

Kodifikáció

A TARTALOMBÓL

LETSCH ENDRE

Szemelvények a jogalkotástan, avagy a nomotechnika köréből – egy vajdasági szakmabeli meglátásai

MOLNÁR SÁNDOR

A fémkereskedelmi szabályozás a gyakorlat tükrében

PFEFFER ZSOLT

Gondolatok a közbeszerzési törvény 2017. évi reformjáról

SOLYMOSI VERONIKA

Válogatás a helyi jogalkotás szinguláris eseteiből

JUHÁSZ VIKTÓRIA

Jogalkotási elvárások érvényesülésének vizsgálata Heves, Jász-Nagykun-Szolnok és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye kilenc településének szervezeti és működési szabályzatáról, a helyi népszavazásról és a közösségi együttélés szabályairól szóló rendeletei tekintetében

NYIKOS BETTINA

A jogalkotási kritériumok érvényesülésének vizsgálata a költségvetésről szóló helyi rendeletekkel kapcsolatban

FEKETE JUDIT – TOLNAI OLÍVIA

Az Alkotmányjogi Tudományos Diákkör szakmai kirándulása a Parlamentbe

2017/1.

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány, Pécs

Kodifikáció

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Jogász u. 2.

Főszerkesztő

Tilk Péter

tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

Szerkesztők

Kocsis Miklós
Petrétei József

egyetemi 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

főtanácsadó, Országgyűlés Hivatala
egyetemi docens, PPKE JÁK
főosztályvezető, Országgyűlés Hivatala
konzul, Magyarország Külügyminisztériuma
egyetemi docens, PTE ÁJK
közigazgatási jogász
főtitkár, TÖOSZ
igazgató, Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal
tanársegéd, NKE, Közigazgatás-tudományi Kar
professor emeritus, PTE ÁJK, v. alkotmánybíró
egyetemi docens, PTE ÁJK,
igazgató, MMA Művészetelméleti és Módszertani Kutatóintézet
jegyző, Zalaegerszeg Megyei Jogú Város
Prof., dr. dr. H. C., Institut für Ostrecht München
osztályvezető, Budapest Főváros IV. kerület Újpest
Önkormányzatának Hivatala

Kovács Gábor
Küpper, Herbert
Mihályi Zsolt Apor

vezető-főtanácsos, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal
Törvényességi Felügyeleti Főosztály

Nagy Erika

közigazgatási főtanácsos, Miniszterelnökség
adjunktus, ELTE ÁJK

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

rektor, intézetvezető egyetemi tanár, NKE, az NVB elnöke
egyetemi tanár, PTE ÁJK
jegyző, Kisújszállás Város
ügyvéd, Erős Ügyvédi Iroda/Squire Patton Boggs, Budapest
dékán, tanszékvezető egyetemi tanár, PPKE JÁK; alkotmánybíró
helyettes államtitkár, Miniszterelnökség

**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
Letsch Endre <i>Szemelvények a jogalkotástan, avagy a nomotechnika köréből – egy vajdasági szakmabeli meglátásai</i>	5
Molnár Sándor <i>A fémkereskedelmi szabályozás a gyakorlat tükrében</i>	14
Pfeffer Zsolt <i>Gondolatok a közbeszerzési törvény 2017. évi reformjáról</i>	39
Solymosi Veronika <i>Válogatás a helyi jogalkotás szinguláris eseteiből</i>	51
Nyikos Bettina <i>A jogalkotási kritériumok érvényesülésének vizsgálata a költségvetésről szóló helyi rendeletekkel kapcsolatban</i>	77
Juhász Viktória <i>Jogalkotási elvárások érvényesülésének vizsgálata Heves, Jász-Nagykun-Szolnok és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye kilenc településének szervezeti és működési szabályzatáról, a helyi népszavazásról és a közösségi együttélés szabályairól szóló rendeletei tekintetében</i>	82
Fekete Judit – Tolnai Olívia <i>Az Alkotmányjogi Tudományos Diákkör szakmai kirándulása a Parlamentbe</i>	125

Köszöntő

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

Az immár hatodik évfolyamában járó, a jogalkotási kérdéseket körüljáró írásokat preferáló **Kodifikáció** 2017/1. számában változatos témaköröket dolgoznak fel Szerzőink.

A jogalkotást elméleti aspektusból közelíti meg külföldi szerzőnk, *Letsch Endre*, aki „egy vajdasági szakmabeli meglátásai” köréből közöl az olvasóval értékes gondolatokat.

A jogalkotás gyakorlatának visszasságait, érdekességeit és hiányosságait tárja fel lapunk másik szerzője, *Molnár Sándor*, aki a fémkereskedelemmel kapcsolatos jogalkotás összetett és alapos ismereteket kívánó világába vezeti be az olvasót.

Rendszeres szerzője lapunknak *Pfeffer Zsolt* kolléga, aki a közbeszerzés témaköréből választott jogalkotási aspektusú kérdéskört: a Kbt. 2017. évi reformját mutatja be.

Ugyancsak gyakran köszönhetjük szerzőink között *Solymosi Veronikát*, a helyi jogalkotás egyik kitűnő szakértőjét, aki tanulmányában a helyi jogalkotás szinguláris eseteiből válogat.

Tovább folytatván azt a hagyományteremtő szándékot, hogy leendő jogászok is megjelenhessenek lapunkban, több joghallgató kollegina is publikál a Kodifikációban. Ketten közülük – *Juhász Viktória* és *Nyikos Bettina* – az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programja keretében készítették el tanulmányaikat; mindkét írás a helyi jogalkotás és a központi jogalkotási elvárások szinkronjáról – vagy éppen annak hiányáról – értekezik.

A joghallgatók számára a szakmai kirándulások mindig élményt jelentenek, főleg, ha a jogalkotás fellelővárába, az Országgyűlésbe juthatnak el. Két hallgató kollegina, *Fekete Judit* és *Tolnai Olívia* a PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszéke mellett szerveződő diákkör 2017 áprilisi kirándulásáról készített összefoglalót.

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, 2017 júniusában

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Letsch Endre,
egyetemi rendkívüli tanár
Újvidék

**Szemelvények a jogalkotástan,
 avagy a nomotechnika köréből**
 – *egy vajdasági*
szakmabeli meglátásai –

I. A jogi kommunikáció

A jogi kommunikáció olyan tevékenység, melynek során az egyik alany (egyfelől a normaalkotó, a jogi aktusok szerkesztője, másfelől pedig a törvény alkalmazója – az egyedi aktus szerzője) a másikhoz, a befogadó egyénhez vagy csoporthoz jogi üzenetet intéz, utalván eközben valaminő jogi tárgyra, azzal a szándékkal, hogy hatást gyakoroljon magatartására, pontosabban, hogy elrendelje a kiszemelt célszemély vagy célcsoport viselkedését, mindezt bizonyos társadalmi és állami érdekek, valamint a megfogalmazott és továbbított üzenettartalmak megvalósítása végett, és megfordítva: az üzenet címzettje folyamodványaival reagáljon a hozzá intézett aktusokra.¹

A jogi kommunikáció alanyai, részvevői tehát egyrészt a jogi elrendelés feladói, másrészt pedig azok címzettjei, miközben a befogadó magatartásának összhangban kell állnia a ráruházott információk előírásaival. Az üzenetek küldői elsősorban az állami szervek és testületek, melyek közjogi méltóságai, köztisztviselőik (az államfőtől kezdve a legfőbb törvényhozó testületen, a parlamenten át, a végrehajtó intézményeken, a kormányokon átívelve a bírókig, a közigazgatási tisztviselőig, ügyészekig, a vállalatigazgatóig, stb.) közvetítésével közlekednek, közölnek parancsokat alattvalóikkal, megengedőbben és enyhébben szólva: a jogkövető honpolgárokkal.

A jogi kommunikáció másik oldalán tehát a jogi tényezők, a jogviszonyok részvevői, az üzenetek címzettjei, kedvenc, kissé vulgáris

meghatározásom értelmében az ún. alattvalók állnak. A vezetőkkel szemben ők (nem biztos, hogy közismert és általánosan elismert terminológia szerint) a „vezetettek”, a törvénnyel összhangban viselkedő emberek – ha rossz májúbbs akarok lenni és bombasztikusan pejoratív, akkor a „megvezetettek” – akik kénytelen-kelletlen alkalmazkodnak a „vezetők” által számukra előírt normákhoz. Ha nem tartják meg az előírásokat, következik a szankció, mint a kommunikáció megtorló, elnyomó kifejezésre juttatása.

A nyelv a jogi érintkezés alapvető megnyilvánulási formája, de nincsenek kizárva az egyéb közlési alakzatok, a verbális (szóbeli), a konkludens (ráutaló), a jogalanyok interakciójának jelbeli-szemiotikai kifejezőmódjai sem. A jogi megszólítások elsődleges módja az *írásbeli* kommunikáció. Ezért az elemzés és a kutatás tárgykörének elkeresztelése alkalmazásával meglehetősen egyértelmű álláspontra helyezkedtünk, miszerint az írott jogi aktusok megkülönböztetett elsődlegességet és fölényt élveznek a jogi tartalmak egyéb nyelvi kinyilatkoztatásaihoz viszonyítva.

Tekintetbe véve, hogy az állam hatalomfitogatásának eljárásában a legállamibb szervek, a bíróságok előtti tárgyalások szóban bonyolítatnak le, a jogi kommunikáció *szóbeli* (*verbális*) formáját is meg kell határoznunk.

Amennyiben pedig egy rögtönzött pillantást vetünk a kötelmi jog azon közismert elvére, hogy a jogviszonyok bizonyos részvevőinek adott magatartására és szándékára bizonyos lehet következtetni egyes félreérthetetlen mozdulatokból és magatartásokból, (tehát írásos megnyilvánulások, a felek aláírása nélkül, sőt mindennemű szóbeli nyilatkozat és vallomás mellőzésével) elérkeztünk a jogi viszonyulás konkludens kifejeződéséhez is. A gesztusok, szünetek, pillantások, pislogások, a kézfogás, a hallgatás egytől-egyig úgyszintén a nonverbális, konkludens jogi kommunikációs módok kimeríthetetlen tárházát gyarapítják.

Végezetül megemlítendő vizsgálódásunk tárgyának még egy gyakori megnyilvánulási módja is. Ha a közlekedési jog területére

¹ Visković, Nikola. 1989. *Jezik prava*. Naprijed, Zagreb, 13. 2017/1.

kalandozunk, szabályrendszerének a közlekedési jelek alakjában történő megjelenítéséről kell szót ejtenünk. Ez volna a jogszabályok *szemiotikai* kifejezése. Különösebb bölcsesség és jogi fölértezettség nélkül is egy csapásra megállapíthatjuk, hogy ha például egy szarvasmarhát ábrázoló háromszögletű, a közút mellett elhelyezett táblára emeljük fürkésző tekintetünket, akkor ez egy jel, mely a jog közlésére vetítve a „vigyázat, marha az úton” veszélyre hívja föl a járművezető figyelmét. Előadásaim során a tanterem falára kifüggesztett, egy füstölő cigarettarúd kerek és áthúzott ábrázolásával szembeállítottam hallgatóimat, mely rajz alá, a tilalom írásos formáját is odabiggyesztették: „tilos a dohányzás!”, ami tehát az írásbeli és szemiotikai kommunikáció vegyes kategóriájának meglehetősen gyakori alkalmazására is következtetni engedett. Tehát a fentebb fölso-rolt jogi közlésmódok kombinációja is helyet foglal osztályozásunkban. Nemcsak tiszta kommunikációfajták léteznek, hanem összetettek, vegyesek, kombináltak is. Ezek a kifejezés módok (a technika fejlődésének mai szintjén a hangszórókból harsogó információk, a villanyrendőrök, szemaforok fényjelzéseivel karöltve, írásos fölszólításokkal, plakátokkal, transzparenszekkel, egyebekkel teljesebbé téve) tölthetik be a kommunikáció funkcióját. S még egy példa: a törvényszékeken egyre elfogadottabbá válik, amikor a hang- és videófelvételek, kiegészítve azok átirataival, az ún. transzkriptumokkal, no meg az írásos anyagok bő mennyisége adják ki a kommunikáció vegyes fölívágottját.

E rövid kitérő kalandozás után megállapíthatjuk, hogy a verbális, konkludens és szemiotikus kommunikáció létezése és a kombinációk ténye ellenére semmi sem vonhatja kétségbe az axiomatikus tételt, miszerint a nyelv, elsősorban annak írásbeli testet öltése a jogszabályok kifejezésének a legfontosabb és alapvető instrumentuma. A jogszabály pedig a jogi norma alapvető megtestesülése, a jogi aktusok írása, szerkesztése, alkotása pedig minden jogász eredendő tevékenysége.

II. Történeti fejtegetések

A primitív, kezdetleges társadalmi kultúrközösségekben a társadalmi normák, így a jogszabályok is egyszerűek, mai visszapillantással elmaradottak, fejletlenek voltak. A szabályok megfogalmazásához, szerkesztéséhez bőségesen elegendőnek bizonyult valamelyes jártasság, az előírások megalkotásának akkori készségét még a legnagyobb jóindulattal sem nevezhetjük tudománynak. A jogalkotástani kialakulását és fejlődését megelőző időszakban szinte minden történés és normaalkotás elemi és ösztönös volt, a normaalkotó tevékenység csupán később, a társadalmi, állami és jogi viszonyok haladásával, fokozatosan nyerte el tudatos és tervszerű jellegét. A szabályok lefektetésének, megírásának és megszerkesztésének tevékenysége mind szerteágzóbbá vált, és a feszebb fölépítésű, rendszerezett aktivitás egyre inkább átfogó jogtechnikává lett, hogy végsőképpen hatalmas méretű, nagy ívű és a jövőbe mutató kodifikációs tevékenységgé nője ki magát.

A további fejlődés folyamányaként a társadalmak, a kultúrák és a jogrendek, a társadalmi, állami és jogi viszonyok, csakúgy mint a szabályrendszer, azaz az előírások bonyolultabbakká és összetettebbé váltak, így lassan, de biztosan az aktusírás tudása a mind átgondoltabbá, konzekvensebbé váló normaalkotói tevékenység következtében önálló tudományággá lépett elő, egyenrangú helyet vívott ki a legfontosabb jogi diszciplínák körében, a fő jogágaknak immár nem csupán műszaki kiszolgálójaként, hanem a jogok családjának egyenrangú, megbecsült tagjaként tartjuk számon.

A rendszertanba foglalt jogszabályszerkesztési szint megugrásához olyan alapelvek meghatározására volt szükség, melyek ezt a tárgykört a tudományos vívmányok és a szaktudás, valamint a szilárdan szisztematizált fölfedezések alkalmazási képességének irigylésre méltó fokára emelték. A jogászok empirikus megfigyeléseiket osztályozni kezdték és szerkezetbe foglalták, így a jogszabályok alkotása olyan hegycsúcsokat dőngett, hogy ma már egyértelmű a vélekedés, miszerint a jogi normaalkotás különleges és

általánosan elismert tudományág státusával büszkélkedhet.

A jogrend követelményei, a társadalmi, állami, jogi berendezkedés és a politika imperatív szükségletei egy különálló tudományterület fölépítéséhez juttattak el, melyben egyfelől az anyagi jog lényegi és tartalmi alapzata, másfelől az alakítás, a stílus és a szerkesztési megmunkálás, a jogszabályok alkotása, kidolgozása, írása tudományágának megteremtéséhez, illetve ahogyan a magyar nyelvben is alkalmas és meghonosítható, a szerb nyelvből kölcsönzött terminológiában egy szóval „vakmerően” elneveztük: a nomotechnika megszületéséhez vezettek. Természetesen a forma és a tartalom elválaszthatatlan egységet képeznek, a kidolgozás összes módszere és alakiséga az anyagi jogból építkezik, azon nyugszik.

Elrugaszkodván erről az ugródeszkáról: ha a nomotechnikát a nomológia magasrendű régióiba kívánjuk röpitni, és ha megismételjük az alapállást, miszerint a szabályszerkesztés nem csak járulékos, mellékes ügyesség – mely mindenkor magától értetődik – és a jogszabályok formulációján túl a tudományág nem csupaszítható le kizárólag a formaiságra, mert azt szükségszerűen a tartalom definiálja, akkor a tartalom által nem alátámasztott kifejezés a nomológiai közlés elvételt kísérlete maradna csupán. A jogalkotástanná, nomológiává nemesített diszciplína központi kérdése tehát az anyagi jogi megalapozottságú norma „lényének” világos áttekintése és azonosítása, ezért egyértelmű, hogy a szabályszerkesztőknek föltétlen biztonsággal és jártassággal kell kezelniük a szabályozásra kiszemelt ismereteket.

E fejtegetés alapvető célja a forma és a tartalom dialektikus egységének bizonyítása. Ha a forma, mint megunt házastárs elválna a tartalomtól és önálló életre kelne, akkor az a főnök helyzet állhatna elő, hogy az értetlenség az értelem és a logika fölé kerekednék. Ez annyira összetett és kiművelt gondolatsor volt részemről, hogy derék strukturalistaként már csak a tér és az idő megbonthatatlan egységének világmindenségi örökkévalóságát lesz érdemes hangsúlyoznom. S ha a kedves

olvasónak most az a benyomása, hogy tréfává alacsonyítom e fennkölt tematikát, hát sietek megnyugtadni, szörnyű tévedést követne el, ha nem venné komolyan eme tudakosságot, mert hiszen a jogszabályok térbeli és időbeli hatályának elemzése a jogalkalmazás mindenkor megkerülhetetlen eljárása, annak hiánya különösképpen az oly összetett közelmúltú államban, mint a véres hurkaként szétfakadt Jugoszlávia, óhatatlanul végzetes tévedésekhez vezethetett volna.

E kurta kitérőt követőleg kanyarodjunk vissza eredeti gondolatsorunkhoz!

Említésre méltók még a jogszabályszerkesztők aranyat érő tapasztalatai is. A bölcs jogászoknak a tudományos mű megszületési módzatairól szerzett előtudásai, illetve a világos és a funkciójának megfelelő alkalmas szabályozás iránymutatást, eligazítást adnak a jogi aktusok megkomponálásához, kiváló tájékozási anyagot bocsátanak a jogkomponista rendelkezésére. A jogszabályok megalkotása elveinek valóságos megalapozását és életre hívási lehetőségeit azonban a tudomány egyéb rétegeinek kialakításában is keresni ildomos, tehát arra kell törekednünk, hogy a normaalkotás tudományát mindinkább kreatóri, regulatív, védő és nevelő jelentéstartalmakkal is kibővítsük és elmélyítsük, s a jogrendben jelen levő eme négy tényező egysége lendíthet bennünket a magasabb társadalmi, állami és politikai célkitűzések megvalósításának tartományába. A társadalom és a kultúra haladásával a jogszabályok is fokozottabb jelentőséget nyernek, a rendszerben, az állam- és jogrendben elfoglalt helyük és betöltött szerepük összetett, sokrétű lesz. A jogalkotástan jelentősége egyre hatalmasabb, mindinkább átszövi a normaalkotást és az alkalmazás gyakorlatát is, mely nyilvánvalóan világos, szakmailag fölvertezt, tömör és szabatos, valamint egyértelmű kifejezésmódra törekszik.

Jómagam persze a szakmaiatlan szabályszerkesztések gyomlálendő jelenségeinek bíráló elemzésére is vállalkoztam, s mivel a nyelvi megjelenítés némely sajátossága szinte gúnyt űz az épelméjű logika alapelveiből, így a terjengősség, a joghézagok, azaz a „jogászati

űrségek”², a fölösleges ismétlődések, az átmeneti módosítások és a kiegészítések, a bágyadt, nem meggyőző értelmezések pontatlan kifejezőmódot eredményeznek, bizonytalanságokba, zagyvaságba, zűrbe sodornak, a jogalkalmazó és a jogkövető tiszta tekintetét zavarossá teszik, a norma üzenetét összeveszítik a kívánt, majd tanúsított magatartással, ami végső soron a jogrend bizonytalanságához, általános jogingadozáshoz vezet.

Történeti visszatekintésben szemlélve a problémakört, a XIX. századot megelőző korokban a jogszabályok nyelvi kifejezésében még csupán elenyésző mértékben sejlettek föl a jogalkotás tudományos elveinek csirái. Stilisztikai szempontból ezen régen letűnt korok előírásainak és jogirodalmának fő jellemvonásai a túlzott cicoma, a stílusornamentika instrumentumainak tömkelege, a körmondatok, az alany, az állítmány és a tárgy lámpással keresésének kényszerűsége. Az a benyomás rögződhet bennünk, hogy a szakértő jogászok szinte egyenes szándékossággal használták az érthetetlen meghatározásokat, így a szabályokat célzatosan eltávolították az egyszerű, tanulatlan, közönséges emberektől. Állítólag Bonaparte Napóleon rendíthetetlen álláspontja volt, hogy a jó alkotmány föltétlenül rövid és gyanúsán homályos, zavarosan kusza, így nem zárja kalodába a kormány munkáját³. A jogi-politikai-történelmi pletykák viszont az idézett bonmot-t Talleyrand-nak, a burzsoá diplomácia körmönfont nagyagyújának tulajdonítják. Gúnyos cinizmus politikai szempontokból érthető, de sajnos alkotmányjogilag a mai napig megfontolásra érdemes és fölülvizsgálendő. Ez az elfogadhatatlan normaalkotási eljárás örökön örököst végigkísér bennünket, a jogalkalmazó szakemberek számára nem ritkán megoldhatatlan nehéz-

ségeket okozván a törvényhozók valós akaratának kibogozásában, így a barokk és rokokó korának történelmi öröksége kedvezőtlen fénytörésben vetül rá jelen korunk időszerű törvényhozására, jogszabályértelmezésére és végső soron a törvénykezésre is. Nem csoda, hogy a jogtechnika egyik kényszerű leágazásának feladata a nem világos, érthetetlen, és gyakran alkalmazhatatlan jogszabályok bíráló elemzése.

A korszerű alkotmányos és általában a jogi normaalkotásnak nem kell kizárólag a rövidsége törekednie, hanem minden rendelkezésre álló eszközzel és erejével a teljes jogi pontosságot, szabatoságot, azaz a precizitást szükséges megcéloznia. A szubsztancia, a tartalom, a lényeg, nem csupán a szöveg hosszúságában fejeződik ki, s nem csak hermeneutikai szinten (a közlés értelme kifogástalan megjelenítésének jártasságában és egyidejűleg egyértelmű magyarázhatóságában), hanem természetszerűleg abban a tényben is, milyen mértékben alapozódik az elidegeníthetetlen alkotmányos jogok föltétlen tiszteletben tartására, a föltérképezett célkitűzések mennyiben kapcsolhatók össze az állami, nemzeti és politikai közösség közös élményeivel, s vajon célszerűen segítik-e elő a jogteremtést.

Mi sem természetesebb annál, hogy a fönti, elkalandozó megjegyzésekkel nem kívánom kétségbe vonni a jogalkotásban létjogosultságát és továbbfejlesztésének föltett szükségletét, hanem éppen ellenkezőleg: nyomatékosan ki akarom hangsúlyozni azt. A tény, miszerint az elméleti és a gyakorlati szakmunkában kihagyhatatlan a kritikai analízis lehetőségével élni, hiszen, mint mondtam, a normatechnikai hiányosságok, fogyatékoságok, a félhomály és a sötétség kiküszöbölése, helyreigazítása, mi több, tántoríthatatlan „gyilkolászása” – tekintettel jogszabályszövegeink minőségi kívánalmainak távollétére – célkitűzésként (minő kreativitásra vagyunk kényszerítve!) cselekvéseink homlokterébe tolul.

Következésképpen a jogalkotásban a jogtudomány különálló ága, mely az általános és egyedi jogi aktusok minden módszerének,

² Hüledezve olvastam egy közigazgatási dolgozó terminológiai szakvizsgájának e nyelvi torzszülöttjét, majd diákjaimnak elretentő példa gyanánt ismételtetem, hogy végül, mint a mellékelt ábra bizonyítja, festői hangulata okán beemeljem a köztudatba.

³ “Il faut qu’une constitution soit courte et obscure. Elle doit être faite de manière à ne pas gêner l’action du gouvernement”. Bonaparte met un terme à la Révolution. [herodote.net https://www.herodote.net/9_novembre_1799-evenement-17991109.php](https://www.herodote.net/9_novembre_1799-evenement-17991109.php) (2016.08.06.) 2017/1.

eljárásának és szerkesztési szabályszerűségeinek összességét mutatja be és kutatja, vagy legáltalánosabb megfogalmazásban: a jogalkotás, illetve a jogszabályok kidolgozásának szabályait tanulmányozó tudományág.

Tágabb értelmezésben – melyhez kiegészítő közlések kíséretében úgyszintén csatlakozunk – a jogirodalomban indokolt és elterjedt az az álláspont is, miszerint a nomotechnika és a nomológia nem csupán a jogképzés, hanem a jogi aktusok alkalmazási eljárásának összessége⁴. Mi tagadás, e helyütt a fogalom jelentős mértékű kiszélesítéséről, extenziójáról beszélhetünk. Vita tárgyát képezheti, vajon a tágításnak eme terjedelme túlzottan bő-e, de leszögezhető a tény: minden jogalkotás végső célja a normaalkalmazás, tehát értelmünk tiltakozásába nem ütközhet azon állítás sem, hogy a szabály célja a hűséges alattvalók szófogadásának életre keltése, hiszen ez a normaalkotás rendeltetése megvalósulásának eltéphetetlen összetevő része. Mert ha egy törvényt csupán megírnak, meghoznak, elfogadnak és kihirdetnek, de nem akarják, nem bírják, nem tudják alkalmazni, csupán néma aktus marad. Szemléletesebben és képi módon megfogalmazva, az üres törvény olyan, mint egy lakosság nélküli város, páciens nélküli műtét, utas nélküli vonat, színészek nélküli színház, előadás nélküli dráma, vagy még elcsépeltebben: papírra vetett holt betű.

III. Módszertani kitekintés

1. Nyelvtudományi, összehasonlító és történeti módszer

A nomológia határtudomány. Valahol a nyelv és a jog mezsgyéjén kötélrancosként egyensúlyoz. Idejekorán leszögezhetjük tehát, hogy kutatásunkhoz, azaz a törvénysszabályok írása törvényszerűségeinek kutatásához számunkra a lingvisztikai metódusok a legértékesebbek. A jelzett eljárásokat természetesen a megközelítés egyéb megkerülhetetlen módozataival kell kiszélesíteni és ki-

egészíteni, így jutunk el a problematika hiánytalanabb áttekintéséhez, ez vezet el bennünket a kívánt többretegű anyagi igazság birtoklásáig, melynek különleges és részletes keresztmetszeteit is kibontjuk, megvizsgáljuk.

A nyelvtudományi-nyelvtani-jelentéstani módszer (a lingvisztikai-grammatikai-szemantikai metódus) a központi útvonal, melyen el kell indulnunk, ha rendeltetési helyünk a jogszabály igaz jelentésének és a normaalkotó valódi akaratának a megtalálási pontja.

A terminológiai-fogalmi-rendszertani *összehasonlító (összevető) módszer* úgyszintén gyakori, és alkalmazása létfontosságú a jogi aktusok elemzése során.

Az előző bekezdések fejtegetéseikhez szorosan kötődve és azokra építkezve: az elemzendő szövegeket – föltétel nélkül és mindig – *történeti kontextusban* is vizsgálni kell.

Kombinatorikai képességeink „megcsillogtatásával” az összevetés metódusát többféleképpen is igénybe vehetjük: történelmi nézőpontból párhuzamba állítjuk a (leginkább hatályos jogi) normákat az azonos vagy hasonló joganyagot szabályozó előírásokkal. Empirikus állományként jó szolgálatot tesznek „a kapcsolódó jogutódló” államképződmények, példának okáért érdekesítő lehet az összevető elemzés mikroszkópja alá helyezni a valamikori Szerb-Horvát-Szlovén Királyság, a Jugoszláv Királyság, a Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság, a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság, Szerbia és Montenegró, és végezetül Szerbia valamely kiválasztott törvényét. S mint ahogyan a bankok a keresztárfolyamokat vizsgálják, jómagunk is a keresztező összehasonlítás módszeréhez nyúlhatunk, és még mindig történeti megvilágításban: egy mai szerbiai törvényt a korábban létező, de túlhaladott, a történelem kódéba vesző, vagy a még mindig időszerűen jelenünket is meghatározó államalakulatok (pl. az Osztrák-Magyar Monarchia, Németország, stb.) néhai jogszabályaival hasonlíthatjuk össze. Az összevetés lehetősége két vagy több ország jogszabályrendszerének,

⁴ Žižić, Milorad A. 2004. *Stvaranje i primena opštih i pojedinačnih pravnih akata (pravno normiranje – nomotetika)*. Milorad A. Žižić magánkiadása, Grafika „Simić“, Kruševac, 71-75. 2017/1.

illetve egyes jogszabályainak szintjén is kínálkozik, összetett államok esetében pedig a különböző szövetségi vagy konföderális egységek normatívája hasonlóságainak és különbözőségeinek komparációja is érdekes eredmények boldog tulajdonosaivá tehet bennünket. Ez a vizsgálat szükségszerű volt a mi környezetünk közelmúltjában is, úgy-hogy naprakésszé tett kutatói tevékenységünk során is lendületesen hasznosítjuk a korábbi JSZSZK törvényeivel való összehasonlításhoz kiválasztott jogintézményeket. Ebben az esetben ún. horizontális komparációról, azaz vízszintes összevetési módszerről beszélünk, míg a vertikális komparáció, azaz a függőleges összehasonlítás tárgya az egyazon államon belüli jogszabály-hierarchiának az államberendezés különböző szintjein véghezvitt összevetése.

Több mint nyilvánvaló, hogy általánosságban a logikai értelmezés módszerei is megke-
rülhetetlenek. A logika alapelveinek segítség-
gül hívásával történő problémakutatás és -
megoldás módszere e tárgy metodológiájá-
nak központját foglalja el. Nem eshet nehe-
zünkre a további fejtegetésekben helyet szo-
rítani a logikai alapelvek és -képletek vázlatos
bemutatásának sem, ezért egy rövid fejezet
témája a logika lesz.

Nem lehet elégszer megismételni (*repetitio est
mater studiorum*), tételesen felsorolni a legfon-
tosabb módszereket és a fő hangsúlyt a jog-
építés és a jogalkalmazás vizsgálatának egyik
központi eljárására, a jogértelmezésre he-
lyezni:

*Lingvisztikai vagy nyelvtani módszer (interpretatio
grammatica:* a nyelvi értelmezés hangtani, szó-
alaktani, szókészlet-tani-terminológiai, mon-
dattani, jelentéstani és stilisztikai megközelí-
tési módjai).

Történeti módszer (interpretatio historica: a törté-
neti értelmezés, mint láttuk, szükségszerű,
nem csak a jogtörténetben, de az állam- és
jogelméletben is élénken foglalkoztatja e
jogág művelőit és kutatóit, akik intenzíven
alkalmazzák. A történelmi szemléletű meg-
közelítés tehát egyfelől az ősi, a régi jogrend-
szerek és az újabb államok törvényei meg

egyéb jogi aktusai vizsgálatának, vizsgálati
eszközeinek összessége, másfelől pedig
módszertani fogalom. Az ide tartozó némely
megoldásokat főntebb érintettük, különös
tekintettel a történelmi összevetés jelentősé-
gének hangsúlyozására).

A történeti értelmezés a jogi norma legben-
sőbb lényegének, valódi anyagának fölkuta-
tása érdekében foganatosított eljárások
együttese, miközben a releváns jelentéstarta-
lom létrehozását döntően befolyásoló, kü-
lönöző állami és társadalmi körülmények
elmélyült vizsgálata is szükségeltetik.

Mivel e cikk „átmeneti jellegű”, interdiszci-
plináris tárgyú, nem árt, ha a terminológiai
elmélkedést, a szakszavak és a szakkifejezé-
sek bemutatását olyképpen tesszük teljeseb-
bé, hogy egy újabb terminus technicust rö-
g-zítünk és kifejtjük: a nyelvtudomány, a ling-
visztika a történeti hozzáállást *diakronikus
módszerek* kereszttel el. A nyelvi (csakúgy,
mint az irodalmi, teológiai, stb.) fogalmak
párhuzamos, a jelen korban végbevitt vizsgá-
latát viszont a „*szinkronmódszer*” segítségével
bonyolítjuk le.

Az *összehasonlító módszer* (az adott jogi aktu-
sok jellegzetességeinek összevető – vízszin-
tes és függőleges – vizsgálata. Globálisan tág
környezetbe helyezve elmondhatjuk, hogy a
„vízszintes” rendszertani kutatás témája a
római-kontinentális és az angolszász jog,
valamint a jelenleg világméretben is „népsze-
rű” saria stb. összehasonlítása, továbbá le-
hetséges a burzsoá és a szocialista jogrend-
szer komparációja /történeti módszerrel
vegyítve a rabszolgatartó, a hűbéri stb. jog-
rendszerek és intézményeik összehasonlítása
is elvégezhető/. A területi elv alkalmazásával
két állam viszonylatában tehetünk összeveté-
seket, de kínálkozó lehetőségek rejlnek az
egyes jogágak és jogterületek közötti elem-
zésben is. A „függőleges” elemzés két vagy
több jogszabály kölcsönös összehangoltsá-
gának, kompatibilitásának, erejének a kutató-
sa, ezek egyfelől egymásra gyakorolnak nem
egyszer jogszabály-összeütközést eredmé-
nyező hatást, de a hierarchikus szuper- és
szubordináció viszonyában is kimeríthetetlen
mennyiségben elemezhetők a magasabb és

alacsonyabb rendű és rangú normák, a szuperioritásukban fürdőző, illetve az inferioritásban szenvedő előírások).

2. A logika (mint értelmezési módszer) a jogi norma logikai természete magyarázatának funkciójában

A jogi norma kétségtelenül logikai természetű. Elemzéséhez a közismert és az egyetemesen elfogadott logikai, mint segéd-, de egyúttal önálló tudományi eljárásokat alkalmazunk.

A jogi norma, a jogi előírás, a jogszabály a jogi tartalom kinyilvánításának lehetőségét hordozza magában, illetéknéppen az értelmezés kiindulópontjává, alapjává válik. A norma és tartalma adják a normatív aktus jogi jelentését, így az aktusba foglalt norma értelmezésének bázisai lesznek. A norma önnön keretei között felöleli a lényegi jelentést, azaz tágítja a jelet, a jelentést, a jelöltet és a jelölőt⁵, melyek együttesen szolgáltatják a norma és értelmezése vázlatrajzát, kaptafáját. Ennélfogva a norma szerkezete nem csak lingvisztikai, szemantikai, szemiotikai, retorikai, hanem természetesen logikai kategória is. Ha továbbfejlesztjük a logikára telepített gondolatmenetünket, invenciózus és prologikai meditációval folytatva stílusosan és érvelve elemezzük a jogi megítéléseket, keressük a törvényhozó szándékát, akkor eljutunk az értelmezés eljárásáig, ami alatt pedig eredendően a normateremtő szubjektum valós akaratának a felkutatási eljárását értjük (e megállapításunkat az ún. hermeneutikus vagy interpretatív jogi logika mentén fogalmaztuk meg). A továbbiakban meghatározzuk a jog, az igazság, az igazságosság, a méltányosság összefüggéseit és kapcsolatát, és elérkezünk az erkölcsi és a jogi normák, a jog és az erkölcs, az etika viszonylatának integratív és igen dramatikus dilemmáig, hogy végezetül konstatálhassuk: a jog a formális logika szempontjából megfigyelve a bilateralitás és a multilateralitás, a pluralitás, illetőleg a perszonalitás és az interszubjektivitás logikailag szofisztikált, szubtilis és formalizált kifejezésre juttatása

(minő idegenszó-özön!). Elrettentésképpen szoktam tanítványaimnak szemináriumi dolgozataik feladatául kitűzni egyes filozófusok (*nomina sunt odiosa*) könyvrészleteinek idegen szavaktól való megtisztítását.

A bölcséleti-jogi, a jogi-logikai és az etikai nézetek respondibilitása, de diszkrepanciája is kölcsönös és viszonos. Egyébiránt a jog normatív-logikai fölfogásában mindig szükségessé teszi a norma, a törvény, a törvényesség egymásra hatásában és viszonylatában eszközölt elemzést, szinte előírja a jogszerű, a szabályos, és a helyes felkutatását, így a normaalkotó és az -értelmező örökös feladata, hogy kiküszöbölje a minduntalanul szabályainkba szemtelenkedő ellentmondásokat, antinómiákat, uram bocsá' a törvényesített törvénytelenégeket, melyek veszélye mindig ránk leselkedik, nem ritkán politikai indíttatású és csalárdul érekeorientált jogi aktusokban ölt testet. Ha a jogi norma meghatározásának előhírnökeként fogjuk föl a most íródó sorokat, megállapíthatjuk: a norma parancs, a parancs pedig kötelező. Kibocsátója reális erőfölénnyel rendelkezik, ami pedig az államapparátus struktúráját illeti, hatásköre, jogosítványa, tehát felhatalmazása van, hogy imperatív diktátummal hajtsa az alattvalót a jogkövetés jármába. A jogrend, a normatív rendszer pedig a norma, a szabály, az aktus kötelező és köteleztető tulajdonságát vélelmezi, e jogi normák és szabályok összessége pedig „lekerekíti” a kogens normatív rendet. Az egész állami-jogi rendszer az illetékes hatalmasok által kiadott ordrekban nyilvánul meg, míg másfelől a parancsolatoknak a vezetettek általi alárendelti státusú végrehajtása a joghatályosulás nélkülözhetetlen eleme. És még egy, a jogi normát és a jogszabályt megkülönböztető kritériumot is azonosíthatunk, ez pedig az érvényesség. A jogszabályok – ha érvényesek és hatályosak – normákat testesítenek meg, vagy ha tovább tagoljuk e gondolatunkat, az egyik lehetséges, ezért igaznak is minősíthető irányba menetelve: a jogszabály azon norma, amely szankciókat ír elő. Tartalmi szempontból a jogi norma alapvető eleme a parancsoló személy, tehát egyfelől a „parancsosztó” áll a vártán és rendelkezik, a másik oldalon pedig a normacímzett, a pa-

⁵ Tomić, M., Ivo. 2009. *Pravno-logičke i etičke studije*. Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 26. 2017/1.

rancsbefogadó, az alávetett alany leledzik, különbejáratú, családias, kissé vulgárfeudális, nyelvöltögető szóhasználatomban: a megvezetett alattvaló, szalonképebben: a jogkövető van. A normatív jogrend az állami és egyéb kényszerítés néhanapján együttműködésnek álcázott rendszere, melyből a föltalmazások és a kötelezettségek fakadnak. A logikai szerkezet további jellegzetességeinek definiálásához a kelsen *sein und sollen*⁶ viszonyának taglalása, a *van* és a *kell*, a fennálló és a megkívánt kapcsolatának elemzése kínálkozik. Ami van, ami létrejött, és amit csupán célkitűzésként akarunk, óhajtunk, néhanapján egymáshoz illő egységben és egyöntetűségben jelenik meg, gyakorta viszont a *van* és a *lehetne* között antagonisztikus ellentmondás, áthidalhatatlan szakadék tátong, így formállogikai szempontból a valóság elrugaszkodik a megcélzott értékektől, begyógyíthatatlan hasadékokat üt rajtuk, szétszakítva a dialektikusnak elképzelt *sein und sollen* egységét. A jogszabályok, a normák és az aktusok teljes logikai elemzése a *de lege lata* állapotának szüntelen kutatását föltételezi, összevetve a *de lege ferenda* kívánatos törekvése teleologikus koncepciójával, tehát a pozitív jogi megoldások jogdogmatikai szempontjai ütköznek az optimális szabályozás magasatos eszményével. A jogi norma úgy valósíthatná meg felülmúlhatatlan teljesítményét, ha elérné a szokásjogi, társadalmi, etikai, jogi és állami-politikai szabályok megvalósulásának mintaszerű egységét. Említettük a jogdogmatika és a kifogástalan jog megcélzott teleológiai fogalmát, melyből kiindulva a tiszta filológiai és logikai-jogi magyarázat ütköztetéséig jutunk el, így a megállapítást, miszerint az értelmezés tulajdonképpen az utólagos véleményalkotás és az előzetes álláspont összevetésének eljárása, a normaalkotók szellemi termékének szubjektív minősítését a tapasztalati, az empirikus szintet meghaladó logikával teljesítjük ki, mert a jogászai értelmezés fölül fog emelkedni a prediszpozíciók és a predetermináltságok szubjektív tulajdonságain. A „nyomozás” iránya mindenképpen a

jogi előírás tárgyilagos értelmének felkutatása lesz. A jogászai értelmezés jellegzetességei a törvényszerkesztők, a törvény írói perszonális különbözőségének tényében is megnyilvánulnak, tehát ahol a törvényhozók személyazonosságával a törvényalkotó személye nem esik egybe, (hiszen a törvényhozók nem törvényszerkesztők is egyidejűleg) „a törvényalkotó akarata nem egyezik meg a törvényhozás résztvevőinek kollektív akaratával”.⁷ Ha ezen a ponton szenvedélyes vitába akarunk keveredni Gustav Radbruchal, arra az álláspontra kell helyezkednünk, hogy a törvényhozó akarata nem lesz mindig azonos a törvény akaratával, annak szellemével, csupán a törvényhozás össz tartalmának megismerését fogja jelenteni. A törvény rendszerbeli szempontból ellentmondásos lehet, az értelmezés célja és feladata pedig az egyazon törvényen belüli rendszer-tani ellentmondás-mentesség kifejezésre juttatása lesz, különösen vonatkozik ez a több törvény komplexumának esetére, hogy az egész jogrend szisztematikus ellentmondástalanságáról már ne is beszéljünk. A jogászai értelmezés a jogrend, a hatályos regulatíva logikai törvényszerűségeinek mélybúvárlathoz hasonlítható elemző aláműködés, a pozitív jogszabály belső tartalmának állhatatos keresése, immanens logikájának felkutatása. Egyetértünk Radbruch megállapításával, miszerint az értelmező jobban értheti, sőt, jobban illik értenie a törvényt annak megalkotójánál is, ezért – teszem hozzá – a törvény az értelmezés logikai műveletének lebonyolítása után szükségszerűen okosabb, bölcsőbb, egyszerűen jobb lesz a törvényszerkesztőnél. A kreatív értelmező a főtebb részletezett diszkrepanciák, a befejezetlen, elharapott mondanivaló, az egyenlenségek kiküszöbölése és kiegészítése után képessé válik és köteles is lesz a nem egy személyben megtestesülő jogszabálysövegszerzők különböző lényeglátásából eredő egyöntetűség-hiányok eltávolítására. A törvényképzés csoportmunka, így tehát a tartalmi következetlenségek semlegesítése és a szisztematizált „törvényjavítás”, az egységes szerkezetbe foglalástól kezdve egészen a

⁶ Kelsen, Hans. 1998. *Čista teorija prava*. Pravni fakultet univerziteta u Beogradu – Centar za publikacije, Beograd 13. (Kelsen, Hans. 1934. *Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*. Deuticke, Leipzig) 2017/1.

⁷ Radbruch, Gustav. 1980. *Filozofija prava*. Nolit, Beograd, 12. (Radbruch, Gustav. 1932. *Rechtsphilosophie*. Quelle & Meyer, Leipzig)

profán nomotechnikai hibák kiigazításáig az interpretátor feladata, mondhatni kihívása. Az egyedi jogi aktusok is értelmezendők, a joghézagokat be kell tömni, hisz a bíró nem moshatja kezeit és utasíthatja vissza a bíraskodást és az ítélezést azzal az exkulpációval és kifogással, hogy a törvény nem írta elő a konkrét esetre vonatkozó rendelkezést, hogy nem világos, nem érthető vagy nem elégséges. Az értelmezőnek rendelkezésére áll a logika minden eszköze és fegyvere, illetve a normaépítés és az értelmezés egyéb módszerei is eszköztárában vannak, így módja nyílik az újonnan keletkezett jogi szükségletek és a megváltozott körülmények folyamánként fölmerülő jogi kérdésekre választ találni. A törvényhozó szándékát szigorúan tilos a törvényalkotás egyszerű eljárásaként fölfogni, célzatát a dialektikus változás, a szüntelen átalakulás korrelációjában érdemes kezelni, tehát mindig a törvényalkotó, illetve a jogszabályok és a jogi aktusok meghozatalának szerepét, tisztségét ellátó valamennyi állami szerv, testület permanens szándéka keresendő és azonosítandó. A társadalmi, gazdasági, politikai és jogi viszonyokat fejlődésükben és haladásukban kell áttekinteni, az értelmező pedig egészen az adott törvény vagy egyéb jogszabály változásának, módosításainak és kiegészítéseinek formális aktusáig, illetve annak megszületéséig mindvégig abban a helyzetben lesz, hogy tiszteletben tartsa, kövesse, kritikai nézetével alakítsa a jogszabályok összességének mindennapi gyakorlatát, ezáltal pedig egységesen gyakoroltathat hatást a jogalkalmazás egyedi eseteire is.

Egyébként, hogy e digressziómat zárjam: a pozitív jogi előírás, a törvény – a benne foglalt normákkal egyetemben – szigorú értelemben véve sohasem lehet kizárólagosan egyjelentésű, hiszen a törvény nem matematika, rendelkezési csak ott helyezhetők a kizárólagos értelmezési szabályok egyneműsége alá, ahol számok közöltnak, csupán a számjelek szigorúan evidensek és uniformizáltak. Ebből viszont az is következik, hogy a jogi logika és a jogi viszonylatok néhanapján számtani elemeket is tartalmaznak. A jogász logikai értelmezés tehát se nem mágia, se nem misztérium, hanem intuitív tevékenység egy föltétlenül szükséges hozzáadott észszerűségi adaggal. A mélygondolatúság tehát főszerepet játszik, a logikai értelmezés pedig megköveteli logika módszereinek hasznosítását. Egy személyes adalékot is megengedek magamnak: mindennapi munkájuk során az ügyvédek szintén az értelmezés racionális és gyakorlatias tevékenységét folytatják, a fő kútfő számukra a jogszabály maga, folytonosan gondolkodásuk homlokterébe türemkedik a kérdés: mire gondolt a törvényhozó, mit akart a konkrét jogi helyzetre, ügyre vagy intézményre mondani, mit akart elérni, milyen tartalmat és szándékot kell a normatív szövegben megtalálni? Hovátovább mi az, ami a sorok között olvasható, mi az, ami a törvény betűje mögött rejlik, mi az a szellem, amely explicit módon nincsen ugyan kinyilatkoztatva, de a törvényben rejlik? Végezetül egy közhely: egybeesik-e a törvényesség és az igazságosság, jogot vagy igazságot szolgáltatunk-e?⁸

⁸ Petréttei József. 2006. Jogszolgáltatás versus igazságszolgáltatás. In *Jog – értékek – erkölcs*. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest, 21-22.

Molnár Sándor,
pénzügyőr alezredes, osztályvezető
NAV Bevetési Igazgatósága, II. számú
Bevetési Osztály

A fémkereskedelmi szabályozás a gyakorlat tükrében

Bevezetés

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal Bevetési Igazgatósága II. számú Bevetési Osztályának egyik fő ellenőrzési szakterülete a fémkereskedelmi ellenőrzés. Az osztály vezetőjeként napi szinten találkozom a fémkereskedelmi ellenőrzésekről kollégáim által készített ellenőrzési jegyzőkönyvekkel. Bár, egy viszonylag rövid törvényről van szó, az általam irányított pénzügyőrök gyakran „dobnak olyan gumicsontokat”, amikor bizony elő kell vennem a törvényt és az annak végrehajtására kiadott kormányrendeletet azért, hogy a szabályok értelmezésével egyáltalán megkísérelhessek választ adni a kérdésekre.

Nem mindig sikerül. Mert vannak nyitott kérdések, és kibúvók a törvényben bőven. Vannak olyan helyzetek, amikkel korábban nem találkoztunk.

Mondom ezt úgy, hogy meggyőződésemm, hogy a fenti tárgykörben NAV egyik, ha nem, a legfelkészültebb járőregységét irányítom.

Ez a dolgozat pont ezért, nagyon nehezen készült el. Amikor kiválasztottam a témát, azt hittem két nap alatt „összedobom”, aztán volt, hogy három órát ültem egy mondat felett. Remélem, meglátszik valami a befektetett munkából...

1. A fémkereskedelmi szabályozás megteremtésének előzményei

A fémhulladékokkal¹ való kereskedelem a rendszerváltást követően, sok milliárd forintos forgalmat bonyolító üzletággá nőtte ki magát. A korábban állami tulajdonú MÉH telepek által lefedett piacot, magántulajdonú gazdálkodók foglalták el. Kiszolgálásukra egész üzletág szerveződött, melynek szereplői gyakran a szürke, illetve a feketegazdaság területén mozognak és a bűncselekmények elkövetésétől sem riadnak vissza.

A fémlopások évről évre történő szaporodása és az ebből adódó károkozás megérlette a jogalkotóban azt az akaratot, hogy a hulladék fémekkel történő kereskedelmet megfelelő jogi keretek közé kell szorítani.

A fémkereskedelmi szabályozásra vonatkozó jogalkotói akaratot egy lopás váltotta ki, amely 2007. május első hétvégéjén történt. Péntekről szombatra virradóra a XV. kerületi Pestújhelyi térről ismeretlenek ellopták Antall József, néhai miniszterelnök bronzból készült fejszobrát – immár másodszor. A tolvajok lefeszítették a 48-49-es szabadságharc emlékoszlopán heverő bronzcímert is. Az eset kormányzati szinten is olyan felháborodást váltott ki, amelynek következményeképpen megkezdődtek azok az intézkedések, melyek végül az egyes fémek begyűjtésével és értékesítésével összefüggő visszaélések visszaszorításáról szóló 2009. évi LXI. törvény (a továbbiakban: régi Fémtv.), valamint ennek végrehajtásáról szóló 312/2009. (XII. 28.) Korm. rendelet megalkotásához vezettek.²

Bár köztéri műalkotások eltulajdonításának a korábbiakban nem ment híre, az iparszerű fémtolvajlás addigra országos méreteket öltött. A tolvajok – szinte mindig közterületről – vittek mindent, ami fémből volt. Napirinden voltak az elloptott csatornafedelek

¹ Amikor „hulladékról”, vagy „fémhulladékról” írok, az alatt minden esetben a 2009. évi LXI. törvény által bevezetett *fémkereskedelmi engedélyköteles anyag* fogalom értendő.

² <http://www.origo.hu/itthon/20071103-elloptak-antall-jozsef-szobrat.html>

miatti balesetek, de lopták a közúti jelzőtáblákat, vasúti síneket, bronzharangokat, ipari kábeleket, gyakorlatilag bármit, amihez hozzá lehetett férni.

A 2000-es évek közepén láttam a televízióban egy oknyomozó riportot, amelyben az elmaszkírozott, rejtett kamerával felszerelt riportertől a kereskedő minden kérdés nélkül átvett egy közlekedési táblát, majd fél órával később ugyanaz az átvevő személy, az operatőrrel nyíltan visszaérkező riporternak azt mondta, hogy a kérdéses tábla évek óta ott van...

A fémlopások elsősorban a közszolgáltatóknál – MÁV Zrt., BKV Zrt. – okozták és okozzák ma is a legnagyobb károkat. És nem is az ellopott értékek pótlása a legnagyobb kár, hanem az ahhoz kötődő munkaköltség, valamint a közszolgáltatókat ért erkölcsi hátrány, ami a szolgáltatások színvonalának romlásából, pl. késésekből, illetve balesetveszélyből adódik.

Annak, hogy a bűnözés e formája ekkora méretet ölthetett, több oka is volt. A régi Fémtv. hatályba lépéséig az átvevőket, vagyis a fémkereskedőket semmi nem kötelezte arra, hogy vizsgálják a hozzájuk került áru eredetét, származását. Csak egy átvételi jegyet kellett kitölteni az eladóval, amin csak átvett fém"hulladék" anyagát és tömegét tüntették fel.

A fenti okokból a 2010. január 1-jétől hatályba lépett régi Fémtv. célja a jelentős gazdasági károkat okozó és a közszolgáltatások biztonságát fenyegető fémlopások és illegális fémkereskedelem visszaszorítása, valamint a kulturális javak védelme volt. Az önálló szabályozás a fémhulladékok, fémtörmelékek piacának átláthatóságát, a feldolgozásra kerülő fémek nyomon követhetőségét, valamint a fentiekből adódó kötelezettségek számon kérhetőségét tűzte ki célul.

A régi Fémtv. hatályba lépésével egyidejűleg az akkori büntetőjogi szabályok, azaz a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) is módosult. A módosítás szerint, amennyiben az

elkövetés tárgya *fémkereskedelmi engedélyköteles anyag*, akkor már a kisebb értékre elkövetett lopás is büntettnek minősült.³

A Kormány fémkereskedelmi hatóságként a Vám- és Pénzügyőrséget (a továbbiakban: VP) jelölte ki.⁴ Ennek oka az volt, hogy a hatóságok közül a VP rendelkezett olyan jellegű tapasztalatokkal, amik az egyes termékek életciklusát – az előállításból a felhasználásig – teljes körűen – hatósági kontroll útján – végig nyomon tudja követni, tekintettel arra, hogy a hagyományosan vám- és pénzügyőrségi szakterületként számon tartott jövedéki szabályozás és a fémkereskedelem ellenőrzését célzó törvény szemlélete nyomban hasonló.

A régi Fémtörvénnyel biztosított hatáskör magában foglalta a fémkereskedelmi tevékenységek engedélyezését, a tevékenység ellenőrzését és a hozzájuk kapcsolódó eljárások lefolytatását.

Az jogalkotó szándéka szerint a fémkereskedelmi szabályozásnak legális mederbe kellett volna terelnie a hulladékfémek kereskedelmét, visszaszorítva feketegazdaságot és a fémlopásokat, egy hatékony ellenőrzési rendszer segítségével.

A jogalkotó az illegális fémkereskedelem visszaszorításában régi Fémtörvénynek meghatározó szerepet szánt, azonban a gyakorlati tapasztalatok azt mutatták, hogy ez nem valósult meg. A törvényi szabályozás nem kellő szigorral lépett fel a fémhulladékokkal folytatott feketegazdaság ellen. A szabályozás hiányosságaiából adódóan voltak olyan kiskapuk – például a begyűjtés – amelyek miatt a régi Fémtv. a vele szemben támasztott elvárásoknak nem tudott megfelelni.

Mindez egy új törvényi szabályozáshoz vezetett, ami valamivel hatékonyabban lép fel a hulladék fémekkel kapcsolatos visszaélések ellen.

³ 1978. évi IV. tv. 316. § (4) bekezdés b) 5. pont.

⁴ A Vám- és Pénzügyőrség szervezetéről és egyes szervek kijelöléséről szóló 314/2006. Korm. rend. 15. § (1) bekezdés

Az alábbiakban részletesen tárgyalni kívánom a régi Fémvtv. eszközrendszerét és hiányosságait, az okokat, amelyek az jelenleg hatályos fémkereskedelmi szabályozás bevezetéséhez vezettek. Bemutatom a jelenleg hatályos Fémvtv. tartalmát, különös tekintettel a régi Fém törvényhez képest bevezetett változásokra, végül utóbbi jogszabály – álláspontom szerinti – hiányosságait.

2. Az egyes fémek begyűjtésével és értékesítésével összefüggő visszaélések visszaszorításáról szóló 2009. évi LXI. törvény

2.1. A régi Fémvtv. bevezetésének okai

A régi Fémvtv. bevezetésének okai – mint említettem – az illegális fémhulladék-kereskedelem elterjedésében, illetve az ez által hatalmas méreteket öltött fémlopásokban keresendőek.

Az illegális kereskedelem virágzása mellett nagyobb problémát jelentett a széles körben elterjedt fémlopások száma. E cselekmények jellemzően a közterületen elhelyezett műtárgyak, berendezések — vasúti berendezések, trafóházak, elektromos elosztó szekrények, kábelek — és azokhoz tartozó fémburkolatok eltulajdonítására irányultak, vagyis jellemzően közszolgáltatók sérelmére elkövetett lopások voltak. A lopások mellett, sok esetben más súlyosabb bűncselekmények is megvalósultak, illetve a vagyoni károk mellett nem elhanyagolható következményként a személyi sérülés lehetősége is fennállt.⁵

Az illegális fémkereskedelmet tápláló, fémekre elkövetett bűncselekmények magas száma, illetve az azok által okozott kár nemzetgazdaságra tett hatása is indokolta egy, addig nem létező, olyan törvény megalkotását, amely eszközül szolgált ezen illegális cselekmények megfelelő jogi környezetben történő szankcionálásához.

2.2. Az első fémkereskedelmi szabályozás – avagy a régi Fémvtv.

Röviden:

- A régi Fémvtv. bevezette a *fémkereskedelmi engedélyköteles anyag* fogalmát – ami hétköznapi értelemben bármilyen arányban fémeket tartalmazó hulladékot, alapanyagot, félgyártmányt jelent, néhány kivétellel, a külön kategória hangsúlyozása érdekében a törvény került a „fémhulladék” kifejezés alá.
- Meghatározta azokat a fémeket, amelyekre a fémtörvény hatálya kiterjed – ezeket dolgozatom 1. számú mellékletében sorolom fel. Fenti felsorolás a régi Fémvtv.-t felváltó új jogi szabályozásban sem változott. Nagyon fontos megjegyezni, hogy a nemesfémek nem tartoznak fémtörvények hatálya alá.
- A régi Fémvtv. bevezette a *felismerésre alkalmas jellemző, rövidítve: FAJ* fogalmát – ami a gyakorlatban a fémhulladék külső megjelenésére, eredeti funkciójára utal (pl.: építőipar fémhulladéka, elektronikai eszközök fémhulladéka, préselt, bálázott fémhulladék, csatornafedél, ipari vagy mezőgazdasági vízepítési berendezés fémhulladéka, ipari kábel).
- Meghatározásra került a *fémkereskedelmi tevékenység*, mely a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok hasznosítási célú, üzletszerű felvásárlása. Ebben a vonatkozásban „hasznosítás” a gyakorlatban az adott dolog fémtartalmának megszerzésére, elkülönítésére irányuló tevékenység.
- A törvény a fémkereskedelmi tevékenységet *fémkereskedelmi engedély*hez kötötte, vagyis a fém átvevő „MÉH-telepek” üzemeltetői, innentől fémkereskedelmi engedély birtokában folytathatták tevékenységüket. A szóban forgó áruk nyomon követése érdekében a fémkereskedelmi engedélyesek számára a beszerzések, illetőleg értékesítések írásbeli dokumentálását, naprakész készletnyilvántartást, valamint az ellenőrző hatóság felé a készletről és a forgalmi adatokról (online) napi adatszolgáltatást írt elő.
- A fémkereskedelmi tevékenység engedélyezését a törvény – a jövedéki szabályozás mintájára – *tevékenységi biztosíték* nyújtásához kötötte.
- A törvény lehetővé tette a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok engedély

⁵ Az egyes fémek begyűjtésével és értékesítésével összefüggő visszaélések visszaszorításáról szóló 2009. évi LXI. törvény indokolása 2017/1.

nélküli begyűjtését, ami – annak ellenére, hogy a törvényi szabályozás és annak szankciói a begyűjtést végzőkre is kiterjedtek – továbbra is tápot adott az illegális kereskedelemnek és a visszaéléseknek.

- A törvény bevezette az *Anyagkísérő Okmányt* (AKO), mely a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok fémkereskedők közötti szállításának, adás-vételének dokumentálására és ezáltal a származás igazolására szolgált.
- A törvény, engedélyező és ellenőrző hatóságként a Vám- és Pénzügyőrséget jelölte ki.

2.3. A régi Fémtv. szabályairól részletesen

A 2010. január 1-jén hatályba lépő régi Fémtv. megvalósította a fémhulladékokkal végzett tevékenység szakhatósági felügyeletét, ellenőrzését.

A régi Fémtv. fémkereskedelmi tevékenységnek minősítette a törvény mellékletében meghatározott fémek – 1. számú melléklet – és ötvözeik hasznosítás céljából történő, *üzletszerű* beszerzését. A régi Fémtv. értelmében fémkereskedelmi tevékenységnek csak a saját vagy más általi hasznosítás céljából történő felvásárlás minősült. Így például az egyéb célú üzletszerű beszerzések – késztermékként forgalomba hozott áruk (szögek, lemezek stb.) beszerzése, raktározása, tárolása – nem voltak engedélyköteles tevékenységek.

A fémkereskedelmi tevékenységgel ellentétben a begyűjtési és a hasznosítási tevékenységek folytatását a törvény szintén nem kötötte engedélyezési eljáráshoz, azonban az e személyek részére történő értékesítés esetére írásbeliséget – „írásba foglalt megállapodás”-t – vezetett be, mely a leadni kívánt fém jogszzerű származásának igazolására szolgált – illetve, véleményem szerint: kísérelt meg szolgálni.⁶ Ezzel, illetve a telephelyen kötelezően előírt nyilvántartás vezetésével és adat-szolgáltatással a fémkereskedő által átvett

fémek nyomon követése biztosítottá és átláthatóvá vált. Noha a begyűjtési és hasznosítási tevékenység nem volt hatósági engedélyhez kötve,⁷ ettől függetlenül a hatósági szankciók a begyűjtőre és a hasznosítóra is kiterjedtek. A begyűjtés általános szabályaihoz képest speciális esetet képzett az egyes lomtalanításokból származó, a közterületre kihelyezett fémtárgyak, fémhulladékok begyűjtése, amelyet nem kellett írásbeli szerződéssel igazolni.⁸ Bár a hasznosítókra vonatkozó szabályok értelmében fémkereskedelmi engedélyköteles anyag hasznosítása szintén nem volt engedélyköteles, de a hasznosító csak a saját tulajdonú és a fémkereskedőtől beszerzett anyagokat hasznosíthatta.⁹ Magánszemélytől, vagy fémkereskedőnek nem minősülő személytől – begyűjtőtől, gyártól – tehát közvetlenül nem vehetett át fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot.

A törvény olyan feltételeket írt elő a fémkereskedelmi tevékenység folytatásához, amelyek az üzletszerű felvásárlás vonatkozásában átláthatóbbá tették a beolvasztásra, átalakításra kerülő fémek kereskedelmének útját.

A régi Fémtv. meghatározta és előírta a legális fémkereskedők részére:

- a tevékenység folytatásához külön engedély (fémkereskedelmi engedély) meglétét, az engedély kiadásának személyi és tárgyi feltételeit,
- tevékenységi biztosíték nyújtását,
- nyilvántartási kötelezettséget,
- anyagkísérő okmány (a továbbiakban: AKO) alkalmazását,
- napi zárású online adatszolgáltatást a fémkereskedelmi hatóság felé,
- a bűnmegelőzési/felderítési célból bevezetett 6 napos kötelező tárolási időt.

Mivel a régi Fémtv. a fémkereskedelmi tevékenység folytatását fémkereskedelmi engedély meglétéhez kötötte, így a fémkereskedőknek 2010. január 1-jétől már két hatósági engedéllyel kellett rendelkezniük. A tevékenység ugyanis korábban is engedélyhez és

⁷ Régi Fémtv. 3. § (1) bekezdés és 10. § (1) bekezdés

⁸ Régi Fémtv. 3. § (3) bekezdés

⁹ Régi Fémtv. 10. § (1) bekezdés

⁶ Régi Fémtv. 3. § (2) bekezdés
2017/1.

szabályokhoz volt kötve. A ma már hatályon kívül helyezett, a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) környezetvédelmi hatósági engedélyhez kötötte a hulladék-begyűjtési, az üzletszerű és rendszeres hulladékszállítási, hulladékhasznosítási, hulladékártalmatlanítási tevékenységet, valamint a hulladéknak az ország területére való behozatalát kivitelét és átszállítását is.

Az önálló fémkereskedelmi szabályozással tehát a fémkereskedőknek kétféle engedélyezési eljárásnak és az azokhoz kapcsolódó kötelezettségeknek kellett megfelelniük. Ez kezdetben sok nehézséget okozott.

A szabályozás betartása különösen azoknak jelentette a legnagyobb problémát, akik nem tipikusan fémhulladék-kereskedelemmel foglalkoztak, azonban mégis a régi Fémtv. hatálya alá kerültek, így például az épületbontók és autóbontók.

Az autóbontók vonatkozásában tevékenységük speciális jellegére tekintettel módszertani segédlet is került kiadásra annak érdekében, hogy a szabályozás által rájuk rótt kötelezettségeket megfelelőképpen be tudják tartani. Bár a kialakított módszertan alapján lényegesen egyszerűbb dolguk volt, mint egy tipikus fémkereskedőnek a folyamatos lobbizás eredményeként viszonylag hamar sikerült elérniük, hogy a régi Fémtv. későbbi módosításával a hatálya alól véglegesen kikerüljenek. Ennek megfelelően 2012. január 1-től azok az autóbontók, akik a bontást az alkatrészek felújítása és értékesítése céljából végzik, nem tartoznak a fémkereskedelmi szabályok hatálya alá. A fenti döntés indokoltságához nem fér kétség, ugyanis az autóbontók tevékenysége elsődlegesen a még használható alkatrészek kinyerésére irányul, és az így keletkezett fémhulladék quasi melléktermék. A nemzetgazdasági szempontból komoly kárt okozó lopások útján megszerzett vasúti sínek, a rézkábelek nem az autóbontó telephelyeken, hanem erre „berendezkedett” fémbegyűjtéssel foglalkozó cégeknél, öntödéknél kerültek leadásra, amelyek általában igyekeztek az így megszerzett javakat

rövid időn belül továbbértékesíteni, vagy felismerhetetlenné tenni.

A bontók kikerülése a fémkereskedelmi szabályok alól, az ellenőrző hatóság munkáját is megkönnyítette, tekintve, hogy innentől kevesebb fémkereskedelmi engedélyest kellett ellenőrzés alatt tartania.

A fémkereskedelmi engedély kiadásának egyik alapfeltételeként határozta meg a törvény a tevékenységi biztosíték nyújtását, a lejárt esedékességű közterhek kiegyenlítése mellett az illegálisan megszerzett fémtárgyaknak, fémhulladékoknak a kereskedő általi szándékos átvétele esetén a harmadik személyek – a fémtárgy, fémhulladék tulajdonosa – kárának megtérítésére is fedezetet nyújtott.¹⁰

A régi Fémtv. a fémkereskedelmi engedély beszerzése mellett a fémkereskedőket szigorú adminisztrációs kötelezettségekkel – nyilvántartás-vezetési, adatszolgáltatási, bizonylat-kiállítási – is terhelte, melyek célja a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok útjának nyomon követése volt.

A régi Fémtv. és a jelenleg hatályos törvényi rendelkezések értelmében is a fémkereskedő a fémkereskedelmi engedélyköteles anyag értékesítéséről eladónként és vevőnként az anyag jogszerű beszerzésének igazolása céljából külön nyilvántartást köteles vezetni, illetve azt a nap végén összesíteni.

A nyilvántartásnak tartalmaznia kell eladónként és vevőnként a fémkereskedelmi engedélyköteles anyag megnevezését, felismerésre alkalmas jellemzőjét (FAJ), számla szerinti mennyiségi egységét, mennyiségét, és vámtarifaszámát, a számla számát, valamint az anyagkísérő okmány (AKO) számát. Mindemellett jogi személy esetén az eladó és a vevő nevét, székhelye (telephelye) címét és adóazonosító számát, valamint a vásárlás és a teljesítés időpontját kell tartalmaznia. Ettől eltérően természetes személy esetén az eladó és vevő személyazonosító adatait, valamint személyazonosságát igazoló hatósági okmá-

¹⁰ Régi Fémtv. 8. § (3) bekezdés

nya számát, továbbá a vásárlás és a teljesítés időpontját kell feltüntetni.

A fémkereskedőnek fenti a nyilvántartásból elektronikus formában naponta, a tárgynapot követő munkanapon adatszolgáltatást is teljesítenie kell a fémkereskedelmi hatóság részére.¹¹

A fémkereskedelmi engedélyköteles anyag szállítását szigorú számadású AKO¹² kiállításához kötötte.

Szintén merőben új intézkedés volt a 6 napos kötelező tárolási idő¹³ bevezetése. A régi Fémtv. rendelkezett arról, hogy amennyiben a fémkereskedő az általa természetes személytől, illetve üzletszerű gazdasági tevékenységet nem folytató jogi személytől vagy jogi személyiség nélküli szervezettől vesz át fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot, úgy azt a telephelyén az átvételtől számított hatodik naptári napig köteles tárolni.

A kötelezettségek megsértése esetén a fémkereskedelmi szabályozás már akkor is rendkívül szigorú büntetéseket helyezett kilátásba. A fémkereskedelmi hatóság bírság kiszabásával szankcionálta a fémkereskedelmi tevékenység folytatásával összefüggésben előírt jogszabályi feltételek elmulasztását vagy nem megfelelő teljesítését. Jogsértés esetén a jogsértéssel érintett anyag piaci értékéhez vagy a jogsértéssel okozott kárhoz igazodó mértékű bírság került kiszabásra. A bírságösszegek önmagukban is visszatartó erővel bírtak, mely hatást fokozta az a tény is, hogy az ismételt bírság az engedély visszavonását is eredményezhette.¹⁴ Mindemellett a fémkereskedelmi hatóság a jogsértéssel érintett anyagot, valamint az annak szállítására, tárolására, raktározására és hasznosítására használt eszközt is lefoglalta és illegális fémkereskedelmi tevékenység esetén elkobozta.¹⁵ A régi Fémtörvénnyel életbe lépő új feltételek, kötelezettségek és szankciók nagy felháborodást váltottak ki a fémkereskedők körében.

Ez érthető is volt, hiszen az addigi meglehetősen enyhe szabályozás és ellenőrzés mellett végzett tevékenységüket az új, önálló szabályozás teljesen átírta. A fémkereskedők úgy érezték, hogy a fémkereskedelmi szabályok inkább ellenük van, mintsem értük. Nehéz volt megértetni velük, hogy ezeknek a szabályoknak a betartása az ő érdekük is.

Mint azt a korábbiakban említettem az önálló fémkereskedelmi szabályozás megalkotása mellett módosult továbbá az akkor hatályos Btk. is. A lopás, a rongálás és az orgazdaság alapeseti tényállásainak kiegészítésével a jogalkotó a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagokra, a nemesfémekre, valamint az e fémek valamelyikét tartalmazó ötvözetekre elkövetett cselekményeket értékhátártól függetlenül bűncselekménynek minősítette és büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegette. A Btk. mellett kiegészült az akkori a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) is. A Be. rendelkezéseinek értelmében a VP végezte a nyomozást a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagra vagy annak ötvözetére elkövetett lopás, orgazdaság tekintetében, ha azt a VP észlelte, vagy a feljelentést a VP-nél tették meg.¹⁶ Tekintettel azonban arra, hogy a legtöbb ilyen esetben a lopás mellett halmazatban olyan bűncselekmény is megvalósult, amelynek nyomozására a VP hatásköre nem terjedt ki, így a gyakorlatban a büntetőeljárást szinte kivétel nélkül a Rendőrség, mint általános nyomozó hatóság folytatta le.

Az említett bűncselekmények nyomozása kérdésében gyökeres változást hozott, hogy a VP és APEH integrációjaként, 2011. január 1. napjával megalakult a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV). Erre tekintettel, profiltisztítás eredményeként a nyomozati jogkör megszűnt. A NAV megalakulásának napjától a Be. rendelkezései alapján a fémekre elkövetett lopás, rongálás és orgazdaság kizárólag a Rendőrség hatáskörébe tartozik.

¹¹ Régi Fémtv. 5. § (1)-(3) bekezdés

¹² Régi Fémtv. 4. § (8)-(9) bekezdés

¹³ Régi Fémtv. 4. § (5) bekezdés

¹⁴ Régi Fémtv. 11. §

¹⁵ Régi Fémtv. 12. §

2017/1.

¹⁶ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 36. § (2010. január 1. napi állapot)

2.4. A régi Fémtv. eredményei, gyakorlati nehézségek

A régi Fémtv. eszközrendszere révén a büntetőjogi szigorításokkal karöltve nagyban hozzájárulhatott volna a fémhulladékokkal végzett illegális cselekmények visszaszorításához. Az akkor új szabályozásnak eleinte jelentős eredményei voltak, aztán ismét elszaporodott a visszaélések, fémlopások száma.

Ez véleményem két okra vezethető vissza: egyrészt a gazdaság szereplői megismerték a fémkereskedelmi szabályozás kijátszható hiányosságait, másrészt a begyűjtés engedélyezése rengeteg visszaélésre adott lehetőséget.

Sok problémát jelentett, hogy a jogalkalmazók és különösen a VP, mint fémkereskedelmi hatóság előzetes tapasztalattal nem rendelkeztek, illetve a jogszabályban foglaltak értelmezése sem volt minden esetben egyértelmű. A fémkereskedelmi hatóság csak a törvény hatályba lépését megelőző napokban került kijelölésre, ezáltal az alkalmazni kívánt informatikai rendszerek fejlesztésére, tesztelésére korántsem volt a szükséges felkészülési idő biztosítva.

A hiányosságokkal és a kezdeti nehézségekkel nemcsak a VP-nek, mint fémkereskedelmi hatóságnak kellett megbirkóznia, hanem a fémkereskedőknek is. A VP nyilvántartása szerint a kezdeti időszakban a fémkereskedelmi hatósághoz beérkező napi bejelentések több, mint 40 %-a, a havi zárások 100%-a volt hibás. Ennek oka egyrészt az volt, hogy a fémkereskedelemmel foglalkozó gazdálkodók eddig nem voltak kötelezve ilyen jellegű készletnyilvántartásra és adatszolgáltatásra, ezért a szükséges gyakorlattal nem rendelkeztek. Másrészt a valós készlet és a bevalani kívánt készlet között jelentkező különbözetet – ami jobbára jogsértéshez köthető fémhulladékok átvételéből adódott – a valószínű/hibás adatszolgáltatásokkal próbálták leplezni.

A 2010. évben a fokozódó számú telephely ellenőrzéseknek és a gazdálkodók adatszol-

2017/1.

gáltatással kapcsolatos gyakorlati jártassága megszerzésének eredményeként az utolsó negyedévére már csak a napi bejelentések 3%-a, a havi zárások 5%-a volt hibás.¹⁷

A VP a bejelentések adatai alapján valós képet kapott a leadott fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok megoszlásáról, azok származásáról.

A napi bejelentések nemcsak a leadott fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok megoszlásáról adtak információkat, hanem arról is, hogy egyes magánszemélyek a fémkereskedelem vonatkozásában üzletszerű tevékenységet folytattak. 2010-ben az 50 legtöbb fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot leadó magánszemély több, mint 5 ezer tonna fémot adott le, mellyel hozzávetőlegesen 200 millió forint jövedelemre tettek szert. Fenti 50 személy vonatkozásában megállapítható volt, hogy fejenként átlagosan 51 alkalommal, adtak le fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot, esetenként 1,9 tonna mennyiségben.¹⁸

Az adatszolgáltatásokból származó adatok, információk alapján az irreálisan nagy mennyiségek tekintetében vizsgálatok/adóellenőrzések kerültek lefolytatásra.

A 2010-es évben lefolytatott 1568 ellenőrzés során 28 esetben lefoglalás foganatosítására, valamint közel 3 milliárd forint bírság kiszabására került sor. A lefoglalt fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok – köztük sín, csatornafedél, öntöttvas, vízcsövek vízmérővel, tűzcsap fedél, alumínium közúti táblatarató oszlop feldarabolva, alumíniumközlekedési tábla, földkábel, rézkábel, alumínium kábel, transzformátor rézcső – mennyisége meghaladta a 4700 tonnát!

Az illegális fémkereskedelem visszaszorítására tett intézkedések kezdeti eredményessége a fémkereskedőkre rótt kötelezettségeknek és az azokból származó adatoknak, információknak volt köszönhető, amelyek nagyban

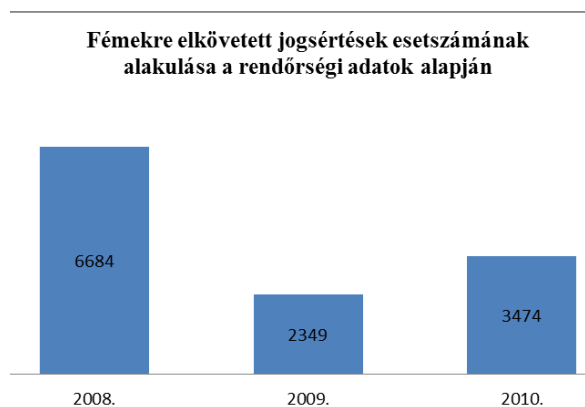
¹⁷ NAV KH Jövedéki Adózási és Bevételi Osztály; A fémtörvény hatályba lépésével kapcsolatos tapasztalatok (2010.)

¹⁸ A forrás ugyanaz, mint a 17. lábjegyzet esetében.

meghatározták az egyes ellenőrzések hatékonyságát.

A régi Fémvtv. 2010. évi statisztikai adataiból kiindulva elmondható, hogy egyfajta eredményt ért el a Kormány és a fémkereskedelmi hatóság az illegális fémkereskedelem visszaszorítása terén. Ám a kezdeti sikerek hamar alábbhagytak, mert valójában a fémlopások gyakorisága, esetszáma nemhogy nem csökkent, hanem a rendőrség adatai szerint még nőtt is 2010-ben. Ennek szemléltetésére az alábbi ábra ad tájékoztatást.

1. ábra: Fémekre elkövetett jogsértések esetszámának alakulása a rendőrségi adatok alapján, a 2008-as, a 2009-es és a 2010-es évben:



forrás: *Délmagyarország napilap - Minden mozdíthatót visznek a fémtolvajok* – Segesvári Csaba (2011.08.04.)

Ahhoz, hogy az illegális fémkereskedelemhez kapcsolódó esetekről – lopás, rongálás Ahhoz, hogy az illegális fémkereskedelemhez kapcsolódó esetekről – lopás, rongálás, orgazdaság – a VP, mint fémkereskedelmi hatóság ténylegesen valós képen kapjon a Rendőrséggel történő szorosabb együttműködésre lett volna szükség, hiszen a fémekre elkövetett jogsértéseket csak abban az esetben nyomozta a VP, ha a feljelentést nála tették. Ezért az ügyek nyomozásában, a Rendőrség is szerepet játszott. Mivel a sértettek lopás miatt a feljelentést általában a Rendőrségnél teszik meg, így a jogsértések esetszámáról, gyakoriságáról, valamint területi megoszlásáról érdemben utóbbi szerv rendelkezett (rendelkezik) pontos, érdemi, aktuális információkkal. Következésképpen a Rendőrséggel, mint társhatósággal elengedhetetlen lett volna az együttműködés, azon-

ban a társhatóságok egymás közötti kapcsolattartásának gyakorisága ezen időszakban csak eseti jellegű volt.

Az, hogy a régi Fémvtv. csak a kezdeti időszakban volt eredményes nemcsak a Rendőrséggel folytatott kapcsolattartás hiányosságaiból adódott.

A jogalkotó nem feltétlenül a megfelelő módon közelítette meg a problémát. Egyik oldalon a legálisan működő fémkereskedőkre a tevékenységi biztosítékkal és a napi adatszolgáltatási kötelezettséggel jelentős anyagi és adminisztrációs terhet rakott. Mindezt tetézte a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok átvételét követő kötelező 6 napos tárolási kötelezettség, ami a kereskedőtől helyet, időt, munkaerőt és adminisztrációt és pénzt igényelt. A tőzsdei árak naponta történő változása miatt a kötelező tárolás az érintetteknek jelentős veszteséget is eredményezett, amellett, hogy a tárolt anyagban a gazdálkodó pénze is benne állt.

Ugyanakkor a gazdasági élet más területén túlzott szabadságot jelentett a begyűjtés engedélyezése.

Az illegálisan begyűjtött fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok jelentős mennyisége, valamint a legális gazdálkodókat sújtó terhek az engedély nélküli felvásárló telepek számának növekedését katalizálták. Utóbbit csak gerjesztette a színesfémek árának növekedése.

Az illegális fémkereskedelem visszaszorításának szintén egy rossz megközelítése volt, hogy a fémkereskedelmi hatóság a régi Fémvtv. rendelkezései alapján a fémkereskedőket már egy adminisztratív hiba miatt is büntette. Kétségtelen, hogy ez az államháztartásnak bevételt jelentett, de a régi Fémvtv. által kitűzött cél megvalósulását nem segítette elő, hiszen a törvény a fémkereskedőre összpontosított és nem a fémtolvajokra. Igaz ugyan, hogy a lopás üldözésére rendelkezésre állnak a büntető jog és a szabálysértési jog eszközei, ugyanakkor véleményem szerint, jól megválasztott adminisztratív eszközökkel meg lehet nehezíteni az illegális úton meg-

szerzett fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok leadását, amire az új Fémvtv.-ben történtek is biztató megoldások.

Elmondható tehát, hogy a régi Fémvtv. törvény nem az illegálisan működő fémkereskedők felkutatását és felszámolását célozta meg, hanem a legálisan működő fémkereskedők tevékenységének ellenőrzését és szankcionálását, ezáltal is teret adva az illegális fémtelepek terjeszkedésének. Mindemellett a régi Fémvtv. a fémhulladék leadójára, hasznosítójára minimális kötelezettséget írt elő.

Azt hogy a régi fémtörvény mennyire egyoldalúan az engedéllyel rendelkező fémkereskedőket „szorongatta” azt jól példázzák az alábbiak.

A régi Fémvtv. 5. § (4) bekezdése, mely szerint: „Ha a fémkereskedő észleli, hogy számára jogellenesen szerzett fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot ajánlottak fel megvételre, erről a fémkereskedelmi hatóságot haladéktalanul értesíteni köteles.”

A fenti kötelezettség megszegését a régi Fémvtv. 9. § (2) bekezdés c) pontja a fémkereskedelmi engedély visszavonásával fenyegette, ráadásul úgy, hogy a visszavonás kérdésében a fémkereskedelmi hatóságnak nem volt mérlegelési jogköre. Az más kérdés, hogy ehhez minimum tettenérés kellett, de jól érzékelteti azt, hogy a jogszabály kit hozott nehéz helyzetbe.

Vegyünk, ezzel szemben vegyünk egy illegális fémkereskedőt, aki engedély hiányában begyűjtést és házalva felvásárlást végzett, úgy, hogy az összegyűjtött fémkereskedelmi engedélyköteles anyagokat a magánterületén tárolta.

A magánterületre történő belépéshez, az ott végrehajtott ellenőrzéshez az ellenőrzést végrehajtó VP szerv vezetője által aláírt, helyiségellenőrzést elrendelő végzés volt szükséges és szükséges ma is¹⁹, ezzel szemben a fémkereskedelmi engedélyes telephelyére a

pénzügyőr nyitvatartási időben minden további feltétel nélkül beléphet(ett).

Az engedély nélküli fémkereskedelmi tevékenységet végző úgy is ki tudta vonni magát az ellenőrzés alól, hogy egyszerűen nem nyitott ajtót.

Ha az illegális telephelyen található fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok vonatkozásában az ellenőrzött azt nyilatkozta, hogy azokat közterületről gyűjtötte be még az áruk származását sem kellett bizonyítania, a magánterületen tárolt fémkereskedelmi engedélyköteles vonatkozásában nem volt mennyiségi határ!

Ha a pénzügyőrök tetten is tudták érni felvásárlás közben, az érintett még mindig védekezhetett azzal, hogy csak egy alkalommal fizetett a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagért, így az üzletszerűség nem volt megállapítható. Ha nincs üzletszerűség, nem állapítható meg a felvásárlás, ha nincs felvásárlás, nem állapítható meg az engedély nélküli fémkereskedelmi tevékenység.

2.5. A régi Fémvtv. módosításai

2010-ben, egy idő után ismét erőteljes növekedésnek indult a kábellopások, dolog elleni erőszakkal elkövetett egyéb lopások száma, amelyek 2011-ben is töretlenül folytatódtak. A tapasztalatok alapján eljutott a döntéshozóig, hogy a fémkereskedelmi szabályozáson szigorítani kell. Ennek érdekében megalkult egy munkacsoport a Nemzetgazdasági Minisztériumban, azonban az új törvény előkészítése több évig eltartott, így az előkészítő munkálatokból összeálló törvényjavaslat előterjesztésére végül csak 2014-ben került sor. Az ezt megelőző időszakban, a fentiekben már említett autóbontók lobbijának eredményét leszámítva érdemi jogszabálymódosításra mindösszesen csak a más jogszabályokhoz való igazítás érdekében került sor, így a régi Fémvtv.-ben érdemi változások nem történtek. Fenti okokból a 2011-es évben és azt követően sem csökkent a fémekre elkövetett jogsértések száma. Ezt mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy 2011. első 3 hónapjában csak a MÁV Zrt.-nél már 260

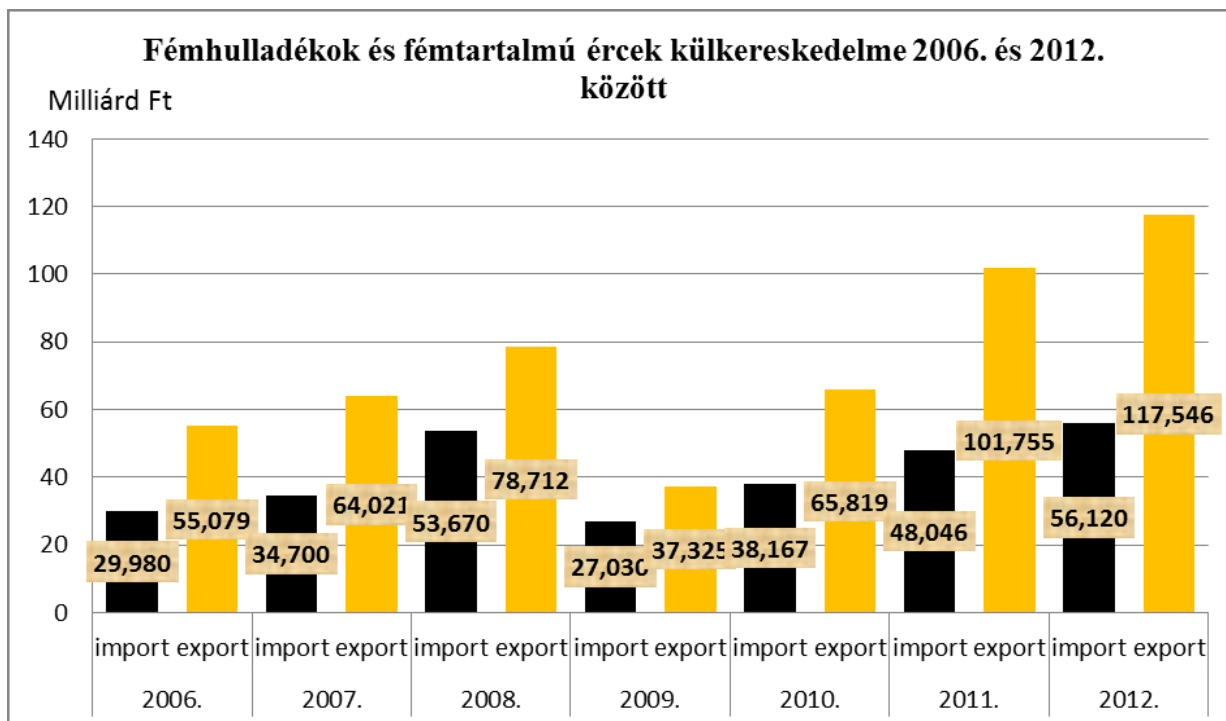
¹⁹ A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 36/F. § (1) bekezdése. 2017/1.

esetben történt kábel- és színesfémlopás. A helyzet az év hátralévő részében csak tovább romlott. 2011-ben a rendőrség naponta átlagosan több mint 20 alkalommal kapott bejelentést fémlopásról. Az Országos Rendőr-főkapitányság összesített adatai szerint 2011-ben összesen 8500 fémlopást regisztráltak. Az okozott károk érték az 1,8 milliárd forintot. A fémkereskedelmi hatóság rendelkezésre álló adatai alapján Budapest, Pest megye, valamint Borsod-Abaúj-Zemplén megye a fémlopásokban leginkább érintett területek.

A feltárt esetek alapján megállapítható az is, hogy az elkövetők fémlopásra berendezkedő visszaeső bűnözők, illetve alkalmi fémtolvajok. Továbbá bizonyos esetekben a szervezett csoportosulás teljes bizonyossággal feltételezhető, ugyanis az áramvezetékek leszerelése és eltávolítása szakszerűséget és összehangolt munkát igényel. A fémtolvajok az elloptott fémek egy részét feltételezhetően azonnal külföldre, vagy itthoni öntödékbe vagy illegálisan fenntartott telephelyre szállítják²⁰.

Magyarországon a fémekre elkövetett jogsértések vonatkozásában kijelenthető az is, hogy a fémbegyűjtésnek, felvásárlásnak a társadalom egyes rétegeiben hagyományai vannak, amely a megélhetéshez szükséges anyagiakat részben vagy egészben biztosítja. Nem tartom kizártnak, hogy a régi Fémtv. közgazdasági megfontolásból tette lehetővé fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok begyűjtését. Feltételezem, hogy a jogalkotó tisztában volt azzal, hogy „lomizás”-ból Magyarországon feltehetően több ezer él. Amennyiben eme néprétegtől egy csapásra elvonjuk a megélhetési forrását az szociális oldalon nagy valószínűséggel a kiadások növekedését fogja eredményezni.

2. ábra A fémbulladékokkal folytatott kereskedelem volumenének szemléltetésére az alábbi ábra szolgál:



²⁰ Infojegyzet: 2013/14. A fémkereskedelemlről (2013. április 15.) <http://www.parlament.hu/info-jegyzetek-archivum/>
http://www.parlament.hu/documents/10181/59569/Infojegyzet_2013_14_femkereskedelem.pdf/54b1a700-2ef5-44b6-9989-bff41f540215
 2017/1.

Jól látható, hogy a fémhulladékok és a fémtartalmú ércek folytatott kereskedelem milliárdos üzlet, amely mind a gazdasági élet legális szereplői, mind az illegális fémkereskedők ki akarják venni a részüket.

A gyakorlati tapasztalatok alapján bebizonyosodott, hogy a régi. Fémtv. érdemi előrelépést nem hozott az illegális fémkereskedelem visszaszorítása, illetve a fémlopások megakadályozása terén, holott, már a törvény címe alapján is ez volt a célja. 2010-ben és 2013-ben is tovább nőtt a fémekhez köthető bűncselekmények száma.²¹

2.6. Kiskapuk a régi Fémtv.-ben

Annak, hogy a régi Fémtv. miért maradt relatíve hatástalan, nyilván összetett okai vannak, de, pusztán magát a jogi szabályozás vizsgálva álljon itt néhány kiskapu:

- Arról már a fentiekben írtam, hogy a felvásárlásban az üzletszerűség, mint fogalmi elem mekkora kibúvó az engedély nélküli fémkereskedelmi tevékenység megállapíthatósága alól.
- A korábbiakban arra is kitértem, hogy a begyűjtés – különösen közterületről – lehetővé tétele, mennyi visszaélésre adhatott okot, különösen úgy, hogy utóbbi esetben a régi Fémtv. írásbeli megállapodást sem követelt meg, ezáltal a törvény egyik fő célja a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok forgalmának nyomon követhetősége jelentősen sérült.
- Régi Fémtv. 10. § - gyakorlatilag az öntöde körülírása. Eszerint fémkereskedelmi engedély nélkül végezhető a saját tulajdonú és a fémkereskedőtől beszerzett anyag hasznosítása.

Elvben a szabályozás hibátlan, mert hasznosítást végző kizárólag fémkereskedőtől és csak írásbeli megállapodás alapján szerezhet be fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot. Csakhogy éppen a hasznosítást végzők azok, akik gyorsan felismerhetetlenné tudják tenni

az átvett árukat. Ugyan ki mondja meg ma egy alumínium tömbről, hogy az tegnap még ipari földkábelként üzemelt egy elektromos szolgáltatónál, amíg el nem lopták?

Mindezt tetézi az, hogy mivel a hasznosítási tevékenység engedély nélkül végezhető, így nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettség sincs, tehát a készlet és annak származása a gyakorlatban nem ellenőrizhető. Fentiek alapján, álláspontom szerint egy hasznosító attól vesz át és olyan árut, amelyet akar, ha gyorsan el tudja tüntetni. Véleményem szerint tipikusan ez lenne az a tevékenység, amit bizony fémkereskedelmi engedélyhez kellene kötni.

- A régi Fémtv. 3. § (1) bekezdés b) pontja az alábbiakról rendelkezik: „Fémkereskedőnek nem minősülő személy e törvény szerinti engedély nélkül végezheti ... saját tulajdonú fémkereskedelmi engedélyköteles anyag értékesítését.”

Komoly hiányosságnak ítélem azt, hogy a jogszabály nem mondja meg, hogy *kinek*. Nyilván a jogalkotó precíz akart lenni, és ha már a fémkereskedelmi engedéllyel nem rendelkező személyeknek engedélyezte a nem üzletszerű, eseti beszerzést, nem tett olyan kitétel, hogy az áru kizárólag fémkereskedőnek értékesíthető.

Viszont: értelmezésem szerint, ha a begyűjtő ipari mennyiségben szerez meg fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot, arra ő tulajdonjogot szerez és a fenti pont alapján eladhatja bárkinek – tehát öntödének is. Ha egy ilyen esetet a pénzügyőrök tetten értek volna az öntödét üzemeltető elég, ha annyit mond, hogy ő ezt így – mivel az eladó nem fémkereskedő – nem tudja átvenni. A öntöde üzemeltetője nem követett el semmit, a magánszemély begyűjtő cselekménye meg nem szankcionálható a régi Fémtv. alapján, tehát utóbbi mehet a dolgára, az áruval együtt.

²¹ A forrás ugyanaz, mint a 20. lábjegyzet esetében 2017/1.

Nem kiskapuk, de nehezen betartathatóságuk miatt hatástalanok:

- Az írásba foglalt megállapodás – szerény véleményem szintén teljesen hatástalan eszköz a fémkereskedelmi anyagok nyomon követésére, mert semeddig nem tart hamisítani és valljuk meg, életszerűtlen is a használata. Képzeljük el az a szituációt, hogy én, mint begyűjtő bekönyörgöm magam egy vadidegen ember kertjébe, hogy elhozzam a rozsdás nyúlketrecet, majd kérek az embertől egy személyi igazolványt, hogy megírjam a megállapodást.

Mi a megoldás? Hamis, vagy nem létező adatok az írásbeli megállapodásokon – ha egyáltalán van, illetve marad a könnyebb ellenállás vonala, miszerint a begyűjtő mindenre ráfogja, hogy közterületről gyűjtötte.

- A régi Fémvtv. 3. § (3) bekezdés második mondata a begyűjtött fémhulladékokról az alábbiak szerint rendelkezett: „A fémkereskedő az így begyűjtött fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot a begyűjtéstől számított tizenöt napon belül veheti át.”

Egyrészt nem látom be, hogy a fenti szabálynak mi a jogpolitikai indoka, másrészt betarthatatlan, mert – a fent említett okokból ellenőrizhetetlen.

- Ide sorolnám továbbá a fémkereskedő korábbiakban már említett, a régi Fémvtv. 5. § (4) bekezdésébe foglalt bejelentési kötelezettségét, abban az esetben, ha jogellenesen szerzett fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot ajánlottak fel részére megvételre. Indokoltnak tűnő szabály, csak éppen betarthatatlan, mert tettenérés nélkül nehezen bizonyítható.

Remélem, kiderül a dolgozatból, ami nekem a gyakorlati tapasztalatom és véleményem, hogy az ellenőrzések kimenetele túl nagymértékben múlt – és sajnos múlik a mai napig – az ellenőrzött személyek nyilatkozatán.

A régi Fémvtv. célja a jelentős gazdasági károkat okozó és a közszolgáltatások biztonságát fenyegető fémlopások és illegális fémke-

reskedelem visszaszorítása, valamint a kulturális javak védelme volt. Az elmúlt években azonban bebizonyosodott, hogy nem minden esetben alkalmas e célok megvalósítására, ezért egy új, szigorúbb, a korábbi hibákat kiküszöbölő törvényjavaslat kidolgozása vált szükségessé. 2013-ban a Parlament elfogadta a fémkereskedelemtől 2013. évi CXL. törvényt (továbbiakban: Fémvtv.).

A jogalkotó a Fémvtörvénnyel arra tett kísérletet, hogy az illegális kereskedelmet érdemben visszaszorítsa, ellenben a legális kereskedőknek ne okozzon olyan gazdasági hátrányt, amely ellehetetlenítené a legális fémkereskedelem működését. Az új szabályozás ennek megfelelően leginkább a magánszemélyekre jelent szigorítást.

3. A fémkereskedelemtől szóló 2013. évi CXL törvény

3.1 Röviden a lényegesebb változások a régi Fémvtv.-hez képest

A két – véleményem szerint – legfontosabb változás, ami tulajdonképpen négy:

- A Fémvtv.-ből kikerült a begyűjtés fogalma, sőt a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvényre (továbbiakban: Ht.) figyelemmel a közterületről történő begyűjtés gyakorlatilag betiltásra került.

Továbbá:

a felvásárlás fogalmából kikerült az üzletszerűség, tehát már egyszeri beszerzés felvásárlásnak, így fémkereskedelmi engedélyhez kötött tevékenységnek minősül, valamint fémkereskedőnek nem minősülő személy a tulajdonát képező fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot a törvény hatályba lépésétől *csak* fémkereskedőnek adhatja le. (Fémvtv. 2. § (1) bekezdés 4. pont, 3. § (1) bekezdés a) pont)

- Az új törvény a lopással leginkább érintett áru körök fémkereskedők általi átvételét, új, szigorúbb szabályokhoz kötötte. Eme áru köröket a szakma *érzékeny FAJ-kódú fémkereskedelmi engedélyköteles anyagoknak* nevezi. E tekintetben új jogintézményként vezette be a Fémvtv. az előzetes bejelentést.

Továbbá:

- Változott a fémkereskedelmi engedélyköteles anyag fogalma,
- Változott a fémkereskedelmi tevékenység fogalma,
- Szigorodott a felvásárlásra vonatkozó szabályozás azzal, hogy a Fémtv. egyértelműen kimondta, hogy az ellenérték adásán túl az ellenszolgáltatás fejében történt beszerzés is felvásárlásnak minősül.
- Az új jogszabály 3m³-ben maximalizálja a magánszemély által egyidejűleg birtokban tartható fém kereskedelmi engedélyköteles anyagok mennyiségét.
- Az anyagkísérő okmány használata kiterjesztésre kerül minden gazdálkodóra.
- A fémkereskedők a továbbiakban égett kábelt kizárólag közszolgáltatótól vehetnek át.
- A Fémtv. a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok szállítását is szigorú számadású szállítólevélhez köti.
- Bővült a fémkereskedők által a fémkereskedelmi hatóság felé nyújtott napi bejelentés adattartalma is, mely által nyomon követhetőbbé vált annak a fémnek a forrása, amivel a fémkereskedők kereskednek.
- A törvény az értelmező rendelkezések közé beemeli a közszolgáltató fogalmát, ami ezért lényeges, mert reá a gazdaság többi szereplőjétől eltérő szabályok vonatkoznak,
- A legális fémkereskedők működésének megkönnyítése érdekében pár könnyítést is tartalmaz az új szabályozás. Ilyen például a 6 napos tárolási idő megszüntetése.
- A nem fémkereskedelmi engedélyes tevékenységek vonatkozásában további

könnyítés, hogy az építéssel, illetve bontással foglalkozó személy engedély nélkül végezheti az e törvény szerinti építési vagy bontási tevékenységből származó fémkereskedelmi engedélyköteles anyag felvásárlását. Utóbbira is vonatkoznak természetesen az érzékeny FAJ-kódú anyagok leadására vonatkozó szabályok

- A törvény végrehajtási rendelete fémkereskedelmi hatóságként a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszervét jelöli ki, tehát az új törvény hatályba lépésével megmaradt a hatáskör.²²
- Végül, de nem utolsó sorban az új rendelkezések eredményeként a fémkereskedelmi hatóság, valamint a bűnüldöző szervek kapcsolata is javulhat.

Az alábbiakban részletesen ismertetem a lényegesebb változásokat valamint az új szabályokat, értékelem az új Fémtv. eredményeit, be kívánok mutatni néhány, a gyakorlati tapasztalat által feltárt kikaput, végül nagyon röviden kitérek a Fémtv. és a Ht. kapcsolatára.

3.2 A hatályos fémtörvénnyel életbe lépett változásokról bővebben

Először is nem értem, hogy miért kellett új „kódex”? Ha valaki megnézi a régi és az új Fémtv.-t, akkor azt tapasztalja, hogy az egyes §-oknak – sokszor szó szerint – ugyanaz a tartalma, az új szabályok ugyanazon §-ok további bekezdéseiben találhatóak. Nyilván az új törvény eltérő címe miatt történt a változás, ugyanakkor a Fémtv. ugyanúgy célul tűzte ki „a jelentős gazdasági károkat okozó és a közszolgáltatások biztonságát, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot fenyegető fémlopások és illegális fémkereskedelem vissza-

²² A fémkereskedelmi tevékenységről 443/2013. (XI. 27.) Korm. rendelet 1. §, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. tv. 90. § (6), valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerveinek hatásköréről és illetékességéről szóló 485/2015. (XII. 29.) Korm. rend. 1. § (3) bekezdés c) pont, korábban: a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és egyes szervek kijelöléséről szóló 273/2010. (XII. 9.) Korm. rend. 1. § (4) bekezdése

szorítása, valamint a kulturális javak védelmét”²³, tehát a cél elvileg ugyanaz, így, véleményem szerint maradhatott volna a régi cím is.

A begyűjtésre vonatkozó szabályok kikerülése a Fémvtv.-ből. Ez a hatályos fémkereskedelmi szabályozás számomra egyik legnehezebben érthető része. Olyan, mintha egy ki nem mondott alku lenne háttérben... Ugyanis, begyűjteni lehet, de nem szabad.

Mint azt a korábbiakban már említettem a Fémvtv.-ből kikerültek a begyűjtésre vonatkozó szabályok, sőt mind a Fémvtv., mind a hulladékról szóló törvény (Ht.) kerüli a „begyűjtés” kifejezést (a Ht. a „gyűjtés” kifejezést használja előbbi helyett).

A fémkereskedőnek nem minősülő személy a saját tulajdonát képező fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot adhatja le, kizárólag fémkereskedőnek.

A Ht. szerint hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának biztosítása céljából közterületre kihelyezett gyűjtőedényben elhelyezett, illetve a lomtalanítás során, közterületen elhelyezett hulladék a Koordináló szerv (végső soron a hulladékgazdálkodási közfeladatot ellátó szerv) tulajdonát képezi – tehát annak begyűjtése lopásnak minősül²⁴.

Foglaljuk össze: a közterületről való begyűjtés²⁵ gyakorlatilag meg van tiltva azzal, hogy a közterületre kihelyezett hulladék összegyűjtése lopásnak minősül, a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagért való ellenérték, vagy ellenszolgáltatás adása már egy alkalommal is felvásárlásnak minősül – magyarán begyűjteni közterületről egyáltalán nem, magánterületről pedig a gyakorlatban, csak fémkereskedelmi engedély birtokában lehet (mert én ingyen biztos nem adnám oda az értékes fémhulladékot).

Hol van itt az alku? Ott a fenti szabályok egyáltalán nincsenek betartatva.

Mindenki előtt ismert, hogy a lomizók már akkor régen tudják, hogy egy adott településen/nagyvárosi kerületben mikor lesz lomtalanítás, amikor a lakóknak arról még fogalmuk sincs! A lomtalanításra kijelölt helyszínekre hetekkel korábban autókkal leparkolnak, amelyeken tábla figyelmezteti a „konkurenciát”, hogy a terület lomizás szempontjából foglalt. A járművön rendszám van, ami alapján kideríthető annak tulajdonosa! Lomtalanításkor a célra láthatóan átalakított, magasított platójú teherautókkal járkál a begyűjtők a területet, a gépkocsikon meg tornyokban áll a hulladék fém. Az sem titok senki előtt, hogy ezzel a tevékenységgel sokat lehet keresni, az interneten cikkek jelennek meg róla.²⁶

A lopással szembeni fellépés a Rendőrség hatáskörébe tartozik, járőrök is vannak, mégsem jár el senki, ellenkező esetben nem őriznék a gyűjtőhelyeket napokig a begyűjtéssel foglalkozók megbízottai. Arról sem lehet hallani, hogy a hulladékszállításra szerződött közszolgáltatók felléptek volna a begyűjtők ellen, holott nem valószínű, hogy utóbbiak egy jogászokkal felvértezett szolgáltató ellen fel tudnának lépni úgy, hogy még a törvény is egyértelműen az előbbit védi. A hulladékszállítók – úgy gondolom – jelentős bevételtől esnek el azáltal, hogy a fémhulladékoktól megszabadítják őket, mégis láthatóan elfogadják a helyzetet.

Azzal, hogy a begyűjtés kikerült a Fémvtv.-ből még nem lett megtiltva a magánterületen található hulladékok, azok tulajdonosaitól történő begyűjtése. A lakóhelyemen évente két-három alkalommal találkozom olyan, az utcákat teherautóval járó emberekkel, akik azt kérdezik, nincs-e felesleges fémhulladék. Arra, hogy sokaknál van, a NAV fémkereskedőktől kapott adatai utalnak, ahol a „top”

²³ A Fémvtv. preambuluma

²⁴ A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV törvény 32/A. § (2) bekezdése, 43. § (1), (2) bekezdése

²⁵ A régi Fémvtv. 3. § (3) bekezdése 2017/1.

²⁶ Ennyit kaszálnak a pesti lomizók - https://www.penzcentrum.hu/utazas/kokemeny_biznisz_ennyit_kaszalnak_a_pesti_lomizok.1055039.html?utm_source=hirstart&utm_medium=portfolio_link&utm_campaign=hiraggregator

magánszemély fémleadók „teljesítménye” negyedévente 100 tonnákban mérhető!²⁷

Azt egészen egyszerűen nem tartom életszerűnek, hogy a magánszemélyektől való begyűjtés során, készpénz soha nem cserél gazdát. A begyűjtéssel foglalkozók pontosan ismerik az átvételi árakat, így tudják, hogy mi az az összeg, amiért nagyon is megéri a felvásárlás. (Arra, hogy a begyűjtők mennyire ismerik az átvételi árakat egy személyes példa: Kb. 10 évvel ezelőtt a lomtalanítás során rutintalanul kivettem a gyűjtőhelyre egy réz kazánnak szerelt átfolyósos vízmelegítőt. Az ott tartózkodó személy mondta, hogy le se tegyem, adjam csak a kezébe. Már tette is a teherautóba, majd kérdésemre 100 forintos szórással megmondta mennyit fog érte kapni.)

A magánszemélyek által külföldről behozott fémhulladékok leadásának már több évtizede nagy hagyománya van, pedig hazánk uniós csatlakozása előtt még vámkezelní kellett a lomokat. Személyes munkatapasztalatom, hogy Hegyeshalomban, Sopronban, Kópházán a pénzügyőrök nem ritkán a keresztnevükön szólították a begyűjtéssel foglalkozó személyeket, mert azok már annyiszor jelentkeztek belépésre, hogy kollégáim útlevél nélkül tudták az adataikat... Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozásával, különösen, miután hazánk a Schengeni Övezet részévé vált, a fenti személyek mozgása még inkább akadálymentesé vált. Mindezek ellenére a Fémvtv. a begyűjtés utóbbi formáira nem tartalmaz rendelkezést.

Az pedig, hogy az állam adót szed, a fémkereskedők útján a fémleadóktól arra utal, hogy, ha nem is támogatja, de eltűri a fenti tevékenységeket.²⁸ Pedig adminisztratív eszközökkel viszonylag könnyen meg lehetne akadályozni, de legalábbis meg lehetne nehezíteni a fenti tevékenységeket – ha a jogalkotó akarná. Erről bővebben

dolgozatom következő fejezetében fogok írni.

Az érzékeny FAJ-kódú²⁹ fémkereskedelmi engedélyköteles anyagokra vonatkozó szabályok bevezetése: a Fémvtv. véleményem szerint leghasznosabb újítása.

Mint korábban említettem, már a régi Fémvtv. is meghatározta a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok felismerésre alkalmas jellemzőjét – ami a gyakorlatban nem más, mint az áru megjelenésének, eredeti funkciójának megfelelő megnevezése. A felismerésre alkalmas jellemzőket a Fémvtv. végrehajtására kiadott, a fémkereskedelmi tevékenységről 443/2013. (XI. 27.) Korm. rendelet (továbbiakban: Fém Korm. rend.) 1. számú melléklete sorolja fel, 1-től 28-ig törtenő számozással. Utóbbi sorszámot hívja a szakma FAJ-kódnak, dolgozatomban ezt a kifejezést használom. A felismerésre alkalmas jellemzőket dolgozatom 2. számú melléklete tartalmazza.

Az érzékeny FAJ-kódú fémkereskedelmi anyagok, ezeken belül azok, amelyek leadására külön, szigorított szabályok vonatkoznak. Ezek azok a termékkörök, amelyekkel kapcsolatosan a korábbiakban a legtöbb visszaélés történt, pl.: ipari kábel, villanyoszlop fémhulladék, trafóház, transzformátor, elosztó szekrény, emléktábla fémhulladéka, szobor, tűzcsap, bálázott, préselt fémhulladék.

A fenti áruk az alábbi szabályok szerint adhatók le:

A közszolgáltatást nyújtó gazdálkodónál (pl.: MÁV) termelődött, érzékeny FAJ-kódú fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok értékesítése kizárólag írásbeli szerződés alapján, az abban meghatározott fémkereskedő részére, a közszolgáltatást nyújtó gazdálkodó

²⁷ Fémkereskedelmi adatok hasznosulása – adatszolgáltatás a NAV igazgatóságai részére a NAV Központi Irányítás Rendészeti Főosztály részéről.

²⁸ Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII.

törvény 142. § (1) bekezdés d) pontja és 6. számú melléklete 2017/1.

²⁹ Az „érzékeny FAJ-kód” kifejezést a jogszabályok nem ismerik, a Fémvtv. 3. § (5) bekezdése és a Fém Korm. rend. 3. § (2) bekezdése által megjelölt felismerésre alkalmas jellemzővel rendelkező fémkereskedelmi engedélyköteles anyagokat értjük-e kifejezés alatt.

szervezetek által kiállított külön igazolás mellett történhet.³⁰

A külön igazoláshoz, melynek tartalmát a Fém Korm. rend. határozza meg, a későbbi beazonosíthatóság végett mellékelni kell a leadott áru fényképét is.³¹

Ha az érzékeny FAJ-kódú fémkereskedelmi engedélyköteles anyag termelődése az adott ingatlanhoz köthető, azt az ingatlantulajdonos az értékesítést megelőzően az illetékes fémkereskedelmi hatósághoz történő előzetes bejelentés mellett és a fémkereskedelmi hatóság visszaigazolását követően értékesítheti, kizárólag fémkereskedő részére. A visszaigazolást a fémkereskedelmi hatóság abban az esetben adja meg, ha nem merül fel lopásra, jogellenes szerzésre utaló adat az áru származása tekintetében. Utóbbi érdekében a fémkereskedelmi hatóság köteles tájékoztatást küldeni a leadandó áru vonatkozásában a Rendőrségnek, mely tájékoztatás megküldését követő öt napon belül köteles kiadni a bejelentő részére a leadást engedélyező írásbeli visszaigazolást. A szóban forgó áru csak eme visszaigazolás birtokában adható le.³²

Aki bontási tevékenység útján jut hozzá érzékeny FAJ-kódú anyaghoz, az a bontási engedély birtokában, az azt utóbbi módon adhatja le.

A fémkereskedő írásbeli visszaigazolás, illetve, a fenti külön igazolás hiányában köteles az érzékeny FAJ-kódú fémkereskedelmi engedélyköteles anyag átvételét, megtagadni, és a fémkereskedelmi hatóságot értesíteni.³³

Utóbbi szabályok a régi Fémtv.-vel ellentétben attól működnek, hogy mind a közúti ellenőrzés során, mind a fémkereskedők telephelyén meg lehet követelni a külön igazolás, illetve a fémkereskedelmi hatóság által kibocsátott írásbeli visszaigazolás meglétét. Fenti okból a fémkereskedők kevésbé kockázatvállalók, mivel megfelelő okmányok

hiányában a szabálytalan átvétel utólag is bizonyítható.

A fenti szabályozás nagy előnye, hogy magánszemély, pontosabban nem közszolgáltató a fémlopások által legnagyobb kárt jelentő „árukhoz” legálisan, legfeljebb bontás útján tud hozzájutni, ahhoz viszont minden esetben kell a bontási engedély és a fémkereskedelmi hatóság írásbeli visszaigazolása. Nem valószínű ugyanis, hogy valakinek a konyhakertjében ipari eredetű kábel, vagy vasúti sín „termelődjön”. Nem véletlenül említettem ezeket, ugyanis ezek azok az áruk, melyek lopása a legnagyobb nemzetgazdasági kárt okozza, és amelyekkel – tapasztalataim szerint a visszaélők leggyakrabban „lebuknak”. Fontos megemlíteni, hogy a bejelentések kezelésére és a Rendőrséggel való kapcsolat-tartásra külön összekötők kerültek kijelölésre, ezért írtam azt, hogy az új Fémtv. elősegíti a Rendőrséggel való folyamatos kapcsolat-tartást. Sajnos azonban ez a kapcsolat nagyon sokszor még mindig csak az adminisztratív feladatok elvégzésére szorítkozik. (Jómagam tavasszal részt vettem egy – egyébként eredményes – közös akcióban, amit a Rendőrség egy nyomozója rengeteg más feladata mellett szervezett. Eme tapasztalat és a rendőr kolléga által elmondottak azt bizonyítják számomra, hogy a Rendőrségnél sincs személyi kapacitás arra, hogy egyes személyek csak és kizárólag a fémlopások visszaszorításával foglalkozzanak.)

A fémkereskedelmi engedélyköteles anyag fogalmának változása:

Kikerült belőle a fémtermékek előállítását üzletszerűen folytató jogi személy vagy jogi személyiség nélküli szervezet által előállított elsődleges alapanyag, félgyártmány. Ez logikus is, hiszen ezeket általában nem fémkereskedőnek adják le, hanem valamilyen terméket állítanak elő belőlük.

Fontos megjegyezni, hogy a fémkereskedő köteles megtagadni a kohászatilag tömbösített formában fémkereskedelmi engedélyköteles anyag átvételét, kivéve, ha a felajánlást

³⁰ Fémtv. 3. § (6) bekezdés

³¹ Fém Korm. rend. 3. § (6) bekezdés

³² Fémtv. 3. § (2) és (7) bekezdés

³³ Fémtv. 4. § (12) bek).

tevő személy hitelt érdemlő módon bizonyítja az anyag jogszerű szerzését.³⁴

A fémkereskedelmi tevékenység fogalmának változása:

A fémkereskedelmi tevékenység fogalom a továbbiakban egyértelműen a hasznosítás céljából történő felvásárlást jelenti, kikerült a fogalomból fuvarozás, tárolás, raktározás és értékesítés.

Ugyanakkor ide tartozik, hogy a másik fogalmi elemre a felvásárlásra vonatkozó szabályozás többszörös pontosításra került azáltal, hogy egyrészt a Fémvtv. egyértelműen kimondta, hogy az ellenérték adásán túl az ellenszolgáltatás fejében történt beszerzés is felvásárlásnak minősül, másrészt az üzletszerűség kikerült a felvásárlás fogalmából.

Visszatérve az ellenszolgáltatásra: a közigazgatási jogértelmezési gyakorlat az ellenszolgáltatást mindig is beleértette az ellenérték fogalmába, amit a bírói gyakorlat is elfogadott azonban az egyértelműség kedvéért a Fémvtv. szövegében külön is megjelenik. A régi Fémvtv. idején végzett ellenőrzés során gyakori tapasztalat volt, hogy fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot az ellenőrzött munkavégzés fejében kapta. Így mindenki jól járt, mert a munkavégző a fémkereskedelmi engedélyköteles anyag leadása során általában több pénzhez jutott, mintha munkabért kapott volna, a munkáltató pedig azért, mert nem pénzzel fizetett. A Fémvtv. szerint ez már felvásárlásnak, ezáltal fémkereskedelmi tevékenységnek számít. Egyetértek a fenti fogalom egyértelművé tételével, mert ezáltal, egy lehetséges védekezési lehetőség, végső soron kiskapu lezárásra került.³⁵

A 3 m³-es szabály:

Az új jogszabály 3m³-ben maximalizálja a magánszemély által, annak ingatlanán termelődött, egyidejűleg birtokban tartható fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok mennyiségét.³⁶

A régi Fémvtv. egyik kiskapujaként már említettem, hogy egyes illegális fémhulladék-felvásárlással foglalkozó magánszemélyek nagy mennyiségű fémkereskedelmi engedélyköteles halmozta fel az ingatlanuk területén. Amennyiben illegális felvásárlással nem érték őket tetten, a jogalkalmazók nem tudtak velük mit kezdeni.

A fenti szabály ennek megakadályozására irányul. Nagyon fontos, hogy ezáltal van egy nevesített jogcím az ellenőrzés végrehajtására, így az ingatlan területére való belépést az ingatlan tulajdonosa, használója nem tudja megtagadni.

A Fém Korm. rend. az anyag mennyiségének megállapítására az egyszerű köbölést³⁷ határozza meg. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az intézkedő pénzügyőr a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok tömegét és anyagfajtáját figyelmen kívül hagyja, ami a helyszíni eljárás egyszerűsítését célozza.

Egyrészt egy magánterületen általában nem áll rendelkezésre megfelelő mérleg, másrészt a helyszínen található hulladékok anyagokénti szétválogatása is gondot okozhat – és nem is az intézkedők dolga.

Amennyiben a helyszíni ellenőrzés során talált fémkereskedelmi engedélyköteles anyag térfogata meghaladja a 3 m³-t, a fémkereskedelmi hatóság határidő tűzésével kötelezi az ingatlan jogosultját az ott található fémkereskedelmi engedélyköteles anyag leadására, aminek a végrehajtását ellenőrzi.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a 3 m³-nyi birtokban tartható fémkereskedelmi engedélyköteles anyag vonatkozásában szerepel a törvényben az „*egyértelműen az ingatlanon termelődött*” kitétel. A helyszín körülményeiből gyakran megállapítható, hogy az ott található dolgok termelődése nem köthető az ingatlanhoz (pl.: egy ellenőrzés során találtunk 20 darab használt automata mosógépet. Az ellenőrzött két kérdés után letett arról, hogy az összes gépet ő használta. Ilyen esetben felmerülhet a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok – tényállás tisztázása

³⁴ Fémvtv. 5. § (6) bekezdés

³⁵ Fémvtv. 2. § 2. és 4. pont, Fémvtv. magyarázata

³⁶ Fémvtv. 3. § (4) bekezdés

2017/1.

³⁷ Fém Korm. rend 3. § (1) bekezdés Fémvtv. magyarázata

érdekében történő³⁸ – lefoglalása, és végső soron elkobzása is.

Az anyagkísérő okmány használatának kiterjesztésre minden gazdálkodóra:

A Fémvtv. rendelkezése alapján fémkereskedőnek nem minősülő – nem természetes – személy fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot kizárólag szigorú számadású anyagkísérő okmány birtokában szállíthat. Fenti okmány nem tévesztendő össze a fémkereskedők által alkalmazott anyagkísérő okmánnyal, melyre utóbbiak egységes nyomtatványt használnak.

A nem fémkereskedők esetén ezen, a Fém Korm. rend. által meghatározott adattartalmú szállítólevelet, vagy számlát kell érteni.³⁹ Kiváló eszköz a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok nyomon követésére.

Az égetett kábelre vonatkozó megkötés:

A Fémvtv. 3. § (12) bekezdése szerint a fémkereskedők a továbbiakban égetett kábelt kizárólag közszolgáltatótól vehetnek át. Tudni kell, hogy kábeleken található műanyag szigetelés eltávolításának legegyszerűbb módja, ha leégetjük. Kis hazánkban e tevékenység „népi hagyomány” és ha visszaszorulóban van, az egyrészt a fenti szabálynak köszönhető, másrészt annak, hogy bűncselekmény.⁴⁰

Egyrészt rendkívül környezetszennyező, másrészt lehetetlenné teszi az ellopott kábelek azonosítását, éltek is vele a begyűjtők.

A Fémvtv. magyarázata szerint fenti szabályt a soron következő jogszabály-módosítás alkalmával ki kell egészíteni, mert nem tartalmaz rendelkezéseket pl.: az elkobzott kábelek értékesítése vonatkozásában. Fenti szabályra dolgozatom következő fejezetében még visszatérek.

A fémkereskedők napi adatszolgáltatási kötelezettségének bővülése:

A fémkereskedő a régi Fémvtv.-ben meghatározott adatokon túl (üzleti partner részletes adatai és az átvett/értékesített fémkereskedelmi engedélyköteles anyag fizikai és mennyiségi adatai) köteles jelenteni:

- természetes személy eladó esetén a vételárát;
- a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot a fémkereskedő telephelyére beszállító, kiszállító szállítóeszköz rendszámát, vasúti vagon számát, hajóazonosító számát, egyéb szállítóeszköz megnevezését.

Közszolgáltatókra vonatkozó külön rendelkezések

A törvény az értelmező rendelkezések közé beemeli a közszolgáltató fogalmát, ami ezért lényeges, mert reá a gazdaság többi szereplőjétől eltérő szabályok vonatkoznak:

- Az érzékeny FAJ-kódú anyagokat írásbeli szerződés és tételenkénti külön igazolás alapján kizárólag a közszolgáltatók adhatják le,⁴¹
- kizárólag közszolgáltató adhat le égetett kábelt,⁴²
- a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást végző gazdálkodó szervezet a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés alapján végzett tevékenysége fémkereskedelmi engedély nélkül végezhető,⁴³
- az így a tulajdonában került érzékeny FAJ-kódú fémkereskedelmi engedélyköteles anyagokat előzetes bejelentés és vámhatósági visszaigazolás alapján értékesítheti.⁴⁴

„Könnyítések”:

A 6 napos tárolási szabály⁴⁵ eltörlése:

A legális fémkereskedők működésének megkönnyítése érdekében pár könnyítést is tartalmaz az új szabályozás. Ilyen például a 6 napos tárolási idő megszüntetése.

Ennek jelentősége elsősorban az, hogy az adott fémet olyan áron tudják eladni, ami számukra kedvező, nem pedig egy adott időszak áraihoz mérten kell ezt megtenniük.

³⁸ Fémvtv. 12. § (1) bekezdés b) pontja

³⁹ Fémvtv. 3. § (10) bekezdés, Fém Korm. rend. 3. § (12)-(13) bekezdései

⁴⁰ Btk. 248. §

2017/1.

⁴¹ Fémvtv. 3. § (6) bekezdés.

⁴² Fémvtv. 3. § (12) bekezdés

⁴³ Fémvtv. 3. § (3) bekezdés

⁴⁴ Fémvtv. 3. § (11) bekezdés

⁴⁵ Régi Fémvtv. 4. § (5) bekezdés

Illetve a korábban sérelmezett 6 napos tárolási idővel járó plusz hely, idő, munkaerő és adminisztráció is megszűnik.

Építési vagy bontási tevékenység során felvásárolt anyagok leadása⁴⁶:

A nem fémkereskedelmi engedélyes tevékenységek köre (korábban csak a járműbontók) az épület/építmény-bontási tevékenységet végzőkkel bővült. Utóbbi tevékenységgel foglalkozó személy fémkereskedelmi engedély nélkül végezheti az e törvény szerinti építési vagy bontási tevékenységből származó fémkereskedelmi engedélyköteles anyag felvásárlását, melyet kizárólag fémkereskedőnek értékesíthet.

Utóbbira is vonatkoznak természetesen az érzékeny FAJ-kódú anyagok leadására vonatkozó szabályok.

Mindez azért lényeges, mert a Fémvtv. szerint ez felvásárlásnak minősülne. Életszerű ugyanakkor, hogy a bontás során kitermelt anyagot a bontást végző munkadíjába „beszámítják”, illetve, hogy az építtető elvárja, vagy megköveteli az építési hulladék eltüntetését. Fenti szabály hiányában a bontás/építés során keletkezett fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot kizárólag annak tulajdonosa értékesíthetné,

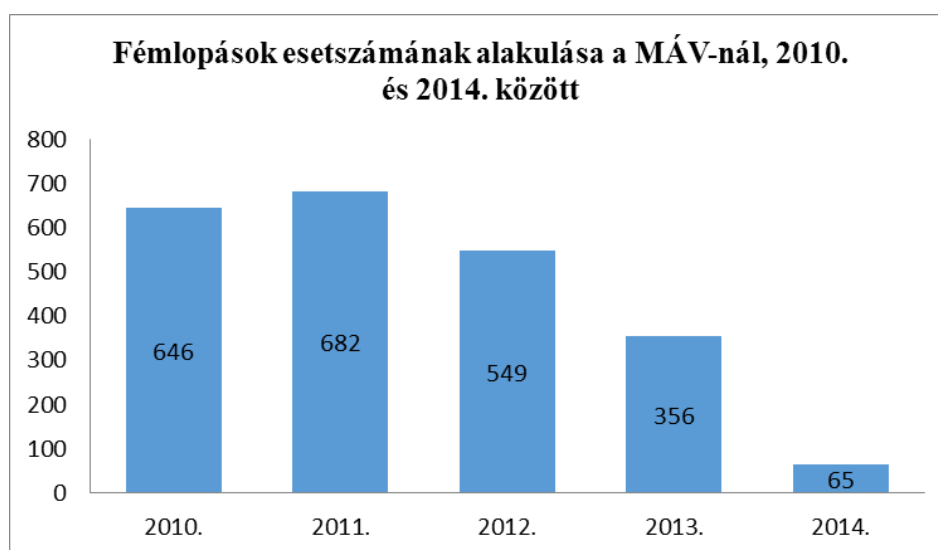
aki viszont megrendelőként egyáltalán nem biztos, hogy rendelkezik az ehhez szükséges – pl.: szállító – eszközökkel. Ugyanakkor a fentiek ellenőrizhetőségét is biztosítja a szabályozás azzal, hogy megköveteli a bontási engedély meglétét.

3.3. A Fémvtv. eredményei

Az új Fémvtv. hatályba lépését követően például a vasúti sín, az ipari kábel, a csatornafedél csak akkor értékesíthető, ha azt előzőleg a fémkereskedelmi hatósághoz bejelentették és azt a hatóság visszaigazolta. Ennek jelentőségéről a fentiekben említést tettem. E rendelkezés, pontosabban a bejelentés alól csak a gyártóknál, például autógyáraknál, kábelgyártó cégeknél keletkezett gyártási hulladék jelent kivételt.

Az új Fémvtv. többek között a közszolgáltatók sérelmére elkövetett fémlopásoknak szerette volna elejét venni. A közszolgáltatók közül különösen a MÁV Zrt. volt az, aki a fémlopásokkal okozott károkat elszenvetde, illetve e károk közvetlen hatását a lakosság is érzékelte. Ugyanis a MÁV Zrt. sérelmére elkövetett fémlopások jelentős késéseket eredményeztek, amellet, hogy ezek a bűncselekmények a közlekedés biztonságát is veszélyeztették.

3. ábra: Fémlopások esetszámának alakulása a MÁV-nál, 2010. és 2014. között
forrás: Index.hu – Hat év alatt 23 évet késett a MÁV (2014. 07. 28.)



⁴⁶ Fémvtv. 3. § (2) bekezdés 2017/1.

A MÁV Zrt. közleménye alapján egy kb. egy 1m hosszúságú kábel elvágása több órán át teszi használhatatlanná a biztosítóberendezést, mivel a pótláskor az érpárokat össze kell mérni, és ez időigényes folyamat.

A fenti ábrán jól látható, hogy az új Fémvtv. a korábbi évekhez képest érdemi hatással – 82%-os csökkenés – volt a MÁV Zrt. kárára elkövetett fémlopásokra. A fémlopásokat tekintve, több éves gyakorlati tapasztalat, hogy a MÁV Zrt.-től leggyakrabban a távközlési kábeleket – lég- és földkábel –, biztosító berendezések kábeleit, földelési és érintésvédelmi kábeleket, stb. tulajdonították el a fémtolvajok. A fémtolvajok által okozott károk kettős kárként realizálódnak a MÁV Zrt.-nél. Egyrészt az eltulajdonított, megrongált fém eszközök pótlásában, másrészt pedig a vonatkésekéből adódóan bizonyos feltételek esetén a MÁV kártérítést fizet: visszaadja a pót- és helyjegyek árának egy részét. 2008. és 2013. között közel 150.000.000 Ft-ot fizetett ki a MÁV Zrt. a vonatkésekéből eredő kártérítés jogcímén.⁴⁷

Hasonló sikereket könyvelhetett el a BKV Zrt. is. Az új törvénynek köszönhetően a fémlopások száma a BKV Zrt.-nél jelentősen visszaesett. 2014. első félévében 15 alkalommal történt kábellopás a közlekedési társaság hálózatán, míg a korábbi években előfordult, hogy havonta 20 ilyen eset volt. A BKV Zrt. közleménye alapján 2013-ban 111.972.581 Ft volt a kábellopásokkal okozott kár a javításokkal együtt, míg 2014-ben ez az összeg 34.228.708 Ft-ra mérséklődött. Egy évvel az új Fémvtv. hatályba lépése után a MÁV Zrt.-nél a kábellopások száma hatodára, a fémlopásoké pedig harmadára csökkent.⁴⁸

3.4. Kiskapuk a jelenleg hatályos Fémvtv.-ben és azok lehetséges megoldása

3.4.1. A begyűjtés problematikája

Az ellenőrzések során a „lomizók” gyakran arra hivatkoznak, hogy a birtokukban – akár gépjárműben, akár ingatlanon – talált fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot ellenszolgáltatás nélkül szerezték meg. Fenti állítás utólagos cáfolata rendkívüli nehézség elé állítja a hatóság eljáró tagjait.

A jellemző védekezések az alábbiak:

Az ellenőrzött arra hivatkozik, hogy a nála lévő fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot – ami jellegéből adódóan nem termelődhetett az ingatlanán, pl.: egy utánfutó, rajta 20 kimustrált kerékpárral – általa ismeretlen magánszemélyektől (tehát nincs másik fél, akit meg lehetne kérdezni) házalás útján gyűjtötte, ingyen, vagy külföldön lomizta.

Lehetséges jogszabályi változtatások:

A begyűjtés fogalmát vissza kellene emelni a Fémvtv.-be azzal, hogy azon a magánszemélytől a való begyűjtést kell érteni. Mivel a Ht. a „gyűjtés” szót használja, így előbbi kifejezés a hulladékgazdálkodási közszolgáltató tevékenységével nem téveszthető össze.

A következő lépés, hogy begyűjtés esetén a törvényi rendelkezés vélelmezze a visszterhes ügyletet, az ingyenesség bizonyítása a begyűjtő feladata, melyet a régi Fémvtv. által meghatározott írásbeli megállapodással tud teljesíteni. Vegyük a régi Fémvtv. tárgyalásánál már felhozott példát: begyűjtőnk bekönyörögi magát a magánszemély kertjébe, hogy elvihesse a rozsdás nyúlketrecet, de előtte kér egy személyi igazolványt! Feltehetően el fogják küldeni, de ketrec nélkül...

Maximálni lehet a magánszemély által leadható mennyiséget. A korábbi leadásokat a fémkereskedők által adott napi adatszolgáltatásokból ellenőrizni lehet, csak meg kell teremteni a visszacsatolás lehetőségét és a fémkereskedő felelősségévé tenni a személyenkénti mennyiségi korlát betartását. (Gondoljunk bele mennyire életszerű az, hogy adott magánszemély – „természetesen”

⁴⁷ Index.hu (2014. július 28.) Hat év alatt 23 évet késett a MÁV

–
http://index.hu/belfold/2014/07/28/hat_ev_alatt_23_evet_kesett_a_mav/

⁴⁸ Armati András (2015. január 28.) Alfahír – 15.160 percet vártunk a vonatra kábeltolvajok miatt

<http://alfahir.hu/15160-percet-vartunk-a-vonatra-kabeltolvajok-miatt>
2017/1.

lakcím nélküli – egy negyedév alatt 100 tonna nagyságrendben ad le fémhulladékot? Az az életszerű, hogy itt felvásárlás áll a háttérben, az érintett pedig egy bármikor lecserélhető stróman...)

A leadott mennyiség növekedésével növelni lehetne az adóterhet. Ez sem ördögtől való, példaként ott van a kiegészítő tevékenység keretében végzett ingatlan bérbeadás, melynél, ha a bérbeadó éves bevétele meghaladja az 1 millió forintot, egészségügyi hozzájárulást is kell fizetnie.

A NAV a fémkereskedők napi adatszolgáltatása alapján, göngyölítve tudja ellenőrizni az egyes személyek által leadott fémhulladék átvételi ára alapján a magánszemélynél realizálódott bevételt. Csak egy informatikai vizs- szacsatolás a feltétele annak, hogy a leadóval több adót fizetessen a NAV.

3.4.2. Ipari – nem ipari kábelek kérdése

Az illegális fémkereskedelem legtöbb kárt okozó szegmensét a kábellopások képezik. Ezen bűncselekmények visszaszorítása érdekében – tekintettel arra, hogy nehezen tetten érhetők és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal számára nem is „hatáskörösek” – álláspontom szerint a felvásárlást kell megnehezíteni.

A felülvizsgálatra, elintézésre megkapott ellenőrzési jegyzőkönyvekben többször találkoztam olyan tényállással, hogy a fémkereskedők az érzékeny 7. és 17. FAJ-kód alá tartozó ipari fém- és kábel hulladékokat, nem érzékeny FAJ-kód alá besorolva veszik át, megkerülve ezzel a 3. § (6) és (7) bekezdésében foglaltakat (közszolgáltató esetén az erre irányuló szerződést és külön igazolást, illetőleg más esetben az előzetes értesítést és vámhatósági visszaigazolást).

A visszaélések visszaszorítása érdekében egy vezetőnek írt jelentésemben két eszközt javasoltam megfontolni:

- I) a fogalmak, elhatárolások pontosítását,
- II) mennyiségi korlátok bevezetését.

I) Fogalmak meghatározása az érzékeny és nem érzékeny FAJ-kódú anyagok elhatárolása érdekében:

Első körben mindenképpen indokoltnak tartom értelmező rendelkezés segítségével elhatárolni a *huzalt a kábeltől*. A huzal eredeti funkciójában nem elektromos áram, illetve elektromos jelek útján közölt információ továbbítására szolgál, míg a kábel, amely *vezetékeket* tartalmaz igen. Ez azért fontos, mert a huzal anyaga funkciójából adódóan nem réz, illetőleg alumínium, amely fémek vonatkozásában a legtöbb visszaélés tapasztalható. A huzal anyaga általában vas, vagy acél esetenként a korrózió megelőzése érdekében horgannyal galvanizálva, vagy mű- anyaggal borítva.

Az ipari (érzékeny FAJ-kódú) és nem ipari kábelek, eszközök elhatárolása ezzel szemben jóval nehezebb, de véleményem szerint, a felelősségre vonhatóság és a visszaélések visszaszorítása érdekében szükség van az elhatárolásra. (Pl.: Az elektromos réz vezeték nem egyenlő az ipari kábellel!)

Úgy gondolom a kábelben található vezeté- kek számától és keresztmetszetétől lesz egy kábel ipari felhasználású. A konkrét elhatároláshoz, a fogalmak meghatározásához be kell vonni az elektromos szolgáltatók, a távközlé- si és *különösen a vasúti biztosítóberendezési szak- mák munkatársait*.

Végül pontosítani szükséges, hogy a jogalko- tó mit ért „egyéb ipari fémhulladék” alatt. (Utóbbi nem érzékeny áru, így a szigorított átvételi szabályok nem vonatkoznak rá, ezért a Fém- tv. szigorított átvételre vonatkozó rendelkezéseinek megkerülése érdekében, az érzékeny FAJ-kódú fémhulladékokat a fém- kereskedők és leadók gyakran ide sorolják be.)

Ahhoz, hogy az ellenőrző pénzügyőrök dön- tése megalapozott és védhető legyen elen- gedhetetlenül szükségesnek tartom a jogsza- bály pontosítását.

II) Mennyiségi korlátok alkalmazása:

A példát a jövedéki szabályozásból vettem, mely előírja, hogy bizonyos (kereskedelmi) mennyiség felett a jövedéki termék értékesí-

téséről a kiskereskedő is köteles számlát adni.⁴⁹ Egy másik szabály, szintén a jövedéki törvényben található, utóbbi maximálja a magánfőző által évente előállítható párlat mennyiségét.⁵⁰

Konkrét ellenőrzési tapasztalat, hogy vannak olyan magánszemélyek, akik heti szinten száz kilogrammos nagyságrendben adnak le rézhulladékot. Úgy gondolom, életszerűtlen, hogy mindez a lakóhelyükön „termelődik”.

A gyakorlatban, az említett személyek jelentős része lakcímkártyával rendelkező hajléktalan, aki alkalmanként néhány ezer forintért a nevét adja a fémhulladékok leadásához, miközben illegális fémkereskedőket gazdagít. Arra, hogy utóbbi „kereskedők” miért nem váltanak ki fémkereskedelmi engedélyt két lehetséges megoldást látok: az adócsalást, illetőleg azt, hogy a leadott áru illegális forrásból származik.

Fenti példákkal élve, a réz és az alumínium vonatkozásában, magánszemély leadó tekintetében napi és éves leadási limit meghatározását tartom indokoltnak. A gyakorlatban ez azt jelentené, hogy a törvény előírná, hogy egy magánszemély naponta és évente összesen mennyi fémhulladékot értékesíthet.

Tekintettel arra, hogy a fémkereskedők jelenleg is kötelesek az eladók és a vevők személyéről naponta jelentést tenni, naprakészen látható, hogy kik azok akik közelítik, vagy elérték az egy évben leadható mennyiséget.

Fenti személyek listáját, a fémkereskedők aktuális listájához hasonlóan a NAV a honlapján megjelenítené és a fémkereskedő azt köteles lenne az átvételkor vizsgálni.

Az egy évben maximálisan leadható mennyiség felett meg lehetne tiltani a további leadást, vagy kizárólag a Fémvtv. 3. § (6) bekezdésének automatikus alkalmazásával lehetne további mennyiséget átvenni az érintett személytől.

Fenti eljárás az illegális kereskedők részéről több „stróman” bevonását igényelné és megnehezítené a dolgukat, ezáltal a fehéredés felé terelné a fémkereskedelmet.

3.4.3. Fémkereskedelmi engedélyköteles anyag fémtermékként történő „álcázott” beszerzése

Konkrét esetben előfordult, hogy a fémkereskedő az érzékeny 10. FAJ-kód alá tartozó fémárukat, azok eredeti funkciójának megfelelően épület állványként szerezte be, majd azokat fémkereskedelmi engedélyköteles anyagként hasznosította, így megkerülvén a Fémvtv. 3. § (6) és (7) bekezdéseiben foglalt rendelkezéseket.

Fentiek alapján a korábban említett – a Fémvtv. módosítására irányuló – jelentésben a Fémvtv. 4 §-ába illesztve, új rendelkezésként, az alábbi szövegre tettem javaslatot:

„Amennyiben a fémkereskedő a még eredeti funkcióját betöltő fémből készült terméket szerez be, azt fémkereskedelmi engedélyköteles anyagként, ha az a 3. § (5) bekezdés hatálya alá tartozik, a beszerzéstől számított egy éven belül, a 3. § (7) bekezdésében foglaltak teljesítését követően hasznosíthatja fémkereskedelmi engedélyköteles anyagként. Fenti esetben az előírt előzetes bejelentést a fémkereskedő maga teszi meg. A fémkereskedő bejelentése a 3. § (7) bekezdés a)-c) pontjain felül az eladó adatait, továbbá a beszerzés során készített okmány azonosító számát tartalmazza.

A fémkereskedő az előzetes bejelentéssel érintett fémkereskedelmi anyagot a fémkereskedelmi hatóság visszaigazolásáig elkülönítetten tárolja.”

3.5. A Fémvtv. és a Ht. kapcsolata

Tavasszal NAV Pénzügyőr Iskolája több fémkereskedelmi ellenőrzésről szóló tanfolyamot rendezett az ellenőrzésekben részt vevő állomány részére. Az egyikre több kollégámat elküldtem, így én is megkaptam az oktatás tematikáját. Abban örömmel láttam, hogy az Országos Környezetvédelmi és

⁴⁹ A jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXXVII. tv. (JÖT.) 106. § (6) bekezdés b) pontja

⁵⁰ JÖT. 64. § (6) bekezdése
2017/1.

Természetvédelmi Főfelügyelőség jogutódjaként működő Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya (továbbiakban: Zöldhatóság) egyik előadójának is jut négy óra időtartam, hogy bemutassa a hulladékgazdálkodásra vonatkozó szabályozást. Vezetői engedéllyel, nagy várakozásokkal, részt vettem ezen a négy órán, de sajnos nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket.

Arra a kérdésre szerettem volna választ kapni, hogy a begyűjtést tudjuk-e valahogy ellenőrizni és szankcionálni a Ht. alapján, vagyis tartalmaz-e olyan rendelkezéseket a Ht., ami alapján én egy közúti ellenőrzés során – lehetőleg – az ellenőrzött személy nyilatkozatától függetlenül, a bemutatott szállítási okmányok, vagy azok hiánya alapján el tudok járni?

A válaszból az derült ki számomra, hogy nem. Továbbá az, hogy a hulladékgazdálkodás és annak ellenőrzése egy külön szakma. A két szabályozási kör kapcsolata, azért lényeges számunkra, mert a Fémvtv. előírja, hogy annak betartása a gazdálkodót nem mentesíti a hulladékgazdálkodási szabályok betartása alól⁵¹, míg a Fém kormányrendelet a fémkereskedelmi engedély kiadásának előfeltételeként támasztja a hulladékgazdálkodási engedély meglétét.⁵²

A hulladékgazdálkodási engedélyről tudni kell, hogy abban, azt kibocsátó hatóság részletesen meghatározza az egyes hulladékfajták tárolásának, kezelésének és hasznosításának körülményeit. A fémkereskedőknél megtartott telephely ellenőrzés során több alkalommal tártunk fel az engedélytől eltérő tárolást, sőt egy alkalommal lejárt hulladékgazdálkodási engedéllyel is találkoztunk.

A fenti hiányosságok minden alkalommal órákig tartó jogszabály-böngészést eredményeztek, mert erre egyszerűen nem kaptunk kiképzést (a fenti tanfolyamon elhangzottak érintőlegesen sem tartalmazták a szükséges gyakorlati tudnivalókat).

Egy gyakorlati példa: a hulladékgazdálkodási bírság kiszabása külön jogszabály⁵³ alapján, egy meglehetősen bonyolult számítás alapján történik, aminek részletezésébe terjedelmi okokból nem mennék bele. Ehhez viszont kollégáimnak a helyszínen egy csomó adatot, elsősorban a tárolt/kezelt hulladék forgalmi, mennyiségi adatait meg kell(ene) állapítani, amihez nem értünk.

A másik nagy probléma, hogy a két jogszabály elbeszél egymás mellett azzal, hogy teljesen eltérő fogalomkört használ.

Néhány példa:

Míg a Fémvtv. a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok azonosítására a vámtarifaszámok első négy számjegyét, addig a Ht. a hulladékok azonosítására úgynevezett EWC-kódokat használ. A két rendszer nem kompatibilis.

A két törvény „hasznosítás”-ra vonatkozó fogalma egymástól gyökeresen eltér, de ugyanazt a szót használják Fémvtv. hasznosítás fogalma egyértelműen a fémtartalom kinyerését jelenti, míg a Ht. hasonló fogalmának fontos eleme, hogy az így nyert anyag valamilyen konkrét funkció ellátására legyen alkalmas.⁵⁴

Mint már említettem, mind a fémkereskedelmi, mind a hulladékgazdálkodási szabályozásból kikerült a „begyűjtés” fogalma. A Fémvtv. nem tartalmaz rendelkezést a tárgykörben, a Ht. viszont ehelyett a „gyűjtés” fogalmat használja, amely a „gyűjtő” definíciójával összeolvasva egyértelműen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatót és annak tevékenységét jelenti.⁵⁵ Így „háztólomisos”-ra egyik jogszabály sem tartalmaz rendelkezést.

Összefoglalva az a véleményem, hogy kétségtelenül vannak eredmények a fémkeres-

⁵¹ Fémvtv. 1. § (2) bekezdés

⁵² Fém Korm. rend. 4. § (2) bekezdés d) pontja 2017/1.

⁵³ 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról

⁵⁴ Fémvtv. 2. § (1) bekezdés 5. pontja, Ht. 2. § (1) bekezdés 20. pontja

⁵⁵ Ht. 2. § (1) bekezdés 17. 17a. pontjai

kedelem területén, de annak teljes rendbetételéhez jogalkotói akaratra (a begyűjtés lehetőségének megakadályozására), valamint a Rendőrség, a Zöldhatóság és Nemzeti Adó és Vámhivatal komolyabb összefogására lenne szükség, mind az ellenőrzésekhez szükséges adatok cseréje, mind az oktatások, szakmai képzések területén.

1. *számu melléklet*, a Fémtv. hatálya tartozó fémek felsorolása:

1. Alumínium
2. Antimon
3. Bizmut
4. Cink
5. Cirkónium
6. Kadmium
7. Kobalt
8. Króm
9. Magnézium
10. Mangán
11. Molibdén
12. Nikkel
13. Ólom
14. Ón
15. Réz
16. Tantál
17. Titán
18. Vanádium
19. Vas
20. Wolfram

2. *számu melléklet* a felismerésre alkalmas jellemzők (FAJ) listája és a hozzájuk tartozó kódok

(aláhúzva az érzékeny FAJ-kódú fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok):

1. akkumulátor

2. csatornafedél, csatornarács, vízelvezető csatorna elemek fémhulladéka

3. csőszelvény fémhulladék

4. csövek, rudak fémhulladék

5. egyéb ipari fémhulladék

6. egyéb

7. ipari elektronikai berendezés, villanyoszlop fémhulladék, trafóházak, elektromos betápláló transzformátor, elosztó szekrények

8. emléktábla fémhulladék

9. építőipar fémhulladéka

10. építőipar segédeszközeinek fémhulladéka (állványrendszer, zsáurendszer)

11. forgács fémhulladék

12. gépjármű/haszongépjármű, egyéb közlekedési eszköz (pl. kerékpár) bontási fémhulladéka (gépjármű alkatrész, gépalkatrész, mezőgazdasági berendezések alkatrésze)

13. háztartási fémhulladékok

14. ipari és mezőgazdasági vízépitési berendezések és alkatrészek, zsilipek, árvízvédelmi berendezések és alkatrészei fémhulladéka

15. huzal fémhulladék

16. irodai fémhulladék

17. ipari eredetű kábel fémhulladék, ólomkábelről lebontott ólomköpeny fémhulladék, légkábeltartó acélsodrony fémhulladék, nagyfeszültségű kábel fémhulladék (háztartási és irodai gépekből származó kábelhulladékok kivételével)

18. közlekedési műtárgy fémhulladéka (híd, hídkorlát, felüljáró)

19. elektromos és elektronikai eszközök fémhulladéka

20. vasúti alkatrészek (sín, síncsavar, kapcsolószerkezet, váltó), vasúti berendezések fémhulladéka, azok alkatrészeinek fémhulladéka

21. szobor/műtárgy (öntvény/szerelt) fémhulladék, kegyeleti díszműtárgy fémhulladéka

22. tűzcsapok, tűzcsapszerelvények

23. telekommunikációs szolgáltatók eszközeinek, berendezéseinek fémhulladéka (pl. antennák, távközlési berendezések, távközlési aknafedél)

24. bálázott, préselt fémhulladék

- 25. aprított fémhulladék
- 26. kerítéselem, kerítés drótháló
- 27. konténerek
- 28. közlekedési tábla

Irodalomjegyzék:

- Infojegyzet: 2013/14. A fémkereskedelemtől (2013. április 15.)
<http://www.parlament.hu/info-jegyzetek-archivum>
http://www.parlament.hu/documents/10181/59569/Infojegyzet_2013_14_femkereskedelem.pdf/54b1a700-2ef5-44b6-9989-bff41f540215
- Ennyit kaszálnak a pesti lomiskok -
https://www.penzcentrum.hu/utazas/kokeny_biznisz_ennyit_kaszalnak_a_pesti_lomisok.1055039.html?utm_source=hirstart&utm_medium=portfolio_linkek&utm_campaign=hiraggregator
- Index.hu (2014. július 28.) Hat év alatt 23 évet késett a MÁV
http://index.hu/belfold/2014/07/28/hat_e_v_alatt_23_evet_kesett_a_mav
- Armati András (2015. január 28.) Alfahír – 15.160 percet vártunk a vonatra kábeltolvajok miatt
http://alfahir.hu/15160_percet_vartunk_a_vonatra_kabeltolvajok_miatt

Jogszabályok:

- egyes fémek begyűjtésével és értékesítésével összefüggő visszaélések visszaszorításáról szóló 2009. évi LXI. törvény,
- az egyes fémek begyűjtésével és értékesítésével összefüggő visszaélések visszaszorításáról szóló 2009. évi LXI. törvény végrehajtásáról szóló 312/2009. (XII. 28.) Korm. rendelet,
- a fémkereskedelemtől szóló 2013. évi CXL. törvény,
- a fémkereskedelmi tevékenységről szóló 443/2013. (XI. 27.) Korm. rendelet,
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény,
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény,
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény,
- a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény
- az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény
- a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény
- a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet

Pfeffer Zsolt, adjunktus*Pécsi Tudományegyetem**Állam-és Jogtudományi Kar**felelős akkreditált közbeszerzési
szaktanácsadó***Gondolatok a közbeszerzési
törvény 2017. évi reformjáról*****Bevezető gondolatok***

Az Országgyűlés 2015-ben – a 2014-ben megalkotott új uniós irányelvek implementálási kötelezettségére tekintettel – új közbeszerzési törvényt fogadott el; a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) 2015. november 1-jén lépett hatályba. Az elmúlt több mint egy év jogalkalmazási tapasztalatai arra sarkallták a jogalkotót, hogy újragondolja néhány jogintézmény, illetve részletszabály tartalmát, figyelembe véve a közbeszerzések szereplőinek véleményét, a jogalkalmazás során felmerülő tipikus problémákat. Ennek megfelelően került elfogadásra, majd kihirdetésre a 2016. évi CLX. törvény, valamint a rendeleti szintű részletszabályokat módosító 487/2016. (XII. 28.) Korm. rendelet, továbbá a hirdetmények közzétételére vonatkozó – elsődlegesen a közzétételhez kapcsolódó díjakat módosító – 43/2016. (XII. 30.) MvM rendelet.

A magyar rendszerváltás utáni, több mint két évtizedes közbeszerzési jogi történet tapasztalatait figyelembe véve elmondható, hogy átlagban másfél-két évente novelláris szintű módosításokat fogad el a jogalkotó a közbeszerzések jogi szabályozásának területén. Úgy tűnik, hogy ez a trend folytatódott, és a közbeszerzési szereplőknek ezúttal is feladatként tételeződött az új szabályok megismerése és a megfelelő alkalmazása. A tanulmány célkitűzése ennek megfelelően az, hogy a legfontosabb változásokat, valamint ezek okait, jogi problémáit számba vegye és elemezze.

A közbeszerzési értékhatárok és a közbeszerzési értékhatárok alatti beszerzések újragondolása

A közbeszerzésekhez kapcsolódóan alapvetően két értékhatárt kell vizsgálni: a nemzeti értékhatárokat, valamint az uniós értékhatárokat. A közbeszerzési jogszabályok alkalmazása szempontjából a lényegi cezúrát a nemzeti értékhatárok jelentik: ha az adott beszerzés becsült értéke nem éri el az adott tárgy tekintetében megállapított nemzeti értékhatárt, akkor a szerződés közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül is odaítélhető (*szerződés közvetlen odaítélése*). Kérdésként fogalmazható meg az is, hogy miképpen kell (lehet) a közbeszerzési értékhatárokat el nem érő értékű beszerzéseket megvalósítani (az ilyen értékű szerződéseket odaítélni).

a) Az eddigi reformok történetében egyedülálló módon a törvényhozás ezúttal nemcsak a közbeszerzések területét érintő módosításokat fogadott el, hanem újragondolta a *közbeszerzési értékhatárokat el nem érő értékű beszerzések rendszerét* is, igaz, csak meghatározott ajánlatkérő szervezetekhez kapcsolódóan. A tételes jogi rendelkezések elemzését megelőzően célszerű röviden áttekinteni, hogy a pénzügytani szakirodalomban miképpen is jelennek meg a közkiadások teljesítésének lehetséges módjai.

A dologi és egyéb, piaci alapú szükségletek kielégítésének három módja különböztethető meg alapvetően. Az első a *szabadkézi vétel* – azaz a *szerződések közvetlen odaítélése*. Ez a piacon való vásárlással azonos természetű és általában kisebb beszerzéseknél alkalmazható. A szükségletet úgy elégítik ki, mint bármilyen magángazdasági szereplő. A különbség csak abban rejlik, hogy az államháztartás esetében nehezebb a folyamat, mert csak a részegységei útján intézheti a beszerzéseket. Ezek lelkiismeretessége, hozzáértése, a szállítók részéről magánelőnyök ígéréseivel szemben való hozzáférhetetlensége az ilyen jellegű beszerzéseknél kulcskérdés.

A második lehetőség a *versenytárgyalás*, azaz tételes jogi kifejezéssel élve, a *közbeszerzési szabályok* alkalmazása. Ilyen esetben az aján-

latkérő szervezet előre rögzített határidőre zárt, írásbeli ajánlatokat kér, amelyeket az adott időpontban bontanak fel, és a szerződést a legkedvezőbb ajánlatot tevőnek ítélik oda. A közbeszerzés a beszerzési igény kielégítésének fejlettebb változata, lehetővé teszi a versenyben rejlő előnyök kihasználását (szemben a szabadkézi vétellel, amelynél ez könnyen mellőzhető) és a nyilvánosság révén nehezebben lehet részrehajló módon eljárni.

A szükségletek kielégítésének harmadik módja az *önkezelés*, vagyis amikor az államháztartás (vagy ahhoz kapcsolódó szervezet, gazdasági társaság) saját maga állít elő termékeket és szolgáltatásokat. Ennek természet-szerű hátrányai is vannak és csak akkor alkalmazható, amikor nagy és állandó szükséglete van az államháztartásnak (vagy az ahhoz kapcsolódó szervezetnek) bizonyos termékekből, szolgáltatásokból. Különösen egyes nagyobb állami és városi szervezetek létesíthetnek saját szükségleteik fedezésére gazdasági társaságokat, illetve részegységeket. Hogy ez milyen mértékben történik, az már nem tisztán pénzügyi kérdés, mert a gazdasági társaságokat is erősen érinti. Ezért itt gazdaságpolitikai szempontokat is mérlegelni szükséges.¹ (Az önkezelésre lehet példa, amikor egy városi tömegközlekedési társaság a járműveinek javítását, karbantartását nem vállalkozási szerződés keretében egy „külső” vállalkozással végezteti, hanem saját maga létrehoz egy javítóüzemet.)

A közbeszerzési jogi szabályokat akkor kell alkalmazni, ha – egyéb tényállási elemek fennállása mellett – a megkötendő szerződés becsült értéke eléri a nemzeti értékhatárt. Ez alatt valósulhat meg a szabadkézi vétel, a szerződés közvetlen odaítélése. Ilyen esetben – jogi szabályozás hiányában – csak a „lelkiismeret szab határt”, ahogyan erre *Heller Farkas* is rámutatott. Mivel a lelkiismeret a hatékony és felelős közpénzfelhasználás területén nem tekinthető elegendő biztosítéknak, ezért a közpénzből gazdálkodó szervezetek saját maguk alkotta szabályzatokban (beszerzési szabályzat, közbeszerzési érték-

határokat el nem érő értékű beszerzések szabályzata stb.) szoktak rendelkezni a versenyeztetésről (szabályozott ajánlatkérésről).

A jogalkotó immár azonban nem elégszik meg az önkéntes szabályzatalkotással, hanem az árubeszerzések és a szolgáltatás-megrendelések esetében kifejezett jogi (külön rendeleti) szabályozás tárgyává tette az értékhatár alatti beszerzések körében az ajánlatkérést (a versenyeztetést) a központi ajánlatkérők esetében oly módon, hogy ezzel egyidejűleg megemelte a közbeszerzési értékhatárokat (8 millió Ft-ról 15 millió Ft-ra), és a beszerzési értékhatárt 1 millió Ft-ban állapították meg. Ezzel párhuzamosan viszont megszüntetésre került a hirdetmény nélküli eljárásfajta az említett két tárgy esetében, tehát legalább 15 millió Ft becsült érték esetén már nyilvánosan meg kell hirdetni a Kbt. szerint az eljárást abból kiindulva, hogy ezzel növelhető a (köz)beszerzések nyilvánossága, átláthatósága. Hangsúlyozandó, hogy az értékhatár alatti beszerzésekre vonatkozó rendeleti szintű szabályok csak a Kbt. 195. § (1) bekezdése szerinti ajánlatkérőkre vonatkoznak.

b) A jogalkotó ugyanakkor az *építési beruházások* esetében más irányú megközelítést alkalmazott: a korábbi szabályok szerint az ajánlatkérőnek (szűk kivételi körtől eltekintve) nem kellett az olyan eljárásokat meghirdetnie, amelyek becsült értéke² nem érte el a 100 millió Ft-ot. Ezt az értékhatárt azonban 300 millió Ft-ra emelték. Vagyis egy 15 millió Ft értékű árubeszerzésre vonatkozó szerződést már nyilvános, meghirdetett közbeszerzési eljárás eredményeként kell odaítélni, míg például egy 295 millió Ft értékű építési beruházás esetében az eljárás zárt körben, az ajánlatkérő által felhívott ajánlattevőkkel lefolytatható.

Minden esetben a kulcskérdés a *nyilvánosság*: attól a pillanattól kezdve, hogy csak az ajánlatkérő által meghatározott ajánlattevői kör vehet részt egy közbeszerzési eljárásban, fokozottabban áll fenn a veszélye annak,

¹ Heller Farkas: Pénzügytan (Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest, 1943), 79–84. o. 2017/1.

² A becsült értéket és az értékhatárokat általános forgalmi adó nélkül kell számolni (azok nettó módon értendőek).

hogy a Kbt. valamely alapvető rendelkezése sérül. Az Európai Unió joga szerint – az alapelvekből adódóan – alapvető követelmény az irányelvekkel nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárások esetében is, hogy a közbeszerzési szerződéskötési lehetőségeket nyilvánosan meghirdessék, hiszen csak így garantálható, hogy a más tagállamból érkező vállalkozások se legyenek elzárva a részvétel lehetőségétől: az Európai Unió Bírósága szerint „az egyenlő bánásmód és a megkülönböztetés-mentesség elve maga után vonja az *átláthatóság követelményét*, ami azt jelenti, hogy minden potenciális ajánlattevő érdekében *megfelelő mértékű nyilvánosságot* kell biztosítani, *amely lehetővé teszi a piac verseny előtt történő megnyitását*. Az átláthatóság követelménye megkívánja, hogy a más tagállambeli vállalkozások hozzáférjenek a szerződésre vonatkozó megfelelő információkhoz annak odaítélése előtt, hogy adott esetben kifejezhessék érdekeltységüket a szerződés elnyerésében. [...] Ezért az EB által meghatározott követelményeknek való megfelelés egyetlen módja, ha a *szerződést annak odaítélése előtt megfelelő mértékben hozzáférhető hirdetményben közlésteszik*. Az ajánlatkérőnek a hirdetményt annak érdekében kell közzétennie, hogy megnyissa a szerződés odaítélését a verseny előtt.”³

Az alacsonyabb becsült értéken alapuló, hirdetmény nélkül indítható közbeszerzési eljárások esetében *bullámzó jogalkotás* figyelhető meg: a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (Második Kbt.) is ismerte ezt a konstrukciót, azonban 2009. április 1-jétől megszüntették, így valamennyi közbeszerzési eljárást hirdetménnyel kellett indítani, majd 2010. szeptember 15-étől visszaállították magasabb értékhatárokkal. Az építési beruházások esetében először 80 millió Ft-os értékhatárt állapítottak meg, majd ezt felemelték 150 millió Ft-ra; a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (régí Kbt.) átvette ezt az értékhatárt, 2015. november 1-jétől azonban 100 millió Ft-ra szállította le a

hatályos Kbt., a 2016. évi CLX. törvény pedig felemelte 300 millió Ft-ra. Az árubeszerzések és a szolgáltatás-megrendelések esetében is folyamatos volt a változás: 25 millió Ft-ról a Kbt. a hatályba lépésekor 18 millió Ft-ra mérsékelte a választásra jogosító értékhatárt, a 2016. évi CLX. törvény pedig ezt a lehetőséget meg is szüntette; a megemelt nemzeti értékhatárookra tekintettel az említett két tárgyban már minden esetben nyilvánosan (összefoglaló tájékoztatóval, illetve hirdetménnyel) kell indítani a közbeszerzési eljárást.

Az említett változások jól szemléltetik ezen eljárásfajta „*se veled – se nélküled*” jellegét: egyrészt a nyilvánosság kizárása a tényleges verseny kibontakozását is megghiúsíthatja, másrészt pedig – ahogy a Kbt. megalkotását megelőző törvényi koncepció fogalmazott – az ajánlatkérők és ajánlattevők körében fennálló „népszerűségére” tekintettel indokolt annak megtartása.⁴ Az ajánlattevői kör zárt jellegéből eredő hátrányokat legfeljebb mérsékelhetik azok a szabályok, amelyeket a 2016. évi CLX. törvény iktatott a Kbt. 115. §-ának soraiba (nevezetesen, hogy már az eljárás megindításakor közzé kell tenni a közbeszerzési dokumentumokat, későbbiekben az ajánlattevők adatait stb.), de az eljárásfajta jellegét alapvetően ezek a közzétételi kötelezettségek⁵ nem befolyásolják.

c) A jogalkotó újragondolta a közbeszerzési kötelezettséget megalapozó *nemzeti értékhatárokat* is a klasszikus ajánlatkérők esetében, mégpedig oly módon, hogy azokat megemelte; a nemzeti értékhatárok megemelése a közbeszerzési kötelezettség szűkítését is eredményezte. Az árubeszerzések és szolgáltatás-megrendelések esetében a nemzeti értékhatár 8 millió Ft-ról 15 millió Ft-ra, míg építési beruházások esetében 15 millió Ft-ról 25 millió Ft-ra emelkedett.

d) Ugyancsak a közbeszerzési kötelezettség szűkítése körében kell említést tenni a *támo-*

³ Az Európai Bizottságnak a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról szóló 2006/C 179/02. számú közleménye. A kiemelések a Bizottságtól származnak. 2017/1.

⁴ Koncepcionális javaslat az Európai Unió 2014. tavaszán elfogadott közbeszerzési tárgyú új irányelveinek hazai jogba történő átültetésére és új közbeszerzési törvény elfogadására (www.kormany.hu), 25. o.

⁵ Ld. a Kbt. 115. § (7) bekezdését.

gatott szervezetek kérdéséről. Amikor a tagálami jogalkotó megállapítja az uniós értékhatároknál alacsonyabb nemzeti értékhatárokat, akkor figyelemmel kell lennie arra, hogy milyen széles körben határozza meg azon beszerzések körét, amelyeket a Kbt. hatálya alá sorol. A közbeszerzésekre vonatkozó irányelvek⁶ által meghatározott kör értelemszerűen nem szűkíthető, azonban a tagállamoknak már van mozgásterük e kör bővítése terén. Hangsúlyozandó azonban, hogy az uniós alapelveket (követelményeket) az irányelvek hatálya alá nem tartozó (köz)beszerzések esetében is érvényesíteni kell.⁷ A 2017. évben megvalósuló reform keretében a jogalkotó egyrészt megemelte a nemzeti értékhatárokat, másrészt pedig szűkítette a támogatást felhasználó, a Kbt. hatálya alá egyébként nem tartozó azon szervezetek közbeszerzési kötelezettségét, amelyek nem az irányelvi rendelkezések alapján sorolhatóak a törvény hatálya alá.⁸ A szűkítés abban érhető tetten, hogy megemelték a támogatási összeggel 25 millió Ft-ról 40 millió Ft-ra; vagyis ha 40 millió Ft-ot nem éri el a vissza nem térítendő támogatás összege, akkor – hacsak a Kbt. 5. § (2) bekezdése szerinti feltételek nem állnak fenn – nem kell közbeszerzési eljárást lefolytatni az adott támogatott szervezetnek (a kedvezményezettnek). Megjegyzendő, hogy a közbeszerzési kötelezettség e körben úgyis szűkíthető, hogy a jogalkotó egyes támogatásokat (pl. képzési támogatásokból, egyedi munkahelyteremtési támogatásokból megvalósuló beszerzéseket) kivételi körként definiál (erre is volt több alkalommal példa)⁹ vagy éppen bizonyos támogatási konstrukciókra korlátozza a közbeszerzési kötelezettség keletkezését.

A polgári jogi igények érvényesíthetősége

A 2016. évi CLX. törvény jelentős változtatásokat fogalmazott meg a támogatási jogviszonyokhoz kapcsolódó közbeszerzési jogi jogsértésekből fakadó igényérvényesítések tekintetében.¹⁰ A kiindulópont továbbra is az a szabály, amely szerint a közbeszerzési jogsértésre alapított polgári jogi igények érvényesítésének feltétele (meghatározott kivételektől eltekintve), hogy a közbeszerzési jogi jogsértést a Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) – vagy a döntését felülvizsgáló bíróság – megállapítsa, azonban a Kbt. immár tartalmazza a következő szabályt is: „Az európai uniós forrásból nyújtott támogatás esetén a támogatási jogviszony alapján, közbeszerzési jogsértéssel összefüggően felmerült vagyoni igény érvényesítésének nem feltétele, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság, illetve – a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata esetén – a bíróság a közbeszerzési jogsértést jogerősen megállapítsa, kivéve, ha a közbeszerzéshez támogatást nyújtó vagy a közbeszerzések jogszabályban előírt ellenőrzését végző szerv a közbeszerzési eljárás ellenőrzését elvégezte és annak szabályosságát megállapította.” A jogalkotó a módosítást mindössze azzal indokolta, hogy figyelembe veszik a fejlesztéspolitikai intézményrendszer működését, valamint a támogatások felhasználására vonatkozó uniós auditok tapasztalatait is.¹¹

Ez a módosítás nyilván megkönnyíti az ellenőrzést végzők feladatát: nem kell a KDB-hez a hivatalbóli jogorvoslati eljárás megindítása érdekében kezdeményezést benyújtaniuk – és így nem kell például a kezdeménye-

⁶ 2014/23/EU, 2014/24/EU és 2014/25/EU irányelvek

⁷ Ld. az Európai Bizottságnak a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról szóló 2006/C 179/02. számú közleményét.

⁸ A Kbt. 5. § (2) bekezdése a 2014/24/EU irányelv 13. cikkén alapul, ettől elkülönül az 5. § (3) bekezdésében meghatározott külön megalkotott tényállás.

⁹ Ld. pl. a 2015. évi CCXXVI. törvény módosításait. 2017/1.

¹⁰ Ld. a Kbt. 177. § (1) bekezdését. A támogatási jogviszony egyes kérdéseiről ld. Pfeffer Zsolt: A támogatási jogviszonyról pénzügyi és polgári jogi aspektusból. Miskolci Jogi szemle, 2016/2.

¹¹ Ld. a Kbt. 177. § (3) bekezdését, valamint a 2016. évi CLX. törvény javaslatának 39. §-ához fűzött indoklást. Megjegyzendő, hogy a törvényjavaslat eredeti szövege nem tartalmazta a kivételi esetkör, amely szerint „kivéve, ha a közbeszerzéshez támogatást nyújtó vagy a közbeszerzések jogszabályban előírt ellenőrzését végző szerv a közbeszerzési eljárás ellenőrzését elvégezte és annak szabályosságát megállapította.”

zés benyújtására nyitva álló jogvesztő határidőkre sem tekintettel lenniük –, gyorsabbá, hatékonyabbá válhat az igényérvényesítés. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy mindez azt jelenti, hogy a közbeszerzési jogsértések megítélését a támogatási jogviszony egyik alanyára bízta a jogalkotó (azaz bíró lesz az egyik fél), megfosztva ezzel az érintett másik felet a jogorvoslathoz kapcsolódó garanciális lehetőségektől (felektől független közigazgatási szerv ítéli meg a kérdést, amelynek esetlegesen jogsértő döntésével szemben igénybe vehető a bírói út is). Mindebből adódóan nem tekinthető szerencsésnek ez az új jogszabályi megközelítés.

Az „egy ajánlat nem ajánlat” szabály reneszánsza

A közbeszerzési eljárások akkor képesek a hatékony és felelős közpénzfelhasználás követelményét megvalósítani, ha a kialakul a gazdasági szereplők között a tényleges verseny, hiszen ilyen esetben kerül olyan helyzetbe az ajánlatkérő, hogy a lehető legkedvezőbb feltételek mellett köthet szerződést. A verseny értelemszerűen legalább két egymástól független versenytárs meglétét feltételezi; ennek hiányában monopolhelyzet alakul ki, és a tényleges verseny hiányában a monopolhelyzetben lévő gazdasági szereplő visszaélhet a pozíciójával, hiszen az árat a piaci árnál magasabban is meghatározhatja. *Adam Smith* megfogalmazása szerint „A monopolár mindig az elérhető legmagasabb ár. A természetes vagy a szabad versenyben kialakuló ár ezzel szemben az a legalacsonyabb ár, amelynél kevesebbet néha talán igen, de hosszabb időn át rendszeresen nem lehet elfogadni. Az előbbi tehát a vevőből esetről esetre kipréselhető legmagasabb, vagyis olyan ár, amelyet az feltehetőleg még hajlandó lesz megfizetni; a másik az a legalacsonyabb ár, amelyet az eladó még elfogadhat anélkül, hogy az üzletét meg kellene szüntetnie.”¹²

Ennek kiküszöbölésére új eredménytelenségi okot határozott meg a jogalkotó a Kbt. 75. § (2) bekezdés *e*) pontjában. Ennek értelmé-

ben, ha nem áll rendelkezésre legalább két ajánlat (részvételi jelentkezés) egyes eljárásfajtákat leszámítva, akkor az ajánlatkérő köteles az eljárást eredménytelennek nyilvánítani. Ezen eredménytelenségi ok alkalmazása alapvetően az ajánlatkérő döntésén múlik (viszont a felhívásban előre meg kell határozni az erre vonatkozó előírást), ugyanakkor miniszteri utasításra köteles alkalmazni az ajánlatkérő ezt az okot.

Az „egy ajánlat nem ajánlat” szabály nem előzmény nélküli a magyar közbeszerzési jog fejlődésében; a 2008. évi CVIII. törvény módosította a Második Kbt.-t úgy, hogy a 92/A. §-ában szabályozott hasonló eredménytelenségi okokat. Az (1) bekezdés a következőképpen rendelkezett: „Az ajánlatkérő eredménytelennek nyilváníthatja az eljárást, ha egyetlen ajánlatot nyújtottak be, akkor is, ha az egyetlen benyújtott ajánlat érvényes.” Ez a szabály feleltethető meg lényegében az új eredménytelenségi oknak. A (2) bekezdés viszont már a következőket fogalmazta meg: „Eredménytelen az eljárás, ha több ajánlatot nyújtottak be, de a benyújtott ajánlatok között csak egyetlen érvényes ajánlat van.”

A Második Kbt.-t módosító 2008. évi CVIII. törvény javaslati állapotához fűzött miniszteri indoklás azt emelte ki e szabály beiktatásának indokaként, hogy így ki lehet küszöbölni azt az ajánlatkérői gyakorlatot, amely úgy kívánja az eljárástól távol tartani a „nemkívánatos” résztvevőket az előre kiválasztott ajánlattevő biztos nyelésének biztosítása érdekében, hogy az alkalmassági feltételeket „rászabja” a „kiválasztottra”, vagyis lényegében egy ajánlattevő tud csak érvényes ajánlatot tenni.

Ebben az esetben viszont már nem volt mérlegelési lehetősége az ajánlatkérőnek – az „eredménytelen az eljárás” megfogalmazásból következően –, vagyis kötelező volt eredménytelennek nyilvánítani az eljárást (feltéve, hogy ugyanilyen tárgyú eljárásban ugyanilyen indokból nem került már sor egyszer eredménytelenné nyilvánításra).

¹² Smith, Adam: A nemzetek gazdagsága I., Budapest, Akadémiai Kiadó, 1959, 110–111. o. 2017/1.

Továbbgondolva a fent vázoltakat, elmondható, hogy káros gyakorlat kialakulásának reális veszélye állt fenn e szabály alapján, ugyanis az adott esetben akár rosszhiszemű ajánlattevői magatartásokat is megalapozhatott. Érdemes egy példán keresztül szemléltetni a visszaélési lehetőséget. Egy közbeszerzési eljárásban „A” és „B” ajánlattevők nyújtanak be ajánlatot. „B” ajánlattevő szándékosan kihagy az ajánlatából egy nyilatkozatot, amelynek hiánya érvénytelenséget eredményez. Ha ő tette a kedvezőbb ajánlatot, hiánypótlás keretében teljesíti a hiányt, és ő nyer. Ha viszont nem az ő ajánlata a legelőnyösebb, akkor egyszerűen nem teljesíti a hiánypótlási kötelezettségét, ajánlata ennek megfelelően érvénytelen lesz, így hiába érvényes az „A” ajánlattevő által tett ajánlat, az eljárás eredménytelen lesz ebben az esetben, mivel csak egy érvényes ajánlat áll rendelkezésre. Ha ajánlatkérő új eljárást indít, akkor „B” ajánlattevő azon újból részt vehet, és akár kedvezőbb ajánlattal nyerhet is.

A (3) bekezdés az ajánlatkérő számára lehetővé tette, hogy az ajánlati felhívás és a dokumentáció tartalmának változatlansága esetén mellőze az eredménytelenné nyilvánítást akkor, ha az korábban már egyszer kötelező volt a 92/A. § (2) bekezdése alapján.

Fontos megjegyezni, hogy a 92/A. §-t nem kellett alkalmazni az egyszerű eljárásrendben, ha az ajánlatkérő e szerint kívánt eljárni, azt jeleznie kellett az ajánlattételi felhívásban.¹³ A 92/A. § szempontjából nem volt különbség a tekintetben, hogy az ajánlat milyen okból vált érvénytelenné, ezért ide tartozott az az eset is, amikor a nyertes ajánlattevő az eredményhirdetést követően nem vagy hiányosan nyújtotta be a kizáró okokra vonatkozó igazolásokat, és emiatt vált érvénytelenné az ajánlata. Összefoglalva a fentieket, egy felesleges, a célját betölteni nem képes előírás volt hatályban másfél évig.

A korábbi szabályozáshoz kapcsolódó vizsszasságok alapján megfogalmazható mindenképpen, hogy szerencsés az a jogalkotói

döntés, amely nem „érvényes” ajánlatok (részvételi jelentkezések) meglétét követeli meg, hanem megelégszik az érvényességtől/érvénytelenségtől függetlenül az ajánlat (részvételi jelentkezés) meglétével. Természetesen ez a jogi konstrukció sem kínál teljes körű garanciát a jogellenes együttműködések kiküszöbölésére, hiszen az eddig is ismert technikák – így különösen a színlelt ajánlattétel, illetve a körbenyerés – ugyanúgy alkalmazhatóak.¹⁴ (Ha eddig is megoldható volt az, hogy egy eljárásban csak egy ajánlat legyen, akkor ezután sem okozhat problémát annak biztosítása, hogy rendelkezésre álljon még egy színlelt ajánlat.)

Az e-közbeszerzés

Az Európai Unió az elektronikus folyamatok bevezetésének, alkalmazásának kérdésével az elmúlt évtizedekben folyamatosan foglalkozott. Az e-közbeszerzés alkalmazásától rendszerint a nyilvánosság fokozását, a korrupció mérséklését, a költségek csökkentését, szélesebb körű piaci hozzáférhetőséget, az elszámoltathatóság növekedését, a pazarlás visszafogását, alacsonyabb tranzakciós költségeket, a verseny fokozását és ennek eredményeként az adófizetők oldaláról felmerülő megtakarításokat várják.¹⁵ Ennek megfelelően került az irányelvi követelmények alapján bevezetésre a magyar rendszerbe is 2017-ben az e-közbeszerzési kötelezettség.

Az elektronikus rendszerek alkalmazása a közbeszerzések területén jelentős múlttal rendelkezik: az Elektronikus Hirdetménykezelési Rendszer (EHR), valamint a Közbeszerzési Adatbázis (KBA) alkalmazásával a hirdetmények, valamint az egyéb, a Közbeszerzési Hatóság honlapján kereshető formában közzéteendő dokumentumok (például közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések, írásbeli összegezesek, közbeszerzési tervek) egyszerűen kezelhetők és ismerhetők meg a nyilvánosság által

¹³ A vonatkozó utaló szabály – a Második Kbt. 250. § (3) bekezdés g) pontja – csak a 92. §-ra utalt vissza, a 92/A. §-ra nem.
2017/1.

¹⁴ Ld. Juhász Ágnes: Közbeszerzés a versenyjog határán. *Miskolci Jogi Szemle*, 2010/2., 141–142. o.

¹⁵ Khorana, Sangeeta – Ferguson-Boucher, Kirsten – Kerr, William A.: Governance Issues in the EU's e-Procurement Framework. *Journal of Common Market Studies*, 2015/2., 294. o.

is, a közzétételhez kapcsolódó feladatok gyorsan teljesíthetőek.

További jelentős előrelépést jelent, hogy nemcsak a Közbeszerzési Hatóság irányába teljesítendő, közzétételre vonatkozó kommunikáció valósítandó meg speciális rendszerek alkalmazásával, hanem maga a közbeszerzési eljárás is külön, elektronikus rendszer használatával folytatandó le: a közbeszerzési eljárást a Miniszterelnökség által üzemeltetett egységes, elektronikus közbeszerzési rendszer igénybevételével kell lebonyolítani 2017. december 31-étől. Vagyis a gazdasági szereplőkkel való kapcsolattartás, az ajánlattétel, a részvételi jelentkezések és az egyéb dokumentumok benyújtása pontosan dokumentált módon teljesül.

A Kbt.-t előterjesztő miniszter az expozéban az elektronikus megvalósítás előnyeit a következők szerint foglalta össze: „Az elektronikus közbeszerzés meg fogja oldani a nyilvánosság problémáját, meg fogja oldani a számonkérhetőség, visszakereshetőség, átláthatóság kérdését, hiszen minden adat rögzítésre kerül, minden csuklómozdulat rögzítésre kerül, minden elkövetett vagy el nem követett papírcsere rögzítésre kerül. Tehát az a fajta barkácsolás, ami egy-egy közbeszerzési eljárásnál az elmúlt tíz évben előfordulhatott – nem mondom, hogy előfordult; előfordulhatott –, ez a fajta csehszlovák barkácsolás véleményem szerint az elektronikus ügyintézással kizárásra kerül. Nem szerettem volna senkit sem megsérteni érzékenységekben.”¹⁶ Megjegyzendő azonban, hogy „Az e-közbeszerzés nem pusztán informatikai kérdés: szervezeti, jogi, statisztikai, bevezetéstámogatási, működtetési és biztonsági szempontból is kifogástalan rendszert kell megalkotni.”¹⁷

Az elektronikus közbeszerzési eljárás a gazdasági szereplőket – különösen számos mikro-, kis- és középvállalkozást – új kihívások elé állítja: meg kell ismerniük és használniuk kell az elektronikus rendszert (adott esetben az elektronikus aláírásra vonatkozó speciális szabályokat). Sajnos számos vállalkozásnak a papíralapú közbeszerzési eljárásokban való részvétel is jelentős nehézséget okoz(ott), az ő esetükben csak további problémákkal kell számolni.

Ebben a körben érdemes néhány mondatban azt is megvizsgálni, hogy az e-közbeszerzés bevezetésének milyen előzményei voltak. Volt már egyszer egy kísérlet arra, hogy a jogalkotó – legalábbis az uniós eljárásrendben, az uniós irányelvi kötelezettség hiányában is – bevezesse a teljes körű e-közbeszerzést. A Második Kbt.-t módosító 2008. évi CVIII. törvény 2010. január 1-jétől a következő szabályt iktatta be az uniós eljárásrend szabályai közé: az „E fejezet szerinti eljárását az ajánlatkérő külön jogszabályban meghatározott elektronikus úton folytatja le.”¹⁸ Ezzel párhuzamosan került volna alkalmazásra az elektronikus jogorvoslati eljárás is, hiszen „maga a közbeszerzési eljárás is elektronikus lesz, nem jelenthet gondot a jogorvoslati eljárásban benyújtandó iratok elektronikus formátumú rendelkezésre állása sem.”¹⁹

A jogszabályi követelmények egyértelmű kötelezést fogalmaztak meg, azonban az alkalmazásukhoz szükséges technikai feltételeket nem sikerült biztosítani. Erre tekintettel a jogalkotó úgy döntött még 2009 decemberében, hogy hatályon kívül helyezi az elektronikus alkalmazást bevezető – a módosítást hatályba léptető – törvényi rendelkezéseket. Mivel azonban a köztársasági elnök aggályokat fogalmazott meg a módosító törvény jellegével kapcsolatban, az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt visszaküldte az Országgyűlésnek. Mivel nem volt lehetőség újratárgyalni a hatályba lépést megelőzően a hatályon kívül helyező rendelkezést

¹⁶ A törvény általános vitájáról szóló jegyzőkönyv (2015. június 9.), 3. o. (www.parlament.hu, 2015. augusztus 3.)

¹⁷ A Közbeszerzési Hatóság beszámolója az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2015. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről (<http://www.parlament.hu/irom40/10755/10755.pdf>, a letöltés időpontja: 2016. június 2.) 2017/1.

¹⁸ A Második Kbt. 21. § (4) bekezdése, amely 2010. január 1-jétől 2010. március 1-jéig volt hatályban.

¹⁹ A 2008. évi CVIII. törvényhez kapcsolódó általános indoklás, 1.4.

tartalmazó törvényt, ezért végül 2010. január 1-jével hatályba léptek az új rendelkezések, hónapokig tartó bizonytalan jogi helyzetet teremtvén ezzel: a jogszabály előírta az elektronikus rendszer alkalmazását, azonban ennek technikai feltételei hiányoztak. Ha tehát az ajánlatkérő hagyományos módon folytatta le az eljárást, akkor jogsértést valósított meg. Az elektronikus eljárásra vonatkozó kötelezettséget 2010. március 1-jével hatályon kívül helyezték a 2010. évi XII. törvénnyel, és megállapították az alábbi mentesítési rendelkezést: „A 2010. január 1-je és a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. évi törvény módosításáról szóló 2010. évi ... (sic!) törvény hatálybalépése között eltelt időszakban indított közbeszerzési eljárásban hozott döntés esetén nincs helye a jogsértés megállapításának azon a címen, hogy az eljárást nem elektronikus úton folytatták le, vagy annak egyes eljárási cselekményei nem elektronikus úton történtek.”²⁰

Kulcskérdés tehát a megfelelő technikai háttér biztosítása, ezen túlmenően pedig az elektronikus rendszerek használatához szükséges készségek, ismeretek elsajátítása. Ennek tükrében ítélandó meg a bevezetés körülményei: 8 év után immár uniós irányelvi kötelezettség alapján kell biztosítani a korábban említett szervezeti, jogi, statisztikai, bevezetés-támogatási, működtetési és biztonsági feltételeket.

A hirdetmények ellenőrzéséhez és a közzétételhez kapcsolódó díjak átalakítása

A jogalkotó továbbra sem szüntette meg a kötelező hirdetményellenőrzés rendszerét: ez azt jelenti, hogy a legfontosabb, leggyakrabban használt hirdetmények ellenőrzése – bizonyos támogatásból megvalósuló, külön jogszabály szerinti *ex ante* ellenőrzésnek²¹

alávetett eljárások kivételével – Közbeszerzési Hatóság általi ellenőrzésre kötelező. Ha pedig kötelező az ellenőrzés, vagy az ugyan nem kötelező, de azt az ajánlatkérő mégis kéri, akkor az ellenőrzésért ellenőrzési díjat kell fizetni, amelynek mértékét hirdetménytípusonként külön szabályozzák.²²

A 43/2016. (XII. 30.) MvM rendelet jelentős módosításokat valósított meg a díjak területén is. A módosítások lényegi elemei a következők:

a) Az *ellenőrzési díjakat* jelentős mértékben – átlagban 25-30%-kal – megemelték. (A korábbi díjakat 2012. január 1-jével vezették be, azóta lényegében változatlanok voltak). A változások az alábbi táblázatban foglalhatóak össze:

Hirdetmény típusa	Korábbi díjak (2012-től 2017 januárjáig)	Új díjak (2017 januárjától)
Eljárást megindító felhívás	150 000 Ft	200 000 Ft
Felhívás módosítása / határidő meghosszabbítása	50 000 Ft	80 000 Ft
Tájékoztató az eljárás eredményéről	80 000 Ft	100 000 Ft
Tájékoztató a szerződés módosításáról	50 000 Ft, ha az ajánlatkérő kérte az ellenőrzést (e hirdetmény ellenőrzése – és így díj fizetése – nem volt kötelező)	100 000 Ft (e hirdetmény ellenőrzését – és így díj fizetését – kötelezővé tették)

²⁰ Második Kbt. 403/A. §-a. A módosítást végrehajtó 2010. évi XII. törvény 53. §-ához kapcsolódó indoklás pedig a következőket fogalmazta meg: „Az elektronikus közbeszerzés kötelező jellegének végrehajtásához szükséges feltételek megteremtéséig – a jogrendszer koherens működése érdekében – hatályon kívül kell helyezni az erre vonatkozó törvényi rendelkezéseket.”

²¹ Ld. a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 101-109. §-ait.
2017/1.

²² Ld. a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet 13. §-át.

A díjak megemlése sajnos nem értékelhető kedvező fejleményként. Az ajánlatkérőket a közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódóan egyéb jelentős költségek is terhelik, indokolatlannak tekinthető így ez a jogalkotói lépés. E döntés annak tükrében is vizsgálható, hogy egy közbeszerzési eljárás nem feltétlenül eredményes, és eredménytelenség esetén – ha az ajánlatkérő nem áll el a közbeszerzési eljárás lefolytatásának szándékától – újra ki kell fizetni legalább 300 000 Ft-ot (legalább egy felhívással és egy eredménytelenségről szóló hirdetménnyel számolva egy hirdetménnyel induló közbeszerzési eljárás esetében).

b) A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött *szerződés módosításáról szóló hirdetmény* ellenőrzése – ahogyan arról korábban szó volt – a jogszabályi változások életbe lépését megelőzően opcionális volt, azaz ha az ajánlatkérő kérte az ellenőrzést, akkor kellett díjat fizetni, egyébként a hirdetmény közzététele ingyenes volt. Miután a jogalkotó kötelezővé tette e hirdetmények Hatóság általi ellenőrzését is, a megállapított díjat e hirdetményekhez kapcsolódóan is meg kell fizetni. Ha több hirdetményt kell közzétenni (mert többször módosítják a szerződést a felek), akkor többszörösen merül fel e pénzügyi teher.

A fentiekre tekintettel szükséges, hogy a közbeszerzési dokumentumok (a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződés) feltételei, tartalmi elemei (teljesítési határidő, műszaki tartalom, finanszírozási feltételek stb.) minél nagyobb gondossággal kerüljenek megtervezésre, megszövegezésre annak érdekében, hogy elkerülhető legyen a jelentős mértékű díjfizetés. Ha pedig a módosítás nem mellőzhető, akkor célszerű a módosítandó elemeket – amennyiben lehetséges – egy szerződésmódosítás keretében kezelni, hogy ne kelljen többször 100 000 Ft-ot fizetni a Hatóságnak. (Sajnos e díjfizetési kötelezettség akkor is fennáll, ha csak egy-egy sor, adat – például egy teljesítési határidő – kerül módosításra a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésben.)

Hangsúlyozandó, hogy a díjtételek a hirdetmények Hatóság általi kötelező ellenőrzéséhez kapcsolódnak, így ha valamely felhívást (vagy módosítást) nem kell hirdetmény útján közzétenni (mert a közbeszerzési eljárás hirdetmény nélkül indult), akkor díjfizetési kötelezettség sem merül fel. Az is fontos ugyanakkor, hogy az eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetményt, valamint a szerződés módosításáról szóló hirdetmény(ek)e)t akkor is közzé kell tenni, ha a közbeszerzési eljárás hirdetmény nélkül indult. Ennek megfelelően minden – tehát akár hirdetménnyel, akár anélkül induló – közbeszerzési eljárás esetében számolni kell legalább egy darab, eredményről szóló tájékoztató hirdetmény közzétételével (díjtételével).

c) Új elemként jelent meg a *rendszerhasználati díj*. Ezt a Kbt. 113. §-a szerinti eljárásoknál kell alkalmazni, vagyis amikor az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás általa kiválasztott ajánlattevőknek történő megküldését megelőzően közzéteszi azon tájékoztatóját, amely alapján további gazdasági szereplők is jelezhetik érdeklődésüket (részvételi szándékukat) az ajánlatkérő részére (és ezen érdeklődésüket jelző szereplőknek is meg kell küldeni a felhívást). A díj mértéke: 10 000 Ft. A rendszerhasználati díj megfizetése alól mentességet élveznek azon ajánlatkérők, amelyeknek hirdetményellenőrzési díjat sem kell fizetniük.

d) Ha valamely hirdetmény feladására a jogszabály határidőt állapít meg, és az ajánlatkérő késedelmesen teljesíti a feladási kötelezettségét, akkor további *költségtérítés* (egyfajta bírság) megfizetésére kötelezhetik az ajánlatkérőt. Ennek mértéke 80 000 Ft-ra emelkedett (korábban 50 000 Ft volt). A költségtérítésre is tekintettel különösen fontos például a szerződésmódosításokról szóló hirdetmények határidőben történő feladása (a módosítások megfelelő időben való dokumentálása és kezelése).

Az Európai Unió által támogatott *közbeszerzések* esetében, ha sor került az adott hirdetmény (felhívás, illetve szerződésmódosításról szóló tájékoztató) ún. ex ante (előze-

tes/folyamatba épített) ellenőrzésére, és rendelkezésre áll az adott hirdetményhez kapcsolódóan az ellenőrzést végző szervezet által kiállított minőségellenőrzési tanúsítvány, akkor nem kötelező kérni a hirdetmény ellenőrzését, és ebben az esetben díjat sem kell fizetni. (Ex ante ellenőrzésre csak az említett jogszabályban pontosan meghatározott, magasabb értékű, támogatott közbeszerzéseknél kerül sor.) Ezen túlmenően a kötelező hirdetményellenőrzés „kiváltására” a jogszabály már nem fogadja el a központi ellenőrzés keretében kiállított tanúsítványokat.²³

Összefoglaló jelleggel megállapítható, hogy a jogalkotó jelentős mértékben emelte a Hatóság részére fizetendő díjak mértékét (az új szabályok sajnos az ajánlatkérőket hátrányosabb helyzetbe hozzák), valamint kötelező hirdetményellenőrzés – és így díjfizetés – körébe vonták a szerződések módosításáról szóló tájékoztató hirdetményeket is (ezek ellenőrzése – és így a díjfizetés – eddig opcionális volt, ezt követően azonban kötelező ezen hirdetmények ellenőrzése, és ennek megfelelően a megállapított díj megfizetése is, kivéve, ha az ajánlatkérő rendelkezésére áll az uniós támogatásból megvalósuló közbeszerzések közbeszerzési jogi minőségellenőrzéséért felelős szervezet által kiállított, a szerződésmódosításra vonatkozó vélemény vagy nyilatkozat). Továbbra is vannak önkormányzati (önkormányzatokhoz kapcsolódó) ajánlatkérők esetében a díj megfizetési alóli mentességre jogosító tényállások, ezek érdemben nem változtak.

A díjak megemlése felvethet egy másik kérdést is, amelyet érdemes néhány gondolat erejéig megvizsgálni, nevezetesen azt, hogy *kik finanszírozzák egy adott terület felügyelő, ellenőrző szervezet működését*, illetve hogy e finanszírozásban kik milyen mértékben vesznek részt. Nem egyedülálló megoldás az, amikor egy-egy szektor szereplőitől várja el a jogalkotó, hogy járuljanak hozzá az ilyen szervezetek működéséhez; e hozzájárulások előírásával mérsékelhetőek a központi költségvetés – végső soron pedig az adófizetők –

terhei. Ilyen például az *élelmiszerlánc felügyeleti díj*, amelyet 2012-től az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv részére, az élelmiszerlánc-hatósági felügyeleti tevékenységével összefüggő feladatai ellátásának fedezése érdekében az élelmiszerlánc meghatározott szereplői évente kötelesek fizetni.²⁴ A jogalkotó azzal indokolta a bevezetést, hogy az élelmiszerlánc-felügyelet rendkívül nagy terjedelmű hatósági feladatainak ellátása jelentős költségeket jelent az állam számára, a vizsgálatok száma, jelentősége egyre nő, a műszaki infrastruktúra is folyamatos fejlesztésre szorul, viszont a finanszírozás a rendszerváltás óta nem volt rendezve. A korábbi saját bevételek nem jelentettek elegendő fedezetet az élelmiszerlánc-felügyeleti hatóság működtetésére, így a költségek jelentős részét – a költségvetési támogatáson keresztül – végső soron az adófizetők viselték.²⁵

Vagyis alapvető az a kérdés, hogy *kik finanszírozzák inkább a Hatóság – tágabb értelemben a közbeszerzési rendszer alapvető pillérének – működését?* Az ajánlatkérők vagy inkább az adófizetők? E kérdés megfogalmazása azért is indokolt, mert különböző közbeszerzési szolgáltatások nyújtásáról is gondoskodni kell, így például a közzétételt és az elektronikus lebonyolítást biztosító elektronikus-informatikai rendszerek fejlesztéséről, működtetéséről, jogi-támogatói szolgáltatások biztosításáról (állásfoglalások készítése, jogszabályok véleményezése, útmutatók készítése stb.)

A közbeszerzések jogi szabályozásának az egyik legfőbb indoka a hatékony és felelős közpénzfelhasználás biztosítása, vagyis azon célkitűzés érvényre juttatása, hogy a közpénzből – azaz elsődlegesen az adófizetők teherviseléséből eredő pénzügyi forrásokból – finanszírozott beszerzések a legkedvezőbb feltételek mellett valósulhassanak meg, a gazdasági szereplők között fennálló verseny nyújtotta előnyök kiaknázásával. Vagyis ebben az esetben nem csak az ajánlatkérők a rendszer érintettjei, hanem végső soron az

²³ A központi ellenőrzésről, engedélyezésről ld. a 320/2015. (X. 30.) Korm. rendeletet. 2017/1.

²⁴ Ld. az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvényt 47/B. §-át

²⁵ A 2011. évi CLXVI. törvény javaslati állapotának 58. §-ához fűzött részletes indokolás.

adófizetők, sőt, a gazdasági szereplők is, hiszen számukra is rendkívül lényeges, hogy a közbeszerzési (illetve egyes koncessziós) szerződések átlátható módon kerüljenek odaítélésre, indokolatlan tehát az ajánlatkérői terhek fokozása. Ehhez még az is hozzáfűzhető, hogy a gazdasági szereplőktől semmilyen hozzájárulás nem követelhető meg, hiszen a Kbt. hatályba lépésekor megtiltotta, hogy az ajánlatkérők ellenszolgáltatást kérjenek a közbeszerzési dokumentumokért.²⁶ Korábban a szereplők tehát közösen is finanszírozhatták a közbeszerzési rendszer működtetésének költségeit: az ajánlatkérők fizették a közzétételhez kapcsolódó díjakat, és ezek egy részét áthárították az ajánlattevői oldalra. A közbeszerzési dokumentumokért fizetendő ellenszolgáltatás előírásának tilalmazásával azonban a gazdasági szereplők „kivonulhattak” a pénzügyi teherviselés köréből.

Vajon megfelelő módon indokolható ez az egyoldalú teher-megállapítás? Az ajánlatkérő viseli a közzétételi díjakat (az ellenőrzési díjat, a rendszerhasználati díjat, késedelem esetén pedig a költségterítést), a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó díját, ha jogorvoslati eljárás indul, kockáztatja az alap igazgatási szolgáltatási díjat, a Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) által kiszabható bírságot, továbbá az egyéb költségek megtérítését, ha támogatásból valósul meg a közbeszerzés, akkor egy – nem feltétlenül szándékos (például egy téves jogértelmezés okán előállt) – jogsértésre alapított pénzügyi korrekció terheit. Mindezt azért, hogy egyrészt az adófizetők, másrészt pedig a gazdasági szereplők élvezzék a közbeszerzési tevékenység előnyeit. Ezek alapján a megfogalmazott kérdésre nemleges válasz adható.

A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói biztosítás feltételeinek pontosítása

A jogszabály kötelezővé teszi, hogy a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók bizonyos feltételeknek megfelelő felelősség-

biztosítással rendelkezzenek.²⁷ A szaktanácsadók tevékenységükkel – vagy éppen mulasztásukkal – jelentős károkat okozhatnak; ha a közbeszerzési eljárás során, az ő szakértelmükhöz kapcsolódóan merül fel hiba, és ahhoz szankció kapcsolódik, akkor értelemszerűen az ajánlatkérőt kár éri. E szankciók elsősorban a KDB által kiszabott bírság, valamint a támogatásból megvalósuló közbeszerzések esetében a támogatási összeg csökkentését (megvonását) eredményező pénzügyi korrekciók lehetnek.

A felelősségbiztosítást kínáló biztosítótársaságok általános és különös szerződési feltételei számos kérdést vethettek fel, nevezetesen, hogy pontosan milyen káreseményekre – milyen típusú szankciókra – terjed ki az adott biztosítás. Egyes konstrukciók kifejezetten rögzítették, hogy a biztosító helytállási kötelezettsége nem terjed ki a kötbérre, bírságra, büntető jellegű szankciókra, kivéve a KDB által jogerősen kiszabott, és a tanácsadóra áthárítható bírságot. Ez a megközelítés azonban figyelmen kívül hagyta a támogatott közbeszerzéseket, ahol a KDB által kiszabott bírság csak a kisebbik hátrány; maga a Kbt. rendeli úgy, hogy – a kettős szankcionálás elkerülése érdekében – bírság kiszabása esetén figyelembe kell venni azt a körülményt, ha a közbeszerzést az ajánlatkérő támogatásból kívánja finanszírozni. Vagyis az alacsonyabb összegű bírság – például néhány száz ezer forint – megtérítésre kerül a biztosító által, míg a több millió forint összegű pénzügyi korrekció (támogatási összeg csökkentése, a kifizetett összeg részbeni visszakövetelése) fedezetlen marad. Vagyis a felelősségbiztosítás nem képes ilyen feltételek mellett a rendeltetését betölteni.

Erre tekintettel volt különösen indokolt az a módosítás, amely egyértelművé teszi, hogy immár a biztosításnak egyrészt ki kell terjednie a KDB és a bíróság által kiszabott olyan bírságokra, másrészt pedig a támogatásból megvalósuló közbeszerzések kapcsán a jogsértés miatt az ajánlatkérőt a támogatás vagy

²⁶ Ld. a Kbt. 39. § (1) bekezdését. 2017/1.

²⁷ Ld. a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 14/2016. (V. 25.) MvM rendelet 5. § (1)-(3) bekezdését.

annak egy része elvesztésével ért kár megtérítésére, amelyért a szaktanácsadó felel.

Ugyanakkor továbbra is nyitott az a kérdés, hogy miképpen lehet (kell) kezelni azt az esetet, ha a szaktanácsadó ajánlattevői oldalon jár el, és a nem megfelelő tevékenysége (mulasztása) okoz kárt az ajánlattevőnek. Például tájékoztatást ad, segítséget nyújt a hiánypótlás elkészítéséhez, azonban hiányosan, hibásan készülnek el végül a dokumentumok az ő hibája folytán, és emiatt az adott ajánlat érvénytelennek minősül, és emiatt esik el a megbízó a szerződéskötés lehetőségétől, és ezáltal keletkezik kára?

A biztosítási fedezeti kör megfelelő kijelölése azért kulcskérdés, mert több tíz, illetve száz millió, vagy éppen több milliárd forint értékű szerződésekről van szó, amelyekhez kapcsolódóan jelentős összegű károk keletkezhetnek, és e károk keletkezéséhez sem szándékoság, sem pedig rosszhiszeműség nem szükséges, elegendő egy téves jogértelmezés, egy elmulasztott határidő, egy nem kellően részletezett fogalom-meghatározás vagy egy adminisztratív (vagy annak vélt) hiba. Nyilván a biztosítási díjak ahhoz igazodnak, hogy a biztosítótársaságoknak milyen káreseményekre (joghátrányokra) kell fedezetet biztosítaniuk; minél szélesebb ez a kör, annál magasabb összegű díjakkal lehet (kell) számolni. E költségek pedig értelemszerűen megjelennek a szaktanácsadói megbízási díjakban is.

A jogszabályi változások így arra készítetik a biztosítókat, hogy újragondolják a biztosítások feltételrendszerét, a díjakat, de úgy is dönthetnek, hogy nem kívánnak szaktanácsadóknak felelősségbiztosítást kínálni a továbbiakban, és egyszerűen kivonulnak erről a területről.

Összegző gondolatok

A Kbt. hatályba lépése óta eltelt több mint egy év arra sarkallta a jogalkotót, hogy – a magyar közbeszerzési jog történetében

rendszeresen tapasztaltakkal összhangban – szinte menetrendszerűen novelláris módosításokat léptessen életbe. E módosítások alapjaiban érintik az ajánlatkérők tevékenységét, hiszen az értékhatárok újragondolásával (megemelésével) csökkentették azon beszerzések körét, amelyek a Kbt. hatálya alá tartoznak, ugyanakkor ezzel párhuzamosan emelték egyrészt a közbeszerzési eljárások pénzügyi terheit, másrészt pedig az értékhatárok alatti beszerzések külön szabályozásával növelték a formalizáltságot bizonyos ajánlatkérők esetében. Ugyanakkor fontosak azok a módosítások, pontosítások (például az ajánlatban csatolandó igazolások előzetes és utólagos benyújtásának részletes szabályozása, az egységes európai közbeszerzési dokumentumra vonatkozó részletszabályok vagy a módosító hirdetmények közzétételi szabályainak módosítása), amelyek a korábban fennálló jogalkalmazási bizonytalanságokat, eljárási kockázatokat mérsékelhetik.

Nem ér nyugvópontra ugyanakkor a szabályozás változása, hiszen a 2017 decemberétől életbe lépő elektronikus közbeszerzés szintén számos kérdést fog felvetni. A közbeszerzési jog fejlődése nem egyéb, mint reformok, módosítások véget nem érő láncolata, az egyik reformértékű módosítás (például az e-közbeszerzés vagy az egységes európai közbeszerzési dokumentum) újabb és újabb jogalkalmazási kérdéseket vet fel, újabb és újabb jogalkotási tevékenység igényét indukálva ezzel. Erre tekintettel kellene minden esetben gondosan mérlegelni, hogy egy-egy újabb jogintézmény alkalmas lehet-e a kitűzött cél megvalósítására vagy sem.

Összegző jelleggel megállapítható, hogy nem a szabályozás részletessége, terjedelme – vagy esetleg a bonyolultsága –, hanem az állandó módosítása okozza a legtöbb problémát, hiszen egy-egy jogszabályi rendelkezés (jogintézmény) átfogalmazása, kiegészítése, vagy éppen törlése mindig a korábbi joggyakorlatra épülő, alkalmazott megoldások újragondolását teszi szükségessé, vagy éppen a korábbi joggyakorlatot felülírja.

*Solymosi Veronika jogtanácsos***Válogatás a helyi jogalkotás szinguláris eseteiből***Elvi bevezető*

Számos iránymutató döntés nyújt segítséget a jogalkotók számára ahhoz, hogy a megalkotott jogszabályok megfeleljenek a jogalkotási törvény követelményeinek.¹ Mégis születnek olyan jogi normák, amelyek nem illeszkednek a jogállam jogrendjébe, holott a jogállamiság alapértékeit *Alaptörvény* rögzíti. A jogállamiság követelményrendszerét már a kezdetektől² az *Alkotmánybíróság* feladatkörében döntéseivel körülhatárolta. Következésképpen érvényesített álláspontja³ szerint, a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Több határozatában kifejti azt is, hogy a jogbiztonság a *jogalkotás során* miként terem-

hető meg.⁴ Korai döntésében kimondta, hogy a *normavilágosság elve*⁵ az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.⁶ Az *Alkotmánybíróság* döntése⁷ a jogállamiság elve alapján értelmezte a közhatalom gyakorlásának korlátait, kereteit, és ugyancsak a *közhatalom gyakorlásának tekintette a jogalkotást* is. Megállapítása szerint „[a] jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog általa polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”. A jogállamiság alkotmányos elve azt is megköveteli, hogy „ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg *törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felbatalmazást* valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a *jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is*”.⁸

¹ *A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 2. § (1) A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. (2) Jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és kötelezettséget nem tehet terheesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. (3) A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. (4) A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály a) megfelelően az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, b) illeszkedjen a jogrendszer egységébe, c) megfelelően a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és d) megfelelően a jogalkotás szakmai követelményeinek.*

² Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábbiól gyökeresen különböző, újminőségét vezetve be azzal a meghatározásával, hogy "a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam". Alkotmányjogi értelemben ez a tartalma a "rendszerelváltás" politikai kategóriájának. Ezért a rendszerváltás megkövetelte állami intézkedések értékelését nem lehet elválasztani a jogállamiságnak az alkotmányos demokráciákban történelmi leg-kikristályosodott, és az 1989. évi magyar alkotmányrevízió során is alapul vett követelményeitől. Az Alkotmány meghatározza a jogállami államszervezet alapvető intézményeit és működésük fő szabályait, valamint tartalmazza az emberi és állampolgári jogokat alapvető biztosítékaikkal együtt. [11/1992. (III. 5.) AB határozat]

³ [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.] 2017/1.

⁴ Átfogó tanulmány olvasható Papp Imre adjunktus [ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék] közelmúltban megjelent feldolgozásában. A jogbiztonság formai elemei: a kellő felkészülési idő követelménye, Kodifikáció 2013/1. szám

⁵ A 11/1992. (III. 5.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „[a] jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű fogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, abba igazíthatja döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel. Ideértendő az is, hogy ki lehessen számítani a jogszabály szerint eljáró más jogalanyok és állami szervek magatartására.”

⁶ „Az Alkotmánybíróság – működésének kezdeteitől következetesen érvényesített gyakorlatában – a jogbiztonság elemének tekintette a normavilágosság követelményét. Számos határozatában elvi élel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. [Először: 26/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.] „Dr. Kiss László alkotmánybíró a 29/2015. (X.2.) AB határozathoz fűzött különvéleményéből

⁷ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.

⁸ [6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90, 94., 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 353-354.; 21/2006. (V. 31.) AB határozat, ABH 2006, 333, 337.]

Az *Alkotmánybíróság* határozataiban elvi jelentőséggel mutat rá arra, hogy a „jogállamisághoz hozzátartozik a szerzett jogok tiszteletben tartása” is.⁹ Kimondja, hogy a *szerzett jogok védelme* a jogállamban érvényesül, de nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabály. A kivételek elbírálása azonban csak esetenként lehetséges. Azt, hogy a kivételes beavatkozás feltételei fennállnak-e, végső fórumként az *Alkotmánybíróságnak* kell eldöntenie.¹⁰

Az eddigiekben vázoltak szerint a *normavilágosság elve*, a jogalkotó szervek *közhatalom gyakorlásának követelményrendszere*, a *szerzett jogok védelme*, a *visszamenőleges hatályú szabályozás tilalma* is,¹¹ és nem utolsós sorban a *jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalma*¹² a jogbiztonság érdekében kiemelt helyet töltenek be, ezáltal érvényesítésük egyben követelmény a jogalkotás során.

A *jogalkotási eljárás folyamatában* a jogbiztonság érvényesülését a *jogszabály előkészítését végzők* és *közreműködők* biztosíthatják. Az önkormányzatok esetében a képviselő-testület jogalkotási munkáját a törvényi szabályozás értelmében az önkormányzati hivatalok *jegyzői és munkatársai* segítik. Helyi szinten az előkészítésben résztvevőket, és közreműködőket – törvény felhatalmazása alapján – az *önkormányzat a szervezeti és működési szabályzatában*¹³ határozza meg.

A jogszabályok között a helyi jogalkotás tartománya, az önkormányzati rendeletek száma, ezen belül is a hatályos helyi jogszabályok igen jelentős nagyságrendet képviselnek. Ezért is fontos, hogy a jogalkotási eljárásban a szakemberek jelen legyenek. A helyi önkormányzatok egymás rendeleteit gyakran útmutatóként használják, mely segítheti is, és ronthatja is a helyi jogalkotás színvonalát.

A témavizsgálatot megkövetelő *esettanulmányok* a helyi szabályozás egyedi eseteire hívja fel a figyelmet. Nem vizsgáljuk a helyi rendeletalkotás általános jellemzőit, illetve kötelező témaköreit. Az önkormányzatok alapvetően a *kötelező szabályozási* területekre figyelemmel alkotják meg a helyi rendeleteiket. Legnagyobb számban felhatalmazás alapján kerül sor helyi jogalkotásra, de számos olyan rendelet van hatályban, mely törvényben nem szabályozott helyi viszonyról szól. Elmondható az is, hogy nem minden felhatalmazás kötelezi az önkormányzatot jogalkotásra, azonban, amikor az irányadó felhatalmazás ellenére nem készül rendelet, az mulasztásban megnyilvánuló jogsértést eredményez.

Tehát nem ezek az esetek képezik e tanulmány kérdéskörét. Annak vizsgálata áll a *téma* középpontjában, melyben a helyi önkormányzat törvényi felhatalmazás nélkül alkot *különleges, egyedi rendeletet*, akár törvényben szabályozott kérdéseket érintően. Egyes esetekben lehet akár jogszerű is az ily módon szabályozott *különleges* helyi rendelet, de hatásköri túlterjeszkedés is előállhat, ami szabálytalan. Ennek eldöntésében, illetve a helyes gyakorlat kialakításában az *Alkotmánybíróság*, és a *Kúria* iránymutató döntései segítenek. Az *Alkotmánybíróság*¹⁴ álláspontja szerint lehetséges, hogy „a helyi önkormányzat a helyi ügyek szabályozása érdekében, külön törvényi felhatalmazás hiányában, országos érvényű jogsza-

⁹ [62/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 364, 367.]

¹⁰ [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 154.]

¹¹ 57/1994. AB határozat

¹² Az *Alkotmánybíróság* a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában kifejtette: „[...] a jogalkotói hatalommal való visszaélés körében kialakult eddigi gyakorlatát nem ítélte olyan széles körűnek, amely elegendő alapul szolgálna e fogalom alkotmányos követelménybe foglalt egyéket meghatározására. Mindazonáltal az eddigi döntések is alapul szolgálnak annak az általános érvényű következtetésnek a levonására, hogy mivel a joggal való visszaélés tilalmának forrása az *Alkotmány* 2. § (1) bekezdése, alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely a miatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel.” (ABH 1998, 240, 245-246.)

¹³ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. (Mötv.) 53. § (1) bekezdés g) pont 2017/1.

¹⁴ 17/1998. (V. 13.) AB határozat, hogy “önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi ügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az *Alkotmány* 44/A. /2/ bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás nélkül is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű, helyi jogalkotásra.”

báby által szabályozott társadalmi viszonyt a magasabb szintű jogszabállyal nem ellentétesen, azt kiegészítő jelleggel szabályozzon".¹⁵

Ugyanakkor a helyi jogalkotó hatásköri túlterjeszkedése állhat elő annak kapcsán is, hogy a törvénykezés során *az országgyűlés nem, vagy nem kellően szabályozza* a helyi jogalkotási jogkört, illetve annak tartalmát, terjedelmét.¹⁶ Mindkét eset a szinguláris jogalkotás jellemzője lehet. Ez utóbbira vonatkozó példák is bemutatásra kerülnek.

Az *Alkotmánybíróság* számos ellentmondást magába hordozó tárgykörben, *a közösségi együttélés helyi szabályozása felülvizsgálata* során határozta meg többek között az önkormányzati rendeletalkotás terjedelmét és tartalmát.¹⁷ A legfontosabb megállapítások iránymutatóak a helyi jogalkotás követelményeinek áttekintéséhez, ezért elsőként összefoglaljuk ezeket az elveket.

I. Az Alkotmánybíróság¹⁸ iránymutatásai a helyi szabályozás tartalmáról és terjedelméről

A) A helyi önkormányzat jogalkotási jogköre

Az *Alaptörvény*¹⁹ értelmében a helyi önkormányzat feladatkörében eljárva törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkot önkormányzati rendeletet.

¹⁵ „Következetes az Alkotmánybíróság gyakorlata abban, hogy helyi közügy esetén a képviselő-testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, abhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.” [1113/B/2004. AB határozat, ABH 2008, 3044.]

A 37/2004. (X. 15.) AB határozat kimondta, hogy „az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az önkormányzat dönthet úgy, hogy a lakosság békés együttélése és a későbbi jogviták elkerülése érdekében szabályozza az állattartás helyi kérdéseit.” [ABH 2004, 908, 913.]

¹⁶ 109/2009. (XI. 18.) AB határozat

¹⁷ 29/2015. (X. 2.) AB határozat

¹⁸ 29/2015. (X. 2.) AB határozat

¹⁹ 32. cikk (2) bekezdése
 2017/1.

Az *Alaptörvény* hatálybalépését megelőzően²⁰ az *Alkotmányban*,²¹ és az *Ötv.*-ben²² történt a törvényi felhatalmazás az önkormányzatok helyi jogalkotásának szabályozására.

A hatályos legmagasabb szintű szabályozás alaptörvényi szinten telepítette a helyi önkormányzatok képviselő-testületeire *az eredeti és származékos jogalkotási hatáskört*. A helyi jogalkotás eredeti²³ és származékos hatásköre gyakorlásának törvényi kereteit a jogalkotásról szóló törvény és a *Mötv.*²⁴ jogalkotásra vonatkozó rendelkezései tartalmazzák.

Az *Alaptörvény* az *eredeti* jogalkotási hatáskör mellett a *származékos* jogalkotási hatáskört is külön nevesíti, ebből az következik, hogy amennyiben törvény (*jelen esetben a Mötv.*) felhatalmazza a helyi önkormányzat képviselő-testületét, mint jogalkotót valamely magatartás önkormányzati rendeletben történő szabályozására, úgy a törvénynek a jogalkotási hatáskör címzettjén, a képviselő-testületen kívül meg kell határozni a felhatalmazás tárgyát és kereteit is.²⁵ Ez biztosítja ugyanis azt, hogy a *Mötv.-ben* adott felhatalmazás megfeleljen *a jogrend és a közhatalom gyakorlása kiszámíthatósága követelményének*. Eredeti jogalkotóként szabályozási tárgy és keretek meghatározása nélkül a helyi jogalkotó olyan magatartásokat is rendeletalkotása körébe vonhat, amelyek *alappogi* összefüg-

²⁰ Az Alaptörvény 2011. április 25. napján lépett hatályba

²¹ 1949. évi XX. törvény

²² A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)

²³ Ivancsics Imre az “eredeti” szabályozással kapcsolatban kifejtette, hogy a központi jogalkotás szinte határtalanul érinti a helyi közügyeket, és a széleskörű érintettség illúzióvá szelídíti az eredeti szabályozás deklarált lehetőségét. [Az önkormányzati jogalkotás a feladatok és hatáskörök tükrében. A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Bp. Uniós, 1996. p. 110-116.]

²⁴ Mötv. 51. § ;53.§

²⁵ Jat. 5. § (1) A jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. [...] (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.

géseik révén törvényi szabályozást igényelnek.²⁶

B) A rendeletalkotási felhatalmazás terjedelme

Az *Alaptörvénnyel* összhangban áll az is, ha a *Mötv.*²⁷ vagy *más jogszabály* az önkormányzatok számára adott konkrét rendeletalkotási felhatalmazást a magasabb szintű jogforrás részletesen megfogalmazott rendelkezései-
nek végrehajtására korlátozza.

Az sem ellentétes azonban az *Alaptörvénnyel*, ha a *felhatalmazás általános*, azaz csak a rendeletalkotás tárgykörét határozza meg, feltéve, hogy abból a szabályozással érintett alapvető jogok korlátozására irányuló törvényalkotói akarat kiderül.

Az *Alaptörvényben*²⁸ biztosított felhatalmazás olyan értelmezése – *akár a Jat.*²⁹ *szabályaira hivatkozással* –, amely általános jelleggel kizárná, hogy az *Országgyűlés* szabad rendeletalkotási felhatalmazást biztosítson az önkormányzatok számára, túlterjeszkedne az *Alaptörvény* szövegén. Sőt, a rendeletalkotási felhatalmazás szabad kitöltésének elvi lehetősége áll összhangban az önkormányzatiság (szubszidiaritás) lényegével is.³⁰

C) Az önkormányzati szabályozás törvényességének garanciája

Az *Mötv.-ben* alkalmazott jogfogalmak határozottsága és az *Alaptörvény* B) cikkének,³¹

²⁶ *Alaptörvény* I. cikke (3) bekezdés: 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.

²⁷ *Mötv.* 143.§ (3)-(4) bekezdés

²⁸ 32. cikk (2) bekezdésében

²⁹ 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)

³⁰ 29/2015. (X. 2.) AB határozat: Az tehát, hogy egy magatartást valamely önkormányzat a *közösségi együttélés* alapvető szabályait sértőnek tekint és ezért rendelete kiterjed rá, míg mások ugyanazt a magatartást elfogadhatónak tartják, összhangban áll a hatalom-megosztás *Alaptörvényben* meghatározott rendszerével és az önkormányzatiság alapvető értékével.

³¹ B cikke. (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.

(2) Magyarország államformája köztársaság. 2017/1.

illetve a jogállamiság jogalkotásra vonatkozó tartalmát részletező T) cikk³² tekintetében az *Alkotmánybíróság* megállapította, hogy kizárólag az *Alaptörvényre* hivatkozással nem lehet azt vélelmezni, hogy a törvény által biztosított széles rendelet-alkotási lehetőséget a helyi önkormányzatok visszaélészerűen gyakorolnák. Az *önkéntes joggyakorlás* semmilyen felhatalmazás mellett nem megengedett, mégis előfordulhat tévedésre visszavezethető alaptörvény- vagy törvénysértő értelmezés, sőt, akár szándékos törvénysértés is, mivel nem alkotható olyan szabály, amellyel ne lehetne visszaélni. Éppen ezekre az esetekre hozta létre az alkotmányozó hatalom a bíróságokat és az *Alkotmánybíróságot*. A *Kúriának* az önkormányzati jogalkotás törvényessége, az *Alkotmánybíróságnak* pedig a jogalkotás és jogalkalmazás alkotmányossága tekintetében lehetősége van arra, hogy az *Alaptörvény* rendelkezéseinek érvényt szerezzen.

D) Jogszabály vagy határozat

A jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben egyedi döntést hoz. A *normatív aktus* szükségképpen eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy,³³

(3) A közhatalom forrása a nép.

(4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.

³² T cikke:(1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az *Alaptörvény* és az *Alaptörvényben* megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.

(2) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.

(3) Jogszabály nem lehet ellentétes az *Alaptörvénnyel*.

(4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

³³ A 7/2004. (III. 24.) AB határozat a normatív tartalom nélküli jogszabályok speciális esetkörére is utalt: „[...] a magyar törvényalkotási gyakorlatban előfordul az, hogy teljes egészében normatív tartalom nélküli törvényt fogadnak el. Általában valamely esemény vagy személy jelentőségének állítanak

vagyis a rendelkezés nem konkrét egyedi ügyre vonatkozik. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását, vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélésszerűvé válik.³⁴

*Alkotmánybíróság*³⁵ gyakorlata szerint: az alkotmányossági vizsgálatnál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó.

Az *Alkotmánybíróság* megállapítása szerint a határozatok jellemzői alapján négy típust különböztethetünk meg, a rájuk jellemző különbségek figyelembevételével:

a) *A normatív döntés* osztja a jogszabályok tulajdonságait, így nem meghatározott címettnek szóló, avagy meghatározott címettnek szóló, de előre meg nem határozott helyzetekben kivétel nélkül alkalmazandó, kötelező magatartási szabályt tartalmaz. Ennek megfelelően rendelkezni kell benne a személyi, területi, tárgyi és időbeli hatályról.

b) *Az irányelvet* a normatív döntéstől elsősorban az különbözteti meg, hogy nincs feltétel nélküli érvényesülést megkövetelő kötelező ereje. Ez nem jelenti azt, hogy címzettjei figyelmen kívül hagyhatnák, mivel akaratnyilvánítás, de a normával szemben megkövetelt viszonylagos egyértelműség nem tartozik a tulajdonságai közé. Ennek megfelelően az irányelvben nem szükséges – ezt jogsza-

bály sem írja elő – hatályáról, így időbeli hatályáról rendelkezni.

c) *Az elvi döntés* elnevezéséből adódóan még az irányelvnél is absztraktabb, bár ahhoz áll legközelebb. Az elhatárolás lényegi szempontja az, hogy az elvi döntés több lehetséges értelmezés, eljárási mód közül választja ki a követendőt.

d) Végül *az egyedi döntés* meghatározott címettnek szóló vagy meghatározott egyedi kérdést eldöntő, kötelező magatartási szabályt tartalmazó akaratnyilvánítás. Ennek megfelelően a normatív döntéstől elsősorban konkrétsága, míg az irányelvtől és az elvi döntéstől a feltétlen érvényesülési igény különbözteti meg.³⁶

A témavizsgálat során találkozhatunk majd olyan helytelen helyi rendeleti szabályozással, amikor is a közjogi szervezetszabályozó funkciót a határozati forma biztosítani képes. Nem lehet irányadó a helyi rendeletek számának szaporítása, amikor az önkormányzat döntéséhez a határozat is elegendő lenne.

II. Jogalkotói hatáskör hiányában, illetve túllépésével alkotott sajátos helyi rendeletek, rendelkezések

A következőkben az *Alkotmánybíróság* iránymutatásai érvényesülésének hiányára hívjuk fel a figyelmet a bemutatott hatályos szabályozások esetei alapján. A *vizsgált önkormányzati rendeletek* kiválasztása *szisztematikus mintavétellel* történt, amely nem illeszkedik sem a véletlen, sem a tudatos módszerek közé.³⁷ Cél volt a *reprezentatív szabályozás* bemutatása azért, hogy megismerhessük, illetve képet alkothassunk a *szinguláris szabályozás jellemzőiről*. A szabályozási *tárgykörök* kiválasztása csak részben volt véletlenszerű, ugyanakkor

ilyen módon emléket. Például »2001. évi LXIII. törvény a magyar hősök emlékének megörökítéséről és a Magyar Hősök Emlékünnepéről«; »2000. évi I. törvény Szent István államalapításának a Koronáról«; »1996. évi LVI. törvény Nagy Imre mártírhálált halt magyar miniszterelnök és mártírtársai emlékének törvénybe iktatásáról.« (ABH 2004, 98, 114.)

³⁴ 31/1998. (VI.25.) AB határozat

³⁵ 52/1993. (X. 7.) AB határozat (ABH 1993, 407, 408.) *A Ját. határozta meg azt is, hogy az állami szervek aktusai közül melyek minősülnek jogszabálynak és melyek azok, amelyek az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartoznak. Önmagában véve azonban az, hogy valamely aktust olyan elnevezés alatt bocsátanak ki, amelyet a Ját. a jogszabályok vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközei megjelölésére használ, még nem szükségképpen alapozza meg az adott aktus felülvizsgálatára nézve az Alkotmánybíróság hatáskörét. A hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó.* 2017/1.

³⁶ 36/2015. (XII.16.) AB határozat [161]3.

³⁷ *"A kutató számára azonban csak a reprezentatív mintavétel az egyetlen helyes mintavételi mód arra, hogy a kiválasztott egyedi objektumok generalizálás (általánosítás) alapjánál szolgálhassanak, és ezért rendszerint az egyetlen elfogadható alap arra, hogy megállapítsuk, mi az igazság."* (Andrew A. Marino)

a tudatos kiválasztást a *rendeletek címei* tették lehetővé. Megvizsgáljuk, hogy a helyi jogalkotás egyes tárgyköreinek szabályozása minden esetben megfelel-e a jogalkotás alapelvei követelményeinek, továbbá azt is, hogy a helyi rendelet eleget tesz-e a törvényi felhatalmazásnak, vagy előfordul-e jogszabálysértés egyes szabályozási eset kapcsán.

1. A közlekedés rendjére vonatkozó szabályozási hiba

1.1. Az önkormányzati rendelet szabályozási tárgyköre

Az önkormányzat tulajdonában lévő komp viteldíjáról és közlekedési rendjéről 2015. évben alkotott rendeletet a képviselő-testület. A bevezető rendelkezés szerint *az Alaptörvény 32. cikke (1) bekezdés a) pontjában és Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés 18. pontjában meghatározott feladatkörében eljárva* alkotott jogszabályt. Az önkormányzati rendelet tárgyi hatálya a község önkormányzata tulajdonában lévő és általa üzemeltetett *komp viteldíjára, közlekedési rendjére* terjed ki.

1.2. A törvényi szabályozás

A *vízi-közlekedésről szóló törvény*³⁸ a települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat feladataként a helyi közszolgáltatást megvalósító komp- és révközlekedés működőképességének és fejlesztésének, tervezésének biztosítását határozza meg. A személyforgalomban menetrend szerinti helyi közszolgáltatás közszolgáltatási szerződés útján történik, melyre

a *személyszállítási szolgáltatásokról szóló törvény*³⁹ kell megfelelően alkalmazni.⁴⁰

A *személyszállítási szolgáltatásokról szóló törvény* értelmében a *települési önkormányzat*, valamint önkormányzatok társulásának önként vállalt feladata lehet, a Fővárosban a *Fővárosi Önkormányzat* (a továbbiakban együtt: önkormányzat) *kötelező feladata* a helyi személyszállítás fejlesztésére vonatkozó koncepciók jóváhagyása, valamint azok végrehajtásának megszervezése, valamint a gazdaság és a társadalom személyszállítási közszolgáltatások iránti igényének megállapítása, nyomon követése, stb..

Díjak vonatkozásában önkormányzati feladat a *helyi közlekedés díjainak szerződés keretében történő megállapítása*, a helyi személyszállítási közszolgáltatások bevételekkel nem fedezett indokolt *költségeinek megtérítése*, valamint a *szolgáltatások teljesítésének ellenőrzése*, valamint a település helyi közszolgáltatási személyszállítási szolgáltatásának ellátására vonatkozó *menetrendi koncepciók kidolgozása*.

A közúti és *vízi járművel végzett személyszállítási szolgáltatásra a Ptk.-nak*⁴¹ a szerződésekre vonatkozó általános, továbbá a vállalkozási szerződésre vonatkozó rendelkezéseit a vasúti személyszállítási szolgáltatás részletes feltételeiről, valamint a közúti személyszállítási szerződésekről, továbbá a *vízi személyszál-*

³⁹ A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Sztv) 4. § (4) bekezdés, 5. § (3)-(4) bekezdés

⁴⁰ A miniszter az önkormányzatokkal a helyi személyszállítási közszolgáltatások regionális vagy elővárosi személyszállítási szolgáltatásokkal történő ellátása, a helyi személyszállítási közszolgáltatásnak az önkormányzat közigazgatási határára kívülre történő kiterjesztése, valamint a regionális vagy elővárosi személyszállítási közszolgáltatás közös működtetési feltételeinek biztosítása érdekében – írásban – együttműködési megállapodást köthet. A megállapodásban meg kell határozni a helyi személyszállítási közszolgáltatásra, így különösen a közszolgáltatási menetrendre, annak módosítására, a díjrendszerről és a közszolgáltatási kötelezettség körébe eső személyszállítási szolgáltatást végző közlekedési szolgáltató kiválasztására, valamint annak esetleges veszteségei ellentételezésére vonatkozó rendelkezéseket.

Az Sztv. szerint a vízi személyszállítási közszolgáltatás lebonyolítására alkalmas és ahhoz szükséges vízparti ingatlanok, kikötőhelyek, kikötői infrastruktúra használatával kapcsolatban a miniszter közlekedésszakmai és hozzáférési feltételeket írhat elő.

⁴¹ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

³⁸ A vízi-közlekedésről szóló (a továbbiakban: Vktv.) 2000. évi XLII. törvény 3. § (1)-(2) bekezdés szerint a települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat feladataként határozza meg a helyi közszolgáltatást megvalósító komp- és révközlekedés - önkormányzati hatáskörbe tartozó - működőképességének és fejlesztésének biztosítását, a településrendezési eszközök készítésénél és elfogadásánál - a megyei önkormányzat bevonásával - a létesítendő kikötő működtetéséhez szükséges és megfelelő parti terület kijelölését, az igénybevétel feltételeinek tervezhető módon, hosszútávra történő meghatározását. 2017/1.

lítási szolgáltatás feltételeiről szóló jogszabályban foglalt kiegészítésekkel kell alkalmazni.

Az *Szvt.* a helyi önkormányzatok számára felhatalmazást⁴² ad végrehajtási rendelet alkotására, amely a közlekedésszervező kijelölésére, valamint a közlekedésszervező által a helyi személyszállítást végző közlekedési szolgáltató számára adható rendelkezés kereteire vonatkozik.

1.3. Lehetséges konklúzió

Az *Szvt.* felhatalmazó rendelkezése a helyi rendeleti szabályozás kereteit kellő részletességgel határozza meg, melyek között a viteldíj meghatározás *rendeleti tárgykörként nem szerepel*. A helyi önkormányzatok a kompok viteldíjára, közlekedés rendjének rendeleti szabályozására felhatalmazást nem kaptak.

A törvényi szabályozás értelmében megállapítható, hogy az önkormányzatnak nincs jogszerű lehetősége a felhatalmazás kereteitől való eltérő helyi rendeletalkotásra sem. Az ágazati törvények a helyi önkormányzat számára rendeletalkotásra vonatkozó felhatalmazást konkrét tárgykörökre biztosítanak. A viteldíjak meghatározása a polgári jog szabályai szerint történik, közhatalmi jogosítványok alkalmazása a törvényi keretek túllépését eredményezik. A közlekedés rendjét érintő szabályozás megállapodás és nem helyi jogszabály tárgya.

Az idézett *önkormányzati rendelet* bevezetője az *Alaptörvény* azon rendelkezésére utal, mely szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. Ez a szabály az önkormányzat hatáskörét rendezi, ugyanakkor - *a Jat. értelmében* - nem minősül felhatalmazó rendelkezésnek. Mint ahogy az *Mötv.* rendelkezése helyi közösségi közlekedés biztosítását ugyan önkormányzati feladatként határozza meg, de ez még a rendeletalkotás lehetőségét nem alapozza meg.

Kellően indokolható az ilyen helyi rendeleti szabályozás hatályon kívül helyezésének kezdeményezése.

2. Településnév használatára vonatkozó hibás szabályozás

2.1. A vizsgált helyi szabályozás kritikus pontjai

Az önkormányzat - 2016. október végén - törvényben nem szabályozott kérdésben, a *település nevének használatáról és hasznosításáról* szóló *rendeletében* előírta, hogy a település név vagy ebből képzett mozaikszó vagy azok bármely szóösszetételének *domain névként* történő igénylése a *képviselő-testület engedélyéhez kötött*. E mellett arról rendelkezett, hogy a városnév használatára vonatkozó *kérelem tárgyában* a képviselő-testület *Emberi Erőforrás Bizottsága* (a továbbiakban: *Bizottság*) – *átrubázott hatáskörében* - határozattal dönt. Továbbiakban kijelentette, hogy a Bizottság mérlegelési jogkörben meghozott határozatával szemben *jogorvoslatnak helye nincs*.

Az önkormányzati rendelet szerint, amennyiben a város nevét viselő termék kereskedelmi forgalomba kerül, - a kérelmező az előállítani kívánt termék fogyasztói árától és mennyiségétől függetlenül, az eljárás részeként, 15 napos fizetési határidővel, a Hivatal által, e célra rendelkezésre bocsátott ún. készpénz befizetési utalványon - *egyszeri alkalmával 30.000,-Ft igazgatási szolgáltatási díjat fizet* a Hivatal részére. A rendelet szerint *szolgáltatási díj általános forgalmi adómentes*.

A következőkben megvizsgáljuk a hivatkozott önkormányzati rendelkezések helyességét, a jogszabályi környezetnek, a *Kúria* hasonló témájú döntésének való megfelelést.

2.2. A Kúria iránymutatása

A *Kúria Önkormányzati Tanácsa*⁴³ a névhasználat önkormányzati rendeleti szabályozás esetén a *domain név használatára vonatkozóan kifejtette álláspontját*, mely szerint „a településnév használatnak tehát több dimenziója van,

⁴² Szvt. 43. § (3)-(4) bekezdés
2017/1.

⁴³ Köf.5058/2014/5. 31

a település nevének meghatározásától a névhasználatához való hozzájáruláson át, a jelen ügyben felmerült a településnevet is magában foglaló név *domain-névként* való használata. Ez utóbbi tekintetében azon túl, hogy a *Domainregisztrációs Szabályzat* életbe lépése óta a település nevével azonos karakterű, közvetlenül a „.hu” alá delegált domain név igénylőjeként kizárólag az adott település önkormányzatát ismeri el, azt is tartalmazza, hogy a település nevét valamilyen toldalékkal, vagy más szóval összekapcsolva *domain névként* bármely más, a *Szabályzat* feltételeinek megfelelő természetes vagy jogi személy is igényelheti. Feltéve, ha az adott név általa történő használata nem jogellenes, megtévesztő, illetve megbotráncóztató vagy félelmet keltő. A vonatkozó irodalom szerint a gyakorlatban előfordul(t), hogy egyes önkormányzatok engedélyhez próbálták kötni a településnévvel azonos karakterekből álló szó (annak ragozott, toldalékos stb.) változatának *domain* névbe való felvételét, más önkormányzatok a településnév *domain névként* való használatért használati díjat számítanak fel. De olyan is előfordult, hogy a település nem tudta elérni a településnév *.hu domain név* felvételét, mert azt már más, a *Domainregisztrációs Szabályzat* vonatkozó rendelkezésének az életbe lépését megelőzően lefoglalta.

A településnév felvétele *domain* névbe ugyanakkor nemcsak a közvetlenül a *.hu* alá delegált *domain névre* vonatkozik, hanem ettől szélesebb (pl: *.eu*, *.com*), azaz maga a „védett tartalom” terjedelme is kérdéses. Településnevet is magában foglaló *domain név* esetleges engedélyezésének önkormányzati rendeletbe foglalása felveti azt a kérdést is, hogy miként viszonyul mindez a *Jat. 6. § (1) bekezdésében* foglalt azon szabályhoz, hogy az önkormányzati rendelet területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki. Látható tehát, hogy összetett kérdéssről van szó, így a felmerülő ügyek kapcsán esetről-estire lehet majd állást foglalni az alkalmazott megoldás törvényességéről.”

2.3. Megállapítások

A vizsgált önkormányzati rendelet tartalma szerint *önkormányzati hatósági ügyet szabályoz*.

2017/1.

Érzékelhető, hogy a képviselő-testület figyelmen kívül hagyta az önkormányzati hatósági ügy szabályaira vonatkozó egyes törvényi követelményeket. Ugyanis a *Ket.*⁴⁴ szerint, jogszabályban kell megjelölni az elsőfokú, továbbá a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot. Önkormányzati hatósági ügyben a fellebbezés elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, ha az elsőfokú döntést nem a képviselő-testület hozta. Át ruházott hatáskör esetén a fellebbezés nem zárható ki.⁴⁵

A *Ket. rendelkezése* úgy szól, hogy a *közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok* e törvény rendelkezéseitől kizárólag akkor térhetnek el, ha azt e törvény kifejezetten megengedi, továbbá jogszabály az e törvényben nem szabályozott, de e törvény szabályaival összhangban álló kiegészítő jellegű rendelkezéseket állapíthat meg.⁴⁶ A vizsgált önkormányzati rendeleti szabályozás tartalma szerint nem tekinthető kiegészítő jellegű rendelkezésnek, ezért a *Ket. szabályaival* ellentétes rendelkezés törvénysértést eredményez. A *normavilágosság elvét* sértő az olyan szabályozás, mely a képviselő-testület engedélyét írja elő, ugyanakkor az önkormányzati bizottság számára biztosít döntéshozatali hatáskört. A *Ket. szabályai* szerint az engedélyezés a határozathozatal talmát határozza meg. Helyesen a *képviselő-testület engedélye* helyett az *önkormányzati engedély* kifejezés reprezentálja a helyi jogalkotói akaratot. Azzal a megfogalmazással, hogy a képviselő-testület engedélyét írja elő, egyben a közigazgatási döntéshozót jelöli ki. A képviselő-testület döntése ellen ugyanakkor fellebbezés nem, hanem bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető.⁴⁷

⁴⁴ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 19.§, 107.§

⁴⁵ Ket. 100. § (1) bekezdés a) pont szerint nincs helye fellebbezésnek a döntés ellen, ha az ügyben törvény azt kizárja

⁴⁶ Ket. 13. § (4),(6) bekezdés

⁴⁷ Ket. 100. § (1) bekezdés f) pont alapján nincs helye fellebbezésnek a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen. 100. § (2) bekezdés szerint az (1) bekezdés a), c)–h) pontjában meghatározott esetben az elsőfokú döntés bírósági felülvizsgálatának van helye.

Az önkormányzatok felé jelezni kell, hogy az eddig ismertetett eljárási szabályok a *Ket.* helyébe lépő *az általános közigazgatási rendtartásról szóló*⁴⁸ - 2018. január 1. napjával hatályos – új törvény, az önkormányzati hatósági ügyek és eljárás tekintetében alapvetően a jelenleg hatályos szabályokat követi. E tekintetben is indokolt a helyi rendelet felülvizsgálata.

Az *igazgatási szolgáltatási díj* önkormányzati rendeleti szabályozása felhatalmazás hiányában nem megalapozott. Az *illetékekről szóló törvény*⁴⁹ szerint öröklés, ajándékozás és visszatértes vagyonátruházás esetén vagyonszerzési illetéket, a *közigazgatási hatósági és bírósági eljárásért* eljárási illetéket vagy az e törvényben meghatározott módon, de külön jogszabályban megállapított igazgatási, bírósági szolgáltatási díjat, a cégbíróságok törvényességi felügyeleti tevékenységéért felügyeleti illetéket kell fizetni. Az *Itv.* 67. § határozza meg az egyes közigazgatási hatósági eljárásokért fizetendő *igazgatási szolgáltatási díj* megállapítására vonatkozó jogszabályok tartalmát érintő keretszabályokat. Többek között azt is, hogy a díj összegének alapjául szolgáló költségszámítást a szakmai tevékenység irányításáért felelős miniszter az általa vezetett minisztérium, valamint az eljáró hatóság a saját honlapján közzéteszi. Az önkormányzatokért felelős *belügyminiszter* olyan költségszámítást nem tett közzé, amely az önkormányzati hatósági ügyek igazgatási szolgáltatási díját érintené. Önkormányzat igazgatási szolgáltatási díj megállapítására felhatalmazást nem kapott.

Az *általános forgalmi adóra* vonatkozó önkormányzati rendeleti szabályozás hatásköri túllépés, illetve fogalmi zavar, mert az *ÁFA törvény értelmében*⁵⁰ a közigazgatási jogalkalma-

zoói tevékenység nem minősül az adó hatálya alá tartozó tevékenységnek.

A helyi szabályozás jogszerűsége érdekében indokolt a felülvizsgálat.

3. Sajátos gazdálkodási tárgyú rendelet

3.1. A helyi rendelet szabályozási tárgyköre

Az önkormányzat önálló rendeletben szabályozza *az önkormányzati pénzeszközökből, és támogatásból történő olyan beszerzések eljárási rendjét*, amelyek nem esnek a közbeszerzési törvény⁵¹ hatálya alá. Az önkormányzat a *bevezető* rendelkezések szerint a rendeletét eredeti jogalkotói jogkörben alkotta meg.

3.2. Megállapítások

a) Az *államháztartásról szóló törvény és végrehajtási rendelete*⁵² támogatás alatt az államháztartás központi vagy önkormányzati alrendszeréből, bármilyen formában, *ellenérték nélkül nyújtott juttatást* tekinti. A helyi rendelet kizárólag beszerzésekről szól, juttatásokról nem rendelkezik. Megállapítható az is, hogy a juttatásokra vonatkozóan korábban sem tartalmazott rendelkezést, mivel erre vonatkozó módosításnak nyoma sincs a rendeletben. Megtévesztő tehát a rendelet tárgyi hatálya.

b) Az önkormányzati rendelet szerint a *személyi hatály* kiterjed az *önkormányzatra*, és - a társulások kivételével - az önkormányzat által alapított *költségvetési szervekre*.

Az *Ávr.*⁵³ szerint a költségvetési szerv vezetője *belső szabályzatban* rendezi a működéséhez kapcsolódó, pénzügyi kihatással bíró, jogszabályban nem szabályozott kérdéseket, így

⁴⁸ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.)

⁴⁹ 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 1. § (1) bekezdése

⁵⁰ Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 7. § (1) bekezdés: Nem gazdasági tevékenység és *nem eredményez adóalanyiságot* a Magyarország Alaptörvénye által, illetőleg az annak felhatalmazása alapján megalkotott jogszabály alapján közhatalom gyakorlására jogosított személy, szervezet által ellátott közhatalmi tevékenység. (2) Közhatalmi tevékenység különösen a *jogszabály-alkotási*, az igazságszol-

gáltatási, az ügyészi, a védelmi, a rendvédelmi, a külügyi és igazságügyi igazgatási, a *közigazgatási jogalkalmazói*, a hatósági ellenőrzési és pénzügyi ellenőrzési, a törvényességi felügyeleti és ellenőrzési, az államháztartási, európai uniós és egyéb nemzetközi támogatás elosztásáról való döntési tevékenység.

⁵¹ 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.)

⁵² az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) és végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII.31.) Korm. rendelet (Ávr.)

⁵³ Ávr. 13. § (2) bekezdés b) pontja

különösen a beszerzések lebonyolításával kapcsolatos eljárásrendet.

Az önkormányzati rendelet tehát sérti az *Ávr. rendelkezését*, mert elvonta a költségvetési szerv vezetőjének hatáskörét. Az *Alaptörvény*⁵⁴ értelmében az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes más jogszabállyal. Ily módon akár *alaptörvény ellenes*⁵⁵ szabályozásról beszélhetünk.

c) Azon önkormányzati rendelkezés, mely szerint a beszerző (a polgármester) az eljárást a *szerződés megkötésére vagy teljesítésére képtelenné válása miatt eredménytelené nyilváníthatja*, nem egyértelmű, mert a polgármester nem a saját, hanem az önkormányzat nevében köt szerződést, és a teljesítés realizálása szintén önkormányzat felelőssége, hatásköre, mely alatt a képviselő-testület értendő.⁵⁶

A világos és közérthető szabályozás a *jogalkotásról szóló törvény*⁵⁷ egyik alapvető követelménye.

d) A *jogalkotásról szóló törvény*⁵⁸ előírja, hogy *közjogi szervezetszabályozó* eszközként *normatív határozatban* szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését. Lehetősége van tehát az önkormányzatnak arra, hogy szervei tekintetében normatív határozatban határozza meg a beszerzések rendjét, eljárási szabályait. A normatív határozat közzététele a helyben szokásos módon bárki számára biztosítja annak megismerését.

e) A képviselő-testület rendeletalkotási hatáskörét önmagában nem alapozza meg az a körülmény, hogy olyan beszerzések eljárást

szabályozza, amely nem tartozik a közbeszerzési törvény hatálya alá. Az első, *bűsz évvel ezelőtti közbeszerzési törvényi szabályozás* az önkormányzat *közbeszerzési eljárására* vonatkozó előírásokat *helyi rendeletalkotás* körébe utalta. A jelenleg hatályos törvény nem rendeletalkotásra, hanem *szabályzatkészítésre* vonatkozó előírást tartalmaz. E szerint a *Kbt.*⁵⁹ előírja, hogy az ajánlatkérő köteles meghatározni a közbeszerzési eljárásai előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét, a nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyek, valamint szervezetek felelősségi körét és a közbeszerzési eljárásai dokumentálási rendjét, összhangban a vonatkozó jogszabályokkal. Ennek körében különösen meg kell határozni az eljárás során hozott döntésekért felelős személyt, személyeket, vagy testületeket. Ha az ajánlatkérő nem rendelkezik általános jellegű, *közbeszerzési szabályzattal*, vagy a szabályzattól - az abban meghatározott módon - való eltérés feltételei fennállnak, legkésőbb az adott közbeszerzési eljárás előkészítését megelőzően kell meghatározni a szabályzat tartalmára vonatkozó eljárási kérdéseket.

Mindezekből következően sem a *Kbt.* hatálya alá tartozó, sem ezen értékhatár alatti eljárás nem tartozik a helyi jogalkotás tárgykörebe.

4. Kivételes személyi hatály hibás meghatározása a közösségi együttélés szabályozásakor

4.1. Önkormányzati rendeleti szabályozás

A vizsgált önkormányzati rendelet⁶⁰ hatálya kiterjed minden 12. életévét betöltött természetes személyre, aki a község közigazgatási területén a rendeletben meghatározott, a *közösségi együttélés* szabályaival ellentétes magatartások valamelyikét elköveti.

Előírja a helyi rendelet azt is, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő az a szabálysértésnek, vagy bűncselekménynek nem minősülő magatartás, amelyet a rendelet

⁵⁴ Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés

⁵⁵ T cikk (3) bekezdés: Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

⁵⁶ *Mötv. 41. § (1) A helyi önkormányzat jogi személy, a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A képviselő-testületet a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester képviseli.*

⁵⁷ *Jat. 2. § (1): A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.*

⁵⁸ *Jat. 23. § (2) bekezdés*
2017/1.

⁵⁹ *Kbt. 27. § (1)-(2) bekezdés*

⁶⁰ Az önkormányzat 2016. november 30-án alkotta meg a vizsgált rendeletét.

a közösségi együttélés alapvető szabályai megsértésének minősít. Kimondja, hogy nem állapítható meg közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartás, ha a tevékenység, vagy mulasztás szabálysértést, bűncselekményt valósít meg, úgyszintén, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírság alkalmazását rendeli el.

A rendelet szerint a közösségi együttélés alapvető szabályainak megszegése esetén természetes személlyel szemben 200.000,- forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabásának van helye. *Fiatalkorúval szemben közigazgatási bírságot* csak abban az esetben lehet kiszabni, ha önálló jövedelemmel vagy vagyonnal rendelkezik, kivéve, ha az önálló jövedelemmel vagy vagyonnal nem rendelkező fiatalkorú vagy törvényes képviselője a bírság megfizetését vállalja. Az eljárás alá vont fiatalkorú meghallgatása nem mellőzhető.

4.2. Központi jogszabályok

A *Btk.*⁶¹ szerint nem büntethető, aki a büntetendő cselekmény elkövetésekor *a tizennegyedik életévét nem töltötte be*, kivéve az emberölés, az erős felindulásban elkövetett emberölés, a testi sértés, a terrorcselekmény, a rablás és a kifosztás elkövetőjét, ha a bűncselekmény elkövetésekor a tizenkettedik életévét betöltötte, és az elkövetéskor rendelkezett a bűncselekmény következményeinek felismeréséhez szükséges belátással.

A *szabálysértésekről szóló törvény*⁶² szerint fiatalkorú az, aki a szabálysértés elkövetésekor a

tizennegyedik életévét betöltötte, de a tizennyolcadikat még nem.

A *Ket.*⁶³ szerint kiskorú személy: a *Polgári Törvénykönyv* szerinti kiskorú személy.

A *Polgári Törvénykönyv*⁶⁴ szerint kiskorú az, aki a *tizennyolcadik életévét nem töltötte be*. A kiskorú a házasságkötéssel nagykorúvá válik. Ha a házasságot a bíróság a cselekvőképesség hiánya vagy a kiskorúság miatt szükséges gyámhatósági engedély hiánya miatt érvénytelennek nyilvánítja, a házasságkötéssel szerzett nagykorúság megszűnik. A házasságkötéssel megszerzett nagykorúságot a házasság megszűnése nem érinti. Korlátozottan cselekvőképes az a kiskorú, aki a tizennegyedik életévét betöltötte és nem cselekvőképtelen.

A *Jat.* értelmében a jogszabály személyi hatálya⁶⁵ önkormányzati rendelet esetében a helyi önkormányzat közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki. A jogszabály személyi hatályát a jogszabályban akkor kell kifejezetten meghatározni, ha az az előzőek szerinti eltérő személyi körre terjed ki.

4.3. Megállapítások

A) Az önkormányzati rendelet a *személyi hatályt* kizárólag a tizenkettő év feletti természetes személyekre terjeszti ki, tehát eltér a *Jat.* általános rendelkezésétől, ezért kerül a rendeletbe a személyi hatályra vonatkozó szakasz. Ugyanakkor a szabályozás tárgya *önkormányzati hatósági ügynek* minősül, amelyre a *Ket.* szabályait kell alkalmazni. A jogszabályi háttér ismertetése kapcsán egyértelműen a *Ket.* mondja ki a kiskorúság meghatározásának jogi ismervét, amelyet a *Ptk.* szabályai szerint kell értelmezni. A *Ptk.* a kiskorúság határát főszabályként tizennyolcadik életév alatt határozta meg. Ebből következően jogszerűen nem térhet el az önkormányzat a törvényben előírtaktól. Olyan törvényi felhatalmazás nincs, amely az eltérést lehetővé teszi.

⁶¹ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) 16. § szerint nem büntethető, aki a büntetendő cselekmény elkövetésekor a tizennegyedik életévét nem töltötte be, kivéve az emberölés [160. § (1)-(2) bekezdés], az erős felindulásban elkövetett emberölés (161. §), a testi sértés [164. § (8) bekezdés], a terrorcselekmény [314. § (1)-(4) bekezdés], a rablás [365. § (1)-(4) bekezdés] és a kifosztás [366. § (2)-(3) bekezdés] elkövetőjét, ha a bűncselekmény elkövetésekor a tizenkettedik életévét betöltötte, és az elkövetéskor rendelkezett a bűncselekmény következményeinek felismeréséhez szükséges belátással.

⁶² A szabálysértésekről a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szt.) 27. § (1) bekezdés 2017/1.

⁶³ Ket. 172. § q) pontja

⁶⁴ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:10. §

⁶⁵ Jat. 6. § (2)-(3) bekezdés

A *személyi hatály leszüktetése* természetes személyekre a közösségi együttélés szabályainak számos tényállási eleme tekintetében akár diszkriminatívnek tűnhet.

B) A *Ket.*⁶⁶ szerint a helyi önkormányzat képviselő-testületének rendelete alapján megállapítható *közigazgatási bírság felső határa* – a jogsértő személyétől függően – természetes személyek esetén kétszázezer forint, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén kétmillió forint lehet. A közigazgatási bírság felső határát az önkormányzati rendeletben a jogsértés jelle gével arányban kell megállapítani.

A *Ket.* a bírság felső határát rögzíti, amely fölé az önkormányzat a mérték tekintetében nem mehet. Ugyanakkor azt is meghatározza, hogy a bírság felső határát a jogsértés jellegével arányban kell szabályozni, melynek az önkormányzat nem tesz eleget, mivel valamennyi büntetendő tényállásra egy bírságtételt vonatkozik. Így nem tesz az önkormányzat különbséget az állattartási szabályok megszegése, a hirdető berendezések, a közterület használat szabályainak stb. megsértésénél.

A 2018-ban hatályba lépő új *általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény* a közigazgatási bírság és annak önkormányzati rendeleti szabályozását mellőzi, melynek oka a törvény indokolása szerint a rendszeridegenségben rejlik, anyagi jogi természete miatt inkább az *Mötv.* szabályozási körébe illeszkedik.

C) Fiatalkorúakra vonatkozó külön szabályozás lehetőségére az önkormányzat felhatalmazást nem kapott sem a *Ket.-ben*, sem az *Mötv.-ben*. A vizsgált önkormányzati rendelkezés törvényi szabályoktól való eltérése helytelen, módosítása szükséges.

Az önkormányzati rendelet hibáit leginkább helyes jogalkalmazással lehet még a felülvizsgálat előtt kiküszöbölni.

5. A közalkalmazottak visszatérítendő lakáscélú támogatásának hibás rendeleti szabályozása

5.1. Önkormányzati rendeleti szabályozás

A vizsgált rendelet bevezető rendelkezése szerint: az önkormányzat képviselő-testülete *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 143. § (4) bekezdés* valamint az *állambáztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 23. §-ban* kapott felhatalmazás alapján a *községi önkormányzat intézményeiben foglalkoztatottak lakásépítésének – és vásárlásának támogatására vonatkozó szabályokat* az alábbiak szerint állapítja meg:

E rendelet hatálya kiterjed a község önkormányzata intézményeiben foglalkoztatott *közalkalmazottakra*.

A támogatás mértékéről és egyéb feltételeiről a *polgármester dönt* minden hónap utolsó hetében.

5.2. Központi jogszabályok

A lakáscélú munkáltatói juttatások szabályozása több, egymással összefüggő jogszabályban található.⁶⁷ Nem minden munkáltatónak áll módjában vissza nem térítendő támogatást adni munkavállalói részére. Ebben az esetben a munkáltató kamatmentes vagy kedvező kamatozású kölcsön nyújtásával is segítheti munkavállalóját.

Az *Szja törvény* alapján⁶⁸ lakáscélú kölcsön lakás építéséhez, vásárlásához, bővítéséhez, korszerűsítéséhez (pl. komfortfokozat növelése, külső szigetelés, nyílászárók cseréje stb.), vagy bármely, az említett célra hitelintézettől, vagy korábbi munkáltatótól felvett hitel visszafizetéséhez, törlesztéséhez nyújtható. Az adómentesség feltétele, hogy a munkáltató a kölcsönt hitelintézet útján fo-

⁶⁶ Ket. 94/A. § (1a) bekezdés 2017/1.

⁶⁷ A jogszabályok közül kiemelendő: a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I.31.) Korm. rendelet, a munkáltatói lakáscélú támogatás részletes szabályairól 15/2014. (IV. 3.) NGM rendelet tartalmaz előírásokat, figyelemmel a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja.) 1. melléklet 2/2.7. pontban foglalt felhatalmazásra.

⁶⁸ 72. § (4) f) pontja

lyósítsa, továbbá a lakás nem haladja meg a lakás célú támogatásokról szóló *Korm. rendeletben* meghatározott, méltányolható lakásigény mértékét.⁶⁹

A *Munkatörvénykönyvről szóló törvény*⁷⁰ szerint munkáltató az a jogképes személy, aki munkaszerződés alapján munkavállalót foglalkoztat.

A *közalkalmazottakról szóló törvény*⁷¹ alapján a közalkalmazotti jogviszonnyal összefüggő kérdéseket törvény, kormányrendelet, miniszeri rendelet, továbbá *kollektív szerződés* és *közalkalmazotti szabályzat* rendezi.

5.3. Megállapítások

A) Az önkormányzati intézményekben foglalkoztatott *közalkalmazottak* munkáltatói jogait az *intézményvezető* gyakorolja. Az intézményvezető feletti munkáltatói jogkört gyakorló képviselő-testület dönthet a vezető esetleges lakáscélú munkáltatói kölcsöne tekintetében. Az önkormányzat intézményei felett a *képviselő-testület irányítói jogkört*⁷² gyakor-

ol, amely csupán a vezető tekintetében jelent munkáltatói jogkört.

A közalkalmazott közalkalmazotti jogviszonyából eredő jogait, kötelezettségeit központi jogszabályokon túl *kollektív szerződés, illetve közalkalmazotti szabályzat* rendezi. Önkormányzati rendelet alkotására, konkrétan a közalkalmazotti jogviszonyt érintő munkáltatói lakáscélú támogatás szabályozására az önkormányzatnak jogszerű lehetősége nincs. Az önkormányzat intézményeiben foglalkoztatott közalkalmazottak munkáltatói lakás célú támogatása pedig nem tekinthető helyi társadalmi viszonynak.

Az önkormányzat alapítói jogkörében *normatív határozatban* meghatározhatja a lakáscélú támogatásra vonatkozó elvi kérdéseket, melyet a közszolgálati szabályzatban érvényesülhetnek.

B) A polgármester döntési hatáskörének rendeleti szabályozása jogsértő, mert a polgármester a közalkalmazottaknak nem munkáltatója. A vezető tekintetében volna lehetőség arra, hogy a képviselő-testület a lakáscélú támogatás elbírálását a polgármesterre átruházza. Hatáskör átruházás lehet eseti, vagy általános, eseti ügyben a képviselő-testület határozattal, általános jelleggel az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában rendelkezhet.⁷³

5.4. Javaslat

A vizsgált önkormányzati rendelet felülvizsgálata indokolható akár az önkényes jogalkotás elkerülése érdekében is. Az önkormányzati intézményekben foglalkoztatott közalkalmazottak lakáscélú támogatásának forrását a költségvetési rendeletben biztosíthatja a képviselő-testület.

⁶⁹

https://mkvkok.hu/a_munkaltatoi_lakascelu_tamogatasok_1_resz

⁷⁰ 2012. évi I. törvény 33. §

⁷¹ 1992. évi XXXIII. törvény 2. § (1) bekezdése

⁷² Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 9. § Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a költségvetési szerv irányítása a következő hatáskörök gyakorlását jelenti: a) a költségvetési szerv alapítása, átalakítása és megszüntetése, ideértve az alapító okirat és annak módosítása, valamint a megszüntető okirat kiadására vonatkozó hatáskör gyakorlását, b) a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása, c) a költségvetési szerv vezetésére kinevezés vagy megbízás adása, a költségvetési szerv vezetőjének felmentése vagy a vezetői megbízás visszavonása, és - ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik - a költségvetési szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása, d) a költségvetési szerv gazdasági vezetőjének kinevezése vagy megbízása, felmentése vagy megbízásának visszavonása, e) a költségvetési szerv tevékenységének törvényességi, szakzszerűségi és hatékonysági ellenőrzése, f) a költségvetési szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás, g) jogszabályban meghatározott esetekben a költségvetési szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása, h) egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására, i) jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés, és j) a költségvetési szerv kezelésében lévő közérdeklő adatok és közérdeklő nyilvántartott adatok, valamint a c)-i) pont szerinti irányítási hatáskörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.

2017/1.

⁷³ MÖtv. 53. § (1) b) pont: A képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik a képviselő-testület átruházott hatásköreinek felsorolásáról

6. Sajátos rendeleti szabályozás lehetősége munkáltatói intézkedésekre

A *közszerződési tisztviselőről szóló törvény*⁷⁴ hatálya kiterjed a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatala, közterület-felügyelete, a közös önkormányzati hivatala (a továbbiakban: képviselő-testület hivatala) köztisztviselőjének és közszerződési ügykezelőjének *közszerződési jogviszonyára*, továbbá a főállású polgármester, alpolgármester foglalkoztatási jogviszonyára is.

A *munkáltatói jogokat*, ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a *közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője*, illetve a képviselő-testület *gyakorolja*.⁷⁵

Az *Mötv.*⁷⁶ szerint a képviselő-testület és szervei működésének elősegítése, előkészítése és végrehajtása a *képviselő-testület hivatalának feladata*. A hivatalt a képviselő-testület hozza létre, a polgármester irányítja, és a *jegyző vezeti*. A képviselő-testület egyrészt a munkáltató szerv, másrészt munkajogi jogszabályok alkotója is. E kettős funkció rejt magába némi kétséget a felől, hogy helyes elgondolás-e a törvényhozó részéről ez a megoldás? Ennek eldöntéséhez áttekintjük a *Kttv.-nek* a helyi jogalkotás tárgykörébe utalt rendelkezéseit, és az önkormányzati rendeletek megoldásait.

Az önkormányzati ágazat sajátossága már 1992. óta,⁷⁷ hogy az önkormányzati hivatalban foglalkoztatott köztisztviselők számára különféle juttatások megállapításának lehetőségét biztosította a *Ktv.*, melyeket a képviselő-testület *helyi rendeletben* szabályozhatott.

Jelenleg a *Kttv.* keretei között az önkormányzati képviselő-testület *rendeletben szabályozza* a juttatásokkal és támogatásokkal összefüggésben a szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatásokat, szociális és kegyeleti támogatásokat.⁷⁸ E mellett még további témakörök

találhatók a törvényben, mely önkormányzati rendeleti szabályozásra utal a nélkül, hogy rendeletalkotás tárgyára és kereteire konkrét felhatalmazást határozná meg. A *Kttv.* hibás gyakorlatot honosít meg a *Jat. szabályainak* megszegésével. Nem különben az önkormányzatok részéről is tapasztalható jogalkotási hiba. A *Kttv.* szabályainak végrehajtásánál *sajátos helyi megoldásokkal* találkozhatunk, többek között, amikor az önkormányzatok olyan munkáltatói intézkedésről is *rendeletben* szabályoznak, amikor a *Jat. szerint* elegendő lenne *normatív határozat* a polgármesteri hivatal működési rendjét érintő kérdések rendezésére.

Megvizsgáljuk tehát a *Kttv.* azon *szakaszait*, melyek helyi rendeleti szabályozásra utalnak, példákkal színesítjük a helyi megoldások bemutatásával a szabályozási eseteket.

6.1. Kttv. helyi rendeleti szabályozásra utaló témakörei

6.1.1. Munkaszüneti nap meghatározása közszerződési tisztviselők napjára

A *Kttv.*⁷⁹ értelmében munkaszüneti nap: január 1., március 15., húsvéthétfő, május 1., pünkösdhétfő, augusztus 20., október 23., november 1. és december 25–26. Ezen kívül a *Kttv.* szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete *egy további munkaszüneti napot állapíthat meg* a képviselő-testület hivatala köztisztviselője számára a Közszerződési Tisztviselők Napja, július 1-je, alkalmából. Ennek feltétele, hogy az önkormányzat saját bevételeiből finanszírozza a többletköltségeket, és *rendeletben rendelje el* a munkaszüneti napot.

⁷⁹ Kttv. 93. § (1) Munkaszüneti nap: január 1., március 15., húsvéthétfő, május 1., pünkösdhétfő, augusztus 20., október 23., november 1. és december 25–26.

(2) A helyi önkormányzat képviselő-testülete a 232/A. §-ban foglaltak szerint egy további munkaszüneti napot állapíthat meg.

Kttv. 232/A. § (1) A helyi önkormányzat képviselő-testülete – a (2) bekezdésben foglalt feltétellel – rendeletben rendelkezhet arról, hogy a képviselő-testület hivatala köztisztviselője számára a Közszerződési Tisztviselők Napja, július 1-je, munkaszüneti nap. (2) A helyi önkormányzat képviselő-testületének az (1) bekezdés szerinti rendelkezése esetén az azzal összefüggésben keletkező többletköltségek fedezetét a helyi önkormányzat saját bevétele biztosítja.

⁷⁴ A közszerződési tisztviselőről szóló 2011. évi CXIX. törvény (Kttv.) 1. § e) pontja

⁷⁵ Kttv. 227. § (1) bekezdés

⁷⁶ Mötv. 84. §

⁷⁷ a köztisztviselőről szóló 2012. február 28-ig hatályos 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.)

⁷⁸ Kttv. 237. §

2017/1.

Az Njt.-ben⁸⁰ rögzített önkormányzati szabályozások:

~ „A Képviselő-testület a Községi Tisztviselők Napját, július 1-jét munkaszüneti nappá nyilvánítja.”

~ A Polgármesteri Hivatal köztisztviselői számára a Községi Tisztviselők Napja, július 1-je, munkaszüneti nap. Az ezzel összefüggésben keletkező többletköltségek fedezetét az önkormányzat saját bevétele biztosítja.

~ A képviselő-testület a Hivatal köztisztviselői számára a Községi Tisztviselők Napját - július 1-jét - munkaszüneti nappá nyilvánítja.

A Kttv.-ben kitűzött a cél elérése tekintetében a helyi jogszabály alkotása helyett elegendő a normatív határozati forma, mely a Jat. szerint megfelelő lenne a helyes jogalkalmazáshoz. Láthatóan finanszírozási okok miatt történt a közszolgálatban dolgozók hagyományos ünnepének (korábban 1996-tól 2011-ig Köztisztviselők Napja) megkülönböztetése a szerint, hogy állami, vagy önkormányzati szféra dolgozójáról van-e szó. A törvényhozás részéről a végrehajtó hatalom területi közigazgatási szerveinek hátrányos megkülönböztetése - a közösség szolgálataért tett tevékenységük elismerésénél- hibás megoldás.

Az sem elfogadható, hogy csupán azon településeken jeles nap a július 1-je, ahol a képviselő-testület rendeletet hoz erről.

Az önkormányzati szabályozás jellemzően a köztisztviselők számára nyújtott támogatásokról szóló rendelet szabályai között foglal helyet, de találkozhatunk önálló tárgykörű rendeleti szabályozással is.⁸¹

⁸⁰ A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. §-a alapján a Nemzeti Jogszabálytár internetes felületén közzé kell tenni a még hatályba nem lépett önkormányzati rendeletek 2013. június 30. után kihirdetett szövegét. Egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni továbbá valamennyi, 2013. június 30. után kihirdetett, és a lekérdezés napján hatályos rendeletet, illetve ezek megelőző és következő egy-egy időállapotát.

⁸¹ Kenderes Önkormányzat Képviselő-testületének 5/2017.(II.16.) önkormányzati rendelete a Községi Tisztviselők Napjáról; Kapuvár Városi Önkormányzat Képviselő-testületének 4/2017 (II.1.) önkormányzati rendelete a községi tisztviselők napja, július 1-je munkaszüneti nappá nyilvánításáról 2017/1.

Az önkormányzatok részéről felesleges a rendeletekben megismételt azon szabályozás, amely a költségfedezetről szól, mert ezt a feltételt maga a Kttv. írja elő, ezért a jogalkotás során a törvény rendelkezésének ismétlése nem jogszerű. A jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.⁸²

6.1.2. Tárgyevi illetménykiegészítés

A helyi önkormányzat rendeletben egységesen valamennyi felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselőnek a tárgyévre illetménykiegészítést állapíthat meg, amelynek mértéke a köztisztviselő alapilletményének

- a) megyei önkormányzatnál, a megyei jogú városnál legfeljebb 40%-a,
- b) községi önkormányzatnál legfeljebb 20%-a,
- c) az a) és b) pontban nem szereplő önkormányzatnál legfeljebb 30%-a.

A helyi önkormányzat rendeletben illetménykiegészítést állapíthat meg egységesen valamennyi érettségi végzettségű köztisztviselőnek, amelynek mértéke legfeljebb 20%.⁸³

Példák:

~ Az érettségi végzettségű köztisztviselő 2017. évben alapilletménye 20%-ának megfelelő mértékű illetménykiegészítésre jogosult.

~ Az illetménykiegészítés mértéke mind a felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselők, mind a középiskolai végzettségű köztisztviselők esetében a köztisztviselő alapilletményének 20%-a.

~ A képviselő-testület a községi tisztviselők részére 2017. évre egységesen 10 %-os illetménykiegészítést állapít meg.

~ A középiskolai végzettségű köztisztviselők esetében 2017. évre vonatkozóan az illetménykiegészítés mértéke a köztisztviselő alapilletményének 11 %-a.

A példákban foglalt szabályozás eltérést mutat községek esetében is mind a mérték, mind a végzettség tekintetében. Jellemzően

⁸² Jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 3. §

⁸³ Kttv. 234. § (3)-(6) bekezdés

középfokú végzettségűek a községi hivatalok köztisztviselői.

Az illetménykiegészítés megállapítása nem kötelező, kizárólag finanszírozási kérdés, ezért az önkormányzat diszfunkcionális működésére utal, amennyiben e célra nincs sem központi, sem helyi pénzügyi keret.

6.1.3. Szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatásokat

Az önkormányzati képviselő-testület a juttatásokkal és támogatásokkal összefüggésben *Kttv.* keretei között *rendeletben* szabályozza a szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatásokat, szociális és kegyeleti támogatásokat.⁸⁴

Önkormányzati szabályozási típusok:

~ *Az e rendelet hatálya alá tartozók az alábbi egyéb szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatásokra, szociális és kegyeleti támogatásokra jogosultak:*

- a) illetményelőleg;
- b) szociális támogatás;
- c) képzési, továbbképzési, nyelvtanulási támogatás,
- d) családalapítási támogatás,
- e) kegyeleti támogatás.

(2) *Az (1) bekezdésben megállapított juttatások, támogatások feltételeit a jegyző a Községi Szabályzatban állapítja meg.*

~ *A községi jogviszonyban álló személyek részére a képviselő-testület a következő szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatásokat biztosítja: illetményelőleg, képzési, továbbképzési, nyelvtanulási támogatás, szemüveg (kontaktlencse) készítésének díjához történő – vissza nem térítendő – hozzájárulás.*

A Hivatal köztisztviselői és munkavállalói részére nyújtandó juttatások tekintetében az egyes juttatások mértékére, feltételeire, elbírálására és elszámolására, visszafizetésére vonatkozó részletszabályokat a jegyző a Községi Szabályzatban állapítja meg a költségvetési rendeletben meghatározott keret terhére.

Az önkormányzati rendeletek szabályozási gyakorlata a példák kapcsán is láthatóan uta-

ló szabályozásra épül. E szerint a hivatal vezetője, a jegyző határozza meg a közszolgálati szabályzat keretei között a juttatások részletes szabályait, természetesen ezt a *Kttv.* és az önkormányzat költségvetési lehetőségeinek keretei között.

Az önkormányzati szabályozás rendeleti formája nem szükségszerű, helyette a normatív határozat is betöltheti a törvényi elvárásokat. Ilyen irányú törvénymódosítás indokolt lenne.

6.1.4. Címadományozási juttatás

A címzetes főjegyző számára a *költségvetési törvény* címadományozási juttatást állapíthat meg, amelynek fedezetét a központi költségvetés fejezeti kezelésű előirányzatként biztosítja. Abban az esetben, ha a költségvetési törvény címadományozási juttatást nem állapít meg, akkor a helyi önkormányzat *rendeletben* saját költségvetése terhére megállapíthat ilyen juttatást, azonban ennek összege nem haladhatja meg az illetményalap huszonnégy-szeresét.⁸⁵

A 2017. évi költségvetési törvény⁸⁶ címadományozási juttatás fedezetére az önkormányzatok számára előirányzatot nem határoz meg. Ennek kapcsán a *Kttv.* szabályozás nem tud hatályosulni azoknál az önkormányzatoknál, ahol tehetséges és kiemelkedő szalmi munka folyik, de az önkormányzat költségvetése nem teszi lehetővé az elismeréshez az anyagiak biztosítását.

⁸⁵ *A címzetes főjegyzői cím adományozásának, a címre való jogosultság megszűnésének, a cím visszavonásának eljárási szabályairól, valamint a címadományozási juttatás kifizetésére vonatkozó szabályokról szóló 143/2012. (VII. 3.) Korm. rendelet 6. § (1) A címzetes főjegyzői címben, illetve címadományozási juttatásban részesítettek névjegyzékét, a cím visszavonását, a címre való jogosultság megszűnését, a címtől eltiltást a Hivatalos Értesítőben kell közzé tenni. (2) A címzetes főjegyzői címmel rendelkező köztisztviselő éves címadományozási juttatását minden év július 31-éig az általa megadott bankszámlára át kell utalni.*

⁸⁶ Magyarország központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény

⁸⁴ *Kttv.* 237. §
2017/1.

6.1.5. Bankszámla-hozzájárulás⁸⁷

A fizetési számlához kapcsolódóan a kormánytisztviselő részére legfeljebb havonta a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékű bankszámla-hozzájárulás *adható*.

A munkáltató viseli az illetmény fizetési számlára történő átutalásának vagy készpénzben történő kifizetésének a költségét.⁸⁸ A képviselő-testület hivatalánál foglalkoztatott köztisztviselő részére a törvény szerinti bankszámla-hozzájárulás a helyi önkormányzat *képviselő-testületének rendeletében* meghatározott módon és mértékben nyújtható.⁸⁹

Önkormányzati rendeleti megoldásokra példák:

~ *A Közös Önkormányzati Hivatalban foglalkoztatott köztisztviselő 2017. évben Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló törvényben meghatározott mértékű havi bankszámla hozzájárulásra jogosult.*

~ *A Képviselő-testület a köztisztviselők részére 2017. évben 12.000 Ft/fő/év bankszámla-hozzájárulási átalányösszeget állapít meg, melynek kifizetésére tárgyév szeptember 30. napjáig kerül sor.*

~ *A köztisztviselő a közszolgálati jogviszonya fennállása alatt havonta a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékű bankszámla-hozzájárulásra (a továbbiakban: hozzájárulás) jogosult.*

~ *A köztisztviselők havonta 600 forint összegű bankszámla hozzájárulásra jogosultak. A támogatás kifizetése évente egyszer, november 30-áig az érintettek fizetési számlájára történő átutalással történik.*

Figyelemmel arra, hogy nem alanyi jogon járó költségtérítésről szól a törvény, ezért csekély számú szabályozás található e tárgykörben. Érzékelhetően a törvényi mértéket határozzák meg az önkormányzatok.

⁸⁷ Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 59. § (5) bekezdés: A fizetési számlához kapcsolódóan törvény alapján az egy foglalkoztatottnak havonta adható bankszámla-hozzájárulás mértéke a 2017. évben legfeljebb 1000 forint.

⁸⁸ Kttv. 143. § (2)-(3) bekezdés

⁸⁹ Kttv. 216. § (7) bekezdés 2017/1.

6.2. Sajátos törvényi szabályozási tárgykör

A közigazgatásban közreműködők számára is szenzitív terület az illetmény ezen belül is az *illetményalap* szabályozása, mely a köztisztviselőkre vonatkozó rendelkezések között az önkormányzatok esetében 1992. július 1-től 2001-ig önálló szabályozási tárgykör volt. A köztisztviselői törvény⁹⁰ átfogó módosítása 2002-től zárta a helyi rendeleti szabályozást azzal, hogy azok a rendeletek maradnak és addig hatályban, amelyek az állami illetmény-alapot meghaladják, illetve be nem érik annak mértékét. Mindegy tíz év után a *Ktv.* 2012. február 28. napjával hatályát veszítette, tehát a *Jat.*⁹¹ értelmében az érintett önkormányzatoknak ezzel egy időben intézkedni kellett a végrehajtási jogszabály hatályon kívül helyezéséről. Az önkormányzatok 2017. január 1-vel újból szabályozhatják e tárgykört, és emelhetik a központi illetmény-alapot, ha van rá pénzügyi fedezetük.

6.2.1. Illetményalap

Az illetményalap összegét évente az állami költségvetésről szóló törvény⁹² állapítja meg úgy, hogy az nem lehet alacsonyabb, mint az előző évi illetményalap.⁹³

A *központi költségvetéséről szóló törvény*⁹⁴ szerint a helyi önkormányzat *képviselő-testülete* rendeletben a 2017. évben - az önkormányzat saját forrásai terhére - a képviselő-testület hivatalánál foglalkoztatott köztisztviselők vonatkozásában 2017. évben 38 650 forintnál magasabb összegben állapíthatja meg az illetmény-alapot. A magasabb illetményalap sze-

⁹⁰ 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.)

⁹¹ Jat. 13. § (1) bekezdés: A felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése esetén – kivéve, ha egyidejűleg a tárgykör szabályozására azonos tartalommal új felhatalmazó rendelkezést alkottak – a hatályon kívül helyezésről rendelkező jogszabályban intézkedni kell a végrehajtási jogszabály hatályon kívül helyezéséről vagy a végrehajtási jogszabály azon rendelkezésének a hatályon kívül helyezéséről, amely a felhatalmazás végrehajtására irányul.

⁹² Magyarország központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 59.§ (6) bekezdése

⁹³ Kttv. 132. §

⁹⁴ Magyarország központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 59.§ (6) bekezdése

rint megállapított havi illetmény nem haladhatja meg a Központi Statisztikai Hivatal⁹⁵ által hivatalosan közzétett, a tárgyévét megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszeresét.⁹⁶ Személyi illetmény esetén e bekezdés szabályai akként alkalmazandók, hogy pótlék ez esetben sem fizethető.

6.2.2. Önkormányzati rendeleti szabályozások

- ~ *A Hivatalban foglalkoztatott köztisztviselőkre vonatkozó illetményalap 40 600,- Ft.*
- ~ *A képviselő-testület a köztisztviselők illetményalapot 2017. január 1. napjától 44.000 forintban állapítja meg.*
- ~ *... Városi Önkormányzat Képviselő-testülete 2017. 01. 01-től a köztisztviselői illetményalap összegét 42.520 Ft-ban állapítja meg.*
- ~ *A köztisztviselői illetményalap mértéke 43.000,- Ft.*
- ~ *... Közös Önkormányzati Hivatalban foglalkoztatott köztisztviselők vonatkozásában a 2017. évben az illetményalapot 45 000 Ft-ban állapítja meg.*
- ~ *Közös Önkormányzati Hivatalnál foglalkoztatott köztisztviselőkre és közszolgálati ügykezelőkre vonatkozó illetményalap 50.000,- Ft.*
- ~ *Polgármesteri Hivatalnál foglalkoztatott köztisztviselők köztisztviselői illetményalapja 2017. évben 55.000 Ft.*
- ~ *A képviselőtestület a polgármesteri hivatalban foglalkoztatott köztisztviselők illetményalapját 58.000 Ft-ban határozza meg.*
- ~ *... Közös Önkormányzati Hivatal közszolgálati tisztviselőinek illetményalapját 2017. évben 65.000,- Ft-ban állapítja meg.*

6.2.3. Megállapítás

A vizsgált önkormányzatok által rendeletben megállapított illetményalap 40.600 - 65.000 Ft határok között változó mértékű, ami az állami illetményalap 5%-os és 70%-os arányú emelését eredményezi. Jelentős differencia van a szabályozás mértéke tekintetében, de ennél jelentősebb tény, hogy az önkormány-

zatok többsége nem tudott emelni az állami illetményalap mértékén. Ily módon a rendeleti szabályozás e tárgykörben csupán lehetőség maradt.

6.3. Önkormányzati rendeletalkotás a Kttv. felhatalmazása hiányában

A témavizsgálat során az önkormányzatok egy része az igazgatási szünet, a vezetői szintek meghatározása, a személyi illetmény és a jutalom megállapítása tárgykörben a rendeleti szabályozást választotta, holott ezekben az esetekben a Kttv. nem szól a rendeleti szabályozás lehetőségéről, ugyanakkor a Jat.⁹⁷ szerint a normatív határozat megfelelő lenne a szabályozásra.

6.3.1. Igazgatási szünet

A képviselő-testület – a Kormány ajánlásának figyelembevételével – a rendes szabadság kiadására igazgatási szünetet⁹⁸ rendelhet el. Az ilyen módon kiadott rendes szabadság nem haladhatja meg a köztisztviselő adott évre megállapított alapszabadságának a háromötödét.⁹⁹

Önkormányzati rendeleti szabályozási esetek:

⁹⁷ Jat. 23. § (2) bekezdés: Normatív határozatban szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését.

⁹⁸ Kttv. 232. § (3) bekezdés

⁹⁹ 30/2012. (III.7.) Korm. rendelet 13. § (1) Az igazgatási szünet időtartama a) nyáron öt egybefüggő naptári hét, amely augusztus 20-át közvetlenül követő vasárnapig tart, b) télen két egybefüggő naptári hét, amely január 1-jét közvetlenül követő vasárnapig tart.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott igazgatási szünet időszaka alatt az esedékessége évében ki nem adott szabadság teljes egésze kiadható.

(3) A munkáltató az igazgatási szünet időszakára figyelemmel határozza meg a szabadságolási terv alapján kiadásra kerülő szabadságot.

14. § Az államigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője az igazgatási szünet alatt a szabadságot úgy adja ki, hogy biztosítsa a zavartalan ügymenetet és feladatellátást, valamint a lakossági ügyfélszolgálat rendeltetű szervek esetében a folyamatos feladatellátást.

15. § A Kormány a Kttv. 232. § (3) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete, valamint a Kttv. 2. §-ában felsorolt szervek vezetője számára ajánlja igazgatási szünet elrendelése esetén az e rendeletben foglaltak figyelembevételét.

⁹⁵

<https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/ker/ker1603.html>

⁹⁶ 253.800 Ft/hó 2016. január-március 2017/1.

~ A 2017. év egyes napjaira vonatkozó munkavégzés alól történő mentesítésről és az igazgatási szünetekről szóló 6/2017 (I.31.) önkormányzati rendelet:

~ A Hivatal 2017. évi munkarendjében, a nyári időszakban az igazgatási szünet 2017. július 17. napjától 2017. augusztus 20. napjáig tart.

~ A Hivatal 2017. évi munkarendjében, a téli időszakban az igazgatási szünet 2017. december 21. napjától 2018. január 1. napjáig tart.

6.3.2. Személyi illetmény

Az önkormányzati hivatalnál minősítéssel, ennek hiányában teljesítményértékeléssel alátámasztott, kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek a jegyző – a polgármester jóváhagyásával – a Kttv. 235. §-ában¹⁰⁰ foglaltak szerint személyi illetményt állapíthat meg.

Példa:

~ Ör. 3. § (1) Személyi illetményt lehet megállapítani március 1. napjától annak a köztisztviselőnek, aki a Kttv. 235. §-ban foglalt feltételeknek megfelel.

6.3.3. Vezetői szintek meghatározása rendeletben

A helyi önkormányzatnál a főjegyzői, jegyzői, aljegyzői kinevezésen túlmenően 3000-nél kevesebb lakosú településen – ide nem értve a városokat – vezetői kinevezés nem adható. A 3000–10 000 lakosú településen, valamint a 3000-nél kevesebb lakosú városokban osztályvezetői szintnek megfelelő vezetői kinevezés adható. A 10 000-nél több lakosú településen, valamint a megyei jogú városi önkormányzatnál, megyei önkormányzatnál, fővárosi

kerületi, fővárosi önkormányzatnál osztályvezetői és főosztályvezető-helyettesi szintnek megfelelő vezetői kinevezésen túl további vezetői kinevezés is adható.¹⁰¹

Példák:

~ A hivatal „igazgatóság” szervezeti egységének vezetésével megbízott köztisztviselő megnevezése: igazgató, mely vezetői szint megfelel a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 236. § bekezdés (5) bekezdés c) pontjában meghatározott főosztályvezető-helyettesi vezetői szintnek.

~ A hivatal „osztály” szervezeti egységének vezetésével megbízott köztisztviselő megnevezése: osztályvezető, mely megfelel a Kttv. 236. § (5) bekezdés c) pontjában meghatározott osztályvezetői szintnek.

Önkormányzati rendeleti szabályozásra törvényi felhatalmazás hiányában került sor, a törvényi szabályozáshoz kapcsolódó kiegészítő szabályként sem indokolt a rendeleti forma.

6.3.4. Jutalom

A Kttv.¹⁰² szerint kormánytisztviselő az adott közszolgálati feladat kiemelkedő teljesítéséért, illetve feladatainak hosszabb időn át történő eredményes végzéséért a teljesítményértékelése alapján a Kormány által meghatározottak szerint elismerésben, jutalomban részesíthető.

A hivatali szervezet vezetője – ide nem értve a helyettesítést – rendkívüli, célhoz köthető feladatot állapíthat meg a kormánytisztviselő részére, amelynek teljesítése a munkakör ellátásából adódó általános munkaterhet jelentősen meghaladja (a továbbiakban: célfeladat). A hivatali szervezet vezetője a célfeladat eredményes végrehajtásáért – a kormánytisztviselő illetményén felül, írásban, a célfeladat megállapításakor vagy teljesítésének igazolásakor – céljuttatást határoz meg a megállapított személyi juttatások előirányzatán belül.

¹⁰⁰ Kttv. 235. § (1) A képviselő-testület hivatalánál minősítéssel, ennek hiányában teljesítményértékeléssel alátámasztott, kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek az e törvényben meghatározott illetményrendszerre vonatkozó szabályoktól eltérő személyi illetményt állapíthat meg – a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke jóváhagyásával – a jegyző, illetve a főjegyző. A tárgyév március 1-jétől a következő év február végéig terjedő időszakra vonatkozó havi illetmény nem haladhatja meg a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tizedesét.

(2) Személyi illetmény megállapítása esetén pótlék nem fizetendő.

2017/1.

¹⁰¹ Kttv. 236. § (5) bekezdés

¹⁰² Kttv. 154. § (1)-(3) bekezdés

A Kttv. szerint¹⁰³ a képviselő-testület *határozatával jutalmat állapíthat* meg a polgármesternek meghatározott időszakban végzett munkája értékelése alapján. A jutalom évi mértéke nem haladhatja meg a polgármestert megillető illetmény vagy tiszteletdíj hat havi összegét.

Példák:

~ *A hivatal eredményes tevékenysége érdekében teljesített kiemelkedő munkavégzésért illetve a többlet teljesítmény elismeréseként a hivatal köztisztviselői jutalomban részesíthetők. Az eseti jutalomkeret éves mértékét a Képviselő-testület az éves költségvetésében határozza meg.*

~ *A köztisztviselő az adott közszolgálati feladat kiemelkedő teljesítéséért, illetve feladatának hosszabb időn át történő eredményes végzéséért pénz- vagy tárgyjutalomban részesíthető.*

~ *A köztisztviselő az adott közszolgálati feladat kiemelkedő teljesítéséért, illetve feladatainak hosszabb időn át történő eredményes végzéséért a teljesítményértékelése alapján, valamint megyei vagy országos kitüntetésben részesítése esetén az alábbi elismerésekben részesíthető:*

- a) pénz, vagy tárgyjutalom,
- b) hazai vagy külföldi jutalomüdvözlés,
- c) a polgármester által adományozott névre szóló emléktárgy,
- d) a polgármester által alapított kitüntető cím, díj, oklevél, emléklap.

A jutalmazás önkormányzati rendeleti szabályozása nem tekinthető jogszerűnek. A polgármester esetében a Kttv. kifejezetten határozati formát ír elő a jutalmazásra vonatkozóan. Önkormányzati rendeletben az Alaptörvény¹⁰⁴ és az Mötv.¹⁰⁵ szerint szabályozható helyi kitüntetések és címek alapítása, adományozása, melyben a közszolgálatban dolgozók elismerésére is lehetőség van.

7. Az érdekeltségi célú juttatás

A helyi adókról szóló törvény¹⁰⁶ alapján a helyi önkormányzat az ügykörébe tartozó adók és

illetékek hatékony beszédésének elősegítésére a feltárt és beszédett adóhiányból, valamint a beszédett adó- és illetéktartozásból az önkormányzatokat megillető bevétel terhére *rendeletében szabályozhatja* az anyagi érdekeltség feltételeit. Az érdekeltségi célú juttatásból az adó- és az illetékhatáskör címzettjei, továbbá a polgármesteri (főpolgármesteri), valamint a megyei önkormányzati hivatal adó-, vagy illetékügyi feladatokat ellátó köztisztviselői részesülhetnek.

Az Njt. web lapján 41 települési önkormányzati rendelet került rögzítésre e tárgykörben.¹⁰⁷

A még hatályos önkormányzati hatásköri törvényben meghatározott adóügyi feladatok ellátásához szükséges első fokú hatósági jogkörben a település jegyzője jár el.

A fővárosi és a megyei kormányhivatal hivatal fellebbezés elbírálására jogosult hatóságként elbírálja a települési önkormányzatok jegyzőinek helyi adó és gépjármű-adó ügyekben hozott döntéseik (eljárásaik) elleni jogorvoslati kérelmeket.

Adóhatóságok:

- a) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, mint állami adóhatóság és vámhatóság,
- b) az önkormányzat jegyzője (önkormányzati adóhatóság),
- c) e törvény vonatkozásában a fővárosi és megyei kormányhivatal, ha az önkormányzati adóhatóság felettes szerveként jár el.

A megyei önkormányzatnak nincs önkormányzati adóhatósági hatásköre, ezért szükséges lenne a helyi adótörvény megyei önkormányzat hivatalára vonatkozó önkormányzati rendeleti szabályozásra vonatkozó rendelkezésének felülvizsgálatára.

¹⁰³ Kttv. 225/H. § (1)-(2) bekezdés

¹⁰⁴ 32. cikk (1) bekezdés i) pont helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat

¹⁰⁵ Mötv. 42. § 3. pont kitüntetések és elismerő címek alapítása

¹⁰⁶ 1990. évi C. törvény 45. §
2017/1.

¹⁰⁷ A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. §-a alapján a Nemzeti Jogszabálytár internetes felületén közzé kell tenni a még hatályba nem lépett önkormányzati rendeletek 2013. június 30. után kihirdetett szövegét. Egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni továbbá valamennyi, 2013. június 30. után kihirdetett, és a lekérdezés napján hatályos rendeletet, illetve ezek megelőző és következő egy-egy időállapotát.

7.1. Önkormányzati szabályozási esetek

~ Ör: Az önkormányzat saját bevételeinek növelése érdekében az adóügyi feladatokat végző, illetőleg a feladatokban közreműködő önkormányzati dolgozókat anyagi ösztönzés céljából érdekeltségi jutalék illeti meg.

Az adóügyi érdekeltségi juttatásokból, a polgármesteri hivatal adóhatósági feladatokat ellátó köztisztviselői részesülhetnek. Helyi adó esetében az anyagi érdekeltségre fordítható összeg a feltárt és beszédett adóhiány 30 %-a.

~ Ör: Az érdekeltségi alap bevételi forrása az adóellenőrzés, adófelderítés által befolyt összeg 50 %-a, valamint a végrehajtás eredményeként befolyt összeg 15 %-a.

Az érdekeltségi alapból kifizetés teljesíthető, ha a tárgyévet megelőző év nyitóbátraléka a helyi adók tekintetében, a hátralékként nyilvántartott önkormányzati saját- és átengedett bevételek - a nem jogerős vagy a nem esedékes előírásokkal, a visszatérítés címén történt előírásokkal, valamint a felfüggesztett, a behajthatatlan adótartozásként nyilvántartott, valamint a csőd- vagy felszámolási eljárások keretében tartozásként nyilvántartott összegekkel csökkentett - összegének legalább 20 %-a ténylegesen befolyt az Önkormányzathoz, és a köztisztviselő teljesítményértékelésének eredménye jó vagy kiváló.

A jutalom mértéke évente nem haladhatja meg az érdekeltségi alap

a) 50 %-át a jegyző, aljegyző és az irodavezető esetében együttesen, míg

b) 50 %-át az adóigazgatási feladatokat ellátó köztisztviselők tekintetében.

~ Ör.: Az adóügyi közszolgálati tisztviselők érdekeltségi keretéből érdekeltségi célú juttatás fizethető ki, amennyiben a módosított költségvetési előirányzat legalább 98 %-ban teljesült és a költségvetési rendeletben bevételként meghatározott adóhátralék legalább 50 %-a beszédésre került.

~ Ör.: Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlése a közszolgáltatások bevételi forrásainak biztosítása érdekében az önkormányzat ügykörébe tartozó adók hatékony beszedése, az adóellenőrzési és behajtási feladatok eredményes végrehajtása, az adóhátralékok csökkentése és az adóbevételek növelése érdekében az önkormányzat adóbevételeinek terhére érdekeltségi alapot hoz létre. Az érdekeltségi alap forrása az adóellenőrzés során feltárt és beszédett adóhiány 25%-a és a beszédett bírság 20%-a.

~

7.2. Megállapítás

Az önkormányzati rendeleti szabályozás sajátossága, hogy költségvetést érintő, a köztisztviselők célfeladataiként kezelendő, illetve az adózási morál függvénye az érdekeltségi alap mértéke, illetve a juttatás aránya. Az érdekeltségi juttatás szabályozásának lehetősége 1990. óta szerepel a helyi adótörvényben. Sajátos juttatási forma, amely leginkább a közszolgálati jogviszonyhoz kapcsolható.

8. Uniós jogot sértő szabályozási eset lehetősége

Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az Európai Unió joga – az előzőekben meghatározottak keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.¹⁰⁸

A tagállamok kötelesek betartani az uniós jogszabályokat, és megsértésük esetén felelősségük keletkezik.¹⁰⁹

8.1. Nemzeti szabályozás korlátozása, amely érintheti a helyi önkormányzatok rendeletalkotását is

Az Uniós Bíróság¹¹⁰ 2016. júliusi előzetes határozata¹¹¹ értelmében a belső piaci szolgáltatások-

¹⁰⁸ Alaptörvény E cikk (2)-(3) bekezdés

¹⁰⁹ EUSz 4. cikk (3) bekezdése (volt EKSz 10. cikk)

¹¹⁰ Az előzetes döntéshozatali eljárás nem jogorvoslati eszköz, hanem az alapeljárásban egy közbelső eljárás. A tagállami bíróságnak és az Európai Bíróságnak meghatározott és elkülönült hatásköre van az uniós jog alkalmazása során az előzetes döntéshozatalban. A tagállami bíróság dönt az ügyben, nem az Európai Bíróság. A tagállami bíróság azonosítja az alapul szolgáló tényállást, dönt az előterjesztés szükségessége felől, meghatározza a felmerült uniós jogi problémát és fogalmazza azt meg kérdések formájában, majd később a Bíróság állásfoglalását alkalmazza az ügyre. A Bíróság az uniós jogi normát nem alkalmazhatja a konkrét ügyre, azt nem döntheti el, pusztán értelmezheti az uniós jogot, vagy dönthet annak érvényességéről.

ról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 12. cikkének (1) és (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan *nemzeti szabályozás*, amely a köztulajdonban lévő tengerparti és tóparti területekre vonatkozó, turisztikai-rekreációs tevékenységek gyakorlása céljából kibocsátott érvényes engedélyek automatikus meghosszabbítását a lehetséges kérelmezők közötti bármely kiválasztási eljárás nélkül írja elő.

Az EUMSZ 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a köztulajdonban lévő területre vonatkozó fennálló, és turisztikai-rekreációs célú koncessziók automatikus meghosszabbítását, amennyiben e koncessziók egyértelmű határokon átnyúló érdeket képviselnek.¹¹²

8.2. Hazai szabályozás területei

Azt kell vizsgálni, hogy a hazai szabályozás, mely tárgykörben érint helyi szabályozási lehetőséget, amely ütközhet az uniós joggal. A törvényi szabályozás jogharmonizációs záradéka garancia arra, hogy nem sért a törvény uniós jogot. Az önkormányzati rendeleteknek a törvényességet mind a végrehajtási karakterű szabályai, mind a törvényben nem szabályozott társadalmi viszonyok rendezését tartalmazó normái esetében biztosítani kell. A vizsgált bírósági eset kapcán a hiba alapvetően a vagyonrendeletek, mint végrehajtási típusú szabályozása esetén, illetve a közterület-használat saját hatáskörű szabályozása esetén fordulhat elő.

8.2.1. Önkormányzati vagyon hasznosítása, és rendeleti szabályozása

Az *Alaptörvény* értelmében a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja. A helyi önkormányzatok esetében az önkormányzati vagyon hasznosítás kérdését az *önkormányzati vagyonrendelet* szabályozza, melyet az *Mötv. és a nemzeti vagyontörvény* rendelkezéseinek figyelembevételével alkot a képviselő-testület. A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon birtoklása, használata, hasznai szedésének joga, fenntartása, üzemeltetése, létesítése, fejlesztése, valamint felújítása csak az *Mötv*-ben és a nemzeti vagyonról szóló törvényben szabályozott módon engedhető át másnak.

Az *Nvt.* szerint lehetőség van *versenyeztetés mellőzésére* a következő esetekben:

- a) a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon gazdasági társaság részére, nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásként történő rendelkezésre bocsátásakor,
- b) a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyon állam részére történő értékesítése vagy állammal kötött csereügylet esetén, és
- c) a helyi önkormányzat tulajdonában lévő társasági részesedés vagy ingatlan cseréje esetén.

Ez utóbbi esetben, ha a cserével érintett önkormányzati vagyon értéke a versenyeztetésre vonatkozó törvényben előírt értékhatárt meghaladja, az illetékes fővárosi vagy megyei kormányhivatal dönt a csereügylet jóváhagyásáról. *A kormányhivatal a csereügyletet jóváhagyja*, ha az egyes vagyontárgyak értékére és a szerződésben foglalt egyéb vagyoni kötelezettségvállalásra tekintettel az értékarányosság követelménye megvalósul és egyébként az ügylet megkötése az önkormányzat kötelező feladatainak ellátása vagy gazdasági érdekei szempontjából indokolt.

Indokolt lehet felhívni a figyelmet arra, hogy az *Nvt.* szabályozásában az önkormányzat

¹¹¹ A Bíróság (ötödik tanács) 2016. július 14-i ítélete (a Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia [Olaszország] és a Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna [Olaszország] előzetes döntéshozatal iránti kérelme) – Promopimpresa Srl kontra Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro, Regione Lombardia (C-458/14) és Mario Melis és társai kontra Comune di Loiri Porto San Paolo, Provincia di Olbia Tempio (C-67/15)

¹¹² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62014CC04582017/1>.

gazdasági érdekeinek indokoltsága olyan feltétel, amely önmagában is elegendő lehet a felügyeleti szerv jóváhagyására, tekintet nélkül az önkormányzati feladatellátásra. Ez a szabályozás olyan tág megfogalmazás, amely az önkormányzat valódi szerepén is túlmutat. Helyesebb lenne, a „vagy” helyett, az „és” kötőszó használata a jogalkotó részéről, mert a legfontosabb közérdek, hogy az önkormányzat kötelező feladatát ellássa, elláthassa.

Az *Mötv.* is lehetővé teszi, hogy a versenyeztetés mellőzhető legyen az *Nvt.* szerinti esetekben önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatár alatt. Ezek:

- a) az *Nvt.* -ben foglalt esetekben,
- b) ha az önkormányzati vagyon használatát biztosító, határozott időre kötendő szerződés tartama a kilencven napot nem haladja meg.

Az önkormányzat hatásköre annak az értékhatárnak a meghatározása a helyi jogszabályban, amely felett kizárólag versenyeztetéssel történhet a vagyonértékesítés.

8.2.2. Közterület-használat szabályozása

Az önkormányzati ingatlanok használata és hasznosítása közterület esetében speciális lehetőség, amelynél a helyi sajátosságok dominálnak.

Az általános szabály értelmében az *épített környezet* elemeit (a közterületet, az építési telkeket és területeket, építményeket, építményrészeket, építmény-együtteseket, burkolt és zöldfelületeket) – a jó műszaki állapot folyamatos fenntartása mellett – csak a jellemük szerinti rendeltetésüknek, a rájuk vonatkozó hatósági előírásoknak és engedélyeknek megfelelő célra és módon szabad használni.

Az *építési törvény*¹¹³ rendelkezése szerint a közterület rendeltetése

- a) a telkek térbeli kapcsolatának, megközelítésének,
- b) a közúti és gyalogos közlekedés (út, járda stb.),

- c) a kikapcsolódás, a szórakozás, a sporttevékenység, a szabadidő-eltöltés,
- d) a felvonulás, a gyülekezés, a közösségi megnyilvánulás,
- e) szobor elhelyezésének, emlékhely kialakításának, művészeti alkotások elhelyezésének,
- f) a közművek elhelyezésének,
- g) zöldfelületek kialakításának biztosítása.

A közterületet rendeltetésének megfelelően bárki használhatja. A közterület rendeltetésére és használatára jogszabály további szabályokat állapíthat meg.

Közterület-használatra vonatkozó jogszabály alatt érteni kell tehát az *önkormányzati rendelet* is. Az említett *Étv.* előírás tekintendő egyéb rendelkezés hiányában a felhatalmazó törvényi rendelkezésnek a helyi szabályozáshoz.

Az *Alaptörvényen*, és az *építési törvényen* kívül az *Mötv.*, a közutakról szóló törvény, a mozgóképről szóló törvény is tartalmaz a közterület-használat helyi szabályozásra szóló felhatalmazó rendelkezéseket.

Az önkormányzat e tárgykörben a közterület-használatra és annak engedélyezésére, eljárási rendjére állapít meg szabályokat, valamint a közterület rendeltetéstől eltérő használatára vonatkozó előírásokat is.

8.3. Hibás szabályozás lehetősége

A *Nemzeti Jogszabálytárról* szóló kormányrendelet¹¹⁴ kizárólag 2013. június 30-át követően kihirdetett rendeleteik rögzítésére kötelezi az önkormányzatokat, ezért e tanulmányhoz hozzárendelt reprezentatív vizsgálat önmagában nem járt sikerrel. Tehát a vagyon-, illetve a közterület-használatról szóló rendeletek *tóparti önkormányzati területek használatának automatikus meghasznosításáról* kifejezett rendelkezést nem tartalmaznak. A helyi szabályozás teljes körű áttekintése - annak érdekében, hogy történt-e olyan rendelkezés, amely sértheti az Unió Bíróság elvi határozatát - kizárólag egyedileg, utólagos norma-

¹¹³ Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 2017/1.

¹¹⁴ 338/2011. (XII.29.) Korm. rendelet

kontrol elvégzésével lehetséges a helyi önkormányzatok jegyzői útján.

A *jogalkotói felelőtlenség hazánkban* az EU-hoz való csatlakozása után (tehát jelenleg) is fennáll, legalábbis a hazai jog alapján. Ne felejtjük el, hogy az állami szervek legtagabb értelemben vett jogállásának szabályozása a tagállamok kizárólagos hatáskörébe, vagyis éppen az érintett jogalkotók kizárólagos hatáskörébe tartozik. Addig tehát nem várható változás hazánkban a jogalkotó szervek kártérítési felelősségének kérdésében, amíg törvényhozó nem teszi meg az első lépést, azaz legalább egy keretszabályozás megalkotását.¹¹⁵

Zárszó

Az eddigieken kívül a téma kapcsán mindazokat a körülményeket is vizsgálni lehetne, amelyek meghatározzák a helyi jogalkotás esetében az adott jogszabály megszületésének indokát, körülményeit. Értelemszerű, hogy az előterjesztésből mindezeknek ki kellene derülniük a döntést-hozók, a képviselők számára is. Az előterjesztést a helyi jogalkotás során a *Jat.* értelmében a jegyző készíti el, és nyújtja be a képviselő-testületnek.¹¹⁶ Helyi szinten tehát az önkormányzati hivatal a jegyző vezetésével készíti elő szakmailag a helyi rendeleteket.¹¹⁷ Az önkormányzati hivatal irányítását a polgármester látja el, aki egyben a jegyző munkáltatója.¹¹⁸ A polgármester politikai szereplő,

tehát a központi és a helyi politika meghatározó szerepet kap a törvényhozásban és a helyi jogalkotásban. A vizsgált esetekben a mérleg nyelve a politika javára billen, figyelemmel a jelzett szakmai hibák előfordulására.

Az eddigiekben áttekintett témaköröknél sok esetben a *törvényi szabályozás hibája* is jól láthatóvá vált, amikor is több olyan általános felhatalmazással találkozhattunk, melynél csupán rendeleti szabályozásra utalt a törvényhozó, parttalan lehetőséget biztosítva a végrehajtási karakterű szabályozás tartalmára. Az sem világos sok esetben, hogy mi indokolja a rendeleti szabályozás szükségességét. A politikai tartalmú törvénykezés elnehezíti a jogalkalmazás folyamatát, és bizonytalanná teszi a közigazgatás szakembereinek feladatellátását. Ilyen *libikóka* hatás¹¹⁹ jellemzi az illetményalap meghatározását érintő törvénykezési gyakorlatot az önkormányzati oldalon, amelynek eredményeként szélsőséges helyzet vált láthatóvá. A jogbiztonság elve irányadó a deregulációs átvilágítás során is a jogszabályok felülvizsgálatakor. Igaz ez a tanulmányban jelzett esetekre is.

A jogbiztonság - többek között - megköveteli a *megszerzett jogok védelmét*, a *teljesedésbe ment*, vagy *egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok* érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását.¹²⁰ Mint azt az Alkotmánybíróság a 10/1992.(II.25.) AB határozatában kifejtette, a jogszabály alkotmányellenességének következményét elsősorban a *jogbiztonságra* figyelemmel kell levonni. Ez a követelmény vonatkozik az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezésének időpontjára, s még inkább az annak alapján keletkezett jogviszonyokra. Az egyes jogviszonyok és jogi tények ugyanis önállósulnak az alapul fekvő normától, és annak sorsát nem osztják automatikusan. Ellenkező esetben minden jogszabályváltozás a jogviszonyok tömegének felülvizsgálatával járna. A jogbiztonság

¹¹⁵ PTE ÁJK 2005. Dr. Fábán Adrián Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei I fejezet 8.c) pont

<http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/fabian-adrian/fabian-adrian-vedes-tezisek.pdf>

¹¹⁶ *Jat.* 18. § (1) A jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait.

¹¹⁷ *Mötv.* 84. § (1) bekezdés: 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

bívatalt vagy közös önkormányzati bivatalt hoz létre.

¹¹⁸ *Mötv.* 67. § (1) a) és f) pont: a polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri bivatalt, a közös önkormányzati bivatalt.

önkormányzati bivatalt; gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében;

¹¹⁹ Mérleghinta: egyszer lenn, egyszer fenn

¹²⁰ 11/1992. (III. 5.) AB határozat

elvéből főszabályként az következik, hogy *lezárt jogviszonyokat* sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével - származzék ez akár a jogalkotótól, akár az Alkotmánybíróságtól - nem lehet alkotmányosan megváltoztatni.¹²¹ Kivétel ez alól az elv alól csak akkor engedhető meg, ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet.

A *Jat.*¹²² meghatározza a *hatályos jogszabályok* tartalmi felülvizsgálatának szükségességét, és eseteit, valamint az utólagos hatásvizsgálatra vonatkozó szabályokat. Mindezek az önkormányzatok esetében a jegyző által végzendő vizsgálatok, ezek viszont nem térnek ki arra, hogy van-e törvényi ütközés a helyi szabályozásban. Az *Mötv.*¹²³ a jegyző feladat és hatáskörében a helyi rendeletek törvényességének biztosítását kifejezetten nem fogalmazza meg, viszont előírja, hogy a képviselőtestületi ülésről készült jegyzőkönyvben rögzíteni kell a jegyző jogszabálysértésre vonatkozó jelzését.¹²⁴ A jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül a jegyző köteles megküldeni a kormányhivatalnak, míg az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul küldi meg. Törvényességi felügyeleti hatáskörben a fővárosi és megyei kormányhivatal vizsgálja az önkormányzati döntések, a *rendeletek jogszerűségét.*¹²⁵ A jegyzői jelzést kifejezett törvényi

rendelkezés hiányában is vizsgálja a kormányhivatal. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését *jogszabálysértőnek találja*, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.¹²⁶

A fővárosi és megyei kormányhivatalok esetében a miniszterelnöki hivatal területi közigazgatás irányításáért felelős helyettes államtitkára látja el a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére vonatkozó *hatáskörébe tartozó műveletek szakmai irányítását.*¹²⁷ A kormányzati stratégia irányításáról szóló kormányrendelet¹²⁸ értelmében az intézményi stratégia középtávon,¹²⁹ míg a munka és ellenőrzési terv évente jelöli ki időszakokra vonatkozó *szervezeti célokat, programokat és intézkedéseket, ezen belül a törvényességi felügyeleti ellenőrzés központi témáját.* A kormányrendelet úgy rendelkezik, hogy a jogszabály által szakmai függetlenséggel felruházott kormányhivatal *intézményi munkatervét* a felügyeletet ellátó miniszter előterjesztésére a Kormány fogadja el.¹³⁰ A helyi autonómia szervei felett a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatal centrális irányítás alatt működik.

¹²⁶ Alaptörvény 32. cikk (4) bekezdés

¹²⁷ A Miniszterelnökséget vezető miniszter 1/2014. (VII. 23.) MvM. utasítása a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról 135. § (2) bekezdés c) pont

¹²⁸ 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról

¹²⁹ 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 37. § (4) bekezdés: A fővárosi és megyei kormányhivatalok és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok esetében a fővárosi és megyei kormányhivatal egészére vonatkozó intézményi stratégiát a kormány megbízott készíti elő. A fővárosi és megyei kormányhivatal miniszteri szakmai irányítói jogkör alá tartozó feladataira vonatkozó szakmai célkitűzéseket a szakmai irányító miniszter által elfogadott miniszteri program tartalmazza.

¹³⁰ A kormányhivatalok 2017. évi munkaterv szerinti témavizsgálata: Településképi önkormányzati rendelet-tervezet véleményezése. A településképi védelmről szóló 2016. évi LXXIV. törvény 16. § (2) bekezdése szerint a települési önkormányzatoknak 2017. október 1-jéig meg kell alkotniuk a településképi önkormányzati rendeletet. Kiemelt célkitűzés, hogy a településképi védelmében, határidőben, jogszerű rendeleteket alkossanak az önkormányzatok. Az állami főépítési hatáskörében eljáró kormányhivatal az önkormányzati rendelet-tervezeteket véleményezi, illetve a kormányhivatal szakmai segítséget nyújt a rendelet-alkotáshoz.

¹²¹ A Radbruch-formula lényegi kijelentései: A pozitív jogot kell alkalmazni, akkor is, ha az igazságtalan vagy célszerűtlen. Az ehelyettesíthetetlenül igazságtalan törvénynek meg kell hajolnia az igazságosság előtt. Az a törvény, ami nem is törekszik az igazságosságra, elveszti jogi jellegét.

http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjzLOR7XRAhUHRQKHdX9CVIOFggvMAQ&url=http%3A%2F%2Fjet.sze.hu%2Fdownloadmanager%2Fdownload%2Fnohtml%2F1%2Fid%2F22286%2Fm%2F3988&usq=AFQjCNHH30qdP_0X8EACibosAk_clnrT7Q

¹²² Jat. 21-22. §

¹²³ Mötv. 81. § (3) bekezdés e) pont szerint a jegyző jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő.

¹²⁴ Mötv. 52. § (1) bekezdés k) pont

¹²⁵ A törvényességi felügyeleti eljárás szabályait az Alaptörvény, az Mötv. valamint a kormányrendelet és miniszteri rendelet határozza meg. Mötv. 132.-142. §, 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet, 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet. 2017/1.

A *társadalom közérzetét* a közigazgatás rendszere, működése – beleértve személyi és tárgyi feltételeket – jelentősen befolyásolják. Jelenleg valamennyi közigazgatási szinten politikai vezetők határozzák meg a szakmai elvárásokat, és azt is, hogy a közigazgatás eredményes. Holott „A közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem, amint ezt *Magyary Zoltán is hangsúlyozza*, a politikum behatását csökkenteni a szakszerű igazgatással szemben, éspedig tekintet nélkül arra,

hogy a törvényhozás vagy a végrehajtás részéről fenyeget-e inkább ez a behatás. Ennek pedig vannak ugyan alkotmányjogi s egyáltalán jogi módszerei is – többek között a jogszerűség garanciáinak növelése! –, azonban ami a döntő, az a szolgálatsszerűségnek, a szakszerűségnek és a jogszerűségnek az egész közigazgatást átható és a politikai tényezőket visszavonulásra késztető szelleme.”¹³¹

Pécs, 2017. május 10.

¹³¹ Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In: Bibó István: Válogatott tanulmányok. Első kötet, 1935–1944. Budapest: Magvető, 1986. 291.

Nyikos Bettina
joghallgató, demonstrátor
Pécsi Tudományegyetem
Állam-és Jogtudományi Kar

A jogalkotási kritériumok érvényesülésének vizsgálata a költségvetésről szóló helyi rendeletekkel kapcsolatban¹

I. Bevezetés

„Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.”² Alaptörvényünk szerinti költségvetésre vonatkozó fő princípium alapjaiban meghatározza a gazdálkodás esszenciális értékeit, amelyet valamennyi állami intézménynek, illetve állami forrásokban részesülő intézménynek be kell tartania. A központi költségvetéstől el kell választanunk a helyi önkormányzatok költségvetését, azonban éles határvonalat nem lehet húzni a két szint között, hiszen a helyi önkormányzatok költségvetése is egyaránt beletartozik a központi büdzsébe, azzal, hogy a helyi önkormányzatok már rendelkeznek önálló vagyonnal, saját bevétellel is. Alaptörvény szerint a helyi önkormányzat vagyona köztulajdon, amely az önkormányzat feladatellátását szolgálja. Az önkormányzati alrendszer elkülönül tehát a központi költségvetéstől ahhoz központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik. A helyi önkormányzati gazdálkodás alapja az éves költségvetés, amelyet minden évben köteles valamennyi helyi szerv megalkotni. Ennek megvalósítása maradéktalanul nem érvényesül a fennálló törvényességi felügyelet mellett sem. A továbbiakban pedig az ezzel kapcsolatos jogalkotási kritériumok megvalósulását szeretném vizsgálni a 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről (továbbiakban: Jszer.) és a 2010. évi CXIII. törvény a jogalkotásról (továbbiakban: Jat.) szóló törvény tükrében.

II. Rendelet hiánya

Találkozhatunk olyan településekkel, amelyek a fent említett kötelezettségüket teljes mértékben elmulasztják, számos ilyen település található. Ilyen például a Pest megyei Dömsöd, Halásztelek, a Baranya megyei Dióspusztá, Mecsekszakál, vagy a Békés megyei Gyula, Nógrád megyei Kékcse stb. tehát több ilyen településsel lehet találkozni.

III. Formai hibák

1. A rendelet megjelölése

A Jszer. rendelet mellékletében találhatunk egy támpontot a rendelet megjelölését illetően:

„.../... . (... . . .) *önkormányzati rendelet*”

A helyi jogalkotásban e jelölés több variációjával is találkozhatunk, az egyértelmű minta ellenére is. Azonban meg kell említenünk, hogy ezek sokszor figyelmetlenségből eredeztethető elírások. Például:

- „Gárdony Város Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2017 (II.28.) önkormányzati rendelete Gárdony Város Önkormányzat 2017. évi költségvetéséről, módosításának és végrehajtásának rendjéről”³ - Hiányzik az év után a pont.

-,Almamellék Községi Önkormányzat Képviselőtestületének 2/2017(II.24..) önkormányzati rendelete a Almamellék Községi Önkormányzat 2017. évi költségvetéséről”- Az év után hiányzik a pont, illetve két pontot ír a nap után, továbbá egy nyelvhelyességi hiba is szerepel benne.

-,Jászkarajenő Község Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2016. (II.16..) önkormányzati rendelete Az önkormányzat 2016. évi költségvetéséről”⁴- Valamennyi költségvetési rendeletében két pontot ír a nap után, valószínű nem elírás történt, illetve 2013-tól az összes e témájú rendelete hatályban van.

3

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg5ed6dr5eo0dt5ee8em5cj0by1bx8cb5cf0cf1cf6b>

4

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg4ed7dr0eo3dt4ee9em0cj7by4bz1by8cf9cc4cf9m>

¹ A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogász-képzés színvonalának emelését célzó programja keretében valósult meg.

² Alaptörvény N) cikk (1)
 2017/1.

2. A fejezetek megjelölése

A Jszer. 40. § (2) bekezdése szerint „a fejezetek megjelölése - az alábbi sorrendben -

- a) fejezetnek a pozitív egész számokból képzett sorszámát római számmal,
- b) a szerkezeti egység típusának megnevezését nagy kezdőbetűvel és
- c) a fejezet címét nagy kezdőbetűvel foglalja magában.”

Számos rendelet tekintetében hiányzik a fejezetek megjelölése. Ilyen például a már említett Almamellék Község rendelete, Kisvárdai Város⁵, vagy „Dány Község”, Békéscsaba Megyei Jogú Város rendelete⁶ is. Balassagyarmat tekintetében már találkozhatunk fejezetekkel, de egy apró figyelmetlenség okán megemlíthető „I. fejezet, II. fejezet III. fejezet, IV. fejezet, V. fejezet VI. fejezet, VII. fejezet, Vegyes zárórendelkezések”⁸. Látható, hogy a jogalkotó a fent említett c) pontot figyelmen kívül hagyja, illetve az utolsó rész tekintetében mellőzi a fejezet megjelölését. Salgótarján viszont igen sajátos megoldást használ: „ELSŐ FEJEZET, MÁSODIK FEJEZET, HARMADIK FEJEZET, NEGYEDIK FEJEZET, ÖTÖDIK FEJEZET, HATODIK FEJEZET, HETEDIK FEJEZET, NYOLCADIK FEJEZET”⁹. Nagykőrös esetében viszont a fejezetek jelölése teljes mértékben hiányzik, arab sorszámokkal szerepelnek a címek: „1. Általános rendelkezések, 2. A költségvetés főösszegei, főösszegek részletezése, 3. Eljárási szabályok, 3. Szakaszok jelölése, 4. A költségvetés végrehajtásának ellenőrzése, 5.

Záró rendelkezések”¹⁰. Balatonboglár esetében a fejezet jelölése a következő módon történt: „ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK, II. FEJEZET, III. Fejezet, IV. Fejezet”¹¹. Megállapítható, hogy az egységesség hiányzik az egyes fejezetek megjelölését illetően.

3. A szakaszok jelölése

A Jszer. 42. §-a értelmében „a szakaszok megjelölése - az alábbi sorrendben -

- a) a szakasz pozitív egész számokból képzett arab sorszámát és
- b) a § jelet foglalja magában.”

Ezen aspektus keretén belül kiemelhetjük a már említett Dány Község rendeletét, ahol mind az arab sorszám, mind a szakasz jel után találhatunk pontot, bár egyetlen helyes jelöléssel is találkozhatunk a 8. § tekintetében. „1.§. (...) 8.§, 9.§.(...)” Kardos Község önkormányzatának rendeletében a következő megoldás figyelhető meg: „1 §, 2.§” Az első szakaszban még alkalmaz pontot a másodikban viszont már helyes jelölést használ. Érdekes még Illy Község önkormányzati rendelete, ahol a jogalkotó az első két esetben, illetve az utolsó szakaszt helytelenül jelöli meg, majd a többi esetben helyes jelölést alkalmaz. „1. §., 2.§., (...) 20.§.”¹²

4. Bekezdések jelölése

A Jszer. 44. § (4) bekezdése alapján „a bekezdéseket szakaszonként újrakezdődően, egy-egy szakaszon belül pozitív egész számokból képzett, zárójelek közé foglalt arab számozással kell megvalósítani.” Kiemelendő, hogy a Jszer. a zárójelek alatt gömbzárójelet ért. Ezen szakasz alkalmazásával kapcsolatos számos pontatlansággal találkozhatunk. Mezőgyán Község rendeletében a 10. § keretén belül több változattal is találkozhattunk:

⁵

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg5ed4dr7eo8dt5ee8em7cj6bx9cd4bz7ce0bz9cc8j>

⁶

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg1ed6dr3eo8dt9ee8em1cj8by1bx6cc1ca4cc3cb8f>

⁷

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg6ed7dr4eo9dt2ee3em0cj3by2bx5ca0cd3ca0bw5o>

⁸

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg0ed9dr8eo7dt2ee5em0cj3by0bx9cb2ca9cf2cf1l>

⁹

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg3ed8dr7eo4dt5ee4em9cj0by7bz2cc3cf8cb7by4i>

2017/1.

¹⁰

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg1ed4dr7eo0dt1ee4em5cj2by3bx0by7cc0cd5cf4i>

¹¹

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg5ed4dr1eo4dt1ee2em3cj2by3bx4cd9bx2cc3bw6n>

¹²

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg6ed9dr4eo5dt8ee9em8cj9by0bx3cf8cd5cb4ca7j>

„10.§ /1/ A Képviselő – testület az önkormányzat szociális kiadásainak, keretösszegeinek felhasználását – a rendelet 4. sz. mellékletében rögzítettek figyelembe vételével – az alábbiak szerint határozza meg:

1.Ezen rendelet 4. sz. mellékletében rögzített szociális támogatási pénzeszközök terhére más címen szociális támogatás kizárólag abban az esetben és olyan mértékben adható amennyiben a szociális támogatások ill. azok meghatározott keret összegeinek – 4. sz. melléklet szerint – a tárgyév előző vagy későbbi időszakában még fel nem használt részei arra fedezetet biztosítanak.

1.Ezen rendelet 4. sz. mellékletében rögzített szociális ellátások, támogatások keretösszegének betartása a szociális ellátások, támogatások felhasználására jogosultak egyetemleges felelőssége mellett – akár a támogatások soron kívüli felülvizsgálatával – éves összesenben kötelező.

1.Ezen rendeletben valamint a 4- sz. mellékletben engedélyezettek támogatási és felhasználási éves keret összegeket túllépni csak a képviselő – testület által – a felhasználás előtt – előre megállapított fedezetbiztosítását követően és annak mértékéig lehet.

/2/ Nem állapítható meg támogatás azoknak, akik helyett az önkormányzat fizeti meg a közüzemi díjak (áramdíj, vízdíj, gázdíj, szemétszállítás, stb.) egy részét vagy egészét, továbbá addig azoknak sem, akik maradéktalanul nem fizetik vissza azt a folyósított (kiutalt) támogatási összeget, melynek az önkormányzat részére történő visszafizetéséről a támogatott rendelkezik.”¹³

Megfigyelhető, hogy e szakasz vonatkozásában nem alkalmaz gömbzárójelet, és teljes összevisszaság figyelhető meg az egyes szakaszok megjelölését illetően.

Dévaványa Város önkormányzati rendeletében viszont csupán elvétve találkozhatunk helyesen megjelölt

bekezdésekkel: „9. § (1) Az Önkormányzat előirányzat - felhasználási ütemtervét a rendelet 7. melléklete tartalmazza.

(2) Az Önkormányzat likviditási ütemtervét a rendelet 8. melléklete tartalmazza.

10. § 1. Az Önkormányzat közvetett támogatásainak kimutatását a rendelet 9. melléklete tartalmazza.

2. Az Önkormányzat pénzeszköz átadását és egyéb szervezetek részére juttatott támogatásának részletezését a rendelet 10. melléklete tartalmazza (...) 12. § A polgármester felhatalmazást kap:

a. Az önkormányzat számláján lévő, átmenetileg szabad pénzeszközeinek határozott időre lekötött betétként történő elhelyezéséről, államilag garantált értékpapírban történő elhelyezéséről ajánlatkérés eredménye ismeretében a polgármester dönt.

b. A 2017. évi központi céljellegű - mérlegelést nem igénylő - pótelőirányzatok saját hatáskörben történő felosztására.”¹⁴ Ez esetben jól látható, hogy egyszerűen arab sorszámot alkalmaz bekezdésenként, majd van, ahol jelöletlen bekezdéseket figyelhetünk meg. illetve a pontok jelölése is helytelenül történik, amelyet a következő bekezdés tárgyal.

5. Pontok jelölése

A Jszer. 37. § (1) bekezdés alapján „a *Jogszabály tervezete jelöletlen szerkezeti egységet nem tartalmazhat.*

A Jszer. 48. § (1) bekezdés értelmében „a *pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „)*” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetők meg.”.

A jogszabályi szövegből egyértelműen következik, hogy minden pontot jelöléssel kell ellátni, azonban számtalan esetben találkozhatunk jelöletlen bekezdésekkel. Kiváló példa erre Bercel Község rendelete, ahol a jogalkotó francia bekezdésekkel jelöli a pontokat: „11.§. (2) A Képviselő-testület jogosult dönteni:

¹³

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg4ed9dr0e09dt0ee1em6cj3bx4cb5cb4ca1ce8ce5m>
2017/1.

¹⁴

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg9ed8dr5e00dt1ee2em7cj2by3bw4ce7ce4ce3bx6g>

-az intézményi többletbevételek felhasználásáról,
-szabad pénzeszközök felhasználásáról.”¹⁵

Cserhátszentiván Község rendeletében a jogalkotó pontot és „/” jelet használ a pontok megjelölésére: „12.§ A képviselőtestület felhatalmazza a polgármestert, hogy évközben a folyamatos működéshez szükséges intézkedéseket tegye meg:

a./ A „helyi önkormányzatok működőképesége megőrzését szolgáló kiegészítő támogatás”- ra kiírt pályázatot nyújtsa be.

b./ A bevételek realizálásától (ezen belül is a./ pontban megpályázott támogatástól) függően, a likviditás megőrzése érdekében a további intézkedéseket (szükség szerint folyószámla hitelkeret, munkabér hitel igénybevétele) tegye meg.”¹⁶

Héhalom Község rendeletében a következő megoldás található, illetve esetében a bekezdés megjelölése is helytelen.:

„/4/ Az önkormányzat fejlesztési kiadásai célonként:

Óvoda épületének felújításához önerő: 3.333.000 Ft

- Járda felújítás: 667.000 Ft
- Óvoda kerítés felújítása: 525.000 Ft
- Iskola épületében villanyszerelés: 250.000 Ft
- Irattár épületének karbantartása: 500.000 Ft
- Szoborpark, keresztút kialakítása: 700.000 Ft
- Játsszótéri játék beszerzése: 100.000 Ft
- Közfoglalkoztatás keretében használatok beszerzése és hodály, itatóhely kialakítása: 1.439.000 Ft.”¹⁷

Keszeg Község rendeletében a betűk után pontot használ tévesen a jogalkotó. „2.§ A Képviselő-testület a 2014. évi költségvetés a.) bevételi főösszegét 83.818 ezer forintban,
b.) kiadási főösszegét 83.818 ezer forintban állapítja meg.”¹⁸

Nógrádkövesd Község rendeletében a pontok jelölésére a jogalkotó a következő módot alkalmazta: „2.§. A képviselő-testület az Önkormányzat 2013. évi költségvetésének a. eredeti bevételi főösszegét 98.592 ezer Ft-ról 99.249 ezer Ft-ra
b. eredeti kiadási főösszegét 98.592. ezer Ft-ról 99.249 ezer Ft-ra módosítja.”¹⁹

Budaörs Város rendeletében viszont egy bekezdésen belül eltérően jelöli a pontokat a jogalkotó. „3.§ (1) Az Áht. 23. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltak alapján az Önkormányzat és az általa irányított költségvetési szervek összesített költségvetési bevételi előirányzatait és költségvetési kiadási előirányzatait:

- a) működési bevételek és működési kiadások, felhalmozási bevételek és felhalmozási kiadások, kiemelt előirányzatok szerinti bontásban az 1.sz. melléklet,
- b. kötelező feladatok, önként vállalt feladatok és államigazgatási feladatok szerinti bontásban a 30.sz. melléklet tartalmazza.”²⁰

Érdekes továbbá Érd Megyei Jogú Város rendelete, ahol a pontok duplán vannak megjelölve. „7.§ (4) A költségvetési szervek évközben a tervezett, illetve a módosított előirányzatot meghaladó többletbevételekből – e szakaszban foglaltak figyelembevételével – az éves személyi juttatások és az azzal összefüggő munkaadókat terhelő járulékok előirányzatát legfeljebb:

- a. a) a többletbevétellel összefüggő feladat elvégzéséhez szükséges, nem a személyi

¹⁵

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg5ed8dr9eo2dt1ee6em7cj2by5by2by1cd8ca7cf8h>

¹⁶

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg6ed5dr0eo5dt8ee5em0cj1by8by5cf0bw1by6cc3c>

¹⁷

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg2ed3dr4eo9dt0ee1em6cj7cb0cd7cf0bx1cf2e>
2017/1.

¹⁸

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg8ed9dr4eo3dt6ee3em0cj3bz2ce3cb0cc7b2m>

¹⁹

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg4ed7dr8eo9dt0ee1em8cj5by0cb5by6bx1cd0e>

²⁰

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg2ed9dr8eo7dt2ee5em0cj5by0bx9ca0by5bz8ca1m>

juttatások körébe tartozó közvetlen kiadásoknak az adott bevételből történő teljesítése után fennmaradó összeg erejéig,
b. a) szerződés esetén az abban meghatározott összeggel emelhetik.”²¹

Minél színesebb repertoár felsorakoztatása végett szeretném megemlíteni Hévízgyörk Község rendeletét, ahol egy lyukas karikával történik a pontok jelölése, illetve az egyik pontot arab sorszámmal, míg a másik pontot „b)” betűvel ábrázolja. „9. § (1) A képviselő-testület az önkormányzat 2017. évre összesített – közfoglalkoztatottak nélküli – létszámelőirányzatát az alábbiak szerint állapítja meg:

1. átlagos statisztikai állományi létszám – átlaglétszám – 28 fő,
 - o ebből 8 pedagógus álláshely óvodában
- b) az év utolsó napján foglalkoztatott záró létszám 28 fő.
 - o ebből 8 pedagógus álláshely óvodában”²²

IV. A rendelet kihirdetése

A Jat. 2. § (3) bekezdése szerint „A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre”. E rendelkezésnek Hodász Nagyközség rendelete nem tett eleget: „(1) Ez a rendelet 2017. február 15-én lép hatályba. Záradék: A rendelet kihirdetve 2017. február 15-én 14:00 órákor.”²³ Megállapíthatjuk, hogy nem telt el megfelelő idő a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A Jat. nem tiltja meg a

kihirdetés napján való hatályba lépést, azonban rögzíti, hogy ebben az esetben a hatályba lépés napját órában kell meghatározni. Diósjenő rendeletében²⁴ például hiányzik a rendeletben a záró rendelkezés és egyúttal a rendelet kihirdetése és hatálybalépésének ideje is.

Mátraszele Község rendeletében a következő módon alakul a kihirdetés megjelölése:

„6.§. 1. Ez a rendelet a kihirdetése napját követő napon lép hatályba.

(2) A rendelet kihirdetéséről a jegyző gondoskodik.”²⁵ Ebben az esetben nincs megjelölve a kihirdetés napja, így a hatályba lépés napja sem egyértelmű, továbbá vissza-utalva „A bekezdések jelölése” c. pontra, ez esetben egy szakaszon belül eltérően jelöli a bekezdéseket a jogalkotó.

V. Összegzés

A példákon keresztül egyértelmű következtetést vonhatunk le arra vonatkozóan, hogy valamennyi hiba kiküszöbölhető lenne, ha a jogalkotó a Jat. és Jszer. szabályai alapján készítené el egy-egy rendelettervezetet. Kulcsfontosságúnak tartom, hogy helyi önkormányzás szintjén egy sarkalatos, illetve alapvetően kulcsfontosságú jogszabályként alkalmazassák és ismerjék a jogalkotók az említett jogforrásokat, továbbá javasolnám, hogy a kötelező továbbképzéseken hangsúlyosabban tegyék a számonkérésüket. Mind ezek mellett megemlíthető, hogy számtalan olyan esztétikai hibákkal, elírásokkal is találkozhatunk, amelyek az elektronikus felületre való áthelyezés során merülnek fel, felmentve ez által a jogalkotókat a negligencia alól.

²¹

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg3ed4dr5eo8dt3ee6em5cj8ca1cb8bx3cb6ca5g>

²²

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg2ed5dr4eo7dt4ee7em0cj9by8bx9bx2bx1bw2by7d>

²³

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg5ed0dr7eo4dt1ee0em3cj6by7bx4by3by6cf3bw0m>
2017/1.

²⁴

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg2ed9dr4eo3dt6ee7em2cj3cd2cd9cb6ce7ce0i>

²⁵

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg4ed5dr2eo9dt6ee1em0cj5by6by3cf6cd9cb2cb5l>

**Juhász Viktória, joghallgató,
demonstrátor**

Pécsi Tudományegyetem

Állam-és Jogtudományi Kar

Jogalkotási elvárások érvényesülésének vizsgálata Heves, Jász- Nagykun- Szolnok és Szabolcs- Szatmár Bereg megye kilenc településének szervezeti és működési szabályzatáról, a helyi népszavazásról és a közösségi együttélés szabályairól szóló rendeletei tekintetében¹

I. BEVEZETÉS

A települési önkormányzatok jogalkotási követelményeit – csakúgy, mint hazánk többi jogszabálya esetében is- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.), illetve a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet szabályozza (a továbbiakban: IRM rendelet). Ezen jogszabályokon kívül érdemes még megemlíteni az Alaptörvényt, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (a továbbiakban: Mötv.), valamint a már hatályon kívül helyezett, ám a rendeletalkotásra közvetett hatással azóta is bíró A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt, amelyek ugyan jogalkotási követelményeket nem támasztanak a helyi önkormányzati rendeletekkel szemben, ugyanakkor fontos szerepet töltenek be a helyi rendeletalkotás tárgyköreibek kijelölése tekintetében.

Jelenlegi írásban Heves megye, Jász- Nagykun- Szolnok megye és Szabolcs- Szatmár- Bereg megye három- három településének a rendeletalkotása kerül vizsgálat alá a Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán, az njt.hu-n fent lévő a szervezeti és működési szabályzatról szóló, a közösségi együttélés szabályairól szóló és a helyi népszavazás, népi kezdeményezésről szóló rendeleteken keresztül. A vizsgálat célja ezen települések helyi, konkrét rendeleteinek Jat. és IRM rendelet szabályaival való összevetése, annak áttekintése, miként felelnek meg a szűrőpróba szerűen, ám lakosságszámban nagyságrendileg megegyező települések rendeletalkotásai a fent vázolt rendelettípusokon keresztül.

A települések tekintetében minden megyében a megyei jogú városok, egy városi ranggal rendelkező, nagyjából 10 000 fős település, illetve egy megközelítőleg 2000 fős község került véletlenszerűen kiválasztásra.

A Jat. és az IRM rendelet jogalkotással kapcsolatos előírásai két nagy csoportba sorolhatóak: formai és tartalmi követelmények. Ezen felosztás mentén vizsgálom én is a jogalkotási követelmények érvényesülését, a két csoportot további alcsoportokra bontva. A formai elvárásokon belül az önkormányzati rendelet megjelölésére, a formai tagolásra, a logikai egység, szerkezeti egységre és a kihirdetésre vonatkozó szempontokat, míg a tartalmi elvárásoknál az ismétlésre vonatkozó tilalmat, a hatálybaléptetéssel kapcsolatban előírt követelményeket, a tartalom egyértelműségének kritériumát, a felkészülési időre vonatkozó szabályokat, a felesleges, ellenőrizhetetlen, betarthatatlan szabályok meglétét, a visszaélészerű(nek tűnő) jogalkotás tilalmát és az indokolási kötelezettség formálissá válásának tilalmát tanulmányozom.

¹ A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programja keretében valósult meg.
2017/1.

HEVES MEGYE

II. RECSK

1. A Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Recsk Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 15/2013. (XI.07.) számú önkormányzati rendelet

1.1 Formai elvárások

1.1.1 Önkormányzati rendeletek jelölése

Az önkormányzati rendelet a jelölésre vonatkozó előírásoknak megfelelő jelölést kapta.¹:

Recsk Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének

15/2013. (XI.07.) önkormányzati rendelete

a Szervezeti és Működési Szabályzatáról²

1.1.2 Formai tagolás

a. A rendeleteket - csakúgy, mint a jogszabályokat - az áttekinthetőség érdekében szerkezeti egységekre kell tagolni, ami a rendeletek összetettségének függvényében, az IRM rendelet értelmében a következők lehetnek: alpont, pont, bekezdés, szakasz, alcím, fejezet, rész és könyv³ Az IRM rendelet második részének negyedik fejezete részletesen rendelkezik az egyes szerkezeti egységről, azok használatának indokáról, szükségéről, illetve az azokhoz kapcsolódó jelölésekről.

b. Az IRM rendelet 48. § (1) bekezdése a következők szerint rendelkezik a pont, mint szerkezeti egység jelöléséről: „A pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „)” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetők meg.” Recsk Nagyközség Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló rendelet alábbi szakaszai a következő, nem megfelelő jelölést kapták:

- 3.§ (5) bekezdés: (5)⁴ Az önkormányzat önként vállalt feladatként gondoskodik:
 - a. helyi lapkiadásról: a rendszeresen megjelenő „Recski Hírmondó” helyi újsággal, és esetenként „Hírmorzsák” elnevezésű különszámmal,
 - b. vendégétkezők és munkahelyi étkeztetéséről: Központi Konyha fenntartásával.⁴
- 4. § (4) bekezdés: (4) A képviselő-testület a Mötv. 42.§-ában felsorolt hatáskörökön kívül nem ruházhatja át:
 - a. a képviselő-testület munkatervének elfogadását,
 - b. civil szervezetek részére történő támogatás megállapítását.⁵
- 5. § (2) bekezdés: (2) A képviselő a Mötv-ben rögzített jogok és kötelezettségek mellett köteles
 - a. tevékenyen részt venni a képviselő-testület munkájában,
 - b. köteles előzetesen írásban, vagy szóban bejelenteni, ha a képviselő-testület vagy a bizottságának ülésén, a megjelenésben akadályoztatva van,
 - c. olyan magatartást tanúsítani, amely méltóvá teszi a közéleti tevékenységre, a választók bizalmára,
 - d. kapcsolatot tartani a település polgáraival, illetve a különböző önszerveződő lakossági közösségekkel, helyi civil szervezetekkel.⁶

¹ Lásd: 1.sz. melléklet

² Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg4ed3dr2eo7dt4ee9em2cj3bx6cb5bw8cc7bw0bx9j> (letöltés ideje: 2017. 03. 01.)

³ A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 36. § (2) bekezdés

⁴ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg4ed3dr2eo7dt4ee9em2cj3bx6cb5bw8cc7bw0bx9j> (letöltés ideje: 2017. 03. 01.)

⁵ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg4ed3dr2eo7dt4ee9em2cj3bx6cb5bw8cc7bw0bx9j> (letöltés ideje: 2017. 03. 01.)

⁶ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg4ed3dr2eo7dt4ee9em2cj3bx6cb5bw8cc7bw0bx9j> (letöltés ideje: 2017. 03. 01.)
2017/1.

A jelzett jogalkotási hiba a rendelet következő részeinél érhető még tetten⁷:

- 6. § (1) és (6) bekezdés
- 8. § (2) és (3) bekezdés
- 10. § (3) bekezdés
- 12. § (2) bekezdés
- 13. § (7) bekezdés
- 14. § (3), (5) és (6) bekezdés
- 15. § (1), (2) és (7) bekezdés
- 16. § (1), (2) és (6) bekezdés
- 17. § (1) bekezdés
- 18. § (2) bekezdés
- 19. § (1),(3) és (4) bekezdés
- 21. § (3) és (5) bekezdés
- 22. § (1) bekezdés
- 24. § (1) bekezdés (megjegyzendő, hogy ebben a szakaszban az (1) bekezdés esetében a pont, mint szerkezeti egységek jelölése nem megfelelő, ugyanakkor a (2) bekezdésben már az elvárásokkal találkozott a jelölés)
- 26. § (2) bekezdés
- a. 2017. 03. 01-jén letöltött, az njt.-hu fen lévő Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló rendeletnél az alábbi helyeken⁸ hiányoznak a bekezdésekről a gömbzárójel jelölések, amely előírást A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 44. § (4) bekezdése írja elő.
- 19. § (1) bekezdés
- 22. § (1), (2), (3),(4) és (5) bekezdés
- 23. §

d. Az IRM rendelet 40. § (2) bekezdése a következőket tartalmazza a fejezet jelölésére vonatkozóan:

(2) A fejezetet megjelölése - az alábbi sorrendben -

a) a fejezetnek a pozitív egész számokból képzett sorszámát római számmal,

b) a szerkezeti egység típusának megnevezését nagy kezdőbetűvel és

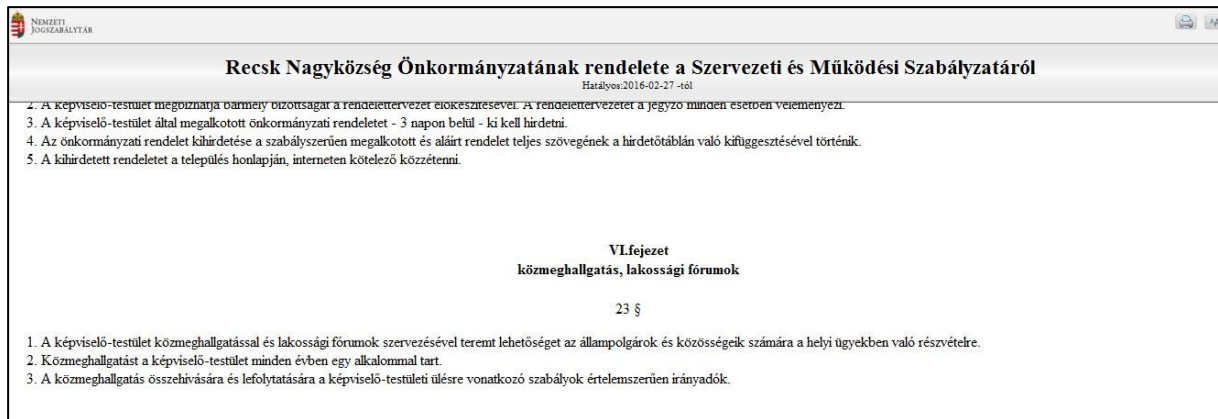
c) a fejezet címét nagy kezdőbetűvel

foglalja magában.

Ezzel szemben a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelet VI. Fejezete az alábbi jelölést kapta:

⁷ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg4ed3dr2eo7dt4ee9em2cj3bx6cb5bw8cc7bw0bx9j> (letöltés ideje: 2017. 03. 01.)

⁸ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg4ed3dr2eo7dt4ee9em2cj3bx6cb5bw8cc7bw0bx9j> (letöltés ideje: 2017. 03. 01.)
2017/1.

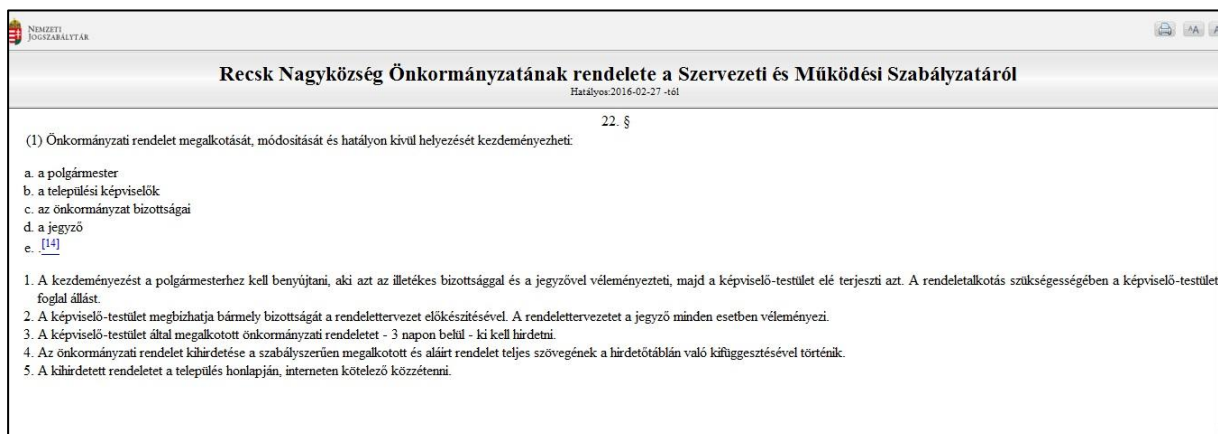


Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg4ed3dr2eo7dt4ee9em2cj3bx6cb5bw8cc7bw0bx9j> (letöltés ideje: 2017. 03. 01.)

1.1.3 Logikai egység, szerkezeti egység

a. A rendelet 22.§ érdekes megoldást tartalmaz a szerkezeti tagolás tekintetében. Ha jól megnézzük, a szakasz két darab első bekezdést is tartalmaz. Az első bekezdést követően a bekezdések sorszámozása ismételtlen egyes sorszámmal kezdődik. Igaz, ettől kezdődően a szerkezeti egységek jelölése nem megfelelő:



Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg4ed3dr2eo7dt4ee9em2cj3bx6cb5bw8cc7bw0bx9j> (letöltés ideje: 2017. 03. 01.)

b. A rendelet III. Fejezete A képviselő- testület és szervei-ről szól, amelyen belül az önkormányzati képviselőkre, a bizottságokra, a polgármesterre és alpolgármesterre, a jegyzőre és aljegyzőre, valamint a társulásokra vonatkozóan olvashatunk rendelkezéseket. Látható tehát, hogy a harmadik fejezet több alcímet is tartalmaz. Ennek ellenére az alcímek nem kaptak az IRM rendelet 41.§ (3) bekezdésének megfelelő jelöléseket. Ugyanez a hiba a IV. fejezetre vonatkozóan is fent áll.

1.1.4 Kihirdetés

A vizsgált rendelet a kihirdetésre vonatkozó szabályokat betartva került kihirdetésre.

1.2 Tartalmi elvárások

1.2.1 Ismételésre vonatkozó tilalom

A vizsgált rendelet az ismételésre vonatkozó tilalmakat mindvégig helyesen betartotta.

1.2.2 Hatálybaléptetés

A vizsgált rendelet tekintetében a hatálybaléptetésre vonatkozó előírások betartásra kerültek.

1.2.3 Tartalom egyértelműsége

A vizsgált rendelet a fenti szempontot a jogszabály alkotási követelményeket betartva tartalmazták.

1.2.4 Felkészülési idő

A vizsgált rendelet elegendő időt biztosított a kihirdetés után a hatálybaléptetésig a felkészülésre.

1.2.5 Felesleges/ betarthatatlan/ ellenőrizhetetlen szabályok

A vizsgált rendelet nem tartalmazott sem felesleges, sem betarthatatlan, sem pedig ellenőrizhetetlen szabályokat.

1.2.6 Visszaélésszerű(nek tűnő) jogalkotás

A vizsgált rendeletben nem található visszaélésszerű(nek tűnő) elem.

1.2.7 Indokolási kötelezettség formálissá válása

Ezen szempont tekintetében nem található hibás elem a vizsgált rendeletnél.

1.3 Nemzeti jogszabálytár hivatalos oldalával kapcsolatos problémák

a. Talán a nemzeti jogszabálytár feltöltő rendszere okozza az alábbi hibát, de kétségtelen, hogy a most vizsgált rendeleten és városon kívül számtalan egyéb esetben is előfordul rendezetlen tartalmi elemek megléte, elcsúszott szakasz -, bekezdés -, pont -, alpont- vagy egyéb felsorolás jelek. Recsk Nagyközség szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendelete esetében az egymást követő 25.§ és 26. § szakasz csúszott el „egymáshoz képest”:

VII.fejezet Nemzetiségi önkormányzat
25. §
(1) Recsk Nagyközség Önkormányzatának Képviselő-testülete együttműködik a Recski Roma Nemzetiségi Önkormányzattal.
(2) A települési önkormányzat megállapodásban rögzíti a nemzetiségi önkormányzattal történő együttműködés szabályait. A megállapodás az Szmsz 4 számú függeléké.
26. §
(1) Az önkormányzati hivatal közreműködik a települési és nemzetiségi önkormányzat között létrejött együttműködési megállapodásban rögzített feladatok végrehajtásában, valamint biztosítja a nemzetiségi önkormányzat testületi működésének feltételeit a <i>nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. Tv.</i> (továbbiakban: Nekt.) 80.§-ában meghatározott módon.
(2) Az (1) bekezdésben meghatározott feladatokat az önkormányzat az alábbi módon látja el:
a. a testület működéséhez biztosítja a Recsk, Hunyadi u. 87. alatti ingatlanban az iroda használatát,
b. az önkormányzati hivatal ellátja a postai, kézbesítési, gépelési, sokszorosítási feladatokat, és viseli az ezzel kapcsolatos költségeket.

Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg4ed3dr2eo7dt4ee9em2cj3bx6cb5bw8cc7bw0bx9j> (letöltés ideje: 2017. 03. 01.)

b. Szintén az elcsúszott tartalomra példa a rendelet első fejezetének jelölése:

Recsk Nagyközség Önkormányzatának rendelete a Szervezeti és Működési Szabályzatáról Hatályos: 2016-02-27 -tól	
Recsk Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 15/2013. (XI.07.) önkormányzati rendelete a Szervezeti és Működési Szabályzatáról	
Recsk nagyközség Önkormányzata Képviselő-testülete az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében d.) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:	
I.	fejezet Általános rendelkezések 1. § (1) Az önkormányzat hivatalos megnevezése: Recsk Nagyközség Önkormányzata (a továbbiakban: önkormányzat). (2) Az önkormányzat székhelye: 3245 Recsk, Kossuth Lajos út 165. szám. (3) Az önkormányzat honlapjának címe: www.recsk.hu (4) Az önkormányzat elektronikus levelezési címe: titkarsag@polghiv-recsk-t-online.hu (5) Az önkormányzat önálló jogi személy. (6) Az önkormányzat illetékességi területe: Recsk Nagyközség közigazgatási területe, beleértve a bel-, és külterületeket.

Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg4ed3dr2eo7dt4ee9em2cj3bx6cb5bw8cc7bw0bx9j> (letöltés ideje: 2017. 03. 01.)

2. Közösségi együttélés szabályairól szóló rendelet

2017. 03. 01-jén a Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán, az njt.hu-n Recsk Nagyközség vonatkozásában nem volt fellelhető a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló rendelet:

KERESÉS	ÖNKORMÁNYZATI RENDELETEK	NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK
KERESÉS ÖSSZEÁLLÍTÁSA Megye: Heves Hely: RECSK Évszám: pl. 1998. 2009 Sorszám: pl. 102 Témakör: 00 - Közösségi együttélés szabályai Szavak: csak a rendelet címében keres Törlés Keresés		A Nemzeti Jogszabálytár Önkormányzati Rendeletéről A Nemzeti Jogszabálytáról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. §-a alapján a Nemzeti Jogszabálytár internetes felületén közzé kell tenni a még hatályba nem lépett önkormányzati rendeletek 2013. június 30. után kihirdetett szövegét. Egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni továbbá valamennyi, 2013. június 30. után kihirdetett, és a lekérdezés napján hatályos rendeletet, illetve ezek megelőző és következő egy-egy időállapotát.
JELÖLÉSEK ✓ Hatályos ✗ Hatályon kívül helyezett ⌚ Még nem hatályos ✓ Adott napon hatályos KERESÉS EREDMÉNYE		

Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek (letöltés ideje: 2017. 03. 01.)

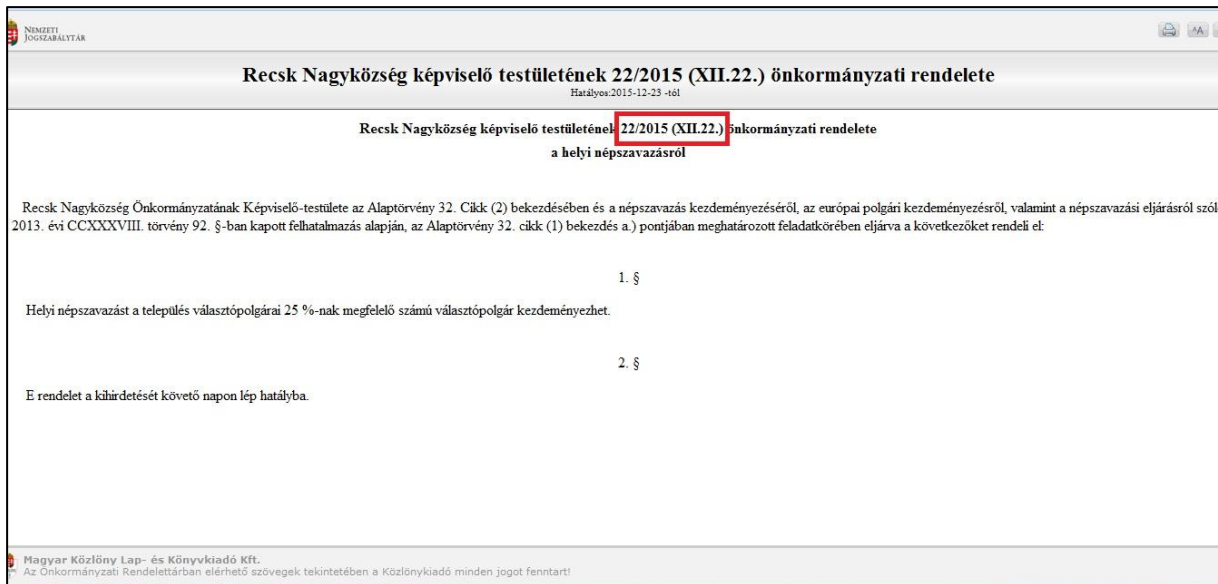
3. A helyi népszavazásról szóló Recsk Nagyközség képviselő testületének 22/2015. (XII.22.) számú önkormányzati rendelet

3.1 Formai elvárások

3.1.1 Önkormányzati rendeletek jelölése

Az önkormányzati rendelet a jelölése hiányos, ugyanis a rendelet sorszáma után hiányzik a „.” jel¹:

¹ lásd: 1. sz. melléklet, IRM rendelet melléklete 2017/1.



Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg6ed1dr4eo1dt8ee1em4cj1bx0ca3bw2bx5cf4bw3l> (letöltés ideje: 2017. 03. 01.)

3.1.2 Formai tagolás

A rendeleteket - csakúgy, mint a jogszabályokat - az áttekinthetőség érdekében szerkezeti egységekre kell tagolni, ami a rendeletek összetettségének függvényében, az IRM rendelet értelmében a következők lehetnek: alpont, pont, bekezdés, szakasz, alcím, fejezet, rész és könyv² Az IRM rendelet második részének negyedik fejezete részletesen rendelkezik az egyes szerkezeti egységről, azok használatának indokáról, szükségéről, illetve az azokhoz kapcsolódó jelölésekről. A rendelet a formai tagolásra vonatkozó követelményeket betartva készült.

3.1.3 Logikai egység, szerkezeti egység

A vizsgált rendelet logikai – és szerkezeti egység szempontjából helytálló volt.

3.2 Tartalmi elvárások

3.2.1 Ismételtsre vonatkozó tilalom

A vizsgált rendelet az ismételtsre vonatkozó tilalmakat mindvégig helyesen betartotta.

3.2.2 Hatálybaléptetés

A vizsgált rendelet tekintetében a hatálybaléptetésre vonatkozó előírások betartásra kerültek.

3.2.3 Tartalom egyértelműsége

A vizsgált rendelet a fenti szempontot a jogszabály alkotási követelményeket betartva tartalmazza.

² A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 36. § (2) bekezdés 2017/1.

3.2.4 Felkészülési idő

A vizsgált rendelet elegendő időt biztosított a kihirdetés után a hatálybaléptetésig a felkészülésre.

3.2.5 Felesleges/ betarthatatlan/ ellenőrizhetetlen szabályok

A vizsgált rendelet nem tartalmazott sem felesleges, sem betarthatatlan, sem pedig ellenőrizhetetlen szabályokat.

3.2.6 Visszaélésszerű(nek tűnő) jogalkotás

A vizsgált rendeletben nem található visszaélésszerű(nek tűnő) elem.

3.2.7 Indokolási kötelezettség formálissá válása

Ezen szempont tekintetében nem található hibás elem a vizsgált rendeletnél.

II. FÜZESABONY

1. Szervezeti és Működési Szabályzatról szóló Füzesabony Város Önkormányzat Képviselő-testületének 11/2014. (XI.10.) számú önkormányzati rendelet

1.1 Formai elvárások

1.1.1. Önkormányzati rendeletek jelölése

Az önkormányzati rendelet a jelölésre vonatkozó előírásoknak megfelelő jelölést kapta:
*Füzesabony Város Önkormányzat Képviselő-testületének 11/2014. (XI.10.) önkormányzati rendelete SZERVEZETI ÉS MŰKÖDÉSI SZABÁLYZATÁRÓL*³

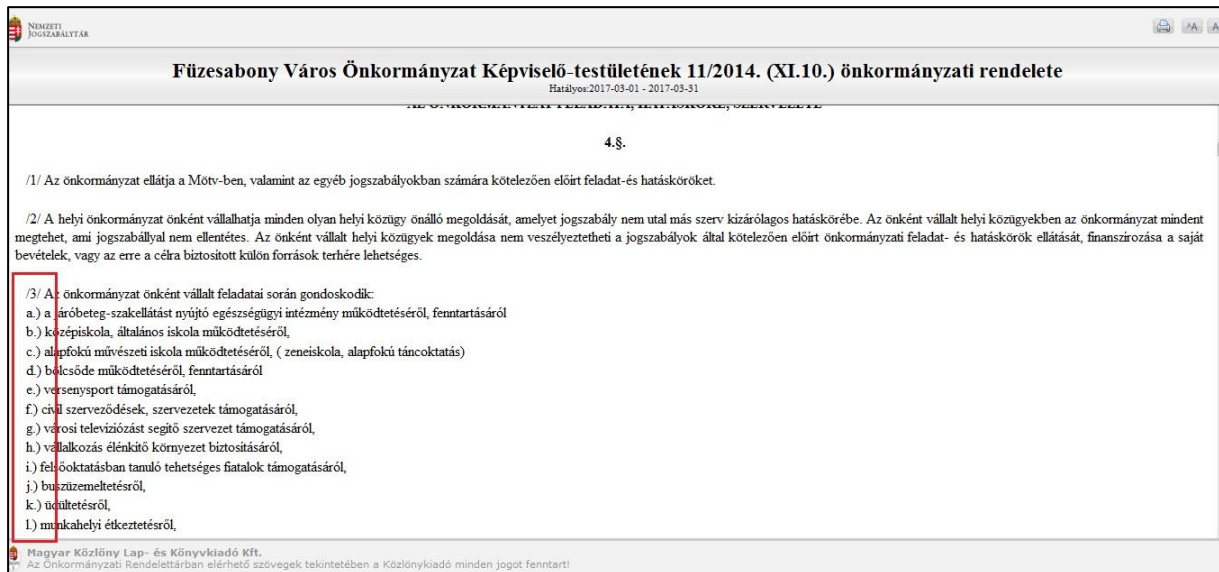
1.1.2 Formai tagolás

a. A rendeleteket - csakúgy, mint a jogszabályokat - az áttekinthetőség érdekében szerkezeti egységekre kell tagolni, ami a rendeletek összetettségének függvényében, az IRM rendelet értelmében a következők lehetnek: alpont, pont, bekezdés, szakasz, alcím, fejezet, rész és könyv⁴ Az IRM rendelet második részének negyedik fejezete részletesen rendelkezik az egyes szerkezeti egységről, azok használatának indokáról, szükségéről, illetve az azokhoz kapcsolódó jelölésekről.

b. Az IRM rendelet 48. § (1) bekezdése a következők szerint rendelkezik a pont, mint szerkezeti egység jelöléséről: „A pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „)” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetőek meg.” Az elvártakkal ellentétben Füzesabony város szervezeti és működési szabályairól szóló rendeletben a pont szerkezeti egységek a következő, helytelen jelölést kapták:

³ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg5ed6dr5eo2dt7ee0em9cj2by9bx2bx1cf8bw1cc6p> (letöltés ideje: 2017. 03. 02.)

⁴ A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 36. § (2) bekezdés 2017/1.

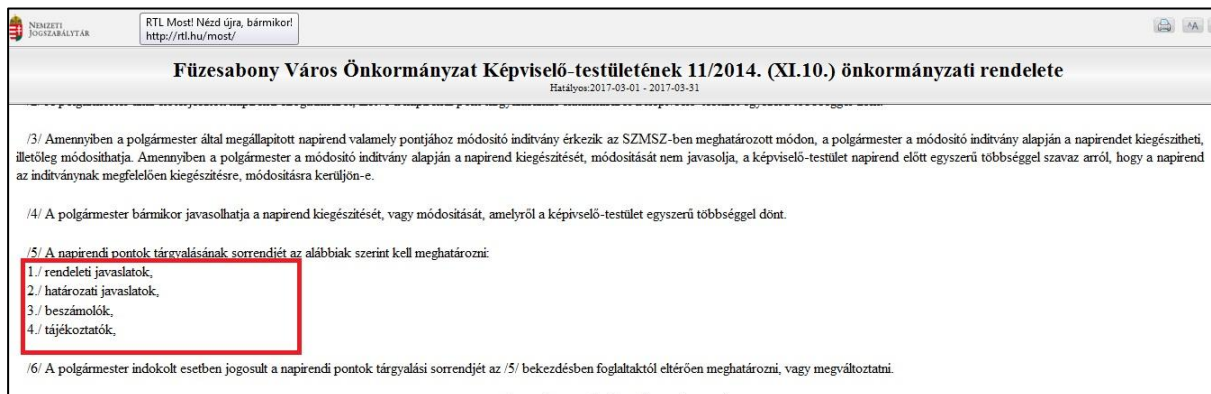


Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg5ed6dr5eo2dt7ee0em9cj2by9bx2bx1cf8bw1cc6p> (letöltés ideje: 2017. 03. 02.)

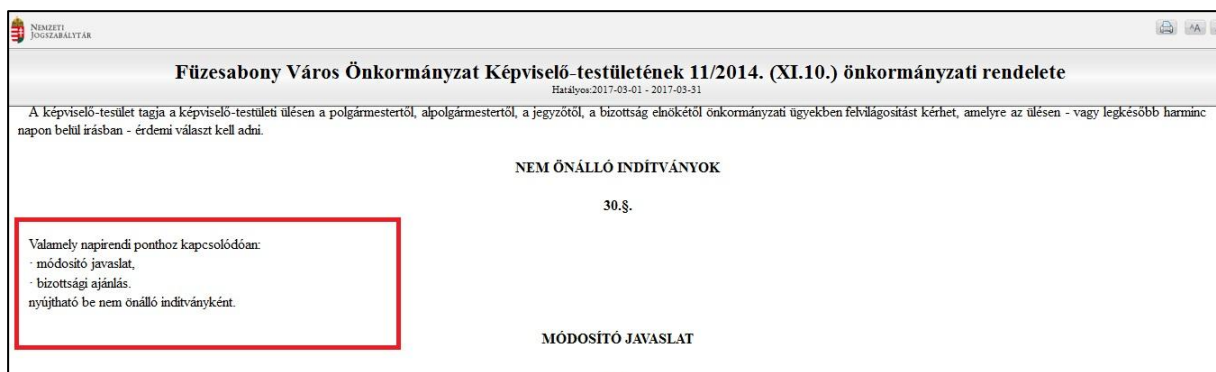
b. Nem mondható el azonban, hogy a rendeletben végig hibás jelölést kaptak a pontok, ugyanis a következő esetekben az IRM rendelet által előírt formában láthatók ezen szerkezeti egységek: 11.§ (2) bekezdés, 21. § (2) bekezdés, 28. § (1) bekezdés, 54. § (1), (2) és (3) bekezdések, 68. § (2), (3) és (5) bekezdések, 72. § (1) és (3) bekezdések.

c. Vannak azonban az előző két formához nem hasonló, egészen "egyedi" megoldások is a pontok, mint szerkezeti egységek jelölésére:



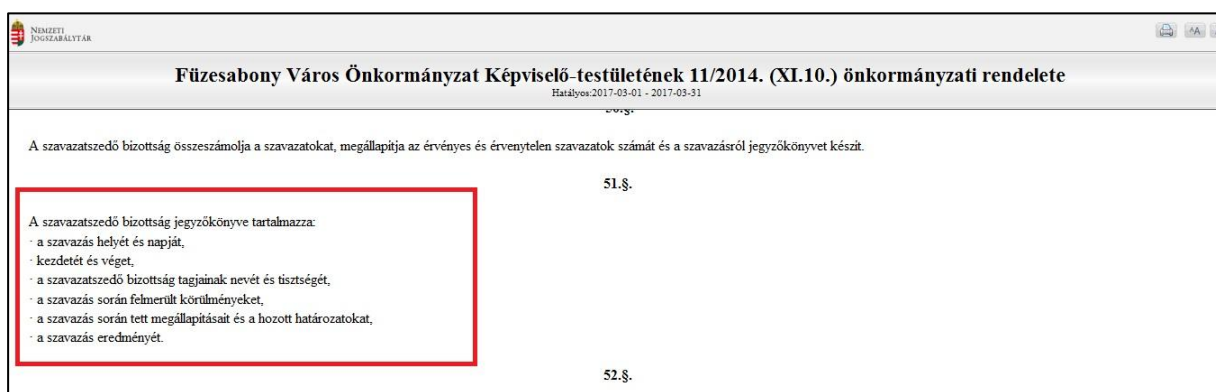
Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg5ed6dr5eo2dt7ee0em9cj2by9bx2bx1cf8bw1cc6p> (letöltés ideje: 2017. 03. 02.) (25. § (5) bekezdés)



Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg5ed6dr5eo2dt7ee0em9cj2by9bx2bx1cf8bw1cc6p> (letöltés ideje: 2017. 03. 02.) (30. §)



Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg5ed6dr5eo2dt7ee0em9cj2by9bx2bx1cf8bw1cc6p> (letöltés ideje: 2017. 03. 02.) (51. §)



Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg5ed6dr5eo2dt7ee0em9cj2by9bx2bx1cf8bw1cc6p> (letöltés ideje: 2017. 03. 02.) (59. § (2) bekezdés)

Füzesabony Város Önkormányzat Képviselő-testületének 11/2014. (XI.10.) önkormányzati rendelete
Hatályos:2017-03-01 - 2017-03-31
61.§
/1/ A képviselő-testület a polgármesternek vagy bármely önkormányzati képviselőnek a javaslatára az önkormányzati képviselők közül, minősített többséggel tanácsnokokat választhat. A tanácsnok felügyeli a képviselő-testület által meghatározott önkormányzati feladatkörök ellátását.
/2/ A képviselő-testület az /1/ bekezdésben foglaltak szerint • mezőgazdasági ügyekért felelős • kulturális ügyekért felelős tanácsnokot választhat.
/3/ A mezőgazdasági tanácsnok a település mezőgazdasági ügyeivel kapcsolatos szakmai döntéslökészítő, koordináló és egyeztető feladatokat lát el. A mezőgazdasági tanácsnok ellátja továbbá a képviselő-testület által rábízott feladatköröket.

Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg5ed6dr5eo2dt7ee0em9cj2by9bx2bx1cf8bw1cc6p> (letöltés ideje:2017. 03. 02.) (61. § (2) bekezdés)

NEMZETI
JOGSZABÁLYTÁR

Füzesabony Város Önkormányzat Képviselő-testületének 11/2014. (XI.10.) önkormányzati rendelete

Hatályos:2017-03-01 - 2017-03-31

a) képviselőhöz méltó magatartást tanúsítani, a képviselő-testület és szervei tekintélyét, jó hírét megőrizni.
b) a tudomására jutott állami, szolgálati, üzleti, valamint magán titkot megőrizni.

XIII. FEJEZET

POLGÁRMESTERI HIVATAL

73.§.

/1/ Az önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester és a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármestert hivatalt hoz létre. A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában.

/2/ A hivatal a nemzetiségi önkormányzat munkájához az alábbi segítséget nyújtja:
- meghívók, előterjesztések készítésének adminisztrációs feladatai,
- az ülésekről jegyzőkönyv készítése és ehhez kapcsolódó egyéb adminisztrációs feladat,
- jogszabályok hozzáférési lehetőségének biztosítása,
- nemzetiségi önkormányzat üléseire helyiség biztosítása

/3/ ^[1] A hivatal köztisztviselői számára a Községi Tisztviselők Napja, július 1-je, munkaszüneti nap.

XIV. FEJEZET

Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg5ed6dr5eo2dt7ee0em9cj2by9bx2bx1cf8bw1cc6p> (letöltés ideje:2017. 03. 02.) (73. § (2) bekezdés)

d. Olyan rész is található a rendeletben, ahol egy szakaszon belül háromféle módszerrel oldották meg a pontok jelölését. A 64. § az alábbiak szerint jelenik meg a rendszerben:

NEMZETI JOGSZABÁLYTÁR

<

Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg5ed6dr5eo2dt7ee0em9cj2by9bx2bx1cf8bw1cc6p> (letöltés ideje: 2017. 03. 02.)

e. Az IRM rendelet 44. § (4) bekezdése rendelkezik a bekezdés jelölésének formai követelményéről:

(4) A bekezdéseket szakaszonként újratekintve, egy-egy szakaszon belül pozitív egész számokból képzett, zárójelek közé foglalt arab számozással kell megjelölni.

Majd az IRM rendelet 1. számú melléklet 3.5. pontja egyértelműsíti pontosan milyen zárójeleket kíván egy jogszabály bekezdés szerkezeti egysége:

3.5. A bekezdés megjelölése

({ a bekezdés száma arab számmal })

Így Füzesabony város szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendelet bekezdés jelölései hibásak, melyet a lenti kép szemléltet, de ezen jelölési hibák a rendelet egésze alatt fent állnak.

Füzesabony Város Önkormányzat Képviselő-testületének 11/2014. (XI.10.) önkormányzati rendelete	
Hatályos: 2017-03-01 - 2017-03-31	
továbbiakban: Mőtv) 53. § (1) bekezdése alapján Füzesabony Város Önkormányzata képviselő-testületének Szervezeti és Mőködési Szabályzatát (a továbbiakban: SZMSZ) az alábbiakban állapítja meg.	
I. FEJEZET	
AZ ÖNKORMÁNYZAT ELNEVEZÉSE	
1.§.	
/1/ Az önkormányzat elnevezése: Füzesabony Város Önkormányzata /2/ Az önkormányzat székhelye: Füzesabony, Rákóczi út 48. /3/ Az önkormányzat mőködési területe: Füzesabony város közigazgatási területe /4/ Az önkormányzat hivatala: Füzesabonyi Közös Önkormányzati Hivatal	
AZ ÖNKORMÁNYZAT JELKÉPEI	
2.§.	

Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg5ed6dr5eo2dt7ee0em9cj2by9bx2bx1cf8bw1cc6p> (letöltés ideje: 2017. 03. 02.)

f. Szintén hibásak a rendelet 76. § bekezdés jelölései:



Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg5ed6dr5eo2dt7ee0em9cj2by9bx2bx1cf8bw1cc6p> (letöltés ideje: 2017. 03. 02.)

1.1.3 Logikai egység, szerkezeti egység

A vizsgált rendelet logikai – és szerkezeti egység szempontjából helytálló volt

1.1.4 Kihirdetés

A vizsgált rendelet a kihirdetésre vonatkozó szabályokat betartva került kihirdetésre.

1.2 Tartalmi elvárások

1.2.1 Ismétlésre vonatkozó tilalom

A vizsgált rendelet az ismétlésre vonatkozó tilalmakat mindvégig helyesen betartotta.

1.2.2 Hatálybaléptetés

A vizsgált rendelet tekintetében a hatálybaléptetésre vonatkozó előírások betartásra kerültek.

1.2.3 Tartalom egyértelműsége

A vizsgált rendelet a fenti szempontot a jogszabály alkotási követelményeket betartva tartalmazza.

1.2.4 Felkészülési idő

A vizsgált rendelet elegendő időt biztosított a kihirdetés után a hatálybaléptetésig a felkészülésre.

1.2.5 Felesleges/ betarthatatlan/ ellenőrizhetetlen szabályok

A vizsgált rendelet nem tartalmazott sem felesleges, sem betarthatatlan, sem pedig ellenőrizhetetlen szabályokat.

1.2.6 Visszaélésszerű(nek tűnő) jogalkotás

A vizsgált rendeletben nem található visszaélésszerű(nek tűnő) elem.

1.2.7 Indokolási kötelezettség formálissá válása

Ezen szempont tekintetében nem található hibás elem a vizsgált rendeletnél.

2. A szeszes ital közterületen történő fogyasztásának tilalmáról szóló Füzesabony Város Önkormányzat Képviselő-testületének 19/2016. (XI.18.) számú önkormányzati rendelet

2.1. Formai elvárások

2.1.1. Önkormányzati rendeletek jelölése

Az önkormányzati rendelet a jelölésre vonatkozó előírásoknak megfelelő jelölést kapta:
*Füzesabony Város Önkormányzat Képviselő-testületének 19/2016. (XI.18.) önkormányzati rendelete a szeszes ital közterületen történő fogyasztásának tilalmáról*⁵

2.1.2. Formai tagolás

a. A rendeleteket - csakúgy, mint a jogszabályokat - az áttekinthetőség érdekében szerkezeti egységekre kell tagolni, ami a rendeletek összetettségének függvényében, az IRM rendelet értelmében a következők lehetnek: alpont, pont, bekezdés, szakasz, alcím, fejezet, rész és könyv⁶. Az IRM rendelet második részének negyedik fejezete részletesen rendelkezik az egyes szerkezeti egységről, azok használatának indokáról, szükségéről, illetve az azokhoz kapcsolódó jelölésekről.

b. Az IRM rendelet 48. § (1) bekezdése a következők szerint rendelkezik a pont, mint szerkezeti egység jelöléséről: „A pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „)” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetők meg.” Az elvártakkal ellentétben Füzesabony város közösségi együttélés szabályairól szóló rendeletben a pont szerkezeti egység a 2.§-ban helytelen jelölést kapott.⁷

2.1.3 Logikai egység, szerkezeti egység

A vizsgált rendelet logikai – és szerkezeti egység szempontjából helytálló volt.

2.1.4 Kihirdetés

A vizsgált rendelet a kihirdetésre vonatkozó szabályokat betartva került kihirdetésre.

⁵ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg7ed0dr1eo6dt3ee4em7cj8bx3cf2ca5ca6ce3bz6k> (letöltés ideje: 2017. 03. 02.)

⁶ A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 36. § (2) bekezdés

⁷ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg7ed0dr1eo6dt3ee4em7cj8bx3cf2ca5ca6ce3bz6k> (letöltés ideje: 2017. 03. 02.)
2017/1.

2.2. Tartalmi elvárások

2.2.1 Ismétlésre vonatkozó tilalom

A vizsgált rendelet az ismételésre vonatkozó tilalmakat mindvégig helyesen betartotta.

2.2.2 Hatálybaléptetés

A vizsgált rendelet tekintetében a hatálybaléptetésre vonatkozó előírások betartásra kerültek.

2.2.3 Tartalom egyértelműsége

A vizsgált rendelet a fenti szempontot a jogszabály alkotási követelményeket betartva tartalmazza.

2.2.4 Felkészülési idő

A vizsgált rendelet elegendő időt biztosított a kihirdetés után a hatálybaléptetésig a felkészülésre.

2.2.5 Felesleges/ betarthatatlan/ ellenőrizhetetlen szabályok

A vizsgált rendelet nem tartalmazott sem felesleges, sem betarthatatlan, sem pedig ellenőrizhetetlen szabályokat.

2.2.6 Visszaélésszerű(nek tűnő) jogalkotás

A vizsgált rendeletben nem található visszaélésszerű(nek tűnő) elem.

2.2.7 Indokolási kötelezettség formálissá válása

Ezen szempont tekintetében nem található hibás elem a vizsgált rendeletnél.

3. Helyi népszavazás, népi kezdeményezésről szóló rendelet

2017. 03. 02-án a Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán, az njt.hu-n Füzesabony város vonatkozásában nem volt fellelhető a helyi népszavazás, népi kezdeményezés szabályairól szóló rendelet:

Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek (letöltés ideje: 2017. 03. 02)

III. EGER

1. Eger Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Szervezeti és Működési szabályzatáról szóló Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 54/2014. (XII.20.) számú önkormányzati rendelet

1.1 Formai elvárások

1.1.1 Az önkormányzati rendeletek jelölése

Az önkormányzati rendelet a jelölése hiányos, ugyanis a rendelet sorszáma után hiányzik a „” jel⁸:

Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg0ed5dr0eo3dt2ee5em0cj7bx0ce5cd4bx5cf6bz3k> (letöltés ideje: 2017. 03. 02.)

⁸ Lásd: 1. sz. melléklet
2017/1.

1.1.2 Formai tagolás

a. Eger megyei jogú város szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendelet 2. § a három darab első bekezdést tartalmaz:

2. §

A Hivatal jogállása

<>(1) A Hivatal Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének szerve, amely 1990. szeptember 30-án, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény alapján, jogszabály erejénél fogva jött létre. A Hivatal a Magyar Allamkincstár által vezetett közhiteles törzskönyvi nyilvántartásban a 379843 törzskönyvi nyilvántartási számon szerepel.

<>(1) A Polgármesteri Hivatal jogi személyiséggel rendelkező önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv. A Heves Megyei Regionális Hulladékgazdálkodási Társulás, az Egri Kistérség Többcélú Társulás, valamint a nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodási feladatait a Polgármesteri Hivatal látja el.

<>(1) A Hivatal irányító szerve: Eger Megyei Jogú Város Közgyűlése⁹.

b. Eger megyei jogú város szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendelet három darab első fejezetet is tartalmaz. Az első az 1.§ előtt található, míg a második a 4.§ előtt, a harmadik pedig a 26. § előtt.

c. Az IRM rendelet 44. § (4) bekezdése rendelkezik a bekezdés jelölésének formai követelményéről:

(4) A bekezdéseket szakaszonként újratekintve, egy-egy szakaszon belül pozitív egész számokból képzett, zárójelek közé foglalt arab számozással kell megjelölni.

Majd az IRM rendelet 1. számú melléklet 3.5. pontja egyértelműsíti pontosan milyen zárójeleket kíván egy jogszabály bekezdés szerkezeti egysége:

3.5. A bekezdés megjelölése

({ a bekezdés száma arab számmal })

Ennek ellenére Eger megyei jogú város 4.§ -nak (1) bekezdése egy kis „rásegítést” is kapott, amikor kétféle számformátummal is megjelölték annak egyes sorszáma:

⁹ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg0ed5dr0eo3dt2ee5cm0cj7bx0ce5cd4bx5cf6bz3k> (letöltés ideje: 2017. 03. 02.)
2017/1.

Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch9eg0ed5dr0eo3dt2ee5em0cj7bx0ce5cd4bx5cf6bz3k> (letöltés ideje: 2017. 03. 02.)

d. Eger megyei jogú város szervezeti és működési szabályzatában az alábbi helyeken szintén helytelen jelölést alkalmaztak a bekezdések jelölésénél: 5. §, 6. §, 7. §, 8.§ 9.§, 10. §, 11.§, 12. §, 15.§, 19. §, 20. § (1), 21. § (1), 22. § (1) bekezdésében, 24. §, 25. §, 26. szakaszában.¹⁰

e. Az IRM rendelet 48. § (1) bekezdése a következők szerint rendelkezik a pont, mint szerkezeti egység jelöléséről: „A pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „)” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetők meg”. Ennek ellenére a rendelet 12. § (2) bekezdésének, 16. § (2) bekezdésének, 18. § (1) bekezdésének, 20. § (1) bekezdésének, 21. § (1) bekezdésének, 22. § (1) bekezdésének pontjai helytelenül lettek jelölve¹¹

f. Eger megyei jogú város szervezeti és működési szabályzatából hiányzik a 23. §¹²

1.1.3 Logikai egység, szerkezeti egység

A vizsgált rendelet logikai – és szerkezeti egység szempontjából helytálló volt

1.1.4 Kihirdetés

A vizsgált rendelet a kihirdetésre vonatkozó szabályokat betartva került kihirdetésre.

1.2 Tartalmi elvárások

1.2.1 Ismétlésre vonatkozó tilalom

A vizsgált rendelet az ismétlésre vonatkozó tilalmakat mindvégig helyesen betartotta.

1.2.2 Hatálybaléptetés

A vizsgált rendelet tekintetében a hatálybaléptetésre vonatkozó előírások betartásra kerültek.

1.2.3 Tartalom egyértelműsége

A vizsgált rendelet a fenti szempontot a jogszabály alkotási követelményeket betartva tartalmazták.

1.2.4 Felkészülési idő

A vizsgált rendelet elegendő időt biztosított a kihirdetés után a hatálybaléptetésig a felkészülésre.

1.2.5 Felesleges/ betarthatatlan/ ellenőrizhetetlen szabályok

A vizsgált rendelet nem tartalmazott sem felesleges, sem betarthatatlan, sem pedig ellenőrizhetetlen szabályokat.

¹⁰ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch9eg0ed5dr0eo3dt2ee5em0cj7bx0ce5cd4bx5cf6bz3k> (letöltés ideje: 2017. 03. 02.)

¹¹ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch9eg0ed5dr0eo3dt2ee5em0cj7bx0ce5cd4bx5cf6bz3k> (letöltés ideje: 2017. 03. 02.)

¹² Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch9eg0ed5dr0eo3dt2ee5em0cj7bx0ce5cd4bx5cf6bz3k> (letöltés ideje: 2017. 03. 02.)
2017/1.

1.2.6 Visszaélésszerű(nek tűnő) jogalkotás

A vizsgált rendeletben nem található visszaélésszerű(nek tűnő) elem.

1.2.7 Indokolási kötelezettség formálissá válása

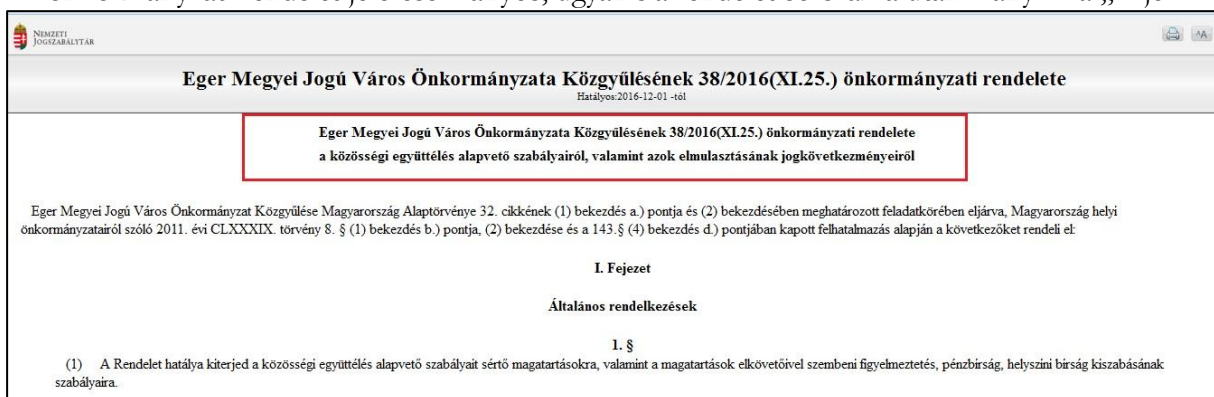
Ezen szempont tekintetében nem található hibás elem a vizsgált rendeletnél.

2. A közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint azok elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 38/2016. (XI.25.) számú önkormányzati rendelete

2.1 Formai elvárások

2.1.1 Önkormányzati rendeletek jelölése

Az önkormányzati rendelet jelölése hiányos, ugyanis a rendelet sorszáma után hiányzik a „” jel:



Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg0ed5dr6eo7dt8ee5em6cj1by2bw7ca0cf1bw2by7n> (letöltés ideje: 2017. 03. 02.)

2.1.2 Formai tagolás

a. A rendeleteket - csakúgy, mint a jogszabályokat - az áttekinthetőség érdekében szerkezeti egységekre kell tagolni, ami a rendeletek összetettségének függvényében, az IRM rendelet értelmében a következők lehetnek: alpont, pont, bekezdés, szakasz, alcím, fejezet, rész és könyv¹³. Az IRM rendelet második részének negyedik fejezete részletesen rendelkezik az egyes szerkezeti egységről, azok használatának indokáról, szükségéről, illetve az azokhoz kapcsolódó jelölésekről.

b. Az alábbi helyeken nem az IRM rendelet 48. § (1) bekezdés szerinti jelölések szerepelnek a pontok, mint szerkezeti egységeknél: 2.§ (1) bekezdés, 4. § (1) bekezdés, 6. § (1) bekezdés, 7. § (1) bekezdés, 8. § (1) bekezdés, 9. § (1) bekezdés, 10. § (1) bekezdés, 12. § (1) bekezdés, 13. § (1) bekezdés, 15. § (1) bekezdés, 17. § (5) és (6) bekezdés¹⁴.

c. Az alábbi helyeken nem az IRM rendelet 44. § (4) bekezdés szerinti jelölések szerepelnek a bekezdések, mint szerkezeti egységeknél: 3. §, 6. §, 8. §, 9. §, 10. §, 13. §¹⁵.

¹³ A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 36. § (2) bekezdés

¹⁴ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg0ed5dr6eo7dt8ee5em6cj1by2bw7ca0cf1bw2by7n> (letöltés 2017. 03. 02.)

¹⁵ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg0ed5dr6eo7dt8ee5em6cj1by2bw7ca0cf1bw2by7n> (letöltés 2017. 03. 02.)
2017/1.

2.1.3 Logikai egység, szerkezeti egység

- a. Eger megyei jogú város közösségi együttélés szabályaira vonatkozó rendelet esetében hiányzik a 11. §, mivel a 10. § -t egyből a 12. § követi¹⁶
- b. Eger megyei jogú város közösségi együttélés szabályaira vonatkozó rendeletnél hiányoznak a záró rendelkezések, amiben többek között hatályba léptetik a rendeletet¹⁷.

2.1.4 Kihirdetés

A vizsgált rendelet a kihirdetésre vonatkozó szabályokat betartva került kihirdetésre.

2.2 Tartalmi elvárások

2.2.1 Ismétlésre vonatkozó tilalom

A vizsgált rendelet az ismételésre vonatkozó tilalmakat mindvégig helyesen betartotta.

2.2.2 Hatálybaléptetés

A vizsgált rendelet nem tartalmaz a hatálybaléptetésre vonatkozó rendelkezést, amely jogalkotási hibának minősül.

2.2.3 Tartalom egyértelműsége

A vizsgált rendelet a fenti szempontot a jogszabály alkotási követelményeket betartva tartalmazák.

2.2.4 Felkészülési idő

Mivel a rendelet nem tartalmaz a hatálybaléptetésre vonatkozóan információt¹⁸, így csak a rendelet jelölésében meglévő november 25-i kihirdetési dátum ismeretes, ennél fogva pedig nem tudható a két dátum között vajon mennyi idő telt el.

2.2.5 Felesleges/ betarthatatlan/ ellenőrizhetetlen szabályok

A vizsgált rendelet nem tartalmazott sem felesleges, sem betarthatatlan, sem pedig ellenőrizhetetlen szabályokat.

2.2.6 Visszaélésszerű(nek tűnő) jogalkotás

A vizsgált rendeletben nem található visszaélésszerű(nek tűnő) elem.

¹⁶ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch9eg0ed5dr6eo7dt8ee5em6cj1by2bw7ca0cf1bw2by7n> (letöltés 2017. 03 02.)

¹⁷ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch9eg0ed5dr6eo7dt8ee5em6cj1by2bw7ca0cf1bw2by7n> (letöltés 2017. 03 02.)

¹⁸ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch9eg0ed5dr6eo7dt8ee5em6cj1by2bw7ca0cf1bw2by7n> (letöltés 2017. 03 02.)
2017/1.

2.2.7 Indokolási kötelezettség formálissá válása

Ezen szempont tekintetében nem található hibás elem a vizsgált rendeletnél.

3. Helyi népszavazás, népi kezdeményezésről szóló rendelet

2017. 03. 04-én a Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán, az njt.hu-n Eger megyei jogú város vonatkozásában nem volt fellelhető a helyi népszavazás, népi kezdeményezés szabályairól szóló rendelet:

The screenshot shows the search interface of the Nemzeti Jogszabálytár (National Legal Database). The top navigation bar includes 'KERESÉS' (Search), 'ÖNKORMÁNYZATI RENDELETÉK' (Local Government Decrees), and 'NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK' (International Agreements). The main search area is titled 'KERESÉS ÖSSZEÁLLÍTÁSA' (Search Configuration) and contains the following fields:

- Megye: Heves (dropdown menu)
- Hely: EGER (dropdown menu)
- Évszám: (text input)
- Sorszám: (text input)
- Témakör: A5 - Helyi népszavazás, népi kezdeményezés (dropdown menu)
- Szavak: (text input)

Below the search fields are two buttons: 'Törlés' (Clear) and 'Keresés' (Search). To the right of the search area, there is a text block titled 'A Nemzeti Jogszabálytár Önkormányzati Rendeletéről' (About the National Legal Database Local Government Decrees) which provides information about the database's structure and the legal status of the decrees.

At the bottom left, there is a section titled 'JELÖLÉSEK' (Markers) with four icons and their corresponding meanings:

- Hatályos (Valid) - green checkmark
- Hatályon kívül helyezett (Rescinded) - red X
- Még nem hatályos (Not yet valid) - blue clock
- Adott napon hatályos (Valid on a specific date) - green calendar

Below the markers is a section titled 'KERESÉS EREDMÉNYE' (Search Results).

Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek (letöltés ideje: 2017. 03. 04.)

JÁSZ-NAGYKUN-SZOLNOK MEGYE

IV. CSERKESZŐLŐ

1. A szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelet

2017. 03. 04-én a Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán, az njt.hu-n Cserkeszlő község vonatkozásában nem volt fellelhető a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelet:

Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek (letöltés ideje: 2017. 03. 04.)

2. A közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló Cserkeszlő Község Önkormányzata 18/2013. (IX.11.) számú önkormányzati rendelet

2.1 Formai elvárások

2.1.1 Önkormányzati rendeletek jelölése

Az önkormányzati rendelet a jelölésre vonatkozó előírásoknak¹⁹ megfelelő jelölést kapta: *Cserkeszlő Község Önkormányzata 18/2013. (IX.11.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről*²⁰

2.1.2 Formai tagolás

a. A rendeleteket - csakúgy, mint a jogszabályokat - az áttekinthetőség érdekében szerkezeti egységekre kell tagolni, ami a rendeletek összetettségének függvényében, az IRM rendelet értelmében a következők lehetnek: alpont, pont, bekezdés, szakasz, alcím, fejezet, rész és könyv.²¹ Az IRM rendelet második részének negyedik fejezete részletesen rendelkezik az egyes szerkezeti egységről, azok használatának indokáról, szükségéről, illetve az azokhoz kapcsolódó jelölésekről.

b. Az IRM rendelet 40. § (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik a fejezet, mint szerkezeti egység jelölésével szemben támasztott követelményekről:

„40. §

(2) A fejezetet megjelölése - az alábbi sorrendben -

- a fejezetnek a pozitív egész számokból képzett sorszámát római számmal,
- a szerkezeti egység típusának megnevezését nagy kezdőbetűvel és
- a fejezet címét nagy kezdőbetűvel.”

A fentiek értelmében a rendelet fejezeteinek jelöléséből hiányzik „a szerkezeti egység típusának megnevezése nagy kezdőbetűvel”.

¹⁹ lásd: 1. sz. melléklet

²⁰ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch0eg1ed8dr7eo8dt1ee6em5cj4by7ca0by5cf6cb7j> (letöltés ideje: 2017. 03. 04.)

²¹ A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 36. § (2) bekezdés 2017/1.

c. Az IRM rendelet 44. § (4) bekezdése rendelkezik a bekezdés jelölésének formai követelményéről:

(4) A bekezdéseket szakaszonként újratekintve, egy-egy szakaszon belül pozitív egész számokból képzett, zárójelek közé foglalt arab számmal kell megjelölni.

Majd az IRM rendelet 1. számú melléklet 3.5. pontja egyértelműsíti pontosan milyen zárójeleket kíván egy jogszabály bekezdés szerkezeti egysége:

*3.5. A bekezdés megjelölése
(a bekezdés száma arab számmal)*

A rendelet 5. § bekezdés jelölései nem a fenti előírásnak megfelelőek²²

d. A rendelet I. Fejezete az Általános rendelkezésekről szól. Látható, hogy ez a fejezet további alcímekre tagolódik, amelyek a következők: A rendelet hatálya, A közösségi együttélés szabályaival ellentétes magatartások, A közösségi együttélés szabályai. Ezen szerkezeti egységek azonban nem kaptak jelölést, csak a szerkezeti egységek címét olvashatjuk²³. Az IRM rendelet 41. § (3) bekezdése értelmében a címek előtt „az alcímnek a pozitív egész számokból képzett arab számmal jelölt sorszámát” is fel kellett volna tüntetni”.

2.1.3 Logikai egység, szerkezeti egység

A vizsgált rendelet logikai – és szerkezeti egység szempontjából helytálló volt

2.2 Tartalmi elvárások

2.2.1 Ismételésre vonatkozó tilalom

A vizsgált rendelet az ismételésre vonatkozó tilalmakat mindvégig helyesen betartotta.

2.2.2 Hatálybaléptetés

A vizsgált rendelet tekintetében a hatálybaléptetésre vonatkozó előírások betartásra kerültek.

2.2.3 Tartalom egyértelműsége

A vizsgált rendelet a fenti szempontot a jogszabály alkotási követelményeket betartva tartalmazza.

2.2.4 Felkészülési idő

A vizsgált rendelet elegendő időt biztosított a kihirdetés után a hatálybaléptetésig a felkészülésre.

2.2.5 Felesleges/ betarthatatlan/ ellenőrizhetetlen szabályok

A rendelet 5. § (23) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„5.§.

A közösségi együttélés szabályaival ellentétes magatartást tanúsít az,

²² Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch0eg1ed8dr7eo8dt1ee6em5cj4by7ca0by5cf6cb7j> (letöltés ideje: 2017. 03. 04.)

²³ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch0eg1ed8dr7eo8dt1ee6em5cj4by7ca0by5cf6cb7j> (letöltés ideje: 2017. 03. 04.)
2017/1.

/23/ aki a Rendelet 10.§. és 10/a.§-ában lévő állattartás szabályait megsérti.²⁴

2017. 03. 04.-én a Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán, az njt.hu-n fent lévő rendelet azonban nem tartalmazott 10. §, mivel az utolsó szerkezeti egység a 9. § (2) bekezdés volt. Így azonban nem egyértelmű, a rendelet pontosan milyen állattartási szabályok megsértését szankcionálja.

2.2.6 Visszaélésszerű(nek tűnő) jogalkotás

A vizsgált rendeletben nem található visszaélésszerű(nek tűnő) elem.

2.2.7 Indokolási kötelezettség formálissá válása

Ezen szempont tekintetében nem található hibás elem a vizsgált rendeletnél.

3. A helyi népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelet

2017. 03. 04.-én a Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán, az njt.hu-n Cserkeszlő község vonatkozásában nem volt fellelhető a helyi népszavazás, népi kezdeményezés szabályairól szóló rendelet:

Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek (letöltés ideje: 2017. 03. 04.)

V. TÜRKEVE

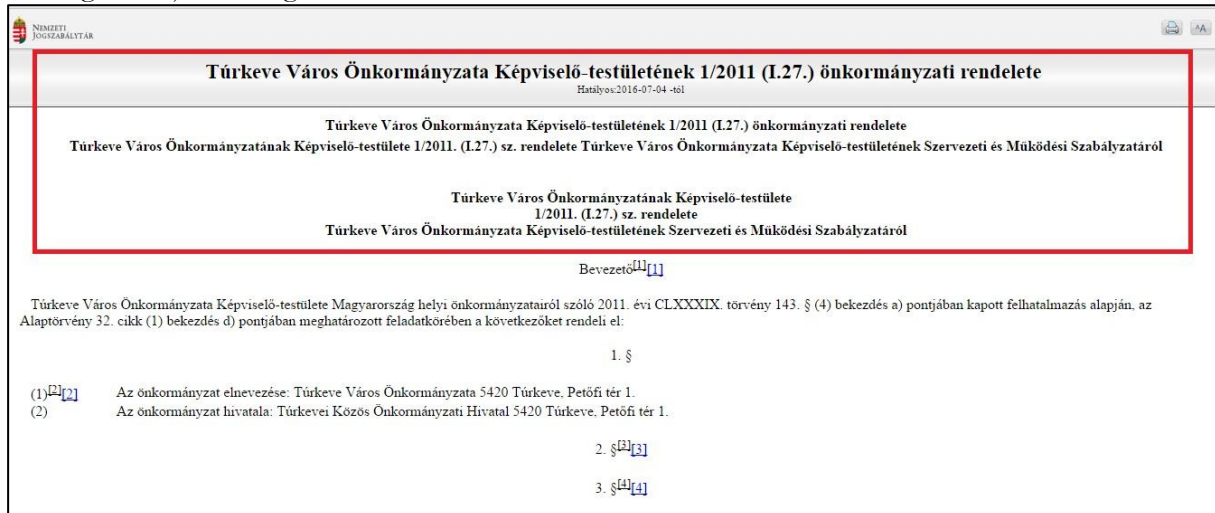
1. Túrkeve Város Önkormányzata Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Túrkeve Város Önkormányzatának Képviselő-testülete 1/2011. (I.27.) számú rendelete

1.1 Formai elvárások

1.1.1 Önkormányzati rendeletek jelölése

²⁴ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch0eg1ed8dr7eo8dt1ee6em5cj4by7ca0by5cf6cb7j> (letöltés ideje: 2017. 03. 04.)
 2017/1.

Türkeve város szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletnél a Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán, az njt.hu-n fent lévő formátumban az önkormányzati rendelet jelölése többször szerepel a rendelet elején, mint az a vizsgált többi települési önkormányzat rendeleténél tapasztalható. Ez önmagában nem lenne problémás, azonban a rendelet jelölése nem mindegyik esetben megfelelő. A rendelet sorszáma négyszer szerepel a rendelet elején, ebből az első kettőnél hiányzik a „” jel a sorszám után. Továbbá a középső címnél duplán szerepel az önkormányzati rendelet megalkotójának megnevezése és a rendelet sorszáma:



Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg1ed6dr7eo8dt7ee8em7cj2bx9cd2ce3cd0cc7cd8c> (letöltés ideje: 2017. 03. 05.)

1.1.2 Formai tagolás

a. A rendeleteket - csakúgy, mint a jogszabályokat - az áttekinthetőség érdekében szerkezeti egységekre kell tagolni, ami a rendeletek összetettségének függvényében, az IRM rendelet értelmében a következők lehetnek: alpont, pont, bekezdés, szakasz, alcím, fejezet, rész és könyv²⁵ Az IRM rendelet második részének negyedik fejezete részletesen rendelkezik az egyes szerkezeti egységről, azok használatának indokáról, szükségéről, illetve az azokhoz kapcsolódó jelölésekről.

b. Az IRM rendelet 48. § (1) bekezdése a következők szerint rendelkezik a pont, mint szerkezeti egység jelöléséről: „A pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámmal jelölhetők meg.”

Ezzel ellentétben a rendelet 23. § (3) bekezdése az alábbi helytelen jelölést kapta:

„A képviselő-testület a következő bizottságokat hozza létre:

- a. Pénzügyi és ellenőrzési bizottság (5 fő)
- (3)[43] b. Ügyrendi bizottság (3 fő)
- c. Egészségügyi és szociális bizottság (5 fő)
- d. Városfejlesztési, kulturális, oktatási és sport bizottság (5 fő)²⁶

²⁵ A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 36. § (2) bekezdés

²⁶ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg1ed6dr7eo8dt7ee8em7cj2bx9cd2ce3cd0cc7cd8c> (letöltés ideje: 2017. 03. 05.) (megegyezésként ismételt: 2017. 03. 09.)
 2017/1.

NEMZETI JOGSZABÁLYTÁR	
Túrkeve Város Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2011 (I.27.) önkormányzati rendelete	
Hatályon: 2016-07-04 -tól	
23. § A bizottságok létrehozása	
(1)	A képviselő-testület döntéseinek előkészítésére, ill. a döntések végrehajtásának szervezésére és ellenőrzésére állandó vagy ideiglenes (ad hoc) bizottságokat hoz létre.
(2)	Az állandó bizottságok tagjainak száma 3 és 5 fő. Ötös bizottságokban a képviselő tagok száma három fő. A három fős bizottságokban a képviselő tagok száma 2 fő. A képviselő-testület a következő bizottságokat hozza létre:
(3)[43]	a. Pénzügyi és ellenőrzési bizottság (5 fő) b. Ügyrendi bizottság (3 fő) c. Egészségügyi és szociális bizottság (5 fő) d. Városfejlesztési, kulturális, oktatási és sport bizottság (5 fő)
(4)	Egy képviselő legfeljebb két állandó bizottságnak lehet tagja.
24. § A bizottsági működés főbb szabályai	

Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch6eg1ed6dr7eo8dt7ee8em7cj2bx9cd2ce3cd0cc7cd8c> (letöltés: 2017. 03. 05.)

1.1.3 Logikai egység, szerkezeti egység

Az IRM rendelet V. Fejezete a jogszabály szerkezeti egységeiről rendelkezik. Túrkeve város szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendelet esetében ugyan látunk címeket, amelyek tagolják a rendeletet, de a címek mellett nem került feltüntetésre, hogy az alcímként vagy fejezetként szerepel²⁷.

1.1.4 Kihirdetés

A vizsgált rendelet a kihirdetésre vonatkozó szabályokat betartva került kihirdetésre

1.2 Tartalmi elvárások

1.2.1 Ismétlésre vonatkozó tilalom

A vizsgált rendelet az ismétlésre vonatkozó tilalmakat mindvégig helyesen betartotta.

1.2.2 Hatálybaléptetés

A vizsgált rendelet tekintetében a hatálybaléptetésre vonatkozó előírások betartásra kerültek.

1.2.3 Tartalom egyértelműsége

A vizsgált rendelet a fenti szempontot a jogszabály alkotási követelményeket betartva tartalmazák.

1.2.4 Felkészülési idő

A vizsgált rendelet elegendő időt biztosított a kihirdetés után a hatálybaléptetésig a felkészülésre.

1.2.5 Felesleges/ betarthatatlan/ ellenőrizhetetlen szabályok

A vizsgált rendelet nem tartalmazott sem felesleges, sem betarthatatlan, sem pedig ellenőrizhetetlen szabályokat.

²⁷ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch6eg1ed6dr7eo8dt7ee8em7cj2bx9cd2ce3cd0cc7cd8c> (letöltés ideje: 2017. 03. 05.)
2017/1.

1.2.6 Visszaélésszerű(nek tűnő) jogalkotás

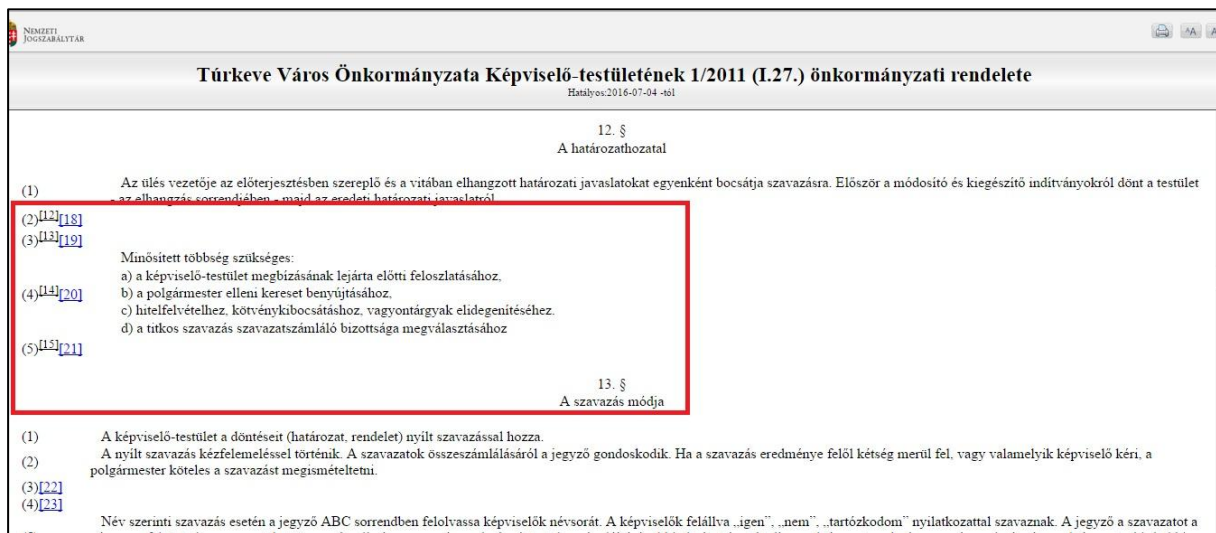
A vizsgált rendeletben nem található visszaélésszerű(nek tűnő) elem.

1.2.7 Indokolási kötelezettség formálissá válása

Ezen szempont tekintetében nem található hibás elem a vizsgált rendeletnél.

1.3 A Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalával, az njt.-hu-val kapcsolatos problémák

Sajnos sok esetben tapasztalható²⁸, hogy Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán szereplő rendeletek szerkezeti egységei „elcsúsznak” egymáshoz képest, ami azt eredményezi, hogy nem egyértelműen eldönthető egy-egy részcsoport, pontosan melyik magasabb szerkezeti egységhez sorolandó. Ez a helyzet áll fent a rendelet 12. §-ban is:



Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg1ed6dr7eo8dt7ee8em7cj2bx9cd2ce3cd0cc7cd8c> (letöltés ideje: 2017. 03. 05.)

Szintén ez a probléma érhető tetten a 13. §, 19. §, 21. § és 25. § szakaszában.

2. Közösségi együttélés szabályairól szóló rendelet

2017. 03. 05-én a Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán, az njt.hu-n Túrkeve város vonatkozásában nem volt fellelhető a közösségi együttélés szabályairól szóló rendelet:

²⁸ Az írás előzménye a Kodifikáció című lap 2016/ 2. számában megjelent Juhász Viktória: Jogalkotási elvárások érvényesülésének vizsgálata Böhönye, Fertőrákos, Boldva és Ópusztaszer községek egyes rendeletei vonatkozásában című publikáció. 2017/1.

KERESÉS ÖSSZEÁLLÍTÁSA

Megye: Jász-Nagykun-Szolnok

Hely: TÜRKEVE

Évszám: Sorszám:

pl. 1998, 2009 pl. 102

Témakör: 00 - Közösségi együttélés szabályai

Szavak:

csak a rendelet címében keres

Törölés Keresés

A Nemzeti Jogszabálytár Önkormányzati Rendeletéről

A Nemzeti Jogszabálytár sz. 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. §-a alapján a Nemzeti Jogszabálytár internetes felületén közzé kell tenni a még hatályba nem lépett önkormányzati rendeletek 2013. június 30. után kihirdetett szövegét. Egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni továbbá valamennyi, 2013. június 30. után kihirdetett, és a lekérdezés napján hatályos rendeletet, illetve ezek megelőző és következő egy-egy időállapotát.

JELÖLÉSEK

- Hatályos
- Hatályon kívül helyezett
- Még nem hatályos
- Adott napon hatályos
- Módosulni fog
- Időállapotok

KERESÉS EREDMÉNYE

Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek (letöltés ideje: 2017. 03. 05.)

3. Helyi népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelet

2017. 03. 05-én a Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán, az njt.hu-n Túrkeve város vonatkozásában nem volt fellelhető a helyi népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelet:

KERESÉS ÖSSZEÁLLÍTÁSA

Megye: Jász-Nagykun-Szolnok

Hely: TÜRKEVE

Évszám: Sorszám:

pl. 1998, 2009 pl. 102

Témakör: A5 - Helyi népszavazás, népi kezdeményezés

Szavak:

csak a rendelet címében keres

Törölés Keresés

A Nemzeti Jogszabálytár Önkormányzati Rendeletéről

A Nemzeti Jogszabálytár sz. 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. §-a alapján a Nemzeti Jogszabálytár internetes felületén közzé kell tenni a még hatályba nem lépett önkormányzati rendeletek 2013. június 30. után kihirdetett szövegét. Egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni továbbá valamennyi, 2013. június 30. után kihirdetett, és a lekérdezés napján hatályos rendeletet, illetve ezek megelőző és következő egy-egy időállapotát.

JELÖLÉSEK

- Hatályos
- Hatályon kívül helyezett
- Még nem hatályos
- Adott napon hatályos

KERESÉS EREDMÉNYE

Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek (letöltés ideje: 2017. 03. 05.)

VI. SZOLNOK

1. Szolnok Megyei Jogú Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Szolnok Megyei Jogú Város Közgyűlése 7/2014. (II.28.) számú önkormányzati rendelete

1.1 Formai elvárások

1.1.1 Önkormányzati rendeletek jelölése

Az önkormányzati rendelet a jelölésre vonatkozó előírásoknak megfelelő²⁹ jelölést kapta:
Szolnok Megyei Jogú Város Közgyűlése 7/2014. (II.28.) önkormányzati rendelete
*Szolnok Megyei Jogú Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról*³⁰

1.1.2 Formai tagolás

a. A rendeleteket - csakúgy, mint a jogszabályokat - az áttekinthetőség érdekében szerkezeti egységekre kell tagolni, ami a rendeletek összetettségének függvényében, az IRM rendelet értelmében a következők lehetnek: alpont, pont, bekezdés, szakasz, alcím, fejezet, rész és könyv³¹. Az IRM rendelet második részének negyedik fejezete részletesen rendelkezik az egyes szerkezeti egységről, azok használatának indokáról, szükségéről, illetve az azokhoz kapcsolódó jelölésekről.

b. Az IRM rendelet 48. § (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy a pontot, mint a jogszabály egyik szerkezeti egységét kétféleképpen lehessen jelölni: vagy a latin ábécé kisbetűivel és a „)” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal. Látható, hogy a kétféle jelölés közül a rendelet alkotóra bízta, melyiket kívánja használni, egy megkötéssel: „Több mint tizenöt elemű felsorolást csak pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal lehet megjelölni.”³² A rendelet 8.§ (1) bekezdésében huszonnégy darab pont, mint szerkezeti egység került felsorolásra a latin ábécé kisbetűivel és a „)” jellel³³. Az IRM rendelet 48. § (2) bekezdésének megkötése miatt azonban ez a megjelölés nem helytálló.

c. Nem az IRM rendelet által meghatározott szerkezeti egység jelöléseknek megfelelő a rendelet 29. § (4) bekezdése:

	Szolnok Megyei Jogú Város Közgyűlése 7/2014. (II.28.) önkormányzati rendelete Hatályos: 2016-07-01-től
(4) A kérdést feltevő a benyújtott kérdés tartalmát a közgyűlésen maximum 3 percben ismertetheti. A kérdésre a kérdezőt vagy a válaszadásra kijelölt személyt a napirendi pontok tárgyalása előtt köteles válaszolni, legfeljebb 3 percben. A képviselő a választ követően egy alkalommal legfeljebb 1 percben reagálhat a válasza, az utolsó szó joga 1 percben a kérdezőt illeti meg. A határidők túllépésekor az ülés vezetője megvonhatja a szót. (5) Indokolt esetben a válaszadás az ülést követő 15 napon belül írásban is történhet. A választ a következő munkaterv szerinti ülésen ismertetni kell, amennyiben a kérdés feltevője, vagy a válaszadó kéri. (6) Személyes érintettség okán személyes megjegyzésre jogosult a képviselő. Személyes érintettségnek minősül, ha a kérdésben a képviselő neve elhangzik. Ha valamely kérdés pártot érint, személyes megjegyzésre a képviselőcsoport vezetője, képviselőcsoport hiányában a párt által jelölt képviselő jogosult. A személyes megjegyzés időtartama a 2 percet nem haladhatja meg. 29. § (1) Az interpellációk, kérdések és válaszok maximális időtartama a napirendi pontok tárgyalása előtt 60 perc. (2) A képviselő közgyűlésenként egy interpelláció vagy egy kérdés feltevésére jogosult. (3) Az (4) Az interpellációk, kérdések feltevésének sorrendje első körben, majd az ezt követő körökben: - Solnok Városi Baloldali önkormányzati képviselőcsoport képviselői - Jobbik Magyarországért Mozgalom képviselőcsoport képviselői - FIDESZ-KDNP képviselőcsoport képviselői - képviselőcsoportba nem tartozó képviselő (5) A benyújtott, de el nem hangzott interpellációk, kérdések a napirendi pontok tárgyalása után feltehetők.	
11. Az ülés jegyzőkönyve 30. § (1) A közgyűlés üléséről jegyzőkönyv készül. A jegyzőkönyv elkészítéséről a jegyző gondoskodik.	

Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg4ed5dr8eo3dt2ee9em2cj9bx0cd1cd0cf9cf6cc7f> (letöltés ideje: 2017. 03. 05.)

1.1.3 Logikai egység, szerkezeti egység

A vizsgált rendelet logikai – és szerkezeti egység szempontjából helytálló volt.

1.1.4 Kihirdetés

A vizsgált rendelet a kihirdetésre vonatkozó szabályokat betartva került kihirdetésre

²⁹ lásd: 1. sz. melléklet

³⁰ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg4ed5dr8eo3dt2ee9em2cj9bx0cd1cd0cf9cf6cc7f> (letöltés ideje: 2017. 03. 05.)

³¹ A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 36. § (2) bekezdés

³² A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 48. § (2) bekezdés

³³ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg4ed5dr8eo3dt2ee9em2cj9bx0cd1cd0cf9cf6cc7f> (letöltés ideje: 2017. 03. 05.)
2017/1.

1.2 Tartalmi elvárások

1.2.1 Ismétlésre vonatkozó tilalom

A vizsgált rendelet az ismételésre vonatkozó tilalmakat mindvégig helyesen betartotta.

1.2.2 Hatálybaléptetés

A vizsgált rendelet tekintetében a hatálybaléptetésre vonatkozó előírások betartásra kerültek.

1.2.3 Tartalom egyértelműsége

A vizsgált rendelet a fenti szempontot a jogszabály alkotási követelményeket betartva tartalmazák.

1.2.4 Felkészülési idő

A vizsgált rendelet elegendő időt biztosított a kihirdetés után a hatálybaléptetésig a felkészülésre.

1.2.5 Felesleges/ betarthatatlan/ ellenőrizhetetlen szabályok

A vizsgált rendelet nem tartalmazott sem felesleges, sem betarthatatlan, sem pedig ellenőrizhetetlen szabályokat.

1.2.6 Visszaélésszerű(nek tűnő) jogalkotás

A vizsgált rendeletben nem található visszaélésszerű(nek tűnő) elem.

1.2.7 Indokolási kötelezettség formálissá válása

Ezen szempont tekintetében nem található hibás elem a vizsgált rendeletnél.

1.3 A Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalával, az *njt.hu*-val kapcsolatos problémák

Talán a nemzeti jogszabálytár feltöltő rendszere okozza az alábbi hibát, de kétségtelen, hogy a most vizsgált rendeleten és városon kívül számtalan egyéb esetben is előfordul rendezetlen tartalmi elemek megléte, elcsúszott szakasz -, bekezdés -, pont -, alpont- vagy egyéb felsorolás jelek, csakúgy mint a rendelet 8. § (1) bekezdési pontjainál:

NEMZETI JOGSZABÁLYTÁR

Szolnok Megyei Jogú Város Közgyűlése 7/2014. (II.28.) önkormányzati rendelete
Hatályos: 2016-07-01 -tól

c) jegyző,
d) az aljegyző
e) a kormányhivatal vezetője,
f) polgármesteri hivatal igazgatói, tárgy szerint illetékes osztályvezetői,
g) könyvvizsgáló
h) Szolnok Megyei Jogú Város Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnöke,
i) Szolnoki Lengyel Nemzetiségi Önkormányzat elnöke,
j) Szolnok Megyei Jogú Város országgyűlési képviselői,
k) Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közgyűlés elnöke,
l) Szolnok Diszpolgárai,
m) Városi Civil Tanács elnöke,
n) Szolnoki Főiskola rektora,
o) Szolnok Városi Diákok Tanácsa elnöke,
p) az ülés technikai lebonyolításában közreműködő szakértő,
q) Diákpolgármester

r) Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Szolnoki Járási Hivatala hivatalvezetője,
s) Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Rendőr-főkapitányságmegyei főkapitánya,
t) Szolnoki Rendőrkapitányság kapitányságvezetője,

Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft.
Az Önkormányzati Rendeletkötőben elérhető szövegek tekintetében a Közlönykiadó minden jogot fenntart!

Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg4ed5dr8eo3dt2ee9em2cj9bx0cd1cd0cf9cf6cc7f> (letöltés ideje: 2017. 03. 05.)

2. Közösségi együttélés szabályairól szóló rendelet

2017. 03. 05-én a Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán, az njt.hu-n Szolnok megyei jogú város vonatkozásában nem volt fellelhető a közösségi együttélés szabályairól szóló rendelet:

KERESÉS RENDELETEK SZERZŐDÉSEK

KERESÉS ÖSSZEÁLLÍTÁSA

Megye: Jász-Nagykun-Szolnok
Hely: SZOLNOK
Évszám: Sorszám:
Témakör: 00 - Közösségi együttélés szabályai
Szavak:
Törés Keresés

A Nemzeti Jogszabálytár Önkormányzati Rendeletkötőjéről
A Nemzeti Jogszabálytár 339/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. §-a alapján a Nemzeti Jogszabálytár internetes felületén közzé kell tenni a még hatályba nem lépett önkormányzati rendeletek 2013. június 30. után kihirdetett szövegét. Egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni továbbá valamennyi, 2013. június 30. után kihirdetett, és a lekérdezés napján hatályos rendeletet, illetve ezek megelőző és következő egy-egy időállapotát.

JELÖLÉSEK

- Hatályos
- Hatályon kívül helyezett
- Még nem hatályos
- Adott napon hatályos
- Módosulni fog

KERESÉS EREDMÉNYE

Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek (letöltés ideje: 2017. 03. 05.)

3. Helyi népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelet

2017. 03. 05-én a Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán, az njt.hu-n Szolnok megyei jogú város vonatkozásában nem volt fellelhető a helyi népszavazás, népi kezdeményezés szabályairól szóló rendelet:

KERESÉS
Neptun
https://h.neptun.pte.hu/hallgato/login.aspx
SZERZŐDÉSEK

KERESÉS ÖSSZEÁLLÍTÁSA

Megye: Jász-Nagykun-Szolnok

Hely: SZOLNOK

Évszám: Sorszám:

pl. 1998, 2009 pl. 102

Témakör: A5 - Helyi népszavazás, népi kezdeményezés

Szavak:

csak a rendelet címében keres

Törítés Keresés

A Nemzeti Jogszabálytár Önkormányzati Rendeletéről

A Nemzeti Jogszabálytár sz. 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. §-a alapján a Nemzeti Jogszabálytár internetes felületén közzé kell tenni a még hatályba nem lépett önkormányzati rendeletek 2013. június 30. után kihirdetett szövegét. Egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni továbbá valamennyi 2013. június 30. után kihirdetett, és a lekérdezés napján hatályos rendeletet, illetve ezek megelőző és következő egy-egy időállapotát.

JELÖLÉSEK

- Hatályos
- Hatályon kívül helyezett
- Még nem hatályos
- Adott napon hatályos
- Módosulni fog

KERESÉS EREDMÉNYE

Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek (letöltés ideje: 2017. 03. 05.)

VI. FÉNYESLITKE

1. Szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelet

2017. 03. 05-én a Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán, az njt.hu-n Fényeslitke község vonatkozásában csak a szervezeti és működési szabályzat módosításáról szóló rendelet volt megtalálható:

KERESÉS
Neptun
https://h.neptun.pte.hu/hallgato/login.aspx
SZERZŐDÉSEK

KERESÉS ÖSSZEÁLLÍTÁSA

Megye: Szabolcs-Szatmár-Bereg

Hely: FÉNYESLITKE

Évszám: Sorszám:

pl. 1998, 2009 pl. 102

Témakör: A1 - Szervezeti és működési szabályzat

Szavak:

csak a rendelet címében keres

Törítés Keresés

alapján a Nemzeti Jogszabálytár internetes felületén közzé kell tenni a még hatályba nem lépett önkormányzati rendeletek 2013. június 30. után kihirdetett szövegét. Egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni továbbá valamennyi 2013. június 30. után kihirdetett, és a lekérdezés napján hatályos rendeletet, illetve ezek megelőző és következő egy-egy időállapotát.

JELÖLÉSEK

- Hatályos
- Hatályon kívül helyezett
- Még nem hatályos
- Adott napon hatályos
- Módosulni fog
- Időállapotok

KERESÉS EREDMÉNYE

1 találat

Fényeslitke Község Önkormányzat Képviselő-testületének 4/2014. (II.26.) önkormányzati rendelete

2014-02-26-től

A Szervezeti és Működési Szabályzatról szóló 1/2010. (II.05.) önkormányzati rendelet módosításáról

LEGUTÓBB NÉZETT JOGSZABÁLYOK

Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek (letöltés ideje: 2017. 03. 05.)

2. Közösségi együttélés szabályairól szóló rendelet

2017. 03. 05-én a Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán, az njt.hu-n Fényeslitke község vonatkozásában nem volt fellelhető a közösségi együttélés szabályairól szóló rendelet:

KERESÉS	RENDELET	SZERZŐDÉS
KERESÉS ÖSSZEÁLLÍTÁSA Megye: Szabolcs-Szatmár-Bereg Hely: FÉNYESLITKE Évszám: Sorszám: pl. 1998, 2009 pl. 102 Témakör: 00 - Közösségi együttélés szabályai Szavak: csak a rendelet címében keres Törölés Keresés	A Nemzeti Jogszabálytár Önkormányzati Rendeletgyűjteményéről A Nemzeti Jogszabálytár sz. 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. §-a alapján a Nemzeti Jogszabálytár internetes felületén közzé kell tenni a még hatályba nem lépett önkormányzati rendeletek 2013. június 30. után kihirdetett szövegét. Egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni továbbá valamennyi 2013. június 30. után kihirdetett, és a lekérdezés napján hatályos rendeletet, illetve ezek megelőző és következő egy-egy időállapotát.	
JELÖLÉSEK Hatályos Hatályon kívül helyezett Még nem hatályos Adott napon hatályos Módosulni fog	KERESÉS EREDMÉNYE	

Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek (letöltés ideje:2017. 03. 05.)

3. Helyi népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelet

2017. 03. 05-én a Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán, az njt.hu-n Fényeslitke község vonatkozásában nem volt fellelhető a helyi népszavazás, népi kezdeményezés szabályairól szóló rendelet:

The screenshot shows the search results for 'Fényeslitke' in the 'A5 - Helyi népszavazás, népi kezdeményezés' category. The results are empty, indicating that no such regulation is currently available in the database.

Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek (letöltés ideje: 2017. 03. 05.)

VII. NAGYKÁLLÓ

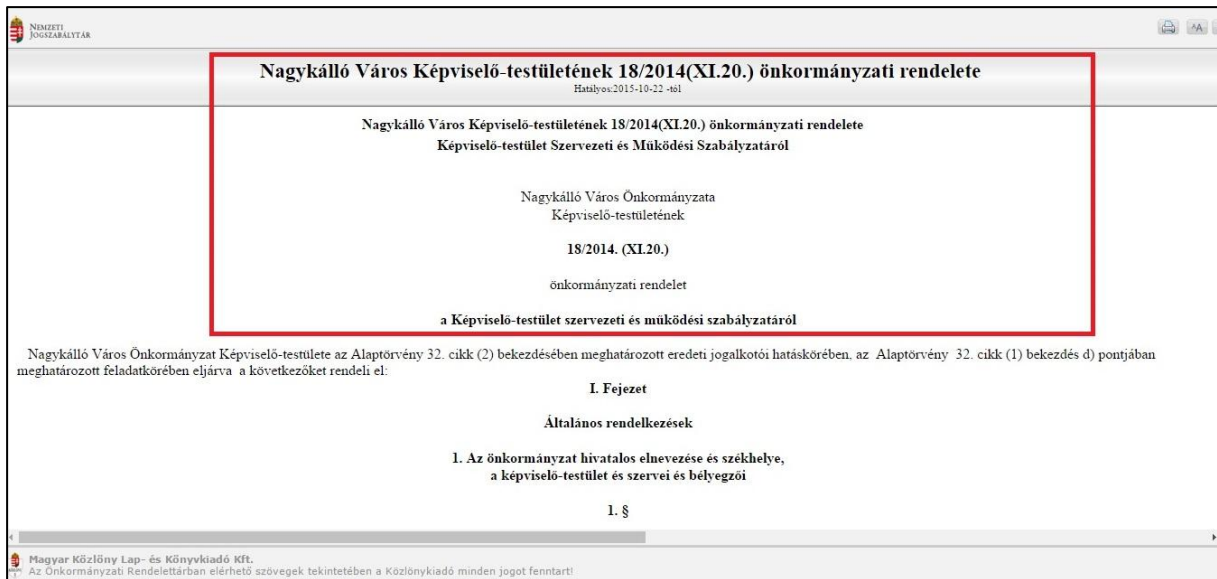
1. Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Nagykálló Város Képviselő-testületének 18/2014. (XI.20.) számú önkormányzati rendelete

1.1 Formai elvárások

1.1.1 Önkormányzati rendeletek jelölése

Az önkormányzati rendelet elején a rendelet jelölése „többször” szerepel, mint az a vizsgált többi települési önkormányzat rendeleteinél. Az első két jelölése esetén a jelölés hiányos, ugyanis a rendelet sorszáma után hiányzik a „” jel, ugyanakkor a harmadik esetben már a jogszabály alkotási követelményeket³⁴ betartva került jelölésre a rendelet:

³⁴ lásd: 1. sz. melléklet
2017/1.



Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg7ed6dr7eo2dt3ee6em7cj8bx3by0ce1cb2cc1cb4i> (letöltés ideje: 2017. 03. 05.)

1.1.2 Formai tagolás

a. Az IRM rendelet 48. § (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy a pontot, mint a jogszabály egyik szerkezeti egységét kétféleképpen lehessen jelölni: vagy a latin ábécé kisbetűivel és a „)” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal. Látható, hogy a kétféle jelölés közül a rendelet alkotóra bízta, melyiket kívánja használni, egy megkötéssel: „Több mint tizenöt elemű felsorolást csak pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal lehet megjelölni.”³⁵ A rendelet 6.§ (1) bekezdésében huszonnégy darab pont, mint szerkezeti egység került felsorolásra a latin ábécé kisbetűivel és a „)” jellel³⁶. Az IRM rendelet 48. § (2) bekezdésének megkötése miatt azonban ez a megjelölés nem helytálló.

b. Megjegyzendő, hogy az írásban vizsgált többi település szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendelet közül a formai tagolás tekintetében Nagykovács község rendelet kiemelkedik.

1.1.3 Logikai egység, szerkezeti egység

A vizsgált rendelet logikai – és szerkezeti egység szempontjából helytálló volt.

1.1.4 Kihirdetés

A vizsgált rendelet a kihirdetésre vonatkozó szabályokat betartva került kihirdetésre.

1.2 Tartalmi elvárások

1.2.1 Ismétlésre vonatkozó tilalom

A vizsgált rendelet az ismétlésre vonatkozó tilalmakat mindvégig helyesen betartotta.

1.2.2 Hatálybaléptetés

³⁵ A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 48. § (2) bekezdés

³⁶ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg7ed6dr7eo2dt3ee6em7cj8bx3by0ce1cb2cc1cb4i> (letöltés ideje: 2017. 03. 05.)
2017/1.

A Jat. 7. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehet, ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, amely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját”. A rendelet 56. § (1) bekezdése a következőt tartalmazza: „Ez a rendelet 2014. november 20. napján lép hatályba”³⁷. A rendelet tehát ugyanazon a napon lép hatályba, mint amely napon kihirdették. Hiányzik azonban az órában meghatározott időpont.

1.2.3 Tartalom egyértelműsége

A vizsgált rendelet a fenti szempontot a jogszabály alkotási követelményeket betartva tartalmazza.

1.2.4 Felkészülési idő

A vizsgált rendelet elegendő időt biztosított a kihirdetés után a hatálybaléptetésig a felkészülésre.

1.2.5 Felesleges/ betarthatatlan/ ellenőrizhetetlen szabályok

A vizsgált rendelet nem tartalmazott sem felesleges, sem betarthatatlan, sem pedig ellenőrizhetetlen szabályokat.

1.2.6 Visszaélésszerű(nek tűnő) jogalkotás

A vizsgált rendeletben nem található visszaélésszerű(nek tűnő) elem.

1.2.7 Indokolási kötelezettség formálissá válása

Ezen szempont tekintetében nem található hibás elem a vizsgált rendeletnél.

2. Közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló Nagykálló Város Képviselő-testületének 21/2014. (XII.18.) számú önkormányzati rendelet

2017. 03. 05-én a Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán, az njt.hu-n fent lévő rendeletnél csupán a rendelet jelölése volt látható, a rendelet tényleges tartalma nem került megjelenítésre.

³⁷ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch8eg7ed6dr7eo2dt3ee6em7cj8bx3by0ce1cb2cc1cb4i> (letöltés ideje: 2017. 03. 05.)
2017/1.

Nemzeti JOGSZABÁLYTÁR

Nagykálló Város Képviselő-testületének 21/2014(XII.18.) önkormányzati rendelete
Hatályos: 2015-08-06 -tól

Nagykálló Város Képviselő-testületének 21/2014(XII.18.) önkormányzati rendelete
Közösségi együttélés alapvető szabályai

Csatolmányok

Megnevezés	méret
rendelet	368.93 KB
Rendelet 18/2015. módosítással	316.6 KB

Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft.
Az Önkormányzati Rendeletgyűjteményben elérhető szövegek tekintetében a Közlönykiadó minden jogot fenntart.

Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg2ed5dr6eo5dt2ee9em2cj1bx0bx5cf8bx3cf2ce5k> (letöltés ideje: 2017. 03. 05.)

3. Helyi népszavazás, népi kezdeményezésről szóló rendelet

2017. 03. 05-én a Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán, az njt.hu-n Nagykálló város vonatkozásában nem volt fellelhető a helyi népszavazás, népi kezdeményezés szabályairól szóló rendelet:

KERESÉS

ÖNKORMÁNYZATI RENDELETEK

NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK

KERESÉS ÖSSZEÁLLÍTÁSA

Megye: Szabolcs-Szatmár-Bereg
Hely: NAGYKÁLLÓ
Évszám: Sorszám:
Témakör: A5 - Helyi népszavazás, népi kezdeményezés
Szavak:
Törles Keresés

A Nemzeti Jogszabálytár Önkormányzati Rendeletgyűjteményéről
A Nemzeti Jogszabálytár 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. §-a alapján a Nemzeti Jogszabálytár internetes felületén közzé kell tenni a még hatályba nem lépett önkormányzati rendeletek 2013. június 30. után kihirdetett szövegét. Egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni továbbá valamennyi, 2013. június 30. után kihirdetett, és a lekérdezés napján hatályos rendeletet, illetve ezek megelőző és következő egy-egy időállapotát.

JELÖLÉSEK

- ✓ Hatályos
- ✗ Hatályon kívül helyezett
- ⌚ Még nem hatályos
- 🗑 Adott napon hatályos

KERESÉS EREDMÉNYE

Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek (letöltés ideje: 2017. 03. 05.)

VIII. NYÍREGYHÁZA

1. Nyíregyháza Megyei Jogú Város Közgyűlése és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Nyíregyháza Megyei Jogú Város Közgyűlésének 9/2011.(III.10.) számú önkormányzati rendelete

1.1 Formai elvárások

1.1.1 Önkormányzati rendeletek jelölése

2017/1.

Az önkormányzati rendelet a jelölésre vonatkozó előírásoknak megfelelő³⁸ jelölést kapta:
„Nyíregyháza Megyei Jogú Város Közgyűlésének 9/2011.(III.10.) önkormányzati rendelete
Nyíregyháza Megyei Jogú Város Közgyűlése és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról”³⁹

1.1.2 Formai tagolás

a. A rendeleteket - csakúgy, mint a jogszabályokat - az áttekinthetőség érdekében szerkezeti egységekre kell tagolni, ami a rendeletek összetettségének függvényében, az IRM rendelet értelmében a következők lehetnek: alpont, pont, bekezdés, szakasz, alcím, fejezet, rész és könyv⁴⁰ Az IRM rendelet második részének negyedik fejezete részletesen rendelkezik az egyes szerkezeti egységről, azok használatának indokáról, szükségéről, illetve az azokhoz kapcsolódó jelölésekről.

b. Az IRM rendelet 48. § (1) bekezdése a következők szerint rendelkezik a pont, mint szerkezeti egység jelöléséről: „A pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „)” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetők meg.” Ezzel ellentétben a rendelet 29. § (5) bekezdése az alábbi hibást jelölést kapta:

„(5) A településrészi önkormányzat feladatai:

- a. A városrész sajátos érdekei és Nyíregyháza Megyei Jogú Város érdekei között összhang figyelembevételével a városrész helyi érdekeinek képviselete.
- b. A városrészt is érintő jelentős közgyűlési döntések előtt a lakosság véleménye ismeretében településrészi állásfoglalás kialakítása és képviselete, az említett testületi előterjesztések véleményezése.
- c. A lakosság közvetlen tájékoztatása az időszzerű önkormányzati feladatokról.
- d. A városrészen működő szervezetekkel való folyamatos kapcsolattartás és együttműködés.
- e. Önkéntes munka szervezése.
- f. A Közgyűlés által átruházott hatáskörgyakorlás.”⁴¹

Szintén a fenti helytelen jelölést kapta a rendelet 30. § (4) bekezdése:

„(4) A polgármester feladatai a helyi önkormányzatokról szóló törvényben meghatározottakon túl:

- a. rendszeres találkozás a lakosság önszerveződő közösségei, helyi mozgalmak, karitatív és egyéb társadalmi szervezetek, egyesületek vezetőivel;
- b. a helyi lapok, televízió, rádió „útján” a lakosság rendszeres tájékoztatása;
- c. fórumok szervezése és azok tapasztalatairól, állásfoglalásairól (a kisebbségi véleményekről is) a Közgyűlés tájékoztatása;
- d. a közmeghallgatás megszervezése és intézkedés az ott elhangzott közérdeklő kérdések, javaslatok hasznosítására,
- e. irányítja és összehangolja a Közgyűlés tisztségviselőinek munkáját, biztosítja a vezetés egységét; a tisztségviselők részére rendszeres tájékoztatást nyújt, meghatározza az időszzerű feladatokat és tevékenységükről őket beszámoltatja.”⁴²
- f.

1.1.3 Logikai egység, szerkezeti egység

A vizsgált rendelet logikai – és szerkezeti egység szempontjából helytálló volt

³⁸ lásd: 1. sz. melléklet

³⁹ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch4eg1ed2dr3eo6dt3ee0em9cj8by7bx8cc7bz0cf1bw2c> (letöltés ideje: 2017. 03. 07.)

⁴⁰ A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 36. § (2) bekezdés

⁴¹ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch4eg1ed2dr3eo6dt3ee0em9cj8by7bx8cc7bz0cf1bw2c> (letöltés ideje: 2017. 03. 07.)

⁴² ⁴² Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch4eg1ed2dr3eo6dt3ee0em9cj8by7bx8cc7bz0cf1bw2c> (letöltés ideje: 2017. 03. 07.)

1.1.4 Kihirdetés

A vizsgált rendelet a kihirdetésre vonatkozó szabályokat betartva került kihirdetésre

1.2 **Tartalmi elvárások**

1.2.1 Ismétlésre vonatkozó tilalom

A vizsgált rendelet az ismétlésre vonatkozó tilalmakat mindvégig helyesen betartotta.

1.2.2 Hatálybaléptetés

A vizsgált rendelet tekintetében a hatálybaléptetésre vonatkozó előírások betartásra kerültek.

1.2.3 Tartalom egyértelműsége

A vizsgált rendelet a fenti szempontot a jogszabály alkotási követelményeket betartva tartalmazták.

1.2.4 Felkészülési idő

A vizsgált rendelet elegendő időt biztosított a kihirdetés után a hatálybaléptetésig a felkészülésre.

1.2.5 Felesleges/ betarthatatlan/ ellenőrizhetetlen szabályok

A vizsgált rendelet nem tartalmazott sem felesleges, sem betarthatatlan, sem pedig ellenőrizhetetlen szabályokat.

1.2.6 Visszaélésszerű(nek tűnő) jogalkotás

A vizsgált rendeletben nem található visszaélésszerű(nek tűnő) elem.

1.2.7 Indokolási kötelezettség formálissá válása

Ezen szempont tekintetében nem található hibás elem a vizsgált rendeletnél.

2. Községi együttélés szabályairól szóló rendelet

2017. 03. 07-én a Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán, az njt.hu-n Nyíregyháza megyei jogú város vonatkozásában nem volt fellelhető a községi együttélés szabályairól szóló rendelet:

Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek (letöltés ideje: 2017. 03. 07.)

3. Helyi népszavazás, népi kezdeményezésről szóló rendelet

2017. 03. 07-én a Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán, az njt.hu-n Nyíregyháza megyei jogú város vonatkozásában nem volt fellelhető a helyi népszavazás, népi kezdeményezésről szóló rendelet:

Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek (letöltés ideje: 2017. 03. 07.)

IX. ÖSSZEFOGLALÁS

A vizsgált települések rendeleti esetében összefoglalásképpen elmondható, hogy a tartalmi elvárások tekintetében csak elvétve akadtak hibák, ami mindenképpen pozitív. A problémák nagy részét a formai elvárások tették ki, azok közül is a leggyakoribb hibatípus a formai tagolással kapcsolatos hibák voltak. Véleményem szerint a rendeletekben talált- főként formai – hibák kis odafigyeléssel és egyszeri, figyelmes átolvasással megelőzhetőek lettek volna.

Nagyobb problémát jelent ugyanakkor, hogy a vizsgált települések esetében nem volt olyan önkormányzat, amelynél mind a három rendelettípus megtalálható lett volna a Nemzeti Jogszabálytár 2017/1.

tár rendszerében. A Szabolcs- Szatmár- Bereg megyei Fényeslitke esetében például egyik rendelet sem volt fellelhető. Legtöbb esetben a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelet hozott találatot a keresésre, a közösségi együttélés szabályaira vonatkozó és a helyi népszavazás, népi kezdeményezésről szóló rendeletek már ritkábban voltak elérhetőek. Recsk község esetében a közösségi együttélés szabályairól szóló, Füzesabony városnál a helyi népszavazás, népi kezdeményezésről szóló, Eger megyei jogú város tekintetében a helyi népszavazásról, népi kezdeményezésről, Cserkeszőlő község esetében a szervezeti és működési szabályzatról szóló és a helyi népszavazás, népi kezdeményezésről szóló, Túrkeve városnál a közösségi együttélés szabályairól és a helyi népszavazás, népi kezdeményezésről szóló, Szolnok megyei jogú város esetében a közösségi együttélés szabályairól szóló és a helyi népszavazás, népi kezdeményezésről szóló, Fényeslitke község esetében mindhárom vizsgált rendelettípus, Nagykálló városnál a helyi népszavazás, népi kezdeményezésről szóló, míg Nyíregyháza megyei jogú város tekintetében a közösségi együttélés szabályairól szóló és a helyi népszavazás, népi kezdeményezésről szóló rendeletek nem voltak megtalálhatóak a Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán. Sajnos nem mondható el, hogy a három megyei jogú városnál mindhárom rendelettípus fellelhető lett volna, ami azért nem túl szerencsés, mivel a megyei jogú városok rendeletalkotásai iránymutatásként (is) szolgál(hat)nak a megye kisebb lakosságszámú települései számára.

MELLÉKLETEK:

1. számú melléklet – Az önkormányzati rendeletek jelölése

az önkormányzati rendelet megalkotójának teljes megnevezése	sorszám	kihirdetés ideje	„önkormányzati” kifejezés	„rendelet” kifejezés	rendelet címe
a helyi önkormányzat megnevezése, majd a „képviselő-testületének”, vagy „közgyűlésének” szöveg	-arab szám 1-től kezdődően - a kihirdetés ideje szerint folyamatosan, növekvő sorrendben	- az év arab számmal - zárójelben római számmal a hónap, arab számmal a nap			- tárgy, tartalom rövid megjelölése - ugyanazon önkormányzat más önkormányzati rendeletétől elhatárolódjon - utolsó szavához a „-ról”, „-ről”rag kapcsolódjon

Forrás : dr. Antalóczi- Szilágyi Adrienn; dr. Karvalics Katalin.; dr. Kiss Bernadett, dr. Szabó Eszter: Segédlet az önkormányzati rendeletek megalkotásához a jogszabályszerkesztésről szóló 14.) IRM rendelet alapján, 2010. március, 6. o.

IRM rendelet mellékletének mintája

{a rendelet megalkotójának a teljes megjelölése}
{a rendelet száma}/ {a rendelet kihirdetése évének a száma}.({a rendelet kihirdetése hónapjának a száma}. {a rendelet kihirdetése napjának a száma}.) önkormányzati rendelethez
{a rendelet címe}

FELHASZNÁLT PUBLIKÁCIÓK

- Dr. Tilk Péter: A jogalkotási követelmények és az önkormányzati jogalkotás viszonyai, törvénysértések a gyakorlat tükrében
- Dr. Tilk Péter: Jogalkotási követelmények érvényesülése – egy önkormányzati rendelet tükrében, Kodifikáció, 2012/2. 95-104. o.
- dr. Antalóczi- Szilágyi Adrienn; dr. Karvalics Katalin; dr. Kiss Bernadett, dr. Szabó Eszter: Segédlet az önkormányzati rendeletek megalkotásához a jogszabályszerkesztésről szóló 14.) IRM rendelet alapján, 2010. március

FELHASZNÁLT INTERNETES FORRÁSOK

- <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg4ed3dr2eo7dt4ee9em2cj3bx6cb5bw8cc7bw0bx9j>
- http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek
- <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg6ed1dr4eo1dt8ee1em4cj1bx0ca3bw2bx5cf4bw3l>
- <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg5ed6dr5eo2dt7ee0em9cj2by9bx2bx1cf8bw1cc6p>
- <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg7ed0dr1eo6dt3ee4em7cj8bx3cf2ca5ca6ce3bz6k>
- <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg0ed5dr0eo3dt2ee5em0cj7bx0ce5cd4bx5cf6bz3k>
- <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg0ed5dr6eo7dt8ee5em6cj1by2bw7ca0cf1bw2by7n>
- <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg1ed8dr7eo8dt1ee6em5cj4by7ca0by5cf6cb7j>
- <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg1ed6dr7eo8dt7ee8em7cj2bx9cd2ce3cd0cc7cd8c>
- <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg4ed5dr8eo3dt2ee9em2cj9bx0cd1cd0cf9cf6cc7f>
- <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg4ed3dr6eo1dt6ee1em4cj9bz8cd3cc6bw5bx6e>
- <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg7ed6dr7eo2dt3ee6em7cj8bx3by0ce1cb2cc1cb4i>
- <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg2ed5dr6eo5dt2ee9em2cj1bx0bx5cf8bx3cf2ce5k>
- <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg1ed2dr3eo6dt3ee0em9cj8by7bx8cc7bz0cf1bw2c>

Fekete Judit – Tolnai Olívia joghallgatók

Pécsi Tudományegyetem

Állam-és Jogtudományi Kar

Az Alkotmányjogi Tudományos Diákkör szakmai kirándulása a Parlamentbe

Az Pécsi Tudományegyetem alkotmányjogi tudományos diákköre 2017. április 13-án a Parlamentbe szervezett egész napos szakmai kirándulást dr. Petrét József professzor úrral és dr. Tilk Péter tanár úrral. A program megszervezésében segítségünkre volt dr. Szabó Tímea jogi munkatárs.

A Budapestre majd vissza Pécsre való utazás külön busszal – ennek biztosítását ezúton is köszönjük Földesi Petra HÖT- elnöknek és a HÖT -nek – történt, ami már odafelé megalapozta a kirándulás jó hangulatát. Az út során a hallgatók és az oktatók közt egy kötetlenebb, de főként szakmai jellegű beszélgetés alakult ki, amely során a hallgatók választ kaphattak a bennük felmerülő alkotmányjoggal és egyéb tanulmányokkal kapcsolatos kérdésekre és útmutatást kérhettek disszertációikhoz, kutatásaikhoz.

A program keretében alkalmunk nyílt volt többek közt dr. Bárány Tibor Törvényhozási főigazgató-helyettessel találkozni, aki

szívélyesen köszöntötte csoportunkat, majd személyesen körbevezetett minket a parlamenti ülések helyszínén, hogy megtekinthesük az alsóházi üléstermet.

Bárány úr bemutatta az üléstermet és annak számos rejtélyét, így például a festmények jelentéséről is mesélt. Ismertette az ülésterem történetét, frakciók elhelyezkedését, a páholyok használatának rendjét, valamint az ülések menetét.

Ezután a törvényhozás folyamatáról hallgattunk meg egy érdekes előadást. Az előadás során lehetőségünk nyílt közelebbről megismerkedni a törvényalkotási eljárás folyamatával a törvényjavaslat benyújtásától kezdődően, az általános és részletes vita menetén és a törvényalkotási bizottság eljárásán át, egészen a törvény elfogadásáig, mely folyamatokat egy forgatókönyv segítségével papíron végig követhettünk az előadás folyamán. Az előadás végén a diákkör tagjai feltehettek a törvényalkotás folyamatával kapcsolatos kérdéseiket, amelyekre egytől egyig kielégítő választ kaptak.

1. kép: Az alkotmányjogi tudományos diákkör tagjai a köszöntő után dr. Bárány Tibor törvényhozási főigazgató-helyettessel, dr. Petrét József professzor úrral és dr. Tilk Péter tanár úrral az alsóházi ülésteremben.



A Törvényhozási Igazgatóság szervezeti egységei: a) Bizottsági Főosztály, b) Kodifikációs Főosztály, c) Szervezési Főosztály, d) Tájékoztatási és Iromány-nyilvántartó Iroda, e) Jegyzői Iroda, f) Gyorsíró Iroda.

A törvényjavaslatok tárgyalási menete a következőképpen zajlik le.

A törvényjavaslatok tárgyalása a plenáris és a bizottsági tárgyalás egymást váltó szakaszaiból áll. Ennek rendjét az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló országgyűlési határozat rögzíti.

A felszólalások menetét is a HHSZ illetve az Országgyűlési törvény rögzíti.

A napirend előtti felszólalásokat a HHSZ 18.§ (1) bekezdésében találjuk.

A napirend előtti felszólalásokat az ülés kezdete előtt egy órával van lehetősége benyújtani a képviselőknek, akik a napirend előtti felszólalások iránti igények beérkezésével megegyező sorrendben mondhatják el a felszólalásukat, ám mint aznap is, lehetőség van arra, hogy az érkezési sorrendben módosítsanak. Erre csak kivételes esetekben úgymint a közvélemény vagy az események aktualitása, esetleg a közérdek úgy kívánja, van lehetőség arra, hogy egy-egy napirend előtti felszólalás beérkezés sorrendjétől függetlenül az első helyre kerüljön.

Országos jelentőségű, halaszthatatlan és rendkívüli ügy esetén a köztársasági elnök, miniszterelnök, kormány tagja, képviselőcsoport vezetője vagy tagja jogosult. Az időkeretet a Házbizottság állapítja meg a köztársasági elnök és miniszterelnök esetében, ám a kormány tagok, képviselőcsoportok vezetője vagy tagok tekintetében az időkeret 5 perc.

Napirend előtti felszólalásra jogosult az a képviselő vagy szószóló, akinek mentelmi jogát felfüggesztették két percben szólalhat fel.

A napirend előtti felszólalásra reagálási lehetőség is van, amelyet a HHSZ 18.§ (3) illetve (10) bekezdésében olvashatunk.

A köztársasági elnök valamint a miniszterelnök felszólalására a frakcióvezetők jogosultak az időkeretüket pedig a Házbizottság állapítja meg.

A kormány tagjainak felszólalására a képviselőcsoport vezetője, vagy tagja jogosult két percben.

A képviselőcsoport vezetőjének vagy tagjainak felszólalására pedig a kormány képviselője jogosult 5 percben reagálni.

Van úgynevezett napirend utáni felszólalás is, amelyet a HHSZ 18.§ (5) bekezdése szabályoz. Napirend utáni felszólalást országos jelentőségű, halaszthatatlan és rendkívüli ügy esetén a képviselők vagy szószólók jogosultak öt percben felszólalni.

Ezt volt szerencsénk gyakorlatban is látni, amikor a Teréz körút és Király utca sarkán történő robbantáshoz kapcsolódó felszólalással kezdték az ülést.

Természetesen a napirend utáni felszólalásra is van lehetőség reagálni, amelyre a kormány tagja jogosult szintén öt percben.

Ezt követően idegenvezető közreműködésével körbevezettek minket az Országházban, amely során hallhattuk a Ház és az azt díszítő festmények, szobrok, szőnyegek történetét, azok jelentését és az Országház építészeti érdekességeit. Érdekes, időnként vicces információt tudhattunk meg például a folyo-

Tárgyalási szakasz neve	Helye
általános vita	plenáris (teljes) ülés
részletes vita	az állandó bizottságok ülései
a Törvényalkotási bizottság eljárása	a Törvényalkotási bizottság ülései
Vita a bizottsági jelentésekről, az összegző jelentésről és az összegző módosító javaslatról	plenáris ülés
szavazás az összegző módosítóról, zárószavazás	plenáris ülés

són elhelyezett szivartartókról vagy arról, hogyan cserélnek villanykörtét a kupolában.

A körbevezetés során megtekinthettük a felsőházi üléstermet, a felsőházi társalgót, a kupolacsarnokot, a díszlépcsőházat és Dunára nyíló gyönyörű kilátást a Vadász terem erkélyéről.

A körbevezetés után a Törvényhozási Igazgatóság négy szervezeti egységéről tudhatunk meg többet három előadás keretében. Elsőnek a Jegyző Iroda illetve a Tájékoztatási és Iromány-nyilvántartó Irodának a működéséről tartottak előadást.

Azt is megtudtuk, hogy Ő hosszabb ideig a Jegyző Irodában dolgozott, ahol az élet igen pörgős.

A következőkben szeretnénk bemutatni a Jegyző Iroda valamint a Tájékoztatási és Iromány-nyilvántartó Irodának a feladatait, amelyet a HHSZ szintén rögzít.

A Jegyző Iroda feladatait a 16.§ -ban rögzíti.

a) ellátja a jegyzők munkájával kapcsolatos hivatali teendőket,

b) az ülést vezető elnök számára előzetesen egyeztetett forgatókönyvet készít, amelyet az előterjesztők, a képviselőcsoportok, a Sajtóiroda és más érintettek rendelkezésére bocsát,

c) az elfogadott napirend alapján a tárgyalás folyamatosságának biztosítása érdekében gondoskodik a résztvevők előzetes értesítéséről,

d) gondoskodik a plenáris ülések jegyzőkönyveinek korrektúrájáról és szerkesztéséről,

e) biztosítja, hogy az Országgyűlés szó szerinti jegyzőkönyvét a parlamenti nyilvánosság huszonnégy órán belül, a hitelesített jegyzőkönyvet pedig egy héten belül megismerhesse,

f) gondoskodik az Országgyűlési Napló elkészítéséről és megjelentetéséről,

g) elvégzi az Országgyűléshez benyújtott előterjesztések, a házelnöki rendelkezések és hivatali szabályzatok nyelvi korrektúráját,

h) vezeti a feladatkörébe tartozó nyilván tartásokat, közreműködik a törvényalkotást támogató informatikai rendszer működtetésében és fejlesztésében.

A Tájékoztatás és Iromány-nyilvántartó Iroda

a) ellátja a Törvényhozási Igazgatóság feladatkörébe tartozó, az Országgyűlés működésével kapcsolatos tájékoztatási feladatokat, úgy mint

aa) a Törvényhozási Igazgatóság tevékenységével összefüggő adatok kezelését és információk előállítását, az adatok tartalmának és kezelésükhöz szükséges módszertan és terminológia meghatározását,

ab) az információk elérhetőségének biztosítását a parlamenti nyilvánosság számára,

ac) a feldolgozott információk elemzését és értékelését követően módszertani kiadványok és a hivatalos statisztika összeállítását,

b) nyilvántartja és adatbázisban vezeti az országgyűlési képviselőknek, valamint az Országgyűlés tevékenységében közreműködő szervezeteknek és személyeknek az Országgyűlés működésével összefüggő adatait,

c) gondoskodik az irományok és a Törvényhozási Igazgatóság tevékenységéhez kapcsolódó egyéb dokumentumok nyilvántartásáról, tartalmi feldolgozásáról és biztosítja a dokumentumok és a hozzájuk kapcsolódó hivatalos információk elérhetőségét,

d) a társfőosztályokkal együttműködve működteti a Törvényhozási Igazgatóság törvényalkotást segítő információs rendszerét és ennek informatikai támogatása érdekében együttműködik az Informatikai Főosztállyal,

e) összehangolja az Országgyűlés honlapja, továbbá az adatbázis és az információs rendszerek működésével kapcsolatos igazgatósági feladatokat,

f) a Képviselői Információs Szolgálati Irodával együttműködve működteti az országgyűlési képviselők és a szakértők tevékenységét segítő Képviselői Tájékoztató Központot, ezen belül

fa) megkeresésre tájékoztatja az országgyűlési képviselőket, számukra összeállításokat készít a hivatalos parlamenti adatokból és külső adatforrásokból,

fb) állampolgári telefonvonalat működtet, internetes elektronikus levelező szolgáltatást biztosít az érdeklődők számára.

Gáborné dr. Turi Izabella, a szervezési főosztályvezető helyettese tartott előadást nekünk az osztály feladatáról és működéséről.

A szabályozás szerint:

14. § A Szervezési Főosztály

a) a Házbizottság állásfoglalásainak, valamint a házelnök intézkedéseinek megfelelően gondoskodik az Országgyűlés ülészakonkénti és rövid távú üléstervének elkészítéséről, a tárgyalás előkészítésének megszervezéséről,

b) felelős azért, hogy a képviselők és az üléssel kapcsolatban más érintettek a tárgyalási és tájékoztató anyagokat a kialakított rendnek és szokásoknak megfelelően megkapják,

c) az alelnökökkel egyeztetve elkészíti az ülészakok elnöklési beosztását, vezeti az ülésszettel kapcsolatos összehívásokat és szükség szerint előkészíti az alelnöki értekezletet,

d) intézi az interpellációkkal, kérdésekkel és azonnali kérdésekkel kapcsolatos hivatali teendőket,

e) a Házbizottság ülésére összeállítja a során következő plenáris ülés napirendi javaslatát, illetőleg megszerkeszti az azt követő hetek tervezhető napirendi javaslatait; gondoskodik arról, hogy a Házbizottság tagjai megismerjék az ülések tervezéséhez szükséges információkat; a feladatkörébe tartozó ügyekben elkészíti a Házbizottság számára a döntési javaslatokat és a tájékoztatókat,

f) gondoskodik a bejegyzett országos érdeképviseleti és civil szervezetek jegyzékének vezetéséről és az Országgyűlés honlapján való közzétételről,

g) ellátja a Hivatallal kapcsolatos irattári, levéltári és minősített adatkezelési feladatokat,

h) működteti a Teremtő Szolgálatot, amely külön szabályok szerint végzi a plenáris ülésekkel, a bizottsági ülésekkel és esetenként az Országgyűlés épületeiben a Hivatal által szervezett rendezvényekkel kapcsolatos tevékenységét.

Végül Dr. Arczt Ilona, a Bizottsági Főosztály osztályvezetője tartott előadást ezt követően az osztályának feladatairól és működéséről.

A szabályozást idézve:

12. § A Bizottsági Főosztály

a) ellátja az Országgyűlés állandó bizottságainak és azok albizottságainak hivatali feladatait, ennek keretében biztosítja a bizottságok teljes körű adminisztrációját, gondoskodik a bizottsági munkához szükséges információk, személyi és technikai feltételek meglétéről,

b) ellátja az Országgyűlés eseti és vizsgálóbizottságainak hivatali feladatait, biztosítja ezek teljes körű adminisztrációját és gondoskodik a bi-

zottsági üléshez szükséges információk, személyi és technikai feltételek meglétéről,

c) gondoskodik a bizottságok által rendezett nyílt napok, konferenciák, szakmai napok, kihelyezett ülések és egyéb szakmai rendezvények személyi és technikai feltételeiről,

d) a bizottság megbízásából közreműködik a bizottsági önálló indítványok szakmai előkészítésében és kodifikálásában,

e) gondoskodik a népszavazásokkal és népi kezdeményezésekkel kapcsolatos országgyűlési és bizottsági előterjesztések elkészítéséről,

f) közreműködik az általános vitát, a részletes vitát, illetve a határozathozatalt megelőző bizottsági, bizottsági kiegészítő ajánlástervezetek és a végleges ajánlásszövegek elkészítésében,

g) a benyújtott törvényjavaslatok és határozati javaslatok bizottsági tárgyalását megelőzően olyan szakmai észrevételeket tesz, amelyek elősegítik tárgyalásukat és a bizottsági ajánlás elkészítését,

h) gondoskodik a bizottsági elnöki értekezlettel kapcsolatos hivatali feladatok ellátásáról, a döntésekhez szükséges információk biztosításáról, elkészíti a bizottsági elnöki értekezlet ülésének napirendjéhez kapcsolódó előterjesztéseket,

i) elkészíti a Házbizottság részére az Országgyűlés napirendjén szereplő indítványok bizottsági előkészítéséről szóló kimutatást,

j) ciklusonként, évenként és ülészakonként elkészíti a bizottságok működésének tényeiről és adatairól szóló statisztikai kimutatást,

k) vezeti a bizottságok működésével kapcsolatos nyilvántartásokat, jegyzékeket.

Az előadások után az Országgyűlési Múzeumban tárlatvezetésen vettünk részt, amely keretében *A magyar törvényhozás ezer éve* címet viselő kiállítást tekinthettük meg. Csoportunknak a múzeumot három nagyon felkészült gyűjteményvezető, köztük dr. Kedves Gyula, az Országgyűlési Múzeum szakmai vezetője, mutatta be.

A tárlatvezetés során először is dr. Kedves Gyula ismertette a csoporttal a múzeum történetét, a kiállítás létrejöttét és annak felépítését.

A kiállítás és a gyűjteményvezetők a középkortól kezdődően egészen a rendszerváltás utáni első szabad választásig mutatták be a választójog és a parlamentarizmus kialakulá-

sát és annak fejlődését. A kiállítás során többek között láthattuk és hallhattuk a szent korona és a koronázások történetét, megismerhettük a rendi országgyűlés működését, megtekinthettük a Horthy-korszak legfontosabb törvényit, hallhattunk az Osztrák-Magyar Monarchia törvényhozási folyamatának lépéseiről és nemcsak láthattunk, hanem kézbe is vehettük a korábbi törvények nemes másolatait, bepillantást nyerhettünk a különböző korok legmeghatározóbb országgyűléseibe és a választójog történetéről is lehetőségünk volt további információkat gyűjteni.

A múzeumba való áthaladáskor megálltunk egy csoportkép erejéig és közben megtekinthettük a nemzet főtéréként is gyakran emlegettek Kossuth teret, az ott található szobrokat, továbbá az Igazságügyi Minisztérium, a Földművelésügyi Minisztérium és a volt Kúria épületét, amely jelenleg a Néprajzi Múzeum helyét adja.

2. kép: A diákkör hallgatói és kísérő oktatói az Országgyűlési Múzeumban.



Hazautunk során, mely legalább olyan vidám, jó hangulatban telt, mint a felfelé vezető út, a hallgatók és az oktatók egy már szabadabb hangvételű beszélgetésben megbeszélték az Országházban és a múzeumban látottakat, az előadásokon hallottakat és a később eszükbe jutó kérdéseket.

4. <http://www.parlament.hu/>
5. <http://www.parlament.hu/documents/10181/12091/szmsz.pdf/861ce53d-d4c6-4c0f-b374-bb50c63d0659>
6. <http://www.parlament.hu/web/torvenyalkotasi-bizottsag>

Felhasznált irodalom:

1. Magyarország Alaptörvénye
2. 2012. évi XXXVI. törvény - az Országgyűlésről
3. Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozatban foglalt házszabályi rendelkezések

3. kép: Csoportunk tagjai a Kossuth téren, az Országház előtt.



TÁJÉKOZTATÓ
A TILK OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ
Bt.
SZOLGÁLTATÁSAIRÓL

Szakmai múlt: jogalkotási és jogalkalmazási (benne minisztériumi és alkotmánybíróági) tapasztalat, számos sikeres alkotmánybíróági 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;
- ↳ alkotmánybíróági, kúriai vagy ombudsmani megkeresésre adandó válasz kidolgozása, véleményezése;
- ↳ különféle belső szabályzattervezetek *kidolgozása; „aggályos” szabályozási meg-*

oldások 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.) szakszerű kezelése, a jogi háttér és az alkotmánybíróági, 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) köztestületet,
- b) országos érdekképviselői szervezetet,
- 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 képviselőjét 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.