Az elnöki emelvénnyel álló Jobbik frakciója perceként át folyamatosan skandálja: "Hazaárulók! Hazaárulók!" - Lengyel Szilvia egy kis méretű, aranyszínű, földdel töltött talicskát tesz Orbán Viktor elé az asztalra. - Dr. Szél Bernadett és Osztolykán Ágnes molinót feszítenek ki az elnöki emelvénnyel szemben, a terem közepén: "Földrablás helyett földosztást!" felirattal.) Kérem a műszaki szolgálatot, tegye lebetűvé a szavazást. (Rövid szünet. - A Jobbik-frakció továbbra is skandálja: "Hazaárulók!" - Lengyel Szilvia megafonon keresztül beszél. - Dr. Schiffer András tapsol. - Közbeszólás a Fidesz sorából: Hol a házórség? - Derűtség.) Képviselő Asszony! Önt is kénytelen vagyok figyelmeztetni, hogy a módszer megengedhetetlen a házszabályi előírások értelmében, ennek megfelelően felszólítom önt, hogy hagyja abba megafonos felszólását.”

forrás: [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo\\_naplo\\_fadat\\_aktus?p\\_ckl=39&p\\_uln=292&p\\_felsz=63&p\\_felszig=65&p\\_aktus=30](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo_naplo_fadat_aktus?p_ckl=39&p_uln=292&p_felsz=63&p_felszig=65&p_aktus=30) (letöltés ideje: 2013. október 29.)

<sup>12</sup> H/11658. számú határozati javaslat forrás: az Országgyűlés honlapjának irománykeresője: [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_irom\\_iron\\_adat?p\\_ckl=39&p\\_izon=11658](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom_iron_adat?p_ckl=39&p_izon=11658) (letöltés ideje: 2013. október 29.) és az Országgyűlési Napló 2013. július 26-i ülésnapja: [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo\\_naplo\\_fadat\\_aktus?p\\_ckl=39&p\\_uln=293&p\\_felsz=78&p\\_felszig=80&p\\_aktus=24](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo_naplo_fadat_aktus?p_ckl=39&p_uln=293&p_felsz=78&p_felszig=80&p_aktus=24) (letöltés ideje: 2013. október 29.)

ennyi aspektusával kapcsolatban felmerül, legyen szó akár a „házelnöki cenzúráról”, akár a sajátos, figyelemfelkeltő politikai akciók megítéléséről. Komoly jogi problémát vet fel a képviselői szólásszabadság és a parlament hatékony működéséhez vagy a T. Ház tekintélyének megőrzéséhez fűződő érdekek közti egyensúly megállapítása.

A legobjektívebben megítélhető, de következményeiben talán legmesszebb vezető aspektusát képezi az ügyeknek a vonatkozó parlamenti döntésekkel kapcsolatos jogorvoslati lehetőségek hiánya.

Az EJEB-hez benyújtott panaszok az EJEE 14. cikkének sérelmét is felvetették, álláspontjukat kiválóan foglalja össze a Szél-ügy beadványának vonatkozó részlete, amely szerint a „kormánypart színeiben országgyűlési képviselői mandátumot szerzett házelnök eddigi működése során kizárólag ellenzéki képviselőkkel – köztük a Panaszosokkal – szemben szabott ki véleménykorlátozó bírságot. [...] A házelnök korábban már idézett nyilatkozatai alapján az ellenzéki pártok által használt kommunikációs eszközöket a Parlamentbe nem illőnek tartja, és minden rendelkezésre álló eszközzel fellép ellenük. Ezek alapján megállapítható, hogy a házelnök személyes ellenszenvet játszott a Panaszosok szankcionálásában. Összességében tehát a Panaszosok politikai nézeteik miatt lettek alapjog-korlátozás elszenvedői.”<sup>13</sup> A 14. cikk megsértését tehát a véleménynyilvánítás szabadságát deklaráló 10. cikk megsértésével összefüggésben vetették fel a panaszosok.

A panaszok egybevágó jogi alapjaira tekintettel nem ügyek szerinti bontásban, hanem az EJEE hivatkozott rendelkezései szerinti csoportosításban dolgozom fel az EJEB vonatkozó gyakorlatát.

<sup>13</sup> Szél Bernadett, Osztolykán Ágnes és Lengyel Szilvia Magyarországgal szemben az EJEB-hez benyújtott kérelme 21-23. bekezdés

### III. Milyen döntésre számíthatunk Strasbourgban?

#### 1. A véleménynyilvánítás szabadsága

Az EJEE 10. cikk 1. pontja a véleménynyilvánítás szabadságát az alábbiak szerint fogalmazza meg: „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a Cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.” E cikk 2. pontja a következők szerint határozza a véleménynyilvánítás korlátozásának lehetséges indokait: „E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vetendő alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”

Az EJEB az EJEE-ben szereplő indikációkon túlmutató kérdéseket is vizsgál az egyezményben foglalt szabadságok korlátozásának megítélése során. Az alapjogi teszt értelmében „a korlátozásnak az alábbi feltételeknek kell egyidejűleg megfelelnie:

- a) a korlátozás törvényen kell alapuljon [...]
- b) a beavatkozás a 2. bekezdés taxatív felsorolásában szereplő valamely célra kell irányuljon, végül
- c) szükségesnek kell minősülnie egy demokratikus társadalomban. Ez utóbbinak nincs általános értelmezése, mindig a konkrét ügy összes körülményei alapján dönt a Bíróság arról, hogy egy beavatkozásnál e feltétel fennállt-e, azonban két dolgot minden esetben megkövetel, nevezetesen hogy
  - ca) az állami beavatkozás egy ténylegesen létező nyomós közérdeket szolgáljon, továbbá hogy

cb) fennálljon az arányosság követelménye. Ez utóbbit ismét a joggyakorlat dolgozta ki, és lényege, hogy az intézkedés az előző feltételek fennállása esetén is csak akkor jogszerű, ha az illető korlátozás egyúttal indokolt is, vagyis arányban áll az általa kitűzött céllal.<sup>14</sup>

A szigorú teszt a) pontjának, a törvényi szintű szabályozásnak mindenképpen megfelelnek a tiszteletdíj-csökkentő országgyűlési határozatok, hiszen azok meghozatala az Ogytv.-n nyugszik. Kevésbé egyértelmű azonban a Szanyi-ügynek az interpelláció házelnöki visszautasításának megítélése: hiszen míg a tiszteletdíj-csökkentő határozatok közvetlenül az Ogytv. előírásain alapulnak, addig az interpelláció tartalmi okokból való visszautasításának lehetőségét – ahogyan arra már korábban utaltunk is – az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság 22/2010-2014. AIÜB. általános érvényű állásfoglalása (2012. október 1.) teremti meg. Kérdés, hogy ez megfelel-e az EJEB – egyébként széles értelemben használt – törvény-fogalmának, amely szerint „a gyakorlatban törvénynek minősül minden publikus jogszabály”.<sup>15</sup> Ugyanerre utal az EJEB a Szanyi-ügyben a feleknek címzett egyik kérdése, amely a szankcionálás előre láthatóságát helyezi a középpontba.<sup>16</sup> A Bíróság tehát kevésbé a norma jogi formájára, jogforrási

<sup>14</sup> Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011. 449. o. A tesztet a szerzők az EJEE 8. cikkénél ismertetik, de a 10. cikkénél utalnak arra, hogy annak megítélésénél is ezt alkalmazzák az EJEB: „A beavatkozás jogszerűségének előfeltételei a taxatív felsorolásban szereplő minimális eltérést leszámítva azonosak a 8. cikk kapcsán a 10. fejezet legelején írottakkal, így azokat itt nem ismételjük meg.” Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011. 546. o.

<sup>15</sup> Forrás: Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011. 449. o.

<sup>16</sup> „Were the scope and the reasoning of the impugned measure sufficiently clear and well-defined, especially in terms of foreseeability of the sanction imposed on the applicant?” lásd: Szanyi v. Hungary (appl no. 35493/13) second section

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"docname":\["szanyi"\],"documentcollectionid":\["CASELAW"\],"itemid":\["001-138867"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{) (letöltés ideje: 2014. április 8.)

hierarchiabeli helyére, semmint inkább az adott szabály megismerhető, előre látható jellegére helyezi a hangsúlyt. Bár ez utóbbinak az AIÜB általános érvényű állásfoglalása megfelel, azt sem feledhetjük, hogy a törvényi-határozati hárszabályi rendelkezéseknél nagyobb teret biztosít a házelnöki mérlegelésnek, ami értelemszerűen a képviselői szólásszabadság ellenében hat.

A b) pontot illetően megállapíthatjuk, hogy – a bíróságokétól eltérően – a népképviselői szervek tekintélyének fenntartása nem szerepel a korlátozás indikációi között. A „mások jogainak védelme”-fordulatra való hivatkozás eredményessége is kérdéses lehet, hiszen nehezen jelölhető meg más személy valamilyen joga az ismertetett esetekben, különösen, ha a közszereplők bírálhatóságának megengedőbb szabályait is figyelembe vesszük: „[a] közhivatalok viselői azonban saját elhatározásuk alapján fokozottan a politikai élet homlokterében állnak, és mint ilyenek, keményebb bírálatoknak is ki vannak téve. Nem sérelmezhetnek tehát olyan kritikákat, amelyek átlagember esetében fokozott védelmet, akár büntetőeljárás indokolnának.”<sup>17</sup>

A ca) pontban szereplő, nyomós közérdek fennállásának követelménye megvalósul, hiszen a parlamenti munka zavartalansága – és hatékonysága – feltétlenül ilyennek tekinthető. Bár az EJEK ítéletét egyáltalán nem köti, azért érdemes megjegyeznünk, hogy még az Alkotmánybíróság is megosztott volt abban a kérdésben, hogy az országgyűlési munka hatékonyságát növelő intézmények a képviselők véleménynyilvánítási szabadságának szempontjából vizsgálandók-e.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011. 546-547. o.

<sup>18</sup> Ehhez lásd a 12/2006. (IV. 24.) AB határozatot, amelynek többségi indokolása a beszédidő minimális hosszának meg nem határozását azért találta alkotmányellenesnek, mert a képviselők politikai véleménynyilvánításra fennálló jogát ez a mulasztás kiüresítheti. Ezzel szemben Bihari Mihály különvéleményében arra hivatkozik, hogy „a felszólalási időkeret a hatékony döntéshozatalt elősegítő intézmény.” (Smuk Péter: Ellenzéki jogok a parlamenti jogban. Gondolat, Budapest, 2008. 145. o.) Az tehát, hogy honnan közelítették meg a beszédidő intézményét – képviselői

Az EJEK esetjogában a cb) pontban foglalt követelmény, azaz az arányosság a legrészletesebben kimunkált eleme a tesztnek. Ennek köszönhető, hogy kifejezetten a képviselők véleménynyilvánításának arányossági kritériumaival is foglalkozott már a testület. A képviselők véleménynyilvánítási szabadságát általánosságban szigorú védelemben részesíti az EJEK: „Ugyan a véleménynyilvánítás szabadsága mindenki számára fontos, különösen az a nép választott képviselője számára. Ő ugyanis képviseli a választóit, felhívja a figyelmet fő gondjaikra és védi érdekeiket. Ennek megfelelően egy ellenzéki képviselő – mint amilyen a panaszos is – véleménynyilvánítási szabadságába történő beavatkozás a lehető legszigorúbb vizsgálatot igényli a Bíróság részéről.”<sup>19</sup>

Az ügyet – amelyben e deklaráció született –, egy spanyol ex-képviselő terjesztette az EJEK elé. Történt ez azért, mert a spanyol kormányt egy újságcikkben terrorizmussal kapcsolatos súlyos vádakkal illette, amely nyomán a Szenátus a mentelmi jogát felfüggesztette, s a nemzeti bíróság pedig a kormány megsértése miatt elítélte.<sup>20</sup> Láthatjuk tehát, hogy a magyar képviselők esete és a Castells-ügy – amelyben az EJEK megállapította Spanyolország egyezményesértését – több ponton különbözik, így a képviselői magatartás tanúsításának helyében, illetve az alkalmazott jogkövetkezmény típusában is, azonban általános megállapításai – így a képviselői szólásszabadság kiemelt védelme – orientáló jelentőségűek.

## 2. A hatékony jogorvoslathoz való jog

Az EJEK 13. cikke szerint a hatékony jogorvoslathoz való jog a következőt jelenti: „Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat

jogok vagy hatékony döntéshozatalhoz fűződő érdek –, a szabályozás alkotmányosságának megítélését is determinálta.

<sup>19</sup> *Castells v. Spain* judgement of 23 April 1992, Series A no. 236-B 42. bekezdés

<sup>20</sup> Az EJEK döntésének összefoglalását lásd: Váczi Péter: Képviselői szólásszabadság és mentelmi jog. in: Szenté Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae*. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből. Universitas, Győr, 2013. 121-126. o.

*hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.*” E cikk tárgyi hatálya roppant tág, különösen az Alaptörvény jogorvoslati klauzúrájával<sup>21</sup> összevetve, amely csak bírósági, hatósági és más közigazgatási döntésekkel szemben teszi kötelezővé jogorvoslat biztosítását.<sup>22</sup> Az EJEE 13. cikkének alkalmazandóságát általában minden olyan jogviszony megalapozza, amelyben az EJEE sérelme felmerül, de annak orvoslására a nemzeti jog nem biztosít fórumot. Márpedig a magyar jog az egyedi országgyűlési határozatokkal szemben – amilyenek a fegyelmi határozatok – s a jogforrástanilag nehezen besorolható házelnöki egyedi döntésekkel szemben – amilyen az interpelláció visszautasítása – nem biztosít jogorvoslati lehetőséget.

A fentiek szerint tehát az EJEE elméletileg megköveteli a parlamenti jog „jogorvoslat-hiányos” állapotának megszüntetését, amelyből az is következik, hogy valamennyi parlamenti aktussal szemben lehetővé kell tenni jogi kontrollmechanizmus igénybe vételét, hiszen elvi szinten bármely parlamenti aktus alkalmas lehet EJEE-t sértő tartalom hordozására. Annyi korlátozással élhetünk, hogy – mivel a jó hírnévhez való jog nem védett az EJEE vagy kiegészítő jegyzőkönyvei által – a parlamenti aktusok tipikusan az EJEE 10.

<sup>21</sup> Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

<sup>22</sup> Ebből is következik, hogy a magyar jog szerint nem alkotmányos követelmény a parlamenti egyedi döntésekkel szemben jogorvoslat biztosítása: „Mivel az Országgyűlés fegyelmi döntései – amelynek alkotmányos alapját az Alaptörvény 5. cikke (7) bekezdése teremti meg – nem minősülnek sem bírósági, sem hatósági, sem közigazgatási döntésnek, az ilyen döntésekkel szembeni jogorvoslat hiánya önmagában nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet.” 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat 39. bekezdés

Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság korábban, az 50/2003. (XI. 5.) AB határozatban a parlamenti vizsgálóbizottságok működését hatósági tevékenységnek tekintette, s erre tekintettel kimondta a – jogorvoslati jogot az Alaptörvény XXVIII. cikkéhez hasonlóan szabályozó – Alkotmány 57. § (5) bekezdésének megsértését: „Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok tevékenysége közbatalmi jogalkalmazói tevékenységnek minősül. Az e tevékenység során hozott, az állampolgárok és más személyek jogait, kötelezettségeit és jogos érdekeit érintő döntésekkel szembeni jogorvoslat követelménye az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből származik.”

cikkének sérelmét vehetik fel: ahogyan a magyar indítványok is rámutatnak, a gyakorlatban elsősorban fegyelmi, rendészeti és ülésvezetési aktusok sérthetik az EJEE 13. cikkét.

Az EJEE bármely cikkének sérelmének valószínűsítése önmagában megalapozza a 13. cikk felhívását: „A Bíróság mindenekelőtt azt tisztázza, hogy a szövegezés [értsd: az EJEE szövege – E. Cs.] által sejtetett feltétel, az Egyezmény valamely cikkének tényleges megsértése nem elengedhetetlen feltétele a cikk alkalmazásának, bérik az érdemi problémával, mint feltétellel. Ennek oka, miként ezt a Bíróság kifejtette, hogy az érintett mindaddig nem hivatkozhat egy másik cikk megsértésére a nemzeti hatóságok előtt, amíg nem áll rendelkezésére ez irányú érdemi jogorvoslat. (vö. *Klass and Others v. Germany judgement of 6 September 1978, Series A no. 28*). Vagyis a 13. cikkre eredményesen hivatkozásnak nem előfeltétele valamely más cikk tényleges sérelme, elegendő helyette, ha ezen másik cikkre hivatkozás legalábbis érdemi, az Egyezmény hatálya alá tartozó kérdéssel kapcsolatos, és nem nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen az Egyezménnyel, illetve nem nyilvánvalóan alaptalan.”<sup>23</sup> Tekintetbe véve, hogy az előző pontban foglaltak szerint a 10. cikk megsértése legalábbis valószínűsíthető, a 13. cikkre történő hivatkozás *prima facie* helytállóan tűnik. Amennyiben az EJEE valóban ilyen kényszerítő követelményként támasztja a jogorvoslatihoz való jogot, az az országgyűlési autonómia releváns mértékű csökkenésével kell, hogy járjon. Kérdés azonban, hogy az EJEB esetjogában miként jelenik meg a hatékony jogorvoslatihoz való jog, illetve hogy kivételként tekinthetünk-e a parlamenti döntésekre. Ez utóbbit indokolná esetleg az, hogy az Országgyűlés egy politikai szerv, amelynek működésére jellemző a politikai diszkréció is. A politikai diszkréció egyrészt a parlamenti ülésvezetésre, másrészt pedig a parlament *quasi iurisdictio*s, tagjai feletti rendelkezési jogára is kiterjed, amely egyáltalán nem magyar sajátosság, a parlamentek jogállásának szokásos összetevője.

<sup>23</sup> Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bíróságok kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011. 621. o.

Túl az EJEE szövegén, vizsgálatunkba az EJEB gyakorlatát is bevonva megállapíthatjuk, hogy az sem hagy kétséget afelől, hogy az EJEE 13. cikkét sérti a magyar jog azzal, hogy nem biztosít jogorvoslati lehetőséget az EJEE megsértésével járó parlamenti aktusokkal szemben: „Amennyiben egy érintettnek semmiféle jogorvoslat nem áll rendelkezésére egy, az Egyezmény szempontjából érdemi ügy tekintetében, ez vitán felül a 13. cikk sérelmével jár (vö. például Halford v. the United Kingdom judgement of 25 June 1997, Reports 1997-III., p. 1004, illetve Wood v. the United Kingdom judgement of 16 November 2004, no. 23414/02). Ez még akkor is így alakul, ha éppenséggel egy uralkodó hercegtől magától származik a szóban forgó, megfellebbezhetetlen főhatalmi döntés (vö. Wille v. Liechtenstein judgement of 28 October 1999, no. 28396/95).”<sup>24</sup>

A Wille-ügy kifejezetten fontos számunkra, mivel abban – a főhatalmi döntésen keresztül – megjelenik a politikai diszkréció is. Tekintsük hát át a Wille-ügy legfontosabb jellemzőit és megállapításait!

A panaszos, Dr. Herbert Wille a liechtensteini kormány tagja – miniszterelnök-helyettese – volt akkor, amikor 1992-ben a kormány és az uralkodó, II. Hans-Adam herceg Liechtenstein Európai Gazdasági Térséghez történő csatlakozásával kapcsolatos népszavazásról – az alkotmány eltérő értelmezése miatt – ellenkező álláspontot képviselt. Az 1993-ban megválasztott új parlamentnek – a *Diet*nek – nem lett tagja Wille, de ugyanazon év decemberében a Liechtensteini Közigazgatási Bíróság elnökévé választották. 1995. február 16-án egy kutatóintézeti előadást tartott „Liechtensteini Alkotmánybírósi funkciói és természete” címmel, amelynek keretében mint saját álláspontját ismertette azt, hogy a herceg és a *Diet* közötti, az alkotmány értelmezésével kapcsolatos nézeteltérést az alkotmánybíróság döntheti el. A következő nap egy újságcikk beszámolt Wille előadásáról, így az alkotmánybíróság hatáskörének általa történő értelmezéséről is. Erre válaszul a herceg egy magánlevelet küldött Willének, amelyben kifejezte rosszallá-

sát amiatt, hogy sem az alkotmány betűjét, sem annak szellemét nem tiszteli, ahogyan az az alkotmánybíróság hatáskörével kapcsolatos álláspontjából kiolvasható. Az uralkodó szerint Wille aláassa a jogállamiság eszméjét azzal, hogy az alkotmányban szereplő fogalmakat – nép, *Diet*, kormány – összemossa érvelésében. A herceg utalt arra is, hogy 1992-es nézeteltérésük ellenére a *Diet* javaslatára kinevezte Willét a közigazgatási bíróság elnökének, de ezt ismételtelen nem fogja megtenni, sőt egyáltalán semmilyen közhivatalra nem fogja őt kinevezni az alkotmányt semmibe vevő magatartása miatt. Ezek után több csörte következett a herceg és Wille között, az ügy azonban akkor élesedett ki igazán, amikor 1997 tavaszán lejárt Wille bírósági elnöki mandátuma, s e pozícióra a *Diet* 1997. április 14-én újra jelölte őt. A herceg – tartva magát 1995-ös kijelentéséhez – a már bemutatott aggályaira hivatkozva megtagadta Wille kinevezését és levélben értesítette a *Diet*et, hogy amennyiben Willében nem ingott meg a bizalma a jelölt „érdemeiről” szóló államfői tájékoztatás ellenére sem, akkor a közigazgatási bíróság tagjának – ne elnökének – válassza meg Willét, mert a tagok nem szorulnak államfői kinevezésre. A *Diet* ezt nem tette meg, Wille pedig az EJEB-hez fordult a hercegi döntéssel szemben.

Az EJEB szerint a herceg fenti magatartásával megsértette Willének az EJEE 10. cikkében foglalt véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jogát. Ennek megállapítását követően a jogorvoslatihoz való jogot biztosító 13. cikk érvényesülését vizsgálta az EJEB. Ennek keretében nyilatkoztatta a panaszost és az államot is, s a nemzeti jog vizsgálatával – beleértve a joggyakorlatot is – megállapította, hogy a herceg döntésével szemben nem volt igénybe vehető jogorvoslat.

Olyannyira nem tulajdonított jelentőséget az EJEB annak, hogy a herceg diszkrecionális jogkörben eljárva hozta meg kinevezést megtagadó döntését, hogy ezt külön meg sem említette. Az ítéletnek a nemzeti jogot bemutató részében szerepel a liechtensteini alkotmány 7. cikke, amely szerint a „herceg az államfő, aki az alkotmány és egyéb törvények előírásainak megfelelően gyakorolja szuverén jogköreit. A nemzeti jogot ismertető rész

<sup>24</sup> Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011. 624. o.  
2014/1

kitér a közigazgatási bíróság elnökének megbízásának keletkezésére is: „a herceg a *Diet* javaslatára nevezi ki”. Ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az EJEB tisztában volt a hercegi döntés diszkrecionális – politikai – jellegével és a hercegi jogállás természetével, de az EJEE védelmét nem hagyta megtörni ezen. Figyelemre méltó egyúttal az is, hogy alkotmányi szintű szabályokat vizsgált az EJEB, s tulajdonképpen azok egyezményesértő jellegét állapította meg – bár azt nem állította, hogy a hercegi döntéssel szemben alkotmányi szinten kell jogorvoslati lehetőséget biztosítani.

A Wille-eset tehát – *mutatis mutandis* – tanulmányos lehet a magyar ügyek szempontjából is, hiszen világossá válik belőle, hogy a politikai diszkreció, a szuverén jogkörök gyakorlása nem jelentenek kibúvót a hatékony jogorvoslat biztosításának követelménye alól.

A fentiekből következik, hogy a bemutatott magyar esetekben az EJEE 13. cikkének sérelmét a Bíróság nagy valószínűséggel – azaz amennyiben a vonatkozó precedenseinek *ratio decidendi*jeihez hű marad – meg fogja állapítani. Adja hát magát a kérdés, hogy erre a magyar jogalkotó miként reagálhat. Elvileg kétféle módon: vagy reménykedik abban, hogy a jövőben a képviselők mellőzik a strasbourgi fórumhoz fordulást, ezért nem módosítja a szabályozást, vagy pedig – a jövőbeli elmarasztaló döntések megelőzése érdekében – megpróbál eleget tenni a strasbourgi követelményeknek. Nagyon valószínű ugyanis, hogy egy esetleges elmarasztaló strasbourgi döntés esetén az ellenzéki képviselők újra és újra az EJEB-hez fordulnának valamennyi olyan parlamenti jogi aktussal szemben, amely sérti az érdeküket, s amelyekkel szemben nincs belső jogi jogorvoslati lehetőségük.

Amennyiben az Országgyűlés a hatályos szabályozás módosítását választaná, leginkább az egyedi parlamenti aktusok rendes bírósági, vagy alkotmánybírósági felülvizsgálata irányában tudna előre lépni, ami azonban a hatalommegosztás *status quo*jának érdemi átrendezését is magával vonná. Ezért érdemes kitérnünk arra a kérdésre, hogy belső parlamenti kontrollforum megteremté-

se – például a fegyelmi kérdésekben „elsőfokú” ügydöntő, s nem csupán javaslattevő fórumként a házelnök, vagy valamely bizottság kijelölése, amelynek döntése ellen a plenáris üléshez lehetne folyamodni – hatékony jogorvoslatnak minősülne-e az EJEB eddigi gyakorlata szerint. Ez már csak azért is megfontolásra méltó felvetés, mert ilyen belső kontrollforumot több parlamenti aktussal szemben is intézményesít a magyar jog. Ilyet találhatunk a fegyelmi jog területén: a képviselő ülésnapról történő kizárásáról főszabály szerint a plénum határoz, annak határozatképtelensége esetén viszont az elnökre száll a döntés joga. „Az ülést vezető elnök az Országgyűlés következő ülésén tájékoztatja az Országgyűlést a kizárásról és annak indokáról. Ezt követően az Országgyűlés vita nélkül határoz az ülést vezető elnök döntésének törvényességéről.”<sup>25</sup> Hasonló megoldás a rendészeti jog terén is megfigyelhető: „Az ülést vezető elnök az Országgyűlési Őrséggel kivezetett az ülésteremből az 50. § (2) bekezdése szerint kizárt képviselőt, ha a képviselő az ülést vezető elnök felszólítása ellenére sem hagyja el a termet.”<sup>26</sup> „Az a képviselő, akivel szemben az ülést vezető elnök rendészeti intézkedést alkalmazott, kifogást nyújthat be a Mentelmi, öszszeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottsághoz, amely nyolc napon belül kivizsgálja a kifogást, és vizsgálatának eredményéről jelentést tesz az Országgyűlésnek.”<sup>27</sup> „A bizottsági jelentést az Országgyűlés a jelentés benyújtását követő ülésen napirendre tűzi, és a bizottsági jelentés alapján (a) megerősíti az ülést vezető elnök rendészeti intézkedését vagy (b) ha az ülést vezető elnök rendészeti intézkedését megalapozatlannak találja, elrendeli e tény jegyzőkönyvbe foglalását, és mentesíti a képviselőt a fegyelmi büntetés esetleges következményei alól.”<sup>28</sup>

Kétségtelen tehát, hogy a kitiltásnál automatikus, kötelező jellegű, míg a kivezetetésnél kérelemre induló kontrollmechanizmus működik. Figyelemre méltó, hogy a kitiltásnál a plenáris ülésnek kifejezetten törvényességi szempontból kell elbírálnia az elnöki döntést, azonban a kivezetéssel kapcsolatban

<sup>25</sup> Ogytv. 48. § (4) bekezdés, 49. § (5) bekezdés, 50. § (2) bekezdés

<sup>26</sup> Ogytv. 53. § (2) bekezdés

<sup>27</sup> Ogytv. 53. § (4) bekezdés

<sup>28</sup> Ogytv. 53. § (5) bekezdés

az Ogytv. sem a bizottsági, sem a plenáris ülési döntésnél nem említi a felülvizsgálat szempontját. Álláspontom szerint a „megalapozatlanság” ebben az esetben egybeesik a „törvényességgel”, mivel az Ogytv. szerint egyetlen körülményt kell mérlegelnie az ülésvezető elnöknek: az ülésnapról kizárt képviselő önként elhagyta-e az üléstermet. Amikor a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság, vagy a plenáris ülés az ülésvezető elnök aktusának megalapozottságát vizsgálja, szükségszerűen kizárólag az Ogytv. betartását vizsgálhatja, amely szinte semmilyen mérlegelést nem biztosít. Összefoglalva: a két kontrollforumnak, attól függetlenül, hogy általában politikai döntéshozatalra hivatottak, jogalkalmazó tevékenységet kell végezniük. A „politikai jellegű jogalkalmazással” már foglalkoztunk az ülésvezetési aktusok körében és az Alkotmánybíróság lehetséges házsabály-bírói funkciójával kapcsolatban, most azonban az a kérdés, hogy egy ilyen fórum által végzett elvileg jogi szempontú kontroll az EJEE-szerinti hatékony jogorvoslatot biztosíthatja-e.

Kádár András Kristóf és Karsai Dániel a Cinar-ügyre<sup>29</sup> hivatkozva állapítják meg, hogy a „Bíróság az olyan jogorvoslatokat, amelyek az elbíráló diszkrecionális jogkörébe tartoznak [...] általában nem tekinti hatékonyaknak.”<sup>30</sup> Nagyon nehéz megállapítani, hogy az EJEB hogyan döntene e vonatkozásban: egyfelől a diszkrecióra mint bíróság által felül nem vizsgálható kérdésben született döntés jellemzőjére szókas tekinteni, másfelől azonban azt szögezi le GRÁD András és WELLER Mónika, hogy „a 13. cikknek nem tulajdonítható olyan értelmezés, amely a tagállamokat automatikusan arra kötelezné, hogy hatályos jogszabályaik egyezménykonformitásának megkérdőjelezése céljából eleve bírósági jogorvoslatot kellene biztosítaniuk (vö. *Connors v. the United Kingdom judgement of 27 May 2004, no. 66746/01, illetve Supreme Holy Council of the Muslim Community v. Bulgaria judgement of 16 December 2004, no.*

39023/97).”<sup>31</sup> Ugyanígy „[a]rra sincs feltétlenül szükség, hogy a felülvizsgálatot gyakorló szerv bírói fórum legyen. A lényeg ugyanis az érdemi felülbírálati jogkör, és nem a szervezet bírói volta, így nincs akadálya annak, hogy ilyen jogkörben más hatóság (például államigazgatási szerv) is eljárasson. Amennyiben azonban az amúgy is államigazgatási jellegű jogorvoslatnak az eljárás garanciái sincsenek kidolgozva az adott nemzeti jogban, [...] ez már a 13. cikk sérelmével jár (vö. *Yankov v. Bulgaria judgement of 11 December 2003, no. 39084/97*).”<sup>32</sup>

A fenti idézet is jól mutatja azt, hogy a parlamenti jog milyen nehezen ítélhető meg az EJEB gyakorlatának tükrében, amely – érthető módon – a rendes bírósági, legfeljebb a közigazgatási eljárásokra tekintettel jött létre. Mennyiben tekinthető az Ogytv. szabályozása eljárás garanciák tekintetében kidolgozottak? Véleményem szerint a parlamenti belső kontrollmechanizmusok jogorvoslati jellege mellett a *quasi* jogalkalmazói tevékenység<sup>33</sup> miatt még lehetne érvelni, de e „jogorvoslatok” hatékonyságát – különösen elvárható garanciarendszerét, pártatlanságát – a politika logikája alapján és pártelven működő parlamenti szervek képtelenek biztosítani.

### 3. Az egyenlő bánásmód követelménye

Az EJEE 14. cikke kimondja, hogy az „Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

<sup>31</sup> Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011. 624-625. o.

<sup>32</sup> Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011. 633. o.

<sup>33</sup> Smuk Péter a fegyelmi és rendészeti döntéseket politikai jellegű jogalkalmazás termékeinek tekinti. Lásd: Smuk Péter: Ostrom vagy felújítás alatt? A véleményszabadság új határai. in: Közjogi Szemle 2013/2. 32. o.

<sup>29</sup> Cinar v. Turkey judgement 21 February 2006

<sup>30</sup> Kádár András Kristóf – Karsai Dániel: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga a gyakorlat számára. Novissima, Budapest, 2013. 40. o.

Mint minden demokratikus parlament, a magyar Országgyűlés is a kormány-ellenzék szembenállás alapján működik. Ennek *sine qua non*ja a többségi döntéshozatal, amely tipikusan abban ölt testet, hogy a kormányoldaltól – a kormánytól vagy kormánypárti képviselőtől, kormánypárti többségű bizottságtól – érkező indítványokat a T. Ház elfogad, míg az ellenzéki kezdeményezéseket leszavazza. A parlamenti döntéseket tehát áthatja a politikai vélemény alapján történő megkülönböztetés. Erre tekintettel a politikai véleményen nyugvó diszkriminációmentességet elvárni az Országgyűléstől legalábbis merész követelmény, amelynek megalapozottságára való következtetéshez a mentesülési okok számbavétele azonban támpontot nyújthat. Az EJEE ugyan nem szabályozza a 14. cikk alóli mentesülés indikációt, az EJEB kidolgozta azokat, méghozzá a következőképpen: „*a megkülönböztetés nem ütközik a 14. cikkbe, amennyiben*

*a) objektív és észszerű indokokon alapul, különös tekintettel*

*aa) az adott intézkedés céljára és hatására, továbbá*

*ab) a demokratikus társadalmakban uralkodó általános jogelvekre, valamint*

*b) az alkalmazott intézkedés arányban áll az általa megvalósítani kívánt céllal.*<sup>34</sup>

Plasztikusan mutat rá a fenti teszt rugalmosságára Grád András és Weller Mónika, leszögezve, hogy a „*14. cikk alapján jogosnak elfogadott megkülönböztetések általában már a józan ész alapján is nyilvánvalóak*”.<sup>35</sup> A józan ész alapján nyilvánvaló – legalábbis a parlamentek működéséből ezt a következtetést vonhatjuk le –, hogy a politika terepében – például egy törvényjavaslatról szóló szavazás során – a politikai véleményen alapuló megkülönböztetés elfogadható. Van-e azonban különbség e tekintetben egy törvényjavaslatról és egy fegyelmi határozatról hozott parlamenti döntés között?

Ehhez fontosnak tartom rögzíteni, hogy az ülésvezető elnök és a házelnök kötelezettsé-

geként írja elő pártatlan hatáskör-gyakorlást annak ellenére, hogy – amint az egyszerű többséget igénylő megválasztásukból is következik<sup>36</sup> – tipikusan kormánypárti képviselő(k). Ezen elnöki pártatlanságot akár általános jogelvként is kezelhetjük, hiszen Európa-szerte megfigyelhető jelenség. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a fegyelmi határozatok tekintetében a végső szót a plenáris ülés mondja ki, a házelnök „csak” javaslatot tehet fegyelmi szankcióként a képviselői tiszteletdíj csökkentésére. Ettől függetlenül lehet úgy érvelni, hogy a házelnök pártatlansága kerül előtérbe, hiszen előterjesztése nélkül a T. Ház sem szavazhat a fegyelmi ügyben. Ennyiben – elvileg – megnyílhat az út a házelnöki tevékenységgel szemben a diszkrimináció követelményének felvetése előtt. Egészen eltérő azonban a helyzete az „egyszerű” országgyűlési képviselőknek. Jogállásuk alapja ugyanis a szabad mandátum, amelyből az is következik, hogy nem lehet meghatározott tartalmú döntésre kötelezni egyiküket sem, ráadásul velük szemben sem Magyarországon, sem más európai államban nem elvárás a pártatlanság. Irányukban tehát a politikai nézeteken nyugvó diszkriminációtilalom követelményének érvényesítését nem tartom követendőnek. Visszatérve példánkhoz, ezen álláspontból akár az is levezethető lenne, hogy valamennyi törvényjavaslatot kötelezően el kell fogadni, ami nyilvánvalóan tarthatatlan lenne.

A fenti teszt értelmében különösen figyelembe kell venni az adott intézkedés célját és hatását. A panaszosok pont ezt kifogásolják, állítván, hogy az intézkedések azért sújtják őket, mert ellenzéki képviselők. Az EJEB a jogsértő cselekmények szankcionálásával és a politikai nézeteken nyugvó diszkriminációval kapcsolatban is olyan álláspontra helyezkedett a *Sunday Times v. Egyesült Királyság* (No. 1) ügyben, hogy „*[ő]nmagában az a tény ugyanis, hogy egy másik joggalannyal szemben nem*

<sup>34</sup> Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bíróságok kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011. 644. o.

<sup>35</sup> Uo.  
2014/1

<sup>36</sup> Alaptörvény 5. cikk (2) és (6) bekezdések, továbbá az Ogytv. a HHSz. szövegeinek egymásra vetítéséből következik, hogy alaptörvényi, vagy házszabályi rendelkezés eltérő szabályának hiányában az Országgyűlés tisztségviselőit – így az házelnököt és az ülésvezetőre jogosult alelnököket – egyszerű többséggel kell megválasztani.

*alkalmaznak egy bizonyos büntetést, nem alapoz meg diszkriminációt.*<sup>37</sup> A Sunday Times-ügy tehát inkább a panaszosok kérelmének elutasítása irányába mutat.

Az EJEB eddigi gyakorlatából talán a már bemutatott Castells-ügy tényállása hasonlít a leginkább a magyar panaszok tényállásához. A magyar társaihoz hasonlóan a spanyol képviselő is felvetette panaszában a 14. cikk sérelmét. Ezzel azonban a Bíróság nem foglalkozott, mivel a 10. cikk megsértésének megállapítása mellett ezt az ügy marginális vonatkozásának tekintette. Figyelemmel a spanyol és a magyar ügyek közti hasonlóságra, illetve a sok aggályra, amely a politikai nézeteken alapuló diszkrimináció-tilalom parlamenti alkalmazhatóságához kapcsolódik, logikus lenne, ha az EJEB a magyar panaszok vonatkozásában is eltekintene a 14. cikk megsértésének vizsgálatától. Ugyanakkor az EJEB a magyar ügyek mindegyikében arról is intézett kérdést a felekhez, hogy valóban csak ellenzéki képviselőkkel szemben fogantatottak-e fegyelmi intézkedéseket,<sup>38</sup> ami a 14. cikk megsértésével kapcsolatos érdemi vizsgálódásra utal.

#### IV. Összefoglalás

Az, hogy az EJEB befogadta a három magyar üggyel kapcsolatos panaszokat, kifejezi,

hogy alapvetően nem zárkózik el ügyek megítélésétől amiatt, hogy azok a parlamenti joghoz kötődnek. Ez önmagában – az EJEE megsértésének megállapításának esetleges elmaradása esetén is – utal arra, hogy a parlamenti munka strasbourgi kontroll alatt áll. E tanulmányban igyekeztem bemutatni az EJEB döntéseinek várható irányait, amelyek – meglátásom szerint – az EJEE legalább részleges megsértésének megállapítása felé mutatnak. Amennyiben erre sor kerülne, nemcsak elvont lehetőségként tűnne fel a Bíróság Országgyűlést korlátozó jellege, hanem kézzelfogható következményekkel – mint amilyen a kártérítés – és konkrét, a törvényhozás elé támasztott követelmények megfogalmazásával járna.

Ha az EJEB helyt adna az indítvány(ok)nak, merőben új megvilágításba helyezné az Országgyűlés autonómiáját, s nemcsak a parlament és az EJEB viszonyában, hanem a hatékony jogorvoslathoz való jog miatt – ha a T. Ház például alkotmánybírói kontroll alá helyezné az egyelőre jogorvoslatot nélkülöző döntéseit – az Országgyűlés „belső jogi” hatalommegosztási rendszerbeli helyét is átalakítaná.

<sup>37</sup> Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bíraskodás kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011. 677. o.

<sup>38</sup> Lásd: Szanyi v. Hungary (appl no. 35493/13) second section [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"docname":\["szanyi"\],"documentcollectionid2":\["CASELAW"\],"itemid":\["001-138867"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{) (letöltés ideje: 2014. április 8.); Karácsony and Others v. Hungary (appl. no. 42461/13) second section [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"docname":\["karacsony"\],"documentcollectionid2":\["CASELAW"\],"itemid":\["001-138866"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{) (letöltés ideje: 2014. április 8.); Szél and Others v. Hungary (appl. no. 44357/13) [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"docname":\["szel"\],"documentcollectionid2":\["CASELAW"\],"itemid":\["001-138868"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{) (letöltés ideje: 2014. április 8.)  
2014/1

**Cseporán Zsolt, doktorandusz**

*PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék*

**Kocsis Miklós PhD adjunktus**

*PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék*

## **Jogalkotás a kulturális igazgatás területén – esettanulmány a Magyar Művészeti Akadémia szabályozási rendszeréről**

### **I. Bevezető megjegyzések**

2011. augusztus 10. napján hatályba lépett a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény (MMAtv.), amelynek értelmében a közel két évtizeden át – 1992-től – működő Magyar Művészeti Akadémia társadalmi szervezet művészeti-társadalmi eredményeire, valamint tagságára alapozottan létrejöhett a köztisztviselési jogállású Magyar Művészeti Akadémia (MMA).

A 2011-et megelőző állami szabályozási rendszer legnagyobb hibája kétségtelenül az volt, hogy tulajdonképpen nem is létezett: a politika közvetve-közvetlenül beleszólt és nyomást gyakorolt a művészi életre az éppen adott jogi keretek között, anélkül, hogy bármilyen komolyabb jogalkotási eredményt fel tudott volna mutatni. Ez a terméketlenség alapjogi szinten is kifejeződött, többek között az Alkotmánybíróság gyakorlatában, amely szinte teljesen mellőzte a művészet szabadságának elemzését.<sup>1</sup>

Az Alkotmánnyal ellentétben az Alaptörvény kifejezetten nevesíti a tudomány akadémiaja mellett a művészet akadémiaját is, az MMA-t, aminek létrehozásával megszűnt az az egyoldalúság, ami az Alkotmányt jellemezte: az egyaránt védett tudomány és művészet mellett csak az egyik szféra részére volt biztosított az akadémiai háttér, annak minden szakmai és pénzügyi előnyével együtt. Az

Alaptörvény megalapozta a művészetnek a tudománnyal való, e tekintetben is egyenrangúként és azonos fontosságúként való kezelését, komolyan véve a biztosítási kötelezettség teljesítését.<sup>2</sup>

Az állami szerepvállalás jellege a művészet terén érdekes kettősséget jelent. Egyrészt intézményvédelmi és támogatási kötelezettséget, amelyet kifejezetten az Alaptörvény fogalmaz meg: „Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és a művészeti alkotás szabadságát, (...)” [Alaptörvény X. cikk (1) bekezdés], valamint „Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát.” [Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének első fordulata]. Másrészt viszont tartózkodási kötelezettség is terheli az államot e téren, amely leghangosabban egy alkotmányban nevesített tilalomban ölt testet: „Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.” [Alaptörvény X. cikk (2) bekezdés]. E tilalmat az Alaptörvény csak a tudományos élet szabadsága kapcsán említi, ám analógiával élve egyaránt alkalmazható ez az elv a művészetre is – sőt, alkalmazandó, mivel az Alaptörvény X. cikke a tudomány és a művészet szabadságát egyenrangú alapjogokként szabályozza.

Ezek alapján az állam nem jogosult dönteni művészi (és tudományos) kérdésekben, de éppen ezért, illetve az intézményvédelmi kötelezettség léte okán létre kell(ett) hoznia egy olyan intézményi rendszert, amelyen keresztül eleget tud tenni az alkotmányos kötelezettségeinek. Ennek eredménye – a Magyar Tudományos Akadémia mintájára – az MMA tv.

Írásunkban az MMA tv. szabályozási rendszerének bemutatására teszünk kísérletet azzal, hogy részletesen vizsgáljuk a törvény közlönyállapot szerinti szövegét és annak a

<sup>1</sup> Ld. erről részletesen Kocsis Miklós – Kucsera Tamás: A kultúraigazgatás aktuális közjogi és közpolitikai kérdéseiről – a Magyar Művészeti Akadémia megjelenéséhez kapcsolódóan. In: Kocsis Miklós – Tilk Péter (szerk.): A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013.

<sup>2</sup> Ld. erről részletesen Tilk Péter: A művészet szabadságának szabályozási modellje az Alaptörvényben. In: Kocsis Miklós – Tilk Péter (szerk.): A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013.

kézirat lezárásáig – 2014. július 31-éig – bekövetkezett módosításait abból a szempontból, hogy az egyes módosítások mennyiben szolgálják az alkotmányos szinten nevesített köztestület feladatellátását, és az elvégzett módosítások elemzése milyen fejlődési ívet vetít előre a kultúraigazgatás magyarországi szabályozásának jövőjét tekintve.

## II. Az MMA tv. elfogadása

Az MMA létrehozásakor a kitűzött cél „egy, a Magyar Tudományos Akadémiához hasonló szerepkörű és súlyú művészeti köztestület”<sup>3</sup> megalapítása volt, hogy a művészet, illetve a kulturális életre fokozottan jellemző társadalmi felelősség, aktív szerepvállalás egy olyan garanciális infrastrukturális és személyi bázissal rendelkezzen, amely az e szektorban működők tevékenységét általánosan is segíteni tudja.

Ennek értelmében a jogalkotónak három nagyobb szabályozási szintet meghatározva kellett kijelölnie az új köztestület sajátosságait: a köztestület szakmai, illetve jogi-gazdasági szervezeti és működési kereteit kialakítva, valamint az államtól kiszervezett, az MMA által ellátandó közfeladatokat körülírva.

Az MMA *szakmai szervezeti-működési hátterét* a kulturális-művészeti potenciállal rendelkező, a meghatározott közfeladatok ellátását szolgáló személyi kör jelenti. A szakmai működést illetően a keretet a törvényben meghatározott jogosult kör adja, amennyiben „[a]z MMA-t a rendes és a levelező, valamint a pártoló és a tiszteletbeli tagok alkotják, akik a jelen törvényben meghatározott köztestületi jogukat közvetlen részvétel útján – e törvényben meghatározott módon – gyakorolják.”<sup>4</sup> Ennek a szervezeti struktúráját pedig a közvetlenül közfeladatok ellátását szolgáló testületek biztosítják (pl.: tagozatok, bizottságok, munkacsoportok, valamint a közgyűlés bizonyos esetekben<sup>5</sup>).

A *jogi-gazdasági szervezeti és működési keret* az MMA működésének kontrollját fejezi ki. E körbe sorolandó többek között a közgyűlés, az elnökség, a felügyelő testület, valamint a köztestület gazdálkodásában és adminisztratív működésében fontos szerepet betöltő Titkárság.

Az *MMA közfeladatainak* meghatározásakor a jogalkotónak a köztestület alapvető funkciójából kellett kiindulnia, hiszen az átruházott társadalmi célok elérésére alkalmazott állami eszközök nem megfelelő kijelölése magát a szervezetet tenné működésképtelenné. A továbbiakban, jelen fejezetben a meghatározott közfeladatok részletezésére térünk ki, mivel egyrészt ez az MMA létének alapja, másrészt a köztestület megalakulása óta eltelt idő alatt ezek csupán egyetlen alkalommal módosultak – így elmondható, hogy jelen katalógus a művészeti-kulturális szabályozás gerincének tekinthető.

Az MMA közfeladatainak jellegéből következően köztestület,<sup>6</sup> éppen ezért a létrehozásához legszükségesebb, garanciális elemeket törvényi szinten kell szabályozni.<sup>7</sup> A köztestület által megvalósítandó közfeladatokat törvényben (jelen esetben az MMA tv.) kifejezetten meg kell határozni, ezekkel a közfeladatokkal kapcsolatos állami hatásköröket azonban át is kell adni a köztestületnek.<sup>8</sup>

Az MMA hatáskörébe tartozó egyes közfeladatokat a törvény 4. §-ának (2) bekezdése taxatív módon sorolja fel, amelye az 1. § (1) bekezdés meghatározása szerint, az ott megjelölt nagyobb „csoportokba” oszthatóak.<sup>9</sup>

A közművelődés, mint általános közfeladat meghatározása e körben nem egyszerű, hiszen szinte valamennyi tevékenysége, közvetlenül vagy közvetve befolyással van magára a közművelődésre. Az egyes feladatok közül mégis a művészet megőrzése és köz-

<sup>6</sup> Ld. MMA tv. 1. §-ának (1) bekezdése: „A Magyar Művészeti Akadémia (a továbbiakban: MMA) az önkormányzás elvén alapuló köztestület, [...]”

<sup>7</sup> Vö. 22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127, 129. Illetve ld. még Kocsis – Kucsera: i. m. 14. o.

<sup>8</sup> Sárközy Tamás: Államszervezetünk potenciázavarai. HVG-ORAC, Budapest 2006. 119. o.

<sup>9</sup> Kocsis – Kucsera: i. m. 12. o.

<sup>3</sup> Az MMA tv. indokolása

<sup>4</sup> MMA tv. 1. § (2) bek.

<sup>5</sup> „Az MMA közgyűlése véleményt nyilvánít a művészeti élet, a művészet alapvető fontosságú kérdéseiben;” [MMA tv. 14. § e) pontja]

kinccsé tétele [MMA tv. 4. § (2) bek. *a*), *c*) és *j*) pontjai], illetve a közgyűjtemények biztosítása [4. § (2) bek. *i*) pontja] körébe tartozó tevékenységek a közelebből érintettek.

Az MMA közgyűjteményekkel kapcsolatos tevékenysége terén kiemelendő az MMA tv. 4. § (2) bekezdésének *i*) pontja, amely szerint a köztestület „művészeti könyvtárat és az MMA szervezetéről és működéséről szóló szabályzatban (a továbbiakban: Alapszabály) meghatározott dokumentációs központot működtet”.

A köztestület a művészet megőrzése és közkinccsé tétele kapcsán meghatározott tevékenységével „elősegíti a magyar és az egyetemes kultúra értékeinek érvényesülését, megóvását, új értékes alkotások megszületését” [4. § (2) bek. *a*) pontja], „hozzájárul a magyar művészeti hagyomány gondozásához és közkinccsé tételéhez” [4. § (2) bek. *c*) pontja], illetve „részt vesz a magyar kulturális értékek nemzeti nyilvántartásának megvalósításában” [4. § (2) bek. *j*) pontja].

Bár az oktatásigazgatást többen a kultúraigazgatástól elkülönítve jellemzik, azonban nem mehetünk el a tény mellett, hogy a kultúra és az oktatás óhatatlanul és szükségszerűen hatnak egymásra. Az MMA tv. célkitűzései között, az 1. § (1) bekezdésében is utal az oktatásra, illetve annak egy részszegezésére, a művészet oktatására. Így a köztestület „segíti a művészetoktatást és a művészképzést” [4. § (2) bek. *d*) pontja].

Az MMA-nak a különböző szervezetekkel való együttműködés nem csupán a közfeladatainak ellátása során kívánatos, hanem önálló közérdekű feladatként nevesíti a törvény a köztestület ez irányú köteletségét. Az MMA e téren „együttműködik a határon túli magyar művészeti szervezetekkel, és külföldi, hasonló rendeltetésű intézményekkel” [4. § (2) bek. *o*) pontja]. Az egyéb együttműködési irányok a hazai kulturális életben fellelhető partnerekre kiterjedő célokat tartalmaznak, így például a tudományos igazgatás terén „együttműködik [...] a Magyar Tudományos Akadémiával” [4. § (2) bek. *k*) pontja]. Másik iránya a hazai együttműködési céloknak a

más kulturális – főleg művészeti beállítottságú – szervezetekkel való kontakt kialakítása: „együttműködik a magyarországi országos művészeti szervezetekkel [...]” [4. § (2) bek. *k*) pontja], valamint „együttműködik az országos audiovizuális közszolgálati média-szolgáltatókkal” [4. § (2) bek. *l*) pontja].

Az MMA legmarkánsabb feladata kétségtelenül a művészeti igazgatás terén tanúsított tevékenysége. E szerint foglalkozik az MMA a művészettel, azon belül is „a különböző művészeti ágak művelése érdekében tagozatokat hoz létre és működtet” [4. § (2) bek. *g*) pontja]. Ehhez szorosan kapcsolódó, immár kissé a tudomány igazgatás felé tartó feladata a köztestületnek a művészet elemzése, azaz „figyelemmel kíséri a művészeti élet kérdéseit és meghatározó szellemi folyamatait, majd álláspontját, javaslatait a nyilvánosság elé tárja” [4. § (2) bek. *b*) pontja], valamint „támogatja az új összefüggéseket feltáró munkákat, illetve a szaktudományos és ismeretközlő kiadványok megjelenését, szaktudományos és ismeretközlő kiadványokat ad ki” [4. § (2) bek. *h*) pontja]. A művészet támogatása terén a következő feladatai vannak: „segíti a művészeti tárgyú tudományos tevékenységet” [4. § (2) bek. *e*) pontja], „pályázatok kiírásával, díjak és ösztöndíjak adományozásával ösztönzi a hazai művészeti életet” [4. § (2) bek. *f*) pontja].

Az MMA a magyar művészek (érdek)képviselője tárgyában is feladatokat lát el, konkrétan a köztestület „jogszabály vagy egyedi megkeresés, felkérés alapján képviseli a művészeket közfeladat ellátásában közreműködő különböző döntés-előkészítő, véleményező és egyéb testületekben, szervezetekben” [4. § (2) bek. *n*) pontja] és „gondoskodik a magyar művészeti élet alkotóinak személyes megbecsüléséről” [4. § (2) bek. *p*) pontja].

Ahogy már fent utaltunk rá, jelen közfeladatok meghatározása csupán egyetlen alkalommal módosult – a következőkben erről teszünk említést.

Az MMA tv. 4. § (2) bekezdésének *m*) pontja szerint a köztestület „támogathatja a külön-

böző művészeti ágak országos társadalmi szervezeteit”. Az MMA időközben felismer- te, hogy a köztestületi feladatellátás terén a művészeti társadalmi szervezetekkel való együttműködés egyik lehetséges formája a működési céljaik pénzügyi támogatása. Ennek értelmében az MMA kezdeményezte a megváltozott jogszabályi körülményekre való tekintettel annak a lehetőségét, hogy a Nemzeti Együttműködési Alap melletti egyedüli olyan forrás-újraelosztó testületként működhessen, amely az egyes művészeti ágakhoz kötődő szervezetek alapműködését is támogathatja; ezen törvénymódosítást a kormányzat is támogatta, így a 2012. évi XXXVIII. törvény 49. § (2) bekezdésének 2012. IV. 28-i hatályba lépéssel – módosítva az MMA tv. 4. § (2) bekezdésének *m*) pontját – sajátos és különleges jogként lehetővé teszi.<sup>10</sup> Ez után a megjelölt jogszabályhely a következők szerint határozza meg az MMA közfeladatát a támogatás tekintetében: „működési és programtámogatás nyújtásával támogathatja a különböző művészeti ágak országos civil szervezeteit”.

Megállapíthatjuk tehát, hogy az MMA létrehozásakor a jogalkotó a kiszervezett közfeladatok kodifikálásánál egy stabil, kellően széles keretet biztosított, és biztosít ma napig a köztestület, és közvetve a kulturális-művészeti élet autonómiájához.

### III. Az MMA konkrét állami szerep(át)vállalásának kezdete – az ún. kultúrstratégiai törvény

Több mint egy évvel az MMA tv. hatálybalépését követően a jogalkotó újabb jelentős lépésre szánta el magát: megállapította, hogy a köztestület kész feladatkörében érdemben bekapcsolódni, részt és felelősséget vállalni állami feladatok ellátásába(n). Ennek megvalósítása érdekében alkotta meg az Országgyűlés a Magyar Művészeti Akadémia kultúrstratégiai szerepének megerősítése érdekében szükséges törvénymódosításokról, valamint egyéb kulturális tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXXI. törvényt (a továbbiakban: kultúrstratégiai tör-

vény), amelynek célja az volt, hogy biztosítsa a köztestület hatékony működése érdekében szükséges feltételek.<sup>11</sup>

A jogszabályváltozással, 2013. január 1-jétől hatályos módon, a köztestület belső működésével összefüggő egyes kérdéseket rendezte a jogalkotó, az MMA művészeti-társadalmi súlyát erősítő több testületben képviseleti-delegálási jogot adott a köztestületnek, illetve a korábban csak lehetőségként biztosítható akadémikusi juttatásokat a jövőben már, mint ellátandó alapfeladatot határozta meg a törvénymódosítás.<sup>12</sup>

Az MMA belső működését érintő rendelkezések körében két markáns ügyben módosították az MMA tv.-t: a köztestületi tagság és a felügyelő testület vonatkozásában. A *tagság* szabályozásakor legelőször az MMA rendes tagjainak számát rendezte, amennyiben a létszámot 200 főben maximálta (Kultúrstratégiai törvény 18. §), e keret elérésére pedig, tagválasztást előírva, a 2012. december 31-ig tartó határidő kijelölésével adott haladékokat [23. § (1) bek.]. A köztestület megalakulásakor a törvényben érvényesített létszámkorlátozás alapvetően a minőségvédelmet volt hivatott biztosítani, azonban figyelemmel arra, hogy a megalakulást követően a köztestület érdemi működésének spektruma szélesedni látszik, elemi érdek a művészettársadalom reprezentatív jelenlétének a köztestület működésében való optimalizálása szükség és lehetőség szerint, ugyanakkor nem a minőség rovására.<sup>13</sup> Emellett, illetve ezzel összefüggésben a törvény utal az MMA Alapszabályára, amely azokat a további eljárási szabályokat (is) rögzíti, amelyek a tagságra vonatkozóan elengedhetetlenek. Így a 19. § (1) bekezdése alapján „[a] tagság jelen törvényben nem szabályozott feltételeiről és az ajánlás, valamint a választás részletes szabályairól e törvény keretei között az MMA Alapszabálya rendelkezik.” A *felügyelő testület*

<sup>11</sup> Vö. Kocsis – Kucsera: i. m. 15. o.

<sup>12</sup> Uo.

<sup>13</sup> Ld. a Magyar Művészeti Akadémia kultúrstratégiai szerepének megerősítése érdekében szükséges törvénymódosításokról, valamint egyéb kulturális tárgyú törvények módosításáról szóló T/9236. számú törvényjavaslat 16. §-ához fűzött indokolás

létjogosultsága a módosítást követően sem vált kérdésessé, azonban összetételében változásokat eszközölt a jogalkotó. Az MMA tv. elfogadásakor a felügyelő testületet a kultúráért felelős miniszter, az államháztartásért felelős miniszter, az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter, valamint az Országgyűlés kulturális ügyekért felelős bizottsága által kinevezett egy-egy, illetve az MMA magyar állampolgárságú tagjai közül a közgyűlés által választott egy tagja alkotta. Ezt a következőképpen módosította a törvény: „A felügyelő testület egy tagját a Kormány, egy tagját az Országgyűlés kulturális ügyekért felelős bizottsága nevezi ki és hívja vissza, további három tagját a közgyűlés választja és hívja vissza.” [20. §]. E változtatás indoka, hogy a kormány a továbbiakban a köztestületi vagyonkezelés és gazdálkodás ellenőrzését formalizált keretek között egyetlen delegált útján is megfelelően érvényesítheti.<sup>14</sup> Ezen felül pedig megszabta, hogy a közgyűlésnek egy tagot a rendes tagok közül kell választania.

Az MMA képviseleti-delegálási jogának expanziója során e törvény tette meg a kezdő lépéseket. Ennek értelmében az MMA elnöke tagja a Szent Korona Testületnek [3. §], valamint a Nemzeti Előadó-művészeti Érdekegyeztető Tanácsba történő egy fő delegálásával is képviseli magát a köztestület [5. § (3) bek. c) pontja].

Végül pedig az akadémikusi juttatások tekintetében a törvény – összhangban a Magyar Művészeti Akadémia tagjainak életjáradékáról szóló 427/2012. (XII. 29.) Korm. rendelettel – rendezi a havi életjáradék, valamint az özvegyi és árvaellátás kérdését<sup>15</sup> [19. § (1) bek.], az MMA elnökét és főtitkárát megillető díjazás, illetve javadalmazás mértékét [21. § (1) bek.], illetőleg a tisztségviselők Alap-

szabályban meghatározott díjazását [21. § (2) bek.].

A kultúrstratégiai törvény végrehajtásához kapcsolódóan alkotta meg a Kormány a 407/2012. (XII. 28.) Korm. rendeletet a Magyar Művészeti Akadémia kultúrstratégiai szerepének megerősítése érdekében egyes kormányrendeletek módosításáról, amelyben a törvényben foglalt delegálási jogkörökkel kapcsolatos részlet-szabályokat rögzítette. Ezekkel a delegálási lehetőségekkel a köztestület a partnereket nem kizorító módon, hanem legfeljebb „piaci részesedésüket” csökkentve, saját szerepét biztosítva jelenik meg a különböző testületekben.<sup>16</sup>

Az Alaptörvény rendelkezése okán az állam lehetővé tette, hogy a művészek autonóm módon szervezzék a művészeti közéletet: az MMA tv. a képviseleti jogokon túl, gyakorlati közfeladat-ellátási lehetőségeket is biztosít a művészeti köztestületnek (forrás felosztás, szakmai-művészeti programok megvalósítása, stb.). Ezeknek a lehívása a köztestületi belső struktúra, illetve az adminisztratív szerv működőképességének biztosítása után válhatott azonban lehetségessé.<sup>17</sup>

#### IV. Az MMA tv. 2012. és 2013. évi módosításai

A kultúrstratégiai törvényt követően 2012-ben, illetve 2013-ban csupán két MMA-t érintő törvénymódosítást jegyezhetünk. E két törvény ún. salátatörvényként érintette a köztestületet, leginkább apró korrekciókat tartalmazva.

A települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi XXXVIII. törvény rögzíti, hogy az MMA köztestület a vonatkozó törvényi feltételek teljesítésére tekintet nélkül közhasznú szervezetnek minősül [2012. évi XXXVIII. törvény 49. § (1) bek.], kifejezve ezzel is a köztestület létének legmarkánsabb jellemzőit. Ezen kívül

<sup>14</sup> Ld. a Magyar Művészeti Akadémia kultúrstratégiai szerepének megerősítése érdekében szükséges törvénymódosításokról, valamint egyéb kulturális tárgyú törvények módosításáról szóló T/9236. számú törvényjavaslat 18. §-ához fűzött indokolás

<sup>15</sup> Ld. még a 208/2013. (VI. 17.) Korm. rendelet a Magyar Művészeti Akadémia tagjainak életjáradékáról, valamint életjáradékban részesített tagjának elhalálása esetén megállapítható hozzátartozói ellátásokról 2014/1

<sup>16</sup> Kocsis – Kucsera: i. m. 16. o.

<sup>17</sup> Kocsis – Kucsera: i. m. 16. o.

fontos tény, hogy ezzel a rendelkezéssel a jogalkotó részben kivonta az MMA-t az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvény hatálya alól.

Az egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCLII. törvény MMA-t érintő rendelkezései közül az első a felügyelő testület összeférhetetlenségi szabályai körében tett bővítés, miszerint az elnökség közeli hozzátartozói és bejegyzett élettársai nem lehetnek a felügyelő testület tagjai [2013. évi CCLII. törvény 22. § a) pontja]. A másik fontos változás az MMA gazdálkodása kapcsán tett korrekció: a „gazdálkodó szervezet” szóhasználat helyébe „a polgári perrendtartásról szóló törvényben meghatározott gazdálkodó szervezetet (a továbbiakban: gazdálkodó szervezet)” kitétel lép, tágítva ezzel a gazdálkodó szervezetek tárgykörét [2013. évi CCLII. törvény 22. § b) pontja].

## **V. A művészi alkotómunka közösségi feltételeinek megerősítése: a 2014. évi X. törvény**

A kormány és a köztestület közötti egyeztetés-sorozat eredményeképpen megszülethetett a 1690/2012. (XII. 29.) Korm. határozat a Magyar Művészeti Akadémia kultúrstratégiai szerepének megerősítéséről, továbbá a 2014. évi X. törvény a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény módosításáról.

A kormányhatározat az MMA és a kormányzat közötti rövidtávú együttműködés tematikáját adta meg az alábbi kérdésekben: a Nemzet Művésze díj MMA keretei között történő megalapítása, a köztestület és más finanszírozási alapok közötti stratégiai együttműködés részletezése, valamint az MMA által létrehozni tervezett művészetelméleti módszertani kutatóintézet elhelyezése.

E célkitűzésekből a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény módosításáról szóló 2014. évi X. törvény az első 2014/1

kettőt be is építette az MMA tv.-be, de ezek mellett más téren is változásokat hozott a köztestület szervezetében. Így egységesítette a rendes és levelező tagi jogállást, bevezette a nem akadémikus köztestületi tagi státuszt, akadémikusi tagság biztosítása nem művész, művészetelméleti szakemberek számára – ezzel pedig létrehozta az MMA kilencedik tagozatát, a művészetelméleti tagozatot –, valamint különféle infrastrukturális fejlesztéseket eszközölt.

A *Nemzet Művésze díj* egy új állami elismerés, amit a jövőben az MMA ítél oda. Ennek keretében a magyar művészeti élet kimagasló teljesítményt nyújtó, leginkább elismert – megelőzőleg Kossuth-díjban részesített és 65. életévét, táncművész, valamint cirkuszművész esetében 50. életévét betöltött – képviselőinek személyes megbecsülése, méltó életkörülményeinek biztosítása céljából adományozható (MMA tv. III/A. Fejezet). Ez a változtatás a Nemzet Színésze cím, a Magyar Mozgókép Mestere díj és a Magyar Állami Operaház Mesterművésze díj egyidejű megszüntetését veti fel azzal, hogy e szakmai elismerésekben a Nemzet Művésze díj megalapításáig részesített személyek a Nemzet Művésze díjra megalapításától kezdődően jogosulttá válhatnak. Az említett szakmai elismerésekben részesítettek számára rendelkezésre álló költségvetési források MMA részére történő esetleges átcsoportosításának lehetőségét; ezzel a köztestület szolgáltatási profilja erősödne. Az új díj adományozása túlmutat a köztestület keretein, ugyanakkor mivel az új jogintézmény jól illeszkedik az MMA törvényben rögzített közfeladatainak ellátásához, a díj adományozásával kapcsolatos eljárás döntően az MMA szervezetére épül.

Az MMA a Nemzeti Kulturális Alap forrásainak felhasználásával kapcsolatos közreműködésének módjára; valamint a Nemzeti Kulturális Alap, a Magyar Nemzeti Filmalap Közhasznú Nonprofit Zrt., a Bethlen Gábor Alap, a Nemzeti Együttműködési Alap kulturális, továbbá a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap filmes pályázati forrásai terhére folyósított művészeti célú támogatásokat, a rendszerszerű műkö-

dés és együttműködési felületek kialakításának lehetőségére figyelemmel, az esetleges párhuzamosságok megszüntetése érdekében ír elő a kormányhatározat tárcaközi együttműködést is. Ebben a kétoldalú, de többszereplős tárgyalássorozatban a köztestület tovább erősítheti szakmai jelenlétét, delegáltakon, illetve közvetlenül felügyelt költségvetési forrásokon keresztül erősítheti pozícióit.

Itt elmondható, hogy az állami felügyelet alól minden a köztestülethez kerülő kompetenciával erősebb, aktívabb eszközrendszerrel bíró, autonómiáját a nem szimbolikus kérdésekben is megélt testületté válhat az MMA. Mivel e folyamat során korlátosan rendelkezésre álló állami-költségvetési forrásokról van szó a már korábban is működő intézmények, kormányzati és nem-kormányzati szereplők konkuráló új szereplőként tekintenek az MMA-ra.<sup>18</sup>

Ezen felül a 2014. évi X. törvény a hazai és határon túli művészeti és művészetelméleti szervezetekkel, intézményekkel összefüggő stratégiai megállapodás kodifikálásával egy újabb lépést tett művészszféra felé (MMA tv. 5/A. §). Hogy az MMA státuszának megfelelően tölthesse be szerepét, mint köztestület, fontos, hogy a művészeti élettel civil tevékenységi keretek között foglalkozó egyéb szervezetektől egyértelműen megkülönböztethető legyen; egyidejűleg kellő hangsúlyt kell kapnia azon feladatának, amiszert a köztestületi minőségéből fakadóan, mint közérdekű közfeladatokat ellátó szerv, elsősorban az MTA-val és a külföldi, hasonló rendeltetésű intézményekkel alakítson ki és ápoljon kiegyensúlyozott partneri viszonyt.<sup>19</sup>

A módosító törvény egyik legrelevánsabb hozadéka az MMA-nak az MTA-val egyenrangú státusza megteremtésének célját szem előtt tartó, a köztestületet alkotó rendes és levelező tagok közötti jogállásbeli különbségek megszüntetése. A szabályozás elemzése és értelmezése alapján megállapítható, hogy a jogalkotó a rendes és levelező, illetőleg a tiszteletbeli és

pártoló tagok jogállása között kívánt egyértelmű különbséget tenni.

Előbbi kettő – ti. a rendes és levelező tag – egyértelműen és kizárólagosan művészi kiválósága alapján nyerheti el a tagságot, ami az MMA Alapszabályának 17. §-a értelmében a „köztestületi tagság” összefoglaló fogalommal írható le. Az ezekbe a státuszokba tartozó személyek együttesen alkotják az MMA köztestületét. Megállapítható tehát, hogy a két tagi státus közötti a szabályozás sem felvételi eljárásrendbeli, sem művészeti kiválóságbeli különbséget nem tesz, a tárgyalt módosítás előtt kizárólag jogosultságaik között volt megfigyelhető eltérés. Ez a különbség három pontban ragadható meg: a) a levelező tagok létszámát a rendes tagokkal ellentétben nem tartalmazza garanciális jelleggel az MMA tv., b) a közgyűlésen a levelező tagokat nem illeti meg szavazati jog, és c) a tagválasztáson kizárólag a rendes tagok rendelkeznek az ajánlás jogaival.<sup>20</sup>

Ezeket a diszkrpanciát volt hivatott kiküszöbölni a módosítás, amelynek eredményeképpen a rendes, valamint a levelező tagok jogállása közötti különbség feloldódott, és – a dolog természetéből fakadóan helyesen – kizárólag az esetleges társadalmi elismertségben tükröződő minimális eltérésre korlátozódik.

Az MMA működésével összefüggésben tett módosítás – az MTA mintájára – a köztestület személyi állományának kibővítése a „nem akadémikus köztestületi tag” kategóriájával. Ez egyrészt jelentős mértékben szolgálhatja az MMA „társadalmatisításának” deklarált célját, valamint lehetőséget ad a még akadémikus szintet el nem érő művészek számára a köztestület munkájában való részvételre, hosszabb távon pedig az akadémikus-utánpótlásban is szerepet játszhat. Ennek értelmében a köztestület a nem akadémikus köztestületi tagok számára 2014. július 1. napjától biztosítja a felvételi kérelem benyújtásának lehetőségét. Nem akadémikus köztestületi tagként felvételét kérheti, aki DLA fokozattal, az MMA Alapszabályának 2.

<sup>18</sup> Kocsis – Kucsera: i. m. 17. o.

<sup>19</sup> Ld. a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény módosításáról szóló T/12976. számú törvényjavaslat 3. §-ához fűzött indokolás 2014/1

<sup>20</sup> Kocsis – Kucsera: i. m. 18. o.

számú mellékletében meghatározott művészeti szakmai vagy külföldi szakmai elismeréssel rendelkezik (MMA tv. 8/A. és 8/B. §).

Az MMA eddigi működésének tapasztalatait – így különösen a tagválasztási eljárások folyamatait – elemezve indokolt volt a művészettel magas szinten foglalkozó, ám nem művészi tevékenységet végző kiválóságok (kritikusok, művészeti közírók, művészetelméleti szakemberek) akadémiakussá válásának szabályait önálló tagozat keretei között rendezni. Így az MMA rendes tagja lehet az a személy (is), aki a művészeti tevékenységgel kapcsolatos korszerű elméleti álláspontok ismertetésével és közvetítésével, tendenciák megfigyelésével, garanciarendszerek kidolgozásával kimagasló eredményeket és széles körű társadalmi elismertséget ért el [MMA tv. 7. § (1a) bek.]. A *művészetelméleti* kérdésekkel (a művészeti tevékenységgel kapcsolatos korszerű elméleti álláspontok ismertetése és közvetítése, tendenciák megfigyelése, garanciarendszerek kidolgozása) az MMA, a *művészetudomány* (ún. Kunstwissenschaft, amely a művészet történetének eseményeiből absztrahálja és felmutatja a lényegét) tárgykörébe tartozókkal pedig az MTA foglalkozik; a két szervezet ekként határolja el a leendő akadémiikusokkal szembeni tartalmi kritériumrendszert is.<sup>21</sup>

## VI. Az MMA végső közjogi elismerése: az Alkotmánybíróság döntése

A közelmúltban megszületett MMA-val kapcsolatos alkotmánybírósági döntés azért lehet a téma szemszögéből releváns, mert ezzel a határozatával a taláros testület, mint „negatív jogalkotó” végleg lezárta az MMA köztestület körül megfogalmazott alkotmányosság vitákat.

A testület a 18/2014. (V. 30.) AB határozatában leszögezte, hogy az MMA közhatalmi jogköröket nem gyakorol ugyan, de a kulturális támogatások szétosztásával, kulturális

intézmények tulajdonlásával kapcsolatban olyan státuszt kapott és olyan döntéseket hoz, amelyek ténylegesen érintik a művészeti alkotás szabadságát.

Mindezen jogosítványoknak a művészeti alkotás szabadságát ténylegesen érintő jellegéből következően, az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésében foglalt követelménynek eleget téve, a köztestületi formában működő MMA-nak az Alaptörvény értékrendjét meg nem sértve, a művészeti alkotás szabadságát, sokszínűségét, irányzatait, áramlatait egyaránt védelemben kell részesítenie. Ezt a követelményt a törvényhozónak is tiszteletben kell tartania, maga a köztestület pedig szervezeti felépítése és működése során a művészeti tevékenység pluralizmusát kell, hogy tükrözze, illetve elősegítse. Az MMA-nak egyenlő esélyeket kell biztosítania a művészek számára az MMA-tagságra, és ezen keresztül arra is, hogy a művészeti életre befolyást gyakorolhassanak.

Mindezek mellett az Alkotmánybíróság művészet szabadsága alapjogát biztosító semlegesség és pluralitás érvényesülésére tekintettel szükségesnek látta alkotmányos követelmény meghatározását a Magyar Művészeti Akadémia tagságának mindenkori összetételére, illetve szervezetére és működésére vonatkozóan, amely alkotmányos követelményt magának az MMA-nak, illetve a jogalkotónak – akár a törvény esetleges módosítása, akár pedig a működés feltételeinek szabályozása során – a továbbiakban szem előtt kell tartania.

Az MMA az MTA-val egyenrangú státusza megteremtésének célját szem előtt tartva, 2014 közepére számottevő és megkerülhetetlen tényezőjévé vált a magyar művészeti életnek. Ennek szellemében az MMA társadalmasítását elősegítve a művészet minden szereplője felé nyitott a nemzeti kultúra fenntartása és fejlesztése érdekében. Az Alkotmánybíróság ezeknek az érényeknek, céloknak a helyeslése és elismerése mellett tört lándzsát jelen határozatával, amelyben az eljárás megszüntetéséről döntött, lezárva ezzel az MMA körüli alkotmányos vitákat.

<sup>21</sup> Ld. a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény módosításáról szóló T/12976. számú törvényjavaslat 5-6. §-ához fűzött indokolás 2014/1

## VII. Záró gondolatok

Az állami kulturális-művészeti intézményrendszer magyarországi helyzetét vizsgálva komoly előrelépésként rögzíthető, hogy 2011. augusztus 10. napján hatályba lépett az MMA tv., amelynek értelmében létrejöhett a köztestületi jogállású MMA. A törvény szellemében – és az Alaptörvény alapján – a Magyar Tudományos Akadémiához hasonló szerepkörű és súlyú köztestület alakult 2011. november 5-én, amely az önkormányzás elvén működő jogi személyként országos közfeladatokat lát el a kulturális értékek védelme és gyarapítása, a művészeti és történeti hagyományok megőrzése, a magas színvonalú művészi alkotómunka közösségi feltételeinek megerősítése, az alkotómunka szabadságának védelme, a magyar művészeti élet kimagasló teljesítményt nyújtó képviselőinek személyes megbecsülése érdekében.

Az MMA tv. eddigi módosításainak fenti vizsgálata alapján megállapítható, hogy a jogalkotó konzekvens módon, lépésről lépésre igyekezett biztosítani az MMA-nak a kulturális életben alkotmányos szervként

betöltendő szerepéhez igazodó feladat- és hatásköröket, valamint az ahhoz rendelt eszközöket. Rögzítendő, hogy a köztestület működésének megkezdése óta aktív, kezdeményező szerepet vállal a kultúraszervezés területén, és az ennek háttérét biztosító jogi szabályozás előkészítése vonatkozásában is.

A vázolt tendenciára figyelemmel – a tárgyalt AB határozat apropóján is – kiemelkedően fontosnak látszik az MMA alkotmányos működésének biztosítása, amely garanciája lehet annak, hogy a művészeti élet szabadságát az Alaptörvénynek megfelelően a köztestület működése is biztosítani tudja. A szabályozás elemzése arra enged következtetni, hogy szabályozó tevékenysége során mind a jogalkotó, mind működése során az MMA figyelembe vette-veszi azt az alkotmánybírói határozatból is fakadó követelményt, hogy az MMA működése során közös akaratból kulturális területen működő civil szervezetekkel együttműködjön, de más művészeti intézmények szervezeti-, illetve az egyes művészek autonómiája minden körülmények között érintetlen maradjon.

**Tilk Péter,**  
**tanszékvezető egyetemi docens**  
*PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék*

## **A helyi rendeletalkotás egyes kérdései a Kúria döntései tükrében<sup>1</sup>**

2012. január 1-től – az Alaptörvény hatálybalépésétől – az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának rendje is megváltozott: korábban akár alkotmányossági, akár törvényességi probléma merült fel egy helyi jogszabállyal kapcsolatban, megfelelő indítványra az Alkotmánybíróság járt el; 2012. január 1-től viszont a kizárólag alkotmányossági problémát hordozó esetekben létezik alkotmánybírói hatáskör a helyi joganyaggal kapcsolatban. A csak törvényességi, illetve alkotmányossági és törvényességi problémával egyaránt terhelt helyi rendeletet a Kúria, annak is az Önkormányzati Tanácsa vizsgálhatja felül. Ez az írás a Kúria elmúlt két és fél évben meghozott, önkormányzati rendeletek felülvizsgálatával kapcsolatos döntéseiből a helyi jogalkotás egyes kérdéseivel kapcsolatos megállapításokat kívánja tematizálva feldolgozni<sup>2</sup>.

### **I. A vizsgálati alap – a jogforrási hierarchia és egyes kivételek**

a) Az Alkotmánybíróság – és a Kúria – normakontroll eljárása a jogszabályi hierarchiára tekintettel épül fel. Ez azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintűvel, mivel az alkotmányellenességet (alaptörvényellenességet vagy törvényellenességet) eredményezne. Amennyiben tehát valamely jogszabály nálánál magasabb szintűvel ütközik, az alkotmányellenes, így azt az Alkotmánybíróság (Kúria) megsemmisíti. Bár az Alkot-

mánybíróság a jogrendszer, illetőleg a jogszabályok összefüggésének alkotmányosságát – a rá vonatkozó hatásköri szabályok szerint – nem vizsgálja,<sup>3</sup> a jogforrási hierarchia kérdése alkotmányossági kérdés. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a magasabb jogszabály későbbi rendelkezése – külön módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezés nélkül is – a korábbi jogszabály módosítását jelenti. A Kúria szerint „jogszabálysértő az az önkormányzati rendelet, amely más jogszabálynak az adott tárgykörre vonatkozó tiltó szabálya ellenére e tárgykörben szabályoz, vagy hatályban tart ilyen szabályozást”<sup>4</sup>.

b) A jogforrási hierarchia főszabálya alól azonban szűk körben azonban vannak kivételek, melyek nagyrészt az ebből a szempontból speciális jellegű önkormányzati rendeletekkel állnak kapcsolatban.

ba) Egyik ilyen kivételt eredményező jelenség lehet, hogy a magyar jogrendszer fejlődési iránya szerint perspektivikusan csökken a jogforrási hierarchia jelentősége. Ebből adódóan a szakirodalomban is megfogalmazódott követelmény, miszerint amennyiben a magasabb szintű jogszabály kibocsátója megsérti az alacsonyabb szintű jogszabály kibocsátójának a szabályozási jogkörét, akkor nem a jogforrási hierarchia alapján kellene megítélni az önkormányzati rendelet alkotmányosságát, hanem aszerint: a magasabb szintű jogszabály nem sértette-e meg a helyi önkormányzat alkotmányban, vagy törvényben kapott szabályozási jogkörét. Ez utóbbi esetben a magasabb szintű jogszabály alkotmányellenességének megállapítására volna lehetőség, tehát nem a jogforrási hierarchia alapján történne döntés.

bb) Másik problematikus része az elképzelésnek az lehet, hogy mi történjen abban az esetben, amikor a jogforrási hierarchia szerint az önkormányzati rendelet ugyan ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal, ám ez az ominózus jogszabály egy nálánál is magasabb szintűvel ütközik, mellyel a támadott önkormányzati rendelet teljesen összhang-

<sup>1</sup> Ez az írás a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

<sup>2</sup> Az írás jelentősen bővebb verziója olvasható Tilk Péter: A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai c. kiadványban. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014. Az írás nem szól – többek között – a végrehajtási rendeletek felhatalmazáshoz kötöttségének problematikájáról.

2014/1

<sup>3</sup> 988/B/1993. AB határozat. ABH 1999, 473, 474.

<sup>4</sup> Köf.5.073/2013/4. számú határozat

ban van. Ebben az esetben nyilván indokolatlan lenne az önkormányzati rendeletet megsemmisíteni a hierarchia sérelmére való hivatkozással. A jogforrási hierarchia figyelembe vétele itt tehát más szinten érvényesül, s nem csak a két, eredetileg a vizsgálatba vont jogszabály viszonyában történik a vizsgálat.

Fontos megjegyezni, hogy a Kúria gyakorlatában is előfordult ilyen eset. A Köf.5.059/2013/4. számú ügyben az Önkormányzati Tanács kimondta, hogy „*a normahierarchia alkotmányos rendjét figyelembe véve tehát jelen ügyben nem az Ör. jogszabályellenessége, hanem a Korm. rend. törvényellenessége merül fel*”. Erre figyelemmel az Önkormányzati Tanács nem semmisítette meg a vizsgált önkormányzati rendeletet.

bc) Formailag jogforrási hierarchia sérelmével jár, ám mégsem eredményez alkotmányellenességet az a jelenség, ha az önkormányzat rendelete valamely központi jogszabály által rendezett és bizonyos feltételek mellett lehetővé tett tevékenységgel szemben körülhatárolt területi kiterjedtséggel megszorító feltételeket állapít meg, anélkül, hogy a magasabb szintű jogszabály lehetőséget biztosító rendelkezéseinek érvényesülését általános jelleggel megakadályozná<sup>5</sup>. Az Alkotmánybíróság a 17/1998. (V. 13.) AB határozatában kimondta, hogy az adott ügyben alkotmányossági vizsgálat alatt álló önkormányzati rendelet nem az adott település egész területén rendelte megszorítólag alkalmazni a vizsgálat szempontjából szóba hozott törvény előírásait, hanem csak a képviselő-testület által szükségesnek ítélt közterületek mentén, s emiatt nem volt alkotmányellenes a szabályozás<sup>6</sup>.

Az Alkotmánybíróság 1991 óta következetes gyakorlata szerint ugyanis, ha valamely magatartást az országos szintű jogszabályok kifejezetten megengednek, akkor azt a képviselő-testület nem tilthatja meg az egész illetékességi területére kiterjedő érvénnyel. Annak azonban nincs akadálya, hogy az ön-

kormányzati 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 érvénnyel, szigorúbb korlátozást vagy tilalmat állapít meg, mint azt az országos hatályú jogszabály általános érvénnyel tette<sup>7</sup>.

c) A Kúria Önkormányzati Tanácsa rámutatott, hogy „*ha valamely fogalmat magasabb jogszabály meghatároz, akkor az adott szabályozási koncepciót érintően a helyi önkormányzat nem alkothat attól eltérő (szűkebb, vagy tágabb) fogalmat, mert ezzel a szabályozása szembekerül a más jogszabályéval, a jogszabállyal érintettek körében a jogalkalmazás során jogbizonytalanságot okoz*”<sup>8</sup>.

## II. Az önkormányzati döntések lehetséges típusai

A Kúria gyakorlatában felmerült, hogy az önkormányzat képviselő-testülete alkalmazhatja-e a rendeleten és a határozaton, mint aktustípuson kívül más, kötelező tartalmú döntéstípust. A konkrét esetben a szabályozás a rendeleten és a határozaton kívül még egy típust hozott létre, az alábbiak szerint:

„Az előterjesztés érdemében hozott döntés formája:

...

c) tájékoztató tudomásulvételére irányuló döntési javaslat esetén jegyzőkönyvben rögzített döntés.”

A Kúria megállapította, hogy a rendelet a „tájékoztatót” egyértelműen a döntési formák közé sorolta, azaz a „tájékoztató” – törvényi szabályokkal ellentétben – egy új döntési formáról rendelkezett, amely nem illeszkedett az önkormányzatok döntéshozatali mechanizmusába, illetve a törvényességi felügyeleti, valamint a döntések elleni jogor-

<sup>5</sup> 63/1991. (XI. 30.) AB határozat. ABH 1991, 406, 407.

<sup>6</sup> ABH 1998, 155, 157. 2014/1

<sup>7</sup> Az ezzel kapcsolatos gyakorlatra vonatkozó példákmal összefüggésben vö. 2219/H/1991. AB határozat. ABH 1992, 715, 716-718., valamint 958/H/1993. AB határozat. ABH 1994, 781, 784.

<sup>8</sup> Köf.5.073/2013/4. számú határozat

voslati rendszerbe sem<sup>9</sup>. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése, valamint az Mötv. 132. § (3) bekezdése (a kormányhivatal törvényességi ellenőrzési hatásköre kapcsán) csak a rendeletet és a határozatot nevesítik az önkormányzati döntések között<sup>10</sup>.

A Kúria igen fontos megállapítást tett, amikor kimondta, hogy „az önkormányzat döntéshozatali eljárásának meghatározása – s ezzel kapcsolatban fennálló önkormányzati autonómia – a demokratikus döntéshozatali mechanizmus jogszabályi (önkormányzati rendeletben történő) rögzítését jelenti, és *nem új döntési formát*. 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*”<sup>11</sup>, mivel az Mötv. a „rendelet” alkotmányossági és törvényességi kontrolljáról, valamint a „határozat” törvényszék előtti vizsgálatának kezdeményezéséről szól. A Kúria megállapította, hogy a döntési formák meghatározóak azok felülvizsgálhatóságát illetően is, ebből pedig az következik, hogy „a döntési formák meghatározása semmiképpen nem tekinthető törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyznak, erre az önkormányzat ún. eredeti rendeletalkotói jogköre nem terjed (nem terjedhet) ki”<sup>12</sup>. Korábban is jelezte ezt már a Kúria: „az Ötv. a képviselő-testület működésének szabályozása körében a testületi döntések két fajtáját, a rendeletet és a határozatot nevesíti”<sup>13</sup>.

### III. A kellő felkészülési idő követelménye

a) A Jat. 2. § (3) bekezdése értelmében „[a] jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre”. A Jat. hivatkozott szabálya az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése

szerinti jogállamiság-jogbiztonság elvének törvényi megfogalmazása<sup>14</sup>.

A Kúria figyelembe vette az ezzel kapcsolatos alkotmánybírói megállapításokat. „A tárgykörben folytatott gyakorlatában – elsőként a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában – az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a jogbiztonság követelménye azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatároznia, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megismerésére; a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire. (ABH 1992, 155, 157.) hangsúlyozta, hogy minden egyes jogszabály megalkotásánál, a jogszabályban foglalt rendelkezések jellegének, mennyiségének, valamint a jogszabály végrehajtására (vagy az önkéntes jogkövetésre) való felkészülést befolyásoló egyéb tényezők alapulvételével, esetleg kell vizsgálni a felkészülési idő hosszát. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során a kellő idő hiánya miatt akkor állapította meg valamely jogszabály alkotmányellenességét, ha az szerzett jogot korlátozott, a korábbihoz képest úgy állapított meg hátrányosabb rendelkezést, illetőleg oly módon hárított fokozott kockázatot a címzettekre, hogy a megismerés és a felkészülés lehetőségének hiánya sérelmet okozott az érintettek számára, akadályozta a jogalkalmazót a jogszabály alkalmazásában.” [összefoglaló jelleggel: 51/2010. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2010. 328, 331-333.] Az Alkotmánybíróság gyakorlatából egyértelmű tehát, hogy a felkészülési idő jogalkotói megtartása esetről esetre vizsgálandó. Önmagában a norma elfogadása és hatályba lépése közötti idő rövidege nem eredményez alkotmánysértést, csupán akkor állapítható meg, ha az egyben a jogbiztonság súlyos sérelmét jelenti, avagy a címzetti kör számára jelent a jogszabályhoz való alkalmazkodás súlyos sérelmet”<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> Köf.5.055/2012/8. számú határozat

<sup>10</sup> Vö. pl. Szabó Lajos: A második önkormányzati törvény új vonásai. Új Magyar Közigazgatás 2012/4. 36. o.

<sup>11</sup> Köf.5.055/2012/8. számú határozat

<sup>12</sup> Köf.5.055/2012/8. számú határozat

<sup>13</sup> Köf.5.036/2012/6. számú határozat 2014/1

<sup>14</sup> Köf.5.038/2013/3. számú határozat

<sup>15</sup> Köf.5.038/2013/3. számú határozat

b) Az Önkormányzati Tanács szerint a „felkészülési idő a kúriai normakontroll eljárások körében is hasonló tartalmat jelent: az önkormányzati norma akkor teljesíti a Jat. 2. § (3) bekezdése szerinti kritériumot, amennyiben a címzetteknek kellő idő áll rendelkezésükre ahhoz, hogy – jogkövetőként – magatartásukat a normához igazítsák. A kellő időtartam meghatározását sok egyéb szempont mellett gazdaságpolitikai, szervezési, adott esetben műszaki szempontok is befolyásolhatják, ezért csak a kirívóan sérelmes esetekben dönthet úgy a Kúria, hogy az önkormányzati jogalkotó a Jat. rendelkezéseibe ütközően döntött rendelete hatályba lépéséről.

A kifejtettek szerint a felkészülési idő törvényességének vizsgálata nem jelentheti annak az időtartamnak a vizsgálatát, amely az egyébként törvényesen kivetett adó elkerüléséhez lehet szükséges<sup>16</sup>.

c) A Kúria utal a Jat. 2. § (3) bekezdésében foglalt szabályra, mely szerint „[a] jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre”.

Az Önkormányzati Tanács kimondta, hogy a „Jat. hivatkozott szabálya az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság-jogbiztonság elvének törvényi megfogalmazása. Az Alkotmánybíróság kiterjedt gyakorlata értelmében a felkészülési idő egyik legfontosabb kritériuma az, hogy a címzettek időben és az önkéntes jogkövetés szándékával megismerhessék a jogi norma tartalmát annak érdekében, hogy reális lehetőségük legyen az abban foglaltakhoz igazítani magatartásukat. Annak eldöntése, hogy a jogszabály alkalmazásához reálisan mennyi időre van szükség a jogalkotó felelősségteljes döntése, elsődlegesen nem alkotmányossági kérdés. Mivel az időtartam meghatározását sok egyéb szempont mellett gazdaságpolitikai, szervezési, adott esetben műszaki szempontok is befolyásolhatják, ezért az Alkotmánybíróság gyakorlatában csak a kirívóan sérelmes esetekben döntött a jogállamiság-jogbiztonság sérelmének megállapítása mellett a vizsgált jogszabály megsemmisítéséről.

<sup>16</sup> Köf.5.038/2013/3. számú határozat 2014/1

Az Önkormányzati Tanács nem lát okot arra, hogy e gyakorlattól eltérjen<sup>17</sup>.

#### IV. A normatartalom világo sságának kérdése

A Jat. 2. § (1) bekezdése szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie, a (4) bekezdés b) pontja szerint pedig a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály illeszkedjen a jogrendszer egységébe. Az önkormányzati rendelet az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése szerint jogszabály. Az Alaptörvény indítványozó által hivatkozott 32. cikk (3) bekezdés szerint az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes<sup>18</sup>.

a) Mivel a normavilágo sság, egyértelműség stb. követelménye nem csak a jogbiztonság elvéből, hanem közvetlenül a Jat.-ból is következik, a Kúria e kérdéskörrel is érdemben foglalkozhat. A Kúria szerint a Jat. értelmében „az önkormányzati jogalkotók számára törvényi előírassá vált a jogállamiság, jogbiztonság alkotmányos elvéből levezetett normavilágo sság, korábban alkotmányos követelménye. Az Alkotmánybíróság kidolgozta a normatartalmak jogbiztonsággal 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 normavilágo sság elveit az önkormányzati rendeletekkel szemben érvényesítse<sup>19</sup>”.

b) Az Alkotmánybíróság gyakorlatát követve<sup>20</sup> mutatott rá a Kúria, hogy „egy adott

<sup>17</sup> Köf.5.001/2013/6. számú határozat

<sup>18</sup> Köf.5.071/2012/8. számú határozat

<sup>19</sup> Köf.5.015/2012/6. számú határozat

<sup>20</sup> Az azonos szintű jogszabályok közötti ütközéssel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ilyen esetekben pusztán az ebből eredő jogbiztonság sérelemre nem alapozható az alkotmányellenesség megállapítása, vagyis az azonos szintű normák ütközésének tartalmi alkotmányellenességgel is kell párosulnia ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság normakontroll eljárásában felülvizsgálhatók legyenek és megsemmisíthetők legyenek [35/1991. (VI. 20.) AB határozat]. Az ugyanazon törvényen belüli ellentétes

önkormányzati rendeleten belüli vélt vagy valós ellentmondás nem eredményez törvénysértést akkor, ha a jogi szabályok közötti kollízió jogalkalmazói jogértelmezéssel feloldható. Ugyanakkor törvénysértő – a Jat. 2. § (1) bekezdésébe foglalt világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom követelményébe ütközik – az önkormányzati rendeleten belüli kollízió, ha jogértelmezéssel az ellentmondást nem lehet kiküszöbölni, vagy akkor, ha az ellentmondásban álló rendelkezések valamelyike egyben magasabb jogszabályba is ütközik<sup>21</sup>.

c) Megállapította a testület a Jat. sérelmét abban az esetben, amikor a rendelethez csatolt szabályozási tervlapok alapján nem volt megállapítható teljes bizonyossággal, hogy azok melyik melléklet részét képezik. A címzettek számára az értelmezést tovább bizonytalanította, hogy a szabályozási tervlap a „jóváhagyandó dokumentáció” megjelöléssel volt ellátva, tehát egy döntés előtti állapotra utalt<sup>22</sup>. Mindez pedig sértette a Jat. 2. § (1) bekezdéséből eredő világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom követelményét, különös tekintettel arra, hogy „ezek az adott település és környezete fejlődését, a településen élők, ott-tartózkodók életkörülményeit hosszabb időszakra döntően befolyásolják”<sup>23</sup>.

d) Adott ügyben, a vizsgált, szociális tartalmú rendelet tizenhat soros mondatot tartalmazott „a lakással összefüggő emberi méltóságot csorbító körülmények kizárása érdekében. Ennek keretében előírja pl., hogy nem állhat fenn olyan körülmény, mely a családi élettel kapcsolatos és a gyermek személyiségfejlődése szempontjából döntően meghatá-

rozó szocio-kulturális mindennapi mikro-környezetben’ veszélyeztetettséget idéz elő, akadályozza többek között a gyermekek önbecsülésének és személyiségük szabad kibontakozását, az öngondoskodás kialakításának megteremtését”.

A Kúria kimondta: „a gyermekek védelme mind a jogalkotás, mind pedig a jogalkalmazás egyik fő célkitűzése. A jövő generáció életfeltételeinek biztosítása, továbbá az emberi méltóság védelme Alaptörvényből eredő feladat”. A vizsgált rendeleti szabályokról a Kúria Önkormányzati Tanácsa azt állapította meg, hogy e szabályösszesség – mint az aktív korúak ellátása illetve a lakásfenntartási támogatás feltétele – sérti a megfelelően érthető és értelmezhető, világos normatartalom Jat. 2. § (1) bekezdésébe írt feltételét, e rendelkezésekből jogszabályból következő címzetti magatartások nem állapíthatók meg<sup>24</sup>.

e) Konkrét ügyben egyértelműen megállapítható volt az is, hogy az önkormányzati rendelet vizsgált rendelkezései olyan fogalomkészletet (pl. „pótelőírányzat”, „féléves tájékoztató rendelet-tervezeti”) alkalmaztak, amely a hatályos szabályozás viszonylatában nem értelmezhető, ezért a szabályozás a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglaltakkal is ellentétes volt<sup>25</sup>.

f) Előfordult olyan eset, amikor szabálysértési előírások között a tényállás már nem volt hatályban, csak a jogkövetkezményeket tartalmazó rendelkezés. (Megjegyzendő, hogy a korábbi, „tiltott, közösségellenes” szabályok hatályon kívül helyezésekor is alkalmazta több önkormányzat azt a megoldást, hogy csak a tényállást, vagy csak a szankciót törölte). A Kúria szerint az ilyen megoldás „értelmezhetetlen, hatályban tartása sérti a jogbiztonságot”<sup>26</sup>.

g) Sérti a Jat. 2. § (1) bekezdését az is, ha a hatályos önkormányzati rendelet olyan más jogszabályra utal, amely már nincs hatályban,

szabályozás azonban – különösen ha az a címzettek, az érintettek, a kötelezettek eltérő körére vonatkozik – már olyan fokú jogbizonytalanságot jelent, amely alkotmányellenes. Az anyagi alkotmányvétség, az alapjogi jogsértés itt ugyanis önmagában annak következtében megállapítható, hogy az érintett állampolgároknál olyan fokú jogbizonytalanságot eredményezhet, amely kötelezettségeik teljesítését kiszámíthatatlanná, félreérthetővé és bizonytalaná teszi [21/1993. (IV. 2.) AB határozat].

<sup>21</sup> Köf.5.017/2013/3. számú határozat

<sup>22</sup> Köf.5.002/2012/13. számú határozat

<sup>23</sup> Köf.5.002/2012/13. számú határozat

2014/1

<sup>24</sup> Köf.5.051/2012/6. számú határozat

<sup>25</sup> Köf.5.067/2012/4. számú határozat

<sup>26</sup> Köf.5.073/2013/4. számú határozat

vagy hatályban van ugyan, de már nem az utalás szerinti tartalommal<sup>27</sup>.

h) Az önkormányzati jogalkotás számára is hasznosítható lehet a normavilágossággal kapcsolatos néhány, korábbi alkotmánybíró-sági megállapítás<sup>28</sup>:

- A jogbiztonság – az Alkotmánybíróság értelmezésében – az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek. A kiszámíthatóság és előreláthatóság elvéből a büntetőjogban közvetlenül is levezethető a visszamenőleges hatály tilalma, de különösen az ex post facto jogi rendezés, valamint az analógia alkalmazási tilalma.

- A jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály (azaz önkormányzati rendelet is), csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992. 77., 84-85.]

- A jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely egyebek között megköveteli, hogy

- az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák,

- meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásához tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettségeket, illetőleg valamely jogszerező magatartást visszamenőleges érvénynyel ne minősítsenek jogellenesnek.

[25/1992. (IV. 30) AB határozat, ABH 1992. 131., 132.]

- A világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely a jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. [26/1992. (IV. 30) AB határozat, ABH 1992. 135., 142.]

- A jogállam mind a természetes, mind a jogi személyektől megköveteli a törvényesen kihirdetett jogszabályok ismerését, és az azokkal összhangban álló magatartást, s mindezek garanciájaként érvényre juttassa azt az elvet: a jogszabály nem ismerése senkit sem mentesít jogellenes magatartásának következményei alól. A demokratikus jogállam kellő törvényi garanciákkal megteremti annak reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a reájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket, s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani. Ilyen garancia az a szabály, amelynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozza, ha a jogalkotásról szóló törvény nem tartalmazná az idézett szabályt, az akkor is levezethető lenne az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből. [28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992. 155., 156.]. Ez az elvárás az önkormányzati rendeletekre nézve is irányadó.

- Az ugyanazon törvényen belüli ellentétes szabályozás – különösen, ha az a címzettek, az érintettek, a kötelezettek eltérő körére vonatkozik – már olyan fokú jogbizonytalanságot jelent, amely alkotmányellenes. Az anyagi alkotmány sértés, az alapjogi jogsértés itt ugyanis önmagában annak következtében megállapítható, hogy az az érintett állampolgároknál olyan fokú jogbizonytalanságot eredményezhet, amely kötelezettségük teljesítését kiszámíthatatlanná, félreérthetővé és bizonytalaná teszi. [21/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993. 172., 180.]

- A jogállamiság nem merül ki bizonyos szervezeti keretek létrehozásában, hanem

<sup>27</sup> Köf.5.010/2013/4. számú határozat

<sup>28</sup> Vö. Kiss László: A Magyar Köztársaság jogforrásai és jogforrási rendszere. In. Kiss László – Gyergyák Ferenc – Orova Márta (szerk): Az önkormányzati rendeletalkotás (rendeletszerkesztés) elvi, gyakorlati és módszertani kérdései (Útban Európa felé). MKI, Budapest, 2004. 23. o-tól.

magában foglalja a különböző szervek – így a helyi önkormányzatok – hatékony működésének követelményét, amely elképzelhetetlen a rendeletszerkesztés és rendelet-előkészítés egyfajta racionális rendje nélkül. [42/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 185., 186.]

- Következetes az alkotmánybírói gyakorlat a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994. 316., 324.]

- Adott esetben nem csupán a kihirdetés napján történő, de a visszamenőleges érvényű hatálybaléptetés sem alkotmányellenes. Ez a helyzet a kizárólag jogot megállapító, jogot kiterjesztő, kötelezettséget enyhítő, vagy más, a jogszabály valamilyen címzettje számára a korábbi jogi szabályozásnál egyértelműen előnyösebb rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok esetében. [28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992. 155., 158.]

- A jogbiztonság szabálya az alábbi rész-kötelezettségeket hárítja a jogalkotó szervekre: a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon

a) a jogszabály szövegének megszerzésére (akár úgy, hogy az érintett előfizet a hivatalos lapra, akár úgy, hogy annak egyes számait a szükséghez képest megvásárolja) és áttanulmányozására (ideértve bonyolultabb jogszabályok esetében az illetékes hatóságtól történő felvilágosítás-kérést is);

b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez (ideértve szükség esetén a jogszabály szerzett továbbképzés keretében való alapos megismerést, a felmerülő jogszabályértelmezési problémák tisztázását, a jogszabály végrehajtásához szükséges nyomtatványok, űrlapok beszerzését vagy előállítását, a zökkenőmentes végrehajtás személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodást);

c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz. [28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992. 155., 157.]

- Azt törvényben – még kevésbé alkotmánybírói határozatban – nem lehet általános érvénnyel meghatározni, hogy mennyi a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges „kellő idő”, amit a jogszabály kihirdetése és hatálybaléptetése között feltétlenül biztosítani kell. [28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992. 155., 158.]

- Az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította, hogy a szabály alkalmazására jogszabályban előírt határidő leltével, azzal, hogy a kifejezetten hatályon kívül nem helyezett jogszabályi rendelkezések teljességbe mentek, már nincs mód arra, hogy a jogalanyok a jogszabályi rendelkezés alapján jogot szerezzenek, a jogszabály lényegében hatályát veszítette. [1339/B/1990. AB végzés, ABH 1991. 906.; 298/B/1994. AB határozat, ABH 1994. 700.; 880/B/1992. AB végzés, ABH 1996. 804-806.]” [670/B/1997. AB határozat, ABH 1999. 600., 603.]

- Nem alkotmánybírói feladat a jogalkotó fogalmazási stílusának és szövegszerkesztési módszereinek a minősítése. A jogi szabályozás technikája önmagában nem alkotmányossági kérdés. [167/B/1991. AB határozat, ABH 1991. 622., 624.]

- Igaz ugyan, hogy a magasabb szintű szabály későbbi rendelkezése, a lex posterior, derogat priori - elv alapján a korábbi jogszabály módosítását jelenti. A törvény szigorúbb rendelkezése a vele ellentétes korábbi szabályt lerontja. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban a jogelméleti állítás helyessége ellenére az a jogalkotói gyakorlat, amely a jogszabály megalkotásánál nem gondoskodik az új szabállyal ellentétes rendelkezések kifejezett hatályon kívül helyezéséről, vagy módosításáról, nem elégíti ki a jogbiztonság követelményét. A jogbiztonság megköveteli ugyanis, hogy mind a jogalkalmazó, mind pedig az állampolgár mindenkor ismer-

hesse a hatályos jogot. Nem elfogadható, ha valamely rendelkezés hatályos szövegét csak a teljes hatályos joganyag sokrétű egybevetése alapján lehet megállapítani. [11/1994. (III. 2.) AB határozat, ABH 1994. 399., 401.]

- Ahhoz, hogy a jogszabály felhatalmazás alapján alkotmányosan nyerjen meghozatalt, elegendő, ha meghozatalakor arra vonatkozólag a jogalkotó felhatalmazással rendelkezett. A felhatalmazást adó jogi norma megszűnte a már alkotmányosan megalkotott végrehajtó szabályt nem teszi alkotmányellenessé. [507/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 527., 527-528]

- A jogállamiság elvéből folyó egyik alapvető követelmény, a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat. ABH 1991. 454. 456.]

- Ha egy jogszabály tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbítja a jogbiztonságot. [1160/B/1990. (AB határozat, ABH 1993. 607., 608.]

- A jogszabály visszamenőleges hatálya csak akkor eredményezi egyszersmind a jogbiztonság sérelmét is, ha visszamenőlegesen kötelezettség megállapítására is sor kerül [4/1992. (I. 28.) AB határozat].

- A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelőséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg. [7/1992. (I. 30.) AB határozat]

## V. A magasabb szintű előírások megismétlése

a) A helyi rendeletalkotással összefüggésben már az Alkotmánybíróság gyakorlatában is kérdés volt, hogy lehetséges-e megismételni a magasabb szintű jogszabály előírásait. Amíg a(z új) Jat. ezt nem tiltotta kifejezetten, az Alkotmánybíróság ezt a gyakorlatot elfogadta azzal, hogy a magasabb szintű normából való átvétel nem eredményezheti annak megváltoztatását, azaz például felsorolás önkényes szűkítését vagy bővítését. A Kúria vizsgálatánál azonban már a Jat.-hoz kell igazodni, ennek 3. §-ának utolsó mondata pedig kimondja, hogy „a jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes”<sup>29</sup>.

Mivel az önkormányzati rendelet az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében más jogszabállyal nem lehet ellentétes [Alaptörvény T) cikk], ezért a Jat. hivatkozott rendelkezése értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabály – ideértve az önkormányzati rendeleteket is – rendelkezését főszabály szerint „a jogellenesség kockázata nélkül nem ismételtető meg”<sup>30</sup>.

b) Ennek merev betartása azonban gyakran értelmezési nehézségeket okozhat, a rendelet megértéséhez ugyanis – ilyen esetben – ismerni kell a magasabb szintű jogszabály tartalmát is. A Kúria emiatt kimondta, hogy „a Jat. 3.§-ának helyes értelmezése szerint *e tilalom a magasabb jogszabályban foglaltak szó szerinti átvételére vonatkozik, de nem vonatkozhat olyan esetre, amikor az adott jogszabály belső koherenciájának a fenntartása végett e jogszabály magasabb szintű jogszabály tartalmát is érintően rendelkezik.* Egy ilyen általános – a tartalmat általában érintő – átvételi tilalom az önkormányzati jogalkotást ellehetetlenítené, az érthető és mindenki számára értelmezhető normatartalom követelményével ellentétes helyi jogalkotást eredményezne. A Jat. 3. §-a

<sup>29</sup> Vö. pl.: Köf.5.031/2012/11. számú határozat

<sup>30</sup> Köf.5.030/2013/4. számú határozat; Köf.5.073/2013/4. számú határozat

az ismétlést, azaz a szó szerinti átvételt tiltja”<sup>31</sup>. A mechanikus ismétlés törvényellenessége mellett a belső koherencia, *a norma bárki általi értelmezhetősége* indokolhat szövegszerű ismétlést, amely ezért nem vezet(het) az önkormányzati rendelet törvényellenességére<sup>32</sup>. „Az ún. vegyes jogszabály-szerkesztési megoldás – tehát ahol a jogszabály rendelkezéseinek megismétlése nem vezet az önkormányzati rendelet jogellenességére – a Kúria jogértelmezési gyakorlata szerint abban az esetben törvényes, amennyiben azt az értelmezhetőség, azaz a jogbiztonság feltétlenül megköveteli”<sup>33</sup>. „Ebből következően ha az érintett önkormányzat más jogszabály szövegét akarja rendeletébe beépíteni, ezt a törvényhely pontos megjelölésével teheti meg”<sup>34</sup>.

c) Arra azonban nincs lehetőség, hogy a rendelet magasabb szintű jogszabályok egyes rendelkezéseiből összeszerkesztve alkosson egy új rendeletet, amelyhez – felhatalmazás nélkül – helyi szabályokat kapcsol. Konkrét ügyben az is megállapítást nyert, hogy még a helyi szabályozásként feltüntetett rendelkezések egy része is törvényi alapú volt<sup>35</sup>, ráadásul egyes törvényi szabályokat helyesen vett át, másokat átfogalmazott. Az Önkormányzati Tanács kimondta, hogy jogbizonytalanságot eredményez a helyi rendeletalkotásként feltüntetett szabályozás (akár eltérő tárgyi hatállyal) törvényi szabály szó szerinti átvétele<sup>36</sup>.

d) *Bizonyos esetekben azonban az átvétel és a megismétlés kifejezetten tiltott, és így semmilyen esetben sem alkalmazható.* Az értelmező rendelkezéseket érintő ismétlésre vonatkozóan a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (Jszt.) 70. § (1) bekezdés akképpen rendelkezik, hogy: „Felhatalmazás alapján kiadott jogszabály tervezetében alkalmazott fogalom a felhatalmazó rendelkezést tartalmazó jogszabályban értelmezett fogalomtól eltérően nem értelmezhető, és az értelmező rendelkezés nem ismételtető meg”<sup>37</sup>.

zést tartalmazó jogszabályban értelmezett fogalomtól eltérően nem értelmezhető, és az értelmező rendelkezés nem ismételtető meg”<sup>37</sup>.

## VI. Jogalkotási mulasztás és a kormányhivatal vezetője általi rendeletpótlás

a) Az Möt. az Alaptörvényen túl is rendezi a helyi jogalkotás elmaradásának jogkövetkezményeit abban az esetben, ha a rendeletalkotás az önkormányzat törvényi kötelezettsége lett volna.

b) A Jat. 5. § (4) bekezdése szerint a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik. A felhatalmazás alapján kötelezően megalkotandó önkormányzati rendelet hiánya a helyi önkormányzat törvényen alapuló szabályozási kötelezettségének elmulasztását eredményezi<sup>38</sup>.

c) A mulasztás tekintetében a Kúria abból indult ki, hogy önkormányzat legfontosabb közhatalmi tevékenysége a rendeletalkotás, az önkormányzati autonómia a rendeletalkotás útján teljesebben ki<sup>39</sup>. A helyi önkormányzatok ún. eredeti jogalkotói hatáskörükben, másrészt törvény felhatalmazása alapján alkotnak rendeletet. „A törvény felhatalmazása alapján történő rendeletalkotás sajátja, hogy a törvény által meghatározott keretek között az önkormányzatok szabadon rendelkezhetnek. Ez utóbbi esetben egyes tárgyak szerint az önkormányzatok eldönthetik, hogy alkotnak-e rendeletet (pl. a helyi adók körében), más felhatalmazások szerint azonban kötelező rendeletet alkotni, kötelező a törvény végrehajtásához szükséges helyi szabályok meghatározása”<sup>40</sup>. A Kúria szerint e körbe

<sup>31</sup> Köf.5.056/2012/5. számú határozat;  
Köf.5.039/2013/4. számú határozat;  
Köf.5.057/2013/8. számú határozat;

Köf.5.073/2013/4. számú határozat

<sup>32</sup> Köf.5.057/2013/8. számú határozat

<sup>33</sup> Köf.5.056/2012. számú határozat,

Köf.5.030/2013/4. számú határozat

<sup>34</sup> Köf.5.042/2013/5. számú határozat

<sup>35</sup> Köf.5.039/2013/4. számú határozat

<sup>36</sup> Köf.5.039/2013/4. számú határozat  
2014/1

<sup>37</sup> Köf.5.073/2013/4. számú határozat

<sup>38</sup> Köm.5.084/2012/3. számú határozat. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából is ez következett, vö. Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése. Pécs, 2005, 204. o.

<sup>39</sup> Köm.5.009/2013/3. számú határozat;  
Köf.5.042/2013/5. számú határozat

<sup>40</sup> Köm.5.009/2013/3. számú határozat;  
Köf.5.042/2013/5. számú határozat

tartozik az Áht. 91. § (1) bekezdés utolsó mondata, amely szerint „[a] képviselő-testület a zárszámadásról rendeletet alkot.”

A Kúria megállapította, hogy „a *törvényi felhatalmazás által kötelező rendeletalkotás elmulasztása – adott esetben – a közügyek intézésének akadályá lehet az adott településen, a rendelet meg nem alkotása a helyi választópolgárok jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintheti* (pl. a szociális törvényben foglalt egyes felhatalmazások nem teljesítése a szociális ellátásokhoz való hozzáférésre közvetlenül kihat)”<sup>41</sup>.

d) *Sajátos helyzete van viszont némileg a költségvetési rendelet megalkotása elmulasztásának.* Etekintetben is az önkormányzati autonómiából indult ki a Kúria, és rögzítette, hogy „a helyi önkormányzat autonómiájának Alaptörvényen alapuló legfontosabb megnyilvánulása a jogalkotási jogkör, ezen belül pedig költségvetésének – a következő költségvetési év gazdálkodási tervének – tartalmi meghatározása, és annak önkormányzati normaként való elfogadása. Ekként tehát meg kell állapítani azt, hogy a költségvetési rendelet megalkotása közvetlenül az Alaptörvényre visszavezethető jogalkotási felhatalmazást jelent, e norma tartalmánál fogva nem szabályozandó ’helyi társadalmi viszony’ és kifejezetten nem származékos jogkörben megalkotott norma. Az önkormányzati autonómia védelme tehát ebben a körben ehhez igazodó kell legyen”<sup>42</sup>. „Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése nem hagy kétséget afelől, hogy a helyi önkormányzatok az autonómiájukba tartozó jogukat törvényi keretek között gyakorolhatják. A költségvetés – gazdálkodási terv – kialakítása és elfogadása ezért a tartalom meghatározás autonómiája mellett egyben rendeletalkotási kötelezettség is a települési önkormányzat számára”<sup>43</sup>. „A helyi önkormányzat számára a költségvetés megalkotása autonómiájához tartozó jog, ugyanakkor az Áht.-ből és a Hatásköri törvényből eredően törvényi kötelezettség is”<sup>44</sup>. A költségvetési rendelet megalkotásának elmulasztása esetén ugyanis a Kúria megállapítja a jogalkotási kötelezettség elmulasztását,

azonban nem kötelezi az érintett önkormányzatot a rendelet pótlására, mivel az utóbb megalkotandó zárszámadási rendelet alkalmas arra, hogy az önkormányzat gazdálkodásának célszerűségét és törvényességét igazolja<sup>45</sup>. A Kúria – másik döntésében – rámutatott: „az Alkotmánybíróság – korábbi hatásköre alapján – vizsgált mulasztásban megnyilvánuló törvénysértést önkormányzati zárszámadási rendelet meg nem alkotása miatt. Az e tárgyban született 62/1994. (XII. 24.) AB határozat (ABH 1994, 475.) és a 9/1995. (II. 22.) AB határozat (ABH 1995, 455.) az Ötv. és az Áht. – akkor hatályos, de tartalmában a jelenleg hatályossal rokon szövege alapján – megállapította, hogy a törvényi rendelkezések értelmében kétségtelen, hogy a helyi önkormányzatok költségvetése az állambáztartás rendszerébe tartozik, annak részét alkotja. Az Áht. pedig kötelezően előírja, hogy az önkormányzatok költségvetését, valamint a költségvetés végrehajtására vonatkozó zárszámadást önkormányzati rendeletben kell megállapítani. Az Áht. tehát a szóban forgó tárgy körök tekintetében egyértelműen szabályozási kötelezettséget határoz meg. Arra is utalt, hogy az önkormányzatok szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy a zárszámadási rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzze. Az önkormányzat a törvény által kötelezően meghatározott feladat- és hatáskörében köteles eljárni, s ez vonatkozik a jogalkotási kötelezettségére is”<sup>46</sup>. A Kúria a fenti indokok alapján megállapította, hogy az adott önkormányzat nem tett eleget az Áht. 91. § (1) bekezdésből eredő szabályozási kötelezettségének, mert a költségvetés végrehajtására vonatkozó zárszámadási rendeletét nem alkotta meg. A Kúria kimondta: „a zárszámadási rendelet meg nem alkotása miatti mulasztás bár nem az Infotv. rendelkezésein alapul, de kétséget kizáróan sérülnek a közhatalmi szervek működésének transzparenciáját előíró rendelkezések akkor, ha az önkormányzat a mindenki számára hozzáférhető és megismerhető zárszámadásról szóló rendeletben nem

<sup>41</sup> Köm.5.009/2013/3. számú határozat

<sup>42</sup> Köm.5.072/2013/3. számú határozat

<sup>43</sup> Köm.5.072/2013/3. számú határozat

<sup>44</sup> Köm.5.072/2013/3. számú határozat 2014/1

<sup>45</sup> Köm.5.072/2013/3. számú határozat. Vö. még: Bokros Andrea Erzsébet: A Kúria normakontroll tevékenysége az önkormányzatok gazdálkodását érintő helyi rendeletek vizsgálata tükrében. Jegyző és Közigazgatás, 2014/2. 45. o.

<sup>46</sup> Vö. pl. Köm.5.060/2013/5. számú határozat

*száamol el* – az Áht. 89. § (2) bekezdése szerint – *valamennyi bevételéről és kiadásáról*<sup>47</sup>. Mivel az önkormányzatok az Áht. értelmében „az önkormányzati alrendszer részeként az államháztartás rendszerébe tartoznak, ezért a közpénzek felhasználása, a *nemzeti vagyonnal való gazdálkodás miatt a transzparencia követelménye velük szemben is fokozottan érvényesül. A költségvetés végrehajtása tekintetében a zárszámadási rendelet a nyilvánosság forrása*”<sup>48</sup>.

A Kúria szerint „Az önkormányzati költségvetésnek sajátos – törvények által meghatározott – helye van az önkormányzati rendeletek között. ... Az önkormányzati költségvetés megállapítása és a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás tehát az önkormányzati működés előfeltétele”<sup>49</sup>.

e) A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5.046/2012/6. számú ügyben járt el első alkalommal a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának vizsgálata tárgyában. Kimondta, hogy *e hatáskörében vizsgálhatja egy adott tárgyú önkormányzati rendelet egésze megalkotásának elmulasztását, illetve hatályos rendelet meghatározott rendelkezéseire kapcsolódó törvénysértő helyzetet eredményező mulasztást*<sup>50</sup>. Az ominózus ügyben az Önkormányzati Tanács megállapította, hogy a szociális törvényben meghatározottak megjelölik a rendszeres szociális segélyre való jogosultság egyik konkrét esetét is, nevezetesen „az aktív korúak ellátására jogosult személy családi körülményeire, egészségi vagy mentális állapotára tekintettel is jogosult rendszeres szociális segélyre az önkormányzat rendeletében foglaltak alapján. Ebben az esetben tehát a segélyre való jogosultságot az önkormányzati rendelet teremti meg, az ún. másodlagosan megadott alanyi jogok az önkormányzat rendeletéből erednek”. A törvény szabályai alap-

ján az Önkormányzati Tanács megállapíthatónak mondta az is, hogy az önkormányzatok nem mérlegelhetnek abban, hogy e tárgyban alkotnak-e rendeletet vagy sem, mivel ebben az esetkörben meg kell határozniuk a jogosultság feltételét. A szabályozási hiány tehát törvényen alapuló jogalkotási feladat elmulasztását eredményezi<sup>51</sup>.

f) A Kúria azt is megállapította, hogy a „*jogalkotási kötelezettség a vétkezségre és felróbatóságra tekintet nélkül teljesítendő*”<sup>52</sup>. Adott ügyben érintett önkormányzat állásfoglalásában nem vitatta a törvénysértő mulasztást, viszont előadta, hogy a kialakult helyzetben az érintett önkormányzat polgármesterének nincs jogi lehetősége arra, hogy a jegyzői, aljegyzői álláshelyet betöltse. *Rendeletalkotási kötelezettségének ezért objektív okokból nem tud eleget tenni*. Ellenben a vizsgált esetben a Kúria Önkormányzati Tanácsa viszonylag hosszabb határidőt engedett a mulasztás pótlására. „A határidő meghatározásakor értékelte azt a körülményt, hogy az indítványozó és az érintett önkormányzat által hivatkozott mulasztás megállapítására irányuló közigazgatási peres eljárásban a jelen kúriai eljárást befejező határozat meghozatalakor még nem született jogerős ítélet. E mellett az Möt. 51. § (1) bekezdése értelmében a képviselő-testület által elfogadott rendelet kelléke a jegyzői aláírás, ezért jegyző hiányában az érintett önkormányzat nem tud eleget tenni rendeletalkotási kötelezettségének”<sup>53</sup>.

g) Konkrét esetben a Kúria kimondta a mulasztást akkor is, amikor elvileg létezett rendelet, viszont „*a költségvetési rendelet megalkotásának elmulasztása megállapítható, mivel a képviselő-testület – az érintett önkormányzat által sem cáfoltan – olyan formai hiányosságok mellett alkotta meg a rendeletét, amelynek mentén érvényes normatív aktus nem jöhetett létre*”<sup>54</sup>.

<sup>47</sup> Köm.5.064/2012/3. számú határozat; Köm.5.023/2013/6. számú határozat

<sup>48</sup> Köm.5.023/2013/6. számú határozat

<sup>49</sup> Köf.5.026/2012/9. számú határozat

<sup>50</sup> Vö. még: Köm.5.069/2012/3. számú határozat; Köm.5.004/2014/3. számú határozat; Köm.5.005/2014/3. számú határozat; Köm.5.008/2014/3. számú határozat; Köm.5.010/2014/3. számú határozat; Köm.5.012/2014/3. számú határozat; Köm.5.014/2014/3. számú határozat  
2014/1

<sup>51</sup> Köf.5.046/2012/6. számú határozat

<sup>52</sup> Köm.5.074/2013/4. számú határozat

<sup>53</sup> Köm.5.074/2013/4. számú határozat. Más esetben is a rendeletalkotás időigényére volt tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa a jogalkotásra megállapított határidő meghatározásakor. Köm.5.009/2014/3. számú határozat

<sup>54</sup> Köm.5.072/2013/3. számú határozat

h) Bár a Bszi. alapján a mulasztás esetében a jogkövetkezmény kettős: részben meg kell állapítani a mulasztás tényét, részben pedig határidő tűzésével arra kell kötelezni a helyi önkormányzatot, hogy pótolja mulasztását és alkossa meg a rendeletét<sup>55</sup>; olyan helyzet is előfordulhat, amikor a mulasztás megállapítását követően a Kúria nem kötelezi az önkormányzatot rendeletalkotásra. Konkrét esetben az Önkormányzati Tanács rámutatott, hogy „éppen a költségvetési rendelet tartalmi sajátosságaira tekintettel a megállapított mulasztás határidőhöz kötött pótlásának előírása sem célszerűség, sem pedig a törvényi szabályok oldaláról nem volt szükség. A költségvetési év elteltére tekintettel nincs olyan indok, amely szükségessé tenné utólagosan a gazdálkodás azon elveinek, főszámainak meghatározását, amelyek mentén korábban az érintett önkormányzat előírányzatait felhasználta, mérlegeit, kimutatásait elkészítette. Gazdálkodása célszerűségének, törvényességének szempontjait az Áht. 89. § (1) bekezdése, illetve a 91. §-a alapján elkészítendő zárszámadási rendelet igazolja vissza. A zárszámadási rendeletben az indítványozó kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva vizsgálhatja azt, hogy az érintett önkormányzat mulasztása ellenére eleget tett-e gazdálkodásával összefüggő valamennyi kötelezettségének. A mulasztást korrigáló, utólagos rendeletalkotást váltják ki egyebekben az Áht. azon rendelkezései, amelyek mulasztás esetére törvényi szinten rendezik a helyi önkormányzat gazdálkodásának szabályait (Áht. 25. §). Mindezen indokok alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa jogkövetkezményként csupán a mulasztás tényét állapította meg, de nem kötelezte az érintett önkormányzatot a 2013. évi költségvetési rendeletének utólagos, határidőhöz kötött megalkotására”<sup>56</sup>.

i) A jogalkotói mulasztás alapjogsérelemhez, alaptörvény-ellenességhez is vezethet. A Kúria kimondta, hogy a hatályos szabályok szerint „a hivatali helyiségen kívüli, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő házasságkötéshez és az ilyen módon történő bejegyzett élettársi kapcsolat létesítéséhez az önkormányzati szabályozás elengedhetetlen”<sup>57</sup>.

Önkormányzati szabályozás hiányában a házasságkötés valamint a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének ezen módjai akadályba ütköznek. „Ezért az önkormányzati rendeleti szabályozás a felhatalmazó rendelkezésekből kényszerítően következik. A házasságkötéshez való joga az Alaptörvényből fakad, de a bejegyzett élettársi kapcsolat létesíthetősége is visszavezethető alkotmányi szabályokra [lásd: 154/2008. (XII. 17.) AB határozat ABH 2008, 1203, 1214, 1224.], így az önkormányzatnak az e téren fennálló szabályozási kötelezettségének teljesítése az Alaptörvény által behatárolt jogrend koherenciájának a fenntartása szempontjából is jelentőséggel bír”<sup>58</sup>.

j) Eljárási szempontból fontos az Önkormányzati Tanács megállapítása, mely szerint törvényen alapuló jogalkotási feladat elmulasztásának megállapítására bírói kezdeményezés során nincs lehetőség. „Mulasztásos törvénysértés esetén nem határozható meg olyan norma, amelynek alkalmazását a Kúria Önkormányzati Tanácsa kizárhatná a bíró előtt folyamatban lévő ügyben”<sup>59</sup>.

k) „A Kúria a Köm.5009/2013/3. számú határozatában megállapította, hogy a jogszabályi felhatalmazás által kötelező rendeletalkotás elmulasztása – adott esetben – a közügyek intézésének akadálya lehet az adott településen, a rendelet meg nem alkotása a helyi választópolgárok jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintheti (pl. a szociális törvényben foglalt egyes felhatalmazások nem teljesítése a szociális ellátásokhoz való hozzáférésre közvetlenül kihat)”<sup>60</sup>.

l) Az önkormányzati jogalkotásban bekövetkezett mulasztások hatékony orvoslására tartalmazza az Alaptörvény a kormányhivatal vezetőjének rendeletalkotási hatáskörét<sup>61</sup>. A

<sup>58</sup> Köm.5.084/2012/3. számú határozat

<sup>59</sup> Köf.5.011/2013/6. számú határozat

<sup>60</sup> Köm.5.025/2013/7. számú határozat

<sup>61</sup> A rendeletpótlási hatáskörrel kapcsolatban vö. pl.: Balogh Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. Fundamentum, 2012/2. 17-18. o.; Tilk Péter: Gondolatok a kormányhivatalok vezetőinek önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó (pótlási) hatásköréről. Új Magyar Közigazgatás, 2011/8. 8-15. o. Rendeletpótlásra eddig két esetben került sor: Foktő és Csömör esetében [Foktő Község Önkormányzat Képviselő-

<sup>55</sup> Köm.5.072/2013/3. számú határozat

<sup>56</sup> Köm.5.072/2013/3. számú határozat

<sup>57</sup> Köm.5.084/2012/3. számú határozat 2014/1

32. cikk (5) bekezdése szerint „A fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.” „Az Möt. 137. § (3) bekezdése értelmében a Kúria által megszabott határidő eredménytelen eltelte rendelet-pótlási eljárásba torkollhat. Végső fokon a hiányzó – bármely tartalmú önkormányzati – rendeletet kúriai felhatalmazás alapján a kormányhivatal vezetője alkotja meg – a helyi közösség érdekében”<sup>62</sup>.

A Kúria kimondta, hogy az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése miatt a rendeletpótlási eljárás az Alaptörvényen nyugszik, a jogszabályalkotásra irányuló jogalkotói hatáskör az (alkotmány) Alaptörvény rendelkezésein alapul. „A rendeletpótlás jogintézménye ugyanakkor az önkormányzati autonómiába történő külső beavatkozás, amelynek megfelelő garancián kell nyugodnia”<sup>63</sup>. Ez pedig abban jelentkezik, hogy sem az Alaptörvény, sem a Bszi. sem pedig az Möt. nem teszi automatikussá a Kúria által megadott határidő lejártát követően a kormányhivatal vezetőjének rendeletalkotását<sup>64</sup>, „hanem a szabályozás egy másik eljárást intézményesít, amelyet a kormányhivatalnak a határidő lejártát követő harminc napon belül külön kell kez-

deményeznie. Az önkormányzatoknak így lehetősége nyílik a törvény szerint kötelezően meghozandó rendeletet a Kúria által megadott határidőn belül, sőt azon túl is megalkotni, a rendeletpótlási eljárásról történt értesítést követően, a Bszi. 52. § szerint állásfoglalásra nyitva álló határidőn belül<sup>65</sup>, egészen a Kúria rendeletpótlást elrendelő határozata meghozataláig. A Bszi. 60. § utolsó mondata szerint az elrendelést követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja. Ezen garanciák mellett teszi lehetővé az Alaptörvény és a sarkalatos törvények az önkormányzati autonómiába történő beavatkozást akként, hogy a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében megalkotja a rendeletet”<sup>66</sup>. A helyi jogalkotási kötelezettség elmulasztásának összességében tehát két következménye van: egyrészt a Kúria megállapítja a mulasztást, másrészt határidő tűzésével kötelezi az érintett önkormányzatot a rendelet megalkotására<sup>67</sup>.

Röviden érdemes áttekinteni a szabályozást és az azzal kapcsolatosan esetlegesen felmerülő kérdéseket.

la) Az alaptörvényi szabályozás *kétlépcsős megoldást* tartalmaz a rendeletpótlásra.

*Első lépésben* a kormányhivatal kezdeményezi a bíróságnál a helyi önkormányzat *törvényen alapuló* jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Etekintetben a folyamat kétirányú lehet: a bíróság vagy megállapítja a mulasztást, vagy nem. Amennyiben nem állapít meg mulasztást, az eljárás lezárul: az önkormányzat nem követett el törvényesértést, így nem kell jogszabályt alkotni, a kormányhivatal vezetője pedig nem rendelkezik e vonatkozásban pótlási lehetőséggel (mivel a bíróság értelemszerűen nem rendelheti el a rendelet kormányhivatal-vezető általi megalkotását).

*A második lépésre* csak akkor kerülhet sor, ha a bíróság a mulasztást döntésében megállapította (etekintetben a döntés formáját is tör-

testületének 6/2013. (VI. 19.) önkormányzati rendelete Az önkormányzat 2011. évi költségvetésének végrehajtásáról, a központi támogatások elszámolásáról és a pénzmaradvány jóváhagyásáról (Magyar Közlöny 2013/100.) és 3/2014. (I. 31.) önkormányzati rendelet Csömör Nagyközség Helyi Építési Szabályzatáról szóló 12/2002. (IX. 19.) önkormányzati rendelet módosításáról (Magyar Közlöny 2014/13.)].

<sup>62</sup> Köm.5.006/2014/3. számú határozat; Köm.5.007/2014/3. számú határozat; Köm.5.011/2014/3. számú határozat

<sup>63</sup> Köm.5.009/2013/3. számú határozat

<sup>64</sup> Köm.5.025/2013/7. számú határozat  
2014/1

<sup>65</sup> Például: Köf.5.009/2012/5. számú határozat

<sup>66</sup> Köm.5.009/2013/3. számú határozat

<sup>67</sup> Köm.5.060/2013/5. és Köm.5.074/2013/4. számú határozat

vényben kell rendezni, érdemi jellegére tekintettel határozati formában), a döntésben a rendeletalkotásra határidőt szabott, és az önkormányzat *e határidőig nem tesz eleget* jogalkotási kötelezettségének. Ha ugyanis az önkormányzat a kötelezettségét a bírósági döntésben adott időpontig nem teljesíti, a kormányhivatal ismét bírósághoz fordul (köteles fordulni), és a bíróság a hivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a kormányhivatal vezetője alkossa meg.

lb) E második fázissal – és a teljes folyamattal kapcsolatban is – számos kérdést tisztázni kell a leendő törvényi szabályozásnak: ezeket a következő két alpontban tárgyalom. Előzetesen azonban pár észrevétel megfogalmazható.

lba) A jogalkotási *kötelezettségnek való megfelelés a rendelet kihirdetése lehet*, még akkor is, ha a hatálybalépés – figyelemmel a Jat. 7. § (1) és (2) bekezdésére is<sup>68</sup> – főszabályként pro futuro jellegére a rendeletnek ekkor még nincs (vagy nem minden esetben van) jogkövetkezménye.

lbb) Az alaptörvényi szabályozással kapcsolatban *megfontolható lett volna a kétlépcsős szabályozás összevonása*. A megoldás ugyanis feleslegesen túlbonyolítja a rendeletpótlás folyamatát. Abban az esetben, ha az önkormányzat az egész folyamat során nem alkot rendeletet, a folyamat akként alakul, hogy a kormányhivatal bírósághoz fordul, a bíróság megállapítja a mulasztást és határidőt tűz, ennek eredménytelen eltelte után a kormányhivatal ismét bírósághoz fordul, és a bíróság ekkor rendeli el a hivatal kezdeményezésére, hogy a rendeletet a hivatal vezetője alkossa meg.

*Jóval egyszerűbb és görbdülékenyebb lett volna e két fázist összevonni egyfajta automatizmus alkalmazásával*. Eszerint a kormányhivatal bírósághoz fordulna a mulasztás megállapítása miatt, a bíróság a mulasztás megállapítása esetén határidőt tűzne az önkormányzat számára a rendeletalkotásra, ennek eredménytelen eltelte esetén pedig törvény erejénél fogva megnyílna a kormányhivatal vezetőjének rendeletpótlási hatásköre.

A hatályos szabályozás alapján viszont az eljárás elhúzódásának lehetősége komoly veszélyként jelenik meg. A mulasztás bíróság által szabott határidőn túli fennálltat ugyanis a kormányhivatal jóval gyorsabban és bizonyosabban tudja (tudná) – akár informális egyeztetéseken keresztül is – megállapítani, mint a bíróság. A második fázisban a bíróság ugyanis értelemszerűen nem hagyatkozhat a kormányhivatal kérelmére (előterjesztésére), mivel az abban foglaltak automatikus elfogadása esetén a bíróság szerepe formálissá válna (igaz ez egyébként az első fázisra is: a bíróságnak akkor is ellenőriznie kell a kezdeményezés valóságát). A bíróságnak tehát – ésszerű, értelemszerűen törvényben megadott határidő tűzésével – nyilatkoztatnia kell majd az önkormányzatot (a polgármestert és/vagy a jegyzőt), hogy a rendelet megfelelően megalkotásra és kihirdetésre került-e, és – amennyiben az önkormányzat nem tud megfelelően meggyőző választ adni erre – például a kihirdetési záradékkal ellátott rendelet egy példányának postázásával vagy a honlapon történő elhelyezésével és a bíróságnak az erre mutató link jelzésével<sup>69</sup> – a bíróság elrendeli, hogy a kormányhivatal gyakorolja pótlási jogkörét. Ez a megoldás az eljárás elhúzódását eredményezheti; a pótlási jog – határidő eltelte utáni – automatikus megnyílása viszont ezt legalább részben kiküszöbölné.

<sup>68</sup> 7. § (1) A jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját, amely a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet. (2) Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehet, ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, mely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját.

<sup>69</sup> Érdekes kérdés – és véleményem szerint az elektronikus alkalmazások elterjedtsége miatt nem túlzó elvárás – hogy a bíróság a kormányhivatal második megkeresésére adott esetben ne is nyilatkoztassa az önkormányzatot addig, amíg az önkormányzat honlapján nem ellenőrizte a rendelet meglétét vagy hiányát (értelemszerűen csak az utóbbi esetben kellene megkeresnie az önkormányzatot). Erre törvényben mindenképpen lehetőséget kellene biztosítani.

lbc) Annak megállapítását, hogy történt-e jogalkotási mulasztás helyi szinten, az Alkotmánybíróság korábbi, mulasztásra vonatkozó gyakorlatának egyes elemei, megállapításai is segíthetik.

Az Alkotmánybíróság számos döntésében foglalkozott a mulasztási hatáskör sajátosságaival, amiktől nem tud majd eltekinteni az eljáró bíróság sem. Ez főként az Alaptörvény idézett szabályának a „helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége” kitételével kapcsolódhat össze. Az Alkotmánybíróság kimondta – többek között –, hogy az is mulasztásnak minősül, ha *valamely alapvető jog érvényesüléséhez jogszabályból szükség-szerűen következik az újabb jogszabály megalkotásának kényszere*.<sup>70</sup> Másrészt, a jogalkotó szerv jogszabályalkotó kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha észleli, hogy feladat- és hatáskörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel<sup>71</sup>. Mulasztásos alkotmányvétsést eredményez az is, ha a jogszabály megfosztja az állampolgárokat alkotmányos joguk érvényesítésétől és a jogalkotó nem gondoskodik az új jogszabály megalkotásáról, valamint az is, ha valamely jogszabály felhatalmazásából, illetve valamely jogszabályból *szükségszerűen következik a további jogalkotás elvégzésének feladata*<sup>72</sup>. Mulasztás továbbá az is, ha *alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak*.<sup>73</sup> E helyzetek márpedig a helyi jogalkotásban is előfordulhatnak.

Nem tekintve át az Alkotmánybíróság mulasztási hatáskörrel kapcsolatos gyakorlata valamennyi elemét, a fentiek alapján csak utalok arra: a mulasztás nem pusztán abból adódhat, ha törvényben kifejezetten kimondott jogalkotási kötelezettséget nem teljesít a képviselő-testület. Erre pedig mind a kormányhivatalnak, mind a bíróságoknak fel kell készülniük.

lc) Érdekes kérdés az is, hogy *mit tekinthet a bíróság mulasztásnak* a meglevő, de hiányos szabályozás esetén. Az egyértelmű helyzeten túl ugyanis (amikor hiányzik a szabályozás) előfordulhat olyan eset is, amikor az önkormányzat szabályoz ugyan, de nem a törvény előírásának megfelelő tartalommal, feltételekkel stb., azaz a szabályozás létezik, de hiányos. Esetenként komoly fejtörést okozhat, hogy az adott tartalommal a rendelet törvényt sértő, vagy pedig mulasztás áll fenn; azaz a kormányhivatal vezetője mit kezdeményezzen, illetve a bíróság melyik irányban döntsön: megsemmisítésre kerüljön sor, vagy mulasztás megállapítására. Lehetséges-e, hogy egyidejűleg induljon meg mindkét irányba az eljárás? Megjegyzem: az Alkotmánybíróság gyakorlatában ez egyáltalán nem kizárt. Ilyen helyzet adódhat például akkor, ha az önkormányzat alkot ugyan rendeletet a helyi adókról, ám a törvényi mértékeket nem tartja be, azaz bevezet adót, de kevesebbet, mint a törvényi minimum<sup>74</sup>.

ld) A pótlási joggal kapcsolatban alapvetően – még az eljárási kérdések felmerülése előtt – a fő problémát az okozhatja, hogy az adott kormányhivatal mennyiben lesz képes a helyi viszonyoknak megfelelő jogszabályi rendelkezések kialakítására. Erre megfelelő háttér-szabályozás nem adható, alapvetően szerepe lesz a kormányhivatal és az érintett önkormányzat – akár informális – együttműködésének, a kormányhivatal adott osztálya felkészültségének és a helyi – adott önkormányzatot érintő – viszonyokban való jártasságnak. A rendeletalkotással kapcsolatos mulasztások esetleges elszaporodása esetén a kormányhivatal hozzáállásán sok múlik majd a sablonmegoldások és a mintarendeletek kreativitás nélküli átvételének elkerülésében. Ez utóbbiak ugyanis gyakran nem alkalmasak a pótlási hatáskör egyik fő céljának, a nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok helyi

<sup>70</sup> 159B/1993. AB határozat. ABH 1993, 410, 411.

<sup>71</sup> 22190. (X. 16.) AB határozat. ABH 1990, 83, 86.

<sup>72</sup> 317E/19907. AB határozat. ABH 1990, 223, 225.

<sup>73</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB határozat. ABH 1992, 227, 233., valamint 601994. (XII. 24.) AB határozat. ABH 1994, 342, 369., 799/E/1998. AB határozat, ABH 2001, 1011, 1013.

2014/1

<sup>74</sup> Hasonló helyzet adódott a 49/2001. (XI. 22.) AB határozatban, ahol az Alkotmánybíróság azzal szembesült, hogy az Országgyűlés az alkotmányi előírással ellentétben nem több, hanem csak egy ítéletállást hozott létre. A többség akkor mulasztást állapított meg, azonban volt olyan vélemény: a mulasztás megállapítása helyett megsemmisítésre lett volna szükség.

körülményekhez igazított megnyugtató rendezésének megvalósítására. Különösen nagy problémát okozhat a sablonok alkalmazása például a mértéket, díjtételeket tartalmazó szabályozások vonatkozásában.

le) Nem eljárási probléma, de felmerülő lehetőség, hogy az önkormányzatok egy része esetében a megegyezésre képtelen, vagy az esetlegesen népszerűtlen helyi szabályozást elkerülni kívánó *testületek mennyiben látják meg a döntés* – és egyúttal a politikai felelősség – *áthárításának lehetőségét* e hatáskörben. Ennek az esetlegesen nem megfelelően felkészült – vagy tartósan hiányzó – szakemberekkel dolgozó önkormányzatok esetében még inkább felmerül a lehetősége. Amennyiben a törvényi szabályozás nem kapcsolja össze a mulasztást valamilyen arányos szankcióval, ez a helyzet könnyen kialakulhat. Kérdéses persze az is, hogy mulasztás esetén milyen szankció és kivel szemben alkalmazható eredményesen. Csak a konkrét ügyben válhat nyilvánvalóvá, hogy az apparátus (jegyző) szakmai mulasztása, vagy a képviselő-testület megegyezésre képtelensége, esetenként a munka tudatos, politikai okokból való akadályozása áll a mulasztás mögött. A mulasztáshoz kapcsolt, egyedi esetekre szabható szankciók teljes hiánya viszont elvezethet ahhoz, hogy az önkormányzatok meglássák a munka áthárításának lehetőségét és éljenek is azzal. Amennyiben például törvény kötelezően előírja helyi adó bevezetését, a képviselő-testület – a lakossággal való jó viszony fenntartása érdekében – a rendeletalkotás tudatos elmulasztásával a politikai felelősséget a kormányhivatalra háríthatja, míg önmaga a tudatos mulasztás eredményeképpen még helyi népszerűségét is növelheti.

Hasonló helyzetet eredményezhet például a türelmi zónák kijelölésének problematikája. A szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvényt módosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény 8. § (1) bekezdése szerint az önkormányzat a prostitúció tömeges megjelenése esetén *rendeletében* egy türelmi zónát jelölhet ki. Viszont: a közterületi prostitúció folyamatos észlelése esetén *türelmi zóna kijelölése*

*nem mellőzhető az ötvenezer lélekszám feletti települések esetében.* Pikáns helyzetet eredményez, amikor a kormányhivatal kényszerül az ötvenezer lakosságszám feletti települések esetében türelmi zónákról rendeletet alkotni.

A tudatos és szándékos mulasztás mellett – a megfelelő felelősségi alakzatok hiányában – természetesen az inkább hanyagságként értékelhető mulasztási tendencia is megjelenhet és felerősödhet: az apparátus vagy a képviselő-testület és a polgármester is helyezkedhet arra az álláspontra: miért kellene bajlódni az adott ügyvel, amikor ügyis megoldja helyettük másvalaki a problémát.

lf) Az önkormányzat jogalkotási mulasztását a kormányhivatal természetesen többnyire hivatalból fogja észlelni – a rendelet megküldésének elmaradása miatt –, előfordulhat azonban olyan helyzet, amikor nem az adott időszakban keletkező, hanem már régebb óta fennálló mulasztásról van szó (például tipikusan népszavazási rendeletek tekintetében). Az ilyen esetek, helyzetek miatt is indokolt, hogy a kormányhivatalnak *bárki jelezhesse* az adott önkormányzat törvénytörő jogalkotási mulasztását, és a kormányhivatalnak e kérdést érdemben vizsgálnia, majd indokolt esetben a bírósághoz fordulnia kelljen. Ennek főként akkor lehet jelentősége, ha konkrét ügyben merül fel problémaként a szabályozás hiánya.

lg) Rendezni kell a párhuzamos eljárások felmerülési lehetőségéből adódó konfliktusokat is. A gyakorlatban könnyen előfordulhat, hogy a bíróság által megállapított határidő elteltét követően a kormányhivatal megindítja a pótlásra vonatkozó bírósági elrendelési eljárást, mellette pedig az önkormányzat is megindítja a rendeletalkotási folyamatot, ami esetleg a rendelet elfogadásával és kihirdetésével zárul. Ilyen esetben véleményem szerint az eredeti jogalkotásnak kell elsőbbséget élveznie a szubszidiáriussal szemben, azaz – amennyiben az önkormányzat hitelesen igazolni tudja a jogalkotás megtörténtét – a bírósági eljárás megszüntetésére, későbbi fázisban – okafogyottság miatt – a kormányhivatal-vezető jogalkotásának elmaradására kell, hogy sor kerüljön, nem pedig arra, hogy az eljárás megindítását követően az önkor-

mányzat a rendeletalkotási jogkörét a kormányhivatal-vezető általi jogalkotásig ne gyakorolhassa. A helyzet különösen akkor érdekes, ha a megfelelő egyeztetések hiányában a képviselő-testület és a kormányhivatal vezetője egyazon napon hirdeti ki rendeletét. Ekkor is az önkormányzati szabályozásnak kell elsőbbséget élveznie, ám rendezni kell az ugyancsak érvényes, a kormányhivatal-vezető által megalkotott rendelet sorsát; egyidejű hatályuknak ugyanis nem szabad előfordulnia.

lh) Az önkormányzati rendeletalkotás törvényességét a kormányhivatal felügyeli, és törvénysértés esetén bírósághoz fordulhat, a jogszabály(i) rendelkezés) megsemmisítését kérve. A kormányhivatal-vezető általi rendeletpótlás esetén viszont az önellenőrzés (önfelügyelet) sajátos jelenségével találkozhatunk: a rendeletpótlás során létrejövő aktus – lévén, az formálisan vélhetően önkormányzati rendelet lesz – felügyelete a kormányhivatalhoz tartozik majd. Törvényben szükséges rendezni, hogy a törvénysértőnek vélt, a kormányhivatal vezetője által alkotott rendelettel szemben ki és milyen fórumhoz jogosult fordulni, így például a képviselő-testület megtámadhatja-e a pótolta szabályt bíróságon. Különösen jelentős lehet e kérdés akkor, ha a pótolta szabály a képviselő-testülettel szemben bizonyos ideig módosítási és hatályon kívül helyezési tilalommal társítva él a rendszerben.

li) A pótlási folyamatnak ebben a fázisában is felmerül, hogy mi lesz a teendő, ha az önkormányzat megalkotja ugyan a rendeletet, ám az nem felel meg a törvényi felhatalmazásban foglaltaknak. Szabályozni kell, hogy ekkor a kormányhivatal újból állapítsa meg a mulasztást, vagy kezdeményezze a pótlási hatáskör megnyílását (azaz, hogy a pótlási folyamat melyik fázisára nyúljon vissza), vagy a megsemmisítési kezdeményezéssel éljen.

Mіндеz attól is függ, hogy mit mondhat majd ki döntésében a bíróság: a mulasztás megállapításának tényére kell szorítkoznia, vagy meghatározhatja a rendeletalkotás során betartandó szempontokat is. Utóbbi igen

sok problémát okozhatna egyes rendelettípusoknál (például helyi népszavazási rendelet, SzMSz, költségvetés, zárszámadás megalkotása esetén).

lj) Felmerülhet az a kérdés is, hogy mi történik abban az esetben, ha a kormányhivatal sem látja el ezt a feladatot. Az adott viszony szabályozására ekkor nem kerül sor, viszont indokolt a kormányhivatal-vezetővel szemben is felelősségi alakzatokat érvényesíteni, ha az alaptörvényi kötelezettségének nem tesz eleget.

## VII. A jogalkotás eljárási szabályainak megsértése

### 1. Általános elvárások a Kúria döntése alapján

A Kúria nagy hangsúlyt fektet az Alaptörvényből és jogszabályokból következő jogalkotási szabályok betartására. Mivel az önkormányzati rendelet az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése értelmében jogszabály, így tartalmi és formai szempontból egyaránt meg kell felelnie az Alaptörvény, valamint egyéb törvényi követelményeknek. „Csak az az önkormányzati rendelet képes joghatás kiváltására, jogviszonyok rendezésére, amely érvényesen jött létre, hatályos és nem ellentétes más jogszabállyal, azaz illeszkedik a jogforrási hierarchiába”<sup>75</sup>. A Kúria ebből következően a Jat. és más törvényi előírások betartását is vizsgálja. Bár a hivatkozott döntés még a „rég” Ötv. szabályait vette alapul, az azokból fakadó elvi következtetéseket az Mötv. esetében is irányadóaknak tekinthetjük.

A kiindulópont, hogy a Kúria gyakorlata szerint a jogszabályalkotás – így az önkormányzati rendeletek megalkotásának is – elengedhetetlen feltétele az eljárási szabályok betartása. A Kúria az alábbi alkotmánybíró-sági megállapításokat veszi alapul<sup>76</sup>:

- Csak a formalizált eljárás szabályainak a betartásával keletkezhet érvényes jogszabály”

<sup>75</sup> Köf.5.027/2012/15. számú határozat

<sup>76</sup> Köf.5.039/2013/4. számú határozat; Köf.5.055/2013/9. számú határozat

[11/1992. (III.5.) AB határozat, ABH 1992, 85.].

- Ha a jogalkotás során a jogalkotási eljárás garanciális szabályai sérülnek, akkor ez az adott jogszabály közjogi érvénytelenségét vonja maga után [29/1997. (IV.29.) AB határozat, ABH 1997, 122.].

„A fentiekkel összhangban a Kúria több határozatában – így a Köf.5045/2012/5. számú határozatban – kifejtette, hogy az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályait törvények tartalmazzák, de adott esetben garanciális rendelkezéseket tartalmazhat az adott önkormányzat által saját maga eljárására nézve – a törvény keretei között – meghatározott helyi szabályozás is. Az eljárási szabályok betartása és az eljárási garanciák érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, ésszerű rendbe történő lefolytatásának is lényeges feltétele”<sup>77</sup>.

Az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályának tekinthető az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésben foglaltak. Ezen garanciális szabály megsértése – *azaz jogalkotó hatáskör nélküli rendeletalkotás* – az így megalkotott rendelet közjogi érvényességét vonja maga után<sup>78</sup>. A helyi jogalkotás (rendeletalkotás) a képviselő-testület át nem ruházható hatásköreinek egyike. Egyetlen esete van annak, amikor ezt a hatáskört más szerv gyakorolhatja (ez azonban nem a testület általi átruházás, hanem az Alaptörvény szerinti „átadás”). „Az önkormányzati rendelet tekintetében a jogalkotó hatáskör átruházásáról az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése szól, amikor a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának bírói felhívásra történő nemteljesítése miatt bírói felhatalmazással a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében az adott rendeletet megalkothatja”<sup>79</sup>. Az Alaptörvény az önkormányzat jogalkotói hatásköre átruházásának egyéb eseteit nem ismeri”<sup>80</sup>.

<sup>77</sup> Köf.5.039/2013/4. számú határozat; Köf.5.055/2013/9. számú határozat

<sup>78</sup> Köf.5.039/2013/4. számú határozat

<sup>79</sup> A rendeletpótlási hatáskört részletesen tárgyalom a III/7. pontban.

<sup>80</sup> Köf.5.086/2012/5. számú határozat 2014/1

Mindezekre is figyelemmel érdemes a Kúria döntésének főbb megállapításait összegezni.

a) Mivel a 2012. január 1. napján hatályba lépett Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes *más* jogszabállyal, ezért *jogsértő az az önkormányzati rendelet, amelyet a törvényi szabályok, illetve a szervezeti és működési szabály rendelkezései ellenére fogadott el* az önkormányzat<sup>81</sup>. Ez a kitétel választ ad arra, hogy jogsértő-e az SzMSz-ben foglalt szabályok megsértésével elfogadott rendelet.

b) A Kúria (még a régi Ötv.-re alapítva kimondva, de az Mötv.-re is igaz tartalommal) az alábbiakat rögzítette:

A „normaalkotás szabályainak megsértésével jön létre az az önkormányzati rendelet, amely

- *nem az arra jogosult kezdeményezésén* alapul,
- amelyet a *nem szabályszerűen összehívott képviselő-testület* vitatott meg, *illetve* a képviselői jogállás alkotmányos tartalmára is figyelemmel a *képviselő-testület nem vitatott meg*,
- amelyről *nem megfelelően szavazott* a képviselő-testület,
- amelyet elfogadás után *nem írnak alá az arra hivatott önkormányzati szervek és tisztviselők*,
- amely *nem került megfelelően kihirdetésre*,
- és amely – az aláírt és a kihirdetett szöveg eltérése esetén – *nem került megfelelő módon és határidőben helyesbítésre*.

A kifejtettek szerint tehát az önkormányzati jogalkotás az előkészítés-megalkotás-kihirdetés szakaszai mindegyikében jogszabályon alapuló formalizált eljárás keretei között zajlik. Abban az esetben, amennyiben az egyes szakaszok bármelyike eltér a jogszabályi előírásoktól, az önkormányzati norma nem jön létre, illetve közjogi érvénytelenségére tekintettel *semmis*”<sup>82</sup>.

c) Az Önkormányzati Tanács a jegyzőkönyvvel kapcsolatos előírások fontosságára is kiemelten utalt. A Tanács az alábbiakat rögzítette<sup>83</sup>:

<sup>81</sup> Köf.5.027/2012/15. számú határozat

<sup>82</sup> Köf.5.027/2012/15. számú határozat

<sup>83</sup> Köf.5.027/2012/15. számú határozat

ca) A jegyzőkönyvet – a rendelethez hasonlóan – a polgármester és a jegyző írja alá. A jegyzőkönyv közokirat, amely „hitelt érdemlő módon tartalmazza azt, hogy az ülésen hozott-e és ha igen, milyen döntéseket a képviselő-testület. Az önkormányzati rendelet megalkotása nem a képviselő-testület ’belső’ eljárása, hiszen az önkormányzat közhatalmat gyakorló Alaptörvényben szabályozott szerv és ennek megfelelően tevékenységét a nyilvánosság ellenőrzése mellett végzi”.

cb) A képviselő-testület ülései főszabály szerint nyilvánosak. A jegyzőkönyvbe bárki betekinthez, tehát „a jegyzőkönyv a nyilvánosság utólagos ’csatornája’. Azt hivatott igazolni, hogy a képviselő-testület megalkotta és azt a normát alkotta meg, amelyet a polgármester és a jegyző ’ellenjegyzett’ és utóbb a jegyző kihirdetett. Hiteles jegyzőkönyv hiányában tehát a norma jogszerű megalkotása kétséget ébreszthet”.

cc) A jegyzőkönyv az indítványozó kormányhivatal törvényességi felügyeleti tevékenységének is az alapja.

d) Másik döntésében a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította: „attól, hogy a képviselő-testületi döntéseket a jegyzőkönyv tartalmazza különálló kérdés az egyes döntések határozatba foglalása, s e döntéseknek a KIM rendeletbe foglalt formai előírásoknak való megfelelése”<sup>84</sup>.

e) A Kúria kimondta azt is, hogy „a normaalkotás utolsó, de nem kevésbé fontos lépése a kihirdetés, amelynek lényege a megismerés, az, hogy a jogszabály személyi hatálya alá tartozók magatartásukat a norma-hoz tudják igazítani. Önmagában azonban a kihirdetés szabályossága nem igazolja a jogalkotási folyamat jog-és alkotmányszerűségét”.

f) Az önkormányzati rendelet aláírására jogosultakat korábban az Ötv. nevesítette, jelenleg az Mötv. határozza meg. A Kúria

utalt rá, hogy „az Alkotmánybíróság a jogalkotói hatáskörben való helyettesítéssel több döntésében foglalkozott. A miniszteri rendelet kiadásában történő helyettesítést a 37/2006. (IX. 20.) AB határozatában az akkor hatályos Alkotmánnyal ellentétesnek minősítette, mulasztást állapított meg, hogy törvény a helyettesítést nem tiltja. E határozat szerint a jogszabályalkotás az állami szervek legfontosabb közhatalmi jogosítványa. Az Alkotmány kizárólagos szabályokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy az állami szervek milyen jogszabályokat alkothatnak. Az Alkotmány a jogszabályalkotás tekintetében egy zárt rendszert képez: megjelöli a kibocsátót, megjelöli a jogszabály nevét, rendelkezik egymáshoz való hierarchikus viszonyukról s gondoskodik a jogforrási hierarchia Alkotmánnyal való összhangjának garanciájáról is. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint azáltal, hogy a jogalkotói hatáskör alkotmányon alapuló hatáskör, e hatáskör gyakorlásának esetleges átruházása is az alapító norma, az Alkotmány szabályozási tárgya kell, hogy legyen. E sorba illeszkedik a ... – már szintén nem hatályos – 145/2011. (XII.2.) AB határozat, amely kimondta, hogy *az ott vizsgált önkormányzati rendeletek törvénytörtek, mert azokat a korelnök és a jegyző írta alá*, holott az Ötv. 16. § (3) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletet a polgármesternek és a jegyzőnek kell aláírni. Helytálló tehát, hogy az Mötv. 45. §-a alapján a polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége, a tartós akadályoztatásuk esetén az SZMSZ akár a korelnököt is megjelölheti a képviselő-testület összehívására és vezetésére. Ettől azonban eltérő szabályok vonatkoznak az önkormányzati rendelet, mint jogszabály aláírására. *Az Mötv. 51. § (1) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy az önkormányzati rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá, e tekintetben nem utal(hat) arra, hogy az SZMSZ eltérő aláírásra jogosultakat is meghatározhat helyettesítés esetére. Az önkormányzati rendelet levető elnök (korelnök) által történő aláírása az*

<sup>84</sup> Köf.5.055/2012/8. számú határozat  
2014/1

Ötv. 51. § (1) bekezdésével (megalkotásakor az Ötv. 16. § (3) bekezdésével) ellentétes”<sup>85</sup>.

## 2. A hatásvizsgálat elmaradásának problematikája

A Kúria a jogalkotási szabályok betartása tekintetében konkrét esetben vizsgálta a hatásvizsgálatok meglétének vagy éppen elmaradásának problematikáját.

a) Adott ügyben az EU Bírósága gyakorlatára is utalva jelezte, hogy az „Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EuB) több alkalommal, több összefüggésben értelmezte az Élőhely irányelv rendelkezéseit, többek között az előzetes hatásbecslési vizsgálatok jelentőségét [utóbbira lásd pl.: C-127/02., LBVW v. Alamtitkárság (Waddenzee) 43-44. pontok]. Az EuB gyakorlatában egyértelművé tette azt is, hogy az Élőhely irányelv szerinti ’terv’ fogalmába beletartoznak a területhasznosítási tervek. Megállapította, hogy mivel az építési engedély iránti kérelmeket „a vonatkozó területhasznosítási terveket figyelembe véve kell elbírálni, szükségszerűen ahhoz vezet, hogy ezen tervek jelentős hatást gyakorolnak a tárgyban hozott határozatokra, és következésképpen az érintett területekre (Bizottság v. Egyesült Királyság, C-6/2004, 54-56. pontok)”<sup>86</sup>.

b) „Figyelemmel az EuB által az előzetes hatásbecslés jelentőségével kapcsolatosan kialakított joggyakorlatra, az elővigyázatosság uniós jogi elvére, a Kúria Önkormányzati Tanácsa a hazai szabályozást akként értelmezte, hogy a területrendezési terv bármely formájának megalkotása szükségképpen előzetes megfontolást, adott esetben előzetes natura hatásbecslési eljárást, konzultációt feltételez. A területrendezési terv ugyanis alapját képezi azoknak az egyedi hatósági engedélyeknek, amelyek tényleges beavatkozást, az ember alakító fellépését teszik lehetővé a természeti környezetbe”. Az Önkormányzati Tanács szerint az „előzetes hatásbecslési eljárás, konzultáció lebonyolításának kötelezettsége ... a várható környezeti hatások előzetes eseti mérlegelésének tükrében – akkor is terheli az önkormányzati jogalkotót, ha a

helyi építési szabályzatot, szabályozási tervet csak a település egy részére készíti el, de az Natura 2000 jelölt területet érint”<sup>87</sup>. A Kúria megállapította azt is, hogy a vizsgált rendelet esetében „a Natura 2000 európai hálózatba illeszkedő településrész hasznosításával kapcsolatos környezeti hatásbecslési eljárásra semmilyen formában nem került sor, részint mert az Ör. előkészítése során erre nem volt jogszabályi és uniós jogi kötelezettség, részint azért, mert az Ör. elfogadása után – a hatályos uniós jogi és belső jogszabályi kötelezettség ellenére – a jogalkotó arra nem került sor”<sup>88</sup>.

## 3. A véleményezési jog megfelelő gyakorlása

a) A Kúria a jogalkotási eljárásban jelen levő véleményezési joggal is találkozott gyakorlatában. A konkrét ügyben rámutatott, hogy a helyi építési szabályzatot és a településrendezési tervet magába foglaló önkormányzati rendelet „érvényességi feltétele, hogy a véleményezési eljárás még az elfogadás előtt megtörténjen. Az elfogadást követő véleményezés nem teszi az e nélkül elfogadott rendeletet érvényessé még akkor sem, ha az a törvényekben foglalt feltételeknek egyébként mindenben megfelel”<sup>89</sup>.

b) Hasonló ügyben utalt rá az Önkormányzati Tanács, hogy „az Étv. 9. §-a által a normalkötésbe bevezetett széleskörű véleményezési mechanizmus az abban résztvevőknek ún. részvételi jogot biztosít. A részvételi jog jogrendben ismeretes minden fajtája befolyásolja a jogalkotási hatáskört gyakorló döntési szabadságát. A részvételi jog megjelenhet javaslattevéli jogként, véleményezési, vagy egyetértési jogként, együttdöntésként, illetve a döntés meghozatalát kifejezetten akadályozó vétójogként. A jelen esetben – különös tekintettel az Alkotmánybíróság 69/2002. (XII. 7.) AB határozatában foglaltakra – az országos főépítész véleményezési joga nem jelenthet sem vétójogot, sem együttdöntési lehetőséget. Jogalkotási hatáskörrel az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés

<sup>85</sup> Köf.5.086/2012/5. számú határozat

<sup>86</sup> Köf.5.023/2012/9. számú határozat  
2014/1

<sup>87</sup> Köf.5.023/2012/9. számú határozat

<sup>88</sup> Köf.5.023/2012/9. számú határozat

<sup>89</sup> Köf.5.002/2012/13. számú határozat;  
Köf.5.055/2013/9. számú határozat

a) pontja értelmében a helyi önkormányzat rendelkezik. *Ezzel együtt azonban az országos településrendezési szakmai szabályokat érvényesítő országos főépítész véleményét – megkülönböztetett módon, a véleményezési eljárást követően – olyan időben kell kikérni, amikor annak még befolyásoló hatása lehet az önkormányzati norma megalkotására.* Az országos főépítész véleményének beszerzése ezért a norma megalkotásának garanciális feltételrendszeréhez tartozik, amelyet az eljárás meghatározott szakaszában, a véleményezési eljárás befejezése (közzététel, a vélemények beszerzése, és az eltérő vélemények ütköztetése) után kell beszerezni<sup>90</sup>.

c) Konkrét ügyben mutatott rá arra is a Kúria, hogy „az önkormányzatoknak a városrendezésre és építésügyre vonatkozó szabályozási autonómiája kizárólag a rendeletalkotás tartalmát és az alkalmazott eljárás lefolytatását meghatározó törvényi keretek között érvényesülhet. Ilyen, az önkormányzati rendeletalkotás során irányadó eljárási rendelkezéseket állapít meg az Étv. fentiekben említett 9. §-a is, amikor a helyi építési szabályzat elfogadásához a közérdek érvényesítése érdekében számos egyeztetési kötelezettséget ír elő, és az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviselők, hatóságok számára véleménynyilvánítási, javaslattevési, észrevételezési lehetőséget biztosít. Az érdekelt államigazgatási szervekkel való egyeztetés kötelezettsége és a lakosság bevonása az eljárásba olyan garanciális jellegű eljárási követelményeket jelent, amelyeket a jogi szabályozás

nem ír elő más önkormányzati rendelet megalkotása során. Megállapítható így, hogy az önkormányzat képviselő-testülete nem rendelkezik szabad döntési lehetőséggel abban a tekintetben, hogy a helyi építési előírások megállapításáról az Étv.-ben szabályozott eljárási rendben elfogadott helyi építési szabályzatban, vagy ezen eljárási kööttségek nélkül elfogadott önkormányzati rendeletben rendelkezik-e. A helyi építési előírásokat a képviselő-testületnek az Étv. 9. §-ában szabályozott eljárási rendben elfogadott helyi építési szabályzatban kell megállapítania. (lásd pl. az 52/2011. (VI. 24.) AB határozat)<sup>91</sup>. Az Önkormányzati Tanács szerint „a véleményeztetési eljárásban szükséges vélemények utólagos beszerzése nem teszi az eljárást visszamenőlegesen törvényessé<sup>92</sup>”.

#### 4. Formai jogalkotási előírások sérelme

A Jszt. részletesen meghatározza a jogszabályokkal kapcsolatos formai kérdéseket. Ennek taglalására ez a kiadvány csak annyiban vállalkozik, amennyiben az Önkormányzati Tanács gyakorlatában felmerül ilyen probléma. Adott ügyben az önkormányzati rendelet tartalmazta a rendelet célját is. A Kúria kimondta: „a Jszt. valóban nem szól arról, hogy a jogszabály célját akár a bevezetőben, akár külön szakaszba foglaltan megjelenítse a jogalkotó. *Önmagában azonban azszal, hogy az érintett önkormányzat rögzítette az Ör.-ben a jogszabály célját, konkrét Jszt.-beli rendelkezést nem sértett*<sup>93</sup>”.

<sup>90</sup> Köf.5.013/2013/7. számú határozat 2014/1

<sup>91</sup> Köf.5.055/2013/9. számú határozat

<sup>92</sup> Köf.5.055/2013/9. számú határozat

<sup>93</sup> Köf.5.073/2013/4. számú határozat

**Mihályi Zsolt Apor,**  
**főosztályvezető**

*Budapest Főváros IV. kerület Újpest  
 Önkormányzata, Polgármesteri Hivatal*

**Magyarország megyei jogú városai  
 sportrendeleteinek  
 összehasonlítása**

**I. Bevezetés**

A 2010-14 közötti, a végéhez közelítő parlamenti ciklusban a kormányzati stratégiában – az államszervezet megújításán túl - prioritást élvezett a sport társadalmi szerepének és támogatottságának erősítése. Bár ezt a területet a közgondolkodásban is nagy figyelem övezi, a jogirodalom továbbra is csekély mértékben foglalkozik vele.

Az alábbi írásban e hiányosságot próbálom némiképpen pótolni, és – kicsit hazabeszélve – igyekszem bepillantást adni az önkormányzatok sporttárgyú jogalkotásába<sup>1</sup>. Vajon az a fajta elkötelezettség, ami központi szinten megjelenik a sport támogatásában jellemző-e helyi szinten is? Ha igen, miként ölt testet az önkormányzati rendeletekben?

Az kétségtelen, hogy a központi költségvetésből – olykor viták kereszttüzeiben – számos csatornán keresztül, a korábbi évekhez képest több forrás jutott sportlétesítmények építésére, fejlesztésére, valamint a sportszervezetek és sportolók anyagi és erkölcsi megbecsülésére. A Magyar Olimpiai Bizottság hatáskörei jelentősen kiszélesedtek, és a sportra áldozható források elosztásának központi szereplőjévé vált. Azzal, hogy a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény módosításával az állam egyes sportszervezetek javára lemondott a társasági adóbevételek jelentős részéről, a kedvezményezett sportszervezetek olykor korábbi költségvetésük többszöröséhez jutottak. Az is megfigyelhető, hogy a helyi önkormányzatok magukénak érzik a sikeres sportolóikat, sportszervezeteiket, igyekeznek osztozni a sikereikben és elősegíteni az

eredményes felkészülésüket. A sport közösségteremtő erejét kihasználva az önkormányzati rendezvények elmaradhatatlan szereplői a helyi születésű, vagy helyben sportoló olimpiai és világbajnokok. Az elmúlt években az is vitathatatlan, hogy az önkormányzatok anyagilag is többet áldoznak a sportra, egyedi támogatási szerződésekkel, pályázati önrészek átvállalásával, kedvezményes létesítményhasználatlaltal segítik a sportélet szereplőit.

E tanulmányban igyekszem rámutatni mind ezen kérdések jogszabályi leképeződésére, különösen azért, mert meggyőződésem, hogy a sport lehet az a szabályozási terület, amelyben a helyi önkormányzatok „kiélhetik kreativitásukat”, és a számos központi szabályozott, korlátozott tárgykörhöz képest, valóban egyedi, csak a helyi körülményekre szabott jogszabályokat alkothatnak. A területi korlátokra tekintettel és a még feldolgozható mértékű joganyag igényével, a megyei jogú városok sportrendeleteit tekintem át. A szelekció elsődleges oka, hogy ezeket a települési önkormányzatokat jogalkotási kötelezettség terheli, és jellemzően azokat a feladatokat is ellátják, amelyeket a sportról szóló 2004. évi I. törvény (a továbbiakban: Sporttörvény) a megyei önkormányzatok számára ír elő. A választást indokolja továbbá, hogy – megítélésem szerint – ezek a városok a rendszerváltás óta eltelt időben többet tettek a magyar sporthagyományok méltó ápolása és fejlesztése érdekében, mint tették azt a fővárosi, vagy akár az egyes fővárosi kerületek önkormányzatai (tisztelet a kivételeknek).

Az egyes rendeleteket elsősorban a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) valamint a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszer.) fényében vizsgálom, figyelemmel a jogszabályok megalkotásának időpontjára, és az akkor hatályos elvárásokra. Valamennyi elemzett jogszabályt a kibocsátó település honlapjáról töltöttem le, így nem tudok felelősséget vállalni azért, hogy a vizsgált – egységes szerkezetbe foglalt – szövegek megegyeznek a hivatalosan kihirdetett szövegváltozattal.

<sup>1</sup> A kézirat lezárása: 2014 február 24.  
 2014/1

## II. Az önkormányzatok sporttárgyú jogalkotásának háttere

### 1. Az önkormányzatok sportigazgatásban játszott szerepe és jogalkotási kötelezettsége

Az önkormányzatok feladat- és hatáskörének, ezen belül is a jogalkotói kompetenciának vizsgálatakor elengedhetetlen annak tisztázása, hogy az önkormányzatok nem önálló entitások, hanem az államszervezet részei. A központi törvényhozói akarattól függ a decentralizáció mértéke, az önkormányzati hatáskörök és autonómia terjedelme. „*A területi (helyi) önkormányzatok is állami szervek: az egységes állam területi működését jelképezik, képviselik, gyakorolják és testesítik meg. A helyi önkormányzat – illetékeségi területén – az államiság megszemélyesítője, hordozója, az állam szerve.*”<sup>2</sup> Hasonló következtetésre jut Berényi Sándor<sup>3</sup> és Walter Tibor<sup>4</sup> is. Az Alaptörvény és Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (Mötv.) a decentralizációnak a korábbi szabályozásnál jóval kisebb mértékét tartalmazza, és a központi állami szervek számára erőteljesebb beavatkozási lehetőséget biztosít az önkormányzatokkal szemben. Természetesen azonban az önkormányzatokat továbbra is megilleti autonómiájuk legmarkánsabb eleme, a rendeletalkotás joga, mind eredeti jogkörben, mind származékos módon. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „*Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben ka-*

*pott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot*”.

Bár az Alaptörvény XX. cikke – hosszú évek előkészítő munkáját követően – immáron nevesíti a sportoláshoz való jogot, hatályos jogunkban mind az Mötv., mind pedig a Sporttörvény meglehetősen szűkszavúan nyilatkozik a helyi önkormányzatok sportfeladatairól. Korábban a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8.§ (1) bekezdése rögzítette a települési önkormányzat feladatait, és a helyi közszolgáltatások közé sorolta a sport támogatását is. Az Mötv. 2013. január 1-jén hatályba lépett 13.§ (1) bekezdése szintén megfogalmazza, hogy „*A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen:...15. sport és ifjúsági ügyek*”. Az Mötv. később még egy helyen, a főváros és kerületeinek feladat- és hatáskör megosztását szabályozó előírásai között nevesíti a sportot.<sup>5</sup> A Sporttörvény ugyancsak mindössze egyetlen szakaszt, az 55.§-t szenteli a helyi önkormányzatok sporttal kapcsolatos feladatainak szabályozására, amelyben már a rendeletalkotásra való felhatalmazás is megjelenik. (Beszédes ugyanakkor, hogy az államtól jelentős részben független Magyar Olimpiai Bizottság szervezetéről és feladatairól közvetlenül 10 szakasz, míg az egyes eljárásokban betöltött szerepéről ennek többszöröse rendelkezik, a MOB összesen 147 esetben kerül nevesítésre.) Érdekes – és egyben helytelen – jelenség, hogy a törvény záró rendelkezései között nem lehet az önkormányzatok rendeletalkotására vonatkozó felhatalmazást találni.

Rövid történeti előzményként érdemes megjegyezni, hogy a magyar sportigazgatás struktúrája azóta, hogy a Ratio Educationis 1777-ben először tartalmazott a sportolással kapcsolatba hozható testnevelési koncepciót, nagyon sokszor változott. Már a „Leventetörvény” is előírta, hogy „*A községek és városok kötelesek a testnevelést előmozdítani, a helyszükségletnek megfelelő játszótérek létesítésével és fenntartásával, valamint testnevelési célokra szükséges egyéb*

<sup>2</sup> Gyergyák Ferenc – Horváth Attila – Tamás András: Az önkormányzati jogalkotás alapjai; POLGÁRMESTERI AKADÉMIA – Önkormányzati vezetők képzése, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – 2010, 63. old., 19. old.

<sup>3</sup> Fogarasi József (szerk.): A helyi önkormányzatok – HVG-ORAC 2010, 700. old., a 34. oldalon idézi: Berényi Sándor: Az európai közigazgatási rendszerek intézményei (Autonómiák és önkormányzatok) – Rejtjel Kiadó Budapest 2003., 305. old

<sup>4</sup> Fogarasi József (szerk.): A helyi önkormányzatok – HVG-ORAC 2010, 700. old., a 35. oldalon idézi: Walter Tibor: A helyi – területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei, Comitatus 2004. március 14.-15. old  
2014/1

<sup>5</sup> Mötv. 23.§ (4) 8. pont és (5) 17. pont

területeknek használatra való átengedésével, fürdők, uszodák stb. létesítésével vagy támogatásával.”<sup>6</sup> A megyei és fővárosi szinten, valamint a településeken a sportigazgatás szervezetei 1951-től a tanácsrendszer megszűnéséig tanácsai szervként működtek. „Ezen belül azonban, a történelmi társadalmi változásoknak megfelelően rengeteg, néha szinte követhetetlen változás ment végbe a tanácsai kettős alárendeltségtől az intézményi formáig.”<sup>7</sup> A rendszerváltáskor még csak önként vállalható feladatnak minősítették a sport támogatását, rögzítve, hogy „a települési önkormányzat és a megye önkormányzatának önként vállalt feladata különösen: ...a testnevelés és diáksport, a szabadidősport, a verseny-, és élsport, a természetjárás, valamint a turizmus feltételeinek biztosításának, továbbá a lakosság testedzési igényei kielégítése érdekében a sportlétesítmények építésének, fenntartásának és fejlesztésének támogatása.”<sup>8</sup> A hivatkozott jogszabály 110.§-a ugyanakkor előírta, hogy „A település önkormányzata köteles meghatározni a helyi testnevelési és sportfeladatokat, illetőleg fejlesztési célkitűzéseket”. Az Ötv. 1994-ben hatályba lépett módosítása már a megyei önkormányzat kötelező feladatává tette a megyei testnevelési, sportszervezési, valamint gyermek és ifjúsági jogok érvényesítésével kapcsolatos feladatokról való gondoskodást.<sup>9</sup> A sportról szóló 1996. évi LXIV. törvény 41. §-ának a) pontja hatályon kívül helyezte az 1991. évi XX. törvény hivatkozott, a sporttámogatást csak önként vállalt feladatként meghatározó rendelkezését, ezáltal kötelezve valamennyi helyi önkormányzatot az aktív szerepvállalásra. A 2000-ben elfogadott sporttörvény (2000. évi CXLV. törvény) 59.§-a a települési önkormányzatok sporttal kapcsolatos kötelező feladatait – a hatályos Sporttörvényhez hasonló tartalommal – rögzítette, emellett azonban a 60.§-ban rendelkezett a nem kötelező feladatokról is. A sportról szóló 2004. évi I. törvény jelenleg is alkalmazandó szövegéből ez utóbbi felada-

tok felsorolása már kimaradt. A miniszteri indokolás szerint

„a hatályos törvénybe képest<sup>10</sup> a helyi önkormányzatok részére nem kötelező jelleggel meghatározott feladatok felsorolása a törvényből éppen azért maradt el, mert indokolt az adott önkormányzat döntésére bízni, hogy teherbíró-képességének, gazdasági helyzetének függvényében milyen egyéb, a kötelező feladatokon túl meghatározott módon támogatja illetékességi területén a sportot.”<sup>11</sup>

Az Országgyűlés 2007-ben fogadta el a 65/2007. (VI. 27.) OGY határozatot a Sport XXI. Nemzeti Sportstratégiairól, amely azóta is igazodási pontot jelent valamennyi helyi önkormányzat számára. E határozat az önkormányzatokat a központi sportigazgatás stratégiai partnereiként aposztrofálja. A dokumentum az önkormányzatok feladatai közé sorolja:

- a sportlétesítmények működtetését, egyben javasolja annak racionalizálását,
- az esélyegyenlőség előmozdítását rendszeres, folyamatos sportprogramok szervezése útján,
- szabadidős sportprogramok szervezését az emberek mozgósítása, egészségtudatos életmódra nevelése érdekében,
- az iskolai és iskolán kívüli testnevelés és sport lehetővé tételét, minőségi javítását,
- új finanszírozási lehetőségek bevonásának elősegítését,
- a helyi tradíciók figyelembe vételét és ápolását a versenysport fejlesztés során stb.

A Sporttörvény 55.§ (6) bekezdése egyértelmű jogalkotási kötelezettséget ró az önkormányzatokra, amikor kimondja, hogy „Az e törvényben meghatározott feladatai alapján a tízezernél több lakosú helyi önkormányzatok rendeletben állapítják meg a helyi adottságoknak megfelelően a sporttal kapcsolatos részletes feladatokat és kötelezettségeket, valamint a költségvetésükből a sportra fordítandó összeget.” Bár ugyanezt a kötelezést már a 2000-es sporttörvény is tartalmazta, Magyarország 23 megyei jogú városa közül kettő: Szeged és Székesfehérvár,

<sup>6</sup> 1921. évi LIII. törvény a testnevelésről 5.§

<sup>7</sup> Nemes András: Magyar Testnevelés- és Sportigazgatás, Magyar Közigazgatási Intézet 2000, 145 old., 42. old.

<sup>8</sup> A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 121.§ c) pont.

<sup>9</sup> Ötv. 70.§ (1) a) pont  
2014/1

<sup>10</sup> Értsd a 2000. évi CXLV. törvényt

<sup>11</sup> A sportról szóló 2004. évi I. törvény indoklása

mind a mai napig nem rendelkezik az önkormányzat sportfeladatait szabályozó rendelettel, ami törvénysértést, sőt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet eredményez. A jogalkotás elmaradása számomra különösen azért érthetetlen, mert véleményem szerint a sport lehetne az egyik olyan terület, ahol az egyes önkormányzatok egyedi, csak rájuk jellemző rendeleteket alkothattának. Az önkormányzatokat gyakran éri az a kritika, hogy elveszítették „kreativitásukat”. Ezt a tényt a szakirodalom elsősorban annak tudja be, hogy az önkormányzati rendeletek többsége nem eredeti jogalkotói hatáskörben, hanem valamely törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között születik.<sup>12</sup> Más összefüggésben, de maga az Möt. miniszteri indoklása is elismeri, hogy „*az elmúlt húsz év során folyamatosan szűkült az önkormányzatok mozgásteré*”. A sport a maga sokszínűségével, a társadalom különböző rétegeit más-más módon érintő voltából adódóan, kitörési pont lehet ebből az uniformizálódásból, valamennyi helyi közösség megtalálhatja benne a számára leginkább megfelelő területet.

A jogalkotási kötelezettség elmulasztása mellett itt kell utalnom az „élő jog” problematikájára. A vizsgált rendeletek között több olyan is található, amely érdemi joghatás kiváltására alig alkalmas. A város ugyan elmondhatja magáról, hogy a törvényből eredő rendeletalkotási feladatot „letudta”, a megalkotott jogszabály azonban, érdemi tartalom hiányában, csak formálisan válik a jogrendszer részévé, a gyakorlatban nem alkalmazzák. A kutatómunka során, amikor egy adott város rendeletét (szándékosan nem nevezem meg a települést) nem sikerült megtalálnom a honlapon, felhívtam a polgármesteri hivatal sportügyekért felelős köztisztviselőjét, segítségét kérve a rendelet felkutatásához. Bár a kollega láthatóan kiválóan ismerte a város sportéletét és az előttük álló dilemmákat, határozottan állította, hogy a városnak nincs sportrendelete, viszont megígérte, hogy a sportkoncepciót elektronikus úton elküldi. A később meg is küldött koncepció mellett

viszont a sportrendelet is megérkezett. Az eset azért tanulságos, mert jól demonstrálja, hogy azok sem tudtak a rendelet létezéséről, akik a területtel nap, mint nap behatóan foglalkoznak, nyilvánvalóan azért, mert maga a jogszabály nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyeket a napi munka során figyelembe kellene venni.

Az Alkotmánybíróság már a korai gyakorlatában kifejtette, hogy

*„A jogalkotó szerv helyezkedhet arra az álláspont-ra, hogy adott társadalmi viszony jogi szabályozása szűkségtelen; ez önmagában véve nem minősül mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességnek. Alkotmányellenes helyzetet adott esetben az idézett elő, hogy a felhatalmazás alapján megalkotott (deregulációs) norma - az indítvánnyal támadott jogszabály - 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 nem fedi a felhatalmazásból származó szabályozási tárgyat.”<sup>13</sup>*

Bár a hivatkozott döntés alapvetően a felhatalmazáson való túlterjeszkedés alkotmányellenességét mondta ki, értelmezhető akként is, hogy a szabályozási kötelezettség „supán formai” teljesítése, valódi tartalom nélkül alkotmányellenes.

## **2. A szabályozás különleges környezete**

Valamennyi sportjogi tárgyú írás megkerülhetetlen eleme annak kihangsúlyozása, hogy a sporttárgyú szabályozás a jogalkotó számára egészen speciális attitűdöt, különleges felkészültséget igényel. Míg ugyanis egy „átlagos” jogalkotási eljárás során „csak” a klasszikus jogforrási hierarchiába történő illeszkedést, a nemzetközi szerződéseknek, uniós jognak és a magyar jogszabályoknak való megfelelést kell figyelembe venni, addig a sportban létezik egy hatalmas kiterjedésű nemzetközi szabályrendszer, amely az állami jogalkotástól függetlenül, a civil önszerveződés bázisán keletkezik, mégis megkerülhetet-

<sup>12</sup> Fábrián Adrián: Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei – doktori értekezés 207 old., 75. old.  
2014/1

<sup>13</sup> 1/1991. (I. 29.) AB határozat

len az állami jogalkotó számára is. James A. Nafziger, amerikai sportjogász szerint a belső jogot – legyen az helyi, állami, vagy szövetségi – jelentősen befolyásolhatják azok a különféle erők, amelyek nem tartoznak a helyi döntéshozók ellenőrzése alá.<sup>14</sup> Vitathatatlanul ilyen erőknek kell tekinteni azokat a nemzetközi sportszövetségeket és egyéb sportszervezeteket, amelyek akár csak egy sportágra, vagy több sportágra vonatkozóan szabályozó hatalomként lépnek fel. A nemzetközi sportjogban egyre kiterjedtebb szakirodalma van annak, hogy ezekben a nemzetközi sportszervezetek által alkotott szabályzatokban foglalt előírások mennyiben tekinthetők jogi jellegűeknek. Tekintettel arra, hogy a sportjogi szabályozás jogelméleti problémáiról a Kodifikáció korábbi lapszámában már hosszasan értekeztem<sup>15</sup>, itt csak arra utalnék vissza, hogy a szakirodalom alapvetően három álláspont között órlódik:

- a magyar akadémikus felfogás, élén Sárközy Tamás professzor úrral, nem ismeri el a sportszövetségi előírások jogi jellegét, és a sportjogot kizárólag az állam által alkotott normákban látja, nem vitatva el ugyanakkor az önszabályozás fontosságát sem.<sup>16</sup>

- Dimitrios P. Panagiotopoulos, a Nemzetközi Sportjogász Szövetség elnöke szerint ugyanakkor a sport civil szférájának önszerveződéséből és önszabályozásából (az egykori *lex mercatoria* mintájára) mára kialakult egy *lex sportiva*, amely hasonlóan a nemzetközi joghoz egy nemzetek feletti joganyagot képez.<sup>17</sup>

- Robert C. R. Siekmann, Keen Foster, Nemes András, valamint – a *lex*

sportiva-t kifejezetten tagadó – Alan Erbsen és számos nemzetközi szaktekintély köztes álláspontot foglal el, nem vonják kétségbe ezen szabályok jogi jellegét, de lényegét tekintve osztják Klaus Vieweg azon véleményét, hogy „*elképzelhető lenne végül a fairness-t magánjogi és nemzetek feletti jogszabálynak minősíteni (ún. lex sportiva), mindenesetre ezen a területen még nincsenek biztos ismereteink, ezért még idő előtti lenne a „lex sportiva” kötelező érvényességéből való kiindulás.*”<sup>18</sup> Vieweg a sportszövetségi szabályozás jogforrási jellegét a felek ügyleti akaratából vezeti le.

Akár elismerjük a sportszövetségi normák jogi jellegét, akár nem, tény, hogy azok igazodási pontot jelentenek az állami és az önkormányzati jogalkotás számára is. A sportszövetségi dokumentumok jellemzően nemzetközi jellegéből, egy-egy állam egész területére hatályos voltából adódóan, elsősorban a központi jogalkotás számára fontos, hogy tiszteletben tartsa a sport önszabályozó funkcióját, és felismerje, hogy melyek azok a területek, amelyek állami jogi szabályozást igényelnek. Ugyanakkor a helyi önkormányzatoknak is tisztában kell lenniük jogalkotói hatalmuk korlátaival, azzal, hogy a területükön működő és a helyi rendeletalkotással szabályozni kívánt sportszervezetek nemcsak az állami jognak vannak alávetve, hanem a sportszövetségi normarendszernek is. Márpedig ezek a „jogszabályszerű normák” egy adott sportág résztvevői számára sokszor erősebb „törvények” az állami jognál.<sup>19</sup>

### III. A megyei jogú városok sportrendeleteinek kritikája

#### 1. A rendeletek általános jellemzői

A vizsgált 21 megyei jogú város sporttárgyú rendelete többségében még a Jat. és a Jszt.

<sup>14</sup> Simon Gardiner (szerk) *Sport Law*, Third edition, Caendish Publishing Limited 2006, 731 old., a 173. oldalon idézi: Nafziger, JAR, *International Sport Law* 1988, New York:Transnational, 3 old.

<sup>15</sup> Mihályi Zsolt Apor: *Jogalkotás a sportban*, Kodifikáció 2012. évi II. szám, 55-81. old.

<sup>16</sup> Ebbe a vonulatba illeszthető Princzinger Péter is, aki *Sportjog* tankönyvében kizártnak nevezi a sportszövetségek jogalkotását, és úgy fogalmaz, hogy „*ezek a szabályzatok vitán felül a sportjog forrásainak tekinthetők, de nem minősülnek jogszabálynak, tehát nem jogalkotási, hanem jogalkalmazási produktumoknak tekinthetők.*” Princzinger Péter *Sportjog* I., ELTE Eötvös Kiadó 264 old., 36. old.

<sup>17</sup> Dimitrios P. Panagiotopoulos: *Lex sportiva and sporting jurisdictional order – I.S.L.R. Pandektis* Vol 7: 3-4, 2008

2014/1

<sup>18</sup> Klaus Vieweg: *A sportjog bűvöletében – a német jog szemszögéből*, fordította Szabó Péter, www.irut.de 50 old., 27. old.

<sup>19</sup> Sárközy Tamás: *A sporttörvény magyarázata*, HVG-ORAC 2002, 484 old. a 19. oldalon idézi: Kummer, M.: *Spiegel und Rechtsregel*. Stämpfli, Bern, 1973

hatályba lépése<sup>20</sup> előtt került elfogadásra, mindössze Nagykanizsa, Nyíregyháza, Tata-bánya és Veszprém rendeletei születtek 2011. január 1-je után. Így értelemszerűen botorság a Jat.-nak és különösen a JsZR.-nek a jogszabályok szerkesztésére, előkészítésére, bevezető részének tartalmára vonatkozó előírásait számon kérni a korábban keletkezett önkormányzati rendeleteken, ugyanakkor azok módosítása, tartalmi felülvizsgálata során igenis érvényesülnie kell ezeknek, olyannyira, hogy törvényi kötelezettség a rendelet első módosításakor azt megfeleltetni a hatályos elvárásoknak.

Egyelőre értékítélet nélkül, szeretném felhívni a figyelmet a vizsgált rendeletek néhány közös jellemzőjére. Ezeket a későbbiek során, az egyes hibák, illetve pozitívumok tárgyalásakor részletesebben ki fogom fejteni.

Szinte valamennyi jogszabály (szám szerint 17) megfogalmazza a rendelet célját, továbbá többségük a személyi hatály mellett tárgyi hatályról is rendelkezik (14 db). A rendeletek döntő többsége (15 db) az önkormányzat által ellátandó sporttal kapcsolatos feladatok felsorolásakor megismétli a Sporttörvény előírásait. A jogszabályok túlnyomó része (16 db) nevesíti és rendszerezi a sport támogatására fordítandó önkormányzati támogatási kereteket, többségük anélkül, hogy az elosztási szempontokat meghatároznák. Ehelyett 11 önkormányzati rendelet tartalmaz olyan utalást miszerint a rendelet alapján adható támogatások elosztási elvei a város sportkoncepciójában kerülnek megfogalmazásra. A legjellemzőbb támogatási kategóriák (versenysport, utánpótlás, eredményesség, szabadidő, diáksport) közül legnagyobb számban a versenysport részére, illetve eredményesség alapján adható önkormányzati támogatások esetében fordul elő, hogy a rendelet (több esetben csak a mellékletben) ad valamilyen támpontot a támogatás odaítéléséhez (versenysportnál 11 db, eredményességi támogatásnál 9 db). Ezzel szemben feltűnő, hogy az utánpótlás-nevelésre adható támogatások elosztási elveiről csak 4, míg a

szabadidősportéról egyik sportrendelet sem rendelkezik érdemben. Ugyancsak jellemző, szám szerint 15 önkormányzati rendeletben fordul elő, hogy a polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzatára tartozó kérdéseket, nevezetesen a hivatal egyes szervezeti egységeinek feladatköréit nevesíti a sportrendelet. Mindössze 6 rendelet tartalmaz az Európai Unió jogának való megfelelésre utaló záradékot. Általános szerkesztési gyakorlat, hogy az egyes rendeletek minden egyes szakasza önálló alcímként jelenik meg (14 rendeletben), jellemzően anélkül, hogy az egyes alcímek meg lennének számozva.

## **2. A szabályozás tárgya, a rendeletek tárgyi hatálya**

A Sporttörvény már hivatkozott 55.§-a az alábbi előírást tartalmazza:

*„(1) A települési önkormányzat - figyelemmel a sport hosszú távú fejlesztési koncepciójára -:*

*a) meghatározza a helyi sportfejlesztési koncepciót, és gondoskodik annak megvalósításáról,*

*b) az a) pontban foglalt célkitűzéseivel összhangban együttműködik a helyi sportszervezetekkel, sportszövetségekkel,*

*c) fenntartja és működteti a tulajdonát képező sportlétesítményeket,*

*d) megteremti az önkormányzati iskolai testnevelés és sporttevékenység gyakorlásának feltételeit.*

*(2) A települési önkormányzat az (1) bekezdésben foglaltakon kívül - a köznevelésről szóló törvényben meghatározottak szerint - biztosítja az önkormányzati iskolai sportkörök működéséhez, vagy az ezek feladatait ellátó diáksport-egyesületek feladatainak zavartalan ellátásához szükséges feltételeket.*

*(3) A megyei és a fővárosi önkormányzat az (1)-(2) bekezdésben foglaltakon túl sportszervezési feladatai körében:*

*a) segíti a területén tevékenykedő sportszövetségek működésének alapvető feltételeit,*

*b) közreműködik a sportszakemberek képzésében és továbbképzésében,*

*c) segíti a sportági és iskolai területi versenyrendszerek kialakítását, illetve az e körbe tartozó sportrendezvények lebonyolítását,*

<sup>20</sup> A JsZR. 2010. március 1., a Jat pedig 2011. január 1. napján lépett hatályba  
2014/1

d) adottságainak megfelelően részt vesz a nemzetközi sportkapcsolatokban,

e) ellátja a nemzeti sportinformációs adatszolgáltatással összefüggő területi feladatokat,

f) közreműködik a sport népszerűsítésében, a mozgásgazdag életmóddal kapcsolatos sporttudományos felvilágosító tevékenység szervezésében,

g) közreműködik a sportorvosi tevékenység feltételeinek biztosításában.

(4) A megyei jogú városi önkormányzat illetékességi területén - adottságainak megfelelően - ellátja a (3) bekezdésben meghatározott feladatokat.”

A törvény fenti rendelkezései, ugyanezen szakasz korábban hivatkozott (6) bekezdésével együtt, egyértelműen kijelölik az egyes önkormányzatok által kötelezően ellátandó feladatokat, és a rendeletalkotás kereteit. A jogszabály a megyei önkormányzatok számára számos többletfeladatot állapít meg, amelyeket – adottságaiknak megfelelően – a megyei jogú városok is kötelesek ellátni. A jogbiztonság érdekében – álláspontom szerint – az egyes önkormányzati rendeletekben utalni kell arra, hogy az adott megyei jogú város, mely feladatokra nézve állapítja meg ezt az ellátási kötelezettséget. Ennek helyes módját kizárólag Veszprém megyei jogú város rendeletében találtam meg. Általános jelenség, hogy az egyes rendeletek az Önkormányzat sportfeladatai között vegyesen sorolják fel, a törvény szerint valamennyi helyi önkormányzat, valamint a főszabály szerint csak a megyei önkormányzatok által ellátandó sportfeladatokat. Ez a szabályozási technika egyrészt jogellenes, mert megismétli a magasabb szintű jogszabály rendelkezését, másrészt nem kellően pontos, mert nem utal arra, hogy a többletfeladatok ellátása a település mely adottságának következménye.

Nem szükségszerű, de gyakori jelenség, hogy számos önkormányzati rendeletben a jogalkotó nem csak a jogszabály személyi, területi és időbeli hatályát tartotta fontosnak meghatározni (a Jat. hatályba lépése előtti rendeletek esetében az előbbi kettő nem róható fel hibának, különösen, ha az általános hatály szűkítését eredményezi), hanem rendelkezett a tárgyi hatályról is. Szombathely megyei

jogú város 6/2002. (III. 28.) önkormányzati rendelete – általánosan jellemző megoldást választva – a 2.§-ban pl. úgy rendelkezik, hogy „A rendelet hatálya kiterjed az Önkormányzat által kötelezően ellátandó és önként vállalt feladatokra, és a sport támogatására rendelt pénzeszközök felhasználására”.

A tárgyi hatály arra ad választ, hogy a jogszabályt mely ügyekre, milyen jogviszonyokra kell alkalmazni. A Jat. – ellentétben az időbeli, személyi és területi hatállyal – nem tesz említést arról, hogy kell-e, és milyen tartalommal szükséges az általános rendelkezések között rendelkezni a tárgyi hatályról. Néhány jogelméleti tankönyv, pl. Kukorelli István Alkotmánytan című könyve ugyancsak nem tér ki a jogszabály hatályosságának lehetséges fajtái között ezen típusra. Jómagam – bár nem tartom jogellenesnek a többségi gyakorlatot – inkább azt az álláspontot képviselem, hogy a jogszabály érdemi rendelkezéseiből kell kiviláglania a tényleges tartalomnak, azaz a tárgyi hatálynak, amit egy jól megválasztott cím segíthet. Ennek az általános rendelkezések között történő kvázi összefoglalása nem feltétlenül szükséges, adott esetben ellentmondásba kerülhet a későbbi tartalommal, vagy szükségtelen mértékben korlátozhatja azt, így pedig egy elkerülhető jogalkotási hibát idézhet elő. Mindezek miatt szerencsésebbnek gondolom a Pécs, Veszprém, Sopron, Debrecen, Dunaújváros, Kaposvár és Szekszárd városai által választott szabályozási módot, a tárgyi hatály deklarálásának mellőzését.

E ponton szükségesnek tartom jelezni, hogy a szabályozás részbeni tárgyát képező sporttevékenység fogalma korántsem egyértelmű. Hatályos Sporttörvényünk definíciója szerint „sporttevékenységnek minősül a meghatározott szabályok szerint a szabadidő eltöltéseként közvetlenül vagy szervezett formában, illetve versenyszerűen végzett testedzés vagy szellemi sportágban kifejtett tevékenység, amely a fizikai erőnlét és a szellemi teljesítőképesség megtartását, fejlesztését szolgálja.”<sup>21</sup> Az Európa Tanács által 1992-ben elfogadott Európai Sport Charta meghatározása, ettől eltérően a következő: „sport minden olyan fizí-

<sup>21</sup> Sporttörvény 1.§ (2) bekezdés

kai tevékenység, amely esetenként vagy szervezett formában a fizikai és szellemi erőnlét fejlesztését szolgálja, társadalmi kapcsolatok teremtése vagy különböző szintű versenyeken elérendő eredmények céljából.”<sup>22</sup> Míg tehát a magyar jogszabály a szellemi sportágban kifejtett tevékenységet is ide sorolja, az európai csak a fizikait; ez utóbbi céltételezést is tartalmaz, míg a másik nem. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az önkormányzatok jogalkotási kötelezettsége és lehetősége nem magának a sporttevékenységnek a szabályozására, hanem kifejezetten és kizárólag az önkormányzat sporttal kapcsolatos feladatainak és kötelezettségeinek, valamint a sporttámogatás módjának a meghatározására terjed ki.

### 3. RenDELETEIBÁK

Egy 1994-ből származó belügyminisztériumi állásfoglalás az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos problémákat az alábbiak szerint összegezte:

„Az önkormányzatok egy része továbbra is figyelmen kívül hagyta a jogszabályszerkesztés alapvető követelményeit. Gyakran hiányzott a rendeletalkotásra felhatalmazást adó törvényi rendelkezésre hivatkozás, illetve néhány esetben az önkormányzatok túlterjeszkedtek a felhatalmazásban foglaltakon. Tipikusnak minősíthető hiba, hogy pontatlan a rendelet megjelölése, illetve nem minden esetben tüntetik fel a kihirdetés időpontját, vagy egyes rendelkezések alkalmazására a kihirdetést megelőző időpontot jelölnek meg. Egyes rendeleteket nem közérthetően fogalmaznak meg, nem áttekinthető a szövegezés, illetve nem teljes körű a szabályozás, amely a jogalkalmazásban bizonytalanságot okoz. Az önkormányzatok egy része nem kíséri figyelemmel a rendeletek hatályosulását, a helyi jogalkotást sok helyen nem előzi meg körültekintő előkészítés.”<sup>23</sup>

Gyergyák Ferenc és szerzőtársai a hivatkozott 2004-es tanulmányukban a jellemző renDELETEIBÁKAT tartalmi és formai szempontok szerint csoportosítják. A tartalmi hibák közé sorolható, hogy:

„erősen érezhető a sablonok befogadására utaló hajlam...Nemegyszer előfordul az is, hogy ténylegesen nincs, vagy alig van tárgya a helyi önkormányzati rendeletnek. Ennek legtöbbször az az oka, hogy az adott társadalmi viszonyt részleteiben is szabályozza valamely központi jogszabály...egymáshoz közel eső társadalmi viszonyokat külön-külön szabályozzák...hiányoznak a végrehajtás feltételei...Gyakran elfeledkeznek arról a helyi jogalkotó, hogy az önkormányzati rendeletet a magyar nyelv szabályainak megfelelően kell világosan és közérthetően megfogalmazni. Ez pedig a jogbiztonság alkotmányos követelményéből is egyenesen következik.”

A formai hiányosságok közül a tanulmány szerzői a jogszabályok megjelölésének módját, a jogalkotásra felhatalmazást biztosító jogszabály megjelölésének hiányát, valamint azt emelik ki, hogy „a hatályos önkormányzati rendeletek általános hibájának tekinthető, hogy szerkezeti tagolásuk elmarad, a rendelkezések összefolyának, nincs meg bennük a kellő belső logikai szerkezeti rend.”<sup>24</sup>

A korábbi elemzésekben megfogalmazott kritikák jelentős része sajnos az általam megvizsgált sporttárgyú rendeletek jó részében is fellelhető, annak ellenére, hogy az önkormányzatiság mintegy húszéves gyakorlata, az Alkotmánybíróság döntései, és a fentiekhez hasonló jogtudományi munkák kellő alapot teremthettek volna az önkormányzati jogalkotók számára azok kiküszöbölésére.

Minden jogszabállyal szemben általános elvárás az, hogy világosan, közérthetően, a címzettek számára egyértelműen értelmezhető tartalommal fogalmazza meg az egyes magatartásszabályokat. Ebből az is következik, hogy a jogszabályoknak a címzettek számára kiszámítható jogkövetkezményeket kell tartalmazniuk. Különösen az egyes támogatásokról szóló rendelkezések esetében fontos, hogy a jogosultsági feltételek, valamint a döntésre jogosult mozgásteret, az általa figyelembe vehető tényezők köre és értékelhetőségük súlya magából a jogszabályból kiderüljön. Bár a sporttárgyú rendeletek legjelentősebb, a helyi társadalomra legnagyobb hatást kiváltó részei éppen az önkormányzat

<sup>22</sup> Európai Sport Charta 2. cikk. 1. a. pont

<sup>23</sup> Gyergyák Ferenc – Kiss László – Orova Márta: Bevezetés a helyi jogalkotás és jogharmonizáció módszertanába, Budapest 2004, 124 old., 78. old.

<sup>24</sup> Gyergyák Ferenc – Kiss László – Orova Márta: idézett mű 79-81. old.

által adható támogatásokról szólnak, túlnyomó többségük alig, vagy egyáltalán nem rendelkezik arról, hogy ezen támogatások milyen szempontrendszer alapján kerülnek elosztásra. Gyakori, hogy a mérlegelendő elvek meghatározását a hatáskörrel rendelkező bizottságra, vagy az önkormányzat sportkonceptiójára utalják.

Az egyes sportrendeletekben előforduló jellemző hibák az alábbiak szerint kategorizálhatók:

- a rendelet címének helytelen megválasztása,
- magasabb szintű jogszabály előírásainak megismétlése,
- normatív tartalommal nem bíró rendelkezések, célmeghatározás,
- a normatív tartalom nem megfelelő jogforrásban történő megjelenítése,
- hibás fogalomhasználat,
- hatáskör-telepítési problémák,
- az Európai Unió jogának nem megfelelő alkalmazása,
- szerkesztési hibák,
- a jogszabály megjelölésének és a bevezető rész tartalmának hibái.

### **3.1. A rendelet címének tartalmi problémái**

A Jszt. 10.§ (1) bekezdése szerint „A jogszabály tervezetének a címében a jogszabály tárgyát vagy tartalmának lényegét kell röviden megjelölni úgy, hogy az a jogszabályt más jogszabálytól egyértelműen elhatárolja.” Bár ez az előírás formálisan nem vonatkoztatható a Jszt. hatályba lépése előtt megalkotott rendeletekre – és a korábban hatályos, a jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII. 29.) IM rendelet ilyen előírást nem tartalmazott –, tartamát tekintve mégis irányadó azokra nézve. A vizsgált rendeletek többsége azonban mégsem tudott megfelelni ennek az egyszerűnek tűnő kívánalomnak: Győr, Szolnok, Debrecen, Kecskemét, Békéscsaba, Hódmezővásárhely, Szombathely, Nyíregyháza, Nagykanizsa, Kaposvár, Szekszárd és Zalaegerszeg vonatkozó rendelete címe szerint a „sportról”, vagy a „város sportjáról” szól, tartalmilag azonban az önkormányzat által ellátott feladatokat, illetve a sporttámogatás módját

szabályozza. Egyrésztől nem is volna elvárható valamely önkormányzattól, hogy a korábban definiált, rendkívül széleskörű sport teljes vertikumát – akárcsak a Sporttörvényhez hasonló mélységben – átfogja. Másrésztől egy ilyen szabályozási terjedelem magának a sport civil szférájának az autonóm mozgásterét is szükségtelenül és károsan korlátozná. Harmadrészt a Sporttörvényben biztosított rendeletalkotásra vonatkozó felhatalmazás pontosan kijelöli a kereteket, amelyet tartalmilag be is tartanak az egyes önkormányzatok. Feltétlenül szükséges azonban, hogy az említett önkormányzatok a jogszabály címét összhangba hozzák a későbbiekben szabályozott tartalommal.<sup>25</sup> [Itt jegyzem meg, hogy 2012 októberében Erd megyei jogú város honlapjáról még úgy töltöttem le az egységes szerkezetű 12/2007. (III. 26.) önkormányzati rendeletet, hogy az egyáltalán nem tartalmazott cím-megjelölést, és csupán csak az azt módosító 46/2009. (VI. 25.) önkormányzati rendeletből derül ki, hogy az „a sportról és a helyi sporttevékenység támogatásáról” címet viseli.]

Jó megoldást választott ugyanakkor pl. Sopron önkormányzata, amelynek 1/2009. (III. 5.) önkormányzati rendelete „az önkormányzat sporttal kapcsolatos feladatairól és a helyi sportélet támogatásáról” szól.

### **3.2. Magasabb szintű jogszabály előírásainak megismétlése**

A Jat. 3.§-a értelmében „A jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.” Az egységes jogrendszer, a jogszabályi hierarchia elvéből adódóan az önkormányzatok törvény keretei között rendelkeznek szabályozási jogkörrel, az önkormányzati rendeletek nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvénnyel, vagy más jogszabállyal. Ebből adódóan, a sporttárgyú önkormányzati rendeletek sem állhatnak ellentétben a felhatalmazást biztosító Sporttörvénnyel, és nem is ismételtetik meg an-

<sup>25</sup> Meg kell azonban jegyezni, hogy mivel a Jat. 8.§ (2) bekezdése szerint nem lehet módosítani a jogszabály megjelölését, a fenti óhajomat csak új rendelet alkotásával tudják teljesíteni az említett önkormányzatok.

nak előírásait. Igaz ez azokra a jogszabályokra is, amelyek a Jat. hatályba lépése előtt keletkeztek. Ugyan az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában még azt állapította meg, hogy „*nincs jogszerű akadály annak, hogy a helyi rendelet a magasabb szintű jogszabálynak a saját rendeletébe illeszthető előírásait – szó szerint - átvegye*”<sup>26</sup>, ez a helyzet a Jat. hivatkozott rendelkezésével alapvetően megváltozott. Mivel pedig a jogrendszer folyamatos felülvizsgálata is törvényből fakadó kötelezettség (Jat. V. Fejezet), a jogalkotási folyamat nem ér véget a rendelet kihirdetésével. A jegyzőnek gondoskodnia kell arról, hogy a helyi rendelet idomuljon a megváltozott jogszabályi környezethez, és többek között a jogrendszer egységébe nem illeszkedő önkormányzati előírások hatályon kívül helyezésre kerüljenek. Ennek ellenére a 21 rendeletből 15 – az önkormányzat sporttal kapcsolatos feladatainak felsorolásakor – megismétli a Sporttörvény 55.§ (1) bekezdésének előírásait, ahelyett, hogy a törvényalkotó elvárásainak megfelelően kibontaná, tartalommal – azaz részletszabályokkal – töltené meg azokat. Korábban már említettem, hogy Veszprém rendeletének kivételével, jellemzően összefolynak a kötelező, és a csak a „város adottságai” függvényében ellátandó, a megyei önkormányzattól átvett feladatok. Figyelemmel arra, hogy ezen „adottságok” fennállása esetén a szabályozás objektív kötelezettség, azaz nem önként vállalt feladatok ellátásáról van szó, a Sporttörvény 55.§ (3) bekezdésében rögzített feladatok egyszerű felsorolása az önkormányzati rendeletben elvileg ugyancsak helytelen, a magasabb szintű jogszabály megismétlésének minősül. Ugyanakkor éppen a törvény e fogalmának kidolgozatlansága miatt – véleményem szerint – helyesnek tekinthető a veszprémi szabályozás:

*„Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzata (továbbiakban: az Önkormányzat) a sportról szóló törvényben kötelezően meghatározott feladatain kívül, mint megyei jogú városi önkormányzat a megyei önkormányzat részére a törvényben előírt sportszervezési feladatok köréből az alábbi feladatokot látja el:*

1. *közreműködik a sportági és iskolai területi versenyrendszerek kialakításában, az e körbe tartozó sportrendezvények lebonyolítása érdekében pénzübeli támogatást biztosít,*
2. *a sport népszerűsítéséhez pénzübeli támogatást biztosít,*
3. *közreműködik a területén tevékenykedő sportszövetségek működése alapvető feltételeinek megteremtésében.”*<sup>27</sup>

### **3.3. Normatív tartalommal nem bíró rendelkezések, célmeghatározás**

Sajátos az önkormányzati rendeletekben megfogalmazott célok minősítősege. Míg az Európai Unió kifejezetten elvárja az egyes jogalkotó szerveitől, hogy a megalkotott jogszabályban ismertessék a szabályozás előzményeit, indokait és célját, sőt ezek hiánya, vagy téves minősítése akár a szabályozás érvénytelenségét is eredményezi, addig a magyar jog ezzel ellentétes álláspontot képvisel.

A Jszt. 51.§ (3) bekezdése rögzíti, hogy „*A preambulumban*

- a) *ismertethető a szabályozás előzménye, indoka és célja, valamint*
- b) *rögzíthető olyan elvi, elméleti tétel, amelyet a törvénytervezet szakaszaiban a normatív tartalom hiánya miatt nem lehet rendezni”.*

E rendelkezések egyszerre értelmezhetők lehetőségként, illetve korlátként is. Előbbi értelmezés szerint a Jszt. csak a preambulumban lehetséges tartalmát állapítja meg, utóbbi értelemben viszont kizárólag preambulumban lehet rögzíteni a felsorolt, normatív tartalommal nem bíró tételeket. Tekintve, hogy önkormányzati rendeletben tilos preambulumbot alkalmazni, az utóbbi értelmezés már ezen a ponton kizárná az önkormányzati rendeletekben történő célmeghatározást. Álláspontom szerint azonban a további részletszabályok ismeretében ugyanerre a végeredményre vezet az is, ha az előbbi értelmezést fogadjuk el. Amennyiben ugyanis a rendelet célját kívánjuk meghatározni, annak

<sup>26</sup> 61/1994. (XII. 24.) AB határozat  
2014/1

<sup>27</sup> Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 20/2012. (IV. 26.) önkormányzati rendelete az Önkormányzat által ellátott sporttal kapcsolatos feladatokról, 1.§

jellegéből adódóan, ezt kizárólag az általános rendelkezések között tehetnénk meg. A Jszer. 60.§ (1) bekezdése felsorolja azon elemeket, amelyek kizárólag az általános rendelkezések között szabályozhatóak, úgy, mint a jogszabály hatálya, alapelvek, értelmező rendelkezések, valamint „*az a jogszabály egészére vagy több szerkezeti egységre vonatkozó rendelkezés, amely nem foglalható más – szakasznál nagyobb szintű – szerkezeti egységbe*”. A Jszer. 66.§ (2) bekezdése azt is előírja, hogy „*Normatív tartalommal nem rendelkező kijelentést vagy a szabályozás célját nem lehet a jogszabály alapelvei között rögzíteni.*” A fent idézett jogszabályhelyek együttes értelmezéséből levezethető az a jogalkotói szándék, hogy a jogszabályok egyes szakaszai valódi jogi normaként funkcionáljanak, megjelenjen bennük a jog lényegi tartalmi eleme, nevezetesen a magatartást szabályozó mivolta, és ne tartalmazzanak megfoghatatlan és érvényesíthetetlen kijelentéseket. A jogszabályok rendeltetése nem az, hogy törekvéseket, célkitűzéseket vagy akár tudományos vagy társadalmi igazságokat fogalmazzanak meg, hanem az, hogy a szabályozási körbe vont tényállások megvalósulása esetére jogkövetkezményt írjanak elő. Mindezek alapján visszakanyarodhatunk oda, hogy valóban csak a preambulum az, ahol a normatív tartalommal nem bíró deklarációk, köztük a célkitűzések megjelenhetnek, és mivel önkormányzati rendeletekben preambulumnak nincs helye, így az önkormányzati rendeletek ilyen kijelentéseket nem tartalmazhatnak.<sup>28</sup>

Ennek ellenére a vizsgált rendeletek túlnyomó többsége (17 db) tartalmaz célkitűzést. Természetesen itt is hangsúlyozni kell, hogy ezek még a Jszer. hatályba lépése előtt keletkezett jogszabályok, így formálisan nem marasztalhatóak el. Biztató, hogy azon négy megyei jogú város közül, amelyek a Jszer. hatályba lépése után alkották meg a jelenleg hatályos sportrendeletüket, már csak egy (Nagykanizsa) deklaráta a rendelet célját, továbbá Győr megyei jogú város Közgyűlése

a rendelet 2013-as árfogó módosításakor hatályon kívül helyezte azt.

A célmeghatározás, a leírtakon túlmenően, számos rendelet esetében tartalmilag is problémás. Jellemző, sok rendeletben szinte szó szerint megismétlődő célt fogalmaz meg pl. Debrecen rendelete: „*A rendelet célja, hogy Debrecen város sportéletével kapcsolatosan meghatározza Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának (továbbiakban Önkormányzat) a feladatait, a feladatok megvalósításához szükséges feltételrendszert, valamint keretet adjon a sport támogatására rendelt összegek hatékony felhasználásához.*”<sup>29</sup> A jogalkotási folyamat sohasem válhat öncélúvá, a rendelet célja nem lehet maga a szabályozás. A hivatkozott szövegrészlet valójában a Sporttörvényből fakadó kötelezettséget, az önkormányzat jogalkotási feladatát rögzíti. Ehelyett, célként csak azt a társadalmi életben bekövetkező változást (pl. hogy többen sportoljanak) kellett volna megjeleníteni – ha már erre a jogalkotó feltétlen készletet érzett –, amit a jogalkotó a rendeletalkotással el kíván érni.

A fentiekből következően, normatív tartalom hiányában, nincs helye önkormányzati rendeletekben a sport általános értékeit taglaló, vagy az Önkormányzat sport iránti elkötelezettségét hangsúlyozó olyan deklaratív mondatoknak sem, mint amilyenek Pécs megyei jogú város hivatkozott rendeletének preambulumában, vagy pl. Szolnok sportról szóló rendeletének<sup>30</sup> alapelvei között helyet kapnak:

„*1.§ (1) Szolnok Megyei Jogú Város Önkormányzata (a továbbiakban: önkormányzat) a testnevelés és sport szabályozása során arra törekszik, hogy biztosítsa a közigazgatási területén lakó polgárok jogát a Magyar Köztársaság Alkotmánya<sup>31</sup> 70/D §-ában emberi alapjogként rögzített rendszeres testedzéshez. Az önkormányzat lehetőségeibe mérten*

<sup>28</sup> A leírtak ellenére Pécsnek az önkormányzat sporttal kapcsolatos feladatairól és a sportfeladatok támogatásokról szóló 2/2006. (02. 01.) önkormányzati rendelet preambulumot is tartalmaz.

<sup>29</sup> Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének 53/2005. (XII. 9.) Kr. rendelete a sportról, 1.§

<sup>30</sup> 28/2003. (X. 13.) önkormányzati rendelet Szolnok Megyei Jogú Város sportjáról

<sup>31</sup> A jogkövetés elmaradása itt sem válik a jogalkotó dicséretére

*mindent elkövet, hogy a város polgárai a jogukat minél szélesebb körben gyakorolhassák. ...*

*(3) A testnevelés és sport részterületei egymással összefüggő, és kölcsönhatásban álló egészet képeznek, egyik terület fejlesztése vagy elhanyagolása kihat a testkultúra egészére.*

*(4) A sport önszerveződésre épülő civil tevékenység, a kultúra része, szerves módon kapcsolódik a társadalom kulturális, gazdasági jelenségéhez.*

*(5) Az önkormányzat sporttal kapcsolatos tevékenysége során védeni és terjeszteni kívánja a sport erkölcsi és etikai alapjait.”*

Az ilyen típusú megállapítások részei lehetnek a rendelettervezet indoklásának, vagy akár – a szintén törvényi előírás alapján megalkotandó – sportkoncepciónak. Ezek a normatív tartalommal nem bíró, a jogalkotó szándékait, elképzeléseit, hosszú távú stratégiai elképzeléseit tükröző dokumentumok ideális teret kínálnak a hasonló, kétségtelenül igaz, fontos és dicsérendő gondolatoknak. A jogszabálynak ugyanakkor lényegi eleme kell, hogy legyen annak végrehajthatósága, márpedig ezek az általános igazságokat, kívánalmakat megfogalmazó kijelentések végrehajthatatlanok.

Ugyancsak a normatív tartalommal nem bíró tételek közé sorolhatóak azok a több önkormányzati rendeletben (Kaposvár, Szekszárd, Győr, Debrecen, Hódmezővásárhely)<sup>32</sup> fellelhető elemek, amelyek tételesen felsorolják az önkormányzat tulajdonában lévő, az önkormányzat által fenntartott sportlétesítményeket. A Sporttörvény kétségtelenül az önkormányzatok kötelezettségévé teszi a tulajdonukban lévő sportlétesítmények fenntartását és üzemeltetését, azonban nem várja el azt, hogy ezeket az önkormányzati rendeletekben egyenként fel is sorolják. Semmilyen normatív, a jogalkalmazók számára információt hordozó tartalommal nem bír, ezért fölösleges az alábbi rendeleti kitétel:

*„Az önkormányzat az alábbi sportlétesítményeket tartja fenn és működteti:*

*a) bk.*

*b) Kaposvári Sportközpont és Sportiskola*

*ba) körcsarnok*

*bb) RSG csarnok*

*bc) asztalitenisz-csarnok*

*bd) atlétikai pálya*

*be) füves és salakos pályák*

*bf) evezős tanmedence*

*bg) Judo csarnok*

*c) bk.*

*d) bk.”<sup>33</sup>*

Amint az idézett jogszabály jól példázza, a létesítmények felsorolása azért sem praktikus, mert az azokban beálló bármilyen változás: értékesítés – bár ennek feltételei meglehetősen nehézkesek –, új létesítmény építése vagy megvásárlása, vagy akár csak a meglévő épület átalakítása (a fenti példából kiindulva az asztalitenisz szakosztály megszűnése esetén a csarnok átalakítása tornacsarnokká), nevének megváltoztatása azonnali rendeletmódosítási kötelezettséget teremt.

### **3.4. A normatív tartalom nem megfelelő jogforrásban történő megjelenítése**

A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha azok, akikre egy szabályozás kötelezettséget ró, vagy akik számára jogot biztosít, nem ismerhetik meg teljes terjedelmében a rájuk vonatkozó rendelkezéseket, és így nem tudnak azok szerint cselekedni. Itt most nem csak arra a megmosolyogtató jelenségre gondolok, hogy Erd megyei jogú város sportrendeletét a „Publikus önkormányzati rendeletek” címet viselő oldalon lehet fellelni, amely cím egyben azt is sugallja, hogy vannak olyan rendeletek, amelyeket a Közgyűlés nem oszt meg mindenkivel. Problematikus, ha a szabályozás egyes részelemei más-más jogforrásban, vagy jogforrásnak nem minősülő dokumentumban jelennek meg, így érvényesülésük nem kellően biztosított. Emiatt a Jat 3.§-a elvi jelentőséggel írja elő, hogy „Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni”.

Mégis, a vizsgált rendeletek többsége (11) olyan utalást is tartalmaz, amely szerint a

<sup>32</sup> Pécs rendelete annyiban tér el, hogy nevesíti az egyes létesítményeket kezelő szervezeteket  
2014/1

<sup>33</sup> Kaposvár Megyei Jogú Önkormányzatának 66/2001. (XII. 29.) önkormányzati rendelete a sportról

rendelet valamely előírása a sportkoncepcióban meghatározottak alapján, vagy az abban meghatározott elvek mentén kerül alkalmazásra. Nyíregyháza rendelete pl. rögzíti, hogy „a sportkoncepcióban meghatározott elvek és szempontok szerint a Bizottság támogatást nyújthat a kiemelkedő városi szabadidő sportszervezetek tevékenységéhez, rendezvényeik lebonyolításához.”<sup>34</sup> Az ilyen és ehhez hasonló rendelkezések kivétel nélkül olyan szöveggörnyezetben fordulnak elő, ahol a jogalkotónak meg kellene határoznia döntésének szempontrendszerét, a mérlegelési jogkör terjedelmét, ehelyett azonban a sportkoncepcióra utalással „lerázza magáról a terhet”. Ugyanakkor a sportkoncepció nem minősül jogszabálynak, így mind az elfogadásának, mind az érvényesülésének a szabályai mások. Az ilyen szabályozási technikával egyértelműen sérül a jogbiztonság, a jogszerű és kiszámítható döntésbe vetett bizalom, és megnő a döntéshozó önkényes, adott esetben diszkriminatív határozatának a valószínűsége. A sportkoncepciók jogalkotásban betöltendő feladata leginkább egy alapos hatástanulmánnyal ér fel. Alapvető elvárás, hogy a jogalkotói szándék mögött valóban reális társadalmi szükségletnek, kiérlelt jogpolitikai célkitűzésnek kell állnia.<sup>35</sup> Egy sportember, Garri Kaszparov szavaival kifejezve: „cselekvés nélkül tervezni haszontalan, tervezés nélkül cselekedni végzetes.”<sup>36</sup> A tudatos, kiérlelt sporttárgyú jogalkotást pedig mi sem igazolhatja jobban, mint egy jól összeállított sportkoncepció. Ebben alaposan ki lehet fejteni, a település sportjának kiinduló állapotát, azokat a körülményeket, amelyek ezt az állapotot előidézték, valamint a hosszú távú stratégiai célkitűzéseket és az azokhoz vezető konkrét lépéseket valamennyi nehézségükkel, buktatóival és a megvalósítást elősegítő tényezőkkel egyetemben. A megvalósíthatóság értékelése során fel kell tárni azokat az elemeket, amelyek a jogalkotás eszközével befolyásolhatóak, és ezekre koncent-

rálva kell a hatályos rendeleteket módosítani, vagy helyükbe újat alkotni.

Szintén problémát jelent, ha a rendelet mellékletébe kerülnek olyan normatív előírások, amelyeket a jogszabály szakaszai alá kellene rendezni. A Jszt. 127.§-a, a mellékletekre vonatkozóan a következőket írja elő:

„(1) Jogszabály tervezetében mellékletet akkor kell alkotni, ha a jogszabályban rögzíteni kívánt szabályozási tartalom – annak speciális megjeleníthetősége vagy technikai jellege miatt – nem fejezhető ki átláthatóan a jogszabály tervezetének szakaszaiban. ...

(2) A jogszabály tervezetében melléklet úgy alkotható, hogy a jogszabály tervezetének valamely szakasza a melléklet szerinti szabályozási tartalom megjelölésével hivatkozik a mellékletre.

(3) A melléklet nem tartalmazhat

a) a (2) bekezdés szerint meghatározott szabályozási tartalomba nem tartozó, vagy

b) a jogszabály szakaszaiban meghatározható szabályt.”

A hivatkozott előírás ellenére 8 megyei jogú város sportrendelete, köztük a Jszt. hatályba lépése után keletkezett, fentebb megjelölt nyíregyházi is, mellékletben szabályoz olyan lényeges normatív jellegű kérdéseket, amelyeknek egyértelműen magában a rendeletben kellene megjeleníteniük (pl. a támogatási vagy pályázati eljárásra, támogatási szerződés megkötésére vonatkozó feltételek). Szombathely és Tatabánya megyei jogú városok esetében viszont arra is van példa, hogy a rendelet ugyan utal a mellékletre, ilyen azonban – legalábbis a honlapok tanúsága szerint – nem létezik.<sup>37</sup>

### 3.5. Hibás fogalomhasználat

A jogbiztonság másik kiemelkedően fontos szempontja a normavilágosság követelménye. A Jat. a jogalkotás alapvető követelményei között első helyen rögzíti, hogy „a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie”.<sup>38</sup> Ezt az elvárást erősíti a Jszt. 2.§-a is

<sup>34</sup> Nyíregyháza Megyei Jogú Város Közgyűlésének 18/2011. (IV. 29.) önkormányzati rendelete Nyíregyháza Megyei Jogú Város sportjáról, 11.§ (2)

<sup>35</sup> Gyergyák Ferenc – Horváth Attila – Tamás András: Az önkormányzati jogalkotás alapjai (POLGÁRMESTERI AKADÉMIA – Önkormányzati vezetők képzése, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége - 2010) 27. old.

<sup>36</sup> Garri Kaszparov: Hogyan utánozza az élet a sakkot 2014/1

<sup>37</sup> Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 6/2002. (III. 28.) rendelete a sportról, 14.§ (3) bekezdés

<sup>38</sup> Jat. 2.§ (1) bekezdés

amely előírja, hogy „A jogszabály tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni.” Hiába a jogszabályi előírások, a számtalan alkotmánybírósági állásfoglalás és a bevezetőben is említett, a tudomány oldaláról megfogalmazott kritikai észrevételek, a helyi jogalkotásnak még mindig sokat kell fejlődnie e téren. Nem volna szabad előfordulnia például, olyan magyartalan, értelmetlen és az egyszerű jogkövető állampolgár számára semmilyen tartalmat nem hordozó mondatnak, mint amelyet pl. Tatabánya rendelete tartalmaz:

*„A támogatottak köréről és a támogatás összegéről történő elbírálás a város sportkoncepciójában elfogadott elvek, valamint a szakszövetség, az illetékes testület véleményezése után, kérelem, vagy nyílvánosan meghirdetett pályázat útján az önkormányzat rendeletében megjelölt, illetve az ügyben döntési hatáskört gyakorló jóváhagyását követően kerül teljesítésre, végrehajtásra.”<sup>39</sup>*

Ebből a mondatból – a nyelvtani pontatlanságon túl – terjedelmessége ellenére sem derül ki, hogy ki, milyen szempontok alapján és milyen eljárás szerint jogosult dönteni. Ugyancsak nem helyeselhető a Hódmezővásárhely Város Sportjáról szóló önkormányzati rendelet<sup>40</sup> következetesen terjengős szövegezése. Ezen jogszabály a célját egyetlen 11 soros – pontokra nem tagolt – szakaszban határozza meg, továbbá előfordul benne 7 mondatból és 9 sorból álló – ugyancsak tagolatlan – szakasz is.

Számos önkormányzati rendelet jellemző hibája, hogy nem definiálja az általa használt

fogalmakat, így azok alkalmazása bizonytalanságokhoz vezethet. Ilyen fogalom a vizsgált jogszabályok jelentős hányadában előforduló „*kiemelkedő eredmény*”, amelynek eléréséhez bizonyos önkormányzati támogatások társulhatnak. A sport egyik szépsége éppen az, hogy a kiemelkedő eredmény mindenki számára mást jelent. Kiemelkedő eredmény az, ha valaki saját egyéni legjobb teljesítményét túlszárnyalja, vagy ha súlyos fogyatékossgal élve képes átúszni az 50 méteres medencét. Kiemelkedő eredmény valamilyen sportágban a legjobbnak lenni, akár csak városi vagy megyei szinten, arról nem is beszélve, ha valaki egy kontinens, vagy a világ legjobbjának, vagy olimpiai bajnoknak mondhatja magát. De akár ugyanannak az eredménynek az elérése is más-más megítélés alá eshet: míg pl. Douchev-Janics Natasa láthatóan elkeseredett, amikor Kovács Katalinnal párban „csak” ezüstérmet érő helyen végzett a Londoni Olimpiai Játékok kajak-kenu versenyén, és ezt akkor egyáltalán nem tekintette kiemelkedő eredménynek, addig az ugyancsak háromszoros olimpiai bajnok Kammerer Zoltán az ugyanúgy ezüstérmet érő csapathajós eredményét élete versenyének minősítette és repesett a boldogságtól. Látható, hogy ha nem kerül szabályozásra, hogy a rendelet alkalmazásában mit kell kiemelkedő eredmény alatt érteni, igencsak végletes jogalkalmazás születhet.

A jelen dolgozat tárgyát képező több jogszabály (pl. Miskolc, Békéscsaba, Kecskemét, Nagykanizsa módosított rendelete) helytelenül él a „*hivatalosan bejegyzett sportszervezet*” fogalmával, tekintve, hogy a sportszervezetek többsége (egyesületek, szövetségek, alapítványok) nem bejegyzéssel, hanem bírósági nyilvántartásba vétellel nyeri el jogi személyiségét. Szintén tipikus jelenség az értelmező rendelkezések helytelen használata. A „*sportlétesítmény*” fogalmát több önkormányzati rendelet (pl. Nagykanizsa, Zalaegerszeg, Miskolc) értelmezi, annak ellenére, hogy azt a Sporttörvény 77.§-a is megteszi, és általános szabály, hogy egy jogágon belül, valamint a felhatalmazás alapján kiadott jogszabályok esetén nincs mód a magasabb szintű jogszabály értelmezésétől való eltérésre, vagy a magasabb szintű jogszabály értelmező ren-

<sup>39</sup> Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 14/2011. /III. 25./ önkormányzati rendelete az Önkormányzat sporttal kapcsolatos részletes feladatáról és kötelezettségeiről

<sup>40</sup> A rendelet honlapon található megjelölése: 34/2006. (09.01.) Kgy rendelet Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város sportjáról. A megjelölés iskolapéldája a szabálytalan megoldásnak, különösen az új Jszt. fényében, elsősorban a jogalkotó megnevezésének hiánya, valamint a kihirdetés dátumának helytelen megjelölése miatt. A rendelet helyes megjelölése a következő volna: Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 34/2006. (IX. 1.) önkormányzati rendelete Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város sportjáról  
2014/1

delkezésének a megismétlésére.<sup>41</sup> Tipikus jelenség az is, hogy az értelmező rendelkezés önmagában is normatív tartalmat is hordoz. (Pl. Békéscsaba sportrendelete az értelmező rendelkezések között az alábbiak szerint határozza meg a „támogatásra jogosult” fogalmát: „minden Békéscsaba Megyei Jogú Város közigazgatási területén működő, hivatalosan bejegyzett, sporttevékenységet végző sportszervezet, iskolai sportkör, amely a rendeletben megfogalmazott feltételeknek megfelel.”<sup>42</sup>) Ezek között olyan eset is előfordul, hogy maga az értelmezett fogalom a rendeletben nem is szerepel. Hasonló típusú, a Jszt. 5.§ (6) bekezdésébe is ütköző szerkesztési hiba az, amikor a jogszabály a már bevezetett rövid megjelölés ellenére a rövidített elem teljes megjelölését használja (pl. Debrecen sportrendeletében az Önkormányzat rövidítése).

Jómagam szintén a hibás fogalomhasználat körébe sorolom az alábbi – több rendeletben (Nyíregyháza, Zalaegerszeg, Szolnok) is megjelenő – rendelkezést: „*Kiemelt sportágak, sportszervezetek esetén, évenként egy sportágban nemenként egy sportszervezet részesülhet támogatásban.*”<sup>43</sup> Megvallom számomra a sportszervezet vonatkozásában értelmezhetetlen a „nemenként” fogalom. Előfordulhat, hogy a jogalkotó azt az esetet kívánta elkerülni, hogy ha egy sportszervezetnek egy adott sportágban férfi és női szakosztálya is van, akkor ugyanabban az évben mindkettő kiemelt támogatásban részesülhessen. Bár adott esetben egy ilyen tartalmú szabályozás életszerűsége is megkérdőjelezhető volna – éppen Veszprém városa például a női és férfi kézilabda bajnokságban is az első osztályban szereplő csapattal büszkélkedhet, igaz nem azonos sportszervezet működteti őket –, a „nemenként” kifejezést magához a sportszervezethez kapcsolni nem egészen világos. Az sem zárható ki, hogy a sportszervezetek működési formái, típusai (egyesület, sportvállalkozás, alapítvány) között kívánt kü-

lönbséget tenni a jogalkotó, viszont amennyiben ez így van, helytelen, a Sporttörvényben nem szereplő fogalmat választott ennek kifejezésére. Érdekes módon ugyanakkor ez a szófordulat bevett gyakorlatnak tűnik, ugyanis a hivatkozott önkormányzatok hasonló tartalommal alkalmazzák.

### 3.6. Hatáskör-telepítési problémák

Az Möt. 41.§ (4) bekezdése szerint:

*„A képviselő-testület – e törvényben meghatározott kivételekkel – hatásköreit a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja.”*

Ezen előírás egyértelműen kizárja azt, hogy egyes önkormányzati rendeletek a polgármesteri hivatal egyes szervezeti egységeire, konkrét munkakört betöltő köztisztviselőjére delegáljanak hatáskört. A polgármesteri hivatal feladat-megoszlási rendjét annak Szervezeti és Működési Szabályzata hivatott szabályozni. Ennek ellenére a vizsgált 21 sporttárgyú rendeletből 16 tartalmaz olyan rendelkezést, amelyben a polgármesteri hivatal valamely konkrét szervezeti egységének feladata kerül nevesítésre. A kevés kivétel közé Veszprém, Kaposvár, Dunaújváros, Érd és Szombathely tartozik. Néhány jogszabály részletes tartalmi kifejtés, azaz valódi többlettartalom nélkül rögzíti, hogy az egyes feladatok végrehajtásának szervezeti kereteit az önkormányzat, illetve a polgármesteri hivatal SZMSZ-e tartalmazza. Eger megyei jogú város rendelete külön alcímbe szabályozza a Közoktatási Iroda rendelethez kapcsolódó feladatait<sup>44</sup>, Nyíregyháza esetében arra is van példa, hogy egyetlen személy, a polgármesteri hivatal sport referense a rendeletben rögzített feladat címzettje<sup>45</sup>, Miskolc rendelete pedig a sportügyekért felelős alpolgármestert

<sup>41</sup> Jszt. 70.§ (1) bekezdés

<sup>42</sup> Békéscsaba Megyei Jogú Város Közgyűlésének 19/2004. (V. 27.) önkormányzati rendelete a sportról

<sup>43</sup> Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 20/2012. (IV. 26.) önkormányzati rendelete az Önkormányzat által ellátott sporttal kapcsolatos feladatokról, 6.§ (3) bekezdés

2014/1

<sup>44</sup> Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata 1/2002. (II. 1.) számú rendelete Eger Megyei Jogú Város sporttámogatási rendszeréről, 12. §

<sup>45</sup> Nyíregyháza Megyei Jogú Város Közgyűlésének 18/2011. (IV. 29.) önkormányzati rendelete Nyíregyháza Megyei Jogú Város sportjáról, 19.§ (1)

nevesíti.<sup>46</sup> Az ilyen tartalmú szabályozás jogellenességén túl még praktikusnak sem nevezhető, amit jól példáz az, hogy Salgótarján sportrendeletét 2010-ben és 2011-ben kizárólag a szervezeti egységek, illetve az önkormányzat vagyonkezelő társasága elnevezésének módosulása miatt kellett módosítani. Szintén nem a sportrendeletre, hanem egyedül az Önkormányzat SZMSZ-ére tartozik a tatabányai sportrendelet 20. alcímében meghatározott Sporttanács feladatainak és működésének szabályozása. Bár ezt a tényt a jogalkotó helyesen fel is ismerte, hiszen maga is utal arra, hogy a feladatok az Önkormányzat SZMSZ-ének konkrétan megjelölt szakasza szerint kerülnek rögzítésre, mégis a későbbiekben hosszasan, 4 bekezdés, összesen több mint 20 alpontján keresztül a sportrendeletben is felsorolja azokat. Ugyanezen rendelet rendkívül „érdekes” feladat telepítésére példa a következő rendelkezés:

*„18.§ (6) Az eredményességi támogatás és a kiemelt sportrendezvényekre való felkészülés és részvétel biztosító támogatásról szóló szerződést a polgármester hagyja jóvá.*

*(7) Az ellenjegyzés (a szerződés aláírása) után, az erről szóló értesítést az Önkormányzat valamely képviselője (a polgármester, az alpolgármesterek, önkormányzati képviselők), vagy a sport feladatokkal megbízott szervezetet képviselője adja át.”<sup>47</sup>*

Bár e gyöngyszem önmagáért beszél, nem állom meg, hogy – a gondolatmenetből némiképp kilépve – ne tegyem helyre az abban fellelhető hibákat (a ragozás helytelenségét nem is említve):

- A támogatási szerződést a polgármester nem jóváhagyja, hanem megkötö.
- Az ellenjegyzés és az aláírás nem azonos, vagy szinonim fogalmak, így a zárójel használata pontatlan.

<sup>46</sup> Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának 3/2008. (III. 12.) számú rendelete Miskolc Megyei Jogú Város testnevelési és sport feladatairól, 7.§ /2/ és 11.§ /4/ bekezdés

<sup>47</sup> Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 14/2011. /III. 25./ önkormányzati rendelete az Önkormányzat sporttal kapcsolatos részletes feladatáról és kötelezettségeiről 6.§ (7) bekezdés  
2014/1

- Az önkormányzatot kizárólag a polgármester képviseli.
- Arról nem szól a rendelkezés, hogy az említett „értesítést” kinek adják át a felsorolt jeles személyek.
- Nem tisztázott, hogy mi értelme van egy ellenjegyzésről külön értesítést kiállítani és ezt külön átadni, vélelmezhetően a támogatott szervezet részére.
- Figyelemmel arra, hogy az Önkormányzatot a polgármester képviseli, és az önkormányzat által kötendő szerződések aláírására is – törvény erejénél fogva – ő jogosult, e két bekezdés teljes egészében fölösleges, hiszen ezek hiányában is egyértelmű, milyen módon és kiknek a részvételével jöhet létre érvényesen a támogatási szerződés.

Némely rendeletben a jegyző is megjelenik, mint a rendelet végrehajtásának, vagy kihirdetésének kötelezettje (nem az Mötv. által 2013 óta lehetővé tett érdemi hatáskör címzettjeként), ami ugyancsak hiba, tekintettel arra, hogy a jegyző ilyen irányú kötelezettségeit már az Mötv. szabályozza, és ezen előírásokat – a Jat. korábban hivatkozott 3.§-a alapján – az alacsonyabb szintű jogszabály nem ismételheti meg. Különösen pikáns Szekszárd sportrendeletének a záró rendelkezések között megfogalmazott előírása, mely szerint *„A rendelet kihirdetéséről – az SZMSZ-ben foglaltak szerint – az aljegyző gondoskodik.”<sup>48</sup>*

### **3.7. Az Európai Unió jogának érvényesülése**

Az Európai Unió hosszú időn keresztül, egészen a Lisszaboni Szerződés elfogadásáig és annak 2009. november 1-jével történő hatályba lépéséig nem vonta szabályozási tárgy körébe a sportot, annak ellenére, hogy maga a sport jelentős szerepet tölt be az európai integrációs folyamatban.<sup>49</sup> E naptól az Európai Unió Működéséről szóló szerző-

<sup>48</sup> Szekszárd Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 15/2009. (IV. 8.) rendelete Szekszárd Város sportjáról, 7.§ (2) bekezdés

<sup>49</sup> Joaquín Sotelo Gonzalez: Sport as An element for European integration – in. I.S.L.R. Pandektis Vol. 5: 3/4 2002

dés 6. és 165. cikke is utal a sportra. A 165. cikkely (Oktatás, Szakképzés, Ifjúság és Sport címmel) többek között az alábbiakat tartalmazza:

„(1) *Az Unió a sport sajátos természetére, az önkéntes részvételen alapuló szerkezeti sajátosságaira, valamint a társadalomban és a nevelésben betöltött szerepére tekintettel hozzájárul az európai sport előmozdításához.*

(2) *Az Unió fellépésének célja:*

- *a sport európai dimenzióinak fejlesztése a sportversenyek tisztaságának és nyitottságának, valamint a sport területén felelős szervezetek közötti együttműködésnek az előmozdítása, illetve a sportolók, köztük különösen a legfiatalabbak fizikai és szellemi építésének védelme révén....*

(4) *Annak érdekében, hogy hozzájáruljon az e cikkben említett célkitűzések eléréséhez:*

- *az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően ösztönző intézkedéseket fogad el, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen összehangolását;*

- *a Tanács a Bizottság javaslata alapján ajánlásokat fogad el.”*

2011-ben elfogadták *A sport európai dimenziójú fejlesztése* című dokumentumot, amely az EU 2007-es *Fehér Könyv a sportról* elnevezésű stratégiai dokumentumának eredményeit értékeli ki és megerősíti az Unió elkötelezettségét a Fehér Könyv elvei mellett. A magyar uniós elnökség alatt az Európai Tanács elfogadta a 2011-14-es időszakra szóló, sportra vonatkozó munkatervet. A munkaterv által meghatározott kiemelt területek: a sport integritása, különös tekintettel a dopping és a „bundázás” elleni küzdelemre, valamint a jó kormányzás előmozdítására.<sup>50</sup> Az EU a 2014-2020-as költségvetési ciklusban már anyagi forrásokat is biztosít a sport támogatására.

Tekintettel arra, hogy a fenti rendelkezések értelmében a közösségi jog e területen nem törekszik a tagállamok jogának egységesítésére, és csak a lehető legkisebb mértékű, ajánlásokban megnyilvánuló beavatkozást lát

szükségesnek, a sporttárgyú jogalkotás terén a tagállamok önállósága megmaradt. Ugyanakkor a tagállamok valamennyi jogalkotó szervének, így az önkormányzatoknak is be kell tartaniuk a közösségi jog alapvető elveit, és tiszteletben kell tartaniuk azt a négy alapvető szabadságot, amely az Európai Unió fundamentumát képezi.

A jelen dolgozat tárgyát képező 21 megyei jogú város sportrendelete közül mindössze 6 tartalmaz jogharmonizációs záradékot, amelyben deklarálásra kerül, hogy a rendelet a belső piaci szolgáltatásokról szóló az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelvének (2006. december 12.) való megfelelést szolgálja. A további 15 jogszabály sem jogharmonizációs záradékot, sem – Nyíregyháza és Debrecen kivételével – az Európai Unió jogára vonatkozó más utalást nem tartalmaz. Ez a tény különösen azért aggályos, mert az önkormányzati forrásból nyújtott sporttámogatás – tekintettel arra, hogy az a közösségi jogi értelemben állami támogatásnak minősül – szükségszerűen a közösségi jog hatálya alá tartozik. Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 107. cikke értelmében:

„*Ha jelen szerződés másképpen nem rendelkezik, a közös piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által, vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak, vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azszal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”*

A közösségi jog a vállalkozás (az Európai Unió Működéséről szóló szerződés jelenlegi fogalomhasználata szerint: „társaság”) fogalmát rendkívül tágan értelmezi: „*„Társaság” a polgári vagy kereskedelmi jog alapján létrejött társaság, beleértve a szövetségeket és a közjog vagy a magánjog hatálya alá tartozó más jogi személyeket, kivéve a nonprofit szervezeteket.”*<sup>51</sup> A sport-szervezetek jelentős része, így a gazdasági társaság formájában működő sportszervezetek, valamint – az Európai Bíróság joggyakorlata értelmében – a sportszövetségek

<sup>50</sup> Miskolc Megyei Jogú Város Sportkonceptiója 2012-2015, 4. old. 2014/1

<sup>51</sup> Európai Unió Működéséről szóló szerződés 54. cikk

kétségtelenül a közösségi jogi értelemben vett vállalkozás (társaság) fogalma alá tartoznak. Bár az egyesületi és alapítványi formában működő sportszervezetek látszólag nem sorolhatók ebbe a körbe, az elhatárolási nehézségeket jól mutatja, hogy az Európai Bizottság a látványsportok támogatását lehetővé tévő törvény és kormányrendelet vizsgálatakor elsődleges fontosságúnak tekintette a „hivatásos” és az „amatőr” sportszervezet fogalmának meghatározását, ezekhez kötve az állami forrásból történő támogathatóság jogcímeit és mértékét. E kategóriákat a magyar jog korábban nem ismerte. Végül a társasági adóról szóló törvény által definiált fogalmak nem polgári jogi (társasági jogi) alapon, azaz nem a jogi személyek típusai tesznek különbséget a két kategória között, hanem kizárólag sportjogi, illetve munkajogi alapon. Így akár sportegyesület is minősülhet hivatásos sportszervezetnek, és fordítva sportvállalkozás is lehet amatőr abban az esetben, ha kizárólag sportszerződéssel foglalkoztat amatőr sportolókat (azaz nem munkaszerződést köt). A 107. cikkben foglalt másik feltétel, a tagállamok közötti versenytorzító hatás, illetve annak veszélye, továbbá az, hogy az esetleges versenytorzító hatás mennyiben tolerálható a sport pozitív társadalmi funkciója miatt, egyedileg mérlegelendő.<sup>52</sup>

Néhány rendelet, köztük a jogharmonizációs záradékot tartalmazó Nagykanizsa és Dunaújváros sportrendelete is, csak az adott településen székhellyel rendelkező sportszervezeteket minősíti támogathatónak. Ebbe a sorba tartoznak a már említettekén kívül Pécs, Salgótarján, Veszprém és Nyíregyháza rendeletei. Mielőtt reflexből egyenlőségjelet tennénk valamennyi szabályozás közé, sommásan megállapítva, hogy a kizárólag a helyi szervezeteknek nyújtott támogatás sérti az egyenlő elbánás, valamint a tőke és a szolgáltatások szabad áramlásának elvét, érdemes kicsit mélyebben átgondolni a kérdést. Elmé-

letileg a közösségi jog megkülönböztetési tilalma a vállalkozásokra vonatkozik, továbbá lényegi feltétel a nemzetköziség, azaz, hogy határon átnyúló tevékenységről legyen szó. Egy zárt tagállami piacot feltételezve, jogszerűnek tűnhet az alábbi tartalmú veszprémi szabályozás, hiszen az csak a nonprofit (közösségi jogi értelemben vállalkozásnak nem minősülő) szervezeteket minősíti támogathatónak:

*„A rendelet alapján pénzübeli támogatásban részesülhetnek az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvényben meghatározott veszprémi székhelyű, sporttal foglalkozó egyesületek, alapítványok, a sportról szóló törvényben meghatározott sportszövetségek, továbbá az önkormányzati fenntartású költségvetési szervek.”<sup>53</sup>*

A jogalkotó tévedése az alapfeltételek minősítésében érhető tetten. Mint fentebb jeleztem az egyesület nonprofit jellege, még nem szükségszerűen jelenti azt, hogy közösségi jogi értelemben nem minősülhet vállalkozásnak (társaságnak), a sportszövetségeket pedig egyértelműen vállalkozásnak tekinti a közösségi joggyakorlat. Másrészt a sportszolgáltatás gyakori jellemzője a nemzetközi elem léte, elég, ha csak a nemzetközi versenyrendszerekre, a sportolók áramlására, vagy a sportesemények közvetítésének határokön átnyúló voltára utalok. Ezen tényezőket is mérlegre téve kijelenthető, hogy valóban nem egyeztethető össze a közösségi joggal azon sportszervezetek kizárása a lehetséges támogatotti körből, amelyek nem az adott településen rendelkeznek székhellyel.

A fentiek miatt szükséges volna valamennyi megyei jogú város sportrendeletének – kivéve talán Debrecen rendeletét – közösségi jogi szempontból történő áttekintése.

### 3.8. Szerkesztési hibák

Mint a bevezetőben említettem, korábban jellemző kritikai észrevétel volt az önkor-

<sup>52</sup> Nem véletlen, hogy a látványsportok társasági adóbevételeiből történő támogatását célzó kormányzati programot és az ennek részeként megalkotott törvénycsomagot az Európai Unió Bizottsága több hónapon keresztül tanulmányozta, és csak az általa javasolt módosítások beépítését követően hagyta jóvá.

<sup>53</sup> Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 20/2012. (IV. 26.) önkormányzati rendelete az Önkormányzat által ellátott sporttal kapcsolatos feladatokról, 10.§

mányzati rendeletekkel szemben, hogy azok nem kellően tagoltak, az egyes rendelkezések összefolytak, ami az érthetőség rovására megy. Ezzel szemben a megyei jogú városok sportrendeletei, döntő többségükben éppen az ellentétes végleletet képviselik.

Az egyes jogszabályok szerkesztésében számos egyezőség felfedezhető. Néhány kivételtől eltekintve az alcím a legmagasabb szerkezeti egység, Debrecen, Nagykanizsa, Dunaújváros Sopron és Eger városa él a fejezetekre tagolás eszközével. Az egyes szerkezeti egységek jelölése és sorszámozása változó, a Jszt. hatályba lépése előtt keletkezett rendeletekben az alcímek nincsenek sorszámozva, ami tekintettel a megalkotásukkor hatályos jogszabályi előírásokra önmagában még nem hiba. 14 rendelet esetében valamennyi szakasz egyben különálló alcímet is képez, két további rendelet esetében pedig egy-két szakasz kivételével ugyanez a helyzet. A túlzott tagolás, a megfelelő absztrakció hiánya különösen Tatabánya rendeletében feltűnő, amely azonos számú, külön-külön is sorszámozott alcímet és szakaszt tartalmaz. (Ezzel például ugyanarra az eredményre vezet, ha valaki a rendelet 18. alcímére, vagy 18.§-ára kíván hivatkozni.)

Ezek a zavaró jelenségek könnyűszerrel elkerülhetőek volnának a Jszt. értő alkalmazásával. A jogszabály többek között rögzíti ugyanis, hogy „A jogszabály alapegysége a szakasz. A jogszabály tervezetének tagolása során szakasznál magasabb szintű szerkezeti egység akkor alakítható ki, ha az alacsonyabb szintű szerkezeti egységek alkalmazásával a jogszabály áttekinthetősége nem biztosítható.”<sup>54</sup> Az alcímek használatára vonatkozóan pedig megjegyzi, hogy:

„41.§ (1) A jogszabálytervezet áttekinthetősége érdekében az ugyanazon jogintézményt szabályozó szakaszokat egybefoglaló önálló szerkezeti egységként alcímek alakíthatóak ki.

(2) Egyetlen szakaszt magába foglaló alcím csak akkor alakítható ki, ha az (1) bekezdés szerinti tagolás miatt a jogszabály szerkezetének egysége érdekében az szükséges.”

A fentiek fényében szükségtelen minden egyes szakaszt önálló alcím alá rendezni. Szemléletes példa erre Veszprém rendelete, amely 12 szakaszból áll, és annak ellenére, hogy a rendeletben nincs a szakasznál magasabb szerkezeti egység, ez egyáltalán nem zavaró, és nem teszi követhetatlenné a jogszabályt.

Ugyancsak súlyos formai és részben tartalmi hiba a debreceni rendeletben alkalmazott alábbi szerkesztési megoldás:

„4.§ (3) Az Önkormányzat utánpótlás-neveléssel kapcsolatos feladatai megvalósítása:

Egyesületi támogatással segíti az utánpótlás-neveléssel foglalkozó egyesületeket, valamint működteti a Sportiskolai rendszert.

(4) Az Önkormányzat szabadidősport feladattal kapcsolatos feladatainak megvalósítása:

A Városi Sportigazgatóság által, vagy más szabadidősportot szervező egyesülettel közösen szervez és bonyolít le szabadidősport rendezvényeket....

(6) Közterületi sportpályák, sportlétesítmények fenntartása:

Az Önkormányzat a tulajdonában lévő sportlétesítményeket és közterületi sportpályákat működteti és fenntartja.”<sup>55</sup>

A 2013-as módosítás előtt Győr rendelete is a debrecenihez hasonló formában és tartalommal szabályozott. A módosítás bár összességében számos formai hibát kiküszöbölt, mégsem sikerült tökéletesre, mert jelenleg egy szakaszon belül két azonos számú, és lényegében azonos tartalmú bekezdés létezik:

„4.§ (6) Az Önkormányzat a tulajdonában lévő sportlétesítményt és közterületi sportpályát fenntartja és működteti.

(6) Közterületi sportpályák, sportlétesítmények fenntartása:

Az Önkormányzat a tulajdonában lévő sportlétesítményeket és közterületi sportpályákat működteti és fenntartja.”

Formailag szerencsétlen és helytelen „:” jellel bevezetni egy önálló új mondatot, amely ráadásul nem egy felsorolás része. Tartalmilag pedig azért hibás a fenti jogalkotói meg-

<sup>54</sup> Jszt. 36.§ (3)  
2014/1

<sup>55</sup> Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése 10/2008. (IV. 01.) R. a sportról

oldás, mert nem valósít meg egyebet, mint hogy a Sporttörvényből átvett, megismételt önkormányzati feladatot, amely a törvényben egy felsorolás elemeként jelenik meg, egész mondattá alakít, anélkül, hogy azt bármilyen többlettartalommal töltené meg. A törvény azonban éppen a részletszabályok kidolgozására ad felhatalmazást az önkormányzatok számára, és nem csupán nyelvszerkesztési mutatókat vár el tőlük.

### **3.9. A jogszabály megjelölése és a bevezető rész tartalma**

A jellemző hibák felsorolásának utolsó elemeként egy rövid gondolat erejéig kitérnék a rendeletek megjelölésének, valamint bevezető részük problémáira. E ponton ismételt hangsúlyoznom kell, hogy csak 4 megyei jogú város (Tatabánya, Veszprém, Nagykanizsa és Nyíregyháza) alkotta meg sportrendeletét a Jat., illetve a Jszt. hatályba lépését követően, így a jelenleg hatályos formai kritériumok teljes egészükben csak ezeken a rendeleteken kérhetőek számon. Itt szeretném jelezni azt is, hogy a dolgozatban alkalmazott valamennyi lábjegyzetnél az adott önkormányzat által alkalmazott hivatalos megjelölést használtam, akkor is, ha az láthatóan hibás. Ugyanakkor magában a dolgozat szövegében igyekeztem úgy hivatkozni a rendeletekre, hogy ne kelljen a jelenleg hatályos formai követelményeknek nem megfelelő jelölést alkalmaznom.

A rendeletek címét tekintve 4 jogszabály: Kecskemét, Veszprém Békéscsaba és Nyíregyháza rendelete felel meg tökéletesen a jelenleg hatályos formai elvárásoknak (a helyes példa: „*Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 20/2012. (IV. 26.) önkormányzati rendelete az Önkormányzat által ellátott sporttal kapcsolatos feladatokról*”). A legtipikusabb eltérés a kihirdetés napjának pl. „01” formátumban történő megjelölése, valamint az „*önkormányzati*” szó mellőzése, vagy „*számmú*”, illetve „*Kr.*” kifejezésekkel történő helyettesítése. Pécs megyei jogú város rendeletében a kihirdetés hónapját is arab számmal tüntették fel, míg Tatabánya rendeletének címében, a kihirdetés dátuma nem kerek zárójelben van, hanem „/” jelek

között. Ezeknél az apró – az elfogadás időpontját tekintve nem is minden esetben – hibáknál lényegesen súlyosabb megítélés alá esik Hódmezővásárhely és Szolnok rendeleteinek megjelölése, amely – egyéb formai hibái mellett – nem tartalmazza magát a jogalkotót:

„34/2006. (09. 01.) Kgy rendelet Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város sportjáról”,

„28/2003. (X. 13.) önkormányzati rendelet” Szolnok Megyei Jogú Város sportjáról”.

Mindenképpen meg kell említeni, hogy Szolnok 2010 márciusában, Hódmezővásárhely pedig két ízben is, legutóbb 2011. február 15-én – azaz már a Jat. 8.§ (2) bekezdésének tiltó rendelkezésének hatálya alatt – módosította a rendelet megjelölését, és ennek ellenére sem tudták korigálni a hibát. Bár az Alkotmánybíróság korábban kifejtette, hogy „*a jogszabály megjelölésében elkövetett jogszabály-sértés olyan alaki, orvosolható hibának minősül, amely önmagában nem vezet a jogszabály érvénytelenségéhez és megsemmisítéséhez*”<sup>56</sup>, úgy vélem, hogy az utóbbi három rendelet esetében célszerű volna egy újraszabályozás során orvosolni a hibákat. Mindhárom jogszabálynál tartalmi problémák is indokolnák egy új rendelet megalkotását.

A vizsgált rendeletek bevezető részei jellemzően helyesen utalnak a Sporttörvényből származó felhatalmazásra, ugyanakkor az Alaptörvényt (Alkotmányt), illetve az Ötv.-t, mint a feladatkört meghatározó jogszabályokat csak kevesen említik. Több rendelet bevezető része a jogalkotás érvényességi kelleikének feltüntetésén túl a sport támogatása iránti elkötelezettséget kifejező deklarációt is tartalmaz. A hatályos jogszabályok értelmében – hasonlóan a rendelet címéhez – a bevezető rész sem módosítható, valamint ebben a részben nem vezethető be rövid megjelölés. Sajnálatosan mindkettőre akad példa. A Jszt. azt is rögzíti, hogy „*a bevezető rész egyetlen, sortöréssel tagolható mondatból áll*”<sup>57</sup>. Ennek ellenére Nagykanizsa már a Jszt. hatályba lépése után alkotott rendelete két mondatos bevezető részt tartalmaz. Ugyancsak hibaként róható fel, hogy Miskolc rendelete,

<sup>56</sup> 42/1992. (VII. 16.) AB határozat

<sup>57</sup> Jszt. 24.§ (4) bekezdés

annak megjelölését követően – ugyan nem külön szakasz alá rendezve, de – tartalmaz egy „Bevezető” elnevezésű alcímet. A hibás bevezető részek közül azonban kiemelkedik Tatabánya rendeletének alábbi szövege:

„Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése az Alkotmány 44/A. § 12/ bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a sportról szóló 2004. évi I. törvény 55. § 16/ bekezdés alapján kapott felhatalmazás alapján a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LCX. törvény 8. § 11/ bekezdésében és 16. § 11/ bekezdésében meghatározott feladat körében eljárva a következőket rendeli el.”

Az aláhúzásokkal igyekeztem jelezni egyrészt a formai hibákat, másrészt azt, hogy a jogalkotó láthatólag nem volt tisztában sem az eredeti és felhatalmazás alapján történő jogalkotás, sem pedig a feladatkör fogalmával. Az önkormányzatok sporttárgyú jogalkotói hatásköre ugyanis törvényi felhatalmazáson alapul, így az semmiképpen nem eredeti jogalkotói hatáskör, továbbá az Ötv. 16.§ (1) bekezdése nem feladatkört rögzít, hanem jogalkotási felhatalmazást biztosít.

### 3.10. Egyedi hibák

A jellemző, több rendeletben is előforduló, hibák mellett érdemes felhívni a figyelmet néhány egyedi, ritkábban előforduló helytelen jogalkotói megoldásra.

Ezek között, súlyánál fogva élre kívánkozik Békéscsaba rendeletének<sup>58</sup> hatályba léptető rendelkezése. A város honlapján található jogszabályszöveg szerint a rendeletet 2004. május 29. napján írta alá a polgármester és a főjegyző. A rendelet címében található dátum ugyanakkor arra utal, hogy a jogszabályt május 27-én hirdették ki, sőt a 19.§ szerint a hatályba lépés napja is 2004. május 27. Nyilvánvaló, hogy a jogszabály kihirdetése nem történhetett meg annak elfogadását és az arra jogosultak aláírását megelőzően, így feltételezhető, hogy a keltezés dátuma valójában nem az aláírás, hanem a kihirdetésről szóló záradék napja. Formálisan azonban ennek

ellenkezője olvasható ki, ami súlyos, a jogszabály érvényességét megkérdőjelező hiba.

Veszprém sportrendelete bevezető részében – álláspontom szerint félreértelmezve a Jszt. 54.§ (1) bekezdésében található, valamennyi felhatalmazó rendelkezésre történő hivatkozást előíró szabályt – felhatalmazó rendelkezésként tételesen megjelöli az Ötv. szubdelegációt lehetővé tévő 9.§ (3) bekezdését. Így a bevezető részben feleslegesen megjelennek a rendeletnek azon szerkezeti egységei, amelyekben a Közgyűlés hatáskörét a bizottságra, illetve a polgármesterre ruházta át. Ugyancsak a felhatalmazás fogalmának téves értelmezéséből fakad a szolnoki sportrendelet alábbi kijelentése: „*Felhatalmazást kap az Egészségügyi, Szociális és Sport Bizottság, hogy a Sport célú feladatok bizottsági támogatásából az (1) bekezdésben meghatározott támogatási keretek mellett más, egyéb sportcélú feladatra vonatkozó támogatási keret létrehozásáról döntsön.*”<sup>59</sup> A felhatalmazás szó a jogalkotás elméletében kifejezetten a jogalkotói hatáskör átruházását jelenti, egyéb, jellemzően döntési hatáskörök átruházásakor ez a kifejezés nem használatos. Ennek figyelmen kívül hagyása a fentiekhez hasonló hibás szóhasználatot eredményezhet.

Ambiciózus, ám a valóságban aligha kivitelezhető vállalkozást fogalmaznak meg Debrecen és Szolnok városai az utánpótlás-nevelés területén. Előbbi rögzíti, hogy „*Az utánpótlás-neveléssel kapcsolatos feladatok megvalósításának formái: a) Gazdasági társaság formájában működteti az utánpótlás-nevelést.*”<sup>60</sup> Utóbbi deklarálja, hogy „*Az önkormányzat a Szolnoki Sportcentrum Kht. keretein belül – meghatározott sportágakban – biztosítja az utánpótlás-nevelést.*”<sup>61</sup> Nyilvánvaló, hogy a sport utánpótlás-nevelés alapvető műhelyei maguk a sportszervezetek, egy-egy önkormányzat nem alkalmas ezen feladatok ellátására, ahhoz csupán anyagi, erkölcsi és a közintézmények fenntartójaként

<sup>59</sup> 28/2003. (X. 13.) önkormányzati rendelet Szolnok Megyei Jogú Város sportjáról 6.§ (2) bekezdés

<sup>60</sup> Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének 53/2005. (XII. 9.) Kr. rendelete a sportról, 4.§ (3) bekezdés

<sup>61</sup> 28/2003. (X. 13.) önkormányzati rendelet Szolnok Megyei Jogú Város sportjáról 9.§ (1) bekezdés

<sup>58</sup> Békéscsaba Megyei Jogú Város Közgyűlésének 19/2004. (V. 27.) önkormányzati rendelete a sportról 2014/1

az ottani sportfoglalkozások mennyiségi és minőségi fejlesztésével némi gyakorlati segítséget nyújthat.

Szekszárd és Sopron városa jogalkotói hatáskörét jelentősen túllépve rögzíti, szó szerint azonos tartalommal a következőket: „*Az önkormányzat sporttal kapcsolatos feladatainak ellátásában közreműködnek: c) az oktatási intézmények, diáksport-egyesületek látják el az iskolai testneveléssel és diáksporttal kapcsolatos önkormányzati feladatokat.*”<sup>62</sup> A képviselő-testületeknek természetesen módjában áll rendeletben rögzíteni civil szervezetekkel történő együttműködési kötelezettséget, ugyanakkor önkormányzati feladat ellátásának kötelezettségét nem háríthatják át valamely egyesületre. Az ilyen tartalmú rendelkezés súlyosan sérti az egyesülési autonómiát.

A jogszabályváltozások nyomon követésének elmulasztását jelzi, hogy egyes önkormányzati sportrendeletek már hatályon kívül helyezett központi jogszabályra utalnak. Így Dunaújváros sportrendelete még az Alkotmányra hivatkozik, Zalaegerszeg rendelete pedig még az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvényt említi. (Érd városa ezt a hibát a 2013-as rendeletmódosításkor korigálta.) A helytelen hivatkozási formák, ma már a Jsr. 22.§ (3) bekezdésében tételesen is megtiltott esete fedezhető fel Békéscsaba és Kaposvár rendeleteiben, amelyek „külön” jogszabály alkalmazását írják elő. Figyelemre méltó ez utóbbi önkormányzat megoldása, amely annak megállapításán túl, hogy „*Az önkormányzat sportfeladatait külön jogszabály és az önkormányzat közép- és hosszú távú városi sportkonceptiója tartalmazza*”<sup>63</sup>, lábjegyzetében eligazítja az olvasót és jelzi, hogy a külön jogszabály a Sporttörvényt takarja.

Pécs és Szombathely önkormányzata úgy rendelkezik, hogy a sportszervezetek finan-

szírozása, a velük kötendő szerződés szakosztályaikon keresztül történjen. A Sporttörvény értelmében a sportszervezetek joga – bizonyos esetekben kötelezettsége – az, hogy szervezeti egységeiket jogi személyekké nyilvánítsák. A jogi személyiség elnyerése nélkül egy sportszervezet valamely szakosztálya nem jogosult támogatási szerződés megkötésére, ezért hibás az az önkormányzati felfogás, amely eleve feltételezi e szervezeti egységek szerződéskötési képességét, vagy pedig az egyesülési autonómiába beavatkozva, rákényszeríti a sportszervezeteket szakosztályaik részleges függetlenítésére.

A pontatlan fogalmazás talán legszebb gyöngyszeme Szombathely önkormányzatának rendeletében található:

„*A teljesítményfokozó szereket használó sportoló eredményét a sportszervezet (szakosztály) támogatásánál az Önkormányzat nem veszi figyelembe, a sportolót pedig az országos, illetve nemzetközi szövetség eltiltó határozatának határidejéig mindenmű támogatástól megfosztja, továbbá amennyiben a versenyző a sporteredmény eléréséért díjazást, vagy egyéb juttatást, elismerést kapott, azokat köteles visszaszolgáltatni.*”<sup>64</sup> (Kecskemét rendelete a 2011-es esztendőben elvégzett átfogó módosítás előtt ugyanezen előírást tartalmazta.)

A jogalkotó bizonyára a „tiltott” teljesítményfokozó szerek használatát kívánta szankcionálni, ami egy valóban nemes, támogatandó cél lett volna. A szombathelyi nehéztalétnak az Athéni Olimpiai Játékokon történt doppingesetei valamelyest predestináltak is erre az önkormányzatot. Azal vizont, hogy a tiltott jelző kimaradt a szövegből, a mondat sajátosan átértelmeződött, és túlzott szigorba csapott át. A hatályos előírás szerint valamennyi teljesítményfokozó szer, így a vitaminok, táplálék-kiegészítők, de akár a versenyzők által használt súlyzók is megalapozzák a szankciót, és érdemtelené teszik a sportolót az önkormányzati támogatásra.

Az egyes rendeletek számos formai hibái között külön említést érdemel Hódmezőv-

<sup>62</sup> Szekszárd Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 15/2009. (IV. 8.) rendelete Szekszárd Város sportjáról 4.§ c) pont; és Sopron Megyei Jogú Város Önkormányzatának 1/2009. (III. 5.) rendelete az önkormányzat sporttal kapcsolatos feladatairól és a helyi sportélet támogatásáról 4.§ d) pont

<sup>63</sup> Kaposvár Megyei Jogú Önkormányzatának 66/2001. (XII. 29.) önkormányzati rendelete a sportról 3.§  
2014/1

<sup>64</sup> Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 6/2002. (III. 28.) rendelete a sportról 10.§ (5) bekezdés

sárhely rendeletének terjengőssége, valamint Kecskemét rendeletének kiüresedett volta. Nehezen érthető, hogy Kecskemét megyei jogú város közgyűlése milyen okból szánta rá magát arra, hogy a példaértékű sportrendeletét 2011-ben egy átfogó módosítással szinte valamennyi értékétől megfossza, és egy érdemi tartalom nélküli jogszabállyá alakítsa át. E módosítás formai következménye, hogy a jelenleg hatályos rendelet kiüresedett alcímet is tartalmaz, ami ellenkezik a Jszt. 121.§ (2) bekezdésében foglalt előírással. A formai problémák között érdemes említést tenni arról, hogy – a Jszt. követelményével szemben – Miskolc, Tatabánya és Zalaegerszeg nem kerek zárójellel, hanem „/” jelek közé foglaltan tünteti fel az egyes bekezdések sorszámát, ugyanakkor az utóbbi két rendeletben kerek zárójel is előfordul a bekezdések jelölésekor, ami megtöri a jogszabály egységességének követelményét. Az informatika adta lehetőségekkel élve 2012-ben Nagykánizsa önkormányzat sajátos módját választotta a sportrendelet változásainak nyomon követésének, a honlapon található egységes szerkezetű rendeletszövegbe ágyazva ugyanis megtalálhatóak voltak kihúzva az időközben hatályon kívül helyezett szövegváltozatok. Bár kétségtelen, hogy ez a technika többlet-információkhoz juttatja az olvasót, álláspontom szerint a kevésbé gyakorlott jogalkalmazók számára megnehezíti a hatályos szöveg megismerését, ezért nem tartom szerencsésnek. Örvendetes, hogy ezt a kibocsátó is belátta, és mára korigálta.

#### 4. Pozitívumok, legjobb gyakorlatok

Sajnálatosan a korábban bemutatott rendlethebíáknál lényegesen rövidebb azon pozitívumok listája, amelyek az egyes megyei jogú városok sportrendeleteiből külön említésre érdemesek. Emiatt kénytelen vagyok néhány olyan elemet is e körben megemlíteni, ami magától értetődően része kellene, hogy legyen valamennyi rendeletnek.

##### 4.1. Szempontrendszerek az önkormányzati támogatások megítéléséhez

Mint azt korábban jeleztem, a vizsgált rendeletek döntő többsége alig tartalmaz érdemi

információt arról, hogy a jogszabályban rögzített támogatások elosztása milyen szempontrendszer alapján történik. Ehhez képest megbecsülendő, hogy legalább a sporttámogatások felosztási kereteiről a rendeletek túlnyomó része tartalmaz felsorolást, bár véleményem szerint ennek a helye is inkább a költségvetési rendeletekben volna. Az önkormányzatok által ellátandó feladatokkal összhangban, leggyakrabban a következő területekre fordítanak támogatást az egyes önkormányzatok: versenysport, utánpótlás-nevelés, diáksport, szabadidősport, fogyatékosok sportja, kiemelt sportszervezetek, sportrendezvények, sportlétesítmények üzemeltetése és fejlesztése. Külön meg kell említeni, hogy Eger és Sopron rendelete tételesen (százalékos mértékben) is meghatározza az elosztási arányokat.

Bár természetesnek kellene lennie, mégis igyekszem pozitívumként értékelni azt is, hogy számos rendelet (a rendeletek közel fele) tartalmaz előírásokat a támogatások igénybe vételének eljárásrendjéről, a kérelmek (pályázatok) tartalmáról, benyújtásának módjáról és határidejéről, valamint arról, hogy milyen minimális feltételek szükségesek ahhoz, hogy a támogatás kifizethető legyen. Miskolc rendelete pl. az alábbiakat írja elő:

„A döntéshozó a támogatás kifizetését csak abban az esetben engedélyezheti, ha

a) a támogatott szervezet az önkormányzattal támogatási szerződést köt,

b) a támogatás felhasználása kizárólag a sport céljait szolgálja,

c) a támogatást a rendeletben meghatározott módon kéri,

d) a támogatott szervezet ellenkező megállapodás hiányában a tárgyévet követő és január 31-ig évente elszámol a kapott támogatással, és a tárgyév január 15-ig beadja tárgyévre vonatkozó üzleti tervét.”<sup>65</sup>

e) a támogatandó eleget tett az állami adatszolgáltatási kötelezettségnek,

f) a támogatandó felelősséget vállal az általa szolgáltatott adatok valóságáért és biztosítja az ellenőrizhetőséget,

<sup>65</sup> Igyekeztem az írásjelek használatát tekintve is pontosan beidézni a szöveget, még ha az nyilvánvalóan helytelen és a szövegekörnyezetbe nem illő is.

g) *ha a támogatandó benyújtja igazolását arról a tényről, hogy nincs köztartozása.*<sup>66</sup>

Az idézett jogszabályhelynél lényegesen szabatosabb és alaposabb rendelkezéseket tartalmaz pl. Debrecen vagy Nyíregyháza rendelete, kitérve már az európai közösségi jogból eredő tartalmi és formai követelményekre is, azonban jelentősen veszít a tartalmilag kifogástalan szabályok értékéből az, hogy azok a rendelet mellékletében kerültek megfogalmazásra.

Az egyes támogatási kategóriák közül a versenysporthoz, és ezzel összefüggésben az eredményességhez kapcsolódó támogatások a leginkább kidolgozottak. A vizsgált rendeletek közül 11 ad érdemi szempontrendszert a versenysport támogatására vonatkozóan, 9 pedig a nemzetközi, illetve nemzeti versenyszerekekben elért helyezések után adható elismerések feltételeit és mértékét rögzíti. Álláspontom szerint kizárólag az eredményesség után járó, összecszerűen (táblázatos formában) megállapított támogatások esetében helyeselhető, hogy azok – a megjeleníthetőség módjára tekintettel – mellékletben kerüljenek szabályozásra. Ezt az egyes önkormányzatok szinte kivétel nélkül így is oldják meg. Érdekesség viszont, hogy Dunaújváros még ezeket a táblázatokat is, mintegy két oldalon keresztül, magába a rendeletbe illesztette, szerintem helytelenül.

Ugyancsak az elemzett jogszabályok közel fele tartalmaz kritériumrendszert arra vonatkozóan, hogy mely sportrendezvények támogathatók önkormányzati forrásból. E tekintetben jellemző szempontok: a rendezvényen résztvevők száma, jelentős (országos, nemzetközi) szurkolói- illetve média érdeklődés, az adott települést népszerűsítő jelleg, illeszkedés a sportág hazai és nemzetközi versenyszerezéhez.

Közel sem ilyen jók azonban az arányok azokon a területeken, ahol leginkább indokolt az önkormányzati szerepvállalás. A di-

áksport támogatás területén mindössze 7 önkormányzati rendelet fogalmaz meg valamilyen feltételrendszert, az utánpótlásnevelés területén pedig már csak 4 szól arról, hogy milyen adottságokat kell számításba vennie a döntéshozóknak. Kifejezetten a szabadidősport támogatására vonatkozó feltételrendszert gyakorlatilag egyik önkormányzati rendelet sem tartalmaz. (Szombathely rendelete e körben rögzíti, hogy a közvetlen és kiemelt program- és rendezvény-támogatásban részesül a Szombathelyi Szabadidő Sportszövetség, míg Hódmezővásárhely rendelete általános érvénnyel jelöli meg a támogatás odaítélésekor figyelembe vehető szempontokat, így azok a szabadidős sporttevékenységek támogatása során is mérvadóak). Ezek a számok jól tükrözik azt, hogy bár a deklarációk szintjén az önkormányzatok elsősorban a tömegsport, szabadidősport, gyermek- és ifjúsági sport mellett kötelezik el magukat, valójában mind a jogalkotás, mind a költségvetési támogatások szintjén még mindig az élsport élvez prioritást.

#### **4.2. Többletfeladatok vállalása, egyedi feladat-meghatározások**

Kifejezetten üdvözlendő azok a rendeleti előírások, amelyek révén az egyes önkormányzatok a törvényben előírtakhoz képest többletfeladatokat vállalnak magukra a sport népszerűsítése és terjesztése érdekében. Számosságát tekintve Dunaújváros jár élen a sporttal kapcsolatos teendők vállalásában, amely – a Sporttörvény által kötelezően ellátandó feladatokat is megismételve – összesen 26 önkormányzati feladatot nevesít. Ezek közül külön kiemelendők: az egészséges, mozgásgazdag életmód iránti állampolgári igény felkeltése és ezzel kapcsolatos szemléletformálás, a városi- és diákolimpiai sport-versenyrendszer működtetése és fejlesztése, a fogyatékosok sportjának támogatása és fejlesztése, a gyermek- és ifjúsági sport, a nők és a családok sportjának, a hátrányos helyzetű csoportok sportjának, illetve a tömeges részvétellel zajló sportrendezvények lebonyolításának segítése, sportfórum rendezése évente egy alkalommal.<sup>67</sup> Rendki-

<sup>66</sup> Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának 3/2008. (III. 12.) számú rendelete Miskolc Megyei Jogú Város testnevelési és sport feladatairól, 19.§ /2/ bekezdés  
2014/1

<sup>67</sup> Dunaújváros Megyei Jogú Város Közgyűlése 14/2002. (IV. 5.) KR számú rendelete az önkormány-

vül fontos többletfeladat-vállalása Szolnok és Hódmezővásárhely önkormányzatának az, hogy ők még jóval a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 2012. szeptember 1-jétől hatályos kötelezése előtt sportrendeletükben kötelezővé tették a mindennapos testnevelést az oktatási intézményekben. Szintén e körben említendő a közoktatásban szervezett úszásoktatást biztosító feladatkitűzések (Szolnok, Pécs), a hiányzó tornaszobák megépítésére, létesítményfejlesztésre vonatkozó vállalások (Szolnok, Debrecen). Győr városa rendeletben tűzte ki a hiányzó uszoda és multifunkcionális csarnok építését valamint közterületi sportpályák építését és fejlesztését, igaz hozzátéve az „anyagi lehetőségektől függően” fordulatot. Debrecen megyei jogú város sportrendelete egyedülálló módon megfogalmazza a Debreceni Egyetemmel történő együttműködés szükségességét, amely a gyakorlatban példányértékűen meg is valósul. Ugyancsak helyeseltető kuriózumként Pécs önkormányzata feladatának tekinti sportmúzeum működtetését és támogatását.

A sport egyes területeinek támogatására vonatkozó szabályozások közül kiemelendő Szombathelynek az olimpikonokra, Érdnek és Nyíregyházának pedig a fogyatékkal élők (paralimpikonok) sportjára vonatkozó rendelkezése. Előremutató Pécs megyei jogú város Olimpiai Tehetséggondozó Programja, valamint a támogatottakkal kötendő 3 évre szóló keretszerződése is. Kivételes részletességgel és alaposággal kimunkált Békéscsaba rendeletének a gyermek- és ifjúsági sport támogatásáról szóló szakasza, mind a célok, mind a döntést meghatározó szempontok tekintetében. Ugyancsak figyelemre méltó részletességgel meghatározott a kiemelt csapatsportágak támogatási szempontrendszerét Nyíregyháza sportrendeletében:

„6.§ (1) Nyíregyháza város életében meghatározó jelentőségű sportszervezetek támogatása az Önkormányzat adott évi költségvetési rendeletében külön nevesített előirányzatként szerepel.

(2) A kiemelten támogatott sportszervezetek körét – az Önkormányzat sportkonceptiója alapján –

a Bizottság határozza meg az alábbi szempontok figyelembe vételével:

- a) a sportág hazai és nemzetközi eredményessége,
- b) a sportág hagyományai,
- c) a sportágat képviselők létszáma,
- d) a sportág fejlesztési céljainak léte és megvalósíthatósága,
- e) az utánpótlás-nevelési rendszer felépítettsége,
- f) a sportághoz szükséges létesítmény megléte,
- g) az önkormányzati támogatás mellett saját forrás biztosítása (minimum 50 %),
- h) a sportág városi népszerűsége,
- i) a sportág iránti médiaérdeklődés

(3) A kiemelten támogatott sportágak esetében az Önkormányzat által nyújtott támogatás folyósítása során az alábbi feltétel-, és követelményrendszerrel kell érvényesíteni:

- a) a versenyrendszer minden tekintetben megfelel a versenysport követelményeinek,
- b) a sportszervezet versenyzői érvényes sportolói szerződéssel rendelkeznek,
- c) a sportszervezet rendelkezik fejlesztési tervvel, koncepcióval,
- d) a sportszervezet működése törvényes,
- e) a működéshez szükséges saját anyagi háttér megléte (minimum 50%).”<sup>68</sup>

Az idézett feltételrendszerből különösen fontosnak tartom azt, hogy a támogatott sportszervezetnek rendelkeznie kell fejlesztési tervvel és koncepcióval (ilyen előírást más önkormányzati rendelet sajnálatosan nem tartalmaz), valamint saját forrással. Ezek a tényezők elengedhetetlenül szükségesek ahhoz, hogy a bázisalapú sportfinanszírozás programfinanszírozássá alakuljon át, azaz az állam és az önkormányzatok ne csak „megszokásból” támogassák a már korábban is favorizált egyesületeket az éppen aktuális teherviselési képességük szerint, hozzászoktatva a sportszervezeteket a teljesítménytől független „biztos pénzhez”, hanem a valóban előremutató, innovatív és életképes sportfejlesztő elképzelések részesüljenek támogatásban, és csak a szükséges mértékig. Nyíregyháza rendelete abban a tekintetben is korszerűnek mondható, hogy számol a

zat sporttevékenységgel kapcsolatos feladatairól, kötelezettségeiről és támogatásáról 4.§ (1) bekezdés 2014/1

<sup>68</sup> Nyíregyháza Megyei Jogú Város Közgyűlésének 18/2011. (IV. 29.) önkormányzati rendelete Nyíregyháza Megyei Jogú Város sportjáról, 6.§

sporttal összefüggő kereskedelmi szerződésekkel.

### 4.3. További üdvözlendő gyakorlatok

Apró, ám figyelemre méltó részletszabály Kecskemét megyei jogú város sportrendeletének az az előírása, mely szerint az egyes sportszervezetek számára biztosított térítésmentes létesítményhasználat értékét az önkormányzati támogatások sorában meg kell jeleníteni. Gyakori – még a rendszerváltás előtti időkből örökölt – hozzáállás mind az önkormányzatok, mind a támogatottak oldaláról, hogy természetesnek veszik, hogy a létesítményhasználat jár, azért nem kell fizetni, a fenntartó pedig csak kigazdálkodik valahogy az üzemeltetési költségeket. Ezzel a szemlélettel feltétlenül szakítani kell, mert éppen a létesítmények üzemeltetése jelenti a legnagyobb terhet az önkormányzatok számára.

Korábban utaltam rá, hogy szinte valamennyi rendelet felvet az Európai Unió jogával kapcsolatos harmonizációs aggályokat. Ugyanakkor a pozitív példák felsorolása között feltétlenül jelezni kell, hogy Debrecen és Nyíregyháza rendeletébe beépítésre kerültek a Bizottságnak a Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1998/2006/EK bizottsági rendeletének (2006. december 15.) az előírásai. A Debreceni Önkormányzat Polgármesteri Hivatalának munkatársa volt szíves megküldeni részemre a Támogatásokat Vizsgáló Iroda állásfoglalását is, amely az Önkormányzat 2011-es módosító rendelet tervezetét az európai közösségi joggal összeegyeztethetőnek nyilvánítja. Ez az állásfoglalás külön kihangsúlyozza, hogy a közösségi rendelet hatálya alá a – korábban már definiált – hivatásos sportszervezetek tartoznak, valamint, hogy a rendelet szerinti támogatások működési támogatásoknak minősülnek, amelyet az Európai Bizottság csak kivételes, igen ritka körülmények között hagy jóvá. Az engedélyezés minimális feltétele, hogy a támogatás hozzájárul az adott térség fejlődéséhez, arányos a megoldani kívánt hátránnyal, valamint időben korlátozott és csökkenő mértékű. Mivel a rendelet tervezetében

ezek a feltételek nem állnak fenn, ezért kizárólag csekély összegű (de minimis) támogatás nyújtható, amelynek a jogszabály eleget tesz.<sup>69</sup>

Végezetül formai szempontból követendőnek tartom a veszprémi sportrendelet szerkesztését, amely szemben az összes többi vizsgált jogszabály túlságosan tagolt voltával, helyesen, nem tartalmaz szakasznál nagyobb szerkezeti egységet. Egy mindössze 12 szakaszból álló jogszabályt ugyanis felesleges alcímekre vagy netán fejezetekre is bontani. Általános elvárás, hogy amennyiben lehet, kerülni kell a más jogszabályra történő utalást. Mégis helyesnek gondolom, hogy Veszprém városa egységes rendeletet alkotott a civil szervezeteknek nyújtható önkormányzati támogatásokról, és a sportrendelet ennek a rendeletnek a szabályaira utal a támogatási eljárás, a szerződés megkötése, az elszámolás módja, valamint az elszámolási kötelezettség megszegése esetén alkalmazandó szankciók tekintetében. Más kérdés, hogy a sportrendelet számos tekintetben hiányos, és amennyiben ezek a hiányosságok pótlásra kerülnének, indokoltá válhat a jogszabály alcímekre tagolása.

## IV. Összegzés

Megvallom, sportjogi tanulmányaim során egyáltalán nem találkoztam az önkormányzati sportrendeleteket feldolgozó munkákkal, sőt a sportjog területén nálam lényegesen gazdagabb ismeretekkel bíró kollegáim sem tudtak ilyet ajánlani részemre. Ezért amikor a kutatómunkába, az egyes rendeletek elemzésébe fogtam nem tudtam mire számítsak. Egyetlen prekonceptióm volt, úgy véltem, hogy az egyes települések sportéletének sikeressége nincs közvetlen összefüggésben az önkormányzati jogalkotás minőségével. Érdekes vállalkozás volna egy kiterjedt hatástanulmány keretei között vizsgálni ezeket az összefüggéseket, amire természetesen e tanulmány keretei között nincs lehetőség. A rendeletek többszöri átolvasása, szisztematikus elemzése után – az előfeltevéssem beiga-

<sup>69</sup> A Támogatásokat Vizsgáló Iroda TVI-2356/2011/DM/1/01. számú állásfoglalása.

zolódása ellenére is – némi csalódottságot érzek. Csalódottságot a jogtechnikai hibák miatt és főképp a tartalmi hiányosságok miatt, mivel sok esetben felületességet, nemtörődömséget, valamint elmulasztott lehetőségeket látok.

A jogalkotási kötelezettségének a 23 érintett önkormányzattól 21 eleget tett. A két kivételt, olyan sport fellegvárakat, mint Szeged és Székesfehérvár, egyáltalán nem értem. Bizonyára ezen települések úgy gondolták, hogy létezik sikeres sport önkormányzati rendelet nélkül is, és a jogalkotás hiánya nem jelenti magától a sporttól való elfordulást, ettől még lehet kiemelt figyelmet és anyagi támogatást fordítani erre a területre. Mégis a jogállamiság megkövetelné, hogy a hatályos előírásokat mindenki betartsa, és ha ezen települések jogalkotóként teljes joggal várják el a társadalomtól az önkormányzat által alkotott szabályok követését, úgy minimális elvárás az, hogy jogalkalmazóként, a magasabb szintű jogszabályok kötelezettjeiként maguk is végrehajtsák azokat.

Bár formálisan nem követtek el törvénysértést, illetve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányosértést, nem sokkal jobb a helyzet azoknál az önkormányzatoknál sem (Kaposvár, Szekszárd stb.), amelyek láthatóan csak letudták a kötelezőt, megalkottak egy szinte érdemi tartalom nélküli jogszabályt, olyat, amit a mindennapos munkafolyamatok során, az egyes döntési helyzetekben nem kell elővenni, nem kell értelmezni, és legfőképpen nem szükséges alkalmazni. Elő lehet venni a fiókból, rá lehet mutatni a honlapon, hogy íme itt van, létezik, de funkcionális jelentősége nincs.

Az érdemben vizsgálható jogszabályok többségéről szintén elmondható, hogy valami hiányzik belőlük. Jellemzően a hatásköri kérdéseket szabályozták, kiolvasható ezekből a rendeletekből a döntésre jogosultak köre, viszont gyakran hiányzik az a szempontrendszer és eljárásrend, ami alapján ezek a döntések megszülethetnek. Az sem szerencsés, ha ezek a válaszok a rendeletek mellékleteiben találhatóak meg, viszont még súlyosabb hiba, ha a rendeletek a sportkonceptiókra utalnak

vissza, annak elveit, szempontjait rendelik alkalmazni bizonyos döntési helyzetekben, ezáltal pedig jogszabálynak nem minősülő dokumentumok kezdenek jogszabályként funkcionálni.

Ugyancsak jelentős probléma a magasabb szintű jogszabályi előírások önkormányzati rendeletben történő megismétlése. Ez leggyakrabban azoknak a sporttal kapcsolatos önkormányzati feladatoknak az önkormányzati rendeletekben történő megfogalmazásában ölt testet, amelyeket már a Sporttörvény is rögzít. A jogrendszer egységessége érdekében feltétlenül szükség van e párhuzamosságok felszámolására. Az, hogy számos rendeletben a mai napig nem került erre sor, ismét csak a jogalkotó nem kellő odafigyelését tükrözi, hiszen a mindösszesen egy szakaszból álló sporttörvényi rendelkezés felismerése és alkalmazása nem jelenthet megoldhatatlan szakmai kihívást.

Szintén nem fogadható el, hogy több mint 8 évvel az Európai Unióhoz történő csatlakozás után, még mindig előfordulnak a közösségi jogot sértő rendeleti előírások, ráadásul olyan nyilvánvaló és szemet szűrő formában, mint az adott település területén meglévő székhely megkövetelése. Természetes, hogy minden önkormányzat a településhez ezer szállal kötődő, legtöbbször a település nevét is viselő és identitását is meghatározó sportszervezetet valamilyen formában előnyösebb helyzetbe kívánja hozni, mint azokat, amelyekről ez nem mondható el. Ugyanakkor ezt a célt sokkal kifinomultabb eszközökkel, tartalmi kritériumok (helyi sportolók száma, a település életében, történelmében játszott szerep, önkormányzati rendezvényeken való részvétel stb.) előírásával is el lehet érni.

A helyi önkormányzatok sporttárgyú jogalkotásának jelenlegi színvonala alapján igazat adhatunk Nemes András még 2000-ben papírra vetett gondolatának: „*az önkormányzati sportigazgatás „differencia specifikája”, hogy az nem elsősorban hatósági, hanem menedzselő, kiszolgáló funkciót jelent.*”<sup>70</sup> E megállapítást nyugodtan ki lehet egészíteni azzal, hogy ez a menedzselő,

<sup>70</sup> Nemes András – Magyar Testnevelés- és Sportigazgatás 2000, 40. old.

kiszolgáló funkció nem csak az igazgatási, hanem a szabályozási funkciókat is háttérbe szorítja.

Mindazonáltal nem hiszem, hogy bele kellene törődni ebbe a helyzetbe. Az önkormányzatoknak nem csak törvényben előírt kötelező feladatuk, de elemi érdekük is, hogy érdemi, korszerű és hatékony szabályozással segítsék a település sportéletét. Ennek eszközei lehetnek:

- a rendeletek egyedi jellegének erősítése azáltal, hogy a jogszabályokba normatív módon bekerülnek azok a sporttal kapcsolatos elvárások, célkitűzések és adott esetben értékvalasztások, amelyek az önkormányzatot valójában foglalkoztatják, és amelyek egyelőre csak a sportkoncepciókban fedezhetők fel,
- az állami támogatásokhoz hasonlóan, a programfinanszírozás előtérbe helyezése a bázisalapú, a megszokásra épülő pazarló és nem kellően innovatív rendszerrel szemben, valamint – ezzel összefüggésben – a hosszabb távú stratégiai elképzelések, sportágfejlesztési tervek megkövetelése az önkormányzati támogatásért folyamodó sportszervezetektől,
- a sportkoncepciók helyének és szerepének tisztázása, „mögöttes jogszabály” helyett tervezési – ha úgy tetszik: hatásvizsgálati – dokumentumként való alkalmazása,
- a rendeletek Európai Unió jognak történő megfeleltetése.

## IRODALOMJEGYZÉK

### Könyvek, folyóiratcikkek:

- A magyar sportjog alapjai /Sárközy Tamás szerk.. - Budapest: HVG-ORAC, 2000 /
- Dimitrios P. Panagiotopoulos: Lex Sportiva and sporting jurisdictional order – in. I.S.L.R. Pandektis Vol. 7: 3/4, 2008
- Fogarasi József (szerk.): A helyi önkormányzatok – HVG-ORAC 2010
- Gyergyák Ferenc – Kiss László – Orova Márta: Bevezetés a helyi jogalkotás és jogharmonizáció módszertanába, Budapest 2004

- Gyergyák Ferenc – Horváth Attila – Tamás András: Az önkormányzati jogalkotás alapjai (POLGÁRMESTERI AKADÉMIA – Önkormányzati vezetők képzése, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége - 2010)
- Gyergyák Ferenc: Önkormányzati rendeletek az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében 1990-1999, Pécs 2000
- Gyergyák Ferenc: Az önkormányzati törvény a gyakorlatban, Pécs 2012
- Joaquin Sotelo Gonzalez: Sport as An element for European integration – in. I.S.L.R. Pandektis Vol. 5: 3/4 2002
- Klaus Vieweg: A sportjog bővületében, [www.irut.de/Forshung](http://www.irut.de/Forshung)
- Mihályi Zsolt Apor: Jogalkotás a sportban, Kodifikáció 2012. évi II. szám
- Nemes András: Magyar Testnevelés- és Sportigazgatás, Magyar Közigazgatási Intézet 2000
- Nemes András: Jogi és Sportjogi ismeretek – HVG-ORAC, 2011
- Princzinger Péter Sportjog I. – ELTE Eötvös Kiadó, 2010
- Sárközy Tamás: Sportjog (A 2004-es sporttörvény magyarázata) – HVG-ORAC, 2004
- Simon Gardiner (szerk) Sport Law, Third edition, Caendish Publishing Limited 2006

### Internetes források:

- Fábrián Adrián: Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei – [http://doktori-isko-la.ajk.pte.hu/files/tiny\\_mce/File/Archiv2/Fabian\\_Adrian\\_ertekezes.pdf](http://doktori-isko-la.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/Fabian_Adrian_ertekezes.pdf)
- Európai Unió és Sport : Jog és Politikák. Előadás, 2007. március 19. Testnevelési Egyetem/ Robert C. R. Siekmann. - 2007 <http://www.sportmenedzsment.hu/publikaciok.htm>

**TÁJÉKOZTATÓ**  
**A TILK OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ**  
**Bt.**  
**SZOLGÁLTATÁSÁIRÓL**

**Szakmai múlt:** jogalkotási és jogalkalmazási (benne minisztériumi és alkotmánybírói) tapasztalat, számos sikeres alkotmánybírói eljárás, több, mint tízéves, referenciákkal is igazolt, jogalkotással és jogalkalmazással egyaránt foglalkozó tevékenység, önkormányzati működéssel kapcsolatos, folyamatos szakértői munka. A Cég képviselője a Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának PhD fokozatos tanszékvezető docense.

**Szolgáltatási profil:** alkotmányjogi és közigazgatási jogi tanácsadás; **különösen:**

- ↳ *jogszabály-értelmezési kérdések megválaszolása, szakértői anyagok, válaszok kidolgozása* a teljes alkotmányjogi és közigazgatási jogi spektrumra kiterjedően, mind a napi rendszerességgel előforduló, mind ritkábban megjelenő problémák tekintetében, akár rendszeres (folyamatos) konzultáció keretében;
- ↳ alkotmánybírói, kúriai vagy ombudsmani megkeresésre adandó válasz kidolgozása, véleményezése;
- ↳ különféle belső szabályzattervezetek *kidolgozása; „aggályos” szabályozási megoldások előzetes és utólagos – törvényességi*

*vagy alkotmányossági szempontú – véleményezése;*

- ↳ különféle – helyi vagy központi jogszabályra vonatkozó – jogszabálytervezetek, jogszabály-módosító tervezetek elkészítése;
- ↳ *helyi népszavazási, népi kezdeményezési esetekre vonatkozó konzultáció, teljes körű tanácsadás és segítségnyújtás; a folyamat jogszerű és hatékony „irányítása” a megbízó érdekei szerint;*
- ↳ *egyes alapvető jogokkal kapcsolatos problémák (diszkrimináció-tilalóval, egyenlő bánásmóddal kapcsolatos esetek, adatvédelmi kérdések stb.) szakszerű kezelése, a jogi háttér és az alkotmánybírói, bírósági, ombudsmani elvárások rendszerezésével, megoldási javaslatokkal;*
- ↳ alkotmányossági, közigazgatási jogi kérdésekben oktatási, továbbképzési tevékenység, konzultáció.

**Különösen ajánljuk szíves figyelmükbe az új önkormányzati törvény szabályainak értelmezéséhez igénybe vehető segítséget és lehetőséget.**

**Teljes diszkréció, gyors, rugalmas problémamegoldás, folyamatos rendelkezésre állás!**

**Keressen bennünket bizalommal!**

**Levélcím:** H-7622 Pécs Jogász u. 2.

**Telefon:** +36 70 504-40-34

**E-mail:** tilk.peter@ajk.pte.hu

## MONITUM KFT. - CÉGISMERTETŐ

A **MONITUM KFT.** többes profilú vállalkozás, amely fél évtized óta rendszeresen végez szakértői tevékenységet

- a) **szervezetfejlesztési és közpolitikai,**
- b) **általános jogi, valamint közjogi** (alkotmány- és közigazgatási jogi) területeken, valamint
- c) specializált tevékenységként az **oktatási jog** területén.

A **MONITUM KFT.** tevékenységi körébe tartozik

- a) közjogi szervezetek **belső működési rendjének kialakítása** és az azzal kapcsolatos szabályozások alkotmányossági és törvényességi szempontú auditja,
- b) **jogszabálytervezetek készítése,**
- c) közjogi típusú jogorvoslatra irányuló anyagok **kidolgozása,**
- d) felsőoktatási intézmények **szervezeti- és működési rendjének kialakítása és kontrollja,**
- e) általános oktatási jogi **szaktanácsadás** (köz- és felsőoktatás tekintetében egyaránt), valamint
- f) felsőoktatási **jogsegély-szolgálat működtetése** (fél évtizedes referenciával).

A **MONITUM KFT.** rendszeres kapcsolatban áll ügyvédi irodákkal és a tevékenységi köréhez tartozó (nem jogi) szakértőkkel, akiknek a segítségével ügyfelei részére komplex szolgáltatásokat tud nyújtani.

A **MONITUM KFT.** **állandó vagy eseti megbízói** között megtalálhatunk

- a) köztestületet,
- b) országos érdekképviselői szervezetet,
- c) központi közigazgatási intézményeket,
- d) vagyongazdálkodással foglalkozó (állami) céget,
- e) helyi önkormányzatokat,
- f) felsőoktatási intézményeket és azok szervezeti egységeit,
- g) a vállalkozás valamely profiljában érintett magánszemélyeket.

A **MONITUM KFT.** ügyvezetője dr. Kocsis Miklós PhD, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének főállású adjunktusa; kutatási területe a közjogi dogmatika alkalmazhatósága, a jogalkotás elmélete és gyakorlata, valamint a felsőoktatási autonómia kérdése. E szakmai háttérre támaszkodva a **MONITUM KFT.** hatékonyan látja el megbízóinak képviselőtét bármely, a tevékenységi körébe tartozó kérdésben.

Amennyiben tevékenységünk felkeltette érdeklődését, kérjük, megoldandó problémájával keresse bizalommal a **MONITUM KFT.** ügyvezetőjét, dr. Kocsis Miklóst az alábbi elérhetőségeken:

e-mail: [miklos.kocsis@monitum.hu](mailto:miklos.kocsis@monitum.hu)

tel. +36(20)461-54-62

# Kiadványajánló

## A Kodifikátor Alapítvány kiadványai

\*

**Az alábbi kiadványok a [www.kodifikator.hu](http://www.kodifikator.hu) weboldalon vagy a [kodifikator@kodifikator.hu](mailto:kodifikator@kodifikator.hu) e-mail címen megrendelhetők.**

1. Tilk Péter: A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. Pécs, 2014
2. Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapelvek, alkotmányos intézmények. Pécs, 2013
3. Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Második, bővített és hatályosított kiadás. Pécs, 2014
4. Kocsis Miklós – Tilk Péter (szerk.): A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben. Pécs, 2013
5. Kocsis Miklós – Tilk Péter (szerk.): Jogalkotás és társadalmi részvétel – esetek és problémák. Pécs, 2013
6. Kocsis Miklós – Tilk Péter: Az új alkotmányjogi panasz eljárás igénybe vétele a gyakorlatban – jogalkalmazóknak (CD). Pécs, 2012

\*

**Az alábbi kiadványok a [www.kodifikator.hu](http://www.kodifikator.hu) weboldalról ingyenesen letölthetők.**

### 1. **Kodifikáció és Közigazgatás**

Közjogi jellegű jogalkotási eredmények bemutatását, értékelését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.

### 2. **Kodifikáció**

Jogalkotással kapcsolatos írások közlését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.