

Kodifikáció

A TARTALOMBÓL

SOLYMOSI VERONIKA

A helyi önkormányzat feladata, és a feladatellátásához kapcsolódó rendeletalkotás

RÓNAY ZOLTÁN

A hallgatók fegyelmi felelősségének problematikája, kitekintéssel a hallgatói önkormányzati tisztségviselők felelősségre vonására

SOLYMOSI VERONIKA

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény rendeleti szabályozási indexe

FEKETE JUDIT

Az önkormányzati rendeletek egyes gyöngyszemei - főszerepben a hajléktalanokkal

JUHÁSZ VIKTÓRIA

Jogalkotási problémák megjelenése a köztisztasági és természetvédelmi szabálysértési tényállással kapcsolatban

2016/1.

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
Petrétei József

docens, PTE ÁJK
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
Csink Lóránt
Daku Magdolna
Domaniczky Endre
Drinóczi Tímea
Gelencsér József
Gyergyák Ferenc
Havassy Sándor
Horváth Attila
Kiss László
Kocsis Miklós
Kovács Gábor
Küpper, Herbert
Mihályi Zsolt Apor

főtanácsadó, Országgyűlés Hivatala
egyetemi docens, PPKE JÁK
főosztályvezető, Országgyűlés Hivatala
konzul, Magyarország Külügyminisztériuma
egyetemi docens, PTE ÁJK
közigazgatási jogász
főtítkárs, TÖOSZ
igazgató, Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal
tanársegéd, NKE, Közigazgatás-tudományi Kar
egyetemi tanár, PTE ÁJK, v. alkotmánybíró
docens, PTE ÁJK
jegyző, Zalaegerszeg Megyei Jogú Város
Prof., dr. dr. H. C., Institut für Ostrecht München
osztályvezető, Budapest Főváros IV. kerület Újpest
Önkormányzatának Hivatala
vezető-főtanácsos, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal
Törvényességi Felügyeleti Főosztály
közigazgatási főtanácsos, Miniszterelnökség
adjunktus, ELTE ÁJK
rektor, intézetvezető egyetemi tanár, NKE, az NVB elnöke
egyetemi tanár, PTE ÁJK
jegyző, Kisújszállás Város
ügyvéd, Squire Sanders, Budapest
dékán, tanszékvezető egyetemi tanár, PPKE JÁK; alkotmánybíró
helyettes államtitkár, Miniszterelnökség

Nagy Erika

Orova Márta
Papp Imre
Patyi András
Petrétei József
Varga Zsolt
Wallacher Lajos
Varga Zs. András
Zöld-Nagy Viktória

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

**A kiadványban megjelenő írásokban foglalt vélemények nem feltétlenül tükrözik a Kiadó vagy a
Szerkesztőbizottság álláspontját.**

HU ISSN 2063-7519

A lapban megjelent tanulmányok anonim lektorálást követően kerülnek közzétételre.

Tartalomjegyzék

Köszöntő	4
Solymosi Veronika <i>A helyi önkormányzat feladata, és a feladatellátásához kapcsolódó rendeletalkotás</i>	5
Rónay Zoltán <i>A hallgatók fegyelmi felelősségének problematikája, kitekintéssel a hallgatói önkormányzati tisztségviselők felelősségre vonására</i>	55
Solymosi Veronika <i>Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény rendeleti szabályozási indexe</i>	72
Fekete Judit <i>Az önkormányzati rendeletek gyöngyszemei - főszerepben a hajléktalanokkal</i>	83
Juhász Viktória <i>Jogalkotási problémák megjelenése a köztisztasági és természetvédelmi szabálysértés tényállással kapcsolatban</i>	88

Köszöntő

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

Az immár ötödik évfolyamában járó, a jogalkotási kérdéseket körüljáró írásokat preferáló **Kodifikáció** 2016/1. számában változatos témaköröket dolgoznak fel Szerzőink.

Solymosi Veronika, a közigazgatási jog jeles szakértője két, igen tartalmas, informatív írással is szerepel lapunkban, melyekben elsőként a helyi önkormányzati feladatellátáshoz kapcsolódó jogalkotási (rendeletalkotási) sajátosságokat tekinti át, majd másik tanulmányában az Mötv. rendeleti szabályozási indexéről értekezik.

Elméleti és gyakorlati jelentősége mellett aktualitása is van *Rónay Zoltán* írásának. A tanulmány a hallgatók fegyelmi felelősségének problematikáját tárgyalja, kitekintéssel a hallgatói önkormányzati tisztségviselők felelősségre vonására.

Folytatván azt a hagyományteremtő szándékot, hogy leendő jogászok is megjelenhessenek lapunkban, két kollegina is publikál a Kodifikációban. *Fekete Judit* a hajléktalanokkal kapcsolatosan született egyes önkormányzati rendeletek sajátosságait vizsgálja, *Jubász Viktória* pedig egy köztisztasági és természetvédelmi szabálysértési tényállással kapcsolatban fogalmazza meg észrevételeit.

A **Kodifikáció** c. lap 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 címen.

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2016 augusztusában

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Solymosi Veronika, jogtanácsos

A helyi önkormányzat feladata, és a feladatellátáshoz kapcsolódó rendeletalkotás

Bevezető

A *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*¹ megfogalmazza, hogy milyen keretek között és jogkörrel működnek az önkormányzatok, és melyek a garanciális elemei az önkormányzás önállóságának. Ennek érdekében kinyilvánítja, hogy a helyi önkormányzatok alapvető hatáskörét és feladatait az *Alkotmány vagy törvény* rendezi. Azonban ez a rendelkezés nem zárja ki, hogy – jogszabályi keretek között – a helyi önkormányzatokat speciális célból hatás- és feladatkörrel ruházzák fel. Ilyen eset mind a helyi önkormányzatokról szóló,² mind pedig számos külön törvényi rendelkezésben fellelhető. Többek között ilyen ügyek a helyi önkormányzat rendvédelmi szervének létrehozása,³ a népi ülnökök delegálása.⁴

Garanciális joga az önkormányzatoknak, hogy – jogszabályi keretek között – teljes döntési jogosultsággal rendelkeznek minden olyan ügyben, amely nincs kivonva hatáskörükből és nem tartozik más közigazgatási szerv hatáskörébe.

A *Charta* általános érvényű követelménye az is, hogy a közfeladatokat általában, és elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más

közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függnek. Ilyen esetekkel a közelmúltban is találkozhattunk például a közoktatás, az egészségügy, és a kommunális közszolgáltatás területén, amikor is önkormányzati szervtől állami, államigazgatási szervhez került a hatáskör.

A *Charta* kimondja, hogy a helyi önkormányzatok hatásköre általában teljes és kizárólagos. Ami azt jelenti, hogy az önkormányzat feladat- és hatáskörét más központi vagy regionális közigazgatási szerv nem vonhatja el, és nem korlátozhatja, kivéve, ha ezt törvény lehetővé teszi. Követelmény továbbá, ha *központi vagy regionális közigazgatási szerv* a helyi önkormányzatokra hatáskört ruház át, ez esetben a helyi önkormányzatok az átruházott hatáskört – amennyiben lehetséges – a helyi körülményekhez igazítva gyakorolhatják.

Törvényi szabályozásban találkozhatunk olyan esettel, amikor az államigazgatási szerv és az önkormányzat között történik hatáskör megosztás.⁵

A következőkben áttekintjük azokat törvényi rendelkezéseket, amelyek a helyi önkormányzatok feladatkörét, annak jellegét meghatározzák, majd sorra vesszük az önkormányzat feladatait, és a feladatellátáshoz kapcsoló helyi rendeletalkotás eseteit, jellemzőit, a kapcsolódó finanszírozási metodikát, valamint a feladatellátáshoz rendelt szabályozási tárgyköröket.

I. A helyi önkormányzat feladat és hatáskörének terjedelme

A *Charta* rendelkezéseire figyelemmel az *Alaptörvény*⁶ szabályokat fogalmaz meg az

¹ 1997. évi XV. törvény (a továbbiakban: Charta) 4. cikk

² Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. (a továbbiakban: Mötv.)

³ Mötv. 17. § A települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat.

⁴ A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 213. § (1) bekezdés értelmében az ülnököket a bíróság illetékességi területén lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgárok, a bíróság illetékességi területén működő helyi önkormányzatok és az egyesületek - kivéve a pártokat - jelölik.

2016/1

⁵ A mozgófilmről szóló 2004. évi II. törvény 35. § (1) bekezdése alapján a fővárosi és megyei kormányhivatal a közterület-használatról hatósági szerződésben állapodik meg a kérelmezővel. *A hatósági szerződés a települési képviselő-testület jóváhagyásával válik érvényessé.*

⁶ Alaptörvény 32. cikk, 33. cikk

önkormányzatok feladatkörének terjedelméről, valamint a feladatellátáshoz kapcsolódó helyi jogalkotási jogköréről.

Az *Alaptörvényben*⁷ felsoroltakon túl a helyi önkormányzat *törvényben meghatározott* további feladat- és hatásköröket gyakorol. Az Alaptörvény előírja, hogy a helyi önkormányzat részére *kötelező feladat- és hatáskört* törvény állapíthat meg. A feladatellátáshoz kapcsolódó finanszírozást szabályozza az Alaptörvény, vagyis kimondja, hogy a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal *arányban álló költségvetési*, illetve más vagyoni támogatásra jogosult, egyidejűleg a feladatfinanszírozás rendszerét vezeti be.⁸ Törvény elrendelheti⁹ a helyi önkormányzat *kötelező feladatának társulásban* történő ellátását, ugyanakkor a szabad társulás lehetőségét is biztosítja.¹⁰

A feladatellátás garanciája többek között, hogy a helyi *önkormányzatok tulajdona köztulajdon*, amely feladataik ellátását szolgálja. A helyi önkormányzatok és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében kötelesek együttműködni.

Az Alaptörvény biztosítja a feladatellátáshoz szükséges eszközként a helyi önkormányzat számára, hogy a *helyi közügyek intézése körében* - törvény keretei között- *rendeletet alkosson*.

Jogalkotóként jár el törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján.

A helyi önkormányzat feladatellátásának, működésének *állami kontrolja* az Alaptörvényben került lefektetésre, ezzel magas szintre emeli a jogalkotó a törvényességi felügyeleti jogkört, annak hatáskör gyakorlóját. E szerint a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal¹¹ útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.¹² A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét – a Charta értelmében - olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.¹³ Az Alaptörvény meghatározza továbbá a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének kereteit, főbb szabályait. A törvényességi felügyelet eszközeit az *Alaptörvényben meghatározottakon túl az Mötv. tartalmazza*.¹⁴ Erős felügyeleti jogosítvány - többek között - a mulasztó önkormányzat helyett az államigazgatási szerv *normapótló jogköre*. Az Alaptörvény meghatározza azt is, mi a teendő amennyiben kötelező feladatellátás esetén mulaszt a helyi önkormányzat. Ilyenkor a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat *törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását*. Ha a helyi önkormányzat a *rendeletalkotási vagy határozathozatali* kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi

⁷ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés

⁸ Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdés

⁹ Mötv. 85. § (1) bekezdés szerint közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt.

¹⁰ A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (Tfiv.) 10. § (1) bekezdés szerint a települési önkormányzatok képviselőtestületei a közös területfejlesztési célok kidolgozására és megvalósítására jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre.

2016/1

¹¹ A Miniszterelnökséget vezető miniszter 7/2015. (III. 31.) MvM utasítása rendelkezik a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról. Az utasítás függeléke értelmében a hatósági feladatokat ellátó építésiügyi, oktatási, hatósági, és törvényességi felügyeleti főosztály szervezeti egységeként működő törvényességi felügyeleti főosztályt. Az önkormányzati törvényességi felügyelet feladatkörében hatósági tevékenységet nem végez, önállósága az Alaptörvényből ered, szemben az utasítás organizálásával.

¹² 34. cikk (4) bekezdés

¹³ Charta 8. cikk 3.

¹⁴ 32. cikk (4)-(5) bekezdés, Mötv. 132. §

önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.

A *rendeletpótlás jogintézménye* ugyanakkor az önkormányzati autonómiába történő külső beavatkozás, amelynek megfelelő garancián kell nyugodnia. Ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja, hogy a helyi önkormányzat a *törvényen* alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget. Ezt követően, amennyiben a Kúria Önkormányzati Tanácsa a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat a *megadott határidőn belül* jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében alkossa meg. Az elrendelést követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását már nem orvosolhatja.¹⁵

A kormányhivatal intézkedését az *Mötv.*¹⁶ a *mulasztásos törvénysértés* esetében határidők beiktatásával, valamint tájékoztatási kötelezettség meghatározásával egészíti ki a *Bszt.* szabályozásához képest. Ismeretes olyan Kúria által hozott döntés, amely önkormányzati rendelet megalkotásának elmulasztása miatt elrendelte annak kormányhivatal általi megalkotását.¹⁷ A Kúria Önkormányzati Tanácsa működése óta három önkormányzatot érintően hat döntés foglalkozik a *zárszámadási rendelet megalkotásának elmulasztásával*. Kettő ügyben döntött a bíróság a megyei kormányhivatal vezetője általi pótlás elrendelése

séről, egy esetben az eljárás megszüntetéséről, mert reparált az önkormányzat.¹⁸

Többlépcsős eljárásról van szó, melynek szabályait az *Alaptörvény*,¹⁹ az *Mötv.*, valamint a *bíróság szervezetéről szóló törvény* határozza meg.

II. A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörének szabályozási elvei

1. A helyi önkormányzati feladatellátás típusai

Az *Mötv.* értelmében a helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott *kötelező* és az általa *önként* vállalt feladat- és hatásköröket.²⁰

2. Az önként vállalt feladatok jellemzői

A helyi önkormányzat – a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével – *önként vállalhatja* minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe.

Az *önként vállalt* helyi közügyekben az önkormányzat *mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes*. Kötelező elvárás, hogy az *önként vállalt* helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.

Az *önként vállalható* feladatok törvényi szabályozása *három típusba* sorolható. Találkozhatunk önként vállalt feladat konkrét törvényi meghatározásával, valamint az önkormányzat számára állami feladat ellátásának lehetőségét biztosító törvényi szabályozással, valamint a nagyobb teljesítőképességű önkormányzattól történő feladat átvállalás lehetőségének törvényi előírásával.

¹⁵ Kúria Önkormányzati Tanácsa 25/2013.számú közigazgatási elvi határozat, valamint a bíróság szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. tv. (Bszt.) 59. §-60. §

¹⁶ *Mötv.* 137. § (1)-(3) bekezdés

¹⁷ A Kúria megállapítja, hogy a törvényi felbatalmazás által kötelező rendeletalkotás elmulasztása – adott esetben – a közügyek intézésének akadályát lehet az adott településen, a rendelet meg nem alkotása a helyi választópolgárok jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintheti (pl. a szociális törvényben foglalt egyes felbatalmazások nem teljesítése a szociális ellátásokhoz való hozzáférésre közvetlenül kihat). *Köm.5009/2013/3. szám, Köm.5064/2012/3. szám*
2016/1

¹⁸ *Köm. 5064/2012/3. szám, Köm.5009/2013/3. szám, Köm.5060/2013/5. szám, Köm.5023/2013/6. szám, Köm.5072/2013/3. szám, Köm.5001/2014/5. szám*

¹⁹ 32. cikk (5) bekezdés

²⁰ *Mötv.* 10. § (1)-(3) bekezdés

Ilyen például, amikor a törvényi rendelkezés értelmében a települési önkormányzat és a megye önkormányzatának *önként vállalt feladata lehet* különösen

- a közösségi kulturális hagyományok és értékek ápolásának, a művelődésre, társas életre szerveződő közösségek tevékenységének, a lakosság életmódja javítását szolgáló kulturális célok megvalósításának támogatása;
- a művészeti intézmények, továbbá a lakosság művészeti kezdeményezéseinek, önszerveződéseinek támogatása, a művészi alkotó munka feltételeinek javítása és a művészeti értékek létrehozásának, megőrzésének segítése.²¹

Sajátos lehetőség, amely során a helyi önkormányzat – törvényben meghatározott esetekben – az *állammal kötött külön megállapodás alapján elláthat állami feladatokat*. A megállapodásban rendelkezni kell a feladatellátás finanszírozásáról.

Az *önként* történő feladatellátás lehetőségének további módja a *feladatátvállalás*. A nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását – az érintett önkormányzat egyetértésével – más települési *önkormányzat vagy társulása önként akkor vállalhatja*, ha azt a lakossági igények indokolják; gazdaságosabban és legalább változatlan szakmai színvonalon; többlet állami támogatás igénybevétele nélkül képes ellátni. A feladat- és hatáskör vállalásáról a *települési önkormányzat képviselő-testülete* – a feladat- és hatáskör eredeti címzettjének előzetes egyetértése esetén – *rendeletben, a társulás határozatában dönt* a feladat- és hatáskör vállalás tervezett időpontját megelőzően legalább három hónappal korábban. Az előzőek szerinti *feltételek meglétét a kormányhivatal* – indokolt esetben más állami szervek bevonásával – *törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálja*. Törvény vagy megállapodás eltérő rendelkezésének hiányában az ellátás megkezdésének időpontja a döntést követő év január 1. napja. A feladat- és hatáskör vállalása

esetén a települési önkormányzat a központi költségvetéstől igényelheti a vállalt feladattal arányos fedezet biztosítását.²²

3. Az önkormányzati feladatellátás keretei

A községnek, a városnak, a járásszékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak *egymástól eltérő feladat- és hatáskörei* lehetnek.

Törvény a *kötelező feladat- és hatáskör* megállapításánál *differentiálni köteles*, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen a gazdasági teljesítőképességet; a lakosságszámot; a közigazgatási terület nagyságát. Jogszabály a hatáskör telepítésével egyidejűleg meghatározza a feladat- és hatáskörrelátáshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket.²³

A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható *közfeladatok* körében ellátandó helyi önkormányzati feladatokat az *Mötv.*²⁴ sorolja fel, de *törvény* a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat.

4. Az Mötv. által meghatározott feladatellátás főbb jellemzői²⁵

Az *Mötv.-ben* felsorolt tárgykörökben meghatározott feladatok ellátásának részletes szabályait, ha az *Mötv.*²⁶ másként nem rendelkezik, *jogszabályok* tartalmazzák.

²² Mötv. 12. § (1)-(3) bekezdés

²³ Mötv. 11. § (1)-(3) bekezdés

²⁴ Mötv. 13. § (1)-(2) bekezdés

²⁵ Dr. Feik Csaba Ercsi város jegyzője, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar címzetes egyetemi docense Változások a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének szabályozásában tanulmánya [Új magyar közigazgatás 2014. évi 4. szám] részletesen elemzi a törvényi szabályozások változásait

²⁶ Mötv. 14. § (1) bekezdés

²¹ A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (a továbbiakban: Hatásköri törvény) 121. § 2016/1

A helyi közügyek²⁷ alapvetően a lakosság *közfeladatellátásaihoz* való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.²⁸

A helyi önkormányzat feladatai ellátása során:

- a) támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt;
- b) erősíti a település önfenntartó képességét, feltárja lehetőségeit és hasznosítja saját erőforrásait;
- c) egyes közszolgáltatások igénybevételét – *törvény felhatalmazása alapján* – rendeletében feltételekhez kötheti.²⁹

Az *Mötv.-ben* felsorolt feladatok ellátásához követelményt törvény állapít meg, és mindezekhez végrehajtási típusú helyi jogalkotási kötelezettség is kapcsolódhat. Vannak olyan feladatok, melyekhez az *Mötv.* írja elő a helyi rendeleti szabályozást, más esetben a külön törvény. Az *Mötv.-ben*³⁰ meghatározott feladatok sorrendjében haladva áttekintjük az önkormányzat számára meghatározott feladatokat, és ahol felhatalmazás található, a helyi jogalkotás kereteit.

²⁷ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között: a) rendeletet alkot; b) határozatot hoz; c) önállóan igazgat; d) meghatározza szervezeti és működési rendjét; e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat; f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik; g) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat; h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről; i) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat; j) a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat; k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselői szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzataival, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek; l) törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

²⁸ *Mötv.* 4. §

²⁹ *Mötv.* 6. §

³⁰ *Mötv.* 13. § (1)-(2) bekezdés

III. A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok jellege, és a helyi rendeletalkotás keretei

1. Településfejlesztés, településrendezés

1.1. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény³¹ szabályozza a *településfejlesztésre* és a *települések területének rendezésére* vonatkozó követelményeket. Kimondja, hogy a települési önkormányzat az épített környezet, a település tervszerű alakítása és védelme érdekében az Étv. és végrehajtási rendeleteinek keretei között településfejlesztési és településrendezési feladatokat lát el.³² A települési önkormányzat (fővárosban a fővárosi és a kerületi önkormányzat) az építési feladatát a helyi rendeletei megalkotásával és a kapcsolódó sajátos jogintézményekkel, továbbá a települési (fővárosban a fővárosi és a kerületi) vagy térségi – a főépítési tevékenységről szóló kormányrendeletben foglaltak szerinti – *önkormányzati főépítész* közreműködésével látja el.³³

Az építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzatnak az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket *helyi építési szabályzatban* kell megállapítani, a törvényben meghatározott *előzetes véleményezési eljárás* lefolytatásával.³⁴

³¹ Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)

³² Étv. 6. §

³³ Étv. 6/A. § (3) bekezdés

³⁴ Étv. 60. § (8) bekezdés: A településrendezési eszközök 2013. január 1-je és 2018. december 31-e közötti készítésére és módosítására a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló kormányrendelet átmeneti rendelkezéseit kell alkalmazni.

A fővárosra sajátos rendelkezéseket állapít meg törvény.³⁵

A települési önkormányzatok az *építészeti feladataik ellátására társulhatnak*, valamint feladataikat *közösen is* megoldhatják.³⁶ Ilyen esetben a közös településrendezési eszköznek az egyes településekre vonatkozó részeit az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei állapítják meg. Az *Mötv.* határozza meg a *helyi önkormányzati társulások alakításának*, működésének és megszűnésének szabályait. Az *Mötv.* rendelkezése értelmében a helyi önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a *polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének* hatékonyabb, célszerűbb ellátására *jogi személyiséggel* rendelkező társulást hoznak létre.³⁷ E rendelkezésből is látható, hogy nem csupán az önkormányzati feladatokra, hanem államigazgatási hatósági feladatokra is alakítható a társulás. Az *Étv.* szabálya a közös településrendezési eszközök esetében visszautalja azok jóváhagyását az érintett képviselő-testületekre, így módon a helyi építési szabályzatról szóló rendeletet is. A jogalkotásról szóló törvény³⁸

ugyanakkor a társulás esetén generális szabályként fogalmazza meg a helyi jogalkotás jogosultját. E szerint: Ha a társulási megállapodásban meghatározott feladat- és hatáskör a felhatalmazás tárgyának *szabályozására kiterjed* – az *önkormányzati rendelet megalkotására a társulási megállapodásban kijelölt vagy ennek hiányában a társulás székhelye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testülete jogosult*. A rendelet megalkotásához a társulásban résztvevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulása szükséges.

Az *Étv.* speciális szabálya az irányadó a társulás esetében a rendeletalkotó meghatározásánál. E szerint nem hozzájárulás, hanem jóváhagyás szükséges, mely tény a helyi rendelet bevezetőjében is rögzíteni szükséges.

1.2. *A felhatalmazó rendelkezések szerint felhatalmazást kap a települési önkormányzat* (fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat) arra, hogy *rendeletben* állapítsa meg a helyi építészeti értékek védelme érdekében:

{ a *védetté nyilvánításról*, a védettség megszüntetésének eljárási szabályairól, a védettség érdekében biztosított önkormányzati támogatási és ösztönzőrendszer mértékéről és módjáról szóló szabályokat;

{ a településkép védelme érdekében a *reklámok*, *reklámberendezések* és *cégek* elhelyezésének, alkalmazásának követelményeiről, feltételeiről és tilalmáról szóló szabályokat;

³⁵ *Étv.* 13. §, 14. §- 14/C. §

³⁶ *Étv.* 15. § (1) bekezdés, a társulásra az *Mötv.* 87. §- 97. § irányadó

³⁷ *Mötv.* 87. §

³⁸ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. tv. (a továbbiakban: Jat.) 5. § (1) A jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. Ha a miniszteri rendelet esetében a felhatalmazásban adott jogalkotási jogosultság nem önálló, a felhatalmazásban az egyetértési jog jogosultját is meg kell jelölni. Miniszteri rendelet kiadására adott felhatalmazásban a felhatalmazás jogosultját feladatkör szerint kell megjelölni. (1a) Ha a felhatalmazás jogosultja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, társulás esetén – ha a társulási megállapodásban meghatározott feladat- és hatáskör a felhatalmazás tárgyának szabályozására kiterjed – az *önkormányzati rendelet megalkotására a társulási megállapodásban kijelölt vagy ennek hiányában a társulás székhelye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testülete jogosult*. A rendelet megalkotásához a társulásban résztvevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulása szükséges. (1b) Ha a felhatalmazás jogosultja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, társult képviselő-testület esetén – ha az adott ügy szabályozásáról az egyes települések képviselő-testülete a helyi önkormányzatokról szóló törvény

szerint nem önállóan dönt – az önkormányzati rendelet megalkotására a társulás székhelye szerinti helyi önkormányzat jogosult a társult képviselő-testület döntésének megfelelően. (2) A felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat. (3) A szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítására, a jogszabály egészének végrehajtására, valamint olyan tárgykör szabályozására, amit a felhatalmazást adó jogszabály nem szabályoz, nem lehet felhatalmazást adni. (4) A felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

{ azon – jogszabályban építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött – építési tevékenységek, rendeltetésváltoztatások és reklámelhelyezések körét, amelyek megkezdését *településképi bejelentési eljárás*hoz köti, valamint a településképi bejelentési eljárás részletes szabályait,

{ a helyi építészeti-műszaki *tervtanács* létrehozásáról, működési feltételeiről, eljárási szabályainak megállapításáról szóló szabályokat,

{ a helyi építési szabályzatát,

{ a településképi kötelezési és a településképi *véleményezési eljárás* részletes szabályait, a településképi kötelezettség megszűnése és végrehajtása esetén alkalmazható bírság esetköreit és mértékét.³⁹

Az *Étv.* felhatalmazó rendelkezése más törvényi felhatalmazástól eltérően konkrétan nevesít szabályozási tárgyköröket, melyek hat önálló helyi rendeletet eredményeznek. Láthatóan ezek nem kötelező szabályozási elemei a helyi építési szabályzatnak. Ugyanakkor az *Étv.* szabályait meghaladóan találkozhattunk olyan *külön törvényi* felhatalmazással is, amely a helyi építési szabályzatba utalja adott tárgykör rendezését, ilyen például a köztemető kialakításának, és beépítési szabályainak meghatározása.

2. Településüzemeltetés⁴⁰ (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása)

A településüzemeltetés fogalmát az *Mötv. nem határozza meg*, az első önkormányzati törvény⁴¹ nem használta e fogalmat, helyette

közzolgáltatásként nevesítette a törvényben meghatározott tevékenységeket, más jogszabályok pedig *kommunális igazgatásként* definiálják.⁴²

A közösségi, illetve helyi szolgáltatás a településüzemeltetésnél felsoroltakon túl kiterjed további szolgáltatásokra is, melyet az *Mötv.-ben* nem e fogalomkörbe, hanem külön tárgykörbe sorol.

A településüzemeltetési feladatokat és helyi jogalkotás kereteit ágazati törvények határozzák meg.

Egyes feladatok törvényi szintű szabályozása a következők szerint alakul.

2.1. Köztemetők kialakítása és fenntartása⁴³

A *köztemetők* létesítésével, bővítésével, fenntartásával, bezárásával, megszüntetésével, kiürítésével, újrahasználatba vételével, halotthamvasztó létesítésével kapcsolatos feladatok ellátásáról a *települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat gondoskodik*.⁴⁴ A köztemető fenntartása kötelező önkormányzati feladat.

Köztemető fenntartója a települési önkormányzat, fővárosban a fővárosi önkormányzat. A temető fenntartásáról a települési önkormányzatok *társulás*, illetőleg *együttműködés* útján is gondoskodhatnak. A temető tulajdonosának feladata a temető tárgyi és infrastrukturális létesítményeinek, zöldfelületeinek, valamint sírhelytábláinak megépítése, illetőleg kialakítása. A temető tulajdonosának feladata továbbá a temető kegyeleti méltóságának őrzése. A temető tulajdonosa – ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – köteles a temető fenntartásáról, továbbá üzemeltetéséről gondoskodni. E feladatait saját maga, illetve – szerződés alapján – gazdálkodó szervezet útján is elláthatja. A temető üzemeltetését köztemető esetén *önkormányzati rendeletben*, és a kegyeleti közzolgáltatási szerződésben

³⁹ *Étv.* 60. § (6) bekezdés, főváros tekintetében a (7) bekezdés irányadó

⁴⁰ „A területi közigazgatás változásai” c. tanulmány A tanulmány teljes szövege a Kutatócsoport tanulmánykötetében jelent meg. [Horváth M. Tamás (szerk.): Kilengések. Közzolgáltatási változások, Dialóg Campus, 2013. 249-269. p.]

⁴¹ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény hatályát veszítette 2014. október 12.

2016/1

⁴² Hatásköri törvény

⁴³ A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény (temető törvény)

⁴⁴ Hatásköri törvény 18. §

meghatározott rendelkezések szerint kell ellátni. Köztemető fenntartására és üzemeltetésére az önkormányzat azzal a gazdálkodó szervezettel köthet kegyeleti közszolgáltatási szerződést, amely a kormányrendeletben⁴⁵ meghatározott feltételeknek megfelel.

2.1.1. A rendeleti szabályozás esetei

- A temető kialakítását, a temető beépítési előírásait a *helyi építési szabályzatban* kell meghatározni. A települési (a fővárosban a kerületi) önkormányzat képviselő-testülete a helyi építési szabályzat tervezetének a vallási közösségek tulajdonában lévő temetőre vonatkozó beépítési előírásaival kapcsolatban kikéri az érintett vallási közösség véleményét.

- *Köztemető esetében* a temető használatának rendjéről *önkormányzati rendeletben*, egyéb temetők esetében temetőszabályzatban kell rendelkezni.⁴⁶

- A temető tulajdonosa, köztemető esetén az *önkormányzat rendelete kötelezővé teheti* a temetőn belüli, az elhunyt hűtésével, ravatalozásával, a temetőben erre a célra rendszeresített szállító járművön történő szállításával, továbbá a hamvaknak az erre szolgáló berendezéssel történő szórásával, urnaelhelyezéssel, sírásással, sírhelynyitással, sírba-helyezéssel, visszahantolással, újratemetéssel és exhumálással kapcsolatos feladatok ellátására az üzemeltető szakszemélyzetének és berendezésének igénybevételét.

2.1.2. Véleményezési eljárás

A települési önkormányzat képviselő-testülete, fővárosban a közgyűlés a díj megállapításakor kikéri a *fogyasztók területileg illetékes érdekképviselői szerveinek* véleményét.⁴⁷

2.1.3. Felhatalmazás rendeletalkotásra⁴⁸

A települési önkormányzat, fővárosban a közgyűlés *rendeletben állapítja meg* – a *köztemetőre* vonatkozóan – különösen:

a) a temető rendeltetésszerű használatához szükséges egyéb helyi tárgyi és infrastrukturális feltételeket; b) a temető, ravatalozó használatának és igénybevételének szabályait; c) a temetési hely gazdálkodási szabályait; d) a sírhely méretezését, sírjelek alkalmazását, a kegyeleti tárgyak, növényzet elhelyezését, a sírgondozás szabályait; e) a temetőben a kegyeleti közszolgáltatások feltételeit, a temetési hely megváltásának és újraváltásának díját, a temető-fenntartási hozzájárulás díját, illetve a létesítmények és az üzemeltető által biztosított szolgáltatások igénybevételének díját; f) a temetési szolgáltatás, illetőleg a temetőben végzett egyéb vállalkozói tevékenységek ellátásának temetői rendjét.

A helyi jogalkotás minden esetben kötelező, akkor is, ha a temető nem önkormányzati tulajdon. Ahol az önkormányzat a *köztemető fenntartására vonatkozó kötelezettségéről* kegyeleti közszolgáltatási szerződés keretében gondoskodik, a temető használatának szabályait *önkormányzati rendeletben* kell megállapítani.⁴⁹

További specialitása a temető törvénynek, hogy a köztemető rendjének szabályozási tárgyköreit nem zárja le, a kötelező szabályozás eseteit határozza meg. Azt jelzi tehát a törvény, hogy a szabályozásnak a felhatalmazásban felsoroltakra ki kell kitérni. A szabályozás eltérő lesz, illetve lehet például a nagyvárosok, illetve az aprófalvak temetői esetében.

2.2. A közvilágításról való gondoskodás⁵⁰

A *közvilágítás* fogalmát és egyben célját a villamos energiáról szóló törvény fogalmazza

⁴⁵ 145/1999. (X.1.) Korm. rendelet

⁴⁶ A temető-törvény 6. § (4) bekezdés

⁴⁷ Temető-törvény 40. §

2016/1

⁴⁸ Temető-törvény felhatalmazó rendelkezés 41. § (3) bekezdés

⁴⁹ Temető-törvény 42. §

⁵⁰ A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: VET)

meg. E szerint a *közvilágítás a külön jogszabályban* meghatározott területnek a közlekedés-, köz- és vagyonbiztonság érdekében szükséges összefüggő, rendszeres, meghatározott időtartamú, villamos üzemű megvilágítása.

A *külön törvényben*⁵¹ meghatározott közvilágításról való gondoskodásra *kötelezett*, továbbá az e kötelezettséget *átvállaló* személy jogosult közvilágítási berendezést az elosztóhálózat tartószerkezetén és létesítményeiben elhelyezni és üzemben tartani.⁵²

A közvilágításról való gondoskodás az *Mötv. alapján önkormányzati feladat*, a feladatellátásról való gondoskodáson túl a helyi jogalkotásra az önkormányzat *nem kapott* törvényi felhatalmazást.

2.3. Kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása

A kéményseprő ipari tevékenységről szóló törvény⁵³ 2016. július 1-jei hatállyal jelentős változásokat határoz meg. Elrendeli, hogy a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. törvény alapján kötött hatályban lévő közszolgáltatási szerződés esetében a helyi önkormányzat az új törvény hatálybalépésétől számított huszonegy napon belül dönt, hogy

- a) a közszolgáltatási szerződés alapján annak lejártáig a közszolgáltatást biztosítja, vagy
- b) a közszolgáltatást 2016. július 1-től nem biztosítja és a közszolgáltatási szerződést felmondja, a kéményseprő-ipari tevékenységet pedig a Kormány által kijelölt kéményseprő-ipari szerv, kéményseprő-ipari szolgáltató látja el.

A helyi önkormányzat korábbi rendeletalkotási felhatalmazása 2016. július 1-jei hatállyal megszűnik. Ezen időponttal a megyei jogú városok, illetve azok az önkormányzatok, akik önként vállalt feladatként látták el a közszolgáltatást, a rendeleteiket hatályon kívül kell helyezni.

2.4. A helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása

A helyi önkormányzat képviselő-testülete, vagy közgyűlése a Kktv. előírásainak megfelelően gondoskodik a közúti közlekedéssel összefüggő helyi önkormányzati feladatok ellátásáról. Különösen: a gyalogos-átkelőhelyek megvilágításáról a település belterületén, a gyalogos-átkelőhelyhez vezető szilárd burkolatú járda, gyalogút, kerékpárút és gyalogos-felállóhely, a kiemelt szegélyen vagy padkán kívüli gyalogos korlátok, egyéb gyalogos biztonsági berendezések létesítéséről és fenntartásáról, valamint a gyalogosok részére szolgáló vasúti gyalogos-átkelőhely, és a kizárólag kerékpárosok közlekedését szolgáló vasúti átjárók létesítéséről, és fenntartásáról. A közút használatában érdekelt természetes és jogi személyek, valamint a helyi önkormányzat az alapvetően helyi lakossági érdeket szolgáló közút építésére (földút szilárd burkolattal való ellátására) együttműködhetnek. Az együttműködés formáját a résztvevők maguk határozzák meg.

2.4.1. Rendeleti szabályozás esetei

A Kktv. kiemeli, hogy a *fővárosi önkormányzat* a főváros közigazgatási területén lévő közúttal érintkező szilárd burkolatú járda, gyalogút, gyalogos felállóhely szegélye egységes kialakításának követelményeit *rendeletben* határozza meg.⁵⁴

A helyi önkormányzat – ha az útépitési együttműködésben az *érdekeltek* több mint kétharmada részt vesz – az *abban részt nem vevő*, de a közút használatában érdekelt természetes és jogi személyt a résztvevők által vállalt anyagi hozzájárulás mértékéig – a *rendeletében meghatározott módon* – útépitési érdekeltiségi hozzájárulás fizetésére kötelezheti.⁵⁵

A Kktv. a helyi jogalkotásra vonatkozóan felhatalmazó szakaszt nem szabályoz, ugyanakkor kettő önkormányzati rendeleti

⁵¹ A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kktv.) 9. § (2) bekezdés a) pont gyalogos helyek megvilágítása önkormányzati feladat

⁵² VET 34. § (1) bekezdés

⁵³ 2015. évi CCXI. törvény 10. §
2016/1

⁵⁴ Kktv. 9. § (2)-(3) bekezdés

⁵⁵ Kktv. 31. § (1)-(2) bekezdés

tárgykört nevesít. A fővárosra vonatkozóan előírja, hogy a *helyi építési szabályzat* rendelkezik a közút részének kialakítására vonatkozó építési előírásokról. Az útépitési érdekeltségi hozzájárulás esetében önálló rendeleti szabályozás lehetséges, mivel a tárgykör nem a helyi építési szabályzat tartalmi eleme.

2.5 Közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása⁵⁶

Közterület fogalmát⁵⁷ több törvény is definiálja. Az *Étv.* értelmében a *közterület* a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás *ekként tart nyilván*.⁵⁸ Ugyancsak a közterület-felügyeletről szóló törvény⁵⁹ is meghatározza a közterület fogalmát, de szélesebb tartalommal, illeszkedve az ágazati törvény előírásaihoz. A *Kftv.* által használt fogalom szerint közterület: a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet *rendeltetésének megfelelően bárki használhat*, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat.

Az általános szabály értelmében az épített környezet elemeit (a közterületet, az építési telkeket és területeket, építményeket, épít-

ményrészeket, építmény-együtteseket, burkolt és zöldfelületeket) – a jó műszaki állapot folyamatos fenntartása mellett – *csak a jelleük szerinti rendeltetésüknek, a rájuk vonatkozó hatósági előírásoknak és engedélyeknek megfelelő célra és módon szabad használni*. A közterület rendeltetésének megfelelően bárki használhatja. A közterület rendeltetésére és használatára *jogszabály* további szabályokat állapíthat meg.⁶⁰ Közterület-használatra vonatkozó jogszabály alatt érteni kell tehát az *önkormányzati rendeletet* is. Az említett *Étv.* előírás tekintendő egyéb rendelkezés hiányában a felhatalmazó törvényi rendelkezésnek a helyi szabályozáshoz.

2.5.1. A közterület-használatra vonatkozó helyi szabályozás speciális esete

A *közterületen* való tartózkodás nem korlátlan, miután az Alaptörvényben⁶¹ szabályozott eset a közterületen való tartózkodás kizárásának lehetőségére biztosít felhatalmazást, amely úgy szól: „Törvény vagy *helyi önkormányzat rendelete* a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a *közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást*.”

A közterület-használat tárgykörében külön törvényi rendelkezés⁶² *kötelező szabályozási esetet* határoz meg valamennyi települési önkormányzat esetében. E szerint a települési önkormányzat tulajdonában álló közterületek *filmforgatási célú használatával* kapcsolatos egyes feltételeket a települési önkormányzat képviselő-testülete *rendeletben* szabályoz. Meghatározza a forgatást akadályozó, de a kérelmezőnek nem felróható, valamint a rendkívüli természeti események esetére vonatkozó külön feltételeket is, különösen azt, hogy ilyen esemény esetén hány napon belül köteles újra biztosítani a *közterület-használatot*. A települési önkormányzat képviselő-testülete a *rendeletben* mentességet vagy kedvezményt állapíthat meg a meghatározott időtartamot vagy területmértéket el nem érő,

⁵⁶ OTÉK 27. § (1)-(2) bekezdés: A zöldterület állandóan növényzettel fedett közterület (közpark, közkert), amely a település klimatikus viszonyainak megőrzését, javítását, ökológiai rendszerének védelmét, a pihenést és testedzést szolgálja. A zöldterületnek közútról, köztérről közvetlenül - kerekesszékekkel és gyermekkoszival is - megközelíthetőnek és használhatónak kell lennie.

⁵⁷ Köf.5023/2014/3.

⁵⁸ *Étv.* 2. § 13. pont; *Étv.* 9/D.§ (1) bekezdés A járművekkel a közutakon, valamint az állami és helyi önkormányzatok tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, tereken, *parkokban és egyéb közterületeken* történő várakozás a közutak, valamint az állami és helyi önkormányzatok tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutak, terek, parkok és egyéb közterületek közlekedési célú használatának minősül.

⁵⁹ 1999. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Kftv.) 2016/1

⁶⁰ *Étv.* 54. § (1),(5) bekezdés

⁶¹ XXII. cikk (3) bekezdés

⁶² A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény 34. § (5) bekezdés

valamint a közérdekű célokat szolgáló (különösen oktatási, tudományos vagy ismeretterjesztő témájú, vagy filmművészeti állami felsőoktatási képzés keretében készülő) filmalkotások forgatásához szükséges közterület-használat díjával összefüggésben. A saját honlappal rendelkező települési önkormányzat a közterület-használatához kapcsolódó feltételeket a honlapján közzéteszi.

2.5.2. Felhatalmazó rendelkezés

A mozgóképről szóló törvényben felhatalmazást kap⁶³ a települési önkormányzat, hogy a tulajdonában álló közterületek filmforgatási célú használatának díjára vonatkozó – *e törvény szabályait kiegészítő* – részletes szabályokat, az alkalmazható mentességek és kedvezmények körét, a használat területi és időbeli korlátait és egyéb feltételeit, valamint a turisztikailag kiemelt közterületek körét rendeletben állapítsa meg. Továbbá felhatalmazást kap a *községi önkormányzat* képviselő-testülete, hogy a tulajdonában álló közterületek filmforgatási célú használata *díjának felső határát* rendeletben állapítsa meg.

A felhatalmazás a díjmeghatározásra vonatkozóan a filmforgatási célú közterület-használat szabályozási körében *a községek tekintetében eltér* a többi települési önkormányzattól. A községek a legmagasabb díjat határozzák meg a rendeletben, tehát marad mozgástér a díjalkalmazás során.

A filmforgatások esetében közterület-használati tárgykörben tehát törvényi felhatalmazás alapján alkot rendeletet az önkormányzat.

A törvények egyebekben nem teszik kötelezővé a közterület-használat generális szabályozását.

2.6. Gépjárművek parkolásának biztosítása

Az *Mötv.*⁶⁴ határozza meg, hogy milyen szerv végezheti a *parkolási szolgáltatást*. Tehát a helyi önkormányzat; kizárólag e közszolgáltatási

feladat ellátására alapított költségvetési szerv; 100%-os önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság; továbbá e gazdasági társaság 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság, önkormányzati *társulás*; vagy a közterület-felügyelet láthatja el a szolgáltatást *külön törvényben szabályozottak* szerint.

A helyi önkormányzat a *Mötv.* szerinti gazdasági társasággal *közszolgáltatás ellátására* szerződést köthet a közlekedési célú közterületek fenntartására az *Kktv.-ben*⁶⁵ meghatározott tartalommal.

2.6.1. A várakozási díjra vonatkozó rendeleti szabályozás

A *Kktv.-ben* meghatározott keretek között a helyi közutak, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutak, terek, parkok és egyéb közterületek vonatkozásában *a helyi önkormányzat rendeletében* kijelölhet olyan *várakozási területet*, amelynek a járművel történő, várakozási célú használataért *várakozási díjat kell fizetni*. A várakozási területek kijelölése forgalomszervezési, valamint a lakott területek különösen a történelmi városrészek a műemléki és védett természeti területek, továbbá a gyógy- és üdülőhelyek fokozott védelme érdekében történhet.⁶⁶

A várakozási díj mértékét a helyi önkormányzat (fővárosban a fővárosi önkormányzat) *rendeletében* egy órára vonatkozó várakozási díjként határozza meg. A várakozási díj mértékének meghatározása során figyelemmel kell lenni a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségére. A várakozási díjat úgy kell megállapítani, hogy legalább a ráfordításokra és a működéshez szükséges kiadásokra fedezetet biztosítson. A várakozási díj mértékét a várakozási terület jellemzői, így különösen: a várakozási terület településen belüli adottságai, infrastruktúra, különböző fizetési lehetőségek biztosítása, figyelembevételével kell meghatározni.

A helyi önkormányzat (fővárosban a fővárosi önkormányzat) *rendeletében* megállapíthat

⁶³ A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény 37. § (4) – (5) bekezdés

⁶⁴ *Mötv.* 16/A. §

2016/1

⁶⁵ *Kktv.* 9/D. § (4) bekezdés

⁶⁶ *Kktv.* 15/A. § (1) bekezdés a) pont, és (3)-(8) bekezdés

ja a várakozási területen a díjköteles várakozás megengedett *leghosszabb időtartamát*, amely nem lehet egy óránál kevesebb.

2.6.2. Felhatalmazás rendeletalkotásra

Felhatalmazást kap⁶⁷ a helyi önkormányzat képviselő-testülete – fővárosban a fővárosi közgyűlés – hogy *rendeletben állapítsa* meg a várakozási területek tekintetében

- a) az egyes díjköteles várakozási területeket, valamint azok kategóriáját,
- b) várakozási területenként vagy kategóriánként a díjköteles várakozási időszakot,
- c) fizetendő várakozási díj mértékét,
- d) a díjköteles várakozás megengedett leghosszabb időtartamát,
- e) a díjfizetés alól mentesítettek, valamint a kedvezményes várakozásra jogosultak körét, a kedvezményes várakozási díj mértékét, azzal, hogy a kedvezményes várakozásra jogosultak körének bővítésére a kerületi képviselő-testület jogosult.

3. A közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése

Az *Mötv.* írja elő,⁶⁸ hogy milyen feltételekkel határozható meg a közterület, közintézmény neve.

⁶⁷ Kktv. 48. § (5) –(5a) bekezdés

⁶⁸ *Mötv.* 14. § (2)–(3) bekezdés, 14/A. § (1)–(6) bekezdés

Közterület, illetve közintézmény nem viselheti

a) olyan személy nevét, aki a XX. századi önkényuralmi politikai rendszerek megalapozásában, kiépítésében vagy fenntartásában részt vett, vagy b) olyan kifejezést vagy olyan szervezet nevét, amely a XX. századi önkényuralmi politikai rendszerre közvetlenül utal. Ha a helyi önkormányzat döntése során kétség merül fel a tekintetben, hogy a közterület neve megfelel-e az *Mötv.*-nek, arról beszerzi a Magyar Tudományos Akadémia állásfoglalását.

Minden belterületi és olyan külterületi közterületet el kell nevezni, amely olyan ingatlanhoz vezet, amelyen az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény szerinti épület található. Közterület elnevezéseként nem alkalmazható

a) ugyanazon településen vagy a fővárosban ugyanazon a kerületen belül azonos jellegű közterületre alkalmazandó azonos,

3.1. Felhatalmazó szabály

Az *Mötv.* az elnevezési eljárásról nem szól, hanem annak szabályozására az önkormányzatot hatalmazza fel. E szerint⁶⁹ a települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat *rendeletben szabályozza a közterületek elnevezésének*, valamint az elnevezésük megváltoztatására irányuló kezdeményezés és a *házzsám-megállapítás szabályait*.

Az *Mötv.* más helyütt⁷⁰ ismét kimondja, hogy a *közterület elnevezésének rendjét* a települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat rendeletben állapítja meg. Ez a rendelkezés nem kezelhető kiegészítő szabályként, csupán részben megismétli a felhatalmazó szakaszt, és új szabályozási elemet nem tartalmaz.

Jelen esetben a *törvényi felhatalmazás* az elnevezés megállapításának, illetve az elnevezés megváltoztatásának *rendjére, szabályaira* vonatkozik. Találkozhatunk önkormányzati rendeletben olyan szabállyal, amely anyagi jogi természetű, tehát az elnevezés tartalmára, a személy kiválasztásának kritériumaira vonatkozik.⁷¹ Az olyan szabályozás, amely túllépi a felhatalmazás kereteit, törvénysértő. A *házzsám megállapítás szabályaira* vonatkozó

- b) kormányrendeletben meghatározottak szerint a közterületek megkülönböztetését lehetővé tevő szabályokkal való ellentét miatt összetéveszthető, vagy
- c) kormányrendeletben meghatározottak szerint a közterületek elnevezésére vonatkozó technikai feltételekkel ellentétes elnevezés.

Közterület élő személyről nem nevezhető el.

Települések egyesítése, terület rész átadása, a kerület határainak megváltoztatása után szükség esetén átnevezéssel kell gondoskodni arról, hogy az új település közterületnevei megfeleljenek a (2) és (3) bekezdésben meghatározott követelményeknek.

Minden házzsámmal ellátott épületen a tulajdonosnak fel kell tüntetnie a házzsámot.

Minden, az *Mötv.* szerint elnevezett közterületet az elnevezése feltüntetésével kell megjelölni.

⁶⁹ *Mötv.* 143. § (3) bekezdés

⁷⁰ *Mötv.* 51. § (5) bekezdés

⁷¹ Például: A személyről történő elnevezés során törekedni kell arra, hogy az elnevezés olyan személynek állítson emléket, aki

- a) a társadalmi élet bármely területén kimagasló érdemeket szerzett és
- b) élete, munkássága, valamely módon a településhez vagy a térséghez kötődik, hozzájárult a település vagy térség fejlődéséhez, vagy példa értékű lehet a város lakói számára.

rendeletalkotási felhatalmazás az *Mötv.-ben* került szabályozásra, amely korábban is rendeleti formában történt, az önkormányzatok egy része az országos építési szabályokra hivatkozott, más része helyi közügyként kezelte, és alkotott rendeletet.

Közüntézmény elnevezésének rendjére nem vonatkozik a rendeletalkotásról szóló felhatalmazás, ily módon ez a szabályozás normatív határozati formában készül. A jogalkotásról szóló törvény⁷² szerint a helyi önkormányzat normatív határozatának közzétételére nem a Jat. szabályait kell alkalmazni, miután az *Mötv.*⁷³ ezekre a döntésekre az önkormányzati rendelet kihirdetésének szabályait írja elő.

4. Egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások

Az *egészségügyi ellátórendszer* a beteg számára biztosítja járó-betegként történő, illetőleg fekvőbeteg-gyógyintézeti keretek közötti, valamint otthonában való ellátását. Az alap-

ellátás célját és feladatait az egészségügyi alapellátásról szóló törvény határozza meg.⁷⁴

4.1. Az egészségügyi alapellátás⁷⁵

A települési önkormányzat az egészségügyi alapellátás körében gondoskodik a háziorvosi, házi gyermekorvosi ellátásról, a fogorvosi alapellátásról, az alapellátáshoz kapcsolódó háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi ügyeleti ellátásról, a védőnői ellátásról, és az iskola-egészségügyi ellátásról. Az alapellátás nyújtását érintő jogviszony megváltoztatásáról szóló döntésének meghozatala során a *települési önkormányzat kéri* az alapellátást végző orvos, illetve védőnő véleményét.

A helyi önkormányzat az egészségügyi *szakellátási* intézményműködtetési kötelezettségének részeként gondoskodik

a) a tulajdonában, illetve fenntartásában lévő, közfinanszírozott egészségügyi szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató működtetéséről,

b) a 2013. április 28-án tulajdonában, illetve fenntartásában lévő egészségügyi szolgáltató számára – az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló törvény alapján – megállapított közfinanszírozott szakellátási feladatok ellátásáról,

c) a tulajdonában lévő, közfinanszírozott egészségügyi szakellátási feladat ellátására szolgáló vagyonhoz kapcsolódó – az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló törvény alapján a helyi önkormányzat rendelkezési joga alá tartozó szakellátási kapacitással ellátandó – közfinanszírozott egészségügyi szakellátási feladatok ellátásáról.

A helyi önkormányzat vagyona az intézményműködtetési kötelezettség keretében ellátandó egészségügyi szakellátási feladat teljesítését szolgálja.⁷⁶

⁷² A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. tv. (a továbbiakban: Jat.)

⁷³ *Mötv.* 51. § (2) bekezdés Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon ki kell hirdetni. A saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi. Kihirdetéséről a jegyző gondoskodik. A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a kormányhivatalnak, és a kormányhivatal továbbítja azt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek.

Mötv. 51. § (3) Ha az önkormányzati rendelet kihirdetett szövege eltér az önkormányzati rendelet aláírt szövegétől, a polgármester vagy a jegyző kezdeményezi az eltérés helyesbítését. Az önkormányzati rendelet a hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapon helyesbíthető. Az eltérés megállapítása esetén a helyesbítés megjelentetéséről a jegyző az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon gondoskodik.

Mötv. 51. § (6) A (2)–(3) bekezdésben foglalt rendelkezéseket a normatív határozat közzétételére is alkalmazni kell.

⁷⁴ Az egészségügyről szóló 1997. évi CLVII. törvény (a továbbiakban: EüT.) 87. §, 88. §

⁷⁵ Az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Eatv.) 2015. augusztus 1. napján lépett hatályba.

⁷⁶ EüT. 152. §(3)-(3a)bekezdés

4.1.1. A rendeletalkotás esete, véleményezési eljárás

A települési önkormányzat képviselő-testülete – a Kormány által kijelölt praxiskezelő által megadott szempontokat figyelembe véve – *rendeletben megállapítja és kialakítja az egészségügyi alapellátások körzeteit.* Több településre is kiterjedő ellátás esetén a körzet székhelyét az érintett települési önkormányzatok erre irányuló megállapodásban határozzák meg. A körzetek megállapítása és kialakítása során ki kell kérni az *alapellátásért felelős országos módszertani intézet véleményét* is.⁷⁷

4.2. Az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások

Az önkormányzati szerepvállalásról kifejezett törvényi szabályozás nincs, utaló rendelkezések a következők:

{ A települési önkormányzat együttműködik a lakosságra, közösségekre, családi, munkahelyi, iskolai színterekre irányuló egészségfejlesztési tevékenységekben az ezeket végző szervezetekkel és személyekkel, valamint támogatja és aktívan kezdeményezi ezen tevékenységeket.⁷⁸

{ A járásra⁷⁹ – azon járásokban, ahol működik *egészségfejlesztési iroda*, az egészségfejlesztési irodák bevonásával – a *járasszékhely város önkormányzata* a területileg érintett települési önkormányzatokkal vagy azok társulásaival *egészségtervet* dolgoz ki, illetve gondoskodik az abban foglaltak megvalósításáról, amelynek során együttműködik a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalával, az alapellátást és a szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatókkal, valamint az egyéb érintett ágazatok szereplőivel.

{ A települési önkormányzat képviselő-testülete dönt a gyógyiszap és gyógyforrástermék kitermeléséről, kezeléséről, az elismert gyógyvíz, a gyógyiszap és a gyógyforrástermék

palackozásáról, csomagolásáról, valamint forgalomba hozataláról, illetve engedélyezi e tevékenységeket.

5. Környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás)

A közterület tisztántartásával és a lomtalanítási akciókkal kapcsolatos feladatok ellátásáról a települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat képviselőtestülete gondoskodik, külön jogszabály rendelkezéseinek megfelelően.⁸⁰

A települési önkormányzat a *környezet- és település-egészségügyi* feladatok körében

- a) gondoskodik a köztisztasági és településtisztasági feladatok ellátásáról,
- b) biztosítja a külön jogszabályban meghatározott rovarok és rágcsálók irtását,
- c) folyamatosan figyelemmel kíséri a település környezet-egészségügyi helyzetének alakulását és ennek esetleges romlása esetén – lehetőségeihez képest – saját hatáskörben intézkedik, vagy a hatáskörrel rendelkező és illetékes hatóságnál kezdeményezi a szükséges intézkedések meghozatalát.⁸¹

A közegészségügyi (különösen a környezet- és település-, élelmezés- és táplálkozás-, gyermek- és ifjúság-, illetőleg sugár-egészségügyi, kémiai biztonsági), a járványügyi, az *egészségfejlesztési* (egészségvédelmi, egészségnevelési és egészség-megőrzési), az egészségügyi igazgatási tevékenységek irányítása, koordinálása és felügyelete, valamint az egészségügyi ellátás felügyelete (*népegészségügy*) állami feladat, amelyet az egészségügyi államigazgatási szerv lát el.⁸²

Az egészségügyi államigazgatási szerv a *helyi önkormányzatokat rendszeresen*, szükség esetén alkalmasszerűen tájékoztatja a *lakosság egészségi állapotáról*, az egészség romlását kiváltó vélelmezett okokról és a szükséges tennivalókról. Továbbá tanácskozási joggal *részt vehet* az önkormányzati testületi üléseken, illetve *részt vesz* az egészségügyi vonatkozású kérdéseket tárgyaló önkormányzati testületi üléseken. Ilyen

⁸⁰ Hatásköri törvény 21. §

⁸¹ Eü. 153. § (1) bekezdés

⁸² Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény 1.§, 6.§ (1) bekezdés k), n) pontja

⁷⁷ Ebtv. 5. § (1)-(2), 6. § (1)-(2) bekezdés

⁷⁸ Eü. 152/A. §

⁷⁹ A fővárosban a fővárosi kerületre vonatkozóan 2016/1

témakör lehet például a háziorvosi körzetek kialakítása, mely rendeletalkotási tárgykör, illetve háziorvosi pályázattal, kinevezéssel kapcsolatos döntés is.

6. Óvodai ellátás⁸³

Az óvoda a gyermek hároméves korától a tankötelezettség kezdetéig nevelő intézmény. Az óvodai nevelésről a települési önkormányzat intézmény alapítása és fenntartása vagy köznevelési szerződés révén gondoskodik. A fenntartó az általa fenntartott intézménybe járó gyermek lakóhelye szerinti önkormányzattól az óvoda fenntartásához hozzájárulást kérhet.

Az óvoda felveheti azt a gyermeket is, aki a harmadik életévét a felvételétől számított fél éven belül betölti, feltéve, hogy minden, a településen, fővárosi kerületben, vagy ha a felvételi körzet több településen található, az érintett településeken lakóhellyel, ennek hiányában tartózkodási hellyel rendelkező hároméves és annál idősebb gyermek óvodai felvételi kérelme teljesíthető.

A települési önkormányzat feladatkörében közzéteszi az óvoda felvételi körzetét, valamint az óvoda nyitva tartásának rendjét. Az óvoda köteles felvenni, átvenni azt a gyermeket, aki életvitelszerűen az óvoda körzetében lakik.

Önkormányzat, mint fenntartó

- dönt az óvodába történő jelentkezés módjáról, az óvodai általános felvételi időpontról, az óvoda heti és éves nyitvatartási idejének meghatározásáról;
- meghatározza a köznevelési intézmény költségvetését; a szociális alapon adható kedvezmények feltételeit;
- meghatározza az adott nevelési évben indítható óvodai csoportok számát;
- ellenőrizheti a köznevelési intézmény gazdálkodását, működésének törvényességét, hatékonyságát; a szakmai munka eredményességét, nevelési-oktatási intézményben továbbá a gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységet; a

gyermekbaleset megelőzése érdekében tett intézkedéseket;

- a köznevelési intézmény vezetőjének megbízása, kinevezése, a megbízás visszavonása, a jogviszony megszüntetésének jogával kapcsolatos,
- értékeli a nevelési-oktatási intézmény pedagógiai programjában meghatározott feladatok végrehajtását, a pedagógiai-szakmai munka eredményességét,
- ellenőrzi a pedagógiai programot, a házirendet, valamint a szmsz-t.

Az óvodai körzet meghatározása az önkormányzat hatáskörébe tartozik, de nem tekinthető olyan helyi közügynek, melyről felhatalmazás hiányában is önkormányzati rendeletben kellene rendelkezni. Ennek ellenére e tárgykörben találkozhatunk önkormányzati rendelettel.⁸⁴

7. Kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása

Törvény nem definiálja a kulturális szolgáltatásokat. Az ágazati törvény⁸⁵ a kulturális javak körét fogalmazza meg. E szerint: az élettelen és élő természet keletkezésének, fejlődésének, az emberiség, a magyar nemzet, Magyarország történelmének kiemelkedő és jellemző tárgyi, képi, hangrögzített, írásos emlékei, és egyéb bizonyítékai – az ingatlanok kivételével –, a művészeti alkotások.

Az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról ugyancsak külön törvény rendelkezik.⁸⁶ A törvény az Alaptörvényben biztosított művelődéshez való jog érvényre juttatásának elősegítése érdekében kimondja, hogy az állam a központi költségvetésből

⁸⁴ ... Megyei Jogú Város Közgyűlése 6/2016. (II.26.) rendelete az önkormányzatának fenntartásában működő óvodák felvételi körzetjegyzékének elfogadásáról

⁸⁵ A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 1. melléklet

⁸⁶ Az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló 2008. évi XCIX. törvény 3.§ (1)-(2) bekezdés

⁸³ A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 8. § 49. § (3) bekezdés, 83. § (2) bekezdés 2016/1

előadó-művészeti szervezeteket tart fenn. Az állam hozzájárul abba, hogy a helyi, valamint a települési és területi nemzeti önkormányzatok az önként vállalt helyi közszolgáltatási feladatellátás, illetve a nemzeti önkormányzatok közszolgáltatási feladatellátás körében megteremthessék az előadó-művészeti tevékenység feltételeit, továbbá pályázat útján támogatja és közszolgáltatási szerződés szerint elősegíti az egyéb, az előadó-művészeti tevékenység megújítását és sokszínűségét szolgáló előadó-művészeti szervezetek törekvéseit. Az önkormányzatok a helyi közszolgáltatási feladatellátást *előadó-művészeti szervezet fenntartásával vagy annak közszolgáltatási szerződés* alapján történő támogatásával valósíthatják meg.

A *kulturális örökség védelméről* ágazati törvény szól,⁸⁷ mely rögzíti, hogy a kulturális örökség védelme *közérdeke*, megvalósítása közreműködési jogosultságot és együttműködési kötelezettséget jelent az állami és önkormányzati szervek, a nemzeti önkormányzatok, az egyházi jogi személyek, a civil és gazdálkodó szervezetek, valamint az állampolgárok számára.

A nyilvános könyvtári ellátásról, a helyi közművelődésről külön törvény rendelkezik.⁸⁸ A települési könyvtári ellátás biztosítása a települési önkormányzatok *kötelező* feladata.

A megyei hatókörű városi *múzeumi feladatok ellátásáról* a megyeszékhely megyei jogú város önkormányzata⁸⁹ költségvetési szervként működő megyei hatókörű városi múzeum fenntartásával gondoskodik.

A települési önkormányzat *kötelező feladata* továbbá a helyi közművelődési tevékenység támogatása.

A *Hatásköri törvény*⁹⁰ rendelkezik arról, hogy a közművelődési, közgyűjteményi és művé-

szeti tevékenységekkel, kapcsolatos helyi irányítási, ellenőrzési feladatokat a képviselő-testület, illetőleg a közgyűlés, valamint ezen tevékenységet ellátó egyéb szervezetek tekintetében a fenntartással és működtetéssel kapcsolatos feladatokat látja el.

Az az önkormányzat, amely közösségi színteret, illetve közművelődési intézményt tart fenn a törvényben foglaltak alapján feladat és hatáskörében:

- a) meghatározza a közösségi színtér, illetve a közművelődési intézmény használati szabályait, működésének módját, valamint a közművelődési intézmény feladatait,
- b) kiadja az általa fenntartott közművelődési intézményalapító okiratát, működési engedélyét, jóváhagyja, szervezeti és működési szabályzatát, éves munkatervét és költségvetését,
- c) biztosítja a feladatok ellátásához és a közösségi színtér, illetve közművelődési intézmény fenntartásához szükséges, a törvény szerinti szervezeti, személyi, szakképzettségi és tárgyi feltételeket,
- d) kijelöli a közösen létesített vagy önkormányzatok közötti *társulásban* fenntartott közösségi színtér, illetve közművelődési intézmény esetében a működtetői jogok gyakorlóját.

A fenntartó és a fővárosi közgyűlés jóváhagyja a megyei, fővárosi múzeumi szervezet éves munkatervét és költségvetési előirányzatát.

A helyi önkormányzat *egyetértési jogot gyakorol* a megszűnt múzeuma anyagának elhelyezésére szolgáló más közgyűjtemény kijelölésével kapcsolatban.

A helyi önkormányzat képviselőtestülete, közgyűlése a *külön jogszabályban* meghatározottak szerint határoz az önkormányzat által fenntartott közművelődési, közgyűjteményi és művészeti *intézmények elnevezéséről*.

A települési önkormányzat a *rendeletében* rögzített feladatai vagy egyéb feladatok ellátására pénzügyi támogatásban részesítheti a közművelődési célú tevékenységet folytatókat. E támogatás nem veszélyeztetheti a *közművelő*

⁸⁷ 2001. évi LXIV. törvény 39. § (3) bekezdés

⁸⁸ A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 45. § (2) bekezdés, 63. §, 76. §, 77. §, 80. §, 81. §

⁸⁹ Pest megyében Szentendre Város Önkormányzata, Komárom-Esztergom megyében Tata Város Önkormányzata

⁹⁰ Hatásköri törvény 111. §; 113. §; 115-116. §; 119. §
2016/1

dései rendeletben rögzített feladatok megvalósítását. Az *önkormányzati rendelet* hatálya alá tartozó közművelődési intézmény létesítése, átszervezése, megszüntetése illetőleg tevékenységének 60 napon túli szüneteltetése esetén a testületi döntés meghozatala előtt 30 nappal a *miniszter véleményét be kell szerezni* és annak tartalmát a testülettel ismertetni kell.

7.1. Rendeletalkotás esetei

A települési önkormányzat a helyi társadalom művelődési érdekeinek és kulturális szükségleteinek figyelembevételével, *közművelődésről szóló törvény*⁹¹ és a helyi lehetőségek, sajátosságok alapján *rendeletben határozza meg*, hogy a törvényben felsoroltakból mit, milyen konkrét formában, módon és mértékben lát el.

8. Gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások

A *gyermekvédelmi törvény*⁹² fogalom meghatározása szerint *gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató tevékenységnek minősül* a gyermekjóléti alapellátás, illetve a gyermekvédelmi szakellátás keretében végzett tevékenység, függetlenül a feladatellátás a törvényben nevesített formájától és módjától; a szolgáltató tevékenység célja a gyermekjólétnek, azaz a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődésének, személyi, vagyoni és egyéb jogainak biztosítása.

Ellátás alatt a Gyvt. a jogszabályban meghatározott pénzügyi, természetbeni, valamint személyes gondoskodást nyújtó alapellátás és szakellátás, továbbá a javítóintézeti ellátás biztosítását érti. A *Gyvt.-ben* meghatározott, a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, valamint a gyámhatóság gyakorolja.⁹³

A települési önkormányzat⁹⁴ vagy a fenntartó a *Gyvt.-ben* meghatározott módon, természetbeni ellátásként biztosítja a gyermekétkeztetést. A települési önkormányzat a *gyermekjóléti szolgálatot* önálló intézményként, szolgáltatóként vagy más intézmény szervezeti és szakmai tekintetben önálló intézményegységeként működteti.⁹⁵

Az a települési önkormányzat, fővárosban a kerületi önkormányzat, amelynek területén

- a) tízezerrel több állandó lakos él, *bőlsődét*,
- b) hússzezerrel több állandó lakos él, az a) pontban meghatározottak mellett *gyermekek átmeneti otthonát*,
- c) harmincezerrel több állandó lakos él, az a) és b) pontokban meghatározottak mellett *családok átmeneti otthonát* köteles működtetni.⁹⁶

8.1. Rendeletalkotási tárgykörök

A települési önkormányzat képviselő-testülete a *rendeletében* meghatározott módon és feltételek szerint a gyermek és fiatal felnőtt rászorultságára tekintettel pénzügyi támogatást állapíthat meg.

A fenntartó önkormányzat a személyes gondoskodást nyújtó ellátások formáiról, azok igénybeviteléről, valamint a fizetendő térítési díjról *rendeletet alkot*.

Ha törvény másként nem rendelkezik, a fenntartó önkormányzat *rendeletben szabályozza*

- a) az önkormányzat által biztosított személyes gondoskodás formáit,
- b) az önkormányzat által biztosított ellátás igénybevitelére irányuló kérelem benyújtásának módját és a kérelem elbírálásának szempontjait,
- c) az intézményvezető hatáskörében – külön eljárás nélkül – biztosítható ellátásokat,
- d) az ellátás megszűnésének eseteit és módjait,
- e) a fizetendő térítési díjak mértékét, csökkentésének és elengedésének eseteit, módjait.⁹⁷

⁹¹ 1997. évi CXL. törvény 77. §

⁹² A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.)

⁹³ Gyvt. 16. § (1) bekezdés

2016/1

⁹⁴ Gyvt.18. § (1a)-(2) bekezdés, 29. § (1)-(3) bekezdés

⁹⁵ Gyvt. 41. § (1a) bekezdés

⁹⁶ Gyvt. 94. §

Ha önkormányzati társulás gyermekjóléti, gyermekvédelmi ellátást nyújt, akkor a társulási *megállapodásban erre kijelölt települési önkormányzat* – a társulási megállapodásban meghatározottak szerint – a nyújtott ellátásokról, azok igénybevételeiről és a fizetendő térítési díjakról *rendeletet* alkot.

8.2. Szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg⁹⁸

Az *Alaptörvény* értelmében Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.⁹⁹

A szociális támogatási rendszer jelentősen átalakult,¹⁰⁰ támogatási formák szűntek meg, de továbbra is felhatalmazásra alkotott rendeleti szabályozás szükséges a támogatások megállapításánál.

8.3. A pénzübeli és a természetbeni ellátások

Az *Szt.* alapján *felhatalmazást kap a települési önkormányzat, hogy rendeletben szabályozza* a települési támogatás keretében nyújtott ellátások jogosultsági feltételeit, valamint az ellátások megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint felhasználása ellenőrzésének szabályait.¹⁰¹

Az önkormányzat által nyújtható támogatási forma a *települési támogatás*, mely az *Szt.-ben* meghatározott esetekre, a korábbi egyes önálló támogatási formára épül, azokat részben egyesíti.

A képviselő-testület az *Szt.* rendelkezései alapján nyújtott pénzübeli és természetbeni ellátások kiegészítéseként, *önkormányzati rendeletben* meghatározott feltételek alapján¹⁰² – pénzübeli vagy természetbeni formában – *települési támogatást nyújt*.¹⁰³

Települési támogatás keretében nyújtható támogatás *különösen*

- a) a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez,¹⁰⁴
- b) a 18. életévét betöltött tartósan beteg hozzátartozójának az ápolását, gondozását végző személy részére,
- c) a gyógyszerkiadások viseléséhez,
- d) a lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékot felhalmozó személyek részére.

Annak eldöntése, hogy az önkormányzat a települési támogatás keretében mely feltételek teljesülése esetén, milyen célokra, milyen összegű támogatást nyújt, teljes mértékben az önkormányzat mérlegelési jogkörébe tartozik. A települési támogatás keretében nyújtható ellátások tekintetében az önkormányzat szabadon dönthet. Az önkormányzat által meghatározott települési támogatás tehát: a rendkívüli települési támogatás, a lakásfenntartási támogatás, az adósságsökkentési támogatás, valamint a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez, a gyógyszerkiadások viseléséhez és a lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékot felhalmozó személyek részére nyújtott támogatás.

¹⁰² Az *Szt.* 134/E. §-a szerint a települési önkormányzat képviselő-testületének a települési támogatás megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint felhasználása ellenőrzésének szabályairól szóló rendeletét legkésőbb 2015. február 28-áig kellett megalkotni. Az önkormányzat a rendeletalkotási kötelezettségének korábbi rendelete módosításával, illetve új rendelet megalkotásával is eleget tehetett.

¹⁰³ A települési önkormányzat *rendeletében* a havi rendszerességgel nyújtott települési támogatás – ide nem értve a lakás rezsi hátralékot szerinti célra nyújtott támogatást – havi összegét úgy kell szabályozni, hogy az nem haladhatja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét.

¹⁰⁴ *Szt.* 45. § (2) bekezdés: Más jogszabály alkalmazásában lakhatással kapcsolatos települési támogatást lakásfenntartási támogatásnak kell tekinteni.

⁹⁷ Gyvt. 146. §, 147. §, 151. §, Hatásköri törvény 133. § c) pont

⁹⁸ A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: *Szt.*)

⁹⁹ Az *Alaptörvény* XIX. cikke (1) bekezdése

¹⁰⁰ 2015. március 1-vel

¹⁰¹ 2015. március 1-jén hatályba lépő *Szt.* 132. § (4) bekezdés g) pontja

Ugyanakkor az idős betegek ápolására vonatkozó rendeleti szabályozás módjától függ,¹⁰⁵ hogy az ápolási díjnak minősül-e, és megalapoz további joghatást, például szolgálati időnek minősül-e, vagy sem.

Az Szt. alapján az önkormányzat kötelezettsége, hogy biztosítsa a rendkívüli települési támogatást, melyre kötelező a rendeletalkotás, a többi jogcím tekintetében mérlegelés kérdése.

Tehát a képviselő-testület a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint az időszakosan vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdő személyek részére *rendkívüli települési támogatást* köteles nyújtani.¹⁰⁶

A települési önkormányzat képviselő-testülete a hatáskörébe tartozó pénzbeli ellátásokat kiegészítheti, és a szociálisan rászorultak részére – a rendeletében meghatározott módon és feltételek szerint – más pénzbeli támogatásokat is megállapíthat.¹⁰⁷

8.4. A személyes gondoskodást nyújtó ellátások

A szociálisan rászorultak részére személyes gondoskodást az állam, valamint az önkormányzatok biztosítják. A személyes gondoskodás magában foglalja a szociális

alapszolgáltatásokat és a szakosított ellátásokat.

Szociális alapszolgáltatások: a falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás, az étkeztetés, a házi segítségnyújtás, a családsegítés, a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, a közösségi ellátások, a támogató szolgáltatás, az utcai szociális munka, a nappali ellátás.

A személyes gondoskodás keretébe tartozó *szakosított ellátást* nyújtja:

1. a bentlakásos intézmények
 - 1.1. tartós bentlakásos lehet: az ápolást, gondozást nyújtó intézmény, a rehabilitációs intézmény, a lakóotthon,
 - 1.2. az átmeneti elhelyezést nyújtó 1.1. szerinti intézmény
2. a támogatott lakhatás,
3. az egyéb speciális szociális intézmény.¹⁰⁸

A 2000 fő, vagy az feletti lakosságszámú önkormányzat kötelező feladata:

A legalább kétezer lakosú települési önkormányzat a településen, fővárosban élő szociálisan rászorult személyek részére biztosítandó szolgáltatási feladatok meghatározása érdekében *szolgáltatástervezési koncepciót készít*. Amennyiben a települések egyes szociális feladataikat társulás keretében látják el, e szolgáltatások tekintetében a szolgáltatástervezési koncepciót a társulás készíti el. A szolgáltatástervezési koncepció tartalmát az önkormányzat, illetve a társulás kétfévente felülvizsgálja és aktualizálja.

A 2000 fő feletti lakosságszámú települési önkormányzat vagy *társulás*, illetve a fővárosi önkormányzat helyi *szociálpolitikai kerekasztalt* hoz létre, különösen a szolgáltatástervezési koncepcióban meghatározott feladatok megvalósulásának, végrehajtásának folyamatos figyelemmel kísérésére. A helyi szociálpolitikai kerekasztal évente legalább egy alkalommal ülést tart, tagjai a helyi önkormányzat, illetve a *társulás területén* szociális intézményeket működtető fenntartók képviselői,

¹⁰⁵ Szt. 45. § A 18. életévét betöltött tartósan beteg hozzátartozójának ápolását, gondozását végző személy részére megállapított települési támogatás a társadalombiztosítási tárgyú jogszabályok alkalmazásában ápolási díjnak minősül, ha az ellátás *önkormányzati rendeletben szabályozott havi összege eléri az ápolási díj központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott alapösszegének a 80%-át.*

¹⁰⁶ Szt. 45. § (4) bekezdés: Rendkívüli települési támogatásban elsősorban azokat a személyeket indokolt részesíteni, akik önmaguk, illetve családjuk létfenntartásáról más módon nem tudnak gondoskodni vagy alkalmanként jelentkező többletkiadások – így különösen betegséghez, halálesethez, elemi kár elhárításához, a válsághelyzetben lévő várandós anya gyermekének megtartásához, iskoláztatáshoz, a gyermek fogadásának előkészítéséhez, a nevelésbe vett gyermek családjával való kapcsolattartáshoz, a gyermek családba való visszakerülésének elősegítéséhez kapcsolódó kiadások – vagy a gyermek hátrányos helyzete miatt anyagi segítségre szorulnak.

¹⁰⁷ Szt. 26. §

¹⁰⁸ Szt. 56.§-57.§

továbbá a helyi rendeletben meghatározott szervezetek képviselői.¹⁰⁹

A személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról, azok igénybevételéről, valamint a fizetendő térítési díjakról, ha a fenntartó önkormányzati társulás, akkor a társulási megállapodásban erre kijelölt települési önkormányzat a társulási megállapodásban meghatározottak szerint rendeletet alkot.¹¹⁰

8.5. Felhatalmazó rendelkezés

A fenntartó önkormányzat *rendeletben* szabályozza

{ az önkormányzat által biztosított személyes gondoskodás formáit;

{ az önkormányzat által biztosított ellátás igénybevételére irányuló kérelem benyújtásának módját;

{ azt, hogy az intézményvezető milyen esetekben köteles külön eljárás nélkül ellátást nyújtani;

{ azt, hogy külön eljárás keretében milyen esetekben biztosítható ellátás;

{ az ellátás megszüntetésének eseteit és módjait;

{ a személyes gondoskodásért fizetendő térítési díjak mértékét, a fizetésre kötelezettek körét, a térítési díj csökkentésének, illetve elengedésének eseteit és módjait;

{ az intézményvezető és az ellátást igénybe vevő között kötendő megállapodással összefüggő kérdéseket.

9. Lakás- és helyiséggazdálkodás

A lakás és helyiséggazdálkodás szabályait ágazati törvény¹¹¹ szabályozza, valamint az ágazati törvényben nem rendezett kérdésekben a Polgári Törvénykönyv szabályai az irányadók.

A Hatásköri törvény¹¹² értelmében a képviselő-testület dönt a helyi önkormányzat tulajdonában lévő lakások béréről, az 1989. január 1. előtt keletkezett és az ártörvény hatálybalépésekor fennálló bérleti jogviszony keretében hasznosított, egyéb tulajdonban lévő lakások béréről és a nem fegyveres testület kezelésében lévő ingatlanon létesített fegyveres testületi szolgálati lakások béréről; dönt az önkormányzati tulajdonban lévő lakások értékesítési feltételeiről.

9.1. Felhatalmazó rendelkezés

Az Ltv. felhatalmazza az önkormányzatot a rendeleti szabályozásra a törvényben kijelölt tárgykörben és tartalommal.¹¹³

¹⁰⁹ Szt. 57/B. § (2) bekezdés

¹¹⁰ Szt. 92. § (1) bekezdésének b) pontja, (2) bekezdés, 114. § (1) bekezdése, 115. § (1) bekezdése

¹¹¹ A lakások és a helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Ltv.)

2016/1

¹¹² 138.§ (1) bekezdés n) - o) pontja

¹¹³ Ltv. 2. melléklete: 3. § (1)-(2) bekezdés, 4. § (3) bekezdés, 5. § (3) bekezdés, 9. § (1) bekezdés, 10. § (2) bekezdés, 12. § (5) bekezdés, 13. § (1)-(2) bekezdés, 15. §, 17. § (2) bekezdés, 18. § (1) bekezdés, 19. §, 20. § (3) bekezdés, 21. § (6) bekezdés, 23. § (3) bekezdés, 27. § (2) bekezdés, 31. § (2) bekezdése, 33. § (3) bekezdés, 34. §, 35. § (2) bekezdés, 36. § (2) bekezdés, 42. § (2) bekezdés, 54. §, 58. §, 62/B. §, 63. §, 68. § (2) bekezdés, 79. §, 80. §, 84. § (1)-(2) bekezdés, 85. § (3) bekezdés, 86. § (1) bekezdés

10. Az önkormányzat területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása¹¹⁴

A települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére,¹¹⁵ köteles az arra rászorulóknak rendkívüli települési támogatást, étkeztést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti.¹¹⁶

10.1. Az önkormányzat által nyújtandó ellátás formái, tartalma

{ Az *étkeztetés* keretében azoknak a szociálisan rászorultaknak a legalább napi egyszeri meleg étkezéséről kell gondoskodni, akik azt önmaguk, illetve eltartottaik részére tartósan vagy átmeneti jelleggel nem képesek biztosítani, különösen koruk, egészségi állapotuk, fogyatékoságuk, pszichiátriai betegségük, szenvedélybetegségük, vagy *hajléktalanságuk* miatt.

{ Az étkeztetésre való jogosultsági feltételek részletes szabályait a települési önkormányzat *rendeletben* határozza meg.¹¹⁷

{ Az utcai szociális munka keretében biztosítani kell az utcán tartózkodó *hajléktalan személy* helyzetének, életkörülményeinek figyelemmel kísérését,

¹¹⁴ A hajléktalan személyek számára az, hogy a közterületen élnek, egy rendkívül súlyos krízishelyzetet jelent, ami különböző kényszerek hatására jött létre, a legritkább esetben tudatos, átgondolt, szabad választásuk következménye. A hajléktalanok elvesztették otthonukat és nincs lehetőségük arra, hogy lakhatásukat megoldják, ezért valódi alternatíva hiányában kénytelenek – mintán az az egyetlen nyilvános, mindenki használatára nyitva álló terület – a közterületen élni. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) a szociális gondoskodás körébe vonja a közterületen élő hajléktalanokról való gondoskodást. Az Sztv. 4. § (3) bekezdése a törvény meghatározott rendelkezései tekintetében azokat minősíti hajléktalannak, akik közterületen vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben élnek és olyan szociális ellátási formákat intézményesít, amelyek kifejezetten az ő ellátásukat szolgálják (pl.: utcai szociális munka, nappali melegező, éjjeli menedékhely). Az Sztv. tehát nem jogellenes magatartásként értékeli azt, hogy hajléktalanok az utcán élnek, hanem az önkormányzatok ellátási felelőssége körébe tartozó feladatként írja elő a közterületen élők szociális segítségét. [38/2012. (XI. 14.) AB határozat]

¹¹⁵ Szt. 45. § (6) bekezdés

¹¹⁶ Szt. 7. § (1) bekezdés

¹¹⁷ Szt. 62. § (1) – (2) bekezdés

szükség esetén ellátásának kezdeményezését, illetve az ellátás biztosításához kapcsolódó intézkedés megtételét.¹¹⁸

{ A *nappali ellátás* hajléktalan személyek részére biztosít lehetőséget a napközbeni tartózkodásra, társas kapcsolatokra, valamint az alapvető higiéniai szükségleteik kielégítésére, továbbá igény szerint megszervezi az ellátottak – ide nem értve az idősebb személyeket – napközbeni étkeztetését.¹¹⁹

{ A *hajléktalanok otthonában* olyan hajléktalan személy gondozását kell biztosítani, akinek az ellátása átmeneti szálláshelyen, rehabilitációs intézményben nem biztosítható és kora, egészségi állapota miatt tartós ápolást, gondozást igényel.¹²⁰

{ A *rehabilitációs intézmény* a bentlakók önálló életvezetési képességének kialakítását, illetve helyreállítását szolgálja. Rehabilitációs intézmény többek között a hajléktalan személyek rehabilitációs intézménye. A hajléktalanok rehabilitációs intézménye annak az aktív korú, munkaképes hajléktalan személynek az elhelyezését szolgálja, akinek szociális ellátása ily módon indokolt, és aki önként vállalja a rehabilitációs célú segítőprogramokban való részvételt.¹²¹

{ Az *átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények* – a hajléktalanok éjjeli menedékhelye és átmeneti szállása kivételével – ideiglenes jelleggel legfeljebb egyévi időtartamra teljes körű ellátást biztosítanak. Az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények típusai között sorolja fel az Szt. a hajléktalan személyek átmeneti szállását. A hajléktalan személyek átmeneti szállása azoknak a hajléktalan személyeknek az elhelyezését biztosítja, akik az életvitelszerű szálláshasználat és a szociális munka segítségével képesek az önellátásra.

{ Az *éjjeli menedékhely* az önellátásra és a közösségi együttélés szabályainak betartására képes hajléktalan személyek éjszakai pihenését, valamint krízishelyzetben éjszakai szállás biztosítását lehetővé tevő szolgáltatás. Az Szt.-ben meghatározott hajléktalan

¹¹⁸ Szt. 65/E. § (1) bekezdés

¹¹⁹ Szt. 65/F. § (1) bekezdés

¹²⁰ Szt. 71/B. §

¹²¹ Szt. 72. § (1)-(2) bekezdés d) pont, 74/A. §

személyek esetében az ellátás keretében kizárólag szállás és tisztálkodási lehetőség biztosítható.¹²²

10.2. Ellátási kötelezettség

A települési önkormányzatok ellátási kötelezettsége a település lakosságára, valamint a településen *életvitelszerűen tartózkodó hajléktalanokra* terjed ki, kivéve, ha az intézményt *társulás* keretében más önkormányzattal közösen tartják fenn, vagy az intézménnyel nem rendelkező önkormányzattal kötött szerződésben a fenntartó az ellátást más önkormányzat lakosaira kiterjedően is vállalta.¹²³

A *megyei jogú város* saját területén köteles az alapszolgáltatási feladatokat, éjjeli menedékhelyet, hajléktalan személyek átmeneti szállását, idősek otthonát, valamint – amennyiben a lakossági szükségletek indokolják – hajléktalanok otthonát és hajléktalan személyek rehabilitációs intézményét megszervezni és fenntartani. Az állam fenntartói feladatainak ellátására a Kormány rendeletében kijelölt szerv azonban a megyei jogú város lakosainak ellátását erre hivatkozva nem tagadhatja meg.¹²⁴

Az *ellátási kötelezettséggel nem rendelkező önkormányzat* a szolgáltatása megszervezéséhez kapcsolódóan *helyi rendeletében* meghatározhatja, hogy csak saját települése lakosai részére biztosítja az ellátást. Az intézményt fenntartó önkormányzat az intézménnyel nem rendelkező önkormányzat kérése alapján a település lakosainak ellátását nem tagadhatja meg, ha e törvény hatálybalépésekor már az ellátást biztosította a másik település lakosai számára.

10.3. A hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása¹²⁵

Az *Alaptörvény értelmében* Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.¹²⁶

A helyi önkormányzatok feladata a területükön hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének a biztosítása.¹²⁷

11. Helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás

11.1. Környezetvédelem¹²⁸

Az állami szervek, a *helyi önkormányzatok*, a természetes személyek és szervezetek, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények *együttműködni kötelesek a környezet védelmében*. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. Az *együttműködéssel járó jogokat* és kötelezettségeket a környezetvédelemről szóló törvény, illetve az *önkormányzat rendeletben* állapítja meg.¹²⁹ A környezet védelmének jogi szabályozását, a környezet védelmével összefüggő jogok és kötelezettségek megállapítását és megtartásuk ellenőrzését, a környezet védelmének tervezését és irányítását *az állam és a helyi önkormányzat szervei* látják el.¹³⁰

¹²⁵ Dr. Győri Péter Javaslatok a hajléktalan emberek ellátásának átalakítására <http://hajlekt.hu/dokumentumok/konferencia2015/teendok.20150720.pdf>

¹²⁶ Alaptörvény XXII. cikk (1)-(2) bekezdés

¹²⁷ Mötv. 13. § (1) bekezdés 10. pont

¹²⁸ A környezetvédelem általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kt.)

¹²⁹ Kt. 10. § (1)-(2) bekezdés

¹³⁰ Kt. 37. § (1) bekezdés

¹²² Szt. 3. § (4) bekezdés, 80. § (1)-(3) bekezdés f) pont, 84. §

¹²³ Szt. 89. § (1) bekezdés

¹²⁴ Szt. 90. § (2)-(3) bekezdés

A települési önkormányzat¹³¹ a környezet védelme érdekében biztosítja a környezet védelmét szolgáló jogszabályok végrehajtását:

- ellátja a hatáskörébe utalt *hatósági* feladatokat;
- önálló települési *környezetvédelmi programot* dolgoz ki;
- a környezetvédelmi feladatok megoldására *önkormányzati rendeletet* bocsát ki, illetőleg határozatot hoz;
- elemzi, értékeli a környezet állapotát illetékességi területén, és arról szükség szerint, de legalább évente egyszer *tájékoztatja a lakosságot*;
- a fejlesztési feladatok során érvényesíti a környezetvédelem követelményeit, elősegíti a környezeti állapot javítását.¹³²

11.1.1. Rendeleti szabályozási elvek, tárgykörök, eljárási teendők¹³³

Az általános szabályozási elv, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat esetén a fővárosi közgyűlés *önkormányzati rendeletben* – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál *kezárólag nagyobb mértékben korlátozó* környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.

A települési önkormányzat képviselőtestülete *önkormányzati rendeletben* más törvény hatálya alá nem tartozó *egyres fás szárú növények védelme* érdekében tulajdonjogot korlátozó előírásokat szabályoz.

A települési önkormányzat környezetvédelmi tárgyú rendeleteinek, határozatainak tervezetét, illetve a környezet állapotát érintő terveinek tervezetét, a környezetvédelmi programot a szomszédos és *az érintett önkormányzatoknak tájékoztatásul*, az illetékes *környezetvédelmi igazgatási szervnek véleményezésre* megküldi. A környezetvédelmi igazgatási szerv szakmai véleményéről harminc napon

belül tájékoztatja a települési önkormányzatot.

A települési önkormányzat képviselő-testületének¹³⁴ hatáskörébe tartozik:

- > a füstköd-riadó terv,
- > a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó egyes sajátos, valamint az avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályok rendelettel történő megállapítása,
- > a légszennyezettség szempontjából ökológiailag sérülékeny területek kijelölésével kapcsolatos eljárásban való közreműködés,
- > területek zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánítása,
- > csendes övezet kijelölése, valamint
- > a helyi zajvédelmi szabályok megállapítása *rendeleti szabályozása*.¹³⁵

11.1.2. Kapcsolódó szabályozás

A *helyi építési szabályok* kialakításához kapcsolódó rendelkezések értelmében a települések területén a környezet terhelhetősége és a településrészek rendeltetése alapján a *rendezési tervben* övezeteket kell meghatározni. A település területén *zöldterületeket, védőerdőket* külön jogszabály szerint kell kialakítani és fenntartani.

11.1.3. Környezetvédelmi program, környezetvédelmi alap

A természetes és épített környezet összehangolt védelme érdekében a *területfejlesztési koncepciókban, a területrendezési és településszerkezeti tervek* elkészítése során a bennük foglalt elképzelések várható környezeti hatásait is fel kell tární és értékelni, továbbá a szükséges

¹³¹ (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat is)

¹³² Kt.46. § (1)-(2) bekezdés

¹³³ Kt. 48. § (1)-(5) bekezdés

¹³⁴ Kt. 48. § (5) bekezdés határozza meg, hogy, mely esetben a fővárosi kerületi képviselő-testület, illetve a fővárosi közgyűlés hatásköre a rendeletalkotás, a (6) bekezdés a polgármester önkormányzati, illetve államigazgatási hatósági feladat és hatáskörét sorolja fel.

¹³⁵ Kt. 46. § (4) bekezdés: A külön jogszabályban meghatározott települési önkormányzatnak a környezetállapot-értékelést környezeti zajra vonatkozóan – a külön jogszabályban meghatározott területekre, létesítményekre, és az ott előírtak szerint – stratégiai zajtérkép alapján kell elkészítenie.

környezetvédelmi intézkedéseket környezetvédelmi fejezetben vagy önálló *környezetvédelmi tervben*, illetve *programban* kell rögzíteni. Ezek tartalmi követelményeit a Kt., valamint külön jogszabályok állapítják meg.¹³⁶

A megyei önkormányzat az épített és természeti környezet védelmével kapcsolatos feladatainak ellátása érdekében a települési önkormányzatokkal és az illetékes megyei területfejlesztési tanáccsal¹³⁷ egyeztetve megyei környezetvédelmi programot készít,¹³⁸ amelyet a megyei közgyűlés hagy jóvá. A megyei önkormányzat előzetes véleményt nyilvání a települési önkormányzati környezetvédelmi programokról,¹³⁹ illetve kezdeményezheti azok megalkotását, állást foglal a települési önkormányzatok környezetvédelmet érintő rendeleteinek tervezetével kapcsolatban, elősegíti az környezetvédelmi bírság megosztásához egyezség létrehozását, illetve javaslatot tehet települési önkormányzati környezetvédelmi társulások létrehozására.

11.1.4. A rendeleti szabályozás esetei

A települési önkormányzat képviselőtestületének feladat- és hatáskörébe tartozik az önkormányzati *környezetvédelmi alappal* való rendelkezés és gazdálkodás. Az önkormányzat környezetvédelmi alapot önkormányzati *rendelettel* hoz létre.¹⁴⁰

¹³⁶ Kt. 25. § (1)-(3) bekezdés 26. §, 27. §

¹³⁷ A megyei és a regionális területfejlesztési tanácsok 2012. január 1. napjával megszűntek a 2011. évi CXCVIII. törvény 38. § rendelkezése értelmében

¹³⁸ Kt. 48/C. § (1) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a regionális fejlesztési tanács a tervezési-statisztikai régióra vonatkozóan az érintett megyei önkormányzatokkal egyeztetve regionális *környezetvédelmi programot* készít. [E szakasz a regionális fejlesztési tanács megszűnése miatt nem alkalmazható.]

¹³⁹ Kt. 46. § (3) bekezdés szerint a megyei jogú város tekintetében a környezetvédelmi programmal kapcsolatos feladatokat az egyeztető bizottság [Ötv. 61/A. §] keretében kell ellátni. A Kt. szabálya a hatályát veszített Ötv. szerinti egyeztető bizottságra vonatkozóan a hatályos Mötv. szabályaihoz nem illeszkedik.

¹⁴⁰ Hatásköri törvény 85. § (1) bekezdés i) pont, Kt. 58. § (1)-(7) bekezdés

2016/1

A települési önkormányzatok¹⁴¹ *rendeletben állapítják meg* a helyi vízgazdálkodási hatósági jogkörbe tartozó szennyvízelhelyezéshez kapcsolódó *talajterhelési díjjal* kapcsolatban a Kthtv.-ben¹⁴² meghatározott általány megállapításának szempontjait, valamint díjjal kapcsolatos megállapítási, bevallási, befizetési, ellenőrzési, adatszolgáltatási, eljárási szabályokat, valamint a díjkedvezmények és mentességek eseteit.

11.2. Természetvédelem¹⁴³

Minden természetes és jogi személy, valamint más szervezet kötelessége a természeti értékek és területek védelme. A *településrendezési terv tartalma*¹⁴⁴ a tervezési területen található egyedi tájértékek felsorolását. Természeti területet és más – a törvény alapján – védelemre érdemes földterületet helyi jelentőségű terület esetén *rendeletben* a települési – Budapesten a fővárosi – önkormányzat nyilvánít védetté.¹⁴⁴

11.2.1. A rendeleti szabályozás esetei, tartalma

A védetté nyilvánítást kimondó jogszabály/*rendelet tartalma*¹⁴⁵

> a védetté nyilvánítás tényét, a természetvédelmi értékek megnevezését,

> terület esetében annak jellegét, kiterjedését, a védetté nyilvánítás indokát, természetvédelmi célját, a földrészletek helyrajzi számait, a Tvtv.-ben meghatározott egyes korlátozások és tilalmak alóli esetleges felmentést, továbbá a természetvédelmi hatóság engedélyéhez, illetve hozzájárulásához kötött tevékenységek körét, lehetőség szerint a földrészlet határvonalának töréspont koordinátáit, valamint természetvédelmi kezelési terv, továbbá;

¹⁴¹ A fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a Margitsziget tekintetében a Budapest XIII. kerületi önkormányzat

¹⁴² A környezetterhelési díjról szóló 2003. évi LXXXIX. törvény (a továbbiakban: Kthtv.) 26. §, 21/A. §

¹⁴³ A természetvédelemről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvtv.)

¹⁴⁴ Tvtv. 24. § (1) bekezdés b) pont, 15. § (1) bekezdés, 22. §

> az Európai Közösségek jogi aktusaiban meghatározott védettségi kategóriába tartozás tényét.

Rendeleti szabályozással fel kell oldani a természeti érték vagy terület védettségét, fokozottan védettségét, ha annak fenntartását természetvédelmi szempontok a továbbiakban nem indokolják. A védettség feloldása során a védetté nyilvánításra vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell azzal, hogy a helyi védett természeti terület védettségének a feloldásához az igazgatóság véleményét be kell szerezni.

A települési önkormányzat – fővárosban a fővárosi önkormányzat – az illetékességi területén található *helyi jelentőségű védett természeti területek fenntartására tervet készít*. A tervnek az országos, a regionális tervekkel összhangban kell lennie. A tervet a települési önkormányzat képviselő-testülete, a fővárosban és a megyei jogú városban a közgyűlés *rendelettel* fogadja el. A tervek előterjesztéséhez az igazgatóság előzetes véleménye szükséges. Az elfogadott önkormányzati természetvédelmi terv egy példányát meg kell küldeni az igazgatóságnak.¹⁴⁵

11.2.2. Az önkormányzatok természetvédelmi feladatai¹⁴⁶

A megyei önkormányzat gondoskodik a megye területén található *helyi jelentőségű védett természeti területek* védelmével kapcsolatos tevékenységek összehangolásáról. A megyei önkormányzat feladatkörében:

⇒ javaslatot tesz helyi jelentőségű védett természeti területté nyilvánításra;

⇒ a települési önkormányzat felkérése alapján részt vesz a helyi jelentőségű védett természeti területté nyilvánítás előkészítésében;

⇒ elősegíti a települési önkormányzatok természetvédelmi tevékenységét.

A megyei önkormányzat a helyi jelentőségű védett természeti területek fenntartása érdekében a települési önkormányzatokkal

megállapodást köthet, vagy *társulást* hozhat létre.

Törvényben meghatározott esetekben természetvédelmi feladatokat települési önkormányzatok is ellátnak.

A helyi jelentőségű védett természeti terület fenntartásáról, természeti állapotának fejlesztéséről, őrzéséről a védetté nyilvánító *települési önkormányzat köteles gondoskodni*.

A települési önkormányzat a természet védelmének helyi-területi feladatai ellátására az önkormányzat környezetvédelmi alapjában természetvédelmi célokat szolgáló részt hozhat létre.

A települési – fővárosban a fővárosi – önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati *természetvédelmi őrszolgálatot* működtethet. A települési – fővárosban a fővárosi – önkormányzat az önkormányzati *természetvédelmi őrszolgálat* megalakítása előtt az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló törvényben meghatározott *együttműködési megállapodást köt a rendőrséggel*.

11.3. Vízgazdálkodás

A kizárólagos állami tulajdonban, illetve *önkormányzati törzsvagyokban lévő közcélú vízellátási létesítmények* működtetését végző gazdálkodó szervezetnek a létesítmény *közművagyont* az állam nevében a vízgazdálkodásért felelős miniszter, *az önkormányzat nevében a képviselő-testület adja szerződéssel használatba*.¹⁴⁷

11.4. Vízkárelhárítás

11.4.1. A vizek kártételei elleni védelem és védekezés¹⁴⁸

A vizek kártételei elleni védelem érdekében szükséges feladatok ellátása – a védőművek építése, fejlesztése, fenntartása, üzemeltetése, valamint a védekezés – az állam, a *helyi ön-*

¹⁴⁵ Tvtv.55. § (1)–(2) bekezdés

¹⁴⁶ Tvtv. 61-63. §

2016/1

¹⁴⁷ A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 10. § (1) bekezdés

¹⁴⁸ Vgtv.16. § (1), (5) bekezdés

kormányzatok, illetve a károk megelőzésében vagy elhárításában érdekeltek kötelezettsége.

A helyi önkormányzatok feladata:

- > a legfeljebb két település érdekében álló védőművek létesítése, a helyi önkormányzat tulajdonában lévő védőművek fenntartása, fejlesztése és azokon a védekezés ellátása;
- > a település belterületén a patakok, csatornák áradásai, továbbá a csapadék- és egyéb vizek által okozott *kártételek megelőzése* – kül- és belterületi védőművek építésével – a védőművek fenntartása, fejlesztése és azokon a védekezés ellátása;
- > a vizek kártételei elleni védelemmel összefüggő – külön jogszabályban meghatározott – feladatok ellátása.

11.5. A nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtése

A települési önkormányzat vagy azok társulása *kötelezően ellátandó közszolgáltatásként a közüzemi csatornahálózatba vagy a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló kormányrendeletben meghatározott módon engedélyezett egyedi szennyvízkezelés után befogadóba nem vezetett háztartási szennyvíz begyűjtésére közszolgáltatást szervez és tart fenn.* A közszolgáltató – az önkormányzati rendeletben előírt módon – folyamatosan köteles gondoskodni a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtéséről a környezetvédelmi, vízügyi és közegészségügyi előírások megtartása mellett.

Állami szankció mulasztás esetén: ha a települési önkormányzat a közszolgáltatás ellátására vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv kezdeményezi, hogy a feladathoz kötött költségvetési támogatást az azt folyósító szervezet a közszolgáltatás megszervezéséig visszatartsa, illetve zárolja és ezzel egy időben eljár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény alapján a közszolgáltatás biztosítása érdekében.¹⁴⁹

11.5.1. Felhatalmazó rendelkezés rendeletalkotás keretét¹⁵⁰

A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg:

- > a közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatással ellátott terület határait;
- > a közszolgáltató megnevezését, valamint annak a működési területnek a határait, amelyen belül a közszolgáltató a közszolgáltatást rendszeresen ellátni köteles és az ártalmatlanítás céljából történő átadási helyet;
- > a közszolgáltatás ellátásának rendjét, módját és időtartamát, a közszolgáltató és az ingatlan tulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a közszolgáltatásra vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemeit;
- > a közszolgáltatás igénybevételére vonatkozó kötelezettséget, a közszolgáltatás igénybevételének módját és feltételeit;
- > az ingatlan tulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények és a szolgáltatás ingyenességének eseteit;
- > az üdülőingatlanokra, az időlegesen használt és a nem használt ingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat;
- > a közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

A közszolgáltatás igénybevételéért a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz mennyiségével arányos díjat kell fizetni.¹⁵¹ A *közszolgáltatás díját meghatározó önkormányzati rendelet* elfogadását megelőzően a közszolgáltató költségelemzés alapján az díjkalkulációt készít. A díjkalkulációt a közszolgáltató javaslata alapján a jegyző, Budapesten a főjegyző terjeszti elő. A jegyzőnek szükség szerint lehetősége van az előkészített önkormányzati díjmegállapító

¹⁴⁹ Vgt. 44/F. §
2016/1

¹⁵⁰ Vgt. 44/C. § (1)-(2) bekezdés

¹⁵¹ Vgt. 44/D. § (1)-(8) bekezdés

rendelet tervezet szakmai véleményeztetésére.¹⁵²

12. Honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás

12.1. Honvédelem¹⁵³

A települési önkormányzat *képviselő-testületének honvédelmi feladat- és hatáskörét a polgármester*, a fővárosi közgyűlés feladat- és hatáskörét a főpolgármester, a megyei közgyűlés feladat- és hatáskörét, a megyei közgyűlés elnöke *gyakorolja*.

A *polgármester* illetékességi területén ellátja a *honvédelmi felkészítéssel* kapcsolatos, törvényben vagy kormányrendeletben számára megállapított feladatokat, irányítja és összehangolja azok végrehajtását.

12.2. Polgári védelem¹⁵⁴

Polgári védelem olyan összetársadalmi feladat-, eszköz- és intézkedési rendszer, amelynek célja katasztrófa, illetve fegyveres összeütközés esetén a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint a lakosság felkészítése azok hatásainak leküzdése és a túlélés feltételeinek megteremtése érdekében.

¹⁵² A tisztességtelen piaci magatartásról és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 33. § (3) bekezdése értelmében a Gazdasági Versenyhivatal véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő, továbbá a versenyt - különösen valamely tevékenység gyakorlása, a piacra lépés feltételeinek meghatározása vagy kizárólagossági jogok biztosítása révén - korlátozó vagy a verseny feltételeit - ideértve a verseny szabadságát sértő magatartásokkal szembeni fellépést is - befolyásoló, valamint az árakra vagy az értékesítési feltételekre vonatkozó előírásokat tartalmazó szabályozási koncepciókat, jogszabálytervezeteket az önkormányzati rendeletek kivételével. A jegyző kezdeményezheti az önkormányzati rendelet tervezetének véleményezését a Gazdasági Versenyhivatalnál.

¹⁵³ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban honvédelmi törvény) 29. § (1)-(2) bekezdés, 66. § (2) bekezdés

¹⁵⁴ Honvédelmi törvény 52. § 84. §

12.3. Katasztrófavédelem

A *katasztrófavédelem* a különböző katasztrófák elleni védekezésben azon tervezési, szervezési, összehangolási, végrehajtási, irányítási, létesítési, működtetési, tájékoztatási, riasztási, adatközlési és ellenőrzési *tevékenységek összessége*, amelyek a katasztrófa kialakulásának megelőzését, közvetlen veszélyek elhárítását, az előidéző okok megszüntetését, a károsító hatásuk csökkentését, a lakosság élet- és anyagi javainak védelmét, az alapvető életfeltételek biztosítását, valamint a mentés végrehajtását, továbbá a helyreállítás feltételeinek megteremtését szolgálják.

A *polgármester* (a fővárosban a főpolgármester) az illetékességi területén irányítja és szervezi a *katasztrófavédelmi felkészülés és a védekezés feladatait*. E feladatok végrehajtására – a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve egyetértésével – *közfoglalkoztatási* támogatást igényelhet az erre a célra létrehozott költségvetési előirányzat terhére, a külön jogszabályban meghatározottak szerint.

12.3.1. A helyi önkormányzatok tűzoltósággal kapcsolatos tevékenysége¹⁵⁵

A települési önkormányzat képviselő-testülete *hozzájárulhat a hivatásos tűzoltósághoz*, valamint *hozzájárul* – amennyiben területén működik – az *önkormányzati tűzoltóság és az önkéntes tűzoltó egyesület fenntartásához*. Az *önkormányzati tűzoltóság* tűzoltási és műszaki mentési feladatok végez, elsődleges művelési körzettel rendelkezik. Az önkormányzati tűzoltósággal rendelkező települési önkormányzat képviselő-testülete

¹⁵⁵ 2012. január 1. napjával a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok állami tűzoltósággá alakulnak át. Az állami tűzoltóság (a hivatásos tűzoltóság és a tűzörség) a hivatásos önkormányzati tűzoltóság általános jogutódja. A jogelőd hivatásos önkormányzati tűzoltóságok parancsnokai az új parancsnokok kinevezéséig ellátják a hivatásos tűzoltóságok és tűzörségek parancsnoki feladatait. 2012. január 1. napjával a hivatásos önkormányzati tűzoltóság működtetését és fenntartását szolgáló, a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok használatában lévő, és a tűzoltósági feladatok elvégzéséhez szükséges önkormányzati vagyon térítésmentesen az állam tulajdonába kerül.

elrendelheti az irányítása alá tartozó tűzoltóság rendkívüli készenléti szolgálatát, beszámoltatja az önkormányzati tűzoltóparancsnokot. A településen az oltóvíz-nyerési lehetőségek biztosítása az önkormányzat feladata. Az önkormányzatok részt vesznek a lakosság tűzvédelmi felvilágosításában, a tűzvédelmi propagandában.

Az önkormányzati tűzoltóság a *települési önkormányzat*, vagy az önkormányzati társulás és az önkéntes tűzoltó egyesület által közösen, vagy a települési önkormányzat, illetve az önkormányzati társulás által önállóan alapított *közfestület*. A települési önkormányzat vagy az önkormányzati társulás közigazgatási területén, a hivatásos tűzoltósággal kötött együttműködési megállapodás alapján, annak szakmai iránymutatásával tűzoltási és műszaki mentési célokra folyamatosan igénybe vehető készenléti szolgálatot lát el, továbbá közreműködik közvetlen tűz- és robbanásveszély esetén a biztonsági intézkedések végrehajtásában.¹⁵⁶

12.4. Helyi közfoglalkoztatás¹⁵⁷

A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörei-nek ellátása során – törvényben meghatározott módon és mértékben – *biztosítja a közfoglalkoztatási jogviszonyban lévő személy feladatellátásba történő bevonását*.¹⁵⁸

Közfoglalkoztatási jogviszony olyan *munkára létesíthető*, amely a törvényben meghatározott feladat, továbbá törvény által előírt állami feladat vagy a *helyi önkormányzatokról, valamint a nemzetiségek jogairól* szóló törvényben előírt *kötelező vagy önként vállalt feladat*.¹⁵⁹

¹⁵⁶ 1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról 28. § (1)-(2) bekezdés, 29. § (1) bekezdés

¹⁵⁷ A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény

¹⁵⁸ Möt. 15. §

¹⁵⁹ *Tevékenységek jellege: a helyi és az azon túlmutató közösségi, szociális, nevelési, oktatási, kulturális, kulturális örökség megővése, építészeti örökség védelmével összefüggő, természet-, környezet- és állatvédelmi, gyermek- és ifjúságvédelmi, - a munkaviszonyban és a polgári jogi jogviszony keretében megbí-*

Közfoglalkoztató lehet helyi és nemzetiségi önkormányzat, valamint ezek jogi személyiséggel rendelkező társulása is.

13. Helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok

A települési önkormányzatok alapvető feladata – a közhatalom helyi közügyekben való gyakorlása mellett – a *helyi közszolgáltatások biztosítása*. E feladatnak a helyi sajátosságokhoz és igényekhez igazítható ellátása – melynek során nélkülözhetetlen a helyi közösségek kezdeményezőkéssége, áldozatvállalása is – elengedhetetlenné teszi az önkormányzatok önálló gazdálkodása feltételeinek megteremtését. A *gazdasági önállósulás* egyik eszköze a helyi adók rendszere.¹⁶⁰ Ez a települési önkormányzat számára lehetőséget teremt a helyi szuverén adóztatási jog gyakorlására, s ezzel együtt a helyi adópolitika kialakítására.

Az önkormányzat *gazdaságszervező feladatkörébe* elsősorban a közhatalmi és a tulajdonosi feladatok ellátása sorolható. A közhatalmi gazdaságszervező feladat esetében az önkormányzat törvényi keretek között *rendeletben* szabályozza a gazdálkodási környezetet, a gazdasági tevékenység korlátait. Többek között ilyenek az árszabályozási, díjmegállapító rendeletek. A közhatalmi feladatkör másik részét a közigazgatási szervek *hatósági* jogalkalmazói feladatai alkotják. A tulajdonosi gazdaságszervező feladat esetében az önkormányzati vagyonnal való közvetlen rendelkezésről, a gazdálkodásról beszélünk. E feladatkör különböző tárgykörű ágazati törvényi szabályozásban jelenik meg. Az adóügyi és a gazdálkodási feladatok felsorolása jellemzi a törvényi szabályozást.

Ugyanakkor a gazdasági tárgyú előterjesztések¹⁶¹ előkészítése során, - amely lehet pél-

zás alapján folytatott sporttevékenység kivételével - sport, közrend és közlekedésbiztonsági, ár- és belvízvédelmi célú, közforgalom számára megnyitott út, híd, alagút fejlesztéséhez, fenntartásához és üzemeltetéséhez kapcsolódó szükségletek kielégítését szolgáló feladat.

¹⁶⁰ A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (Htv.)

¹⁶¹ A gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény 37. § (1) bekezdés értelmében gazdasági tárgyú előterjesztés: a gazdálkodó szervezetekre, az általuk

dául iparűzési adórendelet-tervezet, vagy ipari övezet szabályozási tervezete - az előterjesztésnek a helyi önkormányzat képviselő-testületéhez való benyújtása előtt meg kell kérni a helyi önkormányzat területén működő, érdekelt gazdasági érdek-képviselői szervezet, valamint a gazdasági kamara véleményét.

A véleményeztetési eljárás végrehajtásáról a polgármester, a képviselő-testület bizottságának elnöke, illetve az előterjesztés benyújtására jogosult más szerv vagy személy gondoskodik.

Ha a gazdasági érdek-képviselői szervezet vagy a gazdasági kamara véleménye az előterjesztő véleményétől a *lényeges kérdésekben eltér*, akkor az előterjesztésben a véleményeltérésről a képviselő-testületet tájékoztatni kell. A gazdasági előterjesztésre beérkezett *el nem fogadott véleményekről és annak szakmai indokairól* az érdekelt országos gazdasági kamarát, illetve az országos gazdasági érdek-képviselői szervezetet tájékoztatni kell.¹⁶²

A Nemzetgazdasági Minisztérium 2011. évben előkészítette a *turizmusról szóló törvény tervezetét*, de az a közigazgatási egyeztetések folyamán 2012-ben megrekedt, így nem került az Országgyűlés elé. A törvény-tervezet felvázolta az önkormányzati feladatokat, melyek jelenleg szabályozatlanok.

Témakörönként áttekintjük a törvényi szabályozást a 13. pontba tartozó feladatkörönként.

13.1. Helyi adó

A helyi adókról szóló törvény¹⁶³ felhatalmazása és rendelkezései szerint a települési (községi, városi, fővárosi és kerületi) önkormányzat képviselőtestülete az illetékességi területén helyi adókat, valamint települési adókat *rendelettel* vezethet be. Az

önkormányzat adó-megállapítási joga arra terjed ki, hogy a *Htv.-ben* meghatározott adókat vagy ezek valamelyikét bevezesse. Továbbá a már bevezetett adót hatályon kívül helyezze, illetőleg módosítsa, azonban az évközi módosítás naptári éven belül nem súlyosbíthatja az adóalanyok adóterheit, meghatározza az adó bevezetésének időpontját és időtartamát (határozott vagy határozatlan időre). Az önkormányzat feladata, hogy megállapítsa az adó mértékét, mely a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez kell, hogy igazodjon, valamint legyen figyelemmel a törvényben meghatározott felső határookra. A törvény második részében meghatározott mentességeket, kedvezményeket további mentességekkel, kedvezményekkel, így különösen a lakások esetében a lakásban lakóhellyel rendelkező eltartottak számától, a lakáson fennálló, hitelintézet által lakásvásárlásra, lakásépítésre nyújtott hitel biztosítékaként szolgáló jelzálogjog fennállásától, a lakásban lakóhellyel rendelkezők jövedelmétől függő mentességekkel, kedvezményekkel kibővítsé. Az önkormányzat joga, hogy adózás rendjéről szóló törvény keretei között az *adózás részletes szabályait rendeletében meghatározza*.

Ugyanakkor a *Htv.* felsorolja a helyi adó megállapítására vonatkozó korlátozó rendelkezéseket is. Az önkormányzatok adóügyi feladatairól a *Hatásköri törvény* is tartalmaz további részletes szabályokat.¹⁶⁴

13.2. A gazdaságszervezés

Az *Mötv.* meghatározza az önkormányzat gazdasági alapjait, és szabályozza az önkormányzat gazdálkodását. Az alapvető rendelkezéseken túl ágazati törvények is meghatározzák a képviselő-testület feladat- és hatáskörét, és gazdálkodási tárgyú helyi rendeleti szabályozás kereteit.¹⁶⁵ A képviselő-testület gazdaságszervezést érintő hatáskörébe tarto-

folytatott gazdasági tevékenységre vonatkozó - *jogszabály alkotására*, program elfogadására, átfogó intézkedés meghozatalára irányuló vagy egyéb jelentős – előterjesztés.

¹⁶² A gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény 37. §

¹⁶³ Htv. 6. §-7. §

2016/1

¹⁶⁴ Hatásköri törvény 138. § (2)-(3) bekezdés

¹⁶⁵ Nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Nvt.), az államháztartásról szóló 2011. CXCV. törvény (Áht.), a helyi önkormányzatok adóssághrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény

zik az *árszabályozási* jogkör is, amely az elmúlt huszonöt évben az ártörvény¹⁶⁶ hatálya tekintetében jelentős mértékben leszűkült, csupán a *távbuszszolgáltatás csatlakozási díjának, valamint a személy-taxi szolgáltatás díjszabását (díjtételeit)* érinti.

13.2.1. A helyi gazdálkodással kapcsolatos kizárólagos önkormányzati feladatokat a vagyontörvény is meghatározza

A helyi önkormányzat *kizárólagos gazdasági tevékenységei*¹⁶⁷ a következők:

- a helyi közutak és műtárgyaik létrehozása és működtetése,
- a helyi önkormányzat tulajdonába tartozó nemzetközi kereskedelmi repülőtér létrehozása és működtetése – a földi kiszolgálási tevékenység kivételével – a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádió-navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt,
- a menetrend szerinti helyi személyszállítási szolgáltatás és a menetrend szerinti helyi külön-célú személyszállítási szolgáltatás,
- a törzsvagyon részét képező helyi közművek létrehozása és működtetése,
- a törzsvagyon részét képező terek, parkok felszíne alatt építmény létrehozása és működtetése,
- a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló – külön törvény rendelkezése alapján részére átadott – vizetek, közcélú vízi létesítmények működtetése.

13.2.2. A képviselőtestület gazdálkodási feladat és hatásköre

A *Hatásköri törvény*¹⁶⁸ a gazdálkodást érintő feladatok között egyrészt meghatározza az önkormányzati feladatot, másrészt külön nevesíti a képviselő-testület feladat-és hatáskörét is, a rendeleti szabályozási tárgykörrel egyidejűleg.

A képviselőtestület

- meghatározza a helyi önkormányzat gazdasági programját;
- megalkotja a helyi önkormányzat *költségvetéséről* szóló rendeletet, illetve az ahhoz kapcsolódó egyéb rendeleteket;
- dönt az általános- és céltartalékok felhasználásáról;
- rendeletet alkot az önkormányzat költségvetésének módosításáról;
- dönt az általa meghatározott értékhatár feletti hitelfelvételről, kötvénykibocsátásról;
- dönt a helyi önkormányzati költségvetési szervek, illetve vállalatok alapításáról, átszervezéséről és megszüntetéséről;
- meghatározott időszakonként áttekinti az általa alapított és fenntartott költségvetési szervek ellenőrzésének tapasztalatait;
- dönt a címzett, illetve céltámogatások igényléséről;
- dönt a kormányzati terület- és településfejlesztési célokat szolgáló eszközök igénybeviteléről és az ehhez kapcsolódó helyi feladatokról;
- elfogadja az *önkormányzati vagyonnal történő gazdálkodás szabályait*;
- elfogadja a költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolót (*zárszámadás*), ennek keretében elfogadja a normatív költségvetési hozzájárulásoknak a költségvetési törvény előírása szerinti elszámolását;
- megalkotja az *átmeneti gazdálkodásról* szóló rendeletet;
- dönt a menetrendszerinti személyszállítás (autóbusz, villamos, fogaskerekű, trolibusz, metró, földalatti) és a helyi érdekű vasút díjairól, figyelemmel a szociálpolitikai jellegű utazási kedvezményekről szóló jogszabályi rendelkezésekre;
- dönt a helyi önkormányzat tulajdonában lévő *lakások béréről*, az 1989. január 1. előtt keletkezett és az ártörvény hatálybalépésekor fennálló bérleti jogviszony keretében hasznosított, egyéb tulajdonban lévő lakások béréről és a nem fegyveres

¹⁶⁶ Árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény 7. § (3)-(5) bekezdés; B) melléklet

¹⁶⁷ Vagyontörvény 12. § (2) bekezdés

¹⁶⁸ Hatásköri törvény 138. §

testület kezelésében lévő ingatlanon létesített fegyveres testületi szolgálati lakások béréről;

- dönt az önkormányzati tulajdonban lévő lakások értékesítési feltételeiről;
- dönt mindazoknak a közösségi szolgáltatásoknak a támogatásáról, amelyeket nem helyi önkormányzati költségvetési szervek útján végeztet;
- dönt a költségvetési szerv alapításáról, annak gazdálkodási jogköréről, alaptevékenység keretében ellátandó feladatáról és kiegészítő vállalkozási tevékenységéről.

13.3. A turizmus

13.3.1. A turizmussal kapcsolatos feladatkört érintő szabályozási vízió

A *Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégiáról* és az azzal kapcsolatos intézkedésekről szóló kormányhatározat¹⁶⁹ szerint „a Kormány felkéri az érintett minisztereket, hogy a stratégia megvalósítását segítő turizmus kerettörvény koncepcióját bocsássák széles körű – a szakmai, az érdekképviseleti és a civil szervezetek bevonásával történő – egyeztetésre és szakmai konszenzus esetén terjeszték a Kormány elé”. Az ágazati minisztérium 2011. májusban készítette el törvénytervezetet,¹⁷⁰ melyben a helyi önkormányzatok turizmussal kapcsolatos feladatai mellett a finanszírozáshoz is szabályozási háttérrel biztosít azáltal, hogy a helyi önkormányzat számára előírja,¹⁷¹ amennyiben tagsági jogviszonnyal rendelkezik TDM szervezetben,¹⁷² akkor az idegenforgalmi adóhoz kapcsolódó költségvetési hozzájárulásból hozzá kell jár-

ulnia a helyi TDM működéséhez¹⁷³ legalább a helyi TDM-ben való részvételi arányának megfelelően (tulajdonosi hányad). Annak alátámasztására, hogy a költségvetésből származó bevétel felhasználása turisztikai céllal történt, az önkormányzat éves jelentést készít.

13.3.2. A turizmussal kapcsolatos feladatok hatályos szabályozása

A *Hatásköri törvény* fővárosi, a *megyei önkormányzat közgyűlése* feladatait a következőkben határozza meg:¹⁷⁴

⇒ összehangolja – a kiemelt üdülőkörzetek kivételével – az idegenforgalom területi érdekeit az országos érdekekkel, gondoskodik az idegenforgalmi értékek feltárásáról, bemutatásáról, propagálásáról;

⇒ véleményt nyilvánít a kiemelt üdülőkörzetek fejlesztési koncepciójáról, programjáról;

⇒ összehangolja az idegenforgalom helyi fejlesztését, és elemzi a terület idegenforgalmának alakulását.

Sem az Mötv.-ben, sem pedig az ágazati törvényekben más szabályozás a turizmussal kapcsolatos további konkrét önkormányzati feladatkör meghatározásáról nem található.

¹⁶⁹ 1100/2005. (X. 7.) Korm. határozat 2. pontja

¹⁷⁰ NGM/ 4927/ /2011. számú kormány-előterjesztéshez

¹⁷¹ törvény-tervezet IV. fejezet 23.§-26.§

¹⁷² *turisztikai desztináció menedzsment szervezet: önkéntes módon alulról építkező, adott desztináció turisztikai feladatait (különösen kutatás, tervezés, termékfejlesztés, információszolgáltatás, marketing, monitoring) tagjai számára komplexen ellátó a gazdasági társaságokról szóló törvény szerinti non-profit korlátolt felelősségű társaságként vagy egyesületként működő szervezet, amely feladatait a vállalkozások, önkormányzatok, szakmai és civil szervezetek közvetlen, vagy képviselt együttműködésében és közös finanszírozásával valósítja meg*

2016/1

¹⁷³ A piacon megjelenő turisztikai termék - a mai turisztikai marketingkommunikáció szóhasználatában - tulajdonképpen nem más, mint élmények ígérete és „fogyaszthatóságuk” feltételrendszere. Ebben az értelemben termék nem csak, sőt egyre kevésbé, az elszigetelten megjelenő egyes szolgáltatás (pl. gyógyfürdő, szálloda, Vizi park), hanem sokkal inkább az egyes szolgáltatásokat/élményeket egységes termék/élménykínálatként reprezentáló település, tájegység, régió, ország vagy kontinens. Fenti felsorolás egyes eleméit szokás a turisztikai szakmában *desztinációnak* nevezni. Az elmondottakból következik, hogy az egyes települések, tájegységek turizmusa piaci értelemben akkor működik manapság sikeresen, ha a térségben található vonzerőket sikerül termékké alakítani, a termékeket *desztinációba* ágyazottan piacra juttatni, végül a piacon értékesíteni. A felsorolás sorrendje nem véletlenszerű, sokkal inkább azt mutatja, mennyire egymásra épülő, organikusán szerveződő szintekről van szó. Forrás: destour.info.hu

¹⁷⁴ Hatásköri törvény 66. §

14. A kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása,¹⁷⁵ ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is

A kereskedelemről szóló törvény rendelkezik arról, hogy az *üzlet nyitvatartási idejét* a vásárlási szokások, a foglalkoztatottak és a lakókörnyezet érdekeinek figyelembevételével – a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló törvény és a felhatalmazása alapján kiadott jogszabályok, valamint *e törvény keretei* között – a kereskedő állapítja meg.¹⁷⁶

14.1. Felhatalmazás rendeletalkotásra

A felhatalmazás keretei között a települési önkormányzat képviselő-testülete (Budapesten a kerületi önkormányzat képviselő-testülete, a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat közgyűlése) – *a helyi sajátosságok figyelembevételével* – *rendeletben szabályozhatja*

a) az üzletek *éjszakai* (22 és 6 óra közötti) nyitva tartásának a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló törvényben és a felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben foglalt feltételei további korlátozását, valamint

b) a világörökségi területen működő, szeszes italt kimérő, árusító kereskedelmi, illetve vendéglátó üzletek 24 és 6 óra közötti nyitva tartásával összefüggő – a közbiztonság, illetve a köztisztaság fenntartásához kapcsolódó – többletfeladatokhoz igazodó összegű *felügyeleti díjat*.¹⁷⁷

A törvény a felhatalmazó rendelkezésén túl¹⁷⁸ az önkormányzatok részére a következő többlétszabályozási lehetőséget biztosít:

Felhatalmazást kap a *települési* (Budapesten a kerületi) *önkormányzat képviselő-testülete*, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat közgyűlése, hogy *az üzletek éjszakai* (22 és 6 óra közötti) *nyitva tartásával összefüggő többletfeladatokhoz igazodó összegű felügyeleti díjra vonatkozó részletszabályokat, a befolyt összeg felhasználásáról szóló elszámolás módját, valamint az üzlet működésével összefüggő jogellenes cselekmény ellenőrzését* rendeletben szabályozza.

14.2. Vásárok és piacok rendje

Ágazati törvények közül a piac működését érintően a *Hatásköri törvény* annyit mond csupán, hogy a helyi önkormányzat a *piaci zavarok megelőzése* céljából figyelemmel kíséri a piaci viszonyokat, intézkedést kezdeményez.¹⁷⁹

A kereskedelemről szóló törvény definiálja a helyi termelői piac, és a vásár fogalmát. A kereskedelemről szóló törvény¹⁸⁰ kifejezetten a kormányrendelet eredeti jogalkotói hatáskörébe utalja e szabályozási terület rendezését. A piacok és vásárok rendjét *kormányrendelet*¹⁸¹ határozza meg, a helyi szabályozásra nincs

¹⁷⁹ Hatásköri törvény 67. §

¹⁸⁰ A kereskedelemről szóló törvény 3. § (4) bekezdés szerint külön törvény, *eredeti jogalkotói hatáskörben* kiadott *kormányrendelet* vagy – a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló törvénytől eltérően – *az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet* a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok, a növények egészségének és életének védelme, a környezet védelme, közegészségügyi követelmények érvényesítése érdekében előírhatja, hogy az abban meghatározott termékek forgalmazására irányuló kereskedelmi tevékenység kizárólag a következő kereskedési formák valamelyikében folytatható, vagy az ilyen tevékenység meghatározott kereskedési formában való folytatását korlátozhatja vagy megtilthatja:

a) *üzletben folytatott kereskedelmi tevékenység*, b) *mozgóbolt útján folytatott kereskedelmi tevékenység*, c) *bevásárlóközpontban folytatott kereskedelmi tevékenység*, d) *vásáron vagy piacon folytatott kereskedelmi tevékenység*, e) *közterületi értékesítés*, f) *közvetlen értékesítés*, g) *üzleten kívüli kereskedelem*, h) *csomagküldő kereskedelem*, i) *automatából történő értékesítés*, j) *közlekedési eszközön folytatott értékesítés*.

¹⁸¹ A vásárokról, a piacokról és a bevásárlóközpontokról szóló 52/2009. (III.13.) Korm. rendelet

¹⁷⁵ A kistermelői élelmiszer-termelés,- előállítás, és értékesítés feltételeiről szóló 52/2010. (IV.30.) FVM rendelet szabályozza

¹⁷⁶ A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 6. § (1) bekezdés

¹⁷⁷ A kereskedelmi törvény 6. § (4) bekezdés , (4a)-(4b) bekezdés

¹⁷⁸ A kereskedelemről szóló törvény 12. § (5) bekezdés

felhatalmazása az önkormányzatoknak.¹⁸² Ennek ellenére találkozhatunk a vásárokról és a piacokról szóló 2016. évben alkotott önkormányzati rendeletekkel, amely lényegében a közösségi együttélés szabályaira, és a közigazgatási bírságra hangsúlyozza a rendelkezéseit.¹⁸³

Az Agrárkutató Intézet¹⁸⁴ dolgozta fel a még 2010. évben az akkor még hatályban lévő önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának tapasztalatait, valamint 2011-ben e témában összegezte a megyei helyzetképet a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal is.¹⁸⁵

15. Sport, ifjúsági ügyek

Az Alaptörvény értelmében mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Ezen jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.¹⁸⁶

15.1. Sport¹⁸⁷

A sportról szóló törvény külön fejezete rendelkezik¹⁸⁸ az állam és az önkormányzatok sporttal kapcsolatos feladatairól. A feladatok típusa és terjedelme a helyi önkormányzatok tekintetében eltérőek és alkalmazkodnak az önkormányzat lakosságszámához, típusához. A települési önkormányzat – figyelemmel a sport hosszú távú fejlesztési koncepciójára:

- meghatározza a helyi sportfejlesztési koncepciót, és gondoskodik annak megvalósításáról, együttműködik a helyi sportszervezetekkel, sportszövetségekkel,
- fenntartja és működteti a tulajdonát képező sportlétesítményeket,
- megteremti az önkormányzati iskolai testnevelés és sporttevékenység gyakorlásának feltételeit.

A települési önkormányzat – a köznevelésről szóló törvényben¹⁸⁹ meghatározottak szerint – biztosítja az önkormányzati iskolai sportkörök működéséhez, vagy az ezek feladatait ellátó diákisport-egyesületek feladatainak zavartalan ellátásához szükséges feltételeket.

A megyei és a fővárosi önkormányzat a települési önkormányzat számára meghatározottakon túl sportszervezési feladatai körében: segíti a területén tevékenykedő sportszövetségek működésének alapvető feltételeit, közreműködik a sportszakemberek képzésében és továbbképzésében, segíti a sportági és iskolai területi versenyrendszerek kialakítását, illetve az e körbe tartozó sportrendezvények lebonyolítását, adottságainak megfelelően részt vesz a nemzetközi sportkapcsolatokban, ellátja a nemzeti sportinformációs adatszolgáltatással összefüggő területi feladatokat, közreműködik a sport népszerűsítésében, a mozgás gazdag életmóddal kapcsolatos sporttudományos felvilágosító tevékenység

¹⁸² A helyi közügyekre vonatkozóan az Alkotmánybíróság többek között a 36/2000.(VII.09.) AB határozatában megállapította, hogy önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály - kormányrendeleti formában - a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak.

¹⁸³ E tárgyban alkotott 14/2016.(III.29.) önkormányzati rendelet bevezető része hibás, és az Mötv. 143. § (4) bekezdés d) pont kimaradt, továbbá közterület-felügyelő a Ket. 19. § (2) bekezdés szerint helyszíni bírság kiszabására hatáskörrel nem ruházható fel

¹⁸⁴

[https://www.aki.gov.hu/.../f.../Önkormányzati+Rendeletről+\(előzetes!\)](https://www.aki.gov.hu/.../f.../Önkormányzati+Rendeletről+(előzetes!))

¹⁸⁵ http://www.kormanyhivatal.hu/download/e/93/0000/TF_Megyei_osszefoglalo_vasar_piac.pdf#!DocumentBrowse

¹⁸⁶ Alaptörvény XX. cikke (1)-(2) bekezdés 2016/1

¹⁸⁷ A sportjogi szabályozás kérdéskörével foglalkozik Mihályi Zsolt Apór Jogalkotás a sportban cikke [Kodifikátor című folyóirat 2012. évi 2. szám 66. oldal], ahol helyi önkormányzati szabályozásra utalást tesz.

¹⁸⁸ 2004. évi I. törvény VII. fejezet 55. § (1)-(6) bekezdés

¹⁸⁹ A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 27. § (11), (13) bekezdés, 94. § (1) bekezdés a)

szervezésében, közreműködik a sportorvosi tevékenység feltételeinek biztosításában.

A megyei jogú városi önkormányzat illetékességi területén ellátja a települési önkormányzat számára előírt feladatokat, továbbá – adottságainak megfelelően – ellátja a megye számára előírt sportszervezési feladatokat.

15.1.1. felbatalmazó rendelkezés

A 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.

15.2. Ifjúsági ügyek¹⁹⁰

Törvényi szabályozás hiányában az önkormányzatok helyi közügyként határozhatják meg az ifjúsággal kapcsolatos közfeladataikat.¹⁹¹ Törvényben nem szabályozott helyi társadalmi viszony rendezése érdekében feladatkörében az önkormányzat rendeletet alkothat.¹⁹²

Tanulmányi szinten nyert megállapítást, hogy a Nemzeti Ifjúsági Stratégia mintegy folytatásának is tekinthető az „Új Nemzedék Jövőjéért” program, ezt 2012-ben adta ki a kormány, mint az új ifjúságpolitikai keretprogramot. A programban nagymértékben támaszkodnak a korábbi stratégiára. Részletesen elemzik benne az ifjúságpolitika területeit, amelyekhez programokat is kapcsolnak, bár ezeknek a pontos kidolgozását még nem tartalmazza az új keretprogram. Az ifjúságpolitikai közszolgáltatásokkal illetve azok

elhelyezési kérdéseivel kapcsolatban a programba foglaltak szinte megegyeznek a korábbi stratégiákban leírtakkal, legalábbis ami a regionális/helyi ifjúságpolitika jelentőségével kapcsolatos megállapításokat illeti. Ezt a stratégia azzal indokolja, hogy az ifjúságpolitikával kapcsolatos új intézményrendszer jelenleg is kialakulóban van, illetve a korábbi szervezetek átalakuláson mennek keresztül.¹⁹³

16. Nemzetiségi ügyek¹⁹⁴

16.1. A nemzetiségi jogok érvényesülésének garanciális szabályai

A nemzetiségekről szóló törvény differenciáltan határozza meg a nemzetiségi ügyeket a nemzetiségi lakosság arányának függvényében.

E szerint:

- Azokon a településeken, ahol valamely nemzetiségnek a népszámlálás során regisztrált aránya eléri a *tíz százalékot*, a helyi önkormányzat az illetékességi területén működő érintett települési nemzetiségi önkormányzat kérésére köteles biztosítani, hogy

- rendeletének kihirdetése, hirdetményének közzététele – *a magyar nyelven történő közzététel mellett* – a nemzetiség anyanyelvén is megtörténjen,
- a közigazgatási eljárás során használt *nyomtatványok* a nemzetiség anyanyelvén is rendelkezésre álljanak,
- a közhivatalok, közszolgáltatást végző szervek elnevezését feltüntető *táblák feliratai* vagy ezek működésére vonatkozó közlemények – a magyar nyelvű szövegezés és írásmód mellett, azzal azonos tartalommal és formában – *a nemzetiség anyanyelvén is olvashatóak legyenek*,
- a *helység- és utcanevet* megjelölő táblák feliratai a magyar nyelvű szövegezés és írásmód mellett a hagyományos nemzetiségi elnevezés a nemze-

¹⁹⁰ Törvény-tervezet szövege található a <http://docplayer.hu/1205947-Torvenyjavaslat-az-ifjusaggal-kapcsolatos-egyes-kozfeladatokról.html> oldalon, amely szerint a törvény 2010. január 1-jén lépett volna hatályba

¹⁹¹ Zirc Városi Önkormányzat Képviselő-testülete 2015. január 29-i ülésére előterjesztés készült az ifjúságról szóló 42/2004.(XII.14.) önkormányzati rendelet felülvizsgálata tárgyában, annak hatályon kívül helyezésére, mivel nem felelt meg az önkormányzati jogszabály a Ját. és a jogszabályszerkesztésről szóló IRM rendeletnek.

¹⁹² Dévaványa önkormányzat 15/2007. (III.30.) önkormányzati rendelete az ifjúságról 2016/1

¹⁹³ Pálné Kovács Ilona és Finta István. A helyi önkormányzati közszolgáltatások jogi szabályozási és szakpolitikai környezete ÁROP-1.1.22-2012-2012-001

¹⁹⁴ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.)

tiség anyanyelvén, ennek hiányában a magyar nyelvű elnevezéssel azonos tartalmú és formájú elnevezés a nemzetiség anyanyelvén is olvashatóak legyenek.

Nemzetiségi nyelvet ismerő alkalmazása

- Azokon a településeken, ahol valamely nemzetiségnek a népszámlálás során regisztrált aránya eléri a *húsz százalékot*, az érintett települési nemzetiségi önkormányzat kérésére a helyi köztisztviselői és közalkalmazotti, valamint közjegyzői és bírósági végrehajtói állások betöltése során – az általános szakmai követelmények megtartása mellett – biztosítani kell az adott nemzetiség anyanyelvét is ismerő személy alkalmazását.

16.1.1. Médiaszolgáltatás

Azokon a településeken, ahol valamely nemzetiségnek a népszámlálás során regisztrált aránya eléri a *tíz százalékot* és a településen nemzetiségi önkormányzat, vagy nemzetiségi egyesület működik, az érintett települési nemzetiségi önkormányzat, vagy nemzetiségi egyesület kérésére a helyi önkormányzat által fenntartott vagy finanszírozott *médiaszolgáltató rendszeres nemzetiségi közszolgálati műsort biztosít az adott településen élő nemzetiségi közösség anyanyelvű tájékoztatása érdekében*. A rendelkezés a helyi önkormányzat által kiadott vagy finanszírozott sajtótermékre is vonatkozik.

16.1.2. Nyelvhasználati jog

Amennyiben a településen *nemzetiséghez tartozó személyek élnek* – az érintett nemzetiség települési nemzetiségi önkormányzata, ennek hiányában települési székhelyű nemzetiségi szervezete, intézménye, vagy az adott nemzetiséghez tartozók kezdeményezésére – a képviselő-testület biztosíthatja *nyelvhasználati jogokat*.¹⁹⁵

16.1.3. Nemzetiségi ügyek a nemzetiségi jogok érvényesülése érdekében

- A helyi önkormányzat *ellátja* különösen a kulturális szolgáltatással, nyilvános könyvtári ellátással, muzeális intézmények fenntartásával, közművelődéssel, tájékoztatással, a nemzetiség szellemi, épített és tárgyi örökségével, írott és elektronikus sajtójával, a szociális alapellátással, a helyi közfoglalkoztatással kapcsolatos *helyi önkormányzati feladatokat*.

- A helyi önkormányzat a *kötelező feladata* ellátása során a településen, megyében élő, adott nemzetiséghez tartozók kezdeményezésére – megteszi a szükséges intézkedéseket a helyi önkormányzati *óvodai ellátás* nemzetiséghez tartozók által történő igénybevétele érdekében biztosításával (megszervezésével, megszervezésének a feladatellátásra kötelezett által történő megszervezésének kezdeményezésével) kapcsolatban.

- A helyi önkormányzat képviselő-testülete a települési nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete kezdeményezésére a nemzetiségek ügyeivel foglalkozó *bizottságot hoz létre*, vagy e feladattal megbízza valamely bizottságát.¹⁹⁶

- A települési önkormányzat hivatala, illetve az a hivatal, amelyik a helyi nemzetiségi önkormányzat székhelye szerinti helyi önkormányzat *önkormányzati hivatali feladatát ellátja*, a helyi nemzetiségi önkormányzat részére biztosítja az önkormányzati működés személyi és tárgyi feltételeit, továbbá gondoskodik a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról.

16.2. A nemzetiségi önkormányzati működés feltételeinek biztosítása és az ezzel kapcsolatos végrehajtási feladatok

> a helyi nemzetiségi önkormányzat részére *havonta* igény szerint, de legalább tizenhat órában, az önkormányzati feladat ellátásához szükséges tárgyi, technikai eszközökkel felszerelt *helyiség ingyenes használata*, a helyiséghez, továbbá a helyiség infrastruktúrájához kapcsolódó rezsiköltségek és fenntartási költségek

¹⁹⁵ Njt. 6. § (1)-(6) bekezdés
2016/1

¹⁹⁶ Njt. 10. § (4) –(9) bekezdés

viselése; a helyi nemzeti önkormányzat működéséhez (a testületi, tisztségviselői, képviselői feladatok ellátásához) szükséges tárgyi és személyi feltételek biztosítása; a testületi ülések előkészítése, különösen a meghívók, az előterjesztések, a testületi ülések jegyzőkönyveinek és valamennyi hivatalos levelezés előkészítése és postázása;

> a testületi döntések és a tisztségviselők döntéseinek előkészítése, a testületi és tisztségviselői döntéshozatalhoz kapcsolódó nyilvántartási, sokszorosítási, postázási feladatok ellátása; a helyi nemzeti önkormányzat működésével, gazdálkodásával kapcsolatos nyilvántartási, iratkezelési feladatok ellátása;

> a jelnyelv és a speciális kommunikációs rendszer használatának biztosítása, és

> a működéshez meghatározott, a feladatellátáshoz kapcsolódó költségek viselése a helyi nemzeti önkormányzat tagja és tisztségviselője telefonhasználati költségeinek kivételével.

16.2.1. Együttműködési megállapodás, rendelkezés szmsz-ben

- A települési önkormányzat a települési nemzeti önkormányzattal, a területi önkormányzat a területi nemzeti önkormányzattal a helyiséghasználatra, a további feltételek biztosítására és a feladatok ellátására vonatkozóan *megállapodást* köt. A megállapodást minden év január 31. napjáig, általános vagy időközi választás esetén az alakuló ülést követő harminc napon belül felül kell vizsgálni. *A helyi önkormányzat és a nemzeti önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában rögzíti* a megállapodás szerinti működési feltételeket, a megállapodás megkötését, módosítását követő harminc napon belül.¹⁹⁷

16.2.2. Önkormányzati feladatátvállalás

- A nemzeti önkormányzat a nemzeti által lakott településen a nemzetihez tartozók óvodai nevelésére és iskolai nevelés-oktatására létrehozott intézmény fenntartói

jogát köznevelési szerződéssel átveheti a települési önkormányzattól.¹⁹⁸

16.3. Önkormányzati rendeleti szabályozási kötelezettség

A helyi önkormányzat *szervezeti és működési szabályzata* részletesen szabályozza a helyi önkormányzat képviselő-testülete feladatait a településen, megyében működő

a) települési, területi és országos nemzeti önkormányzattal,

b) nemzeti egyesülettel történő együttműködés során, ide értve a javaslatok, kezdeményezések kezelését, a véleményezési és egyetértési jog gyakorlásának részletes rendjét.

17. Közreműködés a település közbiztonságának biztosításában¹⁹⁹

A rendészeti feladatcsoportba tartoznak a *közrend és közbiztonság* megteremtésének, valamint a tűzrendészetnek a feladatai. A helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatokról rendelkezik az Mötv.,²⁰⁰ mely szerint a települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat. E szervezet alaptevékenységét a települési és a fővárosi önkormányzat területe szerint illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal kötött *írásbeli együttműködési megállapodás alapján*, a rendőrség szakmai felügyeletével végzi. A szervezet által végezhető feladatokat, az alkalmazható kényszerítő eszközöket, az együttműködési megállapodásra, valamint a szervezet működésére vonatkozó szabályokat, továbbá az e feladatokat ellátókkal szemben támasztott személyi feltételeket *törvény* határozza meg.

¹⁹⁸ Köznevelési törvény. 74. § (3) bekezdés

¹⁹⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), XXII. cikk (3): „Törvény vagy *helyi önkormányzat rendlete* a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.”

²⁰⁰ Mötv. 17. § (1)-(2) bekezdés

Ily módon a feladatellátáshoz helyi rendeleti szabályozás nem kapcsolódik.

Önkormányzati rendészeti szervet - a *községi, a városi képviselő-testület, a megyei jogú város közgyűlés, a fővárosban a fővárosi kerületi képviselő-testület és a közgyűlés* - a polgármesteri (főpolgármesteri) hivatal az önkormányzat közbiztonsági feladat ellátása érdekében –belső szervezeti egységként, önálló költségvetési szervként, költségvetési szerv belső szervezeti egységeként hozhat létre. Önkormányzati rendészeti szervet több önkormányzat társulások formában is működtethet. Az önkormányzati rendészeti szerv tagjaként foglalkoztatható az önkormányzati természetvédelmi őr, a közterület-felügyelő, a mezőőr, az rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet, a rendészeti feladatokat ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzet és a halászati őr.²⁰¹

18. Helyi közlekedés; parkolási szolgáltatás

Az Mőtv. felsorolja a feladatok között a *helyi közösségi közlekedés* biztosítását. Ennek módjáról külön törvény rendelkezik.

18.1. Helyi közösségi közlekedés biztosítása

A személyszállítási szolgáltatásokról szóló törvény²⁰² sorolja fel az önkormányzati feladatokat, melyek a *települési önkormányzat*, valamint önkormányzatok társulásának önként vállalt feladata lehet, ugyanakkor a *Fővárosban a Fővárosi Önkormányzat kötelező feladata*.

Ezek a következők:

⇒ a helyi személyszállítás fejlesztésére vonatkozó – az országos, a regionális és az elővárosi közforgalmú személyszállítással, az épített és természeti környezet védelme érdekében összehangolt, a fejlett információs és kommunikációs technológiák alkalmazására alapozott – koncepciók

jóváhagyása, valamint azok végrehajtásának megszervezése,

⇒ a gazdaság és a társadalom személyszállítási közszolgáltatások iránti igényének megállapítása, nyomon követése,

⇒ a közszolgáltatások megszervezésével kapcsolatos intézményi és szabályozási keretek kialakítása, a helyi személyszállítási közszolgáltatások megszervezése, a közlekedési szolgáltató kiválasztása, a helyi személyszállítási közszolgáltatások – a személyszállítási közszolgáltatási szerződések megkötésével történő – megrendelése,

⇒ a helyi közlekedés díjainak szerződés keretében történő megállapítása, a helyi személyszállítási közszolgáltatások bevételekkel nem fedezett indokolt költségeinek megtérítése, valamint a szolgáltatások teljesítésének ellenőrzése,

⇒ a település helyi közszolgáltatási személyszállítási szolgáltatásának ellátására vonatkozó menetrendi koncepciók kidolgozása.

A törvény részletesen szabályozza az önkormányzat és a közlekedésszervező szervezet közötti kapcsolatot és az *együttműködési* szabályokat.

18.1.1. Rendeleti szabályozás esete

A települési önkormányzat – a főváros területén a Fővárosi önkormányzat – *rendeletében* a törvény keretei között a közigazgatási területén autóbusszal végzett külön célú menetrend szerinti szolgáltatatóra vonatkozó járatirányítási engedély kiadását, – ideértve a személyszállítási-szolgáltatást közvetítő és szervező szolgálat működését is – *olyan feltételekhez kötheti, amely az autóbussz környezetvédelmi besorolására, külső megjelenésére, műszaki felszereltségére, a település közútjain történő közlekedésére, a menetrend szerinti közszolgáltatás céljára kialakított megállóhelyek igénybevételére vonatkoznak.*²⁰³

Az önkormányzat feladata helyi közlekedés díjainak szerződés keretében történő megállapítása, a helyi személyszállítási közszolgál-

²⁰¹ Az egyes rendvédelmi feladatokat ellátó személyek tevékenységéről szóló 2012. évi CXX. törvény 3. §- 4. §

²⁰² A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 4. § (4) bekezdés, 5. § (1) bekezdés 2016/1

²⁰³ A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 42. § (3)-(4) bekezdés

tatások bevételekkel nem fedezett indokolt költségeinek megtérítése, valamint a szolgáltatások teljesítésének ellenőrzése. *Az ártörvényen alapuló autóbusz közlekedési díjak önkormányzati hatósági árának rendeletben történő megállapítása 2012. július 1-jét követően megszűnt.*²⁰⁴

18.1.2. Felhatalmazó rendelkezés

*Felhatalmazást kap*²⁰⁵ a helyi személyszállítási közszolgáltatást működtető települési önkormányzat képviselő-testülete, *társulás esetében a társulási megállapodásban meghatározott,* ennek hiányában a társulás székhelye szerinti települési önkormányzat képviselő testülete, a főváros esetében a Fővárosi Önkormányzat közgyűlése

a) a közlekedésszervező kijelölésére, valamint a közlekedésszervező által a helyi személyszállítást végző közlekedési szolgáltató számára adható rendelkezései kereteire,

b) a *személy-taxi* és a személygépkocsival végzett személyszállítási szolgáltatás folytatásának, a személyszállítási szolgáltatást közvetítő és szervező szolgálat működésének – a *Kormány rendeletében meghatározott feltételeken túli* – műszaki, személyi és pénzügyi alkalmassági feltételeire, valamint a település területén lévő taxiállomások igénybevételének rendjére,

c) a település közigazgatási határán belül működő, külön-célú menetrend szerinti személyszállítást végző autóbuszokkal kapcsolatos környezetvédelmi besorolására, külső megjelenésére, műszaki felszereltségére, valamint a település közútjain történő közlekedésre és a személyszállítási közszolgáltatások céljára kialakított autóbusz-megállóhelyek igénybevételére vonatkozó feltételek

szabályozására vonatkozó *önkormányzati rendelet kiadására.*

Felhatalmazást kap a főváros és a helyi személyszállítási közszolgáltatást működtető *megyei jogú városok közgyűlése* a helyi személyszállítási közszolgáltatási szolgáltatások esetében alkalmazott alapellátás szintjének *rendeletben* történő megállapítására.

18.2. Taxi szolgáltatás

A személyszállítási szolgáltatásokról szóló törvény²⁰⁶ lehetővé teszi, hogy a települési önkormányzat – a Főváros területén a Fővárosi Önkormányzat – *rendeletében* e törvény keretei között a közigazgatási területén végzett személytaxi-szolgáltatató működését érintő – *ideértve a személyszállítási szolgáltatást közvetítő és szervező szolgálat működését is* – a közúti személyszállításról szóló jogszabályban meghatározottak mellett további, a járművek külső megjelenésére, környezetvédelmi besorolására és méretére vonatkozó feltételeket állapíthat meg. A személytaxi-szolgáltatást közvetítő és szervező szolgálat működése körében a *települési önkormányzat rendelete* meghatározhatja a tevékenység folytatásához szükséges infokommunikációs eszközök alapvető műszaki sajátosságait, további feltételként köztartozás-mentességet és a tevékenység folytatásához szükséges mértékű tőkeerőt írhat elő.

A *taxi engedély* érvényességi területe szerint illetékes települési önkormányzat – a fővárosban a Fővárosi Önkormányzat – képviselő-testülete a területi kereskedelmi és iparkamarával egyeztetve, a fogyasztóvédelmi hatóság és a szolgáltatásban közvetlenül érintett szakmai érdekképviselői szervezetek véleményének figyelembevételével *rendeletben megállapíthatja* a személy-taxi szolgáltatásért felszámítható árat és annak alkalmazási feltételeit. A személy-taxi szolgáltatás *díjszabását* (díjtételeit) a képviselőtestület – a helyi körülmények mérlegelésével – *legmagasabb ható-*

²⁰⁴ Hatásköri törvény 138. § (1) bekezdés m) pontja szerint az önkormányzat dönt a menetrendszerinti személyszállítás (autóbusz, villamos, fogaskerekű, trolibusz, metró, földalatti) és a helyi érdekű vasút díjairól, figyelemmel a szociálpolitikai jellegű utazási kedvezményekről szóló jogszabályi rendelkezésekre. A döntés határozati formában történik.

²⁰⁵ A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 49. § (3)-(4) bekezdés

²⁰⁶ A személyszállítási szolgáltatásokról szóló törvény 4. § (4) bekezdés d) pont, 31. §-32. §
2016/1

²⁰⁶ A személyszállítási szolgáltatásokról szóló törvény 12. § (4)-(6) bekezdés

sági árként vagy rögzített hatósági árként határozza meg.²⁰⁷

A parkolási szolgáltatás a településüzemeltetéshez kapcsolódó feladatkör.

19. Hulladékgazdálkodás

A települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás²⁰⁸ kötelező ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.²⁰⁹

A települési önkormányzat gondoskodik az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről. A települési önkormányzatok hulladékgazdálkodási feladataik ellátása érdekében egymással társulhatnak. A társulás tartalmát és feltételeit a helyi önkormányzatok társulásaira vonatkozó jogszabályok keretei között társulási megállapodásban állapítják meg. A hulladékgazdálkodással kapcsolatos települési önkormányzati döntés meghozatala előtt a nyilvánosság véleményének megismerése érdekében közmeghallgatás tartható. A települési önkormányzat közmeghallgatást tart a települési hulladék elkülönített gyűjtésének bevezetésével kapcsolatos döntések meghozatala előtt.

Amennyiben a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a Ht.-ben foglaltak szerint nem biztosítja, vagy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó eljárás

eredménytelensége miatt a szolgáltatás nem biztosítható, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló törvény szerint kell eljárni.²¹⁰ Ez a szolgáltató kényszerkijelölését eredményezi.

19.1. Rendeleti szabályozás tárgyköre²¹¹

A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg:

> a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait;

> a közszolgáltató tagjai, illetve az alvállalkozó által végzett hulladékgazdálkodási tevékenységet, továbbá a tagoknak, illetve az alvállalkozónak a közszolgáltatás egészéhez viszonyított arányát, ha a közszolgáltatást a közszolgáltató több tagja, illetve alvállalkozó végzi;

> a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit;

> a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit;

> az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit;

> az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat;

> a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

²⁰⁷ Árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Ámt.) 7. §

²⁰⁸ A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Ht.) 33. §-36. §

²⁰⁹ Az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat alatt érteni kell: az önkormányzat közigazgatási területén a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyi szintű részletszabályainak meghatározása, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltató kiválasztása, a közszolgáltatási szerződés megkötése. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás pedig: a közszolgáltatás körébe tartozó hulladék átvételét, gyűjtését, elszállítását, kezelését, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett hulladékgazdálkodási létesítmény fenntartását, üzemeltetését biztosító, kötelező jelleggel igénybe veendő szolgáltatás. A települési hulladék: a háztartási és a háztartási hulladékhoz hasonló szilárd hulladék.

2016/1

²¹⁰ Ht.37/A. §

²¹¹ Ht. 35. §

19.2. Felhatalmazó rendelkezése

Felhatalmazást²¹² kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg:

- a) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, illetve a Ht. 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályokat;
- b) az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó részletes szabályokat;
- c) a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokat;
- d) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó, a miniszteri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételeket.

20. Távhőszolgáltatás²¹³

A területileg illetékes települési önkormányzat, a fővárosban a fővárosi önkormányzat az engedélyes vagy engedélyesek útján köteles biztosítani a távhőszolgáltatással ellátott létesítmények táv-hőellátását.²¹⁴ Törvényi rendelkezésből következően a távhőszolgáltatás azoknál az önkormányzatoknál kötelező feladat, ahol kiépített a távhőszolgáltatás. Ahol működő távhőszolgáltatás található, kötelező rendeleti szabályozás is érinti az önkormányzatot. A Tszt. általános felhatalmazást fogalmaz meg záró rendelkezésében, visszahivatkozva a Tszt. konkrét szakaszaira.²¹⁵

A) Az önkormányzat képviselő-testülete jogalkotóként:

> rendeletben határozza meg a távhőszolgáltató és a felhasználó közötti jogviszony részletes szabályait, valamint a hőmennyiségmérés helyét, ideértve a mérés technológiai helyét is;

> rendeletben határozza meg a távhőszolgáltatási csatlakozási díjat, a táv-

hőszolgáltatási csatlakozási díj fizetési feltételeit, valamint a lakossági felhasználónak és a külön kezelt intézménynek nyújtott távhőszolgáltatásra vonatkozó, a miniszteri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételeket.

> rendeletben kijelöli azokat a területeket, ahol területfejlesztési, környezetvédelmi és levegő-tisztaságvédelmi szempontok alapján célszerű a távhőszolgáltatás fejlesztése;

> megállapítja a távhőszolgáltatás szüneteltetésének és a felhasználók korlátozásának feltételeit, a korlátozás szabályait és sorrendjét, valamint a távhőszolgáltató azzal kapcsolatos jogait és kötelezettségeit;

> rendeletben határozza meg az új vagy növekvő táv-hőigénnyel jelentkező felhasználási hely tulajdonosától kérhető csatlakozási díjat;

> rendeletben határozza meg a szolgáltatói hő-központok a törvényben előírt megszüntetésének, illetve a szolgáltatói hő-központot kiváltó berendezések létesítésének forrását, határidejét és egyéb feltételeit;

> rendeletben határozza meg a törvény 43. § (3) bekezdésében foglaltak megvalósításának módját és határidejét;

> rendeletben előírhatja, hogy az épület tulajdonosa vagy a tulajdonosi közösség, a közszolgáltatási szerződés megszűnését követő ötödik naptári év utolsó napjáig a más hő-ellátás igénybevétele és a távhőszolgáltatás igénybevétele közötti, pozitív előjelű széndioxidkibocsátáskülönbözet után díjat fizessen;

> rendeletben határozza meg a csatlakozási díj mértékét, esedékességét, a különbözet számításának, valamint a díj kivetéséhez szükséges adatszolgáltatásnak a részletes szabályait.

A táv-hőszolgáltató, a felhasználó és a díjfizető közötti jogviszony általános szabályait – a kormány az e törvény végrehajtásáról szóló rendeletével kiadott – a Táv-hő Közszolgáltatási Szabályzat állapítja meg. A Táv-hő Közszolgáltatási Szabályzatban foglaltakkal összefüggésben az

²¹² Ht. 88. § (4) bekezdés

²¹³ A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény (a továbbiakban: Tszt.)

²¹⁴ Tszt. 6. § (1) bekezdés

²¹⁵ Tszt. 60. § (3) Az önkormányzat képviselő-testülete rendeletben szabályozza a 6. § (2)–(4) bekezdésében, a 45. § (6) bekezdésében és az 52. § (2) bekezdésében meghatározott, hatáskörébe utalt feladatokat.

önkormányzat képviselő-testülete rendeletben *további részletes szabályokat* határozhat meg.²¹⁶

B) Az ártörvény is a Tszt-hez hasonlóan előírja, hogy a távhőszolgáltatás csatlakozási díját a képviselő-testület, fővárosi önkormányzat közgyűlése rendeletben állapítja meg.

21. Víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.²¹⁷

A víziközmű-szolgáltatás a Vkszt. fogalom meghatározása szerint: a közműves ivóvízellátás az ahhoz kapcsolódó tűzi-víz biztosítása, továbbá a közműves szennyvízelvezetés és tisztítás, ide értve az egyesített rendszerű csapadékvíz-elvezetést is, mely tevékenységeket a víziközmű-szolgáltató a felhasználó részére *közszoolgáltatási jogviszony* keretében nyújtja. Ezek együtt: víziközmű-szolgáltatási ágazatok. A Vkszt-ben meghatározottak szerint az állam vagy a települési önkormányzat, mint az ellátásért felelős, *kötelessége és joga gondoskodni a közműves ivóvízellátással és a közműves szennyvízelvezetéssel és szennyvíztisztítással* kapcsolatos víziközmű-szolgáltatási feladatok elvégzéséről. A települési *folyékony hulladék* leeresztő helyének kijelölésével, valamint a közcélú ártalmatlanító telep létesítésével kapcsolatos feladatokat a települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat képviselőtestülete látja el, a Vkszt. rendelkezésének megfelelően.²¹⁸

A közigazgatási területén lévő felhasználási helyekre és az azokat közvetlenül ellátó

víziközmű-rendszerre nézve a Vkszt-ben²¹⁹ foglalt eltérésekkel a települési önkormányzatot – a fővárosban a fővárosi önkormányzatot – illetik az ellátásért felelős jogai és terhelik annak kötelezettségei.

21.1. A közkifolyó üzemeltetése

A létfenntartási és közegészségügyi vízigényeknek eleget tevő ivóvízellátás érdekében a *víziközmű-szolgáltató* – az ellátásért felelős előzetes értesítése és a települési önkormányzat hozzájárulása esetében – a vízi-közmű tulajdonosának költségére *közkifolyót* helyezhet el. A közkifolyó üzemeltetésének költségeit a települési önkormányzat fizeti meg a víziközmű-szolgáltató részére.²²⁰

22. Helyi önkormányzati feladat törvényi szabályozásának módja

Az *Mötv.*²²¹ szerint törvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat.

Maga az *Mötv.* is rendelkezik további önkormányzati feladatról, ilyen többek között az önkormányzat hivatalának működtetése. Jellemző, hogy a feladatok jellegét, részleteit ágazati törvények rendezik. Még ma is tartalmaz szabályozást a *Hatásköri törvény*,²²² amely az *Mötv*-t meghaladó részletességgel határozza meg a képviselőtestület *gazdálkodási* feladat- és hatáskörét. Van olyan eset, amikor a feladattelátást több törvény is előírja, ilyen a vagyongazdálkodás. Többes törvényi szabályozás, amikor a *Hatásköri törvény* mellett, párhuzamosan ágazati törvény is meghatároz ugyanabban a tárgykörben feladatot, vagy rendeletalkotást, mint például a helyi adó esetében. Ugyanakkor a zárszámadás részleteiről kizárólag az államháztartási törvény²²³ rendelkezik, és egyben előírja annak a rendeleti formában történő megalkotását. Hasonló szabályozás történik a vagyon te-

²¹⁶ Tszt. 52. § (1)-(2) bekezdés

²¹⁷ A vízi-közmű- szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (Vkszt.) 2. § 20. pont *A vízi-közmű*: olyan *közcélú vízi-létesítmény*, amely település vagy települések közműves ivóvízellátását, ezen belül az ivóvíztermelést, az ehhez kapcsolódó ivóvízbázis-védelmet, az ivóvízkezelést, -tárolást, -szállítást és -elosztást, felhasználási helyekre történő eljuttatást, mindezekhez kapcsolódóan a tűzi-víz biztosítását vagy a közműves szennyvízelvezetés során (egyesített rendszer esetén a csapadékvíz-elvezetést is ideértve) a szennyvíz felhasználási helyekről történő összegyűjtését, elvezetését, tisztítását, a tisztított szennyvíz hasznosítását, elhelyezését szolgálja.

²¹⁸ Hatásköri törvény kommunális szolgáltatások 20. § 2016/1

²¹⁹ Vkszt. 9. § (1)-(3) bekezdés

²²⁰ Vkszt. 58. § 6) bekezdés

²²¹ Mötv. 13. § (1)-(2) bekezdés

²²² 138. § (1) -(2) bekezdés

²²³ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 91. §

kintetében, mert a nemzeti vagyonról szóló törvény határozza meg a részletszabályokat, és vagyonelemek helyi rendeletben történő meghatározását.²²⁴

Külön törvényben, illetve az Mötv-ben meghatározott további feladatok.

22.1. Földművelésügyi igazgatás

A helyi önkormányzat képviselőtestülete hatáskörébe tartozik a települési, megyei, fővárosi *térképészeti határkiigazítás véleményezése*, valamint a jogszabályban meghatározott körben a *földrajzi nevek megállapítása, megváltoztatása*.²²⁵

22.2. Iparigazgatás

- A fővárosi, a megyei és megyei jogú városi önkormányzat közgyűlése előzetesen véleményezi a területét érintő, külön jogszabályban meghatározott *villamos-energia korlátozás sorrendjének* megállapítását.

- A fővárosi, a megyei és megyei jogú városi önkormányzat közgyűlése a területfejlesztési koncepció alapján *elkészített* területe külön jogszabályban meghatározott *energiaellátási tanulmányát*.²²⁶

22.3. Önkormányzati hivatal működtetése

A helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre.²²⁷

- Az önkormányzati hivatal jogállásáról, feladatairól a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében dönt a képviselő-testület.²²⁸

A *képviselő-testület a hivatala* működtetése, fenntartása mellett munkáltatói intézkedéseket hoz, a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényben²²⁹ meghatározottak szerint *rendeletben*, valamint határozatban. Ilyen esetek:²³⁰

> A képviselő-testület a heti munkaidő figyelembevételével a napi munkaidő beosztását az általános munkarendtől eltérően is megállapíthatja.

> A képviselő-testület a rendes szabadság kiadására *igazgatási szünetet* rendelhet el. Az ilyen módon kiadott rendes szabadság nem haladhatja meg a köztisztviselő adott évre megállapított alapszabadságának a háromötödét.²³¹

> A helyi önkormányzat *rendeletben* egységesen valamennyi felsőfokú iskolai, középiskolai végzettségű köztisztviselőnek a tárgyévre *illetménykiegészítést* állapíthat meg, amelynek mértéke a köztisztviselő alapilletményének törvényben meghatározott felső határig állapítható meg.

> Az önkormányzati képviselő-testület a juttatásokkal és támogatásokkal összefüggésben e törvény keretei között *rendeletben szabályozza* a szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatásokat, szociális és kegyeleti támogatásokat.

22.4. Állategészségügyi, állatvédelmi feladatok

Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló törvény²³² határozza meg az *állategészségügy fogalmát*. E szerint:

- az állattartással, az állatok tenyésztésével, szaporításával, levágásával, állatok etetésére szánt takarmány szállításával és forgalomba hozatalával összefüggő *járványügyi, gyógyászati, állathigiéniai, állatvédelmi, szaporodásbiológiai és takarmányhigiéniai feladatok*; valamint

- állati eredetű élelmiszerrel, állati eredetű szaporító anyaggal, állati eredetű mel-

²²⁴ A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 5. §, 13. § (1) bekezdés, 18. § (1) bekezdés

²²⁵ Hatásköri törvény 39. § (2) bekezdés

²²⁶ Hatásköri törvény 65. § (1)-(2) bekezdés

²²⁷ Mötv. 84. § (1) bekezdés

²²⁸ Mötv. 53. § (1) bekezdés j) pont

2016/1

²²⁹ A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Kttv.)

²³⁰ Kttv. 232. § (1)-(3) bekezdés, 234. § (3)-(4) bekezdés, 237. §

²³¹ Több esetben találkozhatunk az Nemzeti Jogszabálytár web felületén az igazgatási szünet önkormányzati rendeleti szabályozásáról, holott a normatív határozat, és annak közzététele elegendő lenne.

²³² 2008. évi XLVI. törvény melléklet 2. pontja

léktermékkel, a zoonózisokkal és állatgyógyászati termékekkel kapcsolatos járványügyi és higiéniai feladatok, és az ezekkel kapcsolatos

- igazgatás, irányítás, szervezés, ellenőrzés, eszközellátás, továbbá az e feladatokkal összefüggő
- *kutató, képzési* is magában foglaló *tevékenységek összessége*.

Az állatok védelméről és kíméletéről szóló törvény rendelkezik az *önkormányzati feladatokról*.²³³ Ezek a következők:

22.4.1. Eb-összeírás

- A tartás helye szerint illetékes *települési, fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat* által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a *fővárosi önkormányzat* eb-rendészeti feladatainak elvégzése érdekében, illetve a veszedelem elleni oltás járványvédelmi vonatkozásaira való tekintettel *háromévente, legalább egy alkalommal eb-összeírást* végez. Az eb-összeírás során a települési, fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat jogosult kezelni a törvényben meghatározott adatokat.²³⁴

22.4.2. Eb-rendészeti hozzájárulás

- Az ebtartás helye szerint illetékes települési, fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat az adott év első napjáig négy hónapos kora betöltött eb után az eb tulajdonosától évente *eb-rendészeti hozzájárulást* szedhet be.²³⁵

A települési, fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat

köteles a befolyt *eb-rendészeti hozzájárulás teljes összegét* az ebek ivartalanításának támogatására, az állatmenhelyek és az eb-rendészeti telepek fenntartására, állatvédelmi szervezetek támogatására, valamint az eb-összeírás vagy egyéb, *az ebtartással kapcsolatos állatjóléti és közegészségügyi intézkedések finanszírozására fordítani*. A határidőre meg nem fizetett eb-rendészeti *hozzájárulás adók módjára behajtandó köztartozás*.

22.4.3. Állatvédelmi őrszolgálat

- A települési, fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat önkormányzati *állatvédelmi őrszolgálatot* működtethet. Az önkormányzati *állatvédelmi őrszolgálatra* vonatkozó részletes szabályokat külön jogszabály állapítja meg.

22.4.4. A kóbor állatok befogása

- A települési – a főváros belterületén a fővárosi – *önkormányzat kötelező feladata a település belterületén a kóbor állatok befogása*. Az így befogott kóbor állat – amennyiben a befogástól számított 15 napon belül a kóbor állat tulajdonosa nem válik ismertté – az állam tulajdonába kerül.

22.4.5. Felhatalmazás jogalkotásra²³⁶

- Felhatalmazást kap a települési, fővárosban a kerületi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat közgyűlése, hogy az *eb-rendészeti hozzájárulás mértékét*, kiszabásának feltételeit, a kedvezmények, mentességek körét, illetve a megfizetésének szabályait *rendeletben* határozza meg.
- Felhatalmazást kap a települési, fővárosban a kerületi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat közgyűlése, hogy a *kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályait* *rendeletben* határozza meg.

²³³ Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Ávt.)

²³⁴ Ávt. 42/B. § (1)-(2) bekezdés

²³⁵ Ávt. 48/C. § (1),(3) bekezdés, 42. §, 48/A. § (1)-(3) bekezdés

2016/1

²³⁶ Ávt. 49. § (5)-(6) bekezdés

IV. Államigazgatási feladat- és hatásköröket ellátó közigazgatási szereplők

Az államigazgatási feladatokat helyi szintre a képviselő-testület szervei, hivatala ügyintézője számára törvény, vagy törvény felhatalmazásán alapuló kormányrendelet állapíthat meg.

Ha törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a *polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője* számára államigazgatási feladat- és hatáskört állapít meg, vagy *honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa elhárítási ügyekben* az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában való részvételét rendeli el, az ellátásukhoz szükséges költségvetési támogatást a központi költségvetés biztosítja.²³⁷

Ugyanakkor a képviselő-testület az államigazgatási hatósági ügyek számos területét érintően helyi jogalkotó [például: építésigazgatás, helyi adó], ezért az önkormányzat rendelkezéseinek hatályosulását az érintett (hatáskörrel, illetékességgel rendelkező) államigazgatási szervnek, hatóságnak közigazgatási eljárásban biztosítania kell. A téma feldolgozása helyi szabályozási esetekre is kitér. Sajátos szabályozási tárgykörrel is találkozhatunk, amely államigazgatási feladattelátáshoz kapcsolódó szolgáltatásról szól.

1. Anyakönyvvezető eljáráshoz kapcsolódó rendeletalkotás²³⁸

Ha a *települési önkormányzat* a házasság hivatali helyiségen kívüli megkötése, továbbá munkaidőn kívül történő házasságkötés esetén a *többletszolgáltatás ellentételezéseként díjat* kíván megállapítani, a szolgáltatásért a *települési önkormányzat* rendeletében meghatározott mértékű díjat kell fizetni.

Az anyakönyvvezető kizárólag akkor működik közre a házasság hivatali helyiségen kívüli megkötésében, továbbá a hivatali munkaidőn kívüli házasságkötésben, ha a házasulók a többletszolgáltatás ellentételezéseként megállapított díjat megfizették.

A hivatali munkaidőn kívül történő házasságkötésben közreműködő anyakönyvvezetőt választása szerint a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényben meghatározott szabadidő helyett az *önkormányzati rendeletben* meghatározott mértékű díjazás illeti meg.

V. A területi önkormányzatok

1. Megyei önkormányzat

A *megyei önkormányzat* területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint *területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el*. A megyei önkormányzat képviselő-testülete a közgyűlés.²³⁹ A *területfejlesztés és területrendezésről* külön törvény rendelkezik.²⁴⁰ A területfejlesztésben számos *állami szerv* kap feladatot, a szerepvállalásuk a *Tftv.-ben* részletesen szabályozott. A területfejlesztési célok megvalósítását az általános gazdasági szabályozás, a normatív és a térségre vonatkozó sajátos pénzügyi eszközrendszer összehangolt működése, a forráskoordináció, valamint a *miniszter* számára az összehangolás érdekében külön jogszabályban meghatározott jogkörök biztosítják. A területi államigazgatási szervek a területfejlesztéssel és területrendezéssel összefüggő kormányzati feladatok végrehajtásában, érvényesítésének ellenőrzésében, a térségi fejlesztés és tervezés koordinálásában szakmai segítség-nyújtással és információszolgáltatással, valamint hatósági ellenőrzéssel vesznek részt. Helyi szinten tehát a *megyei önkormányzat kötelező feladat- és hatásköre* a területfejlesztés és a területrendezés, valamint a vidékfejlesztés.

²³⁷ Mötv. 18. § (1)-(2) bekezdés

²³⁸ Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 19. § (1)-(2) bekezdés
2016/1

²³⁹ Mötv. 27. § (1) bekezdés

²⁴⁰ A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (Tftv.)

1.1. Megyei önkormányzati területfejlesztéssel összefüggő rendeletalkotása

A területrendezési feladatok között szerepel a *megyei területrendezési terv rendeleti* úton történő megalkotása is, melyről a Tftv. rendelkezik.²⁴¹ A rendelet elfogadását előzetes eljárás keretében számos állami, önkormányzati és civil szereplő *véleményezi*. Az állami főépítész pedig nyilatkozik a *megyei terv* az országos, illetve a kiemelt térséggel való összhangjáról. A megyei önkormányzat a területrendezési tervről szóló *rendeletét* a területrendezésért felelős *miniszter állásfoglalásának* beszerzését követően fogadhatja el. A területrendezésért felelős miniszter egy hónapon belül adja ki *állásfoglalását*, ha e határidőn belül nem nyilatkozik, úgy állásfoglalását egyetértőnek kell tekinteni.²⁴²

Felhatalmazást kap továbbá a megyei önkormányzat, hogy *önkormányzati rendelet* alkosson a *területfejlesztési és vidékfejlesztési koordináció részletes szabályairól*.

Megjegyzendő, hogy a törvény felsorolja a területfejlesztési intézményrendszert, azonban e helyütt a *települési önkormányzatok* számára nevesített feladatot külön *nem határoz meg*. Lehetőséget biztosít *az önkormányzatok és társulásai* számára, hogy sajátos területfejlesztési céljaik érdekében ipari parkokat és egyéb fejlesztési egységeket hozhatnak létre.²⁴³ Előírja, hogy a települési szintű terveknek meg kell felelnie a megyei szintű területfejlesztési koncepciónak és területrendezési tervnek.²⁴⁴

2. Főváros²⁴⁵

A fővárosi önkormányzat, és a kerületi önkormányzat feladat és hatásköréről az Mötv. külön alcím alatt rendelkezik. Az Mötv., továbbá az adott önkormányzati feladat meghatározásáról szóló törvény határozza meg, hogy rendelkezései végrehajtására a fővárosi közgyűlés vagy a fővárosi kerületi képviselő-testület alkothat rendeletet. A fel-

dolgozás több feladatnál jelezi a törvény hatásköri szabályozását a főváros, illetve a kerületek tekintetében.

3. Speciális feladat, a területi, fővárosi közművelődési szakmai szolgáltatás²⁴⁶

A miniszter²⁴⁷ a megyék, a fővárosi önkormányzat a főváros területén (a továbbiakban együtt: területi szint) a közművelődési támogatások koordinálásában részt vevő, *közművelődési szakmai szolgáltató szervezet működéséről gondoskodik a települési önkormányzatok*, a fővárosban a kerületi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok, a közművelődési intézmények, szervezetek és közösségek részére, *művelődési céljaik megvalósítása, közművelődési tevékenységük elősegítése és fejlesztése érdekében*.

A miniszter és a fővárosi önkormányzat számára a törvény szerinti területi szintű közművelődési szakmai szolgáltatás megszervezése és működési feltételeinek biztosítása kötelező feladat.

A területi szintű közművelődési szakmai szolgáltatás keretében ellátandó feladatok:

- > a területi szintű közművelődési tevékenységek szervezése, támogatása, a közművelődési feladatellátás, a közművelődési intézmények és a közösségi színterek működésének kérdéseiben szakmai szolgáltatás biztosítása, a közművelődés minőségbiztosítási, -fejlesztési rendszere működésének segítése,
- > együttműködés az országos, a hazai és a nemzetközi szakmai szervezetekkel,
- > a terület- és vidékfejlesztési célokkal összhangban közművelődési tevékenységgel összefüggő elemzések és fejlesztő programok készítése és hasznosítása, szakmai műhelyek működtetése, innovatív kezdeményezések támogatása, közreműködés a kulturális alapú gazdaságfejlesztésben a kreatív és kulturális ipari szolgáltatások fejlesztésével,
- > a területi szintű amatőr művészeti, népművészeti, hagyományörző tevékenységek megőrzésének és fejlesztésének, a népi

²⁴¹ Tftv. 27. § (4) bekezdés

²⁴² Tftv. 23/C. § (5) bekezdés

²⁴³ Tftv. 22. § (3) bekezdés

²⁴⁴ Tftv. 19/B. § (4) bekezdés

²⁴⁵ Mötv. 23. §-26. §

²⁴⁶ A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 84. §-86. §

²⁴⁷ 2013. január 1-jei hatállyal

iparművészet, az élethosszig tartó tanulás, a tanórán kívüli nevelés, a felnőttképzés, az ismeretterjesztés, a közösségfejlesztés, a honismereti, helytörténeti kutatás, az anyanyelvápolás, a kulturális turizmus, a népfőiskolai mozgalom szakmai támogatása,

> *közművelődési információs szolgáltatás nyújtása*, tematikus adatbázisok létrehozása és működtetése, részvétel az *országos információs adatbázis* működtetésében és a közművelődési statisztikai adatgyűjtésben,

> *a területi szintű értéktárak összeállításának* módszertani segítése, területi kulturális regiszter gondozása, az adott terület és a főváros szellemi, tárgyi, természeti kulturális örökségének, környezeti, művészeti, közművelődési sajátosságainak bemutatása, közreműködés *digitális archívum* működtetésében,

> *a közművelődési tevékenységek szervezőinek, vezetőinek szakmai képzése* és továbbképzése, szakkiadványok megjelentetése.

A fővárosi közművelődési szakmai szolgáltató szervezet együttműködik az országos közművelődési szakmai szolgáltatást biztosító szervvel.

3.1. felbatalmazás rendeletalkotásra

Budapest Főváros Önkormányzata rendeletben határozza meg:

- a) a fővárosi közművelődési szakmai szolgáltató feladatait, intézményi szervezeti kereteit, formáit, költségvetési támogatását,
- b) a szakmai szolgáltatások díjköteles és díjmentességi körét.

VI. Feladatfinanszírozási rendszer alakulása

Az *Mötv.-ben*²⁴⁸ meghatározott új feladatfinanszírozás – 2013. évtől – azt jelenti, hogy az így megkapott állami hozzájárulásokat *kötelező módon az adott feladatra kell felhasználni*.²⁴⁹ A

korábbi általános célú működési támogatás és a mögötte lévő önkormányzati átcsoportosítási, gazdálkodási önállóság ezzel megszűnt.²⁵⁰ Az Országgyűlés úgymond a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladataihoz jogszabályokban meghatározott közszolgáltatási szintnek megfelelő *feladatalapú támogatást* biztosít, melyet az önkormányzat éves szinten kizárólag a *kötelezően ellátandó feladatainak* kiadásaira fordíthat. A támogatás mértékének meghatározásakor figyelembevételre kerül a takarékos gazdálkodás, valamint a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevétele, továbbá a helyi önkormányzat tényleges saját bevétele. A *költségvetési rendeletben* működési hiány nem tervezhető. Az állam által prioritásként kezelt, önként vállalt feladatok finanszírozásához is biztosítható állami támogatás, illetve az önkormányzat működőképessége megőrzéséhez kiegészítő támogatás adható. Mindezen szabályokkal kívánta az Országgyűlés megvalósítani az önkormányzatok feladatrendszerének átalakítását.

*A költségvetés 2. melléklete*²⁵¹ *a helyi önkormányzatok feladatfinanszírozását* fejezetek, címek és alcímek szerkezeti bontásban határozza meg. *A Ktv. I. fejezet az általános működés és ágazati feladatok keretében hét címben foglalja össze a támogatott feladatokat.* A települési önkormányzatok működésének támogatása alcím az önkormányzati *bivatal működését*, a településüzemeltetéshez kapcsolódó feladatok esetében a *zöldterület gazdálkodást, a közvilágítást, a köztemető, a közút fenntartást*, és az egyéb feladatok ellátását, a lakott külterületekkel, üdülőtérületekkel kapcsolatos feladatok támogatását írja elő, valamint a *település üzemeltetési feladatokra* külön kiegészítő támogatást is meghatároz. *Az ágazati feladatok jogcímei:* nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz ártalmatlanítása, Budapest Főváros Önkormányzatának kiegészítő támogatása, *Határ-*

²⁴⁸ Mötv. 117. §-118. §

²⁴⁹ A feladatfinanszírozás bevezetését megelőzte az ezermilliárdot elérő önkormányzati adósságkezelés. A megyei önkormányzatok adósságának átvétele a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény, míg a települési önkormányzatok adósságrendezése Magyarországon 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi 2016/1

CLXXXVIII. törvény 76/C. §-a szerinti, a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény 72–74/A. §-ai, és a Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény 67–68. §-ai alapján történt.

²⁵⁰ Önkormányzati feladatfinanszírozás: Péteri Gábor, CSc., tanácsadó, LGID Ltd.

²⁵¹ A 2016. évi költségvetésről szóló 2015. évi C. törvény (a továbbiakban: Ktv.)

átkelőhelyek fenntartásának támogatása, megyei önkormányzatok feladatainak támogatása, a 2015. évről áthúzódó bérkompenzáció támogatása.

A Kvtv. II. fejezet szól a települési önkormányzatok egyes köznevelési feladatainak támogatásáról, melyhez öt cím határozza meg a konkrét feladatot. Ezek: óvodapedagógusok, és az óvodapedagógusok nevelő munkáját közvetlenül segítő bértámogatása, óvodaműködtetési támogatás, társulás által fenntartott óvodákba bejáró gyermekek utaztatásának támogatása, a köznevelési intézmények működtetéséhez kapcsolódó támogatás, kiegészítő támogatás az óvodapedagógusok minősítéséből adódó többletkiadásokhoz.

A Kvtv. III. fejezet a települési önkormányzatok szociális, gyermekjóléti és gyermekéktesztes feladatainak támogatásáról szól, melybe az Szt.-ben meghatározott alapellátás, szakellátás tartozik. Pénzbeli szociális ellátások kiegészítése, a települési önkormányzatok szociális feladatainak egyéb támogatása, egyes szociális és gyermekjóléti feladatok támogatása, nevezetesen: család és gyermekjóléti szolgálat és központ, szociális étkezés, házi segítségnyújtás, falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás, időskorúak nappali intézményi, fogyatékos és demens személyek nappali, pszichiátriai és szenvedélybetegek nappali intézményi, hajléktalanok nappali intézményi, gyermekek napközbeni intézményi ellátása, hajléktalanok átmeneti intézménye került felsorolásra. *A települési önkormányzatok által biztosított egyes szociális szakosított ellátások, valamint a gyermekek átmeneti gondozásával kapcsolatos feladatok támogatása cím tartalmazza a gyermekéktesztes támogatását, szociális ágazati pótlékot, kiegészítő támogatás a bölcsődében foglalkoztatott, felsőfokú végzettségű kisgyermeknevelők béréhez.*

A Kvtv. IV. fejezet tartalmazza a települési önkormányzatok kulturális feladatainak támogatását, a könyvtári, közművelődési és múzeumi feladatok, és a települési önkormányzatok által fenntartott, illetve támogatott előadóművészeti szervezetek támogatását. Az V. fejezetben szerepel az önkormányzati tűzoltó-

ság, valamint a személyes gondoskodást nyújtó társulások támogatása.

A Kvtv. 3. melléklete a helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásai között került felsorolásra működési célú támogatásként a lakossági víz- és csatornaszolgáltatás támogatása, és a helyi szervezési intézkedésekhez kapcsolódó többletkiadások támogatása (amely létszámcsökkentéssel kapcsolatban meghozott döntéshez kötődik). Ide tartozik továbbá a kötelezően ellátandó helyi közösségi közlekedési feladat támogatása, és az önkormányzati adatszolgáltatások minőségének javítására szóló támogatás, amely az állambiztonsági adatszolgáltatások teljesítésében közreműködő dolgozók személyi juttatásaira, továbbképzésére, az önkormányzat által alkalmazott könyvelő programokra fordítható.

A helyi önkormányzatok felhalmozási célú költségvetési támogatásai között szerepel: a lakossági *közműfejlesztés, a kompok, révek fenntartásának, felújításának támogatása, az önkormányzati feladatellátást szolgáló fejlesztések, az óvodai, iskolai és utánpótlás sport infrastruktúra, a belterületi utak, járdák, hidak, szociális szakosított ellátást és a gyermekek átmeneti gondozását szolgáló önkormányzati intézmények fejlesztése, felújítása. Az óvodai kapacitásbővítést célzó beruházások, a közművelődési érdekeltség-növelő támogatás, muzeális intézmények szakmai támogatása, az önkormányzati éktesztes fejlesztések támogatása.*

Az egyediesített önkormányzati támogatások további meghatározására a Kvtv. lehetőséget biztosít. A Kvtv.²⁵² értelmében a Kormány egyedi határozatban jogosult a IX. *Helyi önkormányzatok támogatásai* fejezet²⁵³ kiadási előirányzatai terhére, illetve javára történő előirányzat-átcsoportosításra, valamint a fejezet címrendjének és a címrend alá rendezett alcímek, jogcímcsoportok módosítására, kiegészítésére.²⁵⁴

²⁵² Kvtv. 19. § (2) bekezdés

²⁵³ A 2009. évi költségvetésről szóló 2008. évi CII. törvény 49. § (1) bekezdés is lehetővé tette a Kormány részére az önkormányzati fejezet tekintetében az atcsoportosítás, és előirányzat létrehozásának jogát.

²⁵⁴ A TÖOSZ elnöksége megvitatta az egyes települési önkormányzatok feladatainak támogatása érdekében történő előirányzat atcsoportosításokról szóló

A *Kvtv.* teljes körűen nem fedi le a kötelező feladatok finanszírozását. Az *Mötv.-ben* meghatározott közszolgáltatásokhoz kapcsolódó ágazati törvények definiálják az önkormányzati feladatokat, tehát meghatározva annak kötelező, vagy önkéntes jellegét. Az *Mötv.-ben* nem nevesített feladatok ágazati törvényben is *kötelező jellegűként* kerülhetnek meghatározásra. A *Kvtv.* több ilyen kötelezően ellátandó ágazati feladatot kihagy a támogatásból, de az *Mötv.-ben* megjelölt feladat közül is több kimarad. Ilyenek többek között: az állategészségügyi, környezet-egészségügyi, sport, helyi környezet-, és természetvédelmi feladatok (igaz, hogy a kiszabott bírság helyben marad).

A *Kvtv.* a személyes gondoskodás keretében a társulásoknak, valamint a *társulás* által fenntartott *óvodák* bejáró gyermekei után határoz meg támogatását. Számos olyan feladatot határoznak meg ágazati törvények ahol a feladatellátás társulásban történik/történhet. Tizenöt ágazati törvény nevesíti a feladatellátásnál annak társulásban történő ellátását, ezek támogatása láthatóan nem képezik a kiegészítő finanszírozás tárgyát.

Összegzés

Közel sem tekinthető teljesnek az önkormányzati feladat- és hatáskörök joganyagának bemutatása, a cél annak érzékeltetése, hogy a törvényhozó az *Mötv.-ben* felsorolt feladatok ellátása tekintetében mit vár el az önkormányzattól, és a feladat mellé milyen hatáskört biztosít. Az önkormányzati feladat

és hatásköröket az Országgyűlés huszonöt évvel ezelőtt az *első önkormányzati törvény*²⁵⁵ mellett, *Hatásköri törvényben* szabályozta, amikor is megkezdődött az önkormányzati, közigazgatási rendszer működésének kialakítása, és ehhez kapcsolt önkormányzati, valamint az államigazgatási feladatok konkretizálása. Az *Ötv.*²⁵⁶ meghatározta, hogy melyek azok a közszolgáltatások, amiket az önkormányzat lát el a helyi igényekhez igazodva, ezen kívül meghatározta a kötelezően ellátandó feladatokat. Jellemzően ágazati törvényi szabályozás is megállapított önállóan önkormányzati feladat és hatáskört, illetve részletezte, kifejtette az *Ötv.-ben* felsorolt feladat tartalmát. Elkerülhetetlen utalni a feladat meghatározások kapcsán arra is, hogy az önkormányzati feladat ellátását a *költségvetési törvény* a normatív támogatási rendszeren túl határozottan, élesen befolyásolta, többek között oly módon is, hogy preferálta a *társulásban* történő feladatellátást, mely a *többcélú társulások* esetében, korábban – 2010. előtt – a közoktatás, és az egészségügy, a területfejlesztés területén jellemző volt. Az önkormányzati feladatellátás csökkenése mellett a helyi jogalkotás területe is leszűkült. Az egyik jelentős változás az *árszabályozói jogkör, illetve a közszolgáltatások díjmegállapítása* területén érzékelhető, mely szerepkört az önkormányzatoktól az állam vette át. A közszolgáltatások közül a nem közművesített szennyvízkezelés díja (köznyelven: szippantási díj) megállapítása maradt csupán önkormányzati hatáskörben, valamint árhatósági jogkörben kizárólag a személy-taxi díjtételei, és távhőszolgáltatás csatlakozási díjának meghatározása.

Az önkormányzati érdekképviseltek, szövetségek tevékenységéhez kapcsolódik az önkormányzati feladatellátás és az ahhoz kapcsolódó aktuális költségvetési finanszírozás értékelése, mely több fórumon²⁵⁷ napirendre került és vélemények fogalmazódtak

2006/2015. (XII. 29.) Korm. Határozatot, és egyhangú szavazással kifejezésre juttatta, hogy továbbra sem ért egyet azzal, hogy a kormányzat az általános és jogilag szabályozott támogatásokon kívül nyújt juttatásokat egyes önkormányzatoknak. Az elnökség megerősítette a TÖOSZ küldöttgyűlése 6/2015. (IV. 9.) KGY határozatában megfogalmazott elvárást, hogy a „puha pénzek” osztogatásának rendszere szűnjön meg. A kapkodó kormányzati forrásosztás és annak végrehajtása következtében sok települési önkormányzat kapott tévedésből nem várt támogatást, amelynek visszafizetése jelentős többletköltséggel járt, ezért a TÖOSZ elnöksége sürgeti, hogy az érintett településeknek a kormányzati adminisztrációs hibából adódó költségeit teljes körűen és soron kívül biztosítsa a forrás felett rendelkező Belügyminisztérium.

²⁵⁵ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. (Ötv.)

²⁵⁶ Ötv. 8. § (1)-(4) bekezdés

²⁵⁷ <http://www.toosz.hu/digitalcity/projects/tooszproject/boxedNewsEvent.jsp?dom=AAAAZJWX&pri=BAAFKYMH&fmn=BAAFKYMP&sme=BAAFKYMI&men=BAAFKYMI&frr=AAAXIQWP>

meg a 2017. évi költségvetés tervezetének²⁵⁸ előterjesztése kapcsán is.

Az önkormányzati rendszer átláthatósága a belügyminiszter által beterjesztett törvénytervezet²⁵⁹ szerint az *Mötv-be* beépítendő *informatikai rendszer működtetésével* biztosítható, amely a folyamatos pénzügyi állami ellenőrzés eszközeként is szolgálna. A törvénytervezet általános indokolása szerint az *önkormányzati feladatellátás egységességének* biztosítása, az *ország pénzügyi stabilitásának megőrzése* érdekében a feladatellátáshoz az állam ad központi számítástechnikai támogatást. Cél továbbá – a törvényjavaslat szerint – egy olyan *adattárház* kialakítása, amely biztosítja az *önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatos adatok elemzését*, illetve az önkormányzati adatszolgáltatások *központi alapokra* helyezését. Az ASP²⁶⁰ rendszerhez eddig önkéntesen²⁶¹ csatlakozhattak az önkormányzatok, melyhez a költségvetés támogatást biztosított, jelenleg az *Mötv.* módosítás célja a kötelező csatlakozás. Továbbiakban az informatikai rendszerben kötelezően nyilvántartandó adatok körét *jogszabály* határozza meg.

²⁵⁸ T/10377. számú törvényjavaslat -2016. április

²⁵⁹ T/10306. számú törvényjavaslat – 2016. április

²⁶⁰ Application Service Provider magyarul alkalmazásszolgáltatás, vagy alkalmazás-bérlet – egy új üzleti és egyben technológiai konstrukciót jelent. Az ASP keretében a felhasználók a tevékenységük támogatásához szükséges ügyviteli, vagy egyéb szoftvereket úgy veszik igénybe, hogy interneten keresztül kapcsolódnak a szolgáltatónál elhelyezett szerverekhez, az ezeken működő adatbázisokhoz és az adatokat kezelő programokhoz. A felhasználói gépeken csak egy egyszerű böngészőprogramnak kell futnia és internet kapcsolattal kell rendelkeznie. http://www.asp-kozpont.hu/mi_az.asp.php

²⁶¹ Az ASP rendszer működtetése, és az alkalmazásokat igénybevevő önkormányzatok kiszolgálása érdekében – a 62/2015. (III. 24.) Korm. rendelet alapján – a Magyar Államkincstár szervezeti keretein belül felállításra került az Önkormányzati ASP Alkalmazásokat Támogató Főosztály, azaz az ASP Központ. Az ASP Központ feladata többek között az ASP rendszer működtetése, az alkalmazásokat igénybevevő önkormányzatok kiszolgálása, további önkormányzatok csatlakoztatása.

2016/1

Melléklet

Mötv. szerinti feladatellátáshoz kapcsolódó rendeletalkotási tárgykörök jegyzéke

A jegyzék azokat a rendeleti tárgyköröket tartalmazza, melyeket az *Mötv.* és a kapcsolódó törvények rendelnek az önkormányzati feladatokhoz. Az *Alaptörvény* is meghatároz önkormányzati feladat- és hatásköröket, melyek között szintén találhatók rendeleti szabályozást igénylő tárgykörök²⁶². Az *Alaptörvényben* felsoroltak esetében *Mötv.*, illetve ágazati törvény határozza meg a rendeleti forma szükségességét.

Az *Mötv.* 13. §-hoz, a feladatellátáshoz kapcsolódó rendeleti tárgykörök:

1. a helyi építészeti értékek védelme érdekében az Étv. alapján alkotott rendeletek
2. útépitési érdekeltségi hozzájárulás
3. közterületek filmforgatási célú használatának rendje
4. közterület-használat szabályai
5. díjköteles várakozási területeket, díjak szabályozása
6. a közterületek elnevezésének, valamint az elnevezésük megváltoztatására irányuló kezdeményezés és a házszám-megállapítás szabályait
7. az egészségügyi alapellátások körzetei
8. közművelődési ellátásáról
9. gyermek és fiatal felnőtt rászorultságára tekintettel pénzbeli támogatás
10. személyes gondoskodást nyújtó ellátások formáiról, azok igénybeviteléről, valamint a fizetendő térítési díjról
11. önkormányzati lakások bérletéről és elidegenítésének szabályairól
12. környezet védelméről, valamint egyes fás szárú növények védelméről, a környezetvédelmét érintő zajvédelmi, levegővédelmi, csendes övezet kijelölését érintő

²⁶² 32. cikk (1) bekezdés: szervezeti és működési szabályzat; költségvetés; vagyongazdálkodás; helyi adó; önkormányzati jelképek, kitüntetések, elismerő címek; XXII. cikk (3) bekezdés szerint az önkormányzat rendeletben *közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítéti* az életvitelszerűen megvalósuló *közterületi tartózkodást*.

szabályok, talajterhelési díjjal kapcsolatos szabályozás²⁶³

13. helyi védetté nyilvánításról
14. a nem közművel összegyűjtött szennyvízszolgáltatásról
15. helyi adóról
16. költségvetésről, zárszámadásról, átmeneti gazdálkodásról
17. az önkormányzati vagyonnal történő gazdálkodás szabályai
18. menetrendszerinti személyszállítás szabályai
19. az üzletek éjszakai nyitva tartásának szabályai
20. a sporttal kapcsolatos részletes feladatok

21. a nemzetiségi jogok érvényesülésével kapcsolatos szmsz szabályozás
22. személy taxi szolgáltatások rendje
23. a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról, közterületek tisztántartásáról
24. távhőszolgáltatásról és a csatlakozás díjának megállapításáról
25. köztisztviselők juttatásáról
26. eb-rendészeti hozzájárulás mértéke, alkalmazásának szabályai
27. kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályai

Készült: Pécs, 2016. április 28.

²⁶³ A környezetterhelési díjról szóló 2003. évi LXXXIX. törvény 26. § (4) bekezdés 2016/1

Rónay Zoltán, doktorandusz*Szegedi Tudományegyetem**Allam-és Jogtudományi Kar***A hallgatók fegyelmi felelősségének problematikája, kitekintéssel a hallgatói önkormányzati tisztségviselők felelősségre vonására**

A felsőoktatási intézmények a kezdetektől kulcsfontosságúnak tekintették, hogy a diákok számára a követendő magatartási szabályokat előírják, és ezek megszegését kellő szigorral szankcionálják. Az első, az intézmények működését átfogó állami normaként, törvényi szinten szabályozó Ratio Educationis kiadását megelőzően is találunk nyomokat arra, hogy az egyes intézmények belső szabályzataikban fegyelmi vétség jellegű tényállásokat rögzítenek, illetve a büntetéseket meghatározzák. Jól példázzák ezt a felsőoktatás-történet által egyöntetűen ezen intézményi körbe sorolt református kollégiumok szabályzatai.¹ Ezek általában a vétség súlyához igazodóan növekvő összegű pénzbüntetést, leg súlyosabb esetben kitiltást írtak elő, a Pápai Református Kollégium Első Szabályzata (1585) (I. Közönséges törvények) pedig még testi fenyítést is tartalmazott.²

Mivel a Ratio Educationis egységesen szabályozta a közoktatást és az egyetemi képzést, így benne a hallgatókra vonatkozó elkülönülő szabályozást nem találunk, azonban az általában a „tanuló ifjúságtól” elvárt magatartásokat és az azok megszegése esetén alkalmazható szankciókat előírta.³ A Ratio

Educationis kiindulópontja az volt, hogy nem elegendő csupán az intézmények vezetőit és tanárait kellően kiképezni, feladataikat és kötelezettségeiket pontosan meghatározni, hanem világosan elő kell írni az ifjúság számára is, hogy tőlük „tökéletes fegyelmet és teljes tájékozódást követeljünk erkölcsi magatartásukban és minden cselekedetükben.”⁴ A Ratio Educationis tételesen szabályozta, hogy milyen magaviselet követelendő meg a tanulóktól a tanítás során és szünidőben is, e körben aktív és passzív magatartási normákat is felállított.⁵ A büntetések esetében inkább pedagógiai módszertani útmutatónak tűnik a szabályozás,⁶ ugyanakkor mind a büntetés során követendő eljárás (pl. testi fenyítés tilalma), mind az egyes büntetési tételek felsorolása egyértelműen normatív jegyeket mutat.⁷ Azonban nem a Ratio Educationis az első, fegyelmi jellegű szabályokra vonatkozó állami szintű rendelkezés, sőt, „[a]z egyetemi jurisdictiót illetően az 1777-i Ratio Educationis jóformán a tényleges helyzetet rögzítette le”,⁸ már a Nagyszombati Egyetem alapításától kezdve találunk szabályokat az egyetemi fegyelmi bíráskodásra.⁹

A klasszikus és már kifejezetten az egyetemi hallgatókra alakított fegyelmi szabályok megjelenése a XIX. századra tehető, amikor is az egyes intézményekre hatályos, a vallás és közoktatásügyi miniszter által kiadott rendtartásokban a fegyelmi felelősség intézménye

¹ Kardos József (szerk.): A magyar felsőoktatás évszázadai. Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., Budapest, 2000., 17–19., 22–23. o. Szögi László (szerk.): Hat évszázad magyar egyetemei és főiskolái. Művelődési és Közoktatási Minisztérium, 1994., 19–23. o.

² Szögi László: Régi magyar egyetemek emlékezete (1367–1777). Eötvös Loránd Tudományegyetem Budapest, 1995. 92–97. o., lásd még a Debreceni Református Kollégium 1657-es szabályzatát (Szögi László, 1995, 104–110. o.)

³ Kornis Gyula (szerk.): Az 1777-iki Ratio Educationis. Pedagógiai Könyvtár, Kath. Középiskolai Tanár-egyesület, 1913.

⁴ Ratio Educationis III. rész, II. szakasz, bevezetés. 213. o.

⁵ Ratio Educationis CCXXII–CCXLIX. §. 213. o.

⁶ Ratio Educationis CCXXXIX. §

⁷ Ratio Educationis CCXLI. §

⁸ Angyal Pál: Az egyetemi büntető jurisdictio. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1933. 85. o.

⁹ Lásd: Sedes Iudicariae Regis Scientiarum Universitatis (II. Ferdinánd egyetemi szabadságlevele, 1635.). Az egyetemi fegyelmi bíráskodás történetét összefoglalja: Radovics György: Egy elfelejtett egyetemi csomó (Perczel Sándor, Sommsich Pál és társainak ügye 1826–27.) Különlönyomat a Szemináriumi Dolgozatok 1941–1942. évi kötetéből. Budapest, 1942. 4–5. o. Az 1635 és 1848 közötti fegyelmi ügyekről érdekes szemelvény olvasható Angyal Páltól (Angyal Pál: Az egyetemi bíróság előtt tárgyalt büntetőpercek. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1934. 5–36. o.)

megjelenik.¹⁰ Mindeközben az egyetem e normatív keretek között maga is megalkotja belső szabályzatát.¹¹ Az intézmény e kodifikációs lehetősége nem elhanyagolható, hiszen az a jog, hogy elrendelhesse, illetőleg lefolytathasson egy fegyelmi eljárást „– mint az egyetemeket hagyományosan megillető ítélkezési jog maradványa – a mai napig szerves részét képezi az autonóm egyetemek működésének.”¹² Ennek ellenére a kormányzat részéről többször is felmerült egy központilag részletesen szabályozott fegyelmi eljárás gondolata, ez azonban ténylegesen csak 1955 és 1985 között sikerült.¹³ Sőt 1955 és 1957 között az államhatalom gyakorlatilag közvetlenül kezdeményezte az eljárásokat, igaz, később már „finomabb” módszert alkalmazott: „értésítette a rektort, hogy a megnevezett hallgató ellen politikai okokból

nyomozás indult, rendőrhatalósági figyelmeztetésben részesült, illetve ügyében jogerős bírósági ítélet született”, így ezután automatikusan eljárás indult, amely formális bizonyítás és a tényállás alapjául szolgáló cselekmény pontos ismerete nélkül szigorú büntetéssel zárult.¹⁴

Az oktatást első alkalommal átfogóan szabályozó, az oktatásról szóló 1985. évi I. törvény (a továbbiakban: Ot.), valamint a felsőoktatást önállóan szabályozó jogszabályok, a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Ftv.1.), valamint a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Ftv.2.) a hallgatói fegyelmi felelősség körében követték a szabályozási hagyományt. A fegyelmi vétség alapjául szolgáló magatartás rögzítésén¹⁵ és a büntetési tételek felsorolásán¹⁶ túl az eljárás garanciális elemeit határozta meg, de még a leginkább részletező Ftv.2. sem lépte túl a szabályozás keretjellegét. Azaz – összhangban a felsőoktatási intézmények szabályozási autonómiájával¹⁷ – a felsőoktatási intézményekre bízta a fegyelmi eljárás részletes szabályainak megállapítását a fegyelmi büntetés alóli mentesülés eseteire és az erre vonatkozó eljárásra, a fegyelmi bizottság megalakítására, a tárgyalás és a bizonyítás szabályaira, a védelem biztosításának, továbbá a fegyelmi tárgyalás nyilvánosságának kérdéseire kiterjedően.¹⁸ Az intézményeknek a fegyelmi eljáráshoz kapcsolódó nagyfokú szabadsága a keretszabályozás garanciális jellegét felértékeli. Erre mutatott rá az Alkotmánybíróság, amikor a 13/2005. (IV. 6.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogbiztonság alkotmányos követelményében kifejeződő jogállamiság oldaláról vizsgálva alkotmányellenes volt az Ftv.1. módosítása során úgy beemelni a tényállás tisztázása körébe a hallgató kötelező meghallgatását, hogy a jogalkotó egyidejű-

¹⁰ Lásd: A vallás- és közoktatási m. kir. miniszternek 21735/1875. sz. a. kiadott rendelete: a budapesti királyi magyar tudomány-egyetem tanulmányi, fegyelmi és leckeépénz-szabályzata, a vallás- és közoktatásügyi m. kir. ministertől. – 28.458. szám. A budapesti kir. magyar tudomány-egyetem tanulmányi, fegyelmi és leckeépénz-szabályzata, a m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter 1915. év i 87.699. számú rendeletével jóváhagyott tanulmányi, fegyelmi és leckeépénz szabályzata a debreceni m. kir. tudomány-egyetemnek, a m. kir. vallás és közoktatásügyi miniszter 1935. évi 27.060 számú rendeletével jóváhagyatott, felvételi, tanulmányi, tandíjmentességi és fegyelmi szabályzata a m. kir. József Nádor műszaki és gazdaságtudományi egyetemnek (műegyetemnek).

¹¹ Radovics György i.m. 5–8. o.

¹² Rigó Kinga Viktória: Kuppis Anna fegyelmi ügyének ürügyén. Jogtörténeti szemle, 2013/1. 44. o.

¹³ Eötvös József készítette el az egyebek mellett a fegyelmi eljárást is részletekbe menően rendező, a magyar egyetem alapszabályainak tervezetét. Erről lásd: Rigó Kinga Viktória: Adalékok az egyetemi bíraskodás történetéhez – különös tekintettel a magyar egyetem alapszabályaiban foglaltakra. Jogtörténeti szemle, 2011/2. 40–43. o. 1985-ig az államhatalom által vezérelt fegyelmi eljárások alkalmasak voltak a politikai tisztogatásokra is. Lásd: Kézdi György: Fegyelmi eljárások a felsőoktatásban 1956–1990. Magyar felsőoktatás, 2000/8. 8–9. o. A tanulmány a hallgatókkal szembeni alapvetően politikai indíttatású eljárásokat foglalja össze, amelynek keretében ismerteti az akkor hatályos fegyelmi rendelkezéseket, amelyek a büntetések fajtáit tekintve mind a korábbi, mind a későbbi szabályozással hasonlóságot mutatnak. Az más kérdés, hogy a fegyelmi vétség alapjául szolgáló tényállásban erősen érvényesül a diktatúra ideológiája, illetve a szankciók velejárójaként fegyelmi vétséget elkövetők nyilvános megszégyenítése.

2016/1

¹⁴ Pajkossy Gábor: Dicstelen lapok karunk történetéből. 2000 Irodalmi és társadalmi havi lap, 2014/2. sz. (<http://ketezer.hu/2014/02/dicstelen-lapok-karunk-tortenetebol/> 2016.04.15.)

¹⁵ Ot. 34. § (1) bek., Ftv.1. 38. §, Ftv.2. 70. § (1) bek.

¹⁶ Ot. 34. § (2)–(4) bek., Ftv.1. 39. § (1)–(2) bek., Ftv.2. 70. § (1) bek.

¹⁷ Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon. Budapest, 2011. 63. o.

¹⁸ Ftv.1. 43. § (1) bek., Ftv.2. 71. § (2) bek.

leg nem teremtette meg e követelményszabálynak az eljárási határidő terjedelmére vonatkozó kógens rendelkezéssel való összhangját. E határozat indokolásából kiolvasható az az alkotmánybírói álláspont, amely szerint a jogalkotónak a fegyelmi eljárás keretszabályait úgy kell kidolgoznia, hogy a fegyelmi eljárást lefolytató felsőoktatási intézmény – jogalkalmazói tevékenysége során – valamennyi eljárási szabályt megfelelően alkalmazni tudja. Minthogy ezen álláspont az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság alkotmányos követelményén nyugszik, és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése ezzel azonosan rendelkezik, így a kodifikáció során a jogalkotónak ugyanezen elvárásnak kell megfelelnie. Ezt azért is szükséges hangsúlyozni, mert az Ftv.1. és az Ftv.2. rendelkezéseihez képest a jelenleg hatályos, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) látványosan szűkszavúbb a fegyelmi eljárás kérdésében. Bár a fegyelmi felelősség alapjául szolgáló magatartás meghatározásában és a büntetések körében nincs eltérés,¹⁹ a korábbi törvényi rendelkezéssel szemben a hatályos szabályozás a mérlegelés szempontjainak meghatározásán túl, csupán az objektív és szubjektív elévülés szabályait rögzíti, lényegében azzal, hogy minden mást – praktikusán a fegyelmi eljárás rendjét – a Kormány rendeletalkotási hatáskörébe sorolja.²⁰ A kormány azonban mind a mai napig nem alkotta meg ezt a jogszabályt. Ebből következően felfelmerült a kérdés, hogy ezen jogszabály hiányában lefolytatható-e egyáltalán fegyelmi eljárás. Tekintettel arra, hogy az Nftv. szerint a hallgatói követelményrendszerben kell meghatározni egyebek mellett a hallgatói fegyelmi és kártérítési ügyek elbírálásának rendjét,²¹ mindaddig, amíg az említett kormányrendelet nem készül el, az elsőfokú fegyelmi eljárásra, illetve a fegyelmi felelősség megállapítására, valamint a fegyelmi felelősség alapjául szolgáló tényállásra kizárólag az Nftv., valamint az annak alapján megalkotandó intézményi szabályozás alkalmazható. Bár a kormány mulasztása mindezek alapján

a fegyelmi eljárások lefolytatásának nem akadálya, azonban a garanciális keretek rendkívül lazák maradtak, így azok között különös súllyal esik latba az intézményi normaalkotó tevékenység. Ráadásul az Nftv. említett szabályai több szempontból hibásak (ennek részletes kifejtését lásd a későbbiekben), ezért a felsőoktatási intézmények számára nem csupán a szabályzatalkotás, de a konkrét fegyelmi eljárások lefolytatása is jelentős nehézséget okozhat.

Az egyes felsőoktatási intézmények által lefolytatott fegyelmi eljárásokról hivatalos statisztika nem készül, így a tipikus vétségek azonosítása során jelen sorok írója kénytelen saját közel két évtizedes tapasztalatára hagyatkozni. Ez alapján a közelmúltig az „indexhamisítás” megnevezéssel közismertté vált tényállási alakzat tekinthető a leggyakoribb fegyelmi vétségnek.²² Azonban az emiatt induló eljárások száma ma már elenyésző, hiszen a legtöbb felsőoktatási intézményben elektronikus leckeönyvet vezetnek, így ezen alakzat hamarosan meg is szűnhet (bár ezzel párhuzamosan fel kell készülni az elektronikus rendszerbe történő szabálytalan beavatkozásokban megnyilvánuló újszerű cselekményekre).²³ A fegyelmi vétségek másik, sajnálatos módon egyre szélesedő körét olyan magatartások alkotják, amelyek egyúttal szabálysértési vagy büntetőeljárási felelősséget is felvetnek. Azok elbírálása ezek befejezését követően lényegesen egyszerűbb (más kérdés, hogy az Nftv., szemben az Ftv.1.-gyel és az Ftv.2.-vel, nem tartalmazza a büntetőeljárásra tekintettel történő felfüggesztés jogintézményét, bár a felsőoktatási intézmények belső szabályzatai feltehetően lehetővé teszik azt).²⁴ Mindebből következő-

²² A hivatalos intézményi bejegyzések hamisítása nem új keletű. Lásd: A Budapesti Királyi Magyar Pázmány Péter Tudományegyetem Tanulmányi, fegyelmi és leckekepenyszabályzata. Ismeretlen szerző jegyzetével. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1931. 57. o

²³ Pl.: Meghekkelte a Neptunt egy miskolci egyetemista, INDEX, 2016. április 14.

(http://index.hu/tech/2016/04/14/meghekkelte_a_neptunt_egy_miskolci_egyetemista/ 2016.04.15.)

²⁴ Angyal Pál mindkét hivatkozott műve részletesen foglalkozik a fegyelmi vétség és bűncselekmények határára mozgó, esetenként az utóbbi területére átnyúló cselekményekkel.

¹⁹ Nftv. 55. § (1)–(2) bek.

²⁰ Nftv. 55. § (3)–(5) bek.

²¹ Nftv. 2. melléklet II. 3. e) pont

en a tisztán intézményen belüli következménnyel járó fegyelmi eljárások ma már leginkább a vizsgázás szabályainak megszegésével (plágium, tiltott eszközök használata) merülhetnek fel, illetve – és e körben nézhet a legnagyobb komplikációkkal szembe az intézmény – a hallgatói önkormányzati tisztviselő e minőségben elkövetett fegyelmi vétsége kapcsán.

A hallgatói fegyelmi felelősség korábban részletezett gazdag jogtörténeti forrásai dacára a jogirodalom meglehetősen mostohán bánt és bánik jelenleg is a hallgatói fegyelmi felelősség elméletével és kodifikációjának, gyakorlatának vizsgálatával. Angyal Pál még a múlt század harmincas éveiben mutatott rá arra, hogy a fegyelmi jog, s különösen az egyetemi fegyelmi jog irodalma szegényes.²⁵ Az eltelt több mint nyolcvan évben sem javult a helyzet, a jelenkori jogirodalom mellőzi e terület vizsgálatát, ezért az egyes tételek alátámasztása során a szerző két irányban kereshet analógiát. Részben a köznevelés fegyelmi szabályainak jelenkori elméleteire, minthogy annak bizonyos jegyeiben láthatóak hasonlóságok, még akkor is, ha a vétséget megvalósító cselekmények jellege és a vétő-képesség megítélése az életkori különbözőségeiből adódóan eltérő.²⁶ Emellett – tekintve,

hogy a fegyelmi vétség alapjául szolgáló cselekmények, a büntetések fajtái, valamint egyes eljárási elemek lényegében évszázadok óta csak kisebb változásokon mentek keresztül – bizton számíthatunk az ugyan nem nagyszámú, de a témával legalább foglalkozó, ma már történeti értékű szakirodalom megállapításaira.

1. A fegyelmi vétség tényállását megvalósító kötelezettségszegés természete

Hasonlóan a korábbi szabályozásokhoz, az Nftv. is a hallgatói köteletség megszegéséhez kapcsolja a fegyelmi felelősséget megalapozó tényállást.²⁷ A törvény mindössze annyit rögzít, hogy e kötelezettségszegésnek vétkesnek és súlyosnak kell lennie. Ebből adódóan a mind az intézmény szabályozási szabadsága, mind pedig a konkrétan eljáró fegyelmi szerv mérlegelési jogköre rendkívül széles. Ez a szabadság önmagában nem aggályos, hiszen „az egyetemi bíraskodás az egyetemi autonómia védvonalá”.²⁸ Ehhez kapcsolódóan Angyal Pál úgy fogalmazott, hogy „a fegyelmi jog nem az állam adománya, hanem egyes közhasznú testületek autonóm büntetőhatalmának visszahagyott, de jogilag szabályozott maradványa. Nem része tehát a büntetőjognak, hanem attól minőségben is eltér.”²⁹ A fegyelmi döntést megelőző mérlegelés csak a törvény által megadott szempontok és az intézményi szabályozás által behatárolt. A mérlegelés körében az Nftv. mindössze annyit ír elő, hogy a büntetés megállapításánál a cselekmény összes körülményeire – így különösen a sérelmet szenvedettek körére, a következményekre, a jogsértő magatartás ismétlésére, az elkövetett cselekmény súlyára – kell figyelemmel lenni.³⁰ A törvény nem határozza meg a vétkekesség fogalmát sem. A vétkekesség jogi fogalom, sajátos gondossági mércével bír. A büntető- és a polgári jogban egyaránt a felelősség általános alakzata,

²⁵ Angyal Pál, 1933, 13., 61. o.

²⁶ A köznevelés fegyelmi eljárásának mai irodalma a felsőoktatáshoz képest feltétlenül gazdagabb, pontosabban van irodalma [lásd: Jásper András: A tanulóval szemben indítható fegyelmi eljárás főbb szabályai, in: Bíró Kata (szerk.): Agresszió az iskolában – és a jog? Jogismeret Alapítvány, 2008., Varga Szabolcs: Az iskolai konfliktusok kezelésének létező és lehetséges módszerei, eljárásai – különös tekintettel a jogvédelem, jogorvoslat, jogérvényesítés gyermekjogi szintű követelményeire, in: Bíró Endre (szerk.): Jogágazat születik... A gyermeki jogokról és érvényesülésükről Magyarországon. Jogismeret Alapítvány, 2010., Kazuska Melinda: A tanulók kötelezettségei és a fegyelmi eljárás szabályai Magyarországon. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXX/1. (2012) 305–322. o., Fülöp György: A középiskolai fegyelmi eljárások szabályozástörténetének vázlata. Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensis, Tomus: 12, 2013. 95–116. o.], szemben a felsőoktatási hallgatói fegyelmi jogintézménnyel, amelyet még a felsőoktatási jogot átfogóan bemutató szakkönyv [Szüdi János (szerk.): Az oktatás nagy kézikönyve. 2016/1

Complex Kiadó Jog és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2006.] is teljességgel mellőz.

²⁷ Nftv. 55. § (1) bek.

²⁸ Radovics György i.m. 4. o.

²⁹ Angyal Pált hivatkozva Radovics György i.m. 3. o. Részletesebben kifejtve lásd Angyal Pál, 1933, 4–40. o.

³⁰ Nftv. 55. § (3) bek.

amelyből az a vélelem fakad, miszerint „az akarat- és cselekvőképes elkövetőnek az adott helyzetben döntési szabadsága volt a jogsértés és a jogkövetés tekintetében”.³¹ A vétkesség szubjektív alapú, esetében a felelősség mértéke rendes, azaz az adott helyzetben általában elvárható magatartás tanúsításának hiányát jelöli.³² A polgári jog a vétkességből a felróhatósághoz vezet (e kategóriában egyesítve az objektivizált polgári jogi vétkességet az általános jogi felelősséggel),³³ a büntetőjog esetében a bűnösség – amelynek alapja a szándékosság és a gondatlanság egyaránt lehet³⁴ – a vétkesség szükségszerű velejárója, s ez utóbbihoz igazodik – felróhatósággal kiegészülve – a szabálysértési jog is.³⁵ A kiindulása tekintetében a jelen tanulmány tárgyával azonos alapokon álló ügyvédi fegyelmi eljárásra vonatkozó megállapítás is támpontot nyújt: a felelősségre vonásban a jogellenes magatartás szankcionálása és maga a fegyelmi felelősség a polgári jogihoz képest a büntetőjoghoz áll közelebb, amely tény nem befolyásolja, hogy az eljárás és a határozat felülvizsgálatára a polgári íráságnak (közigazgatási ügyszak) van hatásköre.³⁶ A vétkességen alapuló fegyelmi felelősség vizsgálata során tekintettel kell lennünk arra az immár évszázados tendenciára, amelyben a fegyelmi jog összeolvad a kisebb súlyú büncselekmények elbírálásával, amelynek magyarázata a büntetőjogi irányzat erősödése le-

het.³⁷ Összességében tehát látszik, hogy a fegyelmi felelősség természeténél fogva a legközelebb a büntetőjoghoz áll. Az előzőekben a vétkesség fajtái kapcsán, valamint a fegyelmi jog természetéből adódóan az is kijelenthető, hogy a fegyelmi vétkességhez is leginkább a büntetőjogi meghatározás áll közel. Ugyanakkor ez a megközelítés is csupán az intézményi szabályozás számára adott iránymutatásként értelmezhető, a vétkesség konkrét definíciója így a szabályozási autonómia körébe kerül.

Nehézséget okoz, hogy a fegyelmi vétség alapjául szolgáló hallgatói köteleességek taxatív nem meghatározhatóak. Igaz, a törvény rögzíti, hogy a hallgató köteleessége megtartani a felsőoktatási intézmény szabályzataiban foglaltakat, tiszteletben tartani a felsőoktatási intézmény hagyományait, valamint az intézmény alkalmazottai, hallgatótársai – illetve az intézménybe felvételt vagy átvételt nyert társai – emberi méltóságát.³⁸ A fegyelmi vétség körében azonban nincs utalás e törvényhelyre, így kérdéses, hogy az intézményi szabályzatba nem foglalt kötelezettségek, pl. általános állampolgári kötelezettség megszegése maga után vonhat-e fegyelmi eljárást, vagy egy büncselekmény elkövetője kizárólag akkor tartozik-e fegyelmi felelősséggel, ha ezt a tényállási elemet az intézményi szabályzat rögzíti. Ha a hallgatói köteleességek törvényi katalógusából indulunk ki, akkor három megállapítást kell tennünk. Egyrészt behatóbban szükséges vizsgálni az intézményi szabályzatok körét, illetve az azokban foglaltak megsértésének eseteit. Másrészt szükséges rámutatni, hogy az intézményi hagyományok megsértésének fegyelmi felelősség tárgyává tétele kifejezetten jogbizonytalansághoz vezet. Harmadrészt az emberi méltóság megsértésének fogalmát szükséges pontosítani.

Az, hogy mi tekintendő intézményi szabályzatnak, viszonylag egyértelműen meghatározható, hiszen az Nftv. kimondja, hogy a felsőoktatási intézmény meghatározza a működésére és szervezetére vonatkozó azon rendelkezéseket (a továbbiakban: szervezeti

³¹ Bisztriczki László – Kántás Péter: A szabálysértési törvény magyarázata. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014. 35. o.

³² Kun Attila: A munkavállaló kártérítési felelőssége, in: Gyulavári Tamás (szerk.): Munkajog. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014. 333–334. o., Deli Petra Eszter: A polgári jog térnyerése: a munkavállaló felróhatóságon nyugvó felelőssége az új Munka Törvénykönyvében, in: Cseh Zoltán – Raffai Katalin (szerk.): Állam és magánjog. Pázmány Press, Budapest, 2014. 107. o.

³³ Lábady Tamás: *A deliktualis felelősség fontosabb változásai*, in: Vékás Lajos – Vörös Imre (szerk.): *Tanulmányok az új Polgári Törvénykönyvhöz*. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2014. 275–276. o.

³⁴ Lásd pl.: Karsai Krisztina (szerk.): *Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*. Complex Kiadó, Budapest, 2013. 43. o.

³⁵ Bisztriczki László – Kántás Péter i.m. 35. o.

³⁶ Fekete Tamás: Az ügyvéd fegyelmi felelőssége, in: Kiss Daisy (szerk.): *Az ügyvédek nagy kézikönyve*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2010. 485. o.

³⁷ Angyal Pál, 1934, 45. o.

³⁸ Nftv. 43. § (2) bek.

és működési szabályzat), amelyeket jogszabály nem zár ki, vagy amelyről jogszabály felhatalmazása alapján más szabályzatban nem kell rendelkezni. E szabályzat részeit a 2. melléklet sorolja fel, és azokat a honlapján akadálymentes módon nyilvánosságra kell hozni.³⁹ A probléma az, hogy egyrészt maga az Nftv. 2. melléklete a szervezeti és működési szabályzat részeit a „különösen” kitételrel vezeti fel, ezáltal a felsorolás példálózó lesz, másrészt az Nftv. is utal rá, hogy bizonyos kérdéseket jogszabály felhatalmazása alapján más szabályzatban kell rendezni. Bár feltehetően az intézmények a honlapon való közzététel során nem tesznek különbséget a két szabályzattípus között, de a szervezeti és működési szabályzaton kívüli szabályzatok közzététele az Nftv.-ből nem következik. Az már csak jogalkotási „csemege”, hogy a szenátus hatáskörénél a doktori szabályzat a szervezeti és működési szabályzat mellett önálló normaszöveggként szerepel, miközben a 2. melléklet szerint annak részét képezi.⁴⁰ Ezek mellett Mezey Barna szerint az, hogy a hallgató kötelessége a felsőoktatási intézmény szabályzataiban foglaltak betartása, azt is jelenti, hogy „az esetleg létező etikai szabályok vonatkoznak rá”.⁴¹ Az álláspontom szerint az intézmény szabályozási autonómiájába tartozó lényeges elhatárolási kérdés, hogy mely cselekmények minősülnek etikai, és melyek fegyelmi vétségnek, illetve előfordulhat-e (határozott véleményem szerint igen), hogy egyazon cselekmény mindkét felelősségi alakzatot is megvalósítja, mint ahogy az sem kizárt (sőt!), hogy adott tényálláson egyaránt alapuljon szabálysértési vagy büntetőeljárás és fegyelmi eljárás is.⁴²

³⁹ Nftv. 11. § (1) bek. a)–b) pont

⁴⁰ Az Nftv. 12. § (3) bek. eb) pontja szerint a szenátus fogadja el az intézmény szervezeti és működési szabályzatát, doktori szabályzatát.

⁴¹ Mezey Barna: A tudományetikai felelősség kérdései a magyar felsőoktatásban. Az egyetemi és a tudományos élet etikai szabályozása – az egyetemi kódexek. Magyar Tudomány, 2014/6. sz.

(<http://www.matud.iif.hu/2014/06/04.htm> 2016.04.15.)

⁴² Mind a büntetőjoggal, mind az etikai vétséggel való összefüggésekre lásd azonosan az ügyvédi fegyelmi felelősségnél: Fekete Tamás i.m. 486. o.

További kérdésként merül fel, hogy a hallgatói önkormányzat alapszabályában foglalt rendelkezések megtartása kötelessége-e egy hallgatónak, és ha igen, azok megszegése megalapoz-e fegyelmi felelősséget. A kérdés nem teljesen újszerű, hiszen a fegyelmi jog történetében már felmerült hasonló dilemma, a válasz pedig egyértelmű volt. A mindenkori vallás- és közoktatási ügyi miniszter által kiadott intézményi fegyelmi normák, így pl. a Budapesti Királyi Magyar Pázmány Péter Tudományegyetem Tanulmányi, fegyelmi és leckeépényszabályzata 73. § kimondta, hogy a hallgatók szervezetei, azaz „társas célokra az egyetem kebelében fennálló egyletek” működésére a szabályzat keretei között saját, „felsőbb helyen megerősített”, előzetesen az egyetemi tanács által vizsgált szabályaik irányadóak.⁴³ E rendelkezés hasonlóságot mutat a hatályos előírással, miszerint a hallgatói önkormányzat a felsőoktatási intézményekben, azok részeként a saját alapszabálya által meghatározott rendben a hallgatói érdekek képviselőjére működik. A hallgatói önkormányzatnak – a doktori képzésben résztvevők kivételével – minden hallgató tagja, választó és választható.⁴⁴ Mindebből az következik, hogy a hallgatói önkormányzati tisztségviselőként való felelősség egyben hallgatói fegyelmi felelősség is, hiszen e tisztségviselői mivolt elválaszthatatlan a hallgatói jogviszonytól. Másrészt a hallgatók a hallgatói önkormányzat tagjaiként – s ezáltal a felsőoktatási intézmény részeként – felelősséggel tartoznak a saját működésük kereteit adó alapszabályban foglaltak betartásáért is. A hallgatói önkormányzat a felsőoktatási intézmény része, így alapszabálya is az intézményi szabályzat fogalma alá tartozik. Annál is inkább, mert az Alapszabály érvényességének feltétele a szenátus jóváhagyása.⁴⁵ Az önkormányzati mivolt abban jelentkezik, hogy annak elfogadása a hallgatói önkormányzat hatásköre, de a szenátus a jogszabályokhoz és intézményi szabályzatokhoz igazodás érdekében azt vizsgálhatja, és a

⁴³ Budapesti Királyi Magyar Pázmány Péter Tudományegyetem Tanulmányi, fegyelmi és leckeépényszabályzata 52. o.

⁴⁴ Nftv. 60. § (1)–(2) bek.

⁴⁵ Nftv. 60. § (2) bek.

hatályba lépését meggátolhatja.⁴⁶ Előbbiekből következően az alapszabályi rendelkezések megsértése – jellemzően egy tisztségviselő számára előírt kötelezettség elmulasztása vagy megszegése – fegyelmi felelősséget is eredményezhet, hiszen ha a hallgató a kötelelességeit vétken és súlyosan megszegi, fegyelmi büntetésben részesíthető.⁴⁷ Ez megint csak párhuzamba állítható a már említett tanulmányi, fegyelmi és leckeépényszabályzattal, amely tételesen tárgyalta azokat az eseteket, amelyek a fenti egyleti működéssel összefüggésben megvalósuló fegyelmi vétségként minősíthetők.⁴⁸

A jelenlegi szabályozási környezetben azért aggasztó a jogszabályi rendelkezések hiánya (mint ahogyan általában a hallgatói önkormányzat feletti intézményi felügyelet esetében is), mert a fegyelmi felelősség érvényesítése és az autonómia megsértése közötti határvonal igen vékony, könnyen előállhat olyan helyzet, amikor a hallgatói önkormányzat intézményen belüli – érdekvédelmi – tevékenységének retorziójaként valamely vezető a fegyelmi eljárás eszközéhez fordul. Ugyanakkor a fellebbezés lehetősége és végső soron a bírósági felülvizsgálat megfelelő eszköz még egy ilyen visszaélésre fegyelmi eljárás által okozott sérelem orvoslására is. Ennek azért is nagy a jelentősége, mert a hallgatói önkormányzat tisztségviselői gyakorta nincsenek is tisztában azzal, mekkora felelősség nehezedik a vállukra, mint ahogy azzal sem, hogy felelősségük nem csupán „politikai”, hanem fegyelmi is. A hallgatói önkormányzat tisztségviselői ugyanis a hallgatók közbizalmát élvezik, ezért elvárható tőlük, hogy fokozott körültekintéssel, a szabályok beható ismeretének birtokában járjanak el, esetleges hiba vagy mulasztás esetén pedig azok következményeit vállalják. Mindenképpen sokszor rendkívül fiatal és tapasztalatlan személyekről van szó. Ezzel együtt, álláspontom szerint, ha valaki nem érzi magát kellően felkészültnek egy adott hallgatói

önkormányzati tisztséggel együtt járó felelősségre, akkor célszerű attól tartózkodnia, illetve, ha élvezni kívánja a tisztséggel járó vitathatatlan előnyöket, akkor a felelősséget is vállalnia kell.

A kötelelességszegés kapcsán az is kérdés, vajon elégséges elhatárolást jelent-e a szabályzatokban foglaltakra utalás. Az intézményi szabályzatok számos olyan – elsősorban tanulmányi, illetőleg pénzügyi tárgyú – kötelezettséget nevesítenek, amelyek vétkes és súlyos megszegése fegyelmi felelősséget is maga után von, azonban a gyakorlatban ez utóbbi érvényesítése nem tűnik célszerűnek. Ezért volt indokolt a korábbi szabályozásban az a kitétel, miszerint nem tekinthető fegyelmi vétségnek az olyan kötelelességszegés, amelyhez a tanulmányi és vizsgaszabályzat fűz hátrányos következményeket.⁴⁹ A hallgatónak nyilván kötelezettsége a vizsgára való felkészülés, azonban ennek vétkes és súlyos megszegése (pl. elégtelen érdemjegy sorozatos szerzése egyazon tantárgyból) miatt fegyelmi eljárás indítása nem tűnik életszerűnek. Ugyanez a helyzet mindazon kötelelességgel (pl. regisztrációs kötelezettség, önköltség, díjak megfizetése), amelyek elmulasztása végső soron a hallgatói jogviszony megszüntetéséhez vezet. A szabályzati rendelkezések behatárolása – jogszabályi előírás hiányában – az intézményi normaalkotásra hárul. Álláspontom szerint rendkívül fontos e körben a körültekintő kodifikáció, ellenke-

⁴⁶ Nftv. 60. § (3) bek.

⁴⁷ Ezt az érvelést támasztotta alá a Kúria is egy eseti döntésében (Kfv.III.37.866/2015/5.)

⁴⁸ Budapesti Királyi Magyar Pázmány Péter Tudományegyetem Tanulmányi, fegyelmi és leckeépényszabályzat 54–56. o.

2016/1

⁴⁹ Ftv.1. 38. § (2) bek. Korábban a tanulmányi mulasztások és fegyelmi vétségek elhatárolása nem valósult meg, lényegében az előmenetellel összefüggő szabálysértések ugyanazt a büntetést vonták maguk után. Lásd: a régmúltban a már említett Pápai Református Kollégium és a Debreceni Református Kollégium szabályzatait, később pedig a szintén már hivatkozott Budapesti Királyi Magyar Pázmány Péter Tudományegyetem Tanulmányi, fegyelmi és leckeépényszabályzatát. (61–80. §). Utóbbi szabályai-
ból pl. levezethető volt, hogy az óralátogatás, katalógus alkalmazásával mint fegyelmi eszközzel ellenőrizendő, a mulasztás elbocsátást vonhat maga után (51. o.), továbbá a tanulmányi bejegyzések hamisítása nem csupán azzal járt, hogy az illetőt két évre eltanácsolták (és tettét az egyetemi anyakönyvbe bejegyezték, illetve kihirdették), hanem az érintett félét is „elvesztette” (57., 60. o.). Ugyanakkor arra is utal a szabályzathoz fűzött jegyzet, hogy a plágium esetében fegyelmi eljárás nélkül járt el az Egyetemi Tanács, lényegében tanulmányi szankciót alkalmazva (58. o.).

ző esetben az eljáró fegyelmi szervnek kell ügyenként mérlegelni, hogy az adott szabályzati köteleesség megszegése tárgya lehet-e fegyelmi eljárásnak. Bár nem vitásan ezt minden esetben vizsgálni kell, de indokolt lenne itt az egységesítésre törekvés.

Az előzőekhez képest is nehezebben meghatározható, hogy egy intézmény mely hagyománya olyan, amelynek megsértése fegyelmi felelősség tárgya lehet. A hagyomány fogalma hétköznapi értelemben véve közösségekben továbbélő, tudatosan ápolt szokás, ízlés, felfogás, illetve szellemi örökség, de jelenthet valamit, ami régóta általánosan ismert, használt.⁵⁰ A hagyomány értelmezésével első látásra nincs probléma, azonban mélyebbre ásva már komoly dilemmák merülhetnek fel. Tudniillik az sem egyértelmű, hogy mit is kell hagyománynak tekinteni, a tradíciókban a szóbeliség dominál-e, illetve mi az írásbeliség szerepe.⁵¹ Nem csupán a jelen tanulmány terjedelmi korlátai miatt, de érdemben is óvakodnék a filozófia területére tévedni, mindössze arra kívánok utalni, hogy a jogalkotó e körben is olyan köteleességet fogalmazott meg, amelyről nehezen azonosítható annak pontos tartalma, ekként számon kérhetősége is vitatható. Ebből adódik a következő kérdés: mennyiben vizsgálható, hogy egy hallgató az adott hagyománnyal tisztában volt-e, tisztában lehetett-e. Ha nem, akkor azért felelős-e. Egyáltalán a hagyományok tisztelete fegyelmi felelősség körébe vonható-e? Itt utalni kell arra is, hogy ezen hallgatói köteleesség másik oldalaként megjelenik a jog arra, hogy „az oktatók világnézete és értékrendje szerint hallgatott előadások eredményeit ne kényszerítsék rá, tehát attól eltérő véleménnyel is rendelkezessen: nem kényszeríthető és nem készíthető. Joga van továbbá ahhoz, hogy az oktató az ő hallgatói és emberi méltóságát és jogait tiszteletben

tartsa.”⁵² Jelen tanulmány keretein belül csak arra van mód utalni, hogy e törvényi rendelkezés intézményi szintű végrehajtása során rendkívül pontosan kell a belső szabályokat megalkotni.

Végül az előzőekhez hasonlóan a felsőoktatási intézmény fegyelmi eljárásrendjére tartozik annak meghatározása, hogy mi minősül egy intézményen belül az emberi méltóság megsértésének, s az milyen magatartással valósítható meg. Az emberi méltóság fogalma a hatályos magyar jogrendben az Alaptörvényből ered, amely kimondja, hogy az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, illetve, hogy annak megsértésére a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása sem irányulhat.⁵³ Ugyanakkor a kérdés vizsgálatakor nem mellőzhető az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az EU Alapjogi Charta sem. Emellett számos alkotmánybírósági határozat is foglalkozik a kérdéssel.⁵⁴ Mindezekből következően a fegyelmi eljárásokhoz adott a kellő iránymutatás az emberi méltóság megsértése miatt induló ügyekben, azonban ehhez szükséges a kellő szakmai felkészültség, az emberi méltóság nemzetközi és hazai jogszabályi és gyakorlati beágyazottságának ismerete.⁵⁵ Márpedig ma is és a felsőoktatási intézmények esetében is érvényes az a megállapítás, miszerint a fegyelmi hatóságok közül a társas szervezetűk esetében merül fel gyakran a kompetencia hiánya, különösen tételes szabálysértések esetén, amelynek egyik oka, hogy az ügyekben eljáró személyek általában laiku-

⁵⁰ Magyar Értelmező Kéziszótár, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003. 475. o.

⁵¹ Nyíri Kristóf: A hagyomány fogalma a német gondolkodásban. Politikatudományi Szemle, 1994/1. 73–77. o.

http://www.poltudszemle.hu/pdf/1994/1994_1/nyiri.pdf (2016.04.15.), Nyíri Kristóf: A hagyomány filozófiája. T-Twins / Lukács Archívum, Budapest, 1994.

2016/1

⁵² Mezey Barna i.m.

⁵³ Alaptörvény II. cikk, IX. cikk (4) bek.

⁵⁴ Az alkotmány és az Alaptörvény emberi méltóság felfogásának változásával és az Alkotmánybíróság ehhez igazodó gyakorlatával foglalkozik: Deli Gergely – Kukorelli István: Az emberi méltóság alapjoga Magyarországon. Jogtudományi közlöny, 2015/7–8. sz. 337–347. o.

⁵⁵ A kérdés összetettségéhez az előző lábjegyzetben említetten túl két példa: Deli Gergely: Emberi méltóság, történelmi narratívák és a jog. Iustum Aequum Salutare, 2015/1. 41–58. o., ill. az Alaptörvényt e szempontból (is) kritikusan vizsgáló Catherine Dupré: Az emberi méltóság a 2011-es magyar Alaptörvényben. FUNDAMENTUM, 2011/4. sz. 23–36. o.

sok, és az elnök is csak elvétve bír szakképzettséggel.⁵⁶

2. A jelenlegi büntetés hatékonyságának problémái

Ahogy arra már korábban utaltam, a büntetések az elmúlt három évtizedben lényegében nem változtak, leszámítva az Ot. hírhedt, az ország valamennyi felsőoktatási intézményéből kizárást kimondó büntetésének eltörlését.⁵⁷ A jelenleg hatályos törvény lényegében öt büntetést ismer: a megrovást, a szigorú megrovást, a térítési és juttatási szabályzatban meghatározott kedvezmények és juttatások – legfeljebb hat hónap időtartamra szóló – csökkentését, illetőleg megvonását, a tanulmányok folytatásától határozott időre – legfeljebb két félévre – szóló eltiltást, és a felsőoktatási intézményből kizárást.⁵⁸ A büntetések kapcsán mindenekelőtt azok céljának vizsgálata szükséges. Itt abból kell kiindulni, hogy a fegyelmi jog alanya az a (köz)testület, amelynek keretei között érvényre jut (és nem az állami hatalom), és annak alanyai továbbá e szerveződés tagjai is. Ebből adódóan az eljárás célja a közös célok sikerének előmozdítása, jellegét tekintve tehát pozitív, szemben a büntetőjog negatív, a bűnözést leküzdeni vágyó indíttatásával.⁵⁹ Ezzel áll összhangban az a közoktatásban megfogalmazott, de lényegében a felsőoktatásra is átvihető elv, miszerint a fegyelmi eljárás célja kettős: egyfelől a feladatellátáshoz szükséges rend fenntartása érdekében kivizsgálni azokat az ügyeket, ahol vétkes és súlyos kötelességszegés alapos gyanúja merült fel, és ennek bizonyítottsága esetén gondoskodni a megfelelő szankcióról, másfelől

nevelő célzattal is bír annak érdekében, hogy az elkövetőt szembesítse azzal, hogy a jogsértéssel együtt jár a felelősségre vonás.⁶⁰ Azonban a köznevelésben is tetten érhető az a tendencia, amely a szabályszegőkkel szembeni intézményi intézkedések foganatosítását mint a konfliktuskezelés egyik létező módját helyezi előtérbe, azaz felfogásában a szankciót hangsúlyozza, a fegyelmi normákat „kvázi pedagógiai büntetőtörvénykönyvként” alkalmazva.⁶¹ Annak ellenére, hogy a fegyelmi eljárásban a büntetések jellemzően edukatív célúak, nem preventívek, alkalmazásuk jogcíme nem a jogellenesség, hanem a „társaság céljához mért relatív szabályellenesség”.⁶² Bár a büntetőjog erős behatása a fegyelmi jogban korábban is megfigyelhető volt, a büntetések kapcsán is fontos aláhúzni, hogy a fegyelmi jog nem a büntetőjog része, hanem attól minőségileg eltérő, jogi természetét tekintve is különböző szabályösszeség.⁶³ Angyal Pál arra is felhívta a figyelmet, hogy miközben a büntetőjog erőteljesen benyomult a fegyelmi jog területére, azzal párhuzamosan a pedagógiai elvek megjelenésének szükségessége is felmerült a büntetőjogban.⁶⁴ Ehhez a büntetéskiszabás kapcsán Radovics György azt tette hozzá, hogy az egyetemi eljárások során gyakorta jelen van az „opportünizmus”, mivel az eljárás alá vont javulását feltételezve a büntetést gyakorta elengedik.⁶⁵ Áttekintve a fegyelmi büntetések közel egy évszázados elméletét, illetve azt a hatályos szabályozással egybevetve azt mondhatjuk: jelenleg a szankcionáló, az edukatív és a preventív célzat egyaránt megfigyelhető.⁶⁶

A fent írt céljaitak aránya ugyanakkor nem egyenlő, a szankcionálás a legerősebb, emellett a preventív cél is jelen van, de már jóval erőtlenebbül, azonban a nevelő célzat minimálisra zsugorodott. Ugyanis – különösen a felsőoktatási intézmény által szervezett és

⁵⁶ Pokoly Lajos: A fegyelmi ügyek tárgyalása. Magyar Közigazgatás 1935/31–32. 2. o.

⁵⁷ Ot. 34. § (2) bek. c) pont. Az Ot. ezen szigorú szabálya egyébként illeszkedett a fegyelmi büntetések hagyományába, hiszen a Budapesti Tudományegyetem fegyelmi büntetéseinek között is szerepelt „az egyetemről való azonnali elbocsátás (lényegében kizárás)” és „[u]gyanezzel párhuzamosan az ország összes többi tudományos intézetébe való belépéstől eltiltás. Ez a hatóságoknak való bejelentés által biztosítatik (helytartótanács, város, meklye, ha nemes ifjúságról van szó).” Radovics György i.m. 41. o.

⁵⁸ Nftv. 55. § (2) bek.

⁵⁹ Angyal Pált hivatkozva Radovics György i.m. 3. o.

2016/1

⁶⁰ Jásper András i.m. 79. o.

⁶¹ Varga Szabolcs i.m. 184. o.

⁶² Radovics György i.m. 3. o.

⁶³ Angyal Pál, 1933, 13. o.

⁶⁴ Angyal Pál, 1934, 47. o.

⁶⁵ Radovics György i.m. 3. o.

⁶⁶ Már a harmincas években utalt Angyal a fegyelmi büntetések ez irányú továbbfejlődésére. (Angyal Pál, 1934, 47–50. o.).

lebonyolított felvételi eljárás megszüntetésével, és a felvételi eljárás díjmentessé tételével – egyes büntetésfajták visszatartó ereje meggyengült, míg a mérlegelés körébe eső tételek esetében lényegében olyan szűk a törvény által biztosított mozgástér, hogy a fokozatosság elve nem érvényesül. Ahhoz nem kell különösebb magyarázat, hogy a megrovás és a szigorú megrovás között érdemi különbség nincs, a hallgató számára e büntetések hátrányt valójában nem okoznak, így csak a legkisebb súlyú vétségek szankcionálására alkalmasak. A térítési és juttatási szabályzatban meghatározott kedvezmények és juttatások meghatározott időtartamra szóló csökkentése már kellő súlyú büntetés lehet, azonban annak alkalmazását a szociális támogatások tekintetében a törvény kizárja,⁶⁷ így a tanulmányi, közéleti, esetleg köztársasági ösztöndíj megvonása jöhet szóba. Korántsem biztos, hogy ezek bármelyikében részesül a hallgató. Ráadásul utóbbi kivétellel ezen ösztöndíjak megállapítása szemeszterenként történik, egy tanulmányi félév pedig öt hónap, így a törvényben meghatározott maximális időtartam nem csupán kevés, de összhangban sem áll a juttatás folyósításának ütemével. Így célszerű lenne az időtartamot legalább a kétszeresére felemelni, lehetővé téve a rugalmasabb büntetéskiszabást. Hasonlóan szűk a tanulmányoktól eltiltás kerete is. Ráadásul számos képzésben a féléves eltiltás a tárgyak egymásra épülése miatt a gyakorlatban egyéves csúszást okoz. A korábbi szabályozás⁶⁸ az adott ügyben mérlegeléssel meghozott döntésre bízta az időtartam meghatározását. Ennek visszaállítása – épp az egységesség jegyében – nem lenne célszerű, azonban az eltiltás időtartamának legfeljebb négy félévben meghatározása az egymáshoz hasonló, de valamelyest eltérő ügyekben differenciáltabb, mégis kellő szigorúságú büntetést tenne lehetővé.

A legnagyobb gondot álláspontom szerint továbbra is a kizárás visszatartó erejének csökkenése okozza. Elvben ez a legsúlyosabb büntetés, gyakorlatilag kevesebb hátránnyal járhat, mint azok, amelyeket a jogal-

kotó kisebb súlyúnak szánt. A hallgató ugyanis szabadon nyújthat be felvételi kérelmet, s minthogy a döntést érdemben nem az intézmény hozza meg, hanem a jelentkezők rangsorolása keretében a felsőoktatási információs rendszer működéséért felelős szerv a besorolási döntés útján,⁶⁹ az intézménynek még arra sincs lehetősége, hogy a frissen kizárt hallgató felvételét megakadályozza. Ráadásul – az érintett hallgató számára szerencsés esetben – ha a kizáró határozat a tanév végén válik végrehajthatóvá,⁷⁰ akkor az időközben lezajlott felvételi eljárás eredményeképpen az elmarasztalt hallgató szeptemberben máris beiratkozhat, a korábban, a kizárással megszüntetett jogviszonya keretében szerzett kreditjei kötelező elismerésének⁷¹ köszönhetően megszakítás nélkül ott folytathatja tanulmányait, ahol abbahagyta. Sőt, ha a hallgató egyben hallgatói önkormányzati tisztségviselő is volt, annak sincs akadálya, hogy e megbízatását újra, azonnal elnyerje. E lehetőség biztosítása mellett még az sem hozható fel érvként, hogy a hallgatók ennek ismeretében döntenek a tisztújítás során, hiszen az adatvédelmi rendelkezések szerint a fegyelmi eljárás adatait az intézmény nem publikálhatja.⁷² Ezzel lényegében a kizárt személyt kevesebb hátrány éri, mint a tanulmányaitól eltiltott, vagy juttatásmegvonással sújtott hallgatót. Ezért szükséges lenne megteremteni annak lehetőségét, hogy az intézmény a kizárást kimondó határozatban a fegyelmi büntetés időbeli hatályáról is rendelkezhessen. Azaz kimondhassa, hogy mi az az időtartam, amely alatt a hallgató a büntetést kiszabó felsőoktatási intézménnyel újabb hallgatói jogviszonyt érvényes felvételi határozat alapján sem létesíthet. Egy ilyen szabályozás esetén nyilvánvalóan a jogalkotó feladata és felelőssége, hogy e vitathatatlanul komoly következményekkel járó büntetésnek milyen kereteket állapít meg. Ennek során elő kellene írni, hogy az időtartam meghatározása a fegyelmi eljárás tárgyává tett cse-

⁶⁷ Nftv. 55. § (3) bek.

⁶⁸ Ot. 34. § (3) bek. b) pont, Ftv.1. 39. § (1) bek. c) pont

2016/1

⁶⁹ Nftv. 39. § (5) bek. a felsőoktatási információs rendszer működéséért felelős szerv jelenleg az Oktatási Hivatal [az Oktatási Hivatalról szóló 121/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet 3. § d) pont].

⁷⁰ Nftv. 57. § (7) bek.

⁷¹ Nftv. 49. § (5) bek.

⁷² Nftv. 3. melléklet I/B. 1. bg) és 4. pont

lekmény súlyának figyelembevételével, a szándékosság és gondatlanság körülményeinek mérlegelésével történhet, egyúttal rögzíteni kellene ezen időtartam felső korlátját is. Természetesen ez esetben is felmerül, hogy az intézménytől független felvételi eljárásban miként van mód e döntés figyelembe vételére. Minthogy a felsőoktatási információs rendszer (a felsőoktatással kapcsolatos állami hatáskörök gyakorlásához, a nemzetgazdasági szintű tervezéshez, továbbá a felsőoktatásban részt vevők jogainak gyakorlásához és kötelezettségeinek teljesítéséhez szükséges adatokat központi nyilvántartás) a hallgatók fegyelmi adatait nem tartalmazza,⁷³ az azt vezető szervnek (jelenleg az Oktatási Hivatal) nincs hivatalos tudomása arról, ha egy hallgatót kizárás fegyelmi büntetéssel sújtottak. A személyes adatok védelmének elvére tekintettel ez így helyes is. Ezért egy ilyen büntetés az előzőekben írt javaslat szerint a felvételi döntésre is kihatna, e körülmény fennállásáról a felsőoktatási intézménynek csak a kizárt hallgatónak a kizárt intézménybe történő besorolása esetén kellene értesíteni a felsőoktatási információs rendszer működtetéséért felelős szervet, amely erre tekintettel az érintett intézmény vonatkozásában e döntését visszavonná. Szintén a javasolt módosítás súlyos következményeihez igazodóan célszerű lenne rögzíteni annak lehetőségét is, hogy az intézmény a hallgatót mentesítse e büntetés hatálya alól. Ez bekövetkezhetne akár úgy, hogy a döntéshozó a fegyelmi vétség összes körülményeit mérlegelve már magában a határozatban megjelöl egy időtartamot (így a mentesülés akkor áll be, amikor az eltelik), vagy ennek hiányában a felsőoktatási intézmény szabályzatában meghatározott módon és eljárásrendben is sor kerülhetne a mentesítésre.

3. Az elévülés és a hallgatói jogviszony „újraéledése”

Az elévülés látszólag megfelelően és egyértelműen szabályozott a törvényben. Valójában azonban az objektív elévülési határidő a korábbi rendelkezésekhez⁷⁴ képest aránytala-

nul rövid, a szabályok nem térnek ki a mulasztásban megnyilvánuló fegyelmi vétség elévülésére, és nem kezelik azt a helyzetet sem, amikor a hallgató akár új felvételi eljárásban, akár alapszakról mesterszakra átmenve létesít újabb jogviszonyt. A hatályos rendelkezés ugyanis annyit mond, hogy nem lehet fegyelmi eljárást indítani, ha a fegyelmi vétségről való tudomásszerzés (tehát amikor az eljárásra okot adó körülmény a fegyelmi eljárás megindítására jogosult tudomására jutott) óta egy hónap, illetőleg a vétség elkövetése óta öt hónap már eltelt.⁷⁵ Egyes fegyelmi vétségek természete olyan, hogy csak hosszabb idő elteltével derül rájuk fény, más cselekmények esetében az oktatás tanévek szerint ütemezett ciklusossága is az eredeti, egyéves elévülési idő visszaállítását indokolja. Ez az elévülési idő egyébként – szemben például az ügyvédi fegyelmi szabályokkal – önálló alakzat, tehát független a cselekmény által más jogszabályban megvalósított tényállás elévülésétől, azaz akkor is bekövetkezik, ha pl. az azonos tényálláson alapuló bűncselekmény nem évült még el.⁷⁶

Külön kérdés, hogy a mulasztásban megnyilvánuló fegyelmi vétség mikor évül el. Mint-hogy e körben a törvény hallgat, ha az intézményi szabályozás eltérően nem rendelkezik, álláspontom szerint az elévülés mindaddig el sem kezdődik, amíg a mulasztás állapota fennáll. Az nem igényel különösebb magyarázatot, hogy fegyelmi vétség nem csupán tevőlegesen, de mulasztással is megvalósítható. Önmagában valamely Nftv.-ben felsorolt vagy intézményi szabályzati kötelezettség elmulasztása – ellenkező rendelkezés hiányában – megvalósítja a köteleességsze-

Ftv.2. 70. § (4) bekezdés súlyosan hibás, mindössze három hónapos objektív elévülési határidőt kimondó szabályához képest előrelépés volt.

⁷³ Nftv. 55. § (4) bek.

⁷⁴ Az ügyvédi fegyelmi felelősség esetében, ha a fegyelmi vétség bűncselekményt is megvalósít, ez utóbbi elévüléséig a fegyelmi vétség sem évül el. (Fekete Tamás i.m. 497. o.) Nem csupán ebben érhető tetten a fegyelmi és a büntetőjogi elévülés különbsége. Egyes szerzők a büntetőjogi elévülést alapjaiban kérdőjelezzik meg. A büntetőjogi elévüléssel kapcsolatos rövid összefoglalásra lásd: Kőhalmi László: A büntetőjog alapproblémái. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Gazdasági Büntetőjogi Kutatóintézet, Pécs, 2012. 14–15. o.

⁷⁵ Nftv. 19. § (1) bek., 3. melléklet II/C. pont

⁷⁴ Ot. 35. § (2) bek., Ftv.1. 39. § (3) bek. Az igazsághoz hozzátartozik, hogy a jelenlegi szabályozás az 2016/1

gést, ily módon fegyelmi vétség lehet. Az, hogy a mulasztás meddig áll fenn, ugyancsak nem kétséges: ahogy arra a Kúria a már hivatkozott ítéletében is rámutatott, valamely „kötelezettség elmulasztása folyamatos jogsértésnek minősül”, ezáltal a törvényben foglalt objektív elévülési határidő kezdete az az időpont, amíg az elmulasztott cselekményt a hallgató nem pótolja.⁷⁷ A szubjektív határidő akkor kezdődik, amikor a fegyelmi eljárás elrendelésére jogosult a mulasztás tényéről tudomást szerez. A mulasztásban megnyilvánuló vétségek esetében nem kizárt, hogy a két határidő kezdő időpontja egybeesik. Minthogy a törvény nem szab határt annak, hogy egy mulasztás meddig valósít meg fegyelmi vétséget, ez adott esetben hosszabb ideig is fennállhat, mint az elévülési határidő. Ennek korlátozására azonban kizárólag a jogszabályi vagy annak felhatalmazása alapján az intézményi szabályozásban lenne mód, a jogalkalmazók (sem a hallgató, sem az intézmény fegyelmi szerve) nincs arra feljogosítva, hogy maga keresen korlátozó elveket, ugyanis kizárólag önkényesen és ezáltal vitathatóan kiválasztott szempontok alapján lehetne eltérő megállapításra jutni. Ez pedig végső soron ahhoz vezethetne, hogy a mulasztás felső korlátja nulla, azaz a jogalkalmazó, ellentétesen a jogalkotói szándékkal, a fegyelmi vétség egyik nemét kizárja. Mindezek alapján a fegyelmi eljárás alá vont hallgató mindaddig, amíg nem pótolja az elmulasztott kötelezettséget, a mulasztás állapotában van, tehát a fegyelmi vétség tényállása fennáll, éppen ezért elévülésről sem beszélhetünk. Megfontolható azonban egy olyan szabály, amely egyrészt explicit kimondja, hogy a mulasztásban megnyilvánuló vétség elévülése mindaddig nem kezdődik meg, amíg a cselekményt a mulasztó nem pótolja, azonban a cselekmény esedékességének (azaz még mu-

lasztás nélkül való teljesítésének) napjától számított meghatározott idő (ami mindenképpen hosszabb, mint az elévülés objektív határideje, ellenkező esetben fogalmilag mulasztásról sem lehet majd beszélni) elteltével már nem indítható fegyelmi eljárás.

A törvény arra sem ad választ, hogy milyen eljárás követendő akkor, ha a fegyelmi vétség elkövetése után a hallgatói jogviszony megszűnt, majd ugyanazon felsőoktatási intézményben a hallgató beiratkozással újabb hallgatói jogviszonyt létesített az elévülési időn belül, vagy épp az elévülés határidejével megegyező időtartam elteltét követően. Praktikusan ezzel – utalva a kizárás fegyelmi büntetés kapcsán is írtakra – a hallgató lehetőséget kap az elévülési szabályok kikerülésére. Mindez áthidalható lenne azzal, ha az elévülés idejébe nem számítana bele az az idő, amely a hallgatói jogviszony megszűnése és újbóli létesítése között telt el. Némileg hasonló a helyzet akkor, amikor a fegyelmi eljárás megszüntetésére azért kerül sor, mert a hallgató hallgatói jogviszonya megszűnt, azonban a hallgató utóbb újból jogviszonyt létesít az intézménnyel. Itt a hallgató azzal a lehetőséggel is élhet, hogy felvételi jelentkezés benyújtását követően egyoldalúan megszünteti jogviszonyát, ezzel mintegy kikényszerítve a fegyelmi eljárás megszüntetését, majd a felvételi eljárás eredményeképp létesített új jogviszonyában már nem kell tartania a fegyelmi felelősségre vonástól. Ezért megfontolandó annak biztosítása, hogy az intézmény a fegyelmi eljárást a jogviszony létesítésétől számított rövid időn belül újakezdhesse. Természetesen e szabályt is célszerű az elévülés korlátozó jellegével összhangba hozni, kimondva, hogy nincs helye a fegyelmi eljárás újakezdésének, ha a hallgatói jogviszony megszűnése óta egy év/tizenkét hónap eltelt.

4. Az eljárás felfüggesztése lehetőségének törvényi szintű rögzítése

A korábbi szabályozások tartalmazták azt a szabályt, hogy ha a fegyelmi eljárás alá vont személy ellen ugyanabban az ügyben büntetőeljárás folyik, annak jogerős befejezéséig a

⁷⁷ Kúria Kfv.III.37.866/2015/5. ítélete. Ügyvédi fegyelmi vétség elévülésénél ugyanez a megállapítás irányadó. (Fekete Tamás i.m. 498. o.). Ugyanerre hoz példát a szabálysértési, illetőleg a büntetőjog területéről Matúz György: Az idő a jogban avagy Határidők, határnapok, elévülés. NOVORG Kiadó, Budapest, 1997. 69. o. Az elévülés fogalmi heterogenitására lásd: Pusztahelyi Réka: A magánjogi elévülés. Novotni alapítvány, Miskolc, 2015. 78–79. o.

fegyelmi eljárást fel kell függeszteni.⁷⁸ A büntetőeljárásra tekintettel történő felfüggesztés – akár lehetőség szintjén szabályozott mivoltának – hiánya gyakorlatilag ellehetetleníti a fegyelmi eljárást a legsúlyosabb ügyekben. Az intézmény előtt két lehetőség áll ugyanis. Egy olyan ügyben folytat le – rövid idő alatt (másodfokon legfeljebb hatvan napon belül) fegyelmi eljárást, amelyben a tényállás megállapítása a nyomozóhatóság, a vádhatóság, majd a büntetőbíróság akár többéves eljárásának eredménye. Így adott esetben az igazságszolgáltatással ellentétes megállapításra juthat, amely különösen akkor sajátos, ha a fegyelmi vétség alapjául szolgáló tényállás olyan elemének hiányára alapítja – felmentő – döntését, amelynek fennállását végül a bíróság megállapítja, és abból a terhelt bűnösségét levezeti. A másik – észszerű – lehetőség a fegyelmi eljárás felfüggesztése. Ugyanakkor e körben arra is szükséges utalni, hogy akár épp az eljárás felfüggesztése teheti okafogyottá a fegyelmi eljárást, ha a másik eljárás elhúzódik, épp ezért, ha ezzel él a fegyelmi szerv, fokozott gondossággal kell eljárnia.⁷⁹

A felfüggesztésre jelenleg is csak akkor kerülhet sor, ha azt az intézményi szabályozás megalapozza. Kérdés azonban, hogy törvényi rendelkezés nélkül van-e mód erre. Mindenképpen tisztább helyzetet teremtené, ha a törvény explicit rögzítené – e körben a korábbi jogszabályokon túlmutatva –, hogy ha a fegyelmi vétség alapját képező cselekmény miatt nem csupán büntető-, hanem akár szabálysértési eljárás indult, vagy a fegyelmi eljárás elrendelésére jogosult ilyen eljárást kezdeményezett, a fegyelmi eljárást ezek jogerős befejezéséig fel lehet függeszteni. E körben azt is rendezni kell, hogy a felfüg-

gesztés időtartama alatt mi a hallgatói jogviszony státusza. Megfontolandó ilyen esetekre a jogviszony szünetelésének elrendelése, azonban ekkor arra is ügyelni kell, hogy az alapeljárás elhúzódása súlyosan méltánytalan és hátrányos lehet a hallgató számára.

A fentiekén túl, a pl. az ügyvédi fegyelmi ügyekben is megjelenő probléma,⁸⁰ ti. miként szerez tudomást a fegyelmi szerv a büntető- vagy szabálysértési eljárás indulásáról, illetve befejeződéséről, a felsőoktatási intézmények esetében még erőteljesebb, hiszen a hatóság vagy bíróság általában az intézményt nem értesíti (sem az eljárás megindulásáról, sem egy esetleges elmarasztaló döntésről). Így a hallgatóra hárul a bejelentési kötelezettség, amelynek – különösen egy eljárásindító aktus esetén – megvalósulása több mint kérdéses.

5. A jogorvoslat eltérő szabályainak szükségessége a másodfokú fegyelmi eljárásban

A korábbi rendelkezések tartalmazták a fegyelmi határozattal szembeni jogorvoslat lehetőségét, a jelenleg hatályos törvény viszont külön előírást nem tartalmaz, ezért ezen döntések esetében is az Nftv. általános szabályai az irányadók.⁸¹ Azonban az intézményen belüli jogorvoslat szabályait a jogalkotó alapvetően a közigazgatásihoz hasonló intézményi eljárásokhoz igazítva alakította ki. A felsőoktatási jogorvoslat habár önálló alakzat, dogmatikájában alapvetően támaszkodik a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezésire. Sőt a másodfokú eljárásban a tényállás tisztázására, a határidők számítására, az igazolásra, a határozat alakjára, tartalmára és közlésére, a döntés kérelemre vagy hivatalból történő kijavítására, kicserélésére, kiegészítésére, módosítására vagy visszavonására a Ket. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.⁸² Azonban a közigazgatási eljárás és a fegyelmi eljárás jellegét tekintve több ponton lényegesen eltér. A Ket. ugyanis a tényállás tisztázáshoz – ha

⁷⁸ Ftv.1 41. § (1) bek., Ftv.2. 71. § (3) bek.

⁷⁹ Fekete Tamás i.m. 535. o., A közszolgálati fegyelmi felelősség kapcsán mutatott rá a jogirodalom, hogy a mind a joggyakorlat, mind a jogalkotás sokáig bizonytalan volt a fegyelmi és a büntetőeljárások egymáshoz való viszonyát illetően: némelykor a büntetőjogi felelősség megállapítása fegyelmi felelősségre vonást eredményezett (lásd: 1871. évi XVIII. tc.), máskor a két típus egymástól függetlenedett (1886. évi XXII. tc.). Veszprémi Bernadett: Felelősség a közszolgálatban. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012. 81. o.

⁸⁰ Fekete Tamás i.m. 535–537. o.

⁸¹ Nftv. 57–58. §

⁸² Nftv. 57. § (6) bek.

ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok – bizonyítási eljárás lefolytatását írja elő, amely során felhasználható bármilyen, a tényállás tisztázásának megkönnyítésére alkalmas bizonyíték, különösen: az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanúvallomás, a szemléről készült jegyzőkönyv, a szakértői vélemény, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv és a tárgyi bizonyíték. Ezek közül a hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt.⁸³ A Ket. biztosítja az ügyfél számára, hogy az eljárás során nyilatkozatot tegyen, vagy a nyilatkozattételt megtagadja, a hatóság számára pedig annak lehetőségét, hogy ha a tényállás tisztázása azt szükségessé teszi, az ügyfelet nyilatkozattételre hívja fel.⁸⁴ Ebből következően a felsőoktatási intézmények másodfokú eljárásában a személyes meghallgatás kivételes, és a hallgatót külön nyilatkozattételre sem kell szükségképpen felhívni. Ezzel szemben a fegyelmi eljárásban a törvény tárgyalást ír elő. A tárgyalás kontradiktórus jellegéből adódóan a hallgató számára a személyes nyilatkozattétel lehetőségét biztosítani kell. A tárgyalás alapvető szerepe és célja valamennyi (polgári, büntető) eljárásban lényegében azonos. Az eljárások legfontosabb eleméről van szó, amelyben – polgári perben – a tényállás felderítése, a bizonyítás felvétele érdekében érvényesül a szóbeliség és a közvetlenség elve.⁸⁵ A büntetőeljárásban az összes alapelv együttesen és maradéktalanul a tárgyaláson érvényesül, megvalósítva az igazságszolgáltatást.⁸⁶ A tárgyalás jelentősége nem csupán jogelméleti és elvi szempontból kimagasló. „[N]em is annyira a tudomány materiális oldaláról tisztázatlanok vagy problematikusak a tényállások”,⁸⁷ inkább a bizonyíthatóság kérdése jelent nehézséget, ilyen

esetekben pedig a szóbeli tisztázás a tárgyalás garanciális elemeivel kiegészülve nélkülözhetetlen. Éppen ezért az Nftv. jelenlegi jogorvoslati rendelkezései nem kellően felelnek meg a másodfokú fegyelmi eljárás szabályaival szemben támasztható követelményeknek. Természetesen az összeférhetetlenségi szabályok,⁸⁸ valamint a Ket. általános másodfokú eljárásban irányadó szabályai⁸⁹ a fegyelmi eljárás során is értelemszerűen alkalmazhatóak lennének.

Az általános hallgatói ügyekben az eljárás vagy a hallgató kérelmére indul, vagy pedig azt az elsőfokú döntéshozó indítja hivatalból. Következésképpen az eljárásban nincs ellenérdekű fél, csak az ügyfél pozíciójában helyet foglaló hallgató, így a közigazgatási eljárással analóg módon a jogorvoslat joga is csak a hallgatót illeti meg. Ezzel szemben a fegyelmi eljárás elrendelése és lefolytatása elválhat egymástól, nem kizárt, hogy az elrendelő és a lefolytató szerv (vagy annak felettese) között ellentét áll fenn (pl. rektor az elrendelő és a dékánhoz tartozik a fegyelmi szerv). Ha ilyenkor a fegyelmi szerv a fegyelmi eljárást alaptalanul megszünteti, vagy okszerűtlenül enyhe büntetést szab ki, az elrendelőnek nincs lehetősége a fegyelmi felelősségre vonás szabályos eljárásban történő kikényszerítésére. Ezért fegyelmi eljárásban – a vádhatóság mintájára – biztosítani kellene a fellebbezést az elrendelő számára is.

Ugyancsak nem illeszkedik a fegyelmi eljárás dogmatikájába a másodfokú határozatok Nftv.-ben rögzített jelenlegi köre. A szerint ugyanis a jogorvoslati kérelem tárgyában a felsőoktatási intézmény a következő határozatokat hozhatja:

- a) a kérelmet elutasítja,
- b) a döntés elmulasztóját döntéshozatalra utasítja,
- c) a döntést megváltoztatja,
- d) a döntést megsemmisíti, és a döntéshozót új eljárás lefolytatására utasítja.⁹⁰

⁸³ Ket. 50. § (1), (4)–(5) bek.

⁸⁴ Ket. 51. § (1)–(2) bek.

⁸⁵ Kiss Daisy: A polgári per titkai. Kérdések és válaszok a Polgári perrendtartás Általános Részéből. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014. 539. o.

⁸⁶ Herke Csongor – Fenyvesi Csaba – Tremmel Flórián: A büntető eljárásjog elmélete. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2012. 269. o., Belovics Ervin: Az elsőfokú bírósági tárgyalás, in: Belovics Ervin – Tóth Mihály: Büntető eljárásjog. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2015. 353. o.

⁸⁷ Mezey Barna i.m.

2016/1

⁸⁸ Nftv. 57. § (4) bek.

⁸⁹ Nftv. 57. § (6) bek.

⁹⁰ Nftv. 57. § (5) bek.

Fegyelmi eljárás esetében a döntéshozatalra utasítás fel sem merül, a kérelem elutasítása tartalmilag helybenhagyás, a megsemmisítés pedig nem csupán új eljárásra utasítással, hanem az eljárás megszüntetésével is együtt járhat. Így tehát a másodfokú fegyelmi eljárásban helyesen a következő határozatok meghozatalának lehetőségét kellene előírni:

- a) az elsőfokú fegyelmi határozat helybenhagyása,
- b) az elsőfokú fegyelmi határozat megváltoztatása,
- c) az elsőfokú fegyelmi határozat megsemmisítése a döntéshozót új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítása vagy az eljárás megszüntetése mellett.

Ha a jogalkotó biztosítja a fegyelmi eljárás elrendelője számára is a fellebbezést, indokolt, hogy a büntetés súlyosítására csak ez esetben legyen lehetőség, azaz a megváltoztató másodfokú határozat meghozatala során az elsőfokú fegyelmi határozatban megállapított büntetésnél szigorúbb büntetés csak a fegyelmi eljárás elrendelője által benyújtott fellebbezés alapján legyen kiszabható. A már korábban említett edukatív célzattal mindenképpen ez állna összhangban. Ha pedig e személy azért fellebbezett, mert az elsőfokú fegyelmi határozat az eljárást megszüntette, akkor, ha a fellebbezése alapos, értelemszerűen az eljárás lefolytatására és új, érdemi határozat meghozatalára lehetne az elsőfokú szervet utasítani.

Az Nftv. generális szabályként rögzíti – és ez a fegyelmi eljárásban is indokolt lehet –, hogy a másodfokú döntés a közléssel jogerős és végrehajtható, kivéve, ha a hallgató a bírósági felülvizsgálatát kérte.⁹¹ Azonban egyes ügyek súlyára tekintettel célszerű lenne megteremteni a másodfokú döntés előzetes végrehajthatóvá nyilvánítását. Minthogy a hallgató a másodfokú fegyelmi határozat bírósági felülvizsgálatát is kérheti közigazgatási perek szabályai szerint, így a végrehajtás felfüggesztése nem automatikus lenne, hanem a bíróság mérlegelésén alapulhatna.⁹² Ezért a törvényben a másodfokú fegyelmi határozat

kötelező elemeként elő kellene írni a végrehajtás felfüggesztésének kérelmezésére fennálló jogról kioktatás kötelezettségét, hiszen a bíróság a Pp. rendelkezései alapján kizárólag kérelemre és nem hivatalból határoz e kérdésben, valamennyi, a közigazgatási perek szabályozási logikájával összhangban álló körülmény, így különösen a végrehajtás elmaradásának következményei, illetve az eredeti állapot helyreállíthatóságának mérlegelésével.⁹³

6. Következtetések

Amint azt a fentiekben bemutattam, a fegyelmi felelősség és fegyelmi eljárás évszázados hagyományokra tekint vissza a magyar felsőoktatási jogtörténetben. Látható, hogy bizonyos elvek nem változtak, és az is szembeűnő, hogy ez azon kivételes területek egyike, ahol az állam még valóban komolyan veszi a felsőoktatási intézmények autonómiáját, azon belül is annak önszabályozó elemét. Ez egyfelől dicséretes, másfelől viszont az ezt szolgáló keretszabályozás megalkotása során több kritikus szempontot is figyelembe kellett volna, illetve a jövő jogalkotása során figyelembe kellene venni. Az egyik ilyen szempont, hogy a fegyelmi felelősség és a fegyelmi eljárás alapvető elvei és szabályai lehetőleg egységesek legyenek. Ehhez az autonómiát tisztelő, de világos és határozott keretszabályozás szükséges, két lényeges szempontot is figyelembe véve. Egyrészt a fegyelmi eljárás már önmagában is súlyos következmény egy hallgató számára, ha pedig jogerős büntetéssel ér véget, akár hosszú távú hatásokkal is járhat. Másrészt felnőtt, nagykorú személyekről van szó, akiknek meg kell tanulniuk tetteik következményeivel számolni, azokért felelősséget vállalni, az intézmények számára pedig biztosítani kell, hogy a szabályok betartása akár szigorú büntetések kilátásba helyezésével is kikényszeríthető legyen. A keretszabályozás lényege a hallgatói és az intézményi érdekek ényes egyensúlyának biztosítása.

⁹¹ Nftv. 57. § (7) bek.

⁹² Lásd: a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 332. § (2a)–(3) bek. 2016/1

⁹³ Németh János – Kiss Daisy (szerk.): A Polgári perrendtartás magyarázata. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomsgazdálkodó Kft., Budapest, 2010. 1993–1994. o.

A fenti célokat csak egy átgondolt, minden eshetőségre felkészült, pontos szabályozás tudja szolgálni. A jelenlegi – a feltehetően a tervezett, de el nem készült kormányrendelet miatt – elnagyolt szabályozás erre nem alkalmas, az pedig, hogy a részletszabályokat rögzíteni hivatott normaszöveg lassan fél évtizede várat magára, nem sok jóval kecsegtet.

IRODALOM

A Budapesti Királyi Magyar Pázmány Péter Tudományegyetem Tanulmányi, fegyelmi és leckekepényszabályzata. Ismeretlen szerző jegyzetével. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1931.

Angyal Pál: Az egyetemi bíróság előtt tárgyalt büntetőperek. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1934.

Angyal Pál: Az egyetemi büntető jurisdictio. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1933.

Belovics Ervin: Az elsőfokú bírósági tárgyalás, in: Belovics Ervin – Tóth Mihály: Büntető eljárásjog. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2015.

Bisztriczki László – Kántás Péter: A szabálysértési törvény magyarázata. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014.

Catherine Dupré: Az emberi méltóság a 2011-es magyar Alaptörvényben. FUNDAMENTUM, 2011/4. sz.

Deli Gergely – Kukorelli István: Az emberi méltóság alapjoga Magyarországon. Jogtudományi közlöny, 2015/7–8. sz.

Deli Gergely: Emberi méltóság, történelmi narratívák és a jog. Iustum Aequum Salutare, 2015/1.

Deli Petra Eszter: A polgári jog térnyerése: a munkavállaló felelősségénél nyugvó felelőssége az új Munka Törvénykönyvében, in: Csehi Zoltán –

Raffai Katalin (szerk.): Állam és magánjog. Pázmány Press, Budapest, 2014.

Fekete Tamás: Az ügyvéd fegyelmi felelőssége, in: Kiss Daisy (szerk.): Az ügyvédek nagy kézikönyve. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomsgyártó Kft., Budapest, 2010.

Fülöp György: A középiskolai fegyelmi eljárások szabályozástörténetének vázlat. Studia Iurisprudientiae Doctorandorum Miskolciensium, Tomus: 12, 2013.

Herke Csongor – Fenyvesi Csaba – Tremmel Flórián: A büntető eljárásjog elmélete. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2012.

Jásper András: A tanulóval szemben indítható fegyelmi eljárás főbb szabályai, in: Bíró Kata (szerk.): Agresszió az iskolában – és a jog? Jogismeret Alapítvány, 2008.

Kardos József (szerk.): A magyar felsőoktatás évszázadai. Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., Budapest, 2000.

Karsai Krisztina (szerk.): Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz. Complex Kiadó, Budapest, 2013.

Kazuska Melinda: A tanulók kötelezettségei és a fegyelmi eljárás szabályai Magyarországon. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXX/1. (2012)

Kézdi György: Fegyelmi eljárások a felsőoktatásban 1956–1990. Magyar felsőoktatás, 2000/8.

Kiss Daisy: A polgári per titkai. Kérdések és válaszok a Polgári perrendtartás Általános Részéből. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014. 539. o.

Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon. Budapest, 2011.

Kornis Gyula (szerk.): Az 1777-iki Ratio Educationis. Pedagógiai Könyvtár, Kath. Középiskolai Tanáregyesület, 1913.

Kőhalmi László: *A büntetőjog alapproblémái*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Gazdasági Büntetőjogi Kutatóintézet, Pécs, 2012.

Kun Attila: *A munkavállaló kártérítési felelőssége*, in: Gyulavári Tamás (szerk.): *Munkajog*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014.

Lábady Tamás: *A deliktuális felelősség fontosabb változásai*, in: Vékás Lajos – Vörös Imre (szerk.): *Tanulmányok az új Polgári Törvénykönyvről*. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2014.

Magyar Értelmező Kéziszótár, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003.

Matúz György: *Az idő a jogban avagy Határidők, határnapok, elévülés*. NOVORG Kiadó, Budapest, 1997.

Meghekkelte a Neptunt egy miskolci egyetemista, INDEX, 2016. április 14.

(http://index.hu/tech/2016/04/14/meghekkelte_a_neptunt_egy_miskolci_egyetemista/ 2016.04.15.)

Mezey Barna: *A tudományetikai felelősség kérdései a magyar felsőoktatásban. Az egyetemi és a tudományos élet etikai szabályozása – az egyetemi kódexek*. Magyar Tudomány, 2014/6. sz.

(<http://www.matud.iif.hu/2014/06/04.htm> 2016.04.15.)

Németh János – Kiss Daisy (szerk.): *A Polgári perrendtartás magyarázata*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2010.

Nyíri Kristóf: *A hagyomány filozófiája*. T-Twins / Lukács Archívum, Budapest, 1994.

Nyíri Kristóf: *A hagyomány fogalma a német gondolkodásban*. Politikatudományi Szemle, 1994/1.

http://www.poltudszemle.hu/pdf/1994/1994_1/nyiri.pdf (2016.04.15.)

Pajkossy Gábor: *Dicstelen lapok karunk történetéből*. 2000 Irodalmi és társadalmi havi lap, 2014/2. sz.

(<http://ketezer.hu/2014/02/dicstelen-lapok-karunk-tortenetebol/> 2016.04.15.)

Pokoly Lajos: *A fegyelmi ügyek tárgyalása*. Magyar Közigazgatás 1935/31–32.

Pusztabelyi Réka: *A magánjogi elévülés*. Novotni alapítvány, Miskolc, 2015.

Radovics György: *Egy elfelejtett egyetemi csomó (Perczel Sándor, Sommsich Pál és társainak ügye 1826–27.) Különlenyomat a Szemináriumi Dolgozatok 1941–1942. évi kötetéből*. Budapest, 1942.

Rigó Kinga Viktória: *Adalékok az egyetemi bíráskodás történetéhez – különös tekintettel a magyar egyetem alapszabályaiban foglaltakra*. Jogtörténeti szemle, 2011/2.

Rigó Kinga Viktória: *Kuppis Anna fegyelmi ügyének ürügyén*. Jogtörténeti szemle, 2013/1.

Szögi László (szerk.): *Hat évszázad magyar egyetemei és főiskolái*. Művelődési és Köznevelési Minisztérium, 1994.

Szögi László: *Régi magyar egyetemek emlékezete (1367–1777)*. Eötvös Loránd Tudományegyetem Budapest, 1995.

Szűdi János (szerk.): *Az oktatás nagy kézikönyve*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2006.

Varga Szabolcs: *Az iskolai konfliktusok kezelésének létező és lehetséges módszerei, eljárásai – különös tekintettel a jogvédelem, jogorvoslat, jogérvényesítés gyermekjogi szintű követelményeire*, in: Bíró Endre (szerk.): *Jogágazat születik... A gyermeki jogokról és érvényesülésükről Magyarországon*. Jogismeret Alapítvány, 2010.

Veszprémi Bernadett: *Felelősség a közszolgálatban*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012.

Solymosi Veronika, jogtanácsos

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény rendeleti szabályozási indexe

Bevezető

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény¹ megalkotása - a bevezető rendelkezés értelmében - az Alaptörvényben meghatározott önkormányzati jogok kiteljesítése, a helyi önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtése, a nemzeti együttműködés erősítése, a települések öfenntartási képességének elősegítése, valamint a helyi közösség öngondoskodásra való képességének erősítése érdekében történt. Az Országgyűlés a törvénykezés során mindenekelőtt figyelembe kívánta venni a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelveket, illetve eleget kívánt tenni az Alaptörvényben előírt felhatalmazásnak.

Azt vizsgáljuk, milyen módon és tárgykörben biztosítja az Mötv. az önálló szabályozás érvényesülését.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája² a helyi önkormányzás fogalma alatt rendeli el a *helyi rendeletalkotási jogkör* biztosítását. E szerint a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy - jogszabályi keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.

Az Alaptörvény³ rendelkezése értelmében általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, *jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv* által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabá-

lyozó szerv vezetőjének rendelete és *az önkormányzati rendelet*. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete. Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

Az Alaptörvény⁴ kimondja, hogy az önkormányzat a *helyi közügyek intézése körében* törvény keretei között rendeletet alkot, valamint meghatározza szervezeti és működési rendjét. Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat *törvény által nem szabályozott* helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve *törvényben kapott felhatalmazás alapján* önkormányzati rendeletet alkot. Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. Az Alaptörvény e szabálya az eredeti és a származékos önkormányzati jogalkotói jogkörrel szól. Ehhez illeszkedik a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszt.) 53. § (2) *bekezdése*, amely az Alaptörvény e szabályára utalást akkor teszi kötelezővé, ha az önkormányzat eredeti jogalkotói jogkörében jár el. A Jszt. 54. § (1) *bekezdése* szerint a nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják.⁵ A jogalkotásról szóló törvény⁶ és végrehajtását érintő miniszteri rendelet követelményrendszere alapvető tartalmi és formai szabályokat állapít. A Kúria álláspontja szerint a felhatalmazó rendelkezések önkormányzati rendelet bevezetőjében való pontos megjelölése az önkormányzati rendeletalkotás fontos garanciája, mert miként azt a Kúria korábbi döntésében megállapította, ez alapján lehet eldönteni, hogy az önkormányzati rendelet igazodik-e a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhöz és keretekhez. A

⁴ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a)-d) pont, 32. cikk (2)-(3) bekezdés

⁵ Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5032/2014/3. határozata

⁶ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.), a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (Jszt.)

¹ 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban Mötv.)

² 1997. évi XV. tv. 3. cikk 1. pont

³ Alaptörvény T. cikk (1)-(3) bekezdés
2016/1

Köf.5.021/2013/4. számú határozat szerint „a végrehajtási jelleggel megalkotott önkormányzati rendelet esetében azonban a felhatalmazó jogszabály megjelölése érvényességi kellék, mert az önkormányzat csak annak közbejöttével válik normaalkotóvá. Önálló cél hiányában igazodik a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez.”

Az önkormányzati rendeletalkotás forrása az Alaptörvényből fakad.

*Azokat a jogalkotó szerveket, amelyeket az Alkotmány jogosít fel meghatározott jogszabályok kibocsátására, eredeti jogszabályalkotó szerveknek nevezik, az alkotmányban megjelölt, általuk alkotott jogszabályokat pedig eredeti jogforrásoknak tekintik.*⁷

Az Alaptörvény szerint a helyi rendeletalkotás a helyi közügyek intézésére terjed, melynek tárgya minden esetben az önkormányzat feladatkörébe kell, hogy tartozzon.

Az Alaptörvény⁸ rögzíti, hogy a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja. A képviselő-testület a helyi jogalkotó, és át nem ruházható hatáskörben jár el.⁹

Az Alaptörvény a helyi önkormányzat képviselő-testületének szerveire vonatkozóan szűkkörűen rendelkezik, ugyanakkor az Mötv.¹⁰ mind rendeleti szabályozás, mind pedig a szervek felsorolása tekintetében sok esetben kiterjesztő. Az Alaptörvény szerint a helyi képviselő-testületet a polgármester vezeti; a megyei képviselő-testület elnökét a megyei képviselő-testület saját tagjai közül választja megbízásának időtartamára. A képviselő-testület sarkalatos törvényben

meghatározottak szerint bizottságot választhat, és hivatalt hozhat létre. Részletes szabályokat az Mötv., továbbá a szervezeti és működési szabályzat tartalmaz.

I. Az Mötv. felhatalmazása helyi jogalkotásra

Az Mötv.¹¹ *hat különböző* szabályozási tárgykörre vonatkozó konkrét felhatalmazást ad a helyi önkormányzat számára.

E szerint: felhatalmazást kap a települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat, hogy rendeletben állapítsa meg *a közterületek elnevezésének*, valamint az elnevezésük megváltoztatására irányuló kezdeményezés és a *házszám-megállapítás* szabályait.

Felhatalmazást kap továbbá a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg

- az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit;
- az önkormányzati képviselőnek, a bizottsági elnöknek és tagnak, továbbá a tanácsnoknak járó tiszteletdíjat és természetbeni juttatást;
- a nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör vállalását;
- a polgármester általi forrásfelhasználás mértékét;
- azon vagyonelemeket, amelyekre a helyi önkormányzat vagyongazdálkodási jogot létesíthet, továbbá a vagyongazdálkodási jog megszerzésének, gyakorlásának, valamint a vagyongazdálkodás ellenőrzésének szabályait.

Az Mötv. a felhatalmazó rendelkezésen túl további *nyolc szakaszban*¹² rendeleti szabályozásról szól, amelyek nem minden esetben a hat felhatalmazásra vonatkozó rendeleti sza-

⁷ Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga. I. Alapvetés, alkotmányos intézmények című kötet. Pécs, 2013

⁸ Alaptörvény 33. cikk (1)-(3) bekezdés

⁹ Mötv. 42. § 1. pont

¹⁰ Mötv. 41. § (2) bekezdés szerint az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselő-testület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.

2016/1

¹¹ Mötv. 143. § (3)-(4) bekezdés d); f) - i) pont

¹² Mötv. 8. § (2) bekezdés, 12. § (2) bekezdés, 35. § (1) bekezdés, 41. § (9) bekezdés, 51. § (5) bekezdés, 68. § (4) bekezdés, 109. § (4) bekezdés, 11. § (3)-(4) bekezdés

bályozáshoz kapcsolódnak.¹³ Ezekben a szakaszokban találhatóak költségvetési, vagyongazdálkodási, és zárszámadási tárgyú rendeletek.

Az Mötv. szabályozása olyan megoldást is tartalmaz, hogy a felhatalmazás kereteit a részletszabályok között határozza meg, hol tágabb, hol szűkebb terjedelemben.

Van olyan eset, hogy a törvény csupán utal egy-egy követelményre a nevesített rendeleti tárgykörnél.

Az Mötv. szabályozási megoldása a végrehajtási típusú rendeletek tartalmára vonatkozóan is eltérő. Néha indokolatlanul leszűkíti a törvény helyi szabályozás mozgásterét. A szervezet alakítás esetében a *részönkormányzatok* testületének összetétele jelentősen eltér a korábbi gyakorlattól azzal, hogy a bizottságok szervezetére vonatkozó szabályokat rendeli el alkalmazni, ezáltal nem tud közvetlenül érvényesülni a helyi közösség tagjainak jelenléte.

A képviselői tiszteletdíjas rendelet felhatalmazás alapján születik, ezzel szemben a képviselői kötelezettség szegés következményeit a szervezeti és működési szabályzatban rendeli el szabályozni a törvény.

A legrészletesebb szabályozási követelményeket az Mötv. a *szervezeti és működési sza-*

bályzat esetében írja elő. *Húsz olyan* szakaszra lehetünk, ahol a szervezeti és működési szabályzat tartalmára, szabályozási témára vonatkozóan rendelkezik a törvény.

A szervezeti és működési szabályzat,¹⁴ a költségvetés, valamint a zárszámadás esetében az Mötv. felhatalmazó rendelkezésének a)-c) pontja módosult, azaz törvénymódosítással hatályon kívül került 2013. évben,¹⁵ míg a kirívóan közösségellenes magatartás szabályozására szóló felhatalmazást 2012. november 15-kei hatállyal az Alkotmánybíróság¹⁶ semmisítette meg.

II. A felhatalmazásokhoz kapcsolódó külön szabályozás esetei

1. Az Mötv. az Alapvető rendelkezések között szabályozza az *öngondoskodás és a közösségi feladatok* ellátásához való hozzájárulás, továbbá a *közösségi együttélés* alapvető szabályainak, valamint ezek elmulasztása jogkövetkezményeinek rendeleti szabályozásának lehetőségét, míg a felhatalmazó rendelkezés

¹⁴ A Kúria Köf.5025/2015/4. határozata értelmében az önkormányzatnak jogalkotói hatáskör – az Alaptörvény 32. cikke (1) bekezdés a) pontján túl – az Alaptörvény 32. cikke (1) bekezdés d) pontja ad a szervezeti és működési szabályzatának megalkotására.

¹⁵ A T/12939. számú törvényjavaslat 48. oldalon található indokolása szerint: A helyi önkormányzat gazdálkodása (ennek keretében a költségvetése és a zárszámadása megalkotása) a helyi önkormányzat sui generis tevékenysége, amelyet bár törvény keretei között, de az Alaptörvényből fakadóan gyakorol. Az Alaptörvény 32. cikke (1) bekezdés f) pontja alapján ugyanis a helyi önkormányzat a saját maga által meghatározott költségvetés alapján gazdálkodik. Ha a helyi önkormányzat csak származékos jogalkotói hatáskörben alkothatna költségvetési rendeletet, akkor a felhatalmazó rendelkezés biánya esetén a helyi önkormányzat gazdálkodási autonómia sériülne, mivel költségvetési rendeletalkotásra sem lenne jogosult. A helyi önkormányzat önálló gazdálkodásának joga tehát nem a törvényhozó akaratából fakad, hanem az alkotmányozó hatalom által a helyi önkormányzat számára biztosított jogi keretből. Ebből kifolyólag a törvényhozó a költségvetési rendeletalkotást alapjaiban érintő rendelkezés (ilyenek tekintve az abhoz szükséges jogalkotási tevékenységet kizáró vagy azt felhatalmazás útján biztosító rendelkezést) megalkotására sem jogosult. Ugyanígy alkotmányjogi érvelés alapján a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának megalkotása is eredeti jogalkotói hatáskörben történik. Mindezek alapján az Mötv. 143. § (4) bekezdés a)-c) pontjának hatályon kívül helyezése indokolt.

¹⁶ 38/2012. (XI. 14.) AB határozat

¹³ Jszr. 53. § (2) Eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett helyi önkormányzati rendelet esetében az önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörét megállapító rendelkezésként az Alaptörvény 32. cikke (2) bekezdését kell megjelölni.

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

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

Jszr. 55. § (5) Önkormányzati rendelet bevezető részének a megszövegezésekor az önkormányzat feladatkörként az Alaptörvény 32. cikke (1) bekezdés megfelelő pontját, a helyi önkormányzatokról szóló törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését vagy más törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését kell feltüntetni.

kötelező szabályozást ír elő. Az önkormányzatok önálló szabályozási tárgykörként kezelik e rendeleteiket.

Mötv. 8. § (1) A helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek:

a) öngondoskodással enyhíteni a közösségre báruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához;

b) betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.

(2) A helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.

A helyi önkormányzatok leggyakrabban akként értelmezték ezen felhatalmazást, hogy a korábbi szabálysértési tényállásokat átemelték a közösségi együttélés szabályairól szóló új önkormányzati rendeletbe. E tárgykód szerint - ez év elejéig - 625 önkormányzati rendelet került felterjesztésre a Nemzeti Jogszabálytárba¹⁷, ebből 17 téves besorolású, 608 a ténylegesen e témakört érintő szabályozás.

A közösségi együttélés általánosan (községtől a nagyvárosig) szabályozott területei különösen:

- település jelképeire,
- közterület-használatra,
- vásárok és piacok rendjére, játszóterekre, parkolásra,
- közrend elleni magatartásokra,
- környezetvédelemre, köztisztaságra, állattartásra,
- temető, és a temetkezés rendjére,
- utca-, és házszámtábla elhelyezésére vonatkozó szabályok megsértése esetére.

A közösségi együttélés további kevesebb rendeletben fellelhető területei:

- a strand működésére,

- plakátok, reklámok elhelyezésére,
- üzletek éjszakai nyitva-tartására,
- helyi értékek védelmére,
- közlekedés forgalmi rendjére,
- utcai zenélésre,
- távhőszolgáltatásra,
- művészeti alkotások elhelyezésére,
- közterületen történő szeszesital fogyasztás tilalmára vonatkozó szabályok megsértésének eseteire tartalmaznak rendelkezést.

Az önkormányzati rendeletek terjedelme változatos, mert találkozhatunk egy szakaszos szabályozással, a közösségi együttélés szabályozása ebben az esetben a belterületi ingatlan és az előtte levő járdaszakasz tisztántartására tér ki. Más esetben 7-17 szakaszban fogalmazódik meg együttélési szabály. A közösségi együttélés szabályozása tartalmi szempontból már nem ilyen változatos, a helyi sajátosságok nem, vagy kevésbé érzékelhetők.

2. Az Mötv. második fejezete az önkormányzati feladat és hatáskörök szabályozásánál olyan nem nevesített rendeleti szabályozást ír elő, amely a nagyobb gazdasági teljesítő-képességű, illetve lakosságszámú önkormányzat kötelező - feladatellátásának átvállalásáról szól, a feladatellátás eredeti címzettjének egyetértésével. A rendeletalkotás a feladatellátást átvállaló képviselő-testületet kötelezi.

Mötv. 12. § (2) A feladat- és hatáskör vállalásáról a települési önkormányzat képviselő-testülete - a feladat- és hatáskör eredeti címzettjének előzetes egyetértése¹⁸ esetén - rendeletben, a társulás határozatban dönt a feladat- és hatáskör vállalás tervezett

¹⁷ Jsr. 57. §(1) Ha a felbatalmazó rendelkezés úgy rendelkezik, hogy a rendelet más személlyel vagy szervvel (a továbbiakban: egyetértő) egyetértésben adható ki, a rendelet tervezetének a bevezető részében az egyetértés tényére utalni kell.

(2) Az egyetértés tényét közvetlenül a megalkotás aktusára utaló kifejezés előtt az egyetértő megjelölésével kell feltüntetni.

(3) Ha az egyetértés a rendeletnek csak meghatározott rendelkezéseire vonatkozik, a rendelettervezet bevezető részében ezekre a rendelkezésekre hivatkozni kell.

(4) Ha a rendelet egészét valamely egyetértővel egyetértésben, egyes rendelkezéseit pedig valamely más egyetértővel egyetértésben kell kiadni, akkor ezt a megkülönböztetést a rendelettervezet bevezető részének tartalmaznia kell.

¹⁷ A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. §-a alapján a Nemzeti Jogszabálytár internetes felületén közze kell tenni a még hatályba nem lépett önkormányzati rendeletek 2013. június 30. után kihirdetett szövegét. Egységes szerkezetű szöveggel közze kell tenni továbbá valamennyi, 2013. június 30. után kihirdetett, és a lekérdezés napján hatályos rendeletet, illetve ezek megelőző és következő egy-egy időállapotát.

időpontját megelőzően legalább három hónappal korábban. ... Törvény vagy megállapodás eltérő rendelkezésének hiányában az ellátás megkezdésének időpontja a döntést követő év január 1. napja.

Arra vonatkozó gyakorlati megoldást nem tudunk, amely e tárgykörben született rendeleti szabályozást tartalmazna, mert a Nemzeti Jogszabálytárban nem található.

3. Az Mötv. harmadik fejezete a helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíja, juttatása, költségtérítése cím témakörében rendelkezik rendeleti szabályozásról.

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

Olyan tradicionális rendeleti tárgykörrel van szó, amely 1990. óta önálló szabályozási terület, és nem kapcsolódik más rendeleti szabályozáshoz. A 2013. június 30-dika után kihirdetett rendeleteket tartalmazza a Nemzeti Jogszabálytár, és ennek ellenére is több mint 1500 rendeletet tárol e tárgykörben. A rendeleti szabályozás általános jellemzője, hogy nem kötött időbeli hatályhoz, de találkozhatsz olyan megoldással, hogy tárgyévre pl. 2015. évre szól. Ez utóbbi esetben nyilvánvalóan finanszírozási dilemmák jelentkeznek, ezért ilyen esetben javasolható, hogy az éves költségvetési rendeletbe kerüljön a szabályozás, ha és amennyiben e rendelet csupán a képviselők havi tiszteletdíjának mértékét határozza meg.

Gyakorta találkozhatunk olyan szabályozási megoldással, hogy a kötelezettségeit megszegő önkormányzati képviselő megállapított tiszteletdíját, természetbeni juttatását érintő szankciókat nem a szervezeti és működési szabályzatában, hanem a díjmegállapító rendeletben határozza meg. Ez a megoldás támogatható, hiszen a hasonló, azonos életviszonyokat egy jogszabályban indokolt szabályozni.¹⁹

¹⁹ *Jat. 3. § Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párbuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amely a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.*

A tiszteletdíjról szóló rendelet személyi hatályát kijelöli a törvény, a képviselőkre, bizottság elnökeire, tagjaira, a tanácsnokra vonatkozik. Ugyanakkor az Mötv. szerint a részönkormányzat szervezetére, működésére és tagjaira - a településrészi önkormányzatra vonatkozó eltérésekkel - a bizottságokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.²⁰ Ebből következően a részönkormányzat elnökét és tagjait megilleti a bizottság elnökének, tagjainak megállapított tiszteletdíj. Találkozhatunk az Nemzeti Jogszabálytárban 2014. évet követően megalkotott olyan szervezeti és működési szabályzattal, amely a részönkormányzat elnöke és tagjai részére tiszteletdíjat állapít meg.

4. Az önkormányzati vagyona vonatkozó szabályokat a hatodik fejezet tartalmazza a gazdálkodást érintő rendelkezések között. A felhatalmazó rendelkezés a vagyonkezelői joggal érintett vagyonelemek felsorolására, valamint a *vagyonkezelői jog megszerzésének, gyakorlásának, valamint a vagyonkezelés ellenőrzésének szabályaira terjed*. Ezen felül további szabályozási elemet határoz meg az Mötv. 109. §-a.

Mötv. 109. § (4) A képviselő-testület rendeletében határozza meg a vagyonkezelői jog ellenértékét, az ingyenes átengedést, a vagyonkezelői jog gyakorlásának, valamint a vagyonkezelés ellenőrzésének részletes szabályait.

A Nemzeti Jogszabálytár a vagyonkezelői jog tárgykörében 116 rendeletet tartalmaz, a vagyongazdálkodás tárgykörében további 1368 rendelet található.

A nemzeti vagyonról szóló törvény²¹ rendeleti szabályozást határoz meg, ebből következően az Mötv. szerinti felhatalmazás alapján a vagyonkezelői jogra vonatkozó rendelkezés nem igényel önálló tárgykörű jogszabályt.

bályn nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amely a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

²⁰ *Mötv. 62. § (4) A részönkormányzat szervezetére, működésére és tagjaira - az e §-ban foglalt eltérésekkel - a bizottságokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.*

²¹ 2011. CXCVI. törvény 5. § (2) bekezdés

4./a Önkormányzati vagyont érintő kötelező feladatról szól az Mötv. szabálya,²² mely szerint az önkormányzati törzsvagyont a többi vagyontárgytól elkülönítve kell nyilvántartani. Az éves zárszámadáshoz a vagyónál-lapotról vagyonskimutatást kell készíteni. Miután a zárszámadásról rendeletet kell alkotni, ebből következően a zárszámadás függelékeként kell kezelni a vagyonskimutatást.

4./b Az önkormányzat gazdálkodását érintő Mötv. szabályai²³ értelmében a helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése. Ebből finanszírozza és látja el a törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatait. Ezen feladatok ellátásának forrásait és kiadásait a helyi önkormányzat egységes költségvetési rendelethez elkülönítetten tartalmazza. A költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető.

A költségvetési rendelet tartalmáról az államháztartásról szóló törvény²⁴ rendelkezik. Az Mötv. a költségvetési rendelethez vonatkozó, annak tartalmát is érintő kiegészítő részletszabályt, és tiltást tartalmaz, melyeket a szabályozás során érvényesíteni kell.

4./c Az Mötv. a felhatalmazó szabályok között rendeli el a polgármester általi forrásfelhasználás mértékének rendeleti szabályozását. A korábbi megoldásokhoz hasonlóan célszerű lenne, ha e tárgykört a költségvetési rendeletben történő szabályozásként kezelné a törvény, miután az önkormányzatok gyakorlata is ezt jelzi.

4./d Az Mötv. nem a felhatalmazó rendelkezések között, hanem a képviselő-testületre vonatkozó szabályok között a 41. § (9) bekezdésben akként rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete az államháztartáson kívüli forrás átvételére és átadására vonatkozó rendelkezéseket rendeletben szabályozza.

A Nemzeti Jogszabálytárban találkozhatunk olyan szervezeti és működési szabályzat 2016. évi módosításával, amikor is hatáskör átruházásként szabályozta az önkormányzat az államháztartáson kívüli forrás átadás, átvételét. Az Mötv. 42. § 4. pontja 2013. június

22. napját megelőzően a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utalta az államháztartáson kívüli forrás átadás átvételét. A szabályozás jellegéből következően a felhatalmazás csupán a hatáskör átruházásának lehetőségére vonatkozik.

5. A felhatalmazó rendelkezés értelmében felhatalmazást kap a települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat, hogy rendeletben állapítsa meg a közterületek elnevezésének, valamint az elnevezésük megváltoztatására irányuló kezdeményezés és a házszám-megállapítás szabályait.

Közterület elnevezésének rendjét a települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat rendeletben állapítja meg.²⁵

A felhatalmazás a közterület elnevezésének és az elnevezés megváltoztatásának eljárási rendjére vonatkozik, figyelemmel arra, hogy az Mötv.²⁶ részletesen meghatározza a közte-

²² Mötv. 51. § (5) bekezdés

²³ Mötv. 14. § 2) A 13. § (1) bekezdés 3. pontjában meghatározott közterület, illetve közintézmény nem viselheti

a) olyan személy nevét, aki a XX. századi önkényuralmi politikai rendszerek megalapozásában, kiépítésében vagy fenntartásában részt vett, vagy

b) olyan kifejezést vagy olyan szervezet nevét, amely a XX. századi önkényuralmi politikai rendszerre közvetlenül utal.

(3) Ha a helyi önkormányzat döntése során kétség merül fel a tekintetben, hogy a közterület neve megfelel-e a (2) bekezdésnek, arról beszerzi a Magyar Tudományos Akadémia állásfoglalását.

Mötv. 14/A. § (1) Minden belterületi és olyan külterületi közterületet el kell nevezni, amely olyan ingatlanhoz vezet, amelyen az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény szerinti épület található.

(2) Közterület elnevezéseként nem alkalmazható

a) ugyanazon településen vagy a fővárosban ugyanazon a kerületen belül azonos jellegű közterületre alkalmazandó azonos,

b) kormányrendeletben meghatározottak szerint a közterületek megkülönböztetését lehetővé tevő szabályokkal való ellentét miatt összetéveszthető, vagy

c) kormányrendeletben meghatározottak szerint a közterületek elnevezésére vonatkozó technikai feltételekkel ellentétes elnevezés.

(3) Közterület élő személyről nem nevezhető el.

(4) Települések egyesítése, területész átadása, a terület határainak megváltoztatása után szükség esetén átnevezéssel kell gondoskodni arról, hogy az új település közterületnevei megfeleljenek a (2) és (3) bekezdésben meghatározott követelményeknek.

(5) Minden házszámmal ellátott épületen a tulajdonosnak fel kell tüntetnie a házszámot. (6) Minden, az (1) bekezdés szerint elnevezett közterületet az elnevezése feltüntetésével kell megjelölni.

²² Mötv. 110. § (2) bekezdés

²³ Mötv. 111. § -116. §

²⁴ 2011. évi CXCV. tv. 23. § 2016/1

rület elnevezésének szabályait és a tiltó rendelkezéseket. Az Mötv. ²⁷ a Kormányt tartalmazza fel, hogy rendeletben²⁸ szabályozza a közterületek elnevezésénél használható közterületjellegekre vonatkozó – követelményeket és technikai feltételeket.

III. Az eredeti jogalkotói jogkörön alapuló szabályozás egyik esete

1. A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzata

A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át szervezetének kialakítása és működésének meghatározása.²⁹ A képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg.³⁰ A szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletet minősített többséggel fogadja el a képviselő-testület. A képviselő-testület *az alakuló vagy az azt követő ülésen az Mötv. szabályai szerint* megalkotja vagy felülvizsgálja szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletét, a polgármester előterjesztése alapján megválasztja a bizottság vagy bizottságok tagjait, az alpolgármestert, alpolgármestereket, dönt illetményükről, tiszteletdíjukról.³¹

A Nemzeti Jogszabálytárban 2013. év júniusát követően 5443 szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelet került feltöltésre, amelyek számos módosítást is tartalmaznak. A Nemzeti Jogszabálytárba - 2016. január 2-től február 18-ig- 126 szervezeti és működési szabályzat módosítása került feltöltésre. A módosítások legtöbb esetben az önkormányzati szakfeladat besorolásáról szólnak, valamint a feladatellátás változásáról, a polgármester részére történő hatáskör átruházásról, szervezetalakításról, és ügyrendi kérdésekről.

2. A szervezeti és működési szabályzat tartalmi elemei

Tekintsük át, hogy az Mötv. szabályai milyen követelményeket támasztanak a szervezeti és működési szabályzat tartalmára vonatkozóan. A szabályozási elemek kétféle típusát különbözteti meg a törvény, a kötelező és a vagylagos (nem kötelező) tárgykört. Az Mötv. 14 kötelező szabályozási elemet határoz meg egy szakaszban, ami azt jelenti, hogy ezekről a tárgykörökről kizárólag az szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben kell rendelkezni. Ez a felsorolás egyben jelenti azt is, hogy nem minden önkormányzat esetében meghatározó valamennyi elem. Ilyen például a kötelező bizottságalkotás, amely alól kivétel a száz főt meg nem haladó lakosú település, mert a bizottsági feladatokat ilyenkor a képviselő-testület látja el.³²

3. A szervezeti és működési szabályzatban kell rendelkezni a következőkről³³

- a) az önkormányzat hivatalos megnevezéséről, székhelyéről;
- b) a képviselő-testület átruházott hatásköreinek felsorolásáról;
- c) a képviselő-testület üléseinek összehívásáról, vezetéséről, tanácskozási rendjéről;
- d) az önkormányzati képviselőkre vonatkozó magatartási szabályokról, az ülés rendjének fenntartásáról és az annak érdekében hozható intézkedésekről;
- e) a nyilvánosság biztosításáról;
- f) a döntéshozatali eljárásról, a szavazás módjáról;
- g) a rendeletalkotásról és határozathozatalról;
- h) a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyvéről;
- i) a közmeghallgatásról;
- j) az önkormányzat szerveiről, azok jogállásáról, feladatairól;
- k) a jegyzőnek a jogszabálysértő döntések, működés jelzésére irányuló kötelezettségéről;
- l) a képviselő-testület bizottságairól;
- m) a szervezeti és működési szabályzat meghatározza, *mely önszerveződő közösségek képviselőit* illeti meg tevékenységi körükben tanács-

²⁷ Mötv. 143. § (1) bekezdés g) pontja

²⁸ 345/2014. (XII.23.) Korm. rendelet a központi címregiszterről és a címkezelésről

²⁹ Mötv. 42. § 2. pont

³⁰ Mötv. 53. § (1) bekezdés

³¹ Mötv. 43. § (3) bekezdés

³² Mötv. 57. § (1) bekezdés

³³ Mötv. 53. § (1) és (3) bekezdés

kozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein, továbbá

n) azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják.

4. A megyei önkormányzatra vonatkozó speciális szabály

- A megyei önkormányzat székhelyét a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében a megyeszékhely település területén határozza meg.³⁴

- A megyei közgyűlés alakuló ülését a választást követő tizenöt napon belül a korelnök hívja össze, és vezeti a megyei közgyűlés új elnökének szervezeti és működési szabályzat szerinti megválasztásának időpontjáig.³⁵ Az új elnök megválasztásának rendjére vonatkozó szabályokat a szervezeti és működési szabályzatban kell meghatározni.

5. Kötelező szabályozási tárgykörökre vonatkozó külön rendelkezések

- Az önkormányzati képviselő a *képviselő-testület ülésén* - a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon - *kezdeményezheti* rendelet megalkotását vagy határozat meghozatalát.³⁶

- Az Mötv.-ben meghatározott *kötelezettségeit* *megszegő önkormányzati képviselő* megállapított tiszteletdíját, természetbeni juttatását a képviselő-testület - a szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak alapján - legfeljebb tizenkét havi időtartamra csökkentheti, megvonhatja.³⁷

- Összeférhetlenségi és vagyonnyilatkozat vizsgáló³⁸ *bizottság kijelölése*.³⁹

- A képviselő-testület szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatban *meghatározott számú*, de évente legalább hat *ülést* tart⁴⁰.

- A polgármesteri és az alpolgármesteri *tisztség egyidejű betöltetlensége, a tartós akadályoztatásuk* esetére a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik a képviselő-testület összehívásának, vezetésének a módjáról⁴¹.

- A nyílt szavazás módjának meghatározásáról a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik.⁴²

- A név szerinti szavazás módjának meghatározásáról a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik.⁴³

- A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában meghatározott *módon titkos szavazást* tarthat a zárt ülés tartásánál felsorolt ügyekben.⁴⁴

- A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában meghatározza a személyes érintettségre vonatkozó bejelentési kötelezettség *elmulasztásának jogkövetkezményeit*.⁴⁵

- Minősített többség szükséges a 42. § 1., 2., 5., 6., 7. pontjában foglalt, továbbá a törvényben és a szervezeti és működési szabályzatban *meghatározott ügyek eldöntéséhez*, az önkormányzati képviselő kizárásához, az összeférhetetlenség, valamint a méltatlanság megállapításához, a képviselői megbízatás megszűnéséről való döntéshez, valamint a 46. § (2) bekezdés c) pontja szerinti zárt ülés elrendeléséhez.⁴⁶

- Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy *a helyben szokásos* - *a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon ki kell hirdetni*.⁴⁷

- A képviselő-testületi ülésről készült jegyzőkönyv tartalmazza az Mötv.-ben felsorolta-

megszűntetése, akkor az önkormányzati képviselő által tett és a jogviszony megszüntetéséről szóló, az arra jogosult által írásban megerősített lemondó nyilatkozatának a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottságnak történő átadását az összeférhetlenség megszüntetésének kell tekinteni. Mötv. 39. § (3) bekezdés: *A vagyonnyilatkozatot a szervezeti és működési szabályzatban erre kijelölt bizottság (vagyonnyilatkozat-vizsgáló bizottság) tartja nyilván és ellenőrzi.*

⁴⁰ Mötv. 44. §

⁴¹ Mötv. 45. §

⁴² Mötv. 48. § (2) bekezdés

⁴³ Mötv. 48. § (3) bekezdés

⁴⁴ Mötv. 48. § (4) bekezdés

⁴⁵ Mötv. 49. § (2) bekezdés

⁴⁶ Mötv. 50. §

⁴⁷ Mötv. 51. § (2) bekezdés

³⁴ Mötv. 27. § (1a) bekezdés

³⁵ Mötv. 43. § (2) bekezdés

³⁶ Mötv. 32. § (2) bekezdés a) pont

³⁷ Mötv. 33. §

³⁸ Mötv. 57. § (2) bekezdés: *A vagyonnyilatkozatok vizsgálatát a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottság végzi, amely gondoskodik azok nyilvántartásáról, kezeléséről és őrzéséről.*

³⁹ Mötv. 37. § (1) bekezdés *Amennyiben jogszabályban meghatározottak szerint nem lehetséges az összeférhetlenségi ok alapján szolgáló jogviszony harminc napon belül történő* 2016/1

kon kívül a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottakat.⁴⁸

- A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg bizottságait, a bizottságok tagjainak számát, a bizottságok feladat- és hatáskörét, működésük alapvető szabályait.⁴⁹

- A képviselő-testület a kétezernél több lakosú településen pénzügyi bizottságot hoz létre.⁵⁰

- Amennyiben a képviselő-testület - határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt - két egymást követő alkalommal ugyanazon ügyben nem hozott döntést, a polgármester a szervezeti és működési szabályzatban *meghatározott ügyben* – az át nem ruházható ügyek kivételével - döntést hozhat. A polgármester a döntésről a képviselő-testületet a következő ülésen tájékoztatja.⁵¹

- A polgármester a képviselő-testület utólagos tájékoztatása mellett, az át nem ruházható ügyek kivételével dönthet a két ülés közötti időszakban felmerülő, halaszthatatlan - a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott - a képviselő-testület *hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyekben*.⁵²

- A jegyzői és az aljegyzői tisztség *egyidejű betöltetlensége*, illetve tartós akadályoztatásuk esetére - legfeljebb hat hónap időtartamra - a *szervezeti és működési szabályzat* rendelkezik a jegyzői feladatok ellátásának módjáról.⁵³

- A polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal hivatalos elnevezését a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában feltünteti.⁵⁴

- A képviselő-testület név szerint szavaz az önkormányzati képviselők egynegyedének indítványára, továbbá *név szerinti szavazást rendelhet el* a szervezeti és működési szabályzatban *meghatározott esetekben*.⁵⁵

⁴⁸ Mötv. 52. § (1) bekezdés n) pont

⁴⁹ Mötv. 57. § (1) bekezdés

⁵⁰ Mötv. 57. § (2)

⁵¹ Mötv. 68. § (2) bekezdés

⁵² Mötv. 68. § (3) bekezdés

⁵³ Mötv. 82. § (3) bekezdés

⁵⁴ Mötv. 84. § (2) bekezdés

⁵⁵ Mötv. 48. § (3) bekezdés további rendelkezése: *Ugyanazon döntési javaslat esetében egy alkalommal lehet név szerinti szavazást javasolni. Nem lehet név szerinti szavazást tartani a bizottság létszáma és összetétele tekintetében, valamint a tanácskozáskor lefolytatásával összefüggő (ügyrendi javaslatot tartalmazó) kérdésekben.*

6. Vagylagos szabályozási elemek

- A képviselő-testület érdemi tevékenységének elősegítése érdekében meghatározhatja az egyes napirendek tárgyalására fordítható időkeretet, a hozzászólások maximális időtartamát, korlátozhatja az ismételt hozzászólás, indítványozás lehetőségét.⁵⁶
- A zárt ülésen törvény vagy önkormányzati rendelet előírhatja, mely esetben kötelező az érintett meghívása. Annak ellenére, hogy az Mötv. nem a szervezeti és működési szabályzatot nevesíti, e tárgykör egyértelműen ehelyütt szabályozható.⁵⁷

IV. A legújabb bírói döntések elvi tartalma

1. Eljárási kérdésben döntött a Kúria önkormányzati szabályzat felülvizsgálata kapcsán. Az önkormányzati képviselőknek, a bizottsági elnököknek, a bizottság tagjainak járó tiszteletdíjról és természetbeni juttatásról szóló önkormányzati rendelet tárgyalásánál a *polgármester vétót* jelentett be. A következő ülésen az önkormányzati rendelet szövege részben a polgármesteri vétónak megfelelően módosult, viszont annak eljárási módja törvényességi szempontból aggályos volt tekinthető. Az önkormányzati rendelet megsemmisítése mellett a bírói határozat elvi tartalma szerint az önkormányzati rendelet megalkotásához kapcsolódó polgármesteri vétót követően, amennyiben a képviselő-testület a rendelet eredeti szöveget módosítani kívánja, azt módosító indítványok formájában kell megtenni.⁵⁸

2. A közösségi együttélés alapvető szabályainak megsértése⁵⁹ tárgyában hozott önkormányzati rendelet felülvizsgálata során a Kúria határozatának elvi tartalma értelmében *az Mötv.-ben kapott, a közösségi együttélés szabályainak megsértése kapcsán megalkotott önkor-*

⁵⁶ Mötv. 53. § (2) bekezdés

⁵⁷ Mötv. 46. § (3) bekezdés

⁵⁸ Köf.5043/2015/4.

⁵⁹ Köf.5052/2015/2.

mányzati rendelet kerete és korlátja az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, mely kimondja, hogy az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

3. A közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megsértésének jogkövetkezményeiről szóló önkormányzati rendelet többek között olyan szabályokra utalt, amelynek tartalma nem tartható fel teljes biztonsággal, illetve nem illeszthető be szabályai közé.

A Kúria határozata ⁶⁰ elvi tartalommal kimondja:

A normavilágosság követelményének fokozottan kell érvényesülni a szankciót megállapító önkormányzati rendeleti rendelkezés esetében. A helyi önkormányzat a helyi ügyek körében a központi jogszabályokkal nem ellentétes kiegészítő szabályokat alkothat. A hatályba-léptető rendelkezés törvényességi vizsgálatakor a Kúria Önkormányzati Tanácsának a jogbiztonságra tekintettel kell mérlegelni: a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő hiánya olyan fokú jogbizonytalanságot teremtett-e, hogy az az önkormányzati rendelet egészének megsemmisítését vonja maga után, vagy a felkészülési idő szűkös volta miatti megsemmisítéssel keletkezik olyan jogbizonytalanság, amely súlyosabb, mint a rendelet hatályában való fenntartása.

4. A közösségi együttélés szabályairól szóló önkormányzati rendeletet érintő Kúria döntésének ⁶¹ elvi tartalma:

A helyi önkormányzat a közösségi együttélés alapvető szabályainak meghatározásakor a rendelet személyi hatályát a helyi választópolgárokon túl is meghatározhatja.

A helyi önkormányzat a választási plakát elhelyezésével összefüggésben nem határozhat meg a közösségi együttélés alapvető sza-

bályaival ellentétes magatartásként külön tényállást. A választási eljárásról szóló törvény a választási plakát szabályozása körében zárt rendszert alkot.

5. A közösségi együttélés szabályairól szóló önkormányzati rendelet felülvizsgálata kapcsán a Kúria döntése ⁶² elvi tartalma szerint: *A Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendelet törvényessége vizsgálatára irányuló eljárását felfüggesztheti, ha a meghozandó döntése olyan előzetes kérdés elbírálásától függ, amely az Alkotmánybíróság előtt folyamatban van.*

6. *Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának* a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló önkormányzati rendelet felülvizsgálatát az *Alapvető Jogok Biztsága kezdeményezésére* az Alkotmánybíróság 2016. február 16-án elbírálta, és elutasította.

Az ombudsman szerint az önkormányzati rendelet az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés elkövetési magatartásának egyes részelemeit, vagyis az életvitelszerűen lakhatásra szolgáló ingóságok közterületen való tárolását vagy elhelyezését nyilvánítja a közösségi együttélés szabályait sértő magatartásnak, ezzel pedig megkerüli az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésének követelményeit, illetve a Szabálysértési törvény korlátozásait.

Az AB határozat 10 pontja szerint: „Ugyan önmagában az nem minősül alaptörvény-ellenesnek, ha a jogalkotó ugyanazt a magatartást szabálysértési, illetve egyéb közigazgatási szankcióval is sújtja, amíg ezen eljárások egymáshoz való viszonya tisztázott – erre a legismertebb példa a közigazgatási bírsággal is sújtható közlekedési szabályszegések köre, amelyek kapcsán az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban a szankcionálás kettős jellegét önmagában nem kifogásolta, jelen esetben azonban az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy törvény vagy helyi önkormányzat rendelete minősítheti jogellenessé az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. Az itt alkalmazott vagylagos szabályo-

⁶⁰ Köf.5042/2015/3.

⁶¹ Köf.5034/2015/3.
2016/1

⁶² Köf.5008/2015/3.

zás pedig azt jelenti, hogy ha a törvényalkotó élt e jogalkotási felhatalmazottságával, azzal kizárta az önkormányzat jogalkotási autonómiáját e körben, vagyis az életvitelszerű közterületi tartózkodás, és az annak tartalmát képező magatartások kizárólag szabálysértésként, és az ott meghatározott körben szankcionálhatóak. „

Különvéleményben fogalmazódik meg, miszerint az Alaptörvény negyedik módosítása 8. cikkéhez fűzött indoklásban is kifejtett államcél az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítása és az ezzel szervesen összefüggő Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésének szabályozása egyértelműen meghatározza, hogy a hajléktalanok életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodását általánosságban megtiltani és szankcionálni nem lehet. Az életvitelszerű közterületi tartózkodás velejárója az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságok közterületen tárolása vagy helyezése. Ezen ingóságoknak az Ör. 7. § (3) bekezdésében történő módon való szankcionálása az életvitelszerűen közterületen tartózkodó személyek, a hajléktalanok körülményeit lehetetlenítik el oly módon, hogy az már az egyén emberi méltóságából folyó cselekvési szabadságát sérti.

V. Összegzés

A téma feldolgozása annak érdekében történt, hogy a jogalkalmazóknak egyfajta jegyzékként szolgálhasson a rendeleti szabályozáshoz, illetve a jegyzői törvényességi felülvizsgálathoz. Számos módszertani anyag készült a témával kapcsolatban. Nyilvánvaló cél minden esetben, a gyakorlatban már előforduló hibák elkerülésének elősegítése.

Ilyen hibák például:

- többszöri módosításkor pontatlanul határozzák meg az alaprendelet módosítani kívánt rendelkezéseit;
- a módosító rendelkezés nem illeszthető be a módosított rendelet szövegébe;
- az értelmező rendelkezések törvényi módosítását követően nem igazítják a változáshoz a rendeleteket (ez különösen a helyi adó rendeletekre vonatkozik);
- a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkotott önkormányzati rendeletben a törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedve szabályoznak;
- a hatáskör gyakorlójának adott mérlegelési lehetőség feltételeit, körülményeit nem szabályozzák konkrétan, amely így diszkriminációt eredményezhet;
- bonyolult a rendeletek megfogalmazása, ami veszélyezteti az egyes szabályok érthetőségét és értelmezhetőségét, amely a végrehajtás során gondot okoz, illetőleg a jogalkotói akarat megismerését teszi lehetetlenné az érintettek számára;
- a rendeletben a törvényben foglalt kötelező rendelkezésektől eltérő, vagy azzal ellentétes rendelkezéseket állapítanak meg;
- a törvényben foglalt szabályozási kötelezettség, illetőleg felhatalmazás ellenére sem szabályoznak.

Pécs, 2016.02.18.

Fekete Judit, joghallgató

Pécsi Tudományegyetem

Allam-és Jogtudományi Kar

Az önkormányzati rendeletek gyöngyszemei - főszerepben a hajléktalanokkal

Napjaink egyik fontos kérdése számos vitát kelt az emberekben és sok problémát okoz a jogi szabályozásban: ez pedig a hajléktalanok és a velük kapcsolatos szabályozási tevékenységek.

Cikkemben egy várost – nevén nevezve Kaposvárt – emelném ki, ennek oka pedig az, hogy Kaposvár Megyei Jogú Város erőteljes hangsúlyt fektet erre a kérdésre. Kezdjük az elejéről. Mit is jelent az, hogy alapjogok illetnek meg minket? Az alapjogok az emberi jogok jogi kifejeződései, morális gyökerű, az embert emberi mivoltánál fogva, a polgárt pedig mint a politikai közösség tagját megillető jogosultságok, amelyek alkotmánybeli elismerésüknél fogva a jogrendszer részei, ennél fogva jogi úton kikényszeríthetőek¹.

De mit is takar ez? Az Alaptörvény I. cikk – „elismeri” hogy léteznek. Mindenkit megilletnek, ahogyan az Alaptörvény következő részletében is olvashatjuk:

I. cikk

(1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmiük az állam elsőrendű kötelezettsége.

(2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.

II. cikk

Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.

Ezek csupán csak egy-egy részlet az Alaptörvényből, amelyek megmutatják, hogy a cikk főszereplőinek, a hajléktalanoknak is

vannak jogaik, amelyeket a kaposvári önkormányzati rendeletek megpróbáltak korlátozni. Ezt valóban megtehetik? Írhatnak olyan rendeletet, amely olyan embereket aláznak meg és korlátoznak, akik csupán csak annyiban mások, hogy az utcán élnek? Úgy bélyegzik meg ezeket az embereket, hogy nem ismerik a történetüket. Sosem tudhatjuk, hogy hogyan és miért kerültek oda, ahol éppen most vannak.

Kaposvár több rendeletet is alkotott, melyek tartalmilag sok szempontból megkérdőjelezhetőek. A cikkemben ezeket szeretném pelengérre állítani. Az egyik ilyen rendelet *Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól*. Ennek 4. alcíme (Közrend elleni magatartás) 7.§-a szerint:

„Aki kolduló, kéregető tevékenységet e rendelet mellékletében meghatározott területeken folytat, szabálysértést követ el és harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

A pénzbírság összegét túlzásnak gondolom, ugyanis nem valószínű, hogy az, aki az utcán él és kéregetnie kell az életben maradáshoz, hirtelen harmincezer forintot ki tud majd fizetni. Sokan előítéletesek és egyből arra gondolnak, hogy úgyis alkoholra és cigarettára költené, valamint, hogy ő tehet arról, hogy odakerült. Pedig könnyen meglehet, hogy ezek egyike sem igaz. Személyes tapasztalomból is tudom, hogy nem minden egyes kéregető, koldus, hajléktalan fogja azt a pár száz forintot a fent említett dolgokra költeni. Sokan vannak, akik tényleg csak az életben maradásért küzdenek, hogy legyen mit enniük, vagy egy meleg teát inniuk.

Térjünk vissza rendeletekhez.

Itt egy másik tényállás ugyanebből a rendeletből:

„14. § (2) Aki a közterületre kihelyezett gyűjtődényzetből szemetet önt ki, vesz ki vagy abban guberál, szabálysértést követ el és harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

Guberál... Szabálysértésnek tekinthetjük-e a guberálást? Hadd idézzem Dr. Bragyova András alkotmánybíró szavait:

¹ Forrás: Dr. Vissy Beatrix: Emberi Jogok – Alapjogok. Az Alapjogok Rendszere http://alkjog.elte.hu/wp-content/uploads/Alapjogok_fogalma_rendszere_eavazlat.pdf
2016/1

„A Rendelet guberálást tiltó és/vagy szankcionáló szabálya szerintem két okból is alkotmányellenes. Egyrészt szabálysértéssé nyilvánít, és így büntet egy jogilag nem tiltott magatartás-típust. Ez ellentétes a jogállam alapelvével, amely szerint bármely szabálysértési (vagy büntető) tényállás csak akkor alkotmányos, ha már meglévő, illetve tőle függetlenül fennálló tilalmat szankcionál. Másodszor, ha feltesszük, hogy a szabálysértési tényállás megállapítása mégis alkotmányos, mert van a guberálást tiltó jogi norma, akkor ez a norma lenne alkotmányellenes.”

Szerencsére később ezt a rendeletet az Alkotmánybíróság megsemmisítette alaptörvény-ellenesség miatt, bár a határozatában a guberálási tilalmat megszegővel szembeni szabálysértési tényállás alkotmányosságát vizsgálta és csupán a jogforrási hierarchia sérelme merült fel alkotmányossági aggályként (amely végül a megsemmisítéséhez vezetett).

De ez még csak a kezdet volt, később kicsit átfogalmazva újra elfogadták a guberálást szankcionáló rendeletet.

Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól a 9. alcímben (Hulladékgyűjtő edényzettel kapcsolatos magatartások) ekként szabályoz:

„15.§ (2) *Aki a közterületre kihelyezett, valamint az ingatlanok közös használatú területeire elhelyezett hulladékgyűjtőket – ide tartoznak az utcai szeméthyűjtő edények, szelektív hulladékgyűjtő szigetek, társasházak kukái – rendeltetéstől eltérően használja, felbatalmazás nélkül elmozdítja, azokból kommunális hulladékot kivesz, közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el.*”

2011-ben máshol is megjelentek ehhez hasonló rendeletek. Budapest Főváros VIII. kerület Józsefváros önkormányzata a következőket írta: „aki a közszolgáltató elkülönített hulladékgyűjtést szolgáló gyűjtőeszközből hulladékot vesz el, szabálysértést követ el”. Azt hiszem, egyetértenelek velem, ha azt mondom, hogy elindult egyfajta lavina. Egyre több és változatosabb formában jelennek meg a diszkriminációnak e jogi köntösbe bujtatott változatának módjai. Az AB gya-

korlatában illetve több város önkormányzati rendeletében számtalan hasonló esettel találkozhatunk. Például a **„16/2006. (V. 29.) Budapest Főváros XIII. kerületi önkormányzati rendelet az Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról és rendjéről szóló 60/1995. (XII. 11.) Budapest Főváros XIII. kerületi önkormányzati rendelet módosításáról,”**² melyben a következők találhatók:

4. § A Rendelet az alábbi új 8/A. §-al egészül ki:

„8/A. § (1) A Budapest Főváros XIII. kerületi Önkormányzat tulajdonában álló közterületeken 6 óra és 22 óra között koldulás, kéregető tevékenység nem folytatható.

7. § A Rendelet 15. §-a új (6) bekezdéssel egészül ki az alábbiak szerint:

„(6) Koldulás: közterületen vagy nyilvános helyen pénzt vagy egyéb dolgot kéregetve gyűjtő tevékenység vagy erre utaló magatartás tanúsítása, mely nem jár együtt mások zaklatásával, házalással, továbbá nem gyermekkorú személy társaságában vagy a gyermekkorú személy rábírásával történik.”

Hasonlóan jó példa Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlésének 44/2005. (XI. 15.) Kgy. rendelete a közterület-használat rendjéről szóló 57/1999. (XII. 23.) Kgy. rendelet módosításáról³, melyben az alaprendelet 21. § (4) bekezdése helyébe az alábbi szöveg lépett:

„21. § (4) Szabálysértést követ el és 25.000.-Ft-ig terjedő pénzbírsággal sújtható, aki a Tisza Lajos körút páratlan oldala és a Tisza folyó által határolt területen, valamint a Mars tér teljes területén koldul.”

A Kúria Köf.5.020/2014/6. számú határozatában törvénysértő volta miatt 2014. december 31-ével megsemmisítette a 77/2013. (XII. 3.) Főv. Kgy. rendelet 1. melléklet 8. pontját, ami a közterületi tartózkodás jogel-

² A rendelet forrása: <http://www.budapest13.hu/onkormanyzat/rendeletek/20060529/2006-16>. Érdemes a jelöléssel kapcsolatban megjegyezni, hogy az a jogalkotási elvárásokkal sincs szinkronban.

³ A rendelet jelölése itt sincs szinkronban a jogalkotási elvárásokkal.

lenességét szabályozta. A Kúria többek között a következő indokkal hozta meg döntését: „A lakhatási szegénység - és az azzal szoros összefüggésben álló guberálás - létálapot, amely a közösség számára is szociális kötelezettségeket teremt. A hajléktalan életvitel társadalomra veszélyesség hiányában nem büntethető, a hajléktalanság általában nem teremt legitim okot arra, hogy valakit a szociális ellátás, a külterületi tartózkodás avagy a büntetés/szankció vállalásának választási kényszere elé állítson a közhatalom. A jog eszközei önmagukban nem alkalmazhatóak hatékonyan arra, hogy a közösséget „védjék” a lakhatási szegénység és az azzal járó körülmények látványától.”

Visszatérve Kaposvárhoz.

Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól ekként szabályoz:

4. Közrend elleni magatartás

„7.§ (1) Aki kolduló, kéregető tevékenységet e rendelet mellékletében meghatározott területeken folytat és magatartása nem tartozik a szabálysértésekről szóló törvény hatálya alá, közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el.

(2) Aki a közterület rendeltetésétől eltérő célú használatának általános szabályairól szóló önkormányzati rendeletben rögzítettek ellenére az ott meghatározott tevékenységet folytatja, vagy közterületet bérleti megállapodás hiányában vagy attól eltérő módon, illetve azt meghaladó mértékben használ közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el.

(3) Aki életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságait közterületen tárolja vagy helyezi el, közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el.”

Továbbra sincs vége.

Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a szabálysértésekről szóló 33/2005. (VI. 27.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 58/2011. (XI. 14.) önkormányzati rendelete így rendelkezik:

„(2a) Aki közhasználatú zöldterületre **letelep-szik** – kivéve az e célra kijelölt és felirattal jelzett

területeket – szabálysértést követ el és 50.000,-Ft-ig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(3) A (2)-(2a) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a közterület-felügyelő bármely forinttól húszezer forintig terjedő helyszíni bírságot szabhat ki.”

Megfelelnek ezek az Alaptörvényben leírtakkal? Mit tehet ezek ellen az Alkotmánybíróság?

Az Alkotmánybíróság idén tavasszal hozott egy igen érdekes döntést a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló kaposvári önkormányzati rendeletről. Meg kell mondanom, elég megdöbbentő, amit a döntésben olvashatunk. E döntés a 3/2016. (II. 22.) AB határozat Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete 7. § (3) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Ör. indítvánnyal támadott rendelkezése az alábbi volt:

„7. § (3) Aki életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságait közterületen tárolja vagy helyezi el, közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el.”

Az Alkotmánybíróság szerint a kaposvári rendelet nem követett el alaptörvényellenességet, ugyanis az AB szerint addig nem valósít meg alaptörvényellenességet, amíg a szabályozás nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra, mivel a Szabstv 179/A.§ (4) bekezdése meghatározza az életvitelszerű tartózkodás körülményeit a következőképpen:

„életvitelszerű tartózkodásnak tekinthető minden olyan magatartás, amely alapján megállapítható, hogy a kijelölt területen való életvitelszerű tartózkodás a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül, a kijelölt területen való huzamos tartózkodás érdekében valósul meg, és a kijelölt területen való tartózkodás körülményeiből, vagy a magatartásból arra lehet következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyül szolgáló kijelölt területen végzett tevékenységet - így különösen

alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állattartás - az elkövető a kijelölt területen rövid időnként viselkedéséről és rendszeresen végzi”.

A testület a 29/2015. (X. 2.) AB határozatban megállapította, hogy az önkormányzati rendeleti szabályozásra adott általános felhatalmazás pusztán az általánosság miatt nem ellentétes az Alaptörvénnyel. Azt is megállapította az AB, hogy az Ör. 7. § (3) bekezdésében rögzített tilalom kettős szankcionálást sem eredményez, mivel az Ör. 1.§ (3) bekezdése kizárja a közösségi együttélési szabályokat megsértő magatartás miatti bírságolást, akkor, ha az a magatartás egyben szabálysértést valósítana meg. Szerintük az Ör. támadott rendelkezése más alanyi körre, más jellegű magatartásra vonatkozik, nem az ombudsman indítványában megjelölt hajléktalan személyekre és a hajléktalan léttel szükségszerűen összefüggő tevékenységekre.

Kérdem én, akkor mégis kikre vonatkozik? Milyen jelzőt használunk azokra az emberekre, akik az utcán élnek és az ingóságaikat magukkal cipelik?

A következő kérdés az Alaptörvény II. cikkében megfogalmazott emberi méltósághoz való jog. Ezzel kapcsolatban csak annyit emel ki az Alkotmánybíróság, hogy a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság foglalkozott a hajléktalanság és az emberi méltósághoz való jog összefüggéseivel is. Mivel azonban már a fentiekben megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az Ör. támadott rendelkezése nem alkalmazható a hajléktalan léttel összefüggő cselekményekre, más értelmezést pedig az alapvető jogok biztosa nem tulajdonított a támadott rendelkezéseknek, illetve önmagában az, hogy valaki tárolhatja-e vagy sem közterületen az ingóságait, nem hozható kapcsolatba az emberi méltósághoz való alapvető joggal, az Ör. támadott 7. § (3) bekezdését e szempontból az Alkotmánybíróság nem vizsgálta.

Néha az a korlátunk, hogy a bíróság csak abban hozhat döntést, amit elé tárnak, eléggé megnehezíti a helyes döntést.

Három alkotmánybírónk is más véleményen volt, mint az AB, eltérő álláspontjukat különvéleményükben olvashatjuk. Mindhárman egyetértettek abban, hogy meg kellett volna semmisíteni a rendelkezést.

A három különvélemény közül hadd emeljek ki Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményéből pár igen fontos megállapítást.

Az első, hogy az Alaptörvény tartalmazza a következő előírást: „[a]z emberhez méltó lakhatás feltételeinek a biztosítása mellett [...] nem támogatja a közterületek rendeltetésellenes használatát: az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. A közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében [ezért] törvény vagy helyi önkormányzat rendelete jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. Garanciális szabály, hogy jogellenessé minősítésre csak a jelzett célok megvalósítása érdekében kerülhet sor, és a jogellenessé minősítés csak a közterület meghatározott részére vonatkozóan állapítható meg.”

A jogalkotó két konjunktív feltételhez köti e magatartás jogellenességét, ha ezek teljesülnek tehát, ha: az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás a helyi önkormányzat rendeletében a bemutatott alkotmányos követelmények figyelembevételével kijelölt közterületrészen valósul meg, és a szabálysértést elkövető a kijelölt közterületet a szabálysértési hatóságok képviselői felkérésére önként nem hagyja el.

A másik a jogbiztonság követelményére hívja fel a figyelmet, mely szerint „a helyi önkormányzatok rendeletalkotási joga korlátozott, a tiltást csak az Alaptörvény által szabott keretek között, egyes, meghatározott területeken és a közrend, a közbiztonság, a közegészségügy és a kulturális értékek védelme érdekében tehetik meg.”

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró álláspontja szerint a jogbiztonságból fakadó követelményeknek nem felel meg a rendelet, ugyanis az Ör. 7. § (3) bekezdése alapján nem lehet egyértelműen meghatározni a címzettek körét, illetve a szabályozással rendezni kívánt életviszonyt sem. Felhívja a figyelmet, hogy megalapozottan felmerül annak a veszélye, hogy szubjektív, önkényes jogalkalmazás

alapja lehet egy ilyen rendelkezés, valamint felhívja a figyelmet más városok önkormányzati rendelkezéseit ugyanebben a tárgykörben, amelyekben nem volt olyan nehéz alkotmányos megoldást találni. Kifejti azt is, hogy ezekben a rendelkezésekben közös, hogy az önkormányzati rendeletek egyértelműen meghatározzák a címzetti kört, amelyre a szabályozás vonatkozik, valamint azokat a konkrét magatartásokat is, amelyek a közösségi együttélést a közterület használatával összefüggésben indokolatlanul sértik. Álláspontja szerint „adott esetben is egy ilyen tartalmú szabályozás felelt volna meg a jogbiztonság követelményének.”

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye is nagy hangsúlyt fektet arra, hogy az Ör. támadott rendelkezése az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságok közterületen történő tárolását vagy elhelyezését tiltja ez által a szabályozás ellehetetleníti a közterületen történő életvitelszerű lakhatást, amikor az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságok közterületen történő tárolását vagy elhelyezését Kaposvár teljes közigazgatási területén tiltja és szankcionálja. Így nem hagyva használható közterületet, amelyet az Ör. támadott rendelkezésének potenciális alanyai, a hajléktalanok lehetnének.

Dr. Kiss László felhívja a figyelmet arra, hogy ez a szabályozás nem egy, hanem két, Alaptörvénybe foglalt cikkel ellentétes: *egyrészt az Alaptörvény - Magyarország Alaptörvénye negyedik módosítása (2013. március 25.) 8. cikkével megállapított - XXII. cikk (3) bekezdése rendelkezésével, amely alapján helyi önkormányzat*

rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan minősíteti jogellenessé az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.

Másrészt, az Alaptörvény negyedik módosítása 8. cikkéhez fűzött indoklás szerint az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítása mint állammal többek között úgy valósítandó meg, hogy az állam és a helyi önkormányzatok töreksenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani, de e mellett nem támogatja a közterületek rendeltetésellenes használatát: az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást, törvény vagy helyi önkormányzat rendelete jogellenessé minősíteti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást, azonban „[g]aranciális szabály, hogy jogellenessé minősítésre csak a jelzett célok megvalósítása érdekében kerülhet sor, és a jogellenessé minősítés csak a közterület meghatározott részére vonatkozóan állapítható meg”.

Összegzésként elmondhatjuk, vannak még megoldandó problémák a jogalkotásban, melyeket mihamarabb kezelni szükséges, hogy ne legyen lehetséges több ilyen rendelkezést meghozni. Ugyanis az a tény, hogy 2016-ban még lehetséges a jog ilyesfajta értelmezése Magyarországon, számomra elég meglepő és elutasítandó.

Végezetül Abraham Lincoln szavait idézném:

"Ne kritizálj másokat; ők pontosan azok, akik mi lennénk hasonló körülmények között."

Juhász Viktória, joghallgató

Pécsi Tudományegyetem

Állam-és Jogtudományi Kar

Jogalkotási problémák megjelenése a köztisztasági és természetvédelmi szabálysértés tényállással kapcsolatban

A tiszta környezet és az egy helyen gyűjtött hulladék iránti igény ideális esetben az állampolgárok természetes kíváncsiak kellene, hogy legyen. Azonban amíg ezt az ügyet nem minden lakos érzi magáénak, addig az államnak és a helyi önkormányzatoknak jogszabályok felállításával kell megvédeni a környezetet és az emberi egészséget. Cikkemben hazánk környezetvédelemmel kapcsolatos egyes jogalkotási és az ehhez kapcsolódó eljárási problémáit mutatom be röviden, aminek eredményeképpen az egységes joggyakorlat veszélybe került, és ez közvetett kihatással bír az állampolgárok jogkövetési hajlandóságára is.

Amennyiben valaki a háztartási hulladékát végleges elhagyási szándékkal derelinkválja egy arra ki nem jelölt helyre (tehát nem a hulladékgyűjtésre szolgáló gyűjtőedénybe), úgy a vele szemben eljáró – munkája során zömében szabálysértési esetekkel találkozó – körzeti megbízott joggal hiheti azt, hogy a cselekményt elkövető személyt a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. tv. (továbbiakban Szabs. tv.) 196. § (2) bekezdése értelmében, amely a következőképpen szól: „*Aki települési hulladékot a közterületen engedély nélkül lerak, elhelyez vagy nem a kijelölt lerakóhelyen rak le vagy helyez el, szabálysértést követ el*” köztisztasági szabálysértés okán kell megbírságotlani. Ha jobban megvizsgáljuk a fenti jogszabályt, észrevehetjük, hogy az rögtön az elején egy kivétel-rendeletet tartalmaz az alábbiak szerint: 2. § (4) bekezdés: „*Nem állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenység vagy a mulasztás bűncselekményt valósít meg, úgyszintén, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírság alkalmazását rendeli el*”.

A feladatunk már csak az, hogy megnézzük, jelen cselekményre vonatkozik-e más törvény vagy kormányrendelet, amely köztisztasági bírság kiszabását írja elő. A választ a Hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (továbbiakban Htv.) adja meg, annak is 86. § (1) bekezdése: „*Azt a természetes személyt (...), aki a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabály (...) előírásait megsérti, azt a környezetvédelmi hatóság a hulladékgazdálkodási bírsággal kapcsolatos részletes szabályokról szóló kormányrendelet szerint hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezi*”.

Figyelemmel a Htv. 31. §-ában írtakra, a Htv. 61. §-ának (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy hulladéktól csak kijelölt vagy arra fenntartott helyen, a környezet veszélyeztetését kizáró módon lehet megválni. A vonatkozó kormányrendelet a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Kormányrendelet. A kormányrendelet 2. § (2) bekezdésének c) pontja rögzíti, hogy a bírság kiszabására a települési önkormányzat jegyzője jogosult, amennyiben a települési hulladékot közterületen illetve más ingatlanán hagyták el.

Vizsgáljuk meg a természetvédelmi szabálysértéssel kapcsolatos jogi szabályozást. Amennyiben valaki kerékpárral, lóval, motorral illetőleg gépkocsival az erdőben letér a kitaposott ösvényről anélkül, hogy erre hatósági engedély feljogosítaná őt, a tetten ért személyt a természetvédelmi őr a Szabs. tv. 187. § (1) bekezdésének a) és b) pontja szerinti természetvédelmi szabálysértés okán nagy valószínűséggel helyszíni bírsággal sújtaná. Ha azonban a természetvédelmi őr ismeri a Szabs. tv. fent már említett 2 § (4) bekezdését, és arról is tudomása van, hogy a Természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (továbbiakban: Ttv.) is szabályozza az elkövetett cselekményt, mégpedig annak 38. § (1) bekezdésének j) pontja, amely az alábbiak szerint rendelkezik: „*védtett természeti területen a természetvédelmi hatóság engedélye szükséges különösen: járművel történő közlekedéshez, az arra kijelölt utak, az engedélyezett tevékenységek végzéséhez szükséges munkagépek, valamint a feladatukat ellátó – külön jogszabályokban erre feljo-*

gosított- személyek járművei kivételével.”, úgy azt is tudja, hogy ebben az esetben is közigazgatási bírság kiszabásának van helye a szabálysértési eljárás helyett.

A fent vizsgált két jogi helyzet kapcsán joggal merül fel az olvasóban a jogdogmatika egyik alapvető elve, a jogszabályi hierarchiát meghatározó *lex specialis derogat lex generalis* elv, amely azt az igényt fogalmazza meg, hogy a kifejezetten a tárgyra vonatkozó jogszabály megelőzi a szintén a tárgyra vonatkozó általános jogszabályt. Jelen esetben azonban egyfelől kérdésessé válik, hogy melyik jogszabály tekinthető általánosnak, másrésztől, a Szabs. tv. 2. § (4) bekezdése miatt ez a jogelv jelen esetben nem alkalmazható, mivel a Szabs. tv. egyértelműen rendelkezik arról, hogy amennyiben törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírságot rendel kiszabni, úgy a szabálysértési szankciótól el kell tekinteni. Bár elméletben átlátható és egyértelmű szabályozásról van szó, a gyakorlatban a fenti cselekmények minősítése mégis sok esetben problematikus. Sajnos valószínűtlenül kevés annak az esélye, hogy a helyszíni bírságot kiszabó körzeti megbízott az eseteket a helyszíni bírság kiszabásával ne megoldott ügyeknek tekintse, hanem magától észlelje, hogy egy ágazati jogszabály azonos tényállást fogalmaz meg a cselekményre, továbbá, hogy a Szabs. tv. 2 §-nak (4) bekezdése értelmében a háttérjogszabály szerinti szankciót kell alkalmazni a helyszíni bírság helyett. Ebben a felállásban a hatályos jogi rendszer azt várja el a fenti két esetben eljáró, hatósági jogkörrel felruházott személyektől, hogy naprakészen ismerjék nem csak Szabs. tv.-t, a 2012. év C. Büntetőtörvénykönyvet (továbbiakban Btk.), illetve a vonatkozó közigazgatási rendeleteket, hanem legyen tudomásuk minden olyan vonatkozó törvényről vagy kormányrendeletéről, amely a helyszíni bírság helyett közigazgatási bírság kiszabását rendeli. A jelenleg hatályos szabályozás értelmében a helyszíni bírság formanyomtatvány önrevízió nélküli, más felettes vagy független szervezet általi felülvizsgálata nem kötelező. Mi történik abban az esetben, amennyiben a megbírságolt személy a helyszíni bírság formanyomtatvány aláírásával elismeri jogellenes cselekményét, majd a rá

kiszabott helyszíni bírságot határidőn belül megfizeti és később jut tudomására, hogy őt nem szabálysértés miatt kellett volna felelősségre vonni? A rendszerbe nincsenek beépítve olyan ellenőrzési lépcsőfokok, amelyek lehetővé tennék az aláírt helyszíni bírságok felülvizsgálatát.

A jogszabály a jogalkotási folyamat terméke, végeredménye, amely kötelező előírásokat tartalmaz az egyén magatartására és az emberi együttélésre vonatkozóan¹. A jogszabály megszületésének oka, hogy adott állam társadalom együttélésének keretei kialakításra kerüljenek, továbbá, hogy az állam vezetése az általa kívánt mederbe terelje a társadalmi és/vagy állami viszonyokat. A jogszabály alkalmas arra, hogy az állampolgároktól olyan magatartásokat kényszerítsenek ki, amelyek esetlegesen belülről nem fakadnának, azonban a társadalmi együttélés vagy más, adott jogi tárgy védelmének fontossága okán szükségesek. A környezettudatos életmód kialakításában a jogszabályok kétség kívül markáns szerepet töltenek be, hiszen ellentétben a polgári jog vagy a büntető jog jellegével szemben, ebben az esetben a károkozás következményei azonnal nem érzékelhetőek, így a legtöbb esetben a környezettudatos cselekmény „miértjének”, szükség-szerűségének megértése sem realizálódik az állampolgároknál. A jogszabályok ezen a jogterületen tehát még nagyobb jelentőséggel bírnak, mint a jog egyéb más területein. Ebből kifolyólag a jogszabályoknak itt még szigorúbban kell megfelelniük a velük szemben támasztott követelményeknek. Petrétei József A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában című művében az alábbiak szerint fogalmazza meg a törvényekkel szemben támasztott alapvető követelményeket: „ Adott törvény akkor tekinthető jónak, ha elegendő valószínűség áll fenn arra nézve, hogy a törvény adott formájában a szándékolt magatartásirányítást kiváltja vagy ezt a szabályozás alapján elő lehet idézni, továbbá a norma címzettjei a törvényt akceptálják és pontosan követni, illetve alkalmazni tudják, és a törvény ökonomiai következményei az elvárt keretek

¹ Drinóczi Tímea - Petrétei József: Jogalkotástan, Dialóg Campus Kiadó, Budapest- Pécs, 2004, 107. o.

között maradnak”². A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX törvény 3. §-át azzal egészíti ki, hogy „*az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű.*” „Vizsgáljuk meg miként érvényesülnek ezek a követelmények a dolgozatban vizsgált két esetben: a háztartási hulladék elhelyezésével kapcsolatban, illetve a természetvédelemmel összefüggésben. A háztartási hulladékok elhelyezésénél azt tapasztalhatjuk, hogy mind a Szabs. tv., mind pedig a Htv. alkalmas arra, hogy a szándékolt magatartást kiváltsa, továbbá azok az állampolgárok által akceptáltak tekinthetők, melyeket a civilek igyekeznek betartani: az állampolgárok többsége a háztartási hulladékát az arra kijelölt helyre (hulladékgyűjtésre szolgáló gyűjtőedénybe) helyezi el vagy ha azt mégsem oda teszik, tudatában vannak annak, hogy azt annak valamelyikében kellene letenni. Ugyanakkor az már nem mondható el, hogy azokat pontosan alkalmazni tudják a jogalkalmazók, hiszen, bár a Szabs. tv. 2. § (4) bekezdése arról rendelkezik, hogy ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírság alkalmazását rendeli el, nem állapítható meg szabálysértés, a kialakult joggyakorlat és megszokás vagy ennek a rendelkezésnek az esetleges nem tudása okán a hatóságok a cselekményt sok esetben még mindig szabálysértésként kezelik. A jogalkotási törvény 3. §-a jogalkotási duplikációnak igyekszik elejét venni. Ugyan esetünkben duplikáció a Szabs. tv. 2 §-nak (4) bekezdése miatt nem beszélhetünk, ugyanakkor elmondható, hogy a gyakorlatban a két jogszabály mégis párhuzamosan áll fenn, mivel a cselekmény minősítése sok esetben attól függ, hogy adott hatóság eljáró ügyintézője ismeri-e a Szabs. tv. vonatkozó rendelkezéseit, továbbá van-e tudomása más jogszabályról, amely közigazgatási bírságot rendel el. Ugyanezekről a jogalkotás követelményi hiányosságokról beszélhetünk a természetvédelemmel kapcsolatban, szintén a Szabstv., továbbá a Ttv. vonatkozásában.

A gyakorlatban az általános szabálysértési hatóságok számára nehezen dönthető el, hogy mely elkövetési magatartások esetén van helye szabálysértési eljárás lefolytatásának, illetve mely esetekben kell áttenni az ügyet közigazgatási bírság kiszabása céljából az erre hatáskörrel rendelkező szervnek. Az említett kérdéskörök nem új keletűek a magyar eljárásjogban. A problémát 2013-ban jelezték az illetékes minisztériumnak, így arról a Belügyminisztérium és a Vidékfejlesztési Minisztérium is tájékoztatást kapott. A minisztériumok akkor ígéretet tettek arra, hogy a problémákat orvosolni fogják, megnyugtatóképp pedig jelezte a fővárosi és megyei kormányhivatalokat vezető kormány megbízottaknak, hogy a dilemma megoldása végett egyeztetések zajlanak. Bár a szabálysértési törvény átfogó módosítására került sor a 2015. évi CCII. törvény értelmében, az a háztartási hulladék elhelyezésével és a természetvédelem vonatkozó kérdéskörével kapcsolatos változásokat nem tartalmazott. Álláspontom szerint a fennálló párhuzamosságok megszüntetésére lenne szükség, azokat vagy a Szabs. tv.-ből vagy pedig a Htv.-ből és a Ttv.-ből ki kellene venni és csak a cselekményeket csak az egyik jogszabályban kellene szabályozni, hogy mindenki számára átlátható, követhető és tiszta jogi helyzet álljon fent. A jogi szabályozás mellett nem elhanyagolható szerepe van a megoldás kialakításában a szocializációs és nevelési eszközöknek sem. Szükséges lehet a büntetések helyett a lehetőségeket megteremteni annak érdekében, hogy mindenki rendezett és a környezet védelmét szem előtt tartó módon tudja elhelyezni háztartási hulladékát és ne az határozza meg erre vonatkozó lehetőségeit, hogy adott település kül- vagy belterületén éli-e életét és szociálisan milyen helyzetben van, vagyis meg tudja-e fizetni a szemeszállítási díjat. A természetvédelemmel kapcsolatban pedig már kisgyermekkorától tudatosítani kell, hogy nem véletlenül mondják: „A földet az unokáinktól kaptuk.”. Leendő jogalkalmazóként, jelenlegi joghallgatóként úgy vélem, hogy mindenkinek – legyen az, jogalkalmazó vagy jogalany az eljárásokban – az kell legyen a fő érdeke, hogy a társadalmi együttélés szabályait rövid és ért-

² Petrétai József: A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában, Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 48. o.

hető módon rögzítsék és azok be nem tartása esetén rövid, érthető és a megfelelő hatást elérő eljárásrendet alakítsanak ki. Nehéz lehet olyan jogi szabályozási rendszerben dolgozni, ahol a jól bevált régi jogelvek sem alkalmazhatóak. Törekedni kellene visszatérni a gyökerekhez.

Felhasznált jogszabályok jegyzéke:

- 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
- Hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény
- Hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Kormányrendelet
- Természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény
- Jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény

Nyomtatott források:

- Bisztriczki László- Kántás Péter: A szabálysértési törvény magyarázata, HVG Orac Kft., Budapest, 2014

- Bisztriczki László- Kántás Péter: Szabálysértési jog a közigazgatási szankciók tükrében, HVG Orac Kft, Budapest, 2009
- Drinóczi Tímea- Petrétai József: Jogalkotástan, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004
- Petrétai József: A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában, Osiris Kiadó, Budapest, 1998

Internetes források:

- <http://www.zuglo.hu/jegyzo-hulladeggazdalkodassal-kapcsolatos-hataskorei/>
- http://www.termeszetvedelem.hu/index.php?pg=sub_741
- <http://www.solymaszat.hu/userfiles/termesztevedelmi%20jogi%20ismeretek.pdf>
http://www.humusz.hu/sites/default/files/Dokumentumok/hulladeklerakas/ratz_judit.pdf

TÁJÉKOZTATÓ
A TILK OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ
Bt.
SZOLGÁLTATÁSAIRÓL

Szakmai múlt: jogalkotási és jogalkalmazási (benne minisztériumi és alkotmánybírósági) tapasztalat, számos sikeres alkotmánybírósági eljárás, közel tizenöt éves, 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;
- ↳ alkotmánybírósági, 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-tilalommal, egyenlő bánásmóddal kapcsolatos esetek, adatvédelmi kérdések stb.) szükséges kezelése, a jogi háttér és az alkotmánybírósági, 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 – CÉGCSOPORT- ISMERTETŐ

A **MONITUM CSOPORT** többes profilú vállalkozásokat tömörít; a cégcsoport több mint 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 CSOPORT** tevékenységi körébe tartozik

- a) **jogszabálytervezetek készítése,**
- b) közjogi típusú jogorvoslatra irányuló anyagok **kidolgozása,**
- c) közjogi szervezetek **belső működési rendjének kialakítása** és az azzal kapcsolatos szabályozások alkotmányossági és törvényességi szempontú auditja,
- d) köz- és 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 CSOPORT** rendszeres kapcsolatban áll ügyvédi irodákkal és más, a tevékenységi köréhez tartozó nem jogi szakértőkkel (könyvvizsgálóval, könyvelővel, adótanácsadóval, és más szakemberekkel) akiknek a segítségével ügyfelei részére komplex szolgáltatásokat tud nyújtani.

A **MONITUM CSOPORT** állandó vagy eseti megbízói között megtalálhatunk

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

A **MONITUM CSOPORT** vezető elemzője és jogtanácsosa dr. Kocsis Miklós PhD, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének főállású adjunktusa, aki jogász alapvégzettsége és PhD tudományos fokozata mellett okleveles közgazdász (MBA) végzettséggel, valamint munkajogi és jogszabályszerkesztő szakjogász oklevelekkel rendelkezik. E szakmai háttérre támaszkodva a **MONITUM CSOPORT** hatékonyan látja el megbízóinak képviselőit bármely, a tevékenységi körébe tartozó kérdésben.

Amennyiben tevékenységünk felkeltette érdeklődését, kérjük, megoldandó problémájával keresse bizalommal a **MONITUM CÉGCSOPORTOT** az alábbi elérhetőségeken:

e-mail: info@monitum.hu
tel. +36(20)461-54-62

Kiadványajánló

A Kodifikátor Alapítvány kiadványai

*

Az alábbi kiadványok a www.kodifikator.hu weboldalon vagy a kodifikator@kodifikator.hu e-mail címen megrendelhetők.

1. **Petrétei József:** Magyarország alkotmányjoga I. Alapelvek, alkotmányos intézmények. Második, javított, aktualizált kiadás. Pécs, 2016 (6.500 Ft.)
2. **Kocsis Miklós – Petrétei József – Tilk Péter:** Alkotmánytani alapok. Pécs, 2015 (5000 Ft.)
3. **Kucsera Tamás Gergely:** Vázlatok a magyarországi felsőoktatás finanszírozásának 1990-2013 közötti gyakorlatáról. Pécs, 2015 (4.000 Ft.)
4. **Petrétei József:** Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Második, javított, aktualizált kiadás. Pécs, 2014 (6.500 Ft.)
5. **Petrétei József – Tilk Péter:** Magyarország alkotmányjogának alapjai. Pécs, 2014 (5.000 Ft.)
6. **Tilk Péter:** A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. Pécs, 2014 (4.500 Ft.)
7. **Kocsis Miklós – Tilk Péter (szerk.):** A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben. Pécs, 2013 (8.000 Ft.)
8. **Kocsis Miklós – Tilk Péter (szerk.):** Jogalkotás és társadalmi részvétel – esetek és problémák. Pécs, 2013 (2.000 Ft.)
9. **Kocsis Miklós – Tilk Péter:** Az új alkotmányjogi panasz eljárás igénybe vétele a gyakorlatban – jogalkalmazóknak (CD). Pécs, 2012 (3.990 Ft.)

*

Az alábbi kiadványok a 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.