

Tilk Péter (szerk.)

**A jogalkotásra vonatkozó szabályok
érvényesülése a helyi jogalkotásban**

Szerzők

Tilk Péter, Havasi Bianka, Juhász Viktória és Nyikos Bettina

A kézikönyv az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programja keretében valósult meg.

Kodifikátor Alapítvány
Pécs, 2017

Tilk Péter (szerk.)

A jogalkotásra vonatkozó szabályok érvényesülése a helyi jogalkotásban

Szerzők

Tilk Péter, Havasi Bianka, Juhász Viktória és Nyikos Bettina

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány
7622 Pécs, Jogász u. 2.

www.kodifikator.hu

Lektorálta

Gaál Róbert ügyvéd, Szombathely
Mogyorósi Sándor, jegyző
Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Polgármesteri Hivatal

A kézikönyv az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának
emelését célzó programja keretében valósult meg.

Pécs, 2017

Tartalomjegyzék

A) A helyi önkormányzatok szabályozása az Alaptörvényben

I. Kiindulás

1. Magyarország területi beosztása
2. A helyi önkormányzás alanya
3. A helyi hatalomgyakorlás kivételes formája: a helyi népszavazás
4. A feladatellátás során kötelezően figyelembe veendő szempontok köre

II. Feladat-és hatáskörök

1. Általános észrevételek
2. Az egyes feladat-és hatáskörök

III. Az önkormányzati rendeletalkotás

1. A rendeletalkotás alapvető szabályai
2. Új elem a szabályozásban – a kormányhivatal vezetőjének pótlási jogkörben való rendeletalkotási joga

IV. A helyi önkormányzatok szervezete

V. Az állam és önkormányzat együttműködése; a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet

1. Önkormányzat és állam együttműködése
2. Az önkormányzatok felett gyakorolt törvényességi felügyelet

VI. A helyi képviselők és polgármesterek választása

B) A helyi önkormányzatok feletti alkotmánybírósági kontroll

I. Az utólagos normakontroll kezdeményezési lehetősége és korlátozottsága

II. Az alkotmányjogi panasz igénybe vételének lehetősége

III. Problémák az önkormányzati rendelet alkotmányossági vizsgálati lehetőségével kapcsolatban

IV. A felozlatási folyamat elemei és azok sajátosságai

1. A hatáskör gyakorlása során született korábbi határozatok jellemzői

- a) Az Alkotmánybíróság viszonya a hatáskör gyakorlásához
- b) A tenor megállapításai
- c) Az ügy eldöntéséhez figyelembe veendő szempontok

2. A párhuzamos indoklás érvelérendszer

- a) A helyi képviselő-testület felozlatása rendeltetésének meghatározása, tartalmi elemeinek kibontása.
- b) A helyi önkormányzat alkotmányos működését jelentő kritériumok.
- c) A polgármesteri tiszttség akadályozásának hatása a helyi önkormányzás megvalósulására.

3. A foktői képviselő-testület felozlatásával kapcsolatban adott elvi vélemény

C) Az önkormányzati jogalkotás kúriai kontrollja

Bevezető gondolatok

I. Az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálatára vonatkozó szabályozás

1. A Kúria megállapításai a hatáskör jellegével összefüggésben

2. A releváns alaptörvényi és törvényi szabályok

- a) Az Alaptörvény releváns szabályai
- b) Az Mőt. előírásai
- c) A Bszi. szabályai

II. Eljárási kérdések a Kúria előtt

1. A kormányhivatal általi törvényességi kontroll egyes eszközei ismételt alkalmazásának lehetősége

2. A Kúria vizsgálati lehetőségének behatároltsága – a törvényesség és az alkotmányossági vizsgálat elkülönülése
3. A rendeletek vizsgálatának viszonyítási alapja – a mindenkor hatályos jog. A nem hatályos rendelet vizsgálati lehetősége
4. A vizsgálat tárgya – a rendelet tartalom szerinti megítélése
5. A mérce: törvényesség. A célszerűségi vizsgálat lehetőségének kizártsága
6. A rendelet létezésének megállapítása
7. A megsemmisítés időbeli hatálya
8. Együttműködési kötelezettség önkormányzat és kormányhivatal között
9. A bírói kezdeményezéssel kapcsolatos elvárások
10. Az indítvány benyújtási határideje
11. Az indítvány továbbélése a tartalmilag azonos, de új előírás vonatkozásában
12. Az indítvány érvelésszerkezete teljességének vizsgálata
13. Bizonyítási eszközök és a képviselő kérdése az eljárásban
14. Az eljárás költségeinek viselése

III. Tartalmi kérdések a Kúria előtt

A) Jogalkotási kérdések

1. A vizsgálati alap – a jogforrási hierarchia és egyes kivételek
2. Az önkormányzati döntések lehetséges típusai
3. A helyi jogalkotás törvényhez kötöttsége; végrehajtási rendeletek felhatalmazáshoz kötöttsége
4. A kellő felkészülési idő követelménye
5. A normatartalom világosságának kérdése
6. A magasabb szintű előírások megismétlése
7. Jogalkotási mulasztás és a kormányhivatal vezetője általi rendeletpótlás
8. A jogalkotás eljárási szabályainak megsértése
 - a) *Általános elvárások a Kúria döntése alapján*
 - b) *A hatásvizsgálat elmaradásának problematikája*
 - c) *A véleményezési jog megfelelő gyakorlása*
 - d) *Formai jogalkotási előírások sérelme*

B) Az önkormányzatok működésével összefüggő megállapítások

1. Az önkormányzat működésének nyilvánossága
2. Az ülés megfelelő módon történő összehívása, az ülés időpontjának megváltoztatása
3. A képviselő-testület ülésén való személyes részvétel követelménye
4. A településen kívüli helyszínen tartott testületi ülés problematikája
5. A képviselőnek a testületi ülésre tanácskozási joggal való meghívása, a bizottsági ülésre meghívásuk „lehetősége”
6. A már megnyitott ülés vezetésének átadása képviselő részére; általános képviselői jog adása a képviselő részére
7. A képviselői jogok korlátozása
8. Egyéb, döntési jogkörök átruházása
9. A „falugyűlés” működésének szabályozása

IV. A Kúria 2014-et követő gyakorlata – a legújabb megállapítások összefoglalása

V. Hibás megoldások a helyi rendeletek felülvizsgálatából adódó tapasztalatok alapján – példatár

VI. Hibás megoldások a budapesti közgyűlési és kerületi rendeletek felülvizsgálatából adódó tapasztalatok alapján – példatár

A) Szervezeti és működési szabályzatok

B) A közösségi együttélési szabályai, illetve a helyi népszavazással, népi kezdeményezéssel kapcsolatos rendeletek vizsgálata
Irodalomjegyzék

Előszó

2012. január 1-től – az Alaptörvény hatálybalépésétől – az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának rendje is megváltozott: korábban akár alkotmányossági, akár törvényességi probléma merült fel egy helyi jogszabállyal kapcsolatban, megfelelő indítványra az Alkotmánybíróság járt el; 2012. január 1-től viszont a kizárólag alkotmányossági problémát hordozó esetekben létezik alkotmánybírósági hatáskör a helyi joganyaggal kapcsolatosan. A csak törvényességi, illetve alkotmányossági és törvényességi problémával egyaránt terhelt helyi rendeletet a Kúria, annak is az Önkormányzati Tanácsa vizsgálhatja felül.

E kiadvány rendeltetése, hogy elsőként bemutassa a helyi önkormányzatok alaptörvényi helyzetét, ezt követően alkotmánybírósági védelmét, majd végezetül a Kúria önkormányzati rendeletek felülvizsgálatával kapcsolatos döntéseit kívánja feldolgozni. Ezen túlmenően tipikus önkormányzati rendeleti hibákat szednek csokorba a szerzők, kiemelve, hogy azok hol ütköznek a központi jogalkotási szabályokba.

A kötetnek nem célja a témakörben készült szakirodalmi háttér teljeskörű feldolgozása, sokkal inkább egyfajta praktikus rendszerezést kíván adni az Önkormányzati Tanács gyakorlata, döntései, azok elvi tételei alapján.

Az anyag használatakor figyelemmel kell lenni arra, hogy a Kúria döntésében foglaltak (az elvi jellegű kitételeket leszámítva) a törvényi szabályozáshoz kapcsolódnak, így annak változásával a már kimondott tételek alkalmazhatósága is módosulhat, változhat.

A döntések feldolgozásában, ismertetésében alkalmazott kiemelések a szerzőktől származnak.

A szerzők köszönetet mondanak az Igazságügyi Minisztériumnak, hogy az anyag a jogászképzés színvonalának emelését célzó program keretében elkészülhetett.

Pécs, 2017 június

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens
PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

és szerzőtársai: Havasi Bianka, Juhász Viktória és Nyikos Bettina.

A) A helyi önkormányzatok szabályozása az Alaptörvényben

Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) 2011. április 25-én kihirdetett és 2012. január 1-jétől hatályos szövege a helyi önkormányzatokkal kapcsolatban is több változtatást tartalmaz a korábbi Alkotmányhoz képest. A rendelkezéseket áttekintve megállapítható, hogy néhány jelentős változáson és kisebb finomításon túl az Alkotmány több szabálya is ismerősként köszön vissza. Figyelemmel arra, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg¹, a részletszabályok a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényből (a továbbiakban Möt.v.) ismerhetők meg.

I. Kiindulás

1. Magyarország területi beosztása

Az Alaptörvény F) cikke határozza meg Magyarország területi beosztását. Eszerint Magyarország fővárosa továbbra is Budapest, míg a (2) bekezdés rögzíti: „Magyarország területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. A fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók”.

a) Budapest fővárosként való rögzítése az Alkotmány XIV. fejezetéből – „[a] Magyar Köztársaság fővárosa és nemzeti jelképe” – került a területi tagozódáshoz. A *területi tagozódás* azonban – ezzel együtt – csak az Alaptörvény negyedik módosítását követően *sorolja fel a területet alkotó részek között a fővárost*.

b) Az Alaptörvény csak az Alaptörvény negyedik módosítását követően *nevesíti külön a fővárosi kerületeket*, és a kerületalakítás csak lehetőségként jelenik meg. Az Alkotmány 41. § (2) bekezdése még egyértelműen rögzítette, hogy a főváros kerületekre tagozódik, ami azt eredményezte, hogy legalább két fővárosi kerületnek az Alkotmány alapján léteznie kellett. A jelenlegi szabályozás szerint azonban az is elképzelhető lehetne, hogy a Fővárosban csak két kerület legyen, vagy a kerületi rendszer megszűnjön.

2. A helyi önkormányzás alanya

A korábbi Alkotmány 42. §-a egyértelműen kimondta, hogy „[a] község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye *választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga*. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása”.

Az Alaptörvény ezzel szemben *nem mondja ki expressis verbis*, kit illet a helyi önkormányzás joga. A 31. cikk (1) bekezdés alapján „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek”. Ez látszólag lényegi változás, figyelemmel azonban arra, hogy a helyi választópolgárok általi közvetlen hatalomgyakorlás intézményét ismeri az Alaptörvény, a helyi polgárok nem veszítik el e jogukat. A XXIII. cikk (7) bekezdés 2. mondata szerint ugyanis „Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó”. A 31. cikk (2) bekezdés is nevesíti a helyi népszavazást, azaz a helyi hatalomgyakorlás közvetlen módját; a XXIII. cikk pedig megnevezi az alanyt. Ebből következően, ha a közvetlen forma megilleti a helyi választópolgárokat, akkor *a közvetett hatalomgyakorlás alanyai is ők*.

3. A helyi hatalomgyakorlás kivételes formája: a helyi népszavazás

¹ 31. cikk (3) bekezdés. A sarkalatos törvény az Alaptörvény szerint „olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”. T) cikk (4) bekezdés.

A 31. cikk (2) bekezdése azt is egyértelművé teszi, hogy a helyi hatalomgyakorlásban is a közvetett forma az általános, és kivételes a közvetlen, helyi népszavazásban megjelenő akaratképzés. Eszerint „[a] helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani”.

A helyi népszavazás szabályozásakor a sarkalatos törvény megalkotójának ügyelni kell arra, hogy az intézmény megfelelően betölthesse helyét és szerepét. *Világosan ki kell mondani, hogy egyaránt elismeri-e párhuzamosan a véleménynyilvánító és az ügydöntő helyi népszavazási típust. Egyértelművé kell tenni azt is, hogy mit jelent (pontosan mire terjed ki) etekintetben a „feladat-és hatáskörébe tartozó ügyről” kitétel.* E látszólag világos tartalmú (az Alkotmány és az Ötv. alapján is megállapítható, és az Alaptörvényben is rendezett) megfogalmazás ellenére több olyan eset volt, amikor megkérdőjelezhető, hogy a feltett kérdés a helyi önkormányzat (képviselő-testület) feladat-és hatáskörébe tartozott-e: tipikusan más településeken, esetenként más országban megvalósítandó beruházásokról is tartottak már helyi népszavazást [ahelyett, vagy amellet, hogy a hatósági eljárásba léptek (volna) be ügyfélként]². A helyi népszavazás szabályait a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról 2013. évi CCXXXVIII. törvény tartalmazza.

4. A feladatellátás során kötelezően figyelembe veendő szempontok köre

Az Alaptörvény az önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatban (is) több konkrétumot tartalmaz az Alkotmányhoz képest.

a) Az Alaptörvény N) cikkének (1) bekezdése szerint „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”; a (3) bekezdés pedig jelzi, hogy – többek között – a helyi önkormányzatok „feladatuk ellátása során” ezt az elvet „kötelesek tiszteletben tartani”. Önmagában ez az előírás csak általános irányt ad a feladatellátás mikéntjéhez, amit törvényi korlátok tesznek egyértelművé. Annyi világos, hogy az elv a saját költségvetéssel való takarékos és ésszerű gazdálkodás követelményét magában foglalja, azaz a pazarlást eredményező vagy más okból ésszerűtlen gazdasági döntéseknek kíván gátat szabni³. Az Alaptörvény első benyújtott változatához csatolt indokolás az előírás céljaként azt tűzi ki, hogy az ország társadalmi és gazdasági egyensúlyát komoly államháztartási problémák ne veszélyeztessék. Az indokolás szerint „a kiegyensúlyozottság a kiszámítható állami működést, az átláthatóság a tájékozott és felelős polgárok részvételével zajló demokratikus közéletet, a fenntarthatóság pedig a jövő nemzedékek sorsáért való felelősségvállalást is szolgálja az elsődleges pénzügyi célok mellett”. A kellő törvényi részletezés, kidolgozás azonban szükséges a cél eléréséhez; ennek hiányában az alaptörvényi elvárás *lex imperfecta*-vá válhat.

b) További támpontokat ad a gazdálkodási szempontok körében az Alaptörvény 38. cikke. Ez egyrészt kimondja, hogy „a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon” [(1) bekezdés], másrészt rögzíti, hogy „[a] nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg”⁴. Az (5) bekezdés szerint „[a]z állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló

² Vö. például Tokod, Tát, Esztergom és Mogyorósbánya helyi népszavazásaival a Nyergesújfalun építendő cementgyárról 2006-ban, vagy Szentgotthárd és egyes környékbeli települések 2008-as népszavazásával az ausztriai Heiligenkreuzban tervezett beruházásról. http://valasztas.hu/hu/ovi/26/26_2_index.html

³ Ennek az előírásnak tehát a helyi önkormányzatok esetében van jogállami keretek között értelmezhető tartalma – némileg ellentétben például az Alkotmánybíróságra vagy a bíróságokra vonatkozó azonos elvárással. Erről részletesen szólok „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben” c. írásomban (Közjogi Szemle, 2011. 2. szám).

⁴ További előírás – és korlát az önkormányzati gazdálkodásra nézve – ezzel kapcsolatban a (3) és a (4) bekezdés: „[n]emzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett”, illetve „[n]emzeti vagyon átruházására vagy

gazdálkodó szervezetek *törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint*⁷.

II. Feladat-és hatáskörök

1. Általános észrevételek

a) Az Alaptörvény 32. cikkének (1) bekezdése sorolja fel a helyi önkormányzatok feladatait és hatásköreit. Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény már nem használja a „helyi önkormányzatok alapjogai” kitétel⁵ – ami az Alkotmányban jelen volt –, hanem egyértelműen feladat-és hatásköröknek nevezi az egyes elemeket⁶. Általánosságban, a listát áttekintve a korábbi Alkotmányhoz képest túlzott eltéréseket nem találunk.

b) Az Alkotmányhoz képest egyértelműbbé vált, hogy minden feladat-és hatáskör csak *törvény keretei között* gyakorolható. Az Alaptörvény erre nem az egyes elemeknél utal, hanem – helyesen – valamennyi felsorolt elemre kimondja ezt; egyértelművé téve azt, amit az Alkotmánybíróság már az Alkotmánnyal kapcsolatban is rögzített⁷.

c) Egyértelműen kimondja az Alaptörvény azt is, hogy a feladat-és hatáskörök mindegyike „a helyi közügyek intézése körében” történik. Ennek főként akkor van jelentősége, ha az adott feladat vagy hatáskör gyakorlásakor nem törvény végrehajtását végzi az önkormányzat, hanem e körbe nem tartozó lehetőséggel él (például tájékoztatást kér, döntést kezdeményez, véleményt nyilvánít⁸; érdek-képviselési szövetséget hoz létre⁹ stb.). A generális megfogalmazásra figyelemmel e lehetőségek is csak a helyi közügyek intézéséhez kapcsolódhatnak, ahhoz valamilyen formában kötődniük kell.

d) A „helyi önkormányzatok alapjogai” kitétel eltűnésével *egyidejűleg elmaradt a normaszövegből az is, hogy „[a]z önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat*”. Megjegyzendő azonban, hogy törvényi szinten továbbra is szerepel az előírás. E lehetőségről az Alkotmánybíróság kimondta, hogy önmagában nem alapoz meg hatáskört, hanem a bíróságok és az Alkotmánybíróság a meglévő hatásköreiken keresztül teljesítik e szabályt¹⁰. Az önkormányzatok tekintetében az utóbbi – alkotmánybírósági – védelem szintjének csökkenése látszik, figyelemmel arra, hogy az eddigi utólagos normakontroll bárki – így önkormányzat – általi kezdeményezhetősége 2012 január 1-től megszűnt¹¹. Figyelemmel arra, hogy a „jogai védelme” alatt a hatáskörök védelme értendő, és e vonatkozásban továbbra is igaz az az alkotmánybírósági álláspont, miszerint az önkormányzatok feladatait

hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható”.

⁵ Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság többször is megállapította, hogy ezek az „alapjogok” valójában feladat-és hatáskör csoportok, céljuk pedig a Kormánnyal és az államigazgatás központi szerveivel szembeni védelem. 4/1993. (II. 12.) AB határozat. ABH 1993, 48, 71.

⁶ A 32. cikk (1) bekezdés l) pontja – a taxációt nyitottá téve – kimondja: „[t]örvényben meghatározott *további* feladat-és hatásköröket gyakorol”.

⁷ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 70.

⁸ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés j) pont.

⁹ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés k) pont.

¹⁰ Az Alkotmánybíróság szerint e szabály csak a jogalkotó részére adott felhatalmazás arra vonatkozóan, hogy e rendelkezésből következő konkrét hatásköri és eljárási szabályokat megalkossa, melyek alapján az Alkotmánybíróság e feladatának eleget tud tenni. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint e rendelkezés alapján nem lehet a testület eljárását igénybe venni. 37/1994. (VI. 24.) AB határozat. ABH 1994, 238, 248-249.

¹¹ Vö. az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjával.

elsődlegesen a Kormánnyal és az államigazgatás központi szerveivel (ezek törvényellenes beavatkozásával) szemben kell védeni¹², *a védelmi szint etekintetben csökkent.*

2. Az egyes feladat-és hatáskörök

A helyi önkormányzatokat megillető feladat-és hatásköröket az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése sorolja fel, nyitott taxációt alkalmazva: az l) pont szerint az önkormányzat „törvényben meghatározott további feladat-és hatásköröket gyakorol”. A „helyi önkormányzat” feladat-és hatásköreit azonban – értelemszerűen – a képviselő-testület gyakorolja¹³.

a) A hatásköri lista első három eleme között található a „rendeletet alkot”, a „határozatot hoz”, valamint az „önállóan igazgat” elnevezésű feladatokat, melyek a korábbi Alkotmány „önállóan szabályoz és igazgat” kitételének feleltethetők meg.

b) Nem új elem a „meghatározza szervezeti és működési rendjét” sem; a változás etekintetben annyi, hogy az Alkotmányban még megjelenő „önállóan” szó már nem szerepel az Alaptörvényben: ennek azonban – figyelemmel a „törvény keretei közöttiségre” nincs jelentősége.

c) A vagyonnal, gazdálkodással, bevételekkel több elem is foglalkozik. A 32. cikk (1) bekezdés e) pontja szerint „gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat”; az f) pont alapján „meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik”; a g) pont szerint „e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat”; végezetül a h) pont alapján „dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről”.

ca) A tulajdonosi jogok törvény keretei közötti gyakorlásához az Alaptörvény – fentebb már tárgyalt – szabálya további fogódzót ad: a 38. cikk a helyi önkormányzat tulajdonát a nemzeti vagyon körébe helyezi, és kezeléséhez kötelezően figyelembe veendő célokat is rögzít. Figyelemmel a 38. cikk (1) bekezdés utolsó mondatára, ami szerint „[a] nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit *sarkalatos törvény* határozza meg”, etekintetben a „törvény keretei között” kitétel alatt e sarkalatos törvényt vagy törvények körét is érteni kell.

A 32. cikk (6) bekezdés – némileg furcsa helyen, a rendeletalkotás részletszabályai mögött – kimondja továbbá, hogy [a] helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja”.

cb) A *költségvetés meghatározása és az annak alapján történő önállóan gazdálkodás* korábban is szerepelt az önkormányzati autonómia részeként, bár költségvetés *meghatározása expressis verbis nem jelent meg az Alkotmányban*. A 44/A. § (1) bekezdés b) pontjában a „bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat” kitétel szerepelt, aminek második eleme az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés g) pontjában tükröződik vissza.

Az önálló gazdálkodási lehetőségnek azonban nem csak törvény szabhat korlátot, hanem maga az Alaptörvény is tartalmaz féket. A 34. cikk (5) bekezdés szerint ugyanis „[t]örvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat *törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét* vagy más kötelezettségvállalását *feltételhez*, illetve a Kormány *hozzájárulásához kötheti*”.

A rendelkezés célja a túlzott mértékű eladósodási folyamat megfékezése, és az önkormányzati gazdálkodás racionalizálása, egyben azonban erősebb állami beavatkozásra is lehetőséget nyújt (a

¹² 4/1993. (II. 12.) AB határozat. ABH 1993, 48, 71.

¹³ Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdés.

Kormány hozzájárulása megjelenésével). Mindez az önkormányzati autonómia szűkülését jelentheti; a tényleges helyzet a törvényi szabályozás garanciális elemeiből lesz értékelhető.

cc) A 32. cikk (1) bekezdés g) pontja szerint az önkormányzat „e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat”.

Az „e célra felhasználható vagyon” a törvényi szabályozásnak ad felhatalmazást a törzsvagyonnak megfelelő kategória kialakítására, azaz a vállalkozási célra fel nem használható vagyontömeg meghatározására. A kötelező feladatok veszélyeztetése nélküli vállalkozás szintén fontos alaptörvényi elem; célját azonban csak a megfelelő szankciók kialakításával és hozzá társításával érheti el.

cd) Ugyanezen cikk (1) bekezdés h) pontja rögzíti, hogy a helyi önkormányzat „dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről”. Ez a lehetőség az Alkotmányban is jelen volt, és a törvényi szint is rendezi a kivethető adók típusait és azok mértékét, feltételeit, a lehetséges kedvezmények körét. E felhatalmazás – ha teljes gazdálkodási önállóságot nem is, de – a helyi adópolitika kialakításában mégis relatíve nagy szabadságot jelent az önkormányzatoknak¹⁴. A Kúria megállapította azt is, hogy az adó közjóvedelem, amely részben a közszolgáltatások anyagi alapja, részben pedig gazdaságpolitikai eszköz, mivel direkt vagy indirekt módon befolyásolja, orientálja a gazdasági élet szereplőinek magatartását¹⁵. Az adó a helyi közhatalom kezében is eszköz, mivel adópolitikája kialakításakor az önkormányzat gazdaságossági, szociálpolitikai, helyi politikai, a költségvetési egyensúlyt szolgáló avagy egyéb szempontokat érvényesíthet¹⁶. E szempontok jelennek meg akkor, amikor a helyi önkormányzat mérlegeli a helyi adó bevezetését, dönt arról, hogy a helyi adók melyikét, mikortól, milyen körben és milyen részletszabályokkal vezeti be¹⁷.

d) A 32. cikk (1) bekezdés i) pontja alapján az önkormányzat „önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat”.

A feladat-és hatásköri listának ez az egyik eleme, ami inkább önkormányzati alapjognak, mint feladatnak vagy hatáskörnek mondható: az önkormányzat ugyanis szabadon dönthet, hogy él-e ezzel a lehetőséggel, vagy sem. A törvény keretei között kitétel ezesetben csak akkor releváns, ha az önkormányzat alkot önkormányzati jelképet (ez tipikusan megvalósul, saját címer formájában), illetve alapít helyi kitüntetések és elismerő címeket. A *törvényi korlátok* e „feladat-és hatáskör” esetében kell, hogy a *leginkább visszafogottabbak* legyenek, a keretek közé szorításra vonatkozó állami érdek ugyanis itt nem jelenik meg markánsan¹⁸. Erre figyelemmel nem tartom helyesnek például a jogszabály-szerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 51. § (1) bekezdése tartalmát amiatt, mert nem teszi lehetővé a helyi önkormányzat rendeletéhez preambulumban írását. Éppen a 32. cikk (1) bekezdés i) pontjában szereplő lehetőség rendeletben való megjelenése igényelné az ünnepélyes bevezető elhelyezésének lehetőségét.

e) A 32. cikk (1) bekezdés j) pontja szerint az önkormányzat „a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat”. Ez a lehetőség – mint már mondtam – az Alaptörvény szerint csakis „a helyi közügyek intézése körében” biztosított.

A korábbi Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés g) pontjában „helyi közösséget érintő közügyekben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez” kitételként szereplő

¹⁴ Köf.5.001/2013/6. számú határozat

¹⁵ Köf.5.017/2012/8. számú határozat; Köf.5.081/2012/4. számú határozat

¹⁶ Köf.5.017/2012/8. számú határozat; Köf.5.081/2012/4. számú határozat

¹⁷ Vö. Tilk Péter: A Kúria Önkormányzati Tanácsának helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014

¹⁸ Megjegyzendő viszont, hogy az Alkotmánybíróság a viszonylag erős állami beavatkozást sem tartja aggályosnak, így például azt sem kifogásolta, hogy az Országgyűlés törvénnyel beleírt mondatokat önkormányzati címerekbe. Vö. a 604/B/2009. AB határozattal.

megfogalmazásánál az alaptörvényi meghatározás nyelvtani értelmezésben tágabb. Lényegi tartalmat azonban csak akkor nyer a szabály, ha a sarkalatos törvényben érdemi válaszadási kötelezettség kapcsolódik hozzá, a döntéskézdeményezéshez pedig – típustól függően, törvény által meghatározottan – érdemi elbírálás és/vagy (akár pozitív, akár negatív tartalmú) érdemi döntés.

f) A 32. cikk (1) bekezdés *k*) pont szerint a helyi önkormányzat „szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselői szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek”.

fa) A szabad társulás joga már az Alkotmányban sem zárta ki a kötelező társulás törvény általi előírását. Erre az Alaptörvényben kifejezetten lehetőséget biztosít a 34. cikk (2) bekezdése, ami szerint „[t]örvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását”. A törvényalkotó e vonatkozásban nincs kötve célhoz, feltételekhez, csupán annyiban, hogy társulást csak kötelező feladat ellátására írhat elő. A gazdaságossági, eredményességi, hatékonysági szempontnak azonban a jelenleginél nagyobb szerepet kell játszania a társulások megvalósulásánál.

A társulások kapcsán azonban szintén a részletszabályok a mérvadók. A nem *megfelelő ösztönzők nélkül a társulási hajlam is csökken*. A társulási hajlandóságot azonban nem csak a csatlakozó település részéről kell esetenként biztosítani: előfordul olyan eset is, amikor éppen a társulás tagjai nem kívánják befogadni az adott önkormányzatot. Ilyen esetben is alkalmazható a kötelezőség; erre a törvényben jelenleg is van példa, amit korábban egyébként az Alkotmánybíróság sem talált alkotmányellenesnek¹⁹.

fb) A helyi önkormányzat „érdek-képviselői szövetséget hozhat létre”. Ezzel kapcsolatban rögzíteni kell, hogy ez a jog csak több önkormányzatot együttesen illethet meg, önmagában egy önkormányzat ugyanis értelemszerűen nem tud szövetséget alkotni. Joga van tehát – más önkormányzat(ok)kal együtt – érdek-képviselői szövetség létrehozására. E jog már meglévő szövetséghez való csatlakozási lehetőséget is jelent, ez esetben azonban a szövetség feltételekhez kötheti a tagság létrejöttét.

Az Alaptörvény etekintetben semmilyen korlátot nem állít, azaz a legkisebb települések is – lakosságától függetlenül – élhetnek e jogukkal. Arra azonban az Országgyűlésnek lehetősége van, hogy az érdekképviselői funkciót ellátni kívánó szervezetek közül szelektáljon atekintetben: melyiket tekinti reprezentatívnak. A korábbi törvény például előírta, hogy az önkormányzatokat érintő jogszabályok és más állami döntések tervezeteivel kapcsolatban csak az országos önkormányzati szövetségek véleményét kellett kikérni, és fel is sorolta, milyen feltételektől teszi függővé az *országos* minősítést, ami ebben az esetben a *reprezentatív* szó szinonimájaként jelenik meg.

Az érdekképviselő sulya tehát függ attól, hogy az állam milyen feltételekkel tekinti őket tárgyalópartnernek. E feltételek hiányában viszont, bár az Alaptörvény alapján is létrehozhatók, nem lesznek képesek megfelelően ellátni azt a funkciót, ami miatt egyáltalán létrejöttek. A törvény keretei közötti lehetőség így esetenként meglehetősen szűk mozgásteret, az Országgyűlésnek viszont tág lehetőségeket nyit meg. Ez önmagában nem is feltétlenül probléma; egyes nagy önkormányzati szövetségek között is jelentős eltérések tapasztalhatók a szakmai háttér és a tevékenységi aktivitás tekintetében; erre pedig az állam figyelemmel lehet az egyeztetési előfeltételek alakításakor.

fc) Az önkormányzat „feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek”. Ezzel kapcsolatban

¹⁹ Vö. a 3/2003. (II. 7.) AB határozattal.

mindössze annyit jegyzek meg: a pontatlan megfogalmazás ellenére értelemszerűen a „nem más” országbeli, azaz a magyarországi önkormányzatokkal való együttműködés sem kizárt; erre a társulási lehetőségek és az érdekszervezet létrehozása, ahhoz csatlakozás is egyértelműen utal.

III. Az önkormányzati rendeletalkotás

1. A rendeletalkotás alapvető szabályai

a) A 32. cikk (1) bekezdés a) pontja nevesíti az önkormányzatra vonatkozó rendeletalkotási hatáskört. Az Alaptörvény T) cikkének (2) bekezdése szerint az önkormányzati rendelet jogszabálynak minősül, és mint ilyen, a (3) bekezdés szerint nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

b) A rendeletalkotással (és általában a jogalkotással) kapcsolatban az Alaptörvény az érvényességi kellékeket is rendezi, figyelemmel arra, hogy a T) cikk (1) bekezdés alapján „[á]ltalánosan 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*”.

A (2)-(5) bekezdés részletesebben is rendezi a rendeletalkotás hátterét.

c) Az Alkotmány a képviselő-testületnek „feladatkörében” engedte a rendeletalkotást, az Alaptörvény viszont – ugyancsak a feladatkörében való eljáráshoz kapcsoltn – kifejezetten nevesíti mindkét rendeletalkotási módot: a *törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére* vonatkozó típust, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján való jogalkotást.

d) A 32. cikk (3) bekezdés alapján „[a]z önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes”.

A „más” jogszabály az Alkotmány „magasabb szintű” jogszabály szóhasználatát cseréli. Jelentősége mindössze annyi, hogy az Alaptörvény másként rendezi a jogforrási hierarchiát, mint az Alkotmány; mégpedig akként, hogy valamennyi jogszabály esetében rögzíti: az mivel nem lehet ellentétes. Az önkormányzati rendelet semmilyen más jogszabállyal nem ütközhet, továbbá az Alaptörvénnyel sem kerülhet ellentétbe. A „más” jogszabály értelemszerűen nem vonatkozik másik önkormányzat rendeletére (az eltérő közigazgatási terület miatt), a főváros és a kerületek (amennyiben megmaradnak) jogalkotásának viszonyát pedig az Möt. rendezi. Egyetlen érdemleges vonatkozása van az új szóhasználatnak: az önkormányzat rendelete és ugyanazon önkormányzat másik rendeletének esetleges ütközése esetén beáll az alaptörvény-ellenesség és a törvényellenesség, míg az Alkotmány szerint – az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján – az azonos szintű jogszabályok ütközése nem eredményezett automatikus alkotmánysértést²⁰. Ez a probléma azonban vélhetően nem lesz jelen túl nagy súllyal az önkormányzatok életében.

e) A megfelelő kihirdetés általános szabályán túlmenően a 32. cikk (4) bekezdése – a törvényességi felügyelet körében – előírja, hogy „[a] helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a *kihirdetését követően haladéktalanul* megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát”.

E szabálynak több fontos hatása is van.

²⁰ 35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 153, 154-155.

ea) Egyrészt, a törvényességi felügyeletnek kifejezett alaptörvényi alapja jön létre, ami erős állami kontrollra biztosít lehetőséget. Megjegyzem azonban, hogy a szabályt nem szabad atekintetben szigorúan venni, hogy az azonnali bírósághoz fordulási kötelezettség jelenjen meg: indokolt biztosítani annak lehetőségét, hogy a kormányhivatal az önkormányzat figyelmének felhívásával kísérletet tegyen a törvényt sértés kiküszöbölésére, és csak ennek sikertelensége esetén forduljon bírósághoz. (Ezt – a fokozatosság elvét – a Kúria el is várja. Konkrét esetben a Kúria kimondta: *a kormányhivatal olyan önkormányzati rendelet miatt fordult a Kúriához – és kérte felülvizsgálatát – amellyel összefüggésben nem adott lehetőséget az érintett önkormányzatnak alapjogai védelmére*²¹.)

Véleményem szerint ezt már csak azért sem lehet kizárni, mert az Alaptörvény a „kezdeményezheti a bíróságnál” kitélt tartalmazza, amiből hiba lenne azt a következtetést levonni: a kormányhivatal szemet hunyhat a törvényt sértés felett, azaz törvényt sértés esetén sem köteles kezdeményezni a bíróság eljárását. A helyes értelmezés az lehet, hogy a kormányhivatalnak *lehetősége van az önkormányzatnak jelezni a törvényt sértést, és amennyiben az önkormányzat nem küszöböli ki, a kormányhivatal köteles bírósághoz fordulni.*

Megjegyzem, a törvényességi felügyelet nem korlátozódhat pusztán az utólagos beavatkozásra; ezt levezethetőnek tartom a 34. cikk (1) bekezdéséből, aminek első mondata kimondja: „a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek”.

Megjegyzendő: az önkormányzatok és a kormányhivatalok között a gyakorlatban is működik az előzetes konzultáció lehetősége, a szakmai segítségkérés és a segítségnyújtás különböző formái.

eb) Az Alaptörvényen alapuló megküldési kötelezettség miatt különösen erős lehetőség nyílik meg az egységes jogszabály-nyilvántartás kialakítására az önkormányzati rendeletek tekintetében is. Jelenleg egyáltalán nem beszélhetünk valamennyi önkormányzat esetében arról, hogy honlapján (amennyiben rendelkezik vele) teljeskörű rendelet-nyilvántartást vezet, másrészt Nemzeti Jogszabálytár önkormányzati rendeleteket tartalmazó része²² sem tekinthető teljesnek. Az Alaptörvény e szabályát tehát fel lehetne használni egy, megyénkénti összesítés alapján összeállóló, a kormányhivatal (minisztérium) által üzemeltetett rendszer kialakítására is.

ec) Ez az előírás is akkor érvényesül, ha a részletszabályai megfelelően megjelennek törvényi szinten. Szabályozni szükséges tehát, hogy a „haladéktalanul” pontosan hány napot jelent, illetve az önkormányzat e kötelezettségének elmaradásához szankciót kell társítani, illetve azzal következetesen élni kell. Ez a szabályozás miniszteri rendeleti szinten meg is jelenik.

f) A rendeletalkotásban fontos változás, hogy az önkormányzati rendeletek tekintetében a törvényt sértés megállapítása és a rendelet megsemmisítése az Alkotmánybíróságtól a bíróságokhoz került, hasonlóan az önkormányzati rendelet megalkotásának törvényellenes elmulasztása megállapításához. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja szerint a bíróság dönt „az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről”; a d) pont szerint pedig „a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról”. A bíróságok közül a legmagasabb szintű, azaz a Kúria kapta meg e két feladat ellátását.

Megjegyzendő, hogy az önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenességéről továbbra is az Alkotmánybíróság határoz²³.

A (2) bekezdés b) pontja alapján a közigazgatási határozatok törvényességéről való döntés is bírósági hatáskör marad.

²¹ Köf.5.043/2013/2. számú határozat

²² www.njt.hu

²³ Vö. az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjaival. Ezzel kapcsolatban részletesebben ld. „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben” c. írást (Közjogi Szemle, 2011. 2. szám).

2. Új elem a szabályozásban – a kormányhivatal vezetőjének pótlási jogkörben való rendeletalkotási joga²⁴

Az önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatban új elemként jelenik meg a kormányhivatal vezetőjének bizonyos feltételekkel megjelenő pótlási joga, ami a hivatalvezető rendeletalkotási jogosítvánnyal való felruházását jelenti. E lehetőség az önkormányzati működésbe igen erőteljes állami beavatkozást jelent.

A 32. cikk (5) bekezdés differenciált, kétlépcsős rendszert alakított ki²⁵.

a) A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a bíróság megállapítja a mulasztást, határidőt ad a jogalkotási feladat teljesítésére.

b) Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.

A rendeletpótlási hatáskörrel kapcsolatban számos probléma merülhet fel:

- a pótlási joggal kapcsolatban alapvetően – még az eljárási kérdések felmerülése előtt – a fő problémát az okozhatja, hogy az adott kormányhivatal mennyiben lesz képes a helyi viszonyoknak megfelelő jogszabályi rendelkezések kialakítására (az eddigi két eset közül az egyikben a helyi költségvetés végrehajtásáról kellett rendeletet alkotni az önkormányzat helyett);
- a rendeletalkotással kapcsolatos mulasztások esetleges elszaporodása esetén a kormányhivatal hozzáállásán sok múlik majd a sablonmegoldások és a mintarendeletek kreativitás nélküli átvételének elkerülésében;
- nem eljárási probléma, de felmerülő lehetőség, hogy az önkormányzatok egy része esetében a megegyezésre képtelen, vagy az esetlegesen népszerűtlen helyi szabályozást elkerülni kívánó *testületek mennyiben látják meg a döntés* – és egyúttal a politikai felelősség – *átbírításának lehetőségét* e hatáskörben;
- kormányhivatal-vezető általi rendeletpótlás esetén viszont az önellenőrzés (önfelügyelet) sajátos jelenségével találkozhatunk: a rendeletpótlás során létrejövő aktus – lévén, az formálisan vélhetően önkormányzati rendelet lesz – felügyelete a kormányhivatalhoz tartozik majd.

IV. A helyi önkormányzatok szervezete

a) A helyi önkormányzatok szervezetére nézve az Alaptörvény jelentős változásokat nem eredményez. Nevesíti a képviselő-testületet, a polgármestert, a bizottságot²⁶; az Alkotmánnyal ellentétben viszont csak érintőlegesen *szól a jegyzőről*. A jegyzővel kapcsolatban az Alkotmány a törvény vagy kormányrendelet általi államigazgatási feladat és hatósági hatáskör megállapítását tette lehetővé (megjegyzendő: a képviselő-testület hivatala ügyintézőjének is, aki szintén kimarad az Alaptörvényből). A jegyző azonban továbbra is része az önkormányzati rendszernek: a képviselő-testület szerveként nevesíti a törvény.

²⁴ Vö. *Tilk Péter*: Gondolatok a kormányhivatalok vezetőinek önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó (pótlási) hatásköréről. Új Magyar Közigazgatás, 2011/8.

²⁵ A pótlási joggal kapcsolatos kérdéseket részletesen külön írásban elemzem az Új Magyar Közigazgatás 2011 augusztusi számában, emiatt ehelyütt nem tárgyalom e problémakört.

²⁶ 33. cikk (1)-(3) bekezdés.

b) A *képviselő-testülettel* kapcsolatban (a feladatköröknél) az Alaptörvény annyit rögzít, hogy e szerv gyakorolja a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit.

c) A *polgármesterrel* összefüggésben az Alaptörvény a helyi képviselő-testület vezetését deklarálja feladatként, egyben – némileg érdekes átkötésként – kimondja, hogy a „megyei képviselő-testület elnökét a megyei képviselő-testület saját tagjai közül választja megbízatásának időtartamára”.

Az Alaptörvény 34. cikk (3) bekezdése alapján „[t]örvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a megyei képviselő-testület elnöke, valamint a képviselő-testület hivatalának vezetője vagy ügyintézője számára kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is megállapíthat”.

d) Az izgalmas kérdést a 33. cikk (3) bekezdése tartalmazza, ami rögzíti, hogy „[a] képviselő-testület sarkalatos törvényben meghatározottak szerint bizottságot választhat, és hivatalt hozhat létre”. Mindkét esetben kérdés, hogy a „törvényben meghatározottak szerint” gyakorolható lehetőség biztosítja-e azt is, hogy törvény megtiltsa bizonyos településeknek a bizottság választását vagy hivatal létrehozását. A hivatalok összevonása (kötelező társulások formájában) meg is valósult a közös önkormányzati hivatalok formájában.

V. Az állam és önkormányzat együttműködése; a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet

1. Önkormányzat és állam együttműködése

a) Az Alaptörvény előírja a helyi önkormányzat és az állam együttműködési kötelezettségét, nevezetesen közösségi célok elérése érdekében²⁷. Az állami szervek együttműködési kötelezettsége eddig is alkotmányos követelményként jelentkezett az Alkotmánybíróság gyakorlatában, az Alaptörvény azonban ennek kifejezett részelemeit is tartalmazza. Egyrészt rögzíti, hogy a *helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg*. Másrészt, a helyi önkormányzat „kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához *azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult*”.

b) Az, hogy feladatot csak törvény állapíthat meg, az önkormányzati autonómia védelmét szolgálja (e téren véd a Kormány közvetlen beavatkozási lehetőségétől).

c) A kötelező feladatokhoz előírt „azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatás” vonatkozásában utalni kell arra, hogy ezt az elvárást az Alkotmány is magában foglalta²⁸, ám e garancia alkotmánybírósági védelme minimális volt. Az Alkotmánybíróság ugyanis voltaképpen a teljes kiüresedést kezeli alkotmány sértőként²⁹, arra hivatkozással: nem alkotmány sértő, ha az adott feladat finanszírozása elmarad, ha a finanszírozás komplex rendszere összességében fedezi a kiadásokat. A „komplex rendszer” azonban sajnálatos módon nem működött.

A „más vagyoni támogatással” kapcsolatban azonban rögzíteni kell: *ennek alkalmasnak kell lennie a feladat ellátásának megvalósítására*, azaz nem felel meg az Alaptörvénynek, ha a feladat finanszírozására a feladatellátáshoz közvetlenül nem hasznosítható, de a finanszírozási igénnyel értékben szinkronban levő vagyontárgyat kap az önkormányzat (amit esetleg nem tud hasznosítani vagy fenntartani).

²⁷ 34. cikk (1) bekezdés.

²⁸ 44/A. § (1) bekezdés c) pont: „az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül”.

²⁹ Vö. az Alkotmánybíróság 2/1997. (I. 22.) AB határozatával.

2. Az önkormányzatok felett gyakorolt törvényességi felügyelet

Az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése szerint „[a] Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét”.

a) Az eddigi törvényességi ellenőrzést az erősebb jogosítványokat magában foglaló felügyelet váltja fel. Megjegyzem, itt sem az elnevezés a lényeg, hanem a felügyeletet végző szerv rendelkezésére álló eszközök köre, illetve a beavatkozási, szankcionálási formák. Ez már csak amiatt is igaz, mert az önkormányzat ellenőrzésében részt vevő szervezetben eddig sem volt hiány. Más kérdés, hogy az ellenőrzési megállapításoknak esetenként nem volt következménye.

A rendeletalkotással összefüggésben már látható volt, hogy – többek között a pótlási jog megjelenésével – az eszközök erősödnek.

b) A kormányhivatalokon kívül a felügyeletben (akár csak ellenőrzési jogokkal) továbbra is részt vesznek más szervek is. Az önkormányzatok gazdálkodásának törvényességét, célszerűségét, gazdaságosságát az Állami Számvevőszék ellenőrzi.

c) Észrevételként még rögzíteném: az Alkotmánnyal ellentétben az Alaptörvény nem tartalmazza, hogy a helyi önkormányzat döntése „kizárólag törvényességi okból” lenne felülvizsgálható. Bár az Alaptörvény mindenütt törvényességi kontrollt alakított ki (bíróóság, Alkotmánybíróóság, kormányhivatal), törvényben nincs akadálya a más szempontú – gazdaságossági, eredményességi – döntés-felülvizsgálat lehetősége megteremtésének. Erre a 38. cikk (5) bekezdése is nyújt példát, igaz, csak egy bizonyos körre nézve. Eszerint „[a]z állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a *törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint*”.

VI. A helyi képviselők és polgármesterek választása

a) E kérdéskör a teljesség okán érdemel említést: a választás vonatkozásában jelentős újítás, hogy arra 2014 őszétől – mind a képviselők, mind a polgármesterek vonatkozásában – *ötévente* kerül sor. Ennek hatása megjósolhatatlan, az viszont kedvezőtlen lehet, hogy az országgyűlési választást követően esetleg nem kerül sor szükséges, ám népszerűtlen intézkedések meghozatalára az önkormányzati választás „sikerességére” figyelemmel. A progresszív kormányzásra tehát e változás nem feltétlenül lesz jó hatással.

b) A választási alapelvek nem változnak³⁰, helyeselhető módon viszont expressis verbis megjelent a 35. cikk (1) bekezdésében a „választók akaratának szabad kifejezését biztosító választás” követelménye.

c) A (3) bekezdés rendezi a megbízás alapjait; eszerint a képviselő-testület megbízása a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napjáig tart (jelöltek hiányában elmaradt választás esetén a képviselő-testület megbízása meghosszabbodik az időközi választás napjáig). A polgármester megbízása az új polgármester megválasztásáig tart.

d) A képviselő-testület – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – továbbra is kimondhatja feloszlását; az Országgyűlés pedig a Kormány – az Alkotmánybíróóság véleményének kikérését követően előterjesztett – indítványára feloszlhatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet. A feloszlás és a feloszlás a polgármester megbízását is megszünteti.

Megállapítható, hogy az Alaptörvény – bár számos helyen visszaköszön az Alkotmány előírásrendszere – jelentős változásokat is teremt a helyi önkormányzatokkal kapcsolatban. Ami

³⁰ A választójog alapvető szabályait a XXIII. cikk tartalmazza.

általánosságban észrevételezhető: az autonómiára épülő rendszer irányából az állami beavatkozást lehetővé tevő rendszer kialakítása irányába mutat a jogalkotási folyamat. Megfelelő garanciák megléte mellett ez a modell is jó alapja lehet a törvényesen és eredményesen, gazdálkodási szempontból is korrekten működő önkormányzati rendszernek.

B) A helyi önkormányzatok feletti alkotmánybírósági kontroll

A helyi önkormányzatok jogalkotásának alkotmányossági kontrolljára vonatkozó indítványozás 2011 december 31-ig bárki számára biztosított lehetőség volt. A régi Abtv. alapján ugyanis az Alkotmánybíróság – bárki indítványára – megsemmisíthette az alkotmányellenes jogszabályokat, így az önkormányzati rendeleteket is. Ez a helyzet azonban változott, 2012 január 1-től az Alkotmánybíróság eljárásának igénybe vétele korlátozottá vált.

I. Az utólagos normakontroll kezdeményezési lehetősége és korlátozottsága

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint érdekeltség nélküli utólagos alkotmányossági vizsgálatot csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, illetve az alapvető jogok biztosa kezdeményezhet. Figyelemre méltó, hogy az Alaptörvény még a kormányhivatalnak (a Kormány szervének) sem biztosította közvetlenül ezt a lehetőséget.

A szabályozással kapcsolatos problémák az alábbiak lehetnek.

a) A Kormány esetében aligha várható el reálisan, hogy önkormányzati rendeletek Alkotmánybíróság előtti megtámadásának kérdésével foglalkozzon. Vélhetően nem lesz túlzottan gyakori, hogy a kormányülések napirendjein ilyen jellegű indítványozási kérdések szerepeljenek. Erre valószínűen csak akkor kerül majd sor, ha ilyen jellegű kormányhivatali kezdeményezés eljut a Kormányig. A Mötv. 136. § (1) bekezdése alapján ugyanis „[h]a a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet az Alaptörvénnyel ellentétesnek találja, – a törvényességi felügyelet 132. § (1) bekezdés a) és b) pontjában meghatározott eszközeinek eredménytelen alkalmazását követően – az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának Kormány általi kezdeményezése iránti javaslatát az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével terjeszti elő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternél. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter a javaslat megvizsgálását követően – a feltételek fennállása esetén – kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának indítványozását. A kormányhivatal az indítvány tervezetét a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek történő megküldésével egyidejűleg megküldi az érintett helyi önkormányzatnak is”.

Ezzel kapcsolatban mindössze néhány megjegyzést tennék. *Elsőként*, indokolatlannak tűnik az, hogy a kormányhivatal nem fordulhat közvetlenül Alkotmánybírósághoz, hanem csak a Kormány „útján”. Ennek oka vélhetően nem valamiféle bizalmatlanság a területi szervvel kapcsolatban, hanem egyszerűen az, hogy az Alaptörvény szövegezésekor nem merült fel, hogy az utólagos normakontroll kezdeményezésére feljogosított körbe – önkormányzati rendeletek tekintetében – indokolt lenne a kormányhivatal felvétele. Az Alaptörvény elfogadását követően azonban – annak taxatív felsorolása miatt – már nem volt lehetőség e jogot (lehetőséget) közvetlenül a kormányhivatal számára törvényben biztosítani. Másrészt, a szabályozás azt is eredményezi, hogy a kormányhivatalok vélhetően igyekeznek az alkotmányossági szempontból aggályos helyi rendeleteket is a törvényességi kontroll keretében, a Kúria előtti eljárásban megsemmisíttetni, azaz vélhetően az önkormányzati rendeletek alkotmányossági vizsgálatára vonatkozó kezdeményezések száma a fehér hollókéhoz közelít majd, azaz a rendeletek vizsgálata túlnyomó többségben törvényességi indokból, a Kúria előtt fog zajlani.

b) Az országgyűlési képviselők egynegyedének önkormányzati rendelet alkotmányossági vizsgálata kezdeményezésére vonatkozó egységbe szervezése alapvetően illuzórikusnak tűnik.

c) Ebből adódóan az alapvető jogok biztosa, a Kúria elnöke, és a legfőbb ügyész lehet az a tényező, amelytől önkormányzati rendeletek alkotmányossági típusú vizsgálatának kezdeményezése reálisan elvárható.

II. Az alkotmányjogi panasz igénybe vételének lehetősége³¹

Önkormányzati rendelet alkotmányossági vizsgálatára – a korlátozott utólagos normakontroll miatt – az alkotmányjogi panasz nyújthat lehetőséget. Az új típusú panaszoknak több típusa is megjelenik a szabályozásban.

a) A *konkrét ügyhöz kötött* változat szerint alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az *egyedi ügyben* érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és *jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva*. Az Abtv. 28. §-a szerint az Alkotmánybíróság ebben, a jogszabályi rendelkezés vizsgálatára indult eljárásban a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálhatja.

Az alkotmányjogi panaszt a hatáskör e vonatkozásában *a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül*, írásban lehet benyújtani. A *döntés közlésének elmaradása esetén* az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő a *tudomásszerzéstől*, vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan nap. A törvény azonban objektív határidőt is tartalmaz: a döntés közlésétől, illetve az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől, valamint – a konkrét döntés hiányában történő eljárás esetében – az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított *száznyolcvan nap elteltével alkotmánybírósági eljárás megindításának nincs helye*.

b) A *konkrét ügy hiányában igénybe vehető alkotmányjogi panaszra* vonatkozóan az Abtv. 26. § (2) bekezdése a következő szabályt tartalmazza:

„(2) Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha

a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és

b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

E hatáskör-rész olyan esetekre kínál alkotmánybírósági jogorvoslati lehetőséget, melyek vonatkozásban a jogsérelem bekövetkezése közvetlenül a jogszabály hatályosulása, végrehajtása, mégpedig bírósági döntés nélkül. Etekintetben az alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály *hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül* lehet írásban benyújtani. Ez a határidő jogvesztő.

Megjegyzendő, hogy nem feltétlenül jó megoldás a hatálybalépéshez kötni az indítvány benyújtásának határidejét: ha ugyanis adott esetben az önkormányzati rendelet hatálya alá később kerül valaki (például a hatályba lépést követően évekkel később költözik az önkormányzat területére), az indítványozási joga e vonatkozásban már nem áll fenn.

³¹ E hatáskörrel kapcsolatban részletesen: *Kocsis Miklós – Tilk Péter: Az új alkotmányjogi panasz eljárás igénybe vétele a gyakorlatban – jogalkalmazóknak. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2012*

III. Problémák az önkormányzati rendelet alkotmányossági vizsgálati lehetőségével kapcsolatban

Az utólagos normakontrollal kapcsolatos, az igénybe vételre vonatkozó, igényérvényesítéssel összefüggő problémákat már érintettem. Az alkotmányjogi panasz több tekintetben az utólagos normakontrollhoz hasonló komplikációkat hordozhat. A fő gond az, hogy igénybe vételéhez vagy jogerős bírósági döntés, vagy – annak hiányában – már hatályba lépett jogszabály léte szükséges. Mi lehet ezzel a probléma?

a) *Létezhetnek olyan jogszabályi rendelkezések, melyek alkalmazására csak meghatározott időpontban, eseményhez kötötten kerülhet sor.* Adódhat emiatt olyan helyzet, hogy a már hatályos előírásról tudhatja az ügyfél és a jogi képviselője is: bizonyosan sor fog kerülni az alkalmazására, és vélelmezi, hogy a szabály alaptörvény-ellenes. Mégsem fordulhat Alkotmánybírósághoz, mert az új szabályok szerint nem kezdeményezhet utólagos normakontrollt, viszont az alkotmányjogi panasz igénybe vételéhez szükséges konkrét ügy jogerős lezárása még elméletileg sem állhat fenn, hiszen a szabály alkalmazására csak később kerül sor.

b) Más a helyzet akkor, amikor az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabályi rendelkezés alkalmazására azért nem kerülhet sor, mert az még nem hatályos – viszont a kihirdetése már megtörtént, azaz már érvényes előírás. A jövőbeli hatályba léptetés esetén tudható, hogy a szabály alkalmazására a hatályba lépéstől számítva sor kerül, ismert továbbá a kihirdetett szöveg is – azaz felfedezhető, vélelmezhető az alaptörvény-ellenesség –, megtámadni viszont konkrét ügy és ebből adódóan jogerős döntés hiányában, illetve a szabály *alkalmazásából* adódóan bekövetkező jogsérelem miatt nem lehetséges.

Mindez – az utólagos normakontroll indítványozásra vonatkozó korlátozottsága miatt – az önkormányzati rendeletek feletti alkotmányossági vizsgálatokat visszaszoríthatja, az ilyen esetek számát minimalizálhatja. Ezzel viszont egyes esetekben éppen a helyi polgárokat zárja el a szabály az igényérvényesítés lehetőségétől, akik ráadásul törvénysértés esetén sem fordulhatnak a rendelettel szemben bírósághoz (Kúriához); arra ugyanis csak a kormányhivatal jogosult. Az is elgondolkodtató lehet: mennyiben vállalja be az érintett az önkormányzati rendelet alkotmányossági vizsgálatára vonatkozó panasz-eljárást akkor, ha annak igénybe vétele többnyire a jogerős döntéshez kötöttség miatt jelentős időigényessé válik.

IV. A felozlatási folyamat elemei és azok sajátosságai

Az Alaptörvény 35. cikk (5) bekezdése szerint az Országgyűlés a Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett – indítványára felozlatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet. E rövid rendelkezés megértéséhez érdemes megvizsgálni a korábbi – még az Alkotmány azonos tartalmú szabályára épülő – alkotmánybírósági esetjogot, valamint a foktői ügyben hozott AB határozatot.

1. A hatáskör gyakorlása során született korábbi határozatok jellemzői

a) *Az Alkotmánybíróság viszonya a hatáskör gyakorlásához*

A véleménynyilvánító hatáskör gyakorlásának első esete Tiszaderzs önkormányzatának felozlatása során történő közreműködés volt, s ezzel összefüggésben a testület több, elvi jelentőségű megállapítást tett. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy e feladatát csak alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban láthatja el. Mivel az Alkotmánybíróság nem ténybíró, tehát nincs lehetősége arra, hogy a helyi viszonyokat, eseményeket, valamint a Kormány véleményét annak helytállósága szempontjából (felül)vizsgálja, hitelességét áttekintse, a

testület nem vizsgálja a Kormány által előadott tényállításokat, hanem elvi, elvont véleményt nyilvánít arról, hogy a helyi önkormányzat működése az Alkotmánnyal ellentétes-e.³² Az Alkotmánybíróság szerint „valamely önkormányzati képviselő-testület működésének hiánya, az Ötv.-nek megfelelő működés tartós mellőzése, a működőképesség helyreállításának, a működés folytatásának kilátástalansága ellentétes az Alkotmánnyal”.³³ Fontos kiemelni, hogy egy-egy alkotmányellenes intézkedés vagy tevékenység nem eredményez alkotmányellenes működést; annak megállapításához törvénysértő intézkedéseknek vagy mulasztásoknak sorozata kell, valamint nyilvánvalónak kell lennie, hogy a törvényes (alkotmányos) működés helyreállítására *nincs más lehetőség*.

Az Alkotmánybíróság a Hódmezővásárhely önkormányzati képviselőtestület feloszlásának folyamatában került szembe másodszor e hatáskörével, ebben az ügyben pedig az ügy körülményei is jóval összetettebbek voltak, mint a tiszaderzsi esetben. Erre tekintettel indokolt áttekinteni a hódmezővásárhelyi képviselő-testület feloszlásának tárgyában hozott határozatot.

b) A tenor megállapításai

Az Alkotmánybíróság a 24/2000. (VII. 6.) AB határozatában – véleménynyilvánító határozati formában megállapította: „1. ...az Alkotmány mind a helyi képviselő-testületet, mind a polgármestert alkotmányos intézményként szabályozza és védi [Alkotmány 44. § (1)-(3) bekezdései; 44/B. § (1)-(2) bekezdései]. Erre tekintettel kiemelkedő alkotmányos érdek fűződik a közöttük lévő közjogi jogviszony zavartalanságához, amiből következik, hogy az Alkotmány 71. § (1) bekezdése alapján a választópolgárok által közvetlenül megválasztott polgármestert a helyi képviselő-testület önkényesen nem korlátozhatja feladatai ellátásában. 2. A helyi önkormányzás zavartalanságának fenntartása, feltételeinek biztosítása a helyi képviselő-testületnek és a polgármesternek egyaránt alkotmányos kötelessége. Nem tesz eleget alkotmányos kötelezettségének az a helyi képviselő-testület, amely önkényesen akadályozza a polgármesteri megbízatás teljesítését. Önkényes akadályozásnak minősül az is, ha a helyi képviselő-testület nem indítja meg azokat az eljárásokat, amelyeket törvény a helyi képviselő-testület és a polgármester közötti konfliktusok megoldására rendel.

3. Nem tekinthető önkényesnek - ennek következtében alkotmányellenesnek - a helyi képviselő-testület működése akkor, ha a helyi önkormányzás zavartalanságának biztosítása érdekében a testület igénybe veszi a konfliktus feloldására rendelt törvényi eszközöket”³⁴.

c) Az ügy eldöntéséhez figyelembe veendő szempontok

Az Alkotmánybíróság ebben az esetben lényeges eltérést állapított meg a tiszaderzsi esethez képest: a testület álláspontja szerint ugyanis más megítélést kíván az, ha az adott önkormányzat egyáltalán nem működik és ismét mást, ha működik ugyan, de nem egyértelműen megállapítható módon, alkotmányosan vagy alkotmányellenesen. Mivel a tiszaderzsi ügyben a működést tanúsító jegyzőkönyvek hiányoztak, az Alkotmánybíróság szerint a tényvizsgálat szükségessége fel sem merülhetett³⁵. Ettől függetlenül az Alkotmánybíróság kinyilvánította, hogy – alkotmányos jogállásából következően – tényvizsgálatokba a hódmezővásárhelyi ügyben sem bocsátkozik.

ca) Az Alkotmánybíróságnak az eset eldöntéséhez elsőként a helyi önkormányzás fogalmát kellett meghatároznia, mivel ez alapvető fontosságú kérdésként jelent meg az ügy eldöntésekor. A testület kifejtette, hogy a helyi önkormányzás joga a választópolgárok közösségét illeti meg. Az Alkotmánybíróság szerint a „helyi önkormányzás nem egyéb, mint a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében

³² 1220/H/1992. AB határozat. ABH 1992, 630, 631.

³³ ABH 1992, 630, 631.

³⁴ ABH 2000, 141.

³⁵ ABH 2000, 141, 146.

való gyakorlása³⁶. A testület szerint, mivel a képviselő-testületet a helyi önkormányzás gyakorlására választják meg, ebből következően mindig ezt illetik meg az önkormányzati feladat- és hatáskörök, még akkor is, ha ezt a törvény külön nem is emeli ki. Az Ötv.-ből eredően a képviselő-testület e jogát átruházhatja szerveire, így a polgármesterre is. Az Alkotmánybíróság azonban nyomatékosan felhívta a figyelmet arra, hogy „a helyi képviselő-testület az átruházást követően is „ura” marad az ügyeknek; bármikor visszavonhatja az átruházott hatáskört, a polgármester önkormányzati hatósági hatáskörben hozott döntését – fellebbezés esetén – felülbíráhatja..., bármely ügy intézéséhez utasítást adhat³⁷. A testület hangsúlyozta, hogy „a polgármester „saját jogon” kapott önkormányzati feladat- és hatásköre – de lege lata – nem jelentős az Alkotmány 42. §-ában írt helyi önkormányzás megvalósítása tekintetében³⁸.

cb) Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a képviselő-testület és a polgármester közötti viszony megromlása természetesen konfliktushelyzetet eredményez. Mivel mindkét szerv alkotmányos szervnek tekinthető, melyek Alkotmányból eredő feladatokat látnak el, alkotmányos kötelezettség a közöttük fennálló együttműködési kötelezettségnek eleget tenniük. Ebbe az is beletartozik, hogy a konfliktus kezelésére és feloldására alkalmas eszközöket kellő időben, tehát késlekedés nélkül igénybe kell venniük.

A kellő idő fogalma szükségessé tesz néhány megjegyzést. E határozatban is tettenérhető az Alkotmánybíróságnak az a törekvése, hogy a kellő idő határozatlan fogalmának körülírását, tartalmi pontosítását elvégezze. A testület kifejti, hogy „a helyi képviselő-testület és a polgármester közötti konfliktus megoldása érdekében a megalapozott döntés kialakításához szükséges és elégséges időben hozott döntés tekintendő az „ésszerű időben” meghozott döntésnek³⁹. Az Alkotmánybíróság, bár fogalmi pontosítást szeretett volna elérni, a határozatlan fogalom helyett ugyancsak határozatlan fogalmat alakított ki, mivel ebben az esetben a „szükséges és elégséges” idő kifejezéssel helyettesítette az „ésszerű időt”, ami egy cseppet sem tekinthető pontosabbnak vagy jobban megfoghatónak.

cc) Az Alkotmánybíróság a konfliktus kezelésével összefüggésben lényegében kettős követelményt állított fel: *egyrészt*, a helyi képviselő-testületnek meg kell indítania a konfliktus kezelésére és megszüntetésére alkalmas eljárásokat, *másrészt*, amennyiben megindította ezeket, előtérbe kerül az eljárás minél előbbi, ésszerű határidőn belüli lezárásának követelménye. Amennyiben a képviselő-testület nem indítja meg „ésszerű időben” a konfliktuskezelő eljárásokat, megszegi alkotmányos kötelezettségét, ebből következően pedig felelősségre vonása indokoltnak tekinthető. Ez a késlekedés ugyanis „önkényes, alkotmányellenes”. Ugyancsak önkényes az Alkotmánybíróság szerint az is, ha ésszerű indok nélkül nem zárja le a fegyelmi eljárást késedelem nélkül. Ezt a feltételt külön határidő tűzése nélkül is figyelembe kell venni.

cd) Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a helyi képviselő-testületnek és a polgármesternek is alkotmányos kötelessége, hogy a helyi önkormányzás zavartalanságát fenntartsa. Ebből ered, hogy a polgármesternek is elő kell segítenie a konfliktus mielőbbi rendezését. Ez egyértelműen következik abból az alkotmányos követelményből, hogy az állami szerveknek működésük során együtt kell működniük egymással⁴⁰. Amennyiben „a konfliktus feloldásában ugyancsak aktív közreműködésre köteles polgármester maga is bizonyíthatóan és tevőlegesen közrehat abban, hogy a helyi képviselő-testület „ésszerű határidőben” nem tudja lezárni az eljárást, úgy ez az eljárás olyan elhúzódásának számít, amelyért a helyi képviselő-testület nem tehető felelőssé, azaz annak önkényes, alkotmányellenes működése nem állapítható meg⁴¹. Tehát amennyiben a polgármester hibája is szerepet játszik az eljárás elhúzódásában, az ebből eredő késedelemért a képviselő-testület felelőssége nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság kifejtette: „nem

³⁶ ABH 2000, 141, 147.

³⁷ Uo.

³⁸ ABH 2000, 141, 148.

³⁹ ABH 2000, 141, 149.

⁴⁰ 8/1992. (I. 30.) AB határozat, valamint 52/1997. (X. 14.) AB határozat.

⁴¹ ABH 2000, 141, 150.

tekinthető ugyanakkor önkényesnek – ennek következtében alkotmányellenesnek – a helyi képviselő-testület működése akkor, ha a helyi önkormányzás zavartalanságának biztosítása érdekében a testület igénybe veszi a konfliktus megoldására rendelt törvényi eszközöket⁴².

Az Alkotmánybíróság szerint a konfliktushelyzet háttérében a képviselő-testület alkotmányos és alkotmányellenes működése egyaránt állhat, s ennek megítélésében döntő szerepet kap, hogy bármelyik szervnek kimutatható-e az Alkotmányba (törvényekbe) ütköző magatartása.

ce) A testület szerint „önmagában sem az Alkotmány, sem az Ötv. egyetlen rendelkezésébe sem ütközik az az eljárás, amelynek során valamely helyi képviselő-testület - élve a törvényekben kapott felhatalmazásokkal - a szerinte törvényt sértéseket bizonyíthatóan elkövető polgármesterét felfüggeszti az állásából. Minthogy azonban ez utóbbi munkavégzésének akadályozása - konkrét okától függetlenül - ellehetetleníti a helyi képviselő-testület munkájában, s azon keresztül a helyi önkormányzás gyakorlásában való részvételét, jelentősége van annak, hogy feladatellátásának - helyi képviselő-testület általi - akadályozása a képviselő-testület önkényes, alkotmányellenes magatartására vezethető-e vissza⁴³. Megállapítható tehát, hogy a képviselő-testületnek meghatározott esetekben Alkotmányban biztosított joga a polgármester felfüggesztése, ez azonban nem vezethető vissza a képviselő-testület alkotmányellenes, felróható magatartására. Ez utóbbi eset ugyanis a joggal való visszaélés tipikus példája lenne. Ez indokolja, hogy az Alkotmánybíróság szerint e körülményt kiemelkedő jelentőségű szempontként kell (!) az Országgyűlésnek figyelembe vennie. A konfliktus kezelésére alkalmas eljárások megindítása és lezárása is csak a szükséges időtartam felhasználásával járhat. Ebből következően az ilyen eljárások lezárása sem késlekedhet megfelelő indok nélkül.

Az Alkotmánybíróság azonban érezhetően az Országgyűlésre bízta – bár, mint a későbbiekben látható lesz, nem teljesen szabadon -, hogy konfliktus kezelésére alkalmas eszközök közül melyiket veszi igénybe, s hogy azonnal a „legerősebb” eszközhöz, a feloszlathoz nyúl-e. A testület megállapítása szerint „az Országgyűlést illeti meg a képviselő-testület jogkörei alkotmányellenes, önkényes gyakorlásának, az alkotmányellenes működés egyedi, esetenkénti megállapításának a joga. A legfelsőbb államhatalmi-népképviselői szervnek azonban ezzel a - végső soron akár a helyi képviselő-testület feloszlathoz vezető, politikai felelősségével terhelt - döntési jogával mindaddig nem indokolt élnie, amíg a konfliktuskezelésre rendelt más jogintézmények is rendelkezésre állnak⁴⁴. Ennél a párhuzamos indokolás jóval erőteljesebben fogalmaz. Kís László szerint ugyanis a hatalommegosztás elvével ellentétben állna, ha az Országgyűlés más konfliktuskezelő eszközök igénybe vételét mellőzve, azonnal a feloszlathoz nyúlna, mivel ez a parlamentet a hatalommegosztás másik szereplőjével szemben indokolatlan túlhatalomhoz juttatná. Később azonban a határozat indokolása is markánsabbá válik. A testület véleménye szerint ugyanis „amíg a belső viták nem eredményezik a „helyi önkormányzás” Alkotmány 42. §-ában és 44/A. §-ában írt, alapjog-értékű hatáskörei gyakorlásának ellehetetlenülését, pusztán a képviselő-testület és a polgármester közötti kapcsolat - akár tartós - megromlása sem eredményezheti önmagában a helyi képviselő-testület feloszlathoz⁴⁵. Ezen túl az Alkotmánybíróság megfogalmazásában „az Országgyűlésnek kell egyedileg, az összes körülményt mérlegelve megvizsgálnia, hogy milyen okokra lehet visszavezetni a polgármester munkájának tartós akadályozását. Végső eszközként megoldást kereshet a helyi képviselő-testület feloszlathoz is, amelyre azonban csak azt követően kerülhet sor, ha egyértelműen bizonyossá vált, hogy a helyi képviselő-testület önkényes magatartása (alkotmányellenes működése) vezetett el a kapcsolat megromlásához. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdése 1) pontjában biztosított - helyi képviselő-testület feloszlathoz - jogával az Országgyűlés csak akkor élhet, ha a helyi képviselő-testület működése ellentétes az Alkotmánnyal⁴⁶ (kiemelések tőlem). Az alkotmányellenes működés

⁴² Uo.

⁴³ ABH 2000, 141, 148. Az Alkotmánybíróság szerint ez utóbbira csak közelebbi tényvizsgálatok (s az ezeken alapuló fegyelmi vagy bírósági eljárások) deríthetnek fényt.

⁴⁴ ABH 2000, 141, 150.

⁴⁵ ABH 2000, 141, 151.

⁴⁶ Uo.

megállapítása viszont kétséget kizáróan az Alkotmánybíróság feladata. *A testület tehát burkoltan megfogalmazta döntésében, hogy ebben az esetben is elvárja határozatának kötelező erejűként való kezelését és elfogadását.*

cf) A polgármesteri intézmény „jogállását” tekintve az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „nem válik a helyi képviselő-testület működésképtelenné pusztán azért, hogy a polgármester - bármely okból - feladatát tartósan nem láthatja el, következésképpen mindazokat az önkormányzati alapjogokat képes gyakorolni, amelyeket az Alkotmány 44/A. §-a biztosít a számára. Ezeket az alapjogokat a „helyi önkormányzás” jegyében, a lakosság érdekében gyakorolja, s mindaddig, amíg e folyamatos feladatellátásának jogszerűsége bizonyítható, működése alkotmányosnak minősíthető”⁴⁷. E tartósság azonban *nem vezethet a polgármesternek a megválasztása teljes időtartamára történő felfüggesztéséhez.*

Végző következtetésként állapította meg az Alkotmánybíróság: „a helyi képviselő-testület működése alkotmányellenesnek tekinthető akkor, ha a polgármestert önkényesen akadályozza megbízatásának teljesítésében. Önkényes akadályozásnak minősül az, ha a helyi képviselő-testület nem indítja meg azokat az eljárásokat, illetőleg nem veszi igénybe azokat az eszközöket, amelyeket törvény a helyi képviselő-testület és a polgármester közötti konfliktusok megoldására rendel. Ezen túlmenően a helyi önkormányzati képviselő-testület működésének hiánya, az Alkotmánynak, az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése e) pontja alapján megalkotott törvény keretei között kiadott szervezeti és működési szabályzatnak megfelelő működés tartós mellőzése, a működőképesség helyreállításának, a működés folytatásának kilátástalansága ellentétes az Alkotmánnyal. Azaz: mindezek sértik a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzáshoz való jogát”⁴⁸.

2. A párhuzamos indokolás érvelésrendszere

A határozathoz az ügy előadó alkotmánybírója, Kiss László párhuzamos indokolást csatolt, melyben több tekintetben a testületétől határozottabb nézetet képvisel. Véleménye szerint a tényvizsgálatok mellőzése önmagában nem indokolja, hogy az Alkotmánybíróság az ügy összefüggéseit ne bontsa ki alaposabban, s „bizonyos - az ügy elbírálása szempontjából - súlyponti elemeket erőteljesebben hangsúlyozzon...”⁴⁹. Kiss László szerint „e viszonylag tágabb hatásköri önmeghatározást indokolná a védendő alkotmányos érték súlya („helyi önkormányzáshoz való jog”), amelyhez megfelelő keretül szolgálna a „véleményező határozat”, amely e jellegénél fogva szinte felkínálja az összefüggések szélesebb keresztmetszetű bemutatását”⁵⁰. Az alkotmánybíró szerint véleményező határozat esetében az indítványhoz kötöttség követelményét nem lehet szorosán vagy megszorítóan értelmezni, valamint ebből következően „itt a szó szoros értelmében véve olyan precedens megkonstruálásáról van szó, amely megnyugtatóan szolgálna (szolgálhatta volna) a hasonló konfliktusok feloldásában érintettek elvárásait”⁵¹. A párhuzamos indokolás a következő elemek hangsúlyozását tartotta fontosnak.

a) A helyi képviselő-testület feloszlátása rendeltetésének meghatározása, tartalmi elemeinek kibontása.

A párhuzamos indokolás szerint „valamely helyi képviselő-testület feloszlátásának a rendeltetése az, hogy az önkormányzati működés egészének lehetetlenné válása esetén a legfelsőbb államhatalmi-népképviselői szerv beavatkozása révén az önkormányzat ismételten

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ ABH 2000, 141, 151-152.

⁴⁹ ABH 2000, 141, 154.

⁵⁰ Uo.

⁵¹ Uo.

működésképpé váljon”⁵². Eszerint „a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény preambulumban az Országgyűléssel szemben megfogalmazott az az elvárás, miszerint „elismeri és védi a helyi közösségek önkormányzathoz való jogait”, megköveteli, hogy a legfelsőbb államhatalmi-népképviselői szerv az összes rendelkezésére álló eszközzel óvja és biztosítsa a helyi önkormányzás jogát és annak tényleges érvényesülését. *Ezzel ellentétben állna*”⁵³, ha a törvényhozó hatalom az egyébként rendelkezésére álló konfliktuskezelést lehetővé tévő intézmények mellőzésével, már első intézkedésként a felosztatás eszközéhez nyúlna. E jogkörének a még rendelkezésre álló, megelőző eljárási lehetőségek figyelembevételét nélkülöző, szinte korlátlan, szabad belátása szerinti gyakorolhatósága az Országgyűlést a hatalommegosztás rendjén belüli - alkotmányos indokokkal nem igazolható - túlhatalomhoz juttatná az egyébként helyi közügyekben autonóm önkormányzatokkal szemben. Márpedig a hatalmi ágak elválasztása következtében nincs az Országgyűlésnek alárendelt hatalmi ág”⁵⁴.

b) A helyi önkormányzat alkotmányos működését jelentő kritériumok.

A párhuzamos indokolás szerint a helyi önkormányzat alkotmányos működésének főbb elemei nagy biztonsággal meghatározhatók. Így az Alkotmány felhatalmazása alapján hozott törvény keretei között megalkotott szervezeti és működési szabályzatnak megfelelően működő helyi képviselő-testület esetében nem lehet szó sem a működés lehetetlenségéről, sem a működés folytatásának kilátástalanságáról. „A helyi önkormányzat alkotmányosan működik mindaddig, amíg képes biztosítani a képviselő-testület tervszerű ütemezés szerinti üléseinek jogszerű összehívását, vezetését és működését; azaz amíg rendszeresen, folyamatosan és jogszerűen gyakorolja az Alkotmányból, az Ötv.-ből, valamint a számára hatásköröket megállapító törvényekből, a helyi önkormányzat rendeleteiből és a Szervezeti és Működési Szabályzatából fakadó kötelező és önként vállalt feladatait és hatásköreit”⁵⁵. Ennek kibontása a párhuzamos indokolás alapján a következő: ha a működő helyi önkormányzat szabályszerűen elfogadott költségvetéssel rendelkezik, a helyi képviselő-testület önkormányzati rendeletet alkot, határozatot hoz, bizottságait folyamatosan működteti, kötelezettséget vállal, folyamatosan gyakorolja intézményirányítási hatáskörét, él kinevezési jogkörével, rendszeresen és folyamatosan meghozza a településüzemeltetéssel és a településfejlesztéssel kapcsolatos döntéseket, akkor alkotmányosan működik. Ezeket az összetevőket *Kiss* alkotmánybíró alkotmányos követelményként is indokoltnak látta volna rögzíteni, s ezzel zsinórmértéket adni „azoknak a jövőben keletkező konfliktusoknak a kezeléséhez, amelyek az imént jelzett, helyi önkormányzást kifejezésre juttató testületi működést zavarják”⁵⁶.

Ez a megfogalmazás és a definíció véleményem szerint is indokolt, *azonban akadhatnak olyan esetek is, melyek során az nem alkalmazható a maga teljességében.* (Természetesen azonban nem is lehet felsorolni az alkotmányos önkormányzati működés valamennyi elemét és azok variációit, ezért örvendetes, hogy legalább a párhuzamos indokolás próbál „fogódzót” nyújtani a problémák kezeléséhez.) Amennyiben ugyanis a helyi képviselő-testület működésében zavarok támadnak, valószínűleg ezek úgy jelentkeznek, hogy a felsorolt funkciók közül néhánynak eleget tesz a képviselő-testület, míg néhánynak nem. Nehezen lehetne tehát megfogalmazni, hogy a felsorolt követelmények melyikének való megfeleléskor alkotmányos még a képviselő-testület működése és mikor nem. Az nyilvánvaló, hogy a fenti követelményrendszer taxatív felsorolásként nem fogható fel. Egyértelmű ugyanis, hogy nem válik önmagában attól alkotmányellenessé a képviselő-testület működése, hogy nem él például a kötelezettségvállalási jogával. Azonban a felsoroltak közül valóban több olyan, „hangsúlyosabb” feladat van, amelynek el nem látása az alkotmányellenes

⁵² Uo.

⁵³ A többségi indokolás megfogalmazásában „nem indokolt” ehhez az eszközhöz nyúlni, csak végső esetben.

⁵⁴ ABH 2000, 141, 154-155., valamint 41/1993. (VI. 30.) AB határozat. ABH 1993, 293, 294. Kiemelések tőlem.

⁵⁵ ABH 2000, 141, 155.

⁵⁶ Uo.

működés (nem működés) határát érinti, esetenként át is lépi. Mivel ez azonban csak a konkrét helyzet ismeretében ítéltető meg (elképzelhető ugyanis, hogy csak néhány tárgykörben hoz határozatot a képviselő-testület, csak néhány bizottságot állít fel a kötelezően felállítandók közül, stb.), nem lehet jogszabályi tételnek megfelelő elvonással megfogalmazni az alkotmányos működés követelményeit, mert a megfogalmazásban foglaltaknak csak meghatározott része nem teljesítésével még nem feltétlenül következik be alkotmányellenes működés. Bármely felsorolt funkció, feladat gyakorlásában is lehetnek fokozatok, tehát nem csak horizontálisan kell vizsgálni azok teljesítését (a feladatok összességét tekintve), hanem vertikálisan is (egy-egy feladatot a megvalósulás intenzitásában, teljességében, átfogóságának kiterjedtségében stb.).

Mindezeket az Országgyűlésnek kell mérlegelnie a feloszlatakor, állást foglalva arról, hogy az alkotmányos működés elemei vannak-e túlsúlyban. Ez azonban azzal a veszéllyel jár, hogy a parlament az Alkotmánybíróság állásfoglalásától eltérve hoz végleges döntést. Ebből is látható, hogy a feloszlata jelenlegi szabályozási módja csak úgy biztosíthat megfelelő védelmet, ha az alkotmánybírósági vélemény alkotmányossági kérdésben a lehető legkisebb mozgásteret, mérlegelési lehetőséget nyújtja az Országgyűlésnek. Ez természetesen csak a döntés kötelezősége mellett valósulhat meg.

c) A polgármesteri tisztség akadályozásának hatása a helyi önkormányzás megvalósulására.

A határozat helyesen mutat rá arra, hogy a polgármester alkotmányos helyzetének megállapításakor döntő szerepe van az őt megillető hatásköröknek.

Ezzel összefüggésben Kiss László alkotmánybíró különösen azt tartotta fontosnak kiemelni, hogy „sem az Alkotmány, sem az Ötv. nem teszi lehetővé a polgármester számára azt, hogy a helyi önkormányzást döntően kifejezésre juttató önkormányzati alapjogok..., illetve a kizárólagosan helyi képviselő-testületek által gyakorolható önkormányzati hatáskörök... gyakorlásában részt vegyen”⁵⁷. Véleménye szerint ez teszi „közjogi ultima ratio”-vá az önkormányzati képviselő-testület feloszlataát. A párhuzamos indokolás hangsúlyozza, hogy „ha a helyi képviselő-testület a helyi önkormányzást megvalósító önkormányzati hatáskörök elsődleges címzettjeként folyamatosan működik, akkor e működés fenntartásához - lévén szó az önkormányzati hatáskörtelepítés középpontjába állított testületről - alkotmányossági szempontból nagyobb érdek fűződik, mint ahhoz, hogy milyen a viszonya valamely - az Alkotmány 42. §-ában írt helyi önkormányzás megvalósításával közvetlen kapcsolatba nem hozható hatáskörű - szervéhez”⁵⁸. Más megfogalmazásban úgy is lehetne tehát mondani, hogy az *egész* működéséhez nagyobb alkotmányos érdek fűződik, mint annak *egyik része* működéséhez. Ez véleményem szerint kétségtelenül elfogadható megállapítás. Ebből következően – a párhuzamos indokolás megfogalmazásában – az önkormányzati alapjogok folyamatos gyakorlása érvényesítésének garantálása „kényszerítően kötelezi az államhatalmi-népképviseleti szervet arra, hogy az e hatásköröket gyakorló és feladatokat folyamatosan ellátó képviselő-testületet fenntartsa, mégpedig adott esetben olyan időszakban is, amikor a testület és szervei közötti együttműködésben átmenetileg zavarok keletkeznek”⁵⁹. Ez a védelem azonban nem illeti meg azt a képviselő-testületet, amely neki felróható módon akadályozza a polgármestert közmegbízataának teljesítésében. Ez abból fakad, hogy a polgármester is alkotmányos szerv, amely „méltó a megfelelő védelemre”, így működéséhez alkotmányossági szempontból kiemelkedő érdek fűződik. Ez annak ellenére igaz, hogy a meghatározó jelentőségű önkormányzati hatáskörök elosztatánál a képviselő-testületet helyezte kiemeltebb pozícióba az alkotmányozó hatalom. Mindezeket összevetve a *párhuzamos indokolás* arra a következtetésre jutott, hogy „az „önkényesség”, az „alkotmányellenes működés” megállapítása tekintetében, a helyi képviselő-testület és a polgármester közötti viszony megromlása okainak felderítésében...

⁵⁷ ABH 2000, 141, 156.

⁵⁸ Uo.

⁵⁹ Uo.

mindenekelőtt a konfliktuskezelő intézmények jutnak meghatározó szerephez. Helyettük és felettük az Országgyűlés sem járhat el, különösen nem teheti meg azt, hogy az egyébként - tárgyban folyó, és a szükséges tényvizsgálatokra is kiterjedő - bírósági eljárások lezárása előtt feloszlassa a helyi képviselő-testületet. Nem állítható szembe ezzel az igénnyel és elvárással az a kétségtelen tény, hogy a bírósági eljárások hosszadalmasak. A törvényhozó rendelkezik ugyanis azokkal az eszközökkel, amelyek biztosíthatják, hogy ezek az eljárások viszonylag gyorsan lezárhatók legyenek⁶⁰.

E megállapítás is azt támasztja alá, hogy az Országgyűlés feloszlatai joga korlátokhoz kötött. Ezek kifejtése, megvilágítása a „véleménynyilvánító” Alkotmánybíróság feladata. Az Országgyűlés tehát az Alkotmánybíróság állásfoglalását nem hagyhatja figyelmen kívül, amennyiben valóban az Alkotmány (Alaptörvény) rendelkezéseinek érvényre juttatására törekszik.

3. A foktői képviselő-testület feloszlataival kapcsolatban adott elvi vélemény

Az Alkotmánybíróság a 18/2013. (VII. 3.) AB határozatában hozott az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlataival összefüggő elvi véleményt⁶¹. Az Alkotmánybíróság a korábbi álláspontját megerősítve elvi véleményként megállapította, hogy az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése alapján *alaptörvény-ellenes, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik és működőképességének helyreállítása nem várható.*

A konkrét helyzet a Kormány – Alkotmánybíróság által ismertett tartalmú – indítványából ismerhető meg. Eszerint „a 2010. október 3-án megtartott helyi önkormányzati választásokat követő alakuló ülés óta a polgármester és az önkormányzati képviselők viszonya feszült, az ebből eredő nézeteltérések a képviselő-testület működésképtelenségéhez vezettek, amelyet sem a képviselő-testület, sem a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) nem tudott a rendelkezésére álló törvényességi felügyeleti eszközökkel (törvényességi felhívás, javaslatétel, a képviselő-testület összehívásának kezdeményezése, szakmai segítségnyújtás, vizsgálat kezdeményezése az Állami Számvevőszéknél, önkormányzati rendelet felülvizsgálatának kezdeményezése, eljárás kezdeményezése a Kúriánál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége Kormányhivatal vezetője általi pótlásának elrendelése érdekében) megoldani. Az indítványozó szerint ellentétes az Alaptörvény 32. cikk rendelkezéseivel, hogy a képviselő-testület 2012. január 25. óta a gyakorlatban nem működik, az önkormányzat a törvényes működéshez szükséges rendeleteket, illetve határozatokat nem alkotja meg, illetve nem hozza meg, és az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat nem tudja gyakorolni. Előadta továbbá, hogy a képviselő-testület a 2012. évi költségvetési rendeletet a jogszabályban meghatározott határidőig nem alkotta meg; nem tárgyalta meg az Állami Számvevőszéknek az önkormányzat gazdálkodásáról készült vizsgálati jelentésében foglaltakat, és azzal összefüggésben intézkedési tervet nem fogadott el; nem alkotott önkormányzati rendeletet a 2011. évi költségvetés végrehajtásának megtárgyalásáról és elfogadásáról. ... nem alkotott önkormányzati rendeletet az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviseletről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet alapján az egyes házasságkötésekkel és bejegyzett élettársi kapcsolatok létesítésével összefüggő díjazás körében, amely mulasztást a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köm. 5084/2012/3. számú határozatában megállapította; a Községi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 11/2010. (XII. 10.) számú rendeletét (a továbbiakban: SzMSz) jogsértő rendelkezésekkel alkotta meg és a Kormányhivatal törvényességi észrevételére sem módosította, ezt követően törvényellenesség miatt az SzMSz egyes rendelkezéseit a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf. 5030/2012/9. és a Köf. 5067/2012/4. számú határozataival megsemmisítette; a képviselő-testületi ülések mintegy ötöde határozatképtelen volt, a jegyzőkönyvek tanúsága szerint mindig ugyanaz az öt képviselő hiányzott, a megtartott képviselő-testületi üléseken parttalan vita folyt, de a település szempontjából fontos és szükséges

⁶⁰ ABH 2000, 141, 157.

⁶¹ Alkotmánybírósági ügyszám: VII/375/2013.

döntéseket nem hozzák meg; a képviselő-testület 2012. január 25. napját követően a gyakorlatban nem működik, üléseinek összehívására és megtartására csak a Kormányhivatal kezdeményezésére, javaslatára kerül sor”.

Az Alkotmánybíróság - korábbi következetes gyakorlatát követve [vö. 1220/H/1992. AB határozat, ABH 1992, 630.; 24/2000. (VII. 6.) AB határozat, ABH 2000, 141.; 771/H/2004. AB határozat, ABH 2004, 1851.] - jelen ügyben elvi tételként állapította meg, hogy az Abtv. 34. §-ában meghatározott elvi vélemény nyilvánításban kifejezésre jutó feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban láthatja el. Ezért a Kormány által előadott tényállításokat - főszabály szerint - nem vizsgálja felül és nem tekinti feladatának, hogy saját ténymegállapításokat tegyen. Az Alkotmánybíróság elvi véleménye tehát elvont, elvi megállapításokat és követelményeket tartalmaz.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése alapján Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A Mötv. 2. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. A Mötv. 3. § (1) bekezdése kimondja, hogy a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg. A választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogait [Mötv. 3. § (4) bekezdés], ebből következően a választópolgárok a képviselő-testületet a helyi önkormányzás gyakorlására választják meg, az önkormányzati feladatok és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg [Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdés, Mötv. 10. § (1) bekezdés és 41. § (2) bekezdés]. Ebből következik az, hogy ha törvény önkormányzati feladatról, hatásköréről rendelkezik, ez a helyi önkormányzat képviselő-testületét illeti meg akkor is, ha ezt a törvény külön, kifejezetten nem is mondja ki. A helyi önkormányzást megvalósító önkormányzati hatáskörök elsődleges címzettjeként [Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdés] az önkormányzati feladatokat mindenekelett a képviselő-testület látja el, valamennyi hatáskörét saját maga gyakorolhatja, s maga - mint az önkormányzati hatáskörök elsődleges címzettje - határoz arról is, hogy átruházza-e azokat szerveire: a polgármesterre (főpolgármesterre, megyei közgyűlés elnökére), a képviselő-testület bizottságaira, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, továbbá a társulására [Mötv. 41. § (4) bekezdés]. A helyi képviselő-testület szerveinek nagyobb részt előkészítő, szervező, végrehajtó és ellenőrző szerepük van: a folyamatos tevékenységet igénylő önkormányzati feladatokat a képviselő-testület a szervei segítségével oldja meg, s azok révén ellenőrzi a végrehajtást is.

Az önkormányzati alapjogok folyamatos, törvényeknek és szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletének [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *d*) pontja, Mötv. 42. § 2. pontja és 43. § (3) bekezdése] megfelelő gyakorlásához alkotmányossági szempontból is értékelendő érdek kapcsolódik; ezek érvényesítése, garantálása kényszerítőleg kötelezi az Országgyűlést, mint a legfőbb népképviselői szervet [Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdés] arra, hogy az önkormányzati hatásköröket gyakorló és feladatokat folyamatosan ellátó képviselő-testületet az önkormányzati alapjogok érvényesítése érdekében fenntartsa mindaddig, míg a helyi önkormányzat működésében oly mértékű tartós zavar nem keletkezik, amely e jogok érvényesítését ellehetetlenítik, helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik és működőképességének helyreállítása, illetve működésének folytatása a továbbiakban nem várható, és ezért egy alkotmányos intézmény működése válik lehetetlenné”.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „a helyi önkormányzat működése - figyelemmel az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdésében foglaltakra - alkotmányosnak tekinthető mindaddig, amíg képes biztosítani a Mötv. 44. §-ában meghatározottak szerint a képviselő-testület üléseinek

jogszerű összehívását, vezetését és működését; azaz amíg a képviselő-testület rendszeresen, folyamatosan gyakorolja az Alaptörvény 32. cikk (1) és (2) bekezdésében, a Mötv.-ben, valamint a számára hatásköröket megállapító törvényekből, a szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletéből és a helyi önkormányzat rendeleteiből fakadó kötelező és önként vállalt feladatait és hatásköreit. E rendszeres, folyamatos és jogoszerű működés keretében a működő helyi önkormányzat szabályszerűen elfogadott költségvetéssel rendelkezik, a helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletet alkot, határozatot hoz, bizottságait folyamatosan működteti, kötelezettséget vállal, folyamatosan gyakorolja intézményirányítási hatáskörét, él kinevezési jogkörével, rendszeresen és folyamatosan meghozza a településüzemeltetéssel és településfejlesztéssel kapcsolatos döntéseket. A képviselő-testület működése azt jelenti, hogy a feladat- és hatásköreit a képviselő-testület az ülésein gyakorolja. Ez következik az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdéséből, valamint az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdésében meghatározott sarkalatos törvény, a Mötv. 41. § (2) bekezdése és a 42. §-a rendelkezéséből is. A Mötv. 42. §-ában meghatározott hatásköreit a képviselő-testület kizárólag az ülésein hozott döntéseivel gyakorolhatja. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete hosszú időn keresztül nem tart képviselő-testületi üléseket, vagy azokat kizárólag a fővárosi és megyei kormányhivatal összehívása alapján tartja meg; a képviselő-testület nem hoz ülésein döntéseket, így többek között nem alkotja meg a költségvetési és zárszámadási rendeletét, jogszabálysértő módon alkotja meg vagy nem vizsgálja felül a szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletét és a törvénysértést nem szünteti meg a fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felhívása ellenére sem; a helyi önkormányzat a képviselő-testület döntésének hiányában az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat nem tudja gyakorolni, akkor a képviselő-testület az Alaptörvénynek, az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése alapján megalkotott sarkalatos törvény keretei között önkormányzati rendelettel szabályozott szervezeti és működési szabályzatának meg nem felelő módon működik, folyamatos működése nem biztosított⁶².

Az Alkotmánybíróság megjegyezte viszont, hogy az a tény, mely szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 32. § (6) bekezdésében és 33. §-ában foglaltakkal ellentétesen az Állami Számvevőszéknek az önkormányzati gazdálkodásról készült vizsgálati jelentésében foglaltakat nem tárgyalja meg, önmagában nem valósít meg alaptörvény-ellenes helyzetet.

A képviselő-testületi folyamatos működés hiánya az Alkotmánybíróság megállapítása szerint sérti továbbá a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzathoz való jogát [Mötv. 3. § (1) bekezdés] és az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdését, mivel a helyi önkormányzást a választópolgárok alapvetően az általuk választott képviselő-testület útján üléseiken gyakorolják.

„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete hosszú időn keresztül nem tart képviselő-testületi üléseket, vagy azokat kizárólag a fővárosi és megyei kormányhivatal összehívása alapján tartja meg, a képviselő-testület nem hoz ülésein döntéseket, akkor ... a képviselő-testület döntése meghozatalának elmulasztása más helyi önkormányzatok és önkormányzati társulások működését is hátrányosan befolyásolja, és ezzel sérti más helyi önkormányzatok választópolgárai közösségének a helyi önkormányzathoz való jogát és a társulásban ellátott feladatkörök, hatáskörök által érintetteknek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított azon jogát is, hogy ügyeiket ésszerű határidőn belül intézzék”.

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy „a helyi önkormányzás zavartalanságának folyamatos fenntartása, feltételeinek biztosítása a helyi önkormányzat képviselő-testületének és a polgármesternek egyaránt alkotmányos kötelessége. A helyi önkormányzat képviselő-testülete és a polgármester közötti viszony tartós megromlása azonban konfliktushelyzetet eredményez, amely megzavarja a helyi önkormányzás folyamatos fenntartását, feltételeinek biztosítását. E

⁶² Kiemelés tőlem.

konfliktushelyzet háttérében a képviselő-testületnek mind alkotmányos, mind pedig alkotmányellenes működése állhat. Ennek megítélésében döntő szerepet kap az a körülmény, hogy a konfliktushelyzet létrejöttében kimutatható-e a képviselő-testületnek, illetve a polgármesternek olyan magatartása, amely nyilvánvalóan és kifejezetten ütközik az Alaptörvény, illetőleg az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés I) pontja alapján megalkotott törvények rendelkezéseibe. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elvéből következik az Alaptörvényben szabályozott szerveknek az a kötelezettsége, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköreiket, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják. A helyi önkormányzás gyakorlásának zavartalansága megkívánja, hogy ne terheljék szükségtelen konfliktusok a képviselő-testület és a polgármester kapcsolatát. Erre tekintettel a képviselő-testületnek - külön erre való kötelezés nélkül is - az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdésére és 32. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezéseire, valamint a Mötv. 2. § (1) bekezdésére és 3. § (1) bekezdésére figyelemmel - meg kell indítania (és ésszerű időben le is kell zárnia) azokat az eljárásokat, amelyek alkalmasak a konfliktusok kezelésére és megszüntetésére. Ebből következően alaptörvény-ellenes helyzetet eredményez, ha a képviselő-testület és a polgármester között kialakult tartós bizalmatlanság és együttműködési képtelenség ellenére a képviselő-testület nem kezdi meg a konfliktus feloldására alkalmas eljárásokat, és a konfliktus feloldására saját hatáskörben a képviselő-testület a feloszlásáról sem dönt”.

Utalt arra is az Alkotmánybíróság, hogy az Országgyűlés feloszlátási döntése csak végső, kivételes eszköz lehet, ami akkor vehető igénybe, ha a konfliktuskezelésre rendelt más jogintézmények már nem állnak rendelkezésre. Valamely helyi önkormányzat képviselő-testülete feloszlásának ugyanis az a rendeltetése, hogy az önkormányzati működés egészének lehetetlenné válása esetén a legfelsőbb népképviselői szerv beavatkozása révén a helyi önkormányzat ismételten működésképpé váljon.

Összegezve, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a következő feltételek együttes fennállása esetén az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése alapján alaptörvény-ellenes helyzetet eredményez, ha 1) a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik és 2) a képviselő-testület - polgármester között kialakult tartós bizalmatlanság, együttműködési képtelenség ellenére a képviselő-testület nem kezdi meg a konfliktus feloldására alkalmas eljárásokat és 3) a képviselő-testület a feloszlásáról sem dönt és 4) ennek következtében működőképességének helyreállítása, illetve működésének folytatása nem várható. Amennyiben a helyi önkormányzat képviselő-testülete a konfliktusok kezelésére és megszüntetésére alkalmas eljárásokat nem indítja meg és ésszerű időben nem zárja le, valamint ha a fővárosi és megyei kormányhivatal által a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében alkalmazott felügyeleti, valamint koordinációs eszközökkel sincs előreláthatóan lehetőség a törvényes működés helyreállítására, akkor az Alaptörvény 35. cikke alapján az Országgyűlés felelőssége, hogy a Kormány kezdeményezésére megtegye a szükséges intézkedést a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzathoz való jogát sértő, alaptörvény-ellenesen működő önkormányzat jogszerű működőképességének helyreállítása érdekében. Az Országgyűlés intézkedése megfelelő és szükséges jellegének bizonyításához az szükséges, hogy ezen intézkedés ne tűnjön ésszerűtlennek az elérni kívánt cél szempontjából, továbbá olyan körülményeken kell alapulnia, amelyek bizonyító erejének értékelése a Kormány és az Országgyűlés feladata”⁶³.

⁶³ Pokol Béla alkotmánybíró a döntéshez különvéleményt csatolt, melyben kifejtette: megítélése szerint önmagában az önkormányzati testület passzivitása alapján az alaptörvény-ellenesség nem lett volna megállapítható, hanem csak akkor, ha aktív tevékenységével sorozatosan alaptörvény-ellenes döntéseket hoz, illetve fejt ki ilyen jellegű tevékenységet.

Végezetül megállapítható: a törvényességi ellenőrzés felügyeletté erősödésével, a kibővített eszközökkel az államnak hatékony eszközei állnak rendelkezésre az önkormányzatok törvényes és alkotmányos működésének biztosítására. Akkor azonban, ha a helyi demokrácia nem működik megfelelően, a korrekciós eszközök csak mérsékelt hatást érhetnek el: az állam, az Országgyűlés, a kormányhivatal, az Alkotmánybíróság nem képes a helyi testület és a választópolgárok helyett „önkormányzást folytatni”.

C) Az önkormányzati jogalkotás kúriai kontrollja

Bevezető gondolatok

Az Alaptörvény hatályba lépése (2012. január 1) óta az önkormányzati rendeletek alkotmányossági vizsgálata az Alkotmánybíróság, törvényességi vizsgálata a Kúria hatásköre⁶⁴.

A gyakorlat áttekintése előtt néhány elvi tételt érdemes rögzíteni.

a) A Kúria eljárása – hasonlóan az Alkotmánybíróság 2012 előtti utólagos normakontroll hatásköréhez – indítványhoz kötött. Ez azt is eredményezi, hogy az Önkormányzati Tanács „hozott anyagból” dolgozik, azaz a Kúria nem átfogó és mindenre kiterjedő „tananyagot” készít, hanem az egyedi döntések rendszerén keresztül tudja bizonyos jogterületeken (de korántsem minden kérdésben) építeni a törvényességi elvárások rendszerét. Az ezzel kapcsolatos egyes kérdések tárgyalásának elmaradása tehát nem a Kúria hibája, hanem az indítványhoz kötött eljárásból eredő sajátosság. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) 55. § (1) bekezdése értelmében „[a]z önkormányzati tanács az indítványhoz kötve van, de az önkormányzati rendeletnek az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja”. A Kúria Önkormányzati Tanácsa indítvány alapján jár el, ahhoz kötve van. Azon túlmenően csak annak az önkormányzati rendeleti rendelkezésnek végzi el a jogszerűségi felülvizsgálatát, amely a támadottal szoros – tartalmi, logikai – összefüggést mutat és amennyiben a „kiterjesztett” vizsgálat hiánya értelmezhetetlen, alkalmazhatatlan jogszabályt eredményez, az önkormányzat működését akadályozó helyzetet teremtene⁶⁵. Az indítványhoz kötöttség alóli *kivétel* az is, hogy a Kúria konkrét ügyben az indítványban megjelölt önkormányzati rendelet egyik rendelkezésének törvényellenességét nem az indítványban megjelölt törvény, hanem másik törvény alapján mondta ki⁶⁶.

b) Az Alaptörvény „ZÁRÓ ÉS VEGYES RENDELKEZÉSEK” 5. pontja szerint „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.”

A Kúria – bár esetenként utal arra, hogy bizonyos AB határozat már nem hatályos⁶⁷ – az esetjoga építésekor erőteljesen támaszkodik az Alkotmánybíróság korábbi döntéseire, gyakorlatára is, konkrét döntésszámmal hivatkozva az Alkotmánybíróság határozatait. Az Alkotmánybíróság döntéseinek elvi tételei, megállapításai tehát a Kúria gyakorlatában is tovább élnek.

A Kúria önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálatával kapcsolatos gyakorlatát célszerű különböző kategóriákra bontva vizsgálni. Egyik a hatáskör gyakorlásával összefüggésben felmerülő eljárási kérdések áttekintése. A másik kategória a tartalmi kérdések tárgyalása. Ezen belül is különbséget érdemes tenni az önkormányzatok jogalkotási hatáskörének gyakorlásával (azaz magával az önkormányzati rendeletalkotással) kapcsolatos törvényességi elvárások, valamint az azon túli, a rendeletekben megjelenő konkrét szabályozási tárgykörökkel kapcsolatos megállapítások között. Emiatt az anyagban – a célközönségnek segítséget nyújtani kívánva – külön taglalom ezeket a kérdésköröket. Mindezt megelőzően röviden érdemes bemutatni a kérdéskörre vonatkozó törvényi előírásokat.

⁶⁴ Részletesen tárgyalja Szabó Lajos: A második önkormányzati törvény új vonásai című cikke [Új Magyar Közigazgatás 2012/4. 44. o.], valamint Szabó Lajos: Törvények a helyi önkormányzatokról – Összevetés 1990, 2011. Kodifikáció és Közigazgatás 2012/1.

⁶⁵ Köf.5.030/2012/9. számú határozat

⁶⁶ Köf.5.018/2014/6. számú határozat

⁶⁷ Például: Köf.5.086/2012/5. számú határozat

I. Az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálatára vonatkozó szabályozás

1. A Kúria megállapításai a hatáskör jellegével összefüggésben

a) „A kormányhivatal törvényességi felügyeleti hatásköre az önkormányzati működés olyan, az önkormányzaton kívül eső, de a közigazgatás keretei között megvalósuló kontrollját jelenti, amely az önkormányzati igazgatás körébe tartozó hatáskörök jog alá rendelt gyakorlásának garantálását célozza [Mötv.⁶⁸ 132. § (2) bekezdés]. Az Mötv. az Indítványozó törvényességi felügyeleti jogkörét a helyi önkormányzat szervezetalakító, szervezetet működtető, gazdálkodó, jogalkotó, és hatósági jellegű tevékenységére nyitja meg [Mötv. 132. § (3)-(5) bekezdései]. Ennek keretében ellenőrzi a helyi önkormányzat szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásainak, meghozott döntéseinek – ideértve a rendeletek mellett a határozatokat is – jogszabályszerűségét. A törvényalkotó a törvényességi felügyelet terjedelmét ugyanakkor tartalmilag és időben is korlátozta: bizonyos körben illetve bizonyos határidő elteltével az indítványozó számára kizárt hatáskörének gyakorlása. A korlátozás az önkormányzati autonómia védelmét garantálja az állami beavatkozással szemben. A törvényességi felügyelet számára megnyitott területeken és időben az indítványozó maga dönt abban, hogy mely kérdéseket vonja vizsgálata körébe és a törvénysértések mely köréhez milyen jogkövetkezményeket érvényesít”⁶⁹.

b) A Kúria Önkormányzati Tanácsának jogköre az önkormányzati aktusok, azon belül a rendeleti aktusok vizsgálatára terjed ki. A Kúria ebben a jogkörében normakontroll tevékenységet lát el, amelynek a lényege annak megállapítása, hogy az önkormányzati rendelet nem ütközik-e az Alaptörvény T cikk (2) bekezdésében megjelölt más jogszabályba. „A Kúria tehát új hatáskörében olyan döntést hozó fórummá vált, amely nem dönti el, de a perben alkalmazandó jogszabály alkalmazhatóságáról tett megállapításai révén alakítja a jogvitát lezáró bírói döntés tartalmát. A Kúria normakontroll hatáskörét ezért közvetlenül nem az alanyi jogok érvényesítése, hanem általános jogi érdekűség vezérli. Bírói kezdeményezés esetében az alkalmazandó önkormányzati rendelet törvényességével (jogszerűségével) kapcsolatos bírói kételyeket igazolja vissza vagy oszlatja el. A Kúria Önkormányzati Tanácsának határozatai⁷⁰ – a normakontroll eljárás sajátosságainak megfelelően a Bszi. 55. § (4) bekezdése értelmében erga omnes hatályúak, és ellenük nincs helye további jogorvoslatnak. A Kúria ezen döntései tehát nem eldöntik a jogvitát, hanem beépülnek a jogvitát eldöntő bírói ítéletbe, határozatba”⁷¹. Ebből következően a Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárása „olyan közjogi jellegű eljárás, amelynek középpontjában nem a jogi norma egyedi ügyre alkalmazása, hanem az önkormányzati norma és más jogszabály konfliktusa áll. Az eljárás célja nem egyedi ügyek eldöntése tehát. Az indítványozó nem alanyi jogot érvényesítő személy, hanem az ügyek egy részében a bíró lehet, míg a döntés címzettje az erga omnes hatály folytán ’mindenki’. A Kúria Önkormányzati Tanácsa előtti eljárás lényege pedig

⁶⁸ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény. Megjegyzem, hogy e törvény szokásos rövidítését – „Mötv.” – a kúriai döntések tipikusan „a” névelővel, míg a törvényi szabályozás néhány kivétellel (pl. az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény) tipikusan „az” névelővel alkalmazza (pl. a Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény; egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXIII. törvény). Magam az utóbbit követve, a szövegben egységesen az „az” névelőt használtam akkor is, ha az eredeti idézetben nem így szerepelt.

⁶⁹ Köf.5.048/2013/6. számú határozat

⁷⁰ Megjegyzendő, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa a nem érdemi (tipikusan megszüntető) döntéseit *végzés formában hozza, de a döntés megjelölése ekkor is „határozat”*. Pl. Köf.5.022/2013/9. számú határozat; Köf.5.024/2013/7. számú határozat; Köf.5.026/2013/2. számú határozat; Köf.5.034/2013/7. számú határozat; Köf.5.041/2013/2. számú határozat; Köf.5.043/2013/2. számú határozat; Köf.5.048/2013/6. számú határozat; Köf.5.052/2013/7. számú határozat; Köf.5.054/2013/4. számú határozat; Köf.5.058/2013/2. számú határozat; Köf.5.061/2013/6. számú határozat; Köf.5.062/2013/6. számú határozat; Köf.5.064/2013/6. számú határozat; Köf.5.067/2013/6. számú határozat; Köf.5.070/2013/6. számú határozat; Köf.5.071/2013/2. számú határozat; Köm.5.001/2014/5. számú határozat; Köf.5.002/2014/4. számú határozat

⁷¹ Köf.5.006/2013/3. számú határozat

– a hatályos szabályok alapján – nem ténykérdés, azaz a bizonyítás, nem a tényállás megállapítása és ahhoz kapcsolódó jogértelmezés, hanem norma normával való összevetése és ennek kapcsán jogértelmezés⁷². Mivel az Önkormányzati Tanács eljárása normakontroll eljárás, amelynek lényege jogi norma jogi normával történő összevetése, ezért az Önkormányzati Tanács eljárásában a vizsgált rendelet törvényessége szempontjából például az sem lehet releváns kérdés, „hogy az alapügy felperese és az érintett önkormányzat, mint jogalkotó között milyen tartalmú szerződéses megállapodás született és annak milyen kihatása lehet a felperes telekadó-fizetési kötelezettségére”⁷³.

c) „A Kúria Önkormányzati Tanácsa ezt a hatáskörét gyakorolja a Bszi. által megjelölt indítványozói körhöz igazítottan, a kormányhivatal és az alapvető jogok biztosának indítványai esetében absztrakt normakontroll, bírói kezdeményezés esetén pedig konkrét normakontroll eljárásaiban. Mindkét eljárás lényege a norma törvényességének ellenőrzése. Ezzel együtt az absztrakt normakontroll eljárás elsődleges célja az önkormányzati jogalkotás törvényességének, végső fokon a jogrendbe való illeszkedésének biztosítása. A konkrét normakontroll eljárás – bírói kezdeményezésre – az előbbieket mellett azt célozza, hogy a perbe vitt jogokról a bíró (alkotmányos) törvényes jogszabályok alapján döntsön. A bírói kezdeményezés intézményének szabályozása tehát nem elsődlegesen a felek jogérvényesítéséhez, hanem közvetlenül a bíró Alaptörvényben megfogalmazott kötelezettségéhez kötődik”⁷⁴.

Már itt jelezni kell, hogy a *Kúria előtt nincs lehetőség önkormányzati határozatok felülvizsgálatára*⁷⁵.

A fentiekre figyelemmel – és a részletes kúriai gyakorlat áttekintése előtt – indokolt az önkormányzati rendeletek törvényességével kapcsolatos alapvető alaptörvényi és törvényi szabályokat áttekinteni. Az ennél alacsonyabb szintű szabályokat az anyag indokolt mértékben tartalmazza.

2. A releváns törvényi szabályok

a) Az Alaptörvény releváns szabályai

32. cikk

(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

a) rendeletet alkot;

...

f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;

...

h) dönt a helyi adók fajtajáról és mértékéről;

...

(2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.

(3) Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

(4) A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.

(5) A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a bíróság által a mulasztást

⁷² Köf.5.006/2013/3. számú határozat

⁷³ Köf.5.001/2013/6. számú határozat

⁷⁴ Köf.5.083/2012/4. számú határozat

⁷⁵ Köf.5.058/2013/2. számú határozat

megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.

34. cikk

(1) A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. ...

...

(4) A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.

b) Az Möt. előírásai

Az Möt. számos helyen szabályozza a helyi jogalkotás egyes elemeit (főleg az egyes tárgyköröket); ehelyütt a rendeletalkotás eljárási szabályait és törvényességi felügyeletének egyes kérdéseit érintő szabályok láthatók.

Az Möt. főbb, rendeletalkotásra vonatkozó szabályai az alábbiak.

51. § (1) A helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá.

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

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

53. § (1) 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:

...

g) a rendeletalkotásról és határozathozatalról;

132. § (1) A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl:

...

c) javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánytól annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját;

...

(3) A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja az érintett:

a) működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét;

b) döntéseinek jogszerűségét;

c) jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését.

136. § (1) Ha a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet az Alaptörvénnyel ellentétesnek találja, – a törvényességi felügyelet 132. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontjában meghatározott eszközeinek eredménytelen alkalmazását követően – az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának Kormány általi kezdeményezése iránti javaslatát az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével terjeszti elő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternél. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter a javaslat megvizsgálását követően – a feltételek fennállása esetén – kezdeményezi a Kormánytól az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának indítványozását. A kormányhivatal

az indítvány tervezetét a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek történő megküldésével egyidejűleg megküldi az érintett helyi önkormányzatnak is.

(2) A kormányhivatal kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összehangjának felülvizsgálatát. A bírósági eljárás megindításával egyidejűleg az indítványt a kormányhivatal megküldi az érintett helyi önkormányzatnak.

(3) Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló bírósági indítvány tartalmazza:

- a) a Kúria által vizsgálandó önkormányzati rendeletet;
- b) az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését;
- c) azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért;
- d) annak okát, hogy a kormányhivatal az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.

(4) Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára vonatkozó bírósági eljárás szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény tartalmazza.

A helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása

137. § (1) A kormányhivatal a helyi önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett kezdeményezi a Kúriánál a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását, ha a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta.

(2) A jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítvány tartalmazza:

- a) azon törvényi rendelkezés megjelölését, amely alapján a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége fennáll;
- b) annak okát, hogy a kormányhivatal miért tartja a jogalkotási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak;
- c) a jogalkotási kötelezettség elmulasztásával összefüggő, a mulasztás elbírálásához szükséges önkormányzati rendeletet.

(3) Ha a helyi önkormányzat a Kúria által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését.

(4) A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági eljárás szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény tartalmazza.

A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása

138. § (1) A kormányhivatal vezetője a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint alkotja meg azzal, hogy a rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá és a Magyar Közlönyben kell kihirdetni.

(2) A kihirdetett rendeletet a kormányhivatal megküldi a helyi önkormányzatnak. A jegyző gondoskodik a kihirdetett rendeletnek a szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről.

(3) A kormányhivatal vezetője által a helyi önkormányzat nevében megalkotott rendelet helyi önkormányzati rendeletnek minősül azzal, hogy annak módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult, ez idő alatt a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult.

a) Ha a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet alaptörvény-ellenesnek véli, közvetlenül nem fordulhat Alkotmánybírósághoz (azt az Alaptörvény 24. cikke szerint csak az alapvető jogok biztosa, a Kormány, a képviselők egynegyede, a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész teheti), hanem a Kormányt kell megkeresnie, mégpedig a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján. A miniszter megkeresésének már kész indítványtervezettel kell megtörténnie, a tervezetnek pedig meg kell felelnie az Abtv.-ben foglalt formai és tartalmi kritériumoknak.

Az indítványt az érintett önkormányzatnak is meg kell küldeni, aminek az oka, hogy az önkormányzat az Alkotmánybíróság esetleges megkeresésére már a tények és a kormányhivatali érvelés ismeretében nyilatkozhasson, másrészt, hogy a kormányhivatal álláspontjának határozottságát az indítvány által is megerősítve látván (korábban ugyanis a kormányhivatalnak mér jeleznie kellett az önkormányzat irányában az alaptörvény-ellenességet) orvosolhassa a hibát a rendelet módosításával vagy hatályon kívül helyezésével.

Fontos látni, hogy a kormányhivatal nincs időkorláthoz kötve az indítványozással kapcsolatban, azaz nem csak a „frissen” megküldött rendelettel szemben kezdeményezhet eljárást. Lehetősége van korábbi rendeletekben felfedezett alaptörvény-sértésekkel szemben is fellépnie, főként azért, mert a rendelet változatlan tartalom mellett is válhat alkotmányellenessé, például az Alaptörvény módosulásával.

b) A 136. § (2) bekezdés az önkormányzati rendelet törvényellenessége (jogszabály-ellenessége) esetén igénybe vehető (pontosabban veendő) bírósági eljárás kezdeményezésének szabályait rögzíti. Ha a kormányhivatal az önkormányzati rendelet jogszabály-ellenességét észleli, köteles a Kúriához fordulni, előtte azonban az önkormányzat figyelmét elkerülhetetlenül fel kell hívnia a vélt törvénytársításra, és kéri az önkormányzat tájékoztatását a problémával kapcsolatban.

c) A Bszi. szabályai

2. § (1) A bíróságok a vitássá tett vagy megsértett jogról, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról – törvényben szabályozott eljárás során – véglegesen döntenek.

24. § (1) A Kúria

g) dönt a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról,

14. A Kúria önkormányzati tanácsa

45. § (1) A Kúrián az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *c)* és *d)* pontjában, valamint a 32. cikk (4) és (5) bekezdésében foglalt ügyek elbírálására önkormányzati tanács működik.

(2) Az önkormányzati tanács három bíró tagból áll.

(3) Az önkormányzati tanács feladata a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárás lefolytatása.

15. A önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás

46. § Az önkormányzati tanács eljárására a polgári perrendtartásról szóló törvénynek kizárólag az eljárás nyelvére, az anyanyelv használatára, a rendeltetésszerű joggyakorlásra (a pénzbírság kiszabása nélkül), a bírák kizárására, az idézésre, a kézbesítésre, a határidők számítására, a jegyzőkönyvre, az iratok megtekintésére, a másolatokra, a határozathozatalra vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

47. § A jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárásban a feleket teljes költségmentesség illeti meg, és a felek saját költségüket maguk viselik.

48. § (1) Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben a felette törvényességi felügyeleti jogot gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzatokról szóló törvényben meghatározott követelményeknek megfelelő indítvánnyal és határidőn belül kezdeményezi.

(1a) Az alapvető jogok biztosa az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben az alapvető jogok biztosáról szóló törvényben meghatározott követelményeknek megfelelő indítvánnyal kezdeményezi.

(2) Az önkormányzati tanács előtti eljárásban a jogi képviselő – a (2a) bekezdésben meghatározott kivétellel – kötelező. Jogi képviselőnek kell tekinteni a helyi önkormányzat képviselőjében eljáró ügyvédet vagy ügyvédi irodát, a fővárosi és megyei kormányhivatal jogi szakvizsgálóval rendelkező alkalmazottját, valamint a helyi önkormányzat jogi szakvizsgálóval rendelkező jegyzőjét és jogi szakvizsgálóval rendelkező alkalmazottját. Az ügyvéd vagy ügyvédi iroda részéről ügyvédjelölt nem járhat el jogi képviselőként.

(2a) Az alapvető jogok biztosa személyesen vagy az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának jogi szakvizsgálóval rendelkező képviselője útján járhat el.

(3) Ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – kezdeményezi az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben.

(4) A (3) bekezdés szerinti indítvány tartalmazza

a) az önkormányzati tanács által vizsgálendő önkormányzati rendeletet,

b) az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését,

c) azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet rendelkezése sért,

d) annak okát, hogy a bíró az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.

(5) Az önkormányzati tanács együttes elbírálás céljából elrendeli az előtte folyamatban lévő eljárások egyesítését, ha az indítványok tárgya egymással összefügg. Ha az ügy eldöntése érdekében célszerű, az önkormányzati tanács elrendelheti, hogy egyes vitás kérdések elkülönítve kerüljenek elbírálásra.

49. § Az önkormányzati tanács az indítvány érdemében határozattal, az eljárás során felmerült minden más kérdésben – ideértve az eljárás megszüntetését is – végzéssel dönt. A határozattal és a végzéssel szemben jogorvoslatnak helye nincs.

50. § (1) Az írásba foglalt határozatnak és végzésnek tartalmaznia kell:

- a)* az önkormányzati tanács megjelölését és az ügyszámot,
- b)* a feleknek és képviselőiknek nevét, székhelyét, illetve lakóhelyét,
- c)* az eljárás tárgyának megjelölését,
- d)* a rendelkező részt, valamint – a (2) és (3) bekezdésben foglaltak szerint – az indokolást, és
- e)* a határozat, illetve a végzés meghozatala helyének és idejének megfelelő keltezését.

(2) A határozatot, az érdemi vizsgálat nélküli elutasító végzést és az eljárást megszüntető végzést a (3) bekezdésben foglaltaknak megfelelően, az egyéb végzéseket a szükséges mértékben kell indokolni.

(3) A határozat és a végzés indoklásában elő kell adni az önkormányzati tanács által megállapított tényállást, hivatkozni kell azokra a jogszabályokra, amelyeken az önkormányzati tanács döntése alapszik, valamint részletesen ki kell fejteni az önkormányzati tanács döntéséhez vezető indokokat.

(4) Az önkormányzati tanács által hozott határozatokat és végzéseket a tanács elnöke és tagjai írják alá; ha valamelyikük az aláírásban akadályozva van, ezt az akadály megjelölésével a határozaton fel kell tüntetni.

51. § (1) Az önkormányzati tanács az indítvány beérkezésétől számított 15 napon belül érdemi vizsgálat nélkül elutasítja az indítványt, ha

- a)* azt nem az alapvető jogok biztosa, az arra jogosult fővárosi és megyei kormányhivatal vagy az egyedi ügyben eljáró bíró nyújtja be,
- b)* azt a fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzatokról szóló törvényben előírt határidőn túl nyújtja be,
- c)* azt a fővárosi és megyei kormányhivatal nem a helyi önkormányzatokról szóló törvényben foglaltaknak, az alapvető jogok biztosa nem az alapvető jogok biztosáról szóló törvényben foglaltaknak, vagy az egyedi ügyben eljáró bíró nem az e törvényben foglaltaknak megfelelő tartalommal nyújtja be, vagy
- d)* a fővárosi és megyei kormányhivatal vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezése esetén az önkormányzati rendeletnek az indítvánnyal támadott rendelkezése hatályát veszítette.

(2) Az önkormányzati tanács az eljárást megszünteti, ha

- a)* az indítvány benyújtója az indítványt visszavonta, vagy
- b)* az (1) bekezdés alapján az indítványt érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítani.

(3) Az önkormányzati tanács az indítványt érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzést az indítvány benyújtójával, az eljárást megszüntető végzést az indítvány benyújtójával és a helyi önkormányzattal kézbesítés útján közli.

52. § Az önkormányzati tanács az indítványt 30 napos határidő tűzésével megküldi a helyi önkormányzatnak az indítvánnyal kapcsolatos állásfoglalása beszerzése céljából.

53. § (1) Az önkormányzati tanács a rendelkezésére álló iratok alapján, szükség szerint a jogi képviselő, továbbá más, az indítvány elbírálása szempontjából megfelelő szakértelemmel rendelkező személy személyes meghallgatását követően dönt.

(2) A személyes meghallgatáson az önkormányzati tanács elnöke által – az (1) bekezdésben meghatározott személyek közül – megidézettek vesznek részt, továbbá az önkormányzati tanács elnöke által értesített egyéb meghívott személyek részt vehetnek. A személyes meghallgatást az önkormányzati tanács elnöke vezeti.

(3) Az indítvány elbírálása szempontjából megfelelő szakértelemmel rendelkező megidézett személyek tekintetében a polgári perrendtartásról szóló törvény tanúk díjazására vonatkozó szabályait megfelelően alkalmazni kell.

(4) Az önkormányzati tanács nyilatkozattételre hívhatja fel, iratok megküldése és vélemény kérése iránt keresheti meg azt az állami vagy önkormányzati szervet, amelynek megkeresése az indítvány elbírálásához szükséges.

54. § (1) Az önkormányzati tanács az indítvány beérkezésétől számított 90 napon belül szótöbbséggel hozza meg határozatát.

(2) Az eljárás lefolytatására nyitva álló határidő 30 nappal meghosszabbodik

- a)* személyes meghallgatás esetén,
- b)* ha az ügy körülményeiben bekövetkezett változás folytán ismételten szükségessé válik az önkormányzat állásfoglalásának beszerzése, vagy
- c)* ha az 53. § (4) bekezdése alapján állami vagy önkormányzati szerv megkeresése szükséges.

55. § (1) Az önkormányzati tanács az indítványhoz kötve van, de az önkormányzati rendeletnek az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja.

(2) Ha az önkormányzati tanács megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik,

a) az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését⁷⁶ megsemmisíti, megállapítja a hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése más jogszabályba ütközését, vagy kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba,

b) elrendeli a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét, és

c) határidő tűzésével elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzététel követően – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

(3) Ha a (2) bekezdésben foglalt feltételek nem állnak fenn, az önkormányzati tanács az indítványt elutasítja.

(4) Az önkormányzati tanács határozata mindenkre nézve kötelező.

56. § (1) Az önkormányzati tanács a határozatot kézbesítés útján közli az indítvány benyújtójával, a fővárosi és megyei kormányhivattal és a helyi önkormányzattal, továbbá az önkormányzati tanács elnöke gondoskodik a határozatnak a központi honlapon, valamint a Kúria honlapján történő közzétételéről.

(2) A megsemmisített önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét követő napon hatályát veszti.

(3) Az önkormányzati tanács a (2) bekezdésben meghatározottaktól eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése hatályvesztését, ha azt a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok különösen fontos érdeke indokolja.

(4) A megsemmisítés – az (5) bekezdésben meghatározott kivétellel – nem érinti a hatályvesztést megelőzően létrejött jogviszonyokat, valamint a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.

(5) Ha az önkormányzati rendeletnek a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben alkalmazandó rendelkezésének megsemmisítésére, illetve más jogszabályba ütközésének megállapítására bírói kezdeményezés alapján kerül sor, az önkormányzati rendelet megsemmisített, illetve más jogszabályba ütközőnek ítélt rendelkezése nem alkalmazható a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben.

16. A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárás

57. § A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárásra a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás szabályait jelen alcímben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

58. § Ha a helyi önkormányzat az önkormányzati tanács eljárása során eleget tesz a törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettségének, az önkormányzati tanács az eljárást megszünteti. Az eljárás megszüntetése előtt az önkormányzati tanács határidő tűzésével gondoskodik a fővárosi és megyei kormányhivatal állásfoglalásának beszerzéséről.

59. § Ha az önkormányzati tanács megállapítja, hogy a helyi önkormányzat a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget.

60. § Ha az önkormányzati tanács a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat a megadott határidőn belül az 59. §-ban megállapított jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében alkossa meg. Az elrendelést követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja.

61. § A határozat a fővárosi és megyei kormányhivatalra és a helyi önkormányzatra kötelező.

117. § (1) A Kúria elnöke

c) évente beszámol az Országgyűlésnek az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése és megsemmisítése, továbbá a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása iránti feladatai ellátása során tapasztaltokról,

II. Eljárási kérdések a Kúria előtt

1. A kormányhivatal általi törvényességi kontroll egyes eszközei ismételt alkalmazásának lehetősége

⁷⁶ A Kúria Önkormányzati Tanácsa utóbbi esetben ún. „mozaikos” megsemmisítést alkalmaz. Köf.5.044/2013/12. számú határozat; Köf.5.018/2014/6. számú határozat

A Kúria gyakorlatában kérdésként merült fel, hogy amennyiben a törvényességi felhívást követően az nem vezet eredményre, de a kormányhivatal nem kezdeményezte az önkormányzati rendelet törvényességi felülvizsgálatát, élhet-e új törvényességi felhívással, s ebben az új eljárásban – ha ez sem vezet eredményre – benyújthat-e indítványt.

Az Önkormányzati Tanács abból indult ki, hogy az Mötv. a kormányhivatalnak viszonylag széles mozgásteret biztosít a törvénytörés megszüntetése érdekében. „Jól kifejezi ezt az Mötv. 134. § (2) bekezdése, amely a törvényességi felülvizsgálati eljárás egyéb eszközeinek mérlegelési jogkörben történő alkalmazásáról szól abban az esetben, ha a törvényességi felhívás nem vezetett eredményre. Ilyenkor a kormányhivatal azt mérlegeli, hogy a törvénytörés megszüntetésének – a törvény keretei között – mi a leghatékonyabb módja”⁷⁷. „Az Mötv. 136. § (2) bekezdése 15 napos határidőt biztosít a kormányhivatalnak a Kúria előtti normakontroll eljárás megindítására, a Bszi. 54. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítvány beérkezésétől számított – főszabály szerint – 90 napon belül hozza meg határozatát. Helytálló tehát az önkormányzat azon érvelése, amely arra utal, hogy a jogi szabályozás célja a törvényellenesség mihamarabbi kiküszöbölése. *Mindaz azonban nem jelenti azt, hogy a kormányhivatal az Mötv. 132. § (2) bekezdése alapján ne élhetne ismételt törvényességi felhívással, ha úgy mérlegeli, hogy ez a leghatékonyabb eszköz. Az ismételt törvényességi felhívás lehetőségét a törvény nem zárja ki.* Az Mötv. 136. § (2) bekezdése úgy fogalmaz, hogy a kormányhivatal a határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a normakontrollt, tehát e megfogalmazás is magában foglal egyfajta mérlegelést. *De az ismételt törvényességi felhívás mellett szól az is, hogy amennyiben a kormányhivatal valamilyen okból nem kezdeményezi tizenöt napon belül a Kúria eljárást, úgy alkotmányos és törvényes érdek indokolja, hogy a kormányhivatal ne essen el végérvényesen a normakontroll-indítvány benyújtásának lehetőségétől. Az önkormányzati rendelet törvényességéhez közérdek – az objektív jogrend védelme – sürződik, és figyelembe kell venni azt is, hogy a Kúria eljárást önkormányzati rendelet vizsgálatára nem kezdeményezheti bárki. (A kormányhivatal mellett csak az alapvető jogok biztosja, illetve ha per van folyamatban, akkor az ügyben eljáró bíró.) A Kúria jelen ügyben elvi élel mutat rá, hogy az Mötv. rendelkezéseiből is következően a kormányhivatal ismételt törvényességi felhívást bocsáthat ki önkormányzati rendelet törvényellenességének megszüntetésére, ha a korábbi felhívás nem vezetett eredményre, s e felhívást követően a kormányhivatal határidőben nem kezdeményezte a Kúria normakontroll eljárást. Ilyenkor az önkormányzati rendelet vizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezése az Mötv. 134. § (2) bekezdése és 136. § (2) bekezdése alapján az ismételt felhívást követően újra megnyílhat*”⁷⁸.

„Az Mötv. fenti értelmezése szerint alakult a Kúria korábbi gyakorlata is, a Köf.5013/2013/7. számú és a Köf.5030/2013/4. számú határozatokban a Kúria érdemben elbírálta azokat a kormányhivatali kezdeményezéseket, amelyekben a kormányhivatal megismételt törvényességi észrevételt követően terjesztett elő – az Mötv. 136. § (2) bekezdésben foglalt határidőn belül – indítványt a Kúriára”⁷⁹.

2. A Kúria vizsgálati lehetőségének behatároltsága – a törvényesség és az alkotmányossági vizsgálat elkülönülése

a) Eleinte kérdéses volt, hogy mi történjen abban az esetben, ha az adott előírás törvényességi és alkotmányossági problémát is hordoz⁸⁰. Az Alkotmánybíróság szerint az indítvány nem fogadható be, ha nem csak Alaptörvénybe ütközés, hanem más jogszabályba ütközés kérdése is felmerül az ügyben, mert ekkor az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 37. § (1) bekezdése alapján nincs hatásköre az indítványt elbírálni. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ilyen esetekben az indítványt át kell tenni az eljárásra hatáskörrel rendelkező Kúriára, mivel az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés

⁷⁷ Köf.5.055/2013/9. számú határozat

⁷⁸ Köf.5.055/2013/9. számú határozat

⁷⁹ Köf.5.055/2013/9. számú határozat

⁸⁰ Vö. pl. Balogh Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. Fundamentum, 2012/2. 17. o.

c) pontja értelmében a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.⁸¹ A Kúria a rendeletet egészben vagy részben is megsemmisítheti; akadt azonban példa arra, hogy a rendeletnek annyira sok szabálya volt törvénytértő, hogy a jogbiztonság követelménye miatt célszerűbb volt az egész rendelet megsemmisítése⁸².

b) Az Alkotmánybíróság a 3097/2012. (VII. 26.) AB végzésben kimondta, hogy alaptörvényellenesség mellett *a más jogszabályba ütközés vizsgálatára is irányuló indítványok tekintetében nincs hatásköre eljárni*, az eljárásra hatáskörrel a Kúria rendelkezik⁸³. Ennek alapja az Abtv. 37. § (1) bekezdése, amely szerint az Alkotmánybíróság utólagos absztrakt normakontroll, bírói kezdeményezés, és alkotmányjogi panasz hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha *a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása*. A Kúria gyakorlata természetesen ezzel megegyezik, azaz törvényességi és alkotmányossági problémát is hordozó előírás esetén eljár, de csak a törvényességi problémát vizsgálja. A Kúria kimondta: „a fenti szabályok alapján megállapítható, hogy a Kúria *elsődlegesen az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközését vizsgálja*, ugyanakkor – ahogy az Alkotmánybíróság 3097/2012. (VII. 26.) AB végzésben is megállapította – a jogi szabályozás nem zárja ki, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa az alaptörvény-ellenes és egyben más jogszabályba is ütköző önkormányzati rendelet vizsgálatát saját hatáskörben lefolytassa, s döntsön az ilyen típusú ügyekben is”⁸⁴.

c) A Kúria eljárását tekintetben a fővárosi és megyei kormányhivatal, az alapvető jogok biztosa, valamint az a bíró kezdeményezheti, akinek az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli⁸⁵. (A kormányhivatal és az alapvető jogok biztosa absztrakt, míg az eljáró bíró konkrét normakontrollt kezdeményezhet)⁸⁶. *A Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárását tehát magánszemély nem kezdeményezheti.*

d) A Kúria alkotmányossági kérdéseket alapvetően nem vizsgál: megállapította például, hogy annak a kérdésnek az eldöntése, miszerint az adott önkormányzati rendeletben a gazdálkodó szervezetet érintő *szabályozás jogbizonytalanságot eredményez-e a gazdálkodó szervezetek szerződéskötése vonatkozásában, nem törvényességi, hanem alkotmányossági kérdés, amelynek vizsgálatára a Kúria Önkormányzati Tanácsának nincs hatásköre*⁸⁷. Alaptörvény-ellenességre és törvénytértésre is hivatkozó indítványok elbírálására az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja, valamint az Abtv. 71. § és 72. §-a alapján – értelemszerűen figyelemmel az Alkotmánybíróság gyakorlatára is – a Kúriának van hatásköre. Mindazonáltal a Kúria Önkormányzati Tanácsa a törvénytértés, illetve

⁸¹ 3097/2012. (VII. 26.) AB végzés. Az erre vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot vö. Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése, Pécs, 2005, 281. o. Eszerint az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a törvénytértő önkormányzati rendelet egyben alkotmánytértő volt, az Alkotmánybíróság bárki indítványára lefolytatta az érdemi vizsgálatot, akkor is, ha az indítványozó valamely önkormányzati rendelet normatív tartalma tekintetében törvénytértést állított. Látható, hogy a korábbi szabályozás nem választotta el egymástól az önkormányzati rendelet törvénytértésének és alkotmánytértésének vizsgálatát, azt egységesen az Alkotmánybíróság végezte. Épp ebből adódóan már korábban is többek részéről felmerült az igény, hogy az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát más szerv lássa el, kezdetben ezt a feladatot a közigazgatási bíróságoknak szánták, végül azonban a Kúria hatáskörébe került.

⁸² Köf.5.073/2013/4. számú határozat

⁸³ A „vegyes” indítványokkal kapcsolatos problémákat szemléletesen tárgyalja Balogh Zsolt: Az önkormányzati rendeletek törvényességi kontrollja c. munkájában. Új Magyar Közigazgatás, 2013/5., 41. o. Ilyen érdekesség, hogy ilyen esetben a Kúria alkotmányértelmezést is végez, de ez azért sem probléma, mert az alkotmányossági kérdések többnyire törvényességi szempontból, alapon is eldönthetőek.

⁸⁴ Köf.5.054/2012/2. számú határozat, Köf.5.058/2012/2. számú határozat, Köf.5.041/2013/2. számú határozat

⁸⁵ Pl. Köf.5.041/2013/2. számú határozat, Köf.5.058/2013/2. számú határozat, Köf.5.076/2013/3. számú határozat

⁸⁶ Köf.5.047/2013/3. számú határozat

⁸⁷ Köf.5.009/2012/5. számú határozat

jogszabály-ellenesség tárgykerében vizsgálódik minden olyan esetben, amikor az *indítványban állított tágabb körben megjelölt alaptörvény-ellenesség egyben jogszabályi kollízióként is értelmezhető*⁸⁸; ilyen volt például a konkrét ügyben a hátrányos megkülönböztetés tilalma.

Az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközésének vizsgálatára viszont a Kúria Önkormányzati Tanácsának nincs hatásköre⁸⁹.

3. A rendeletek vizsgálatának viszonyítási alapja – a mindenkor hatályos jog. A nem hatályos rendelet vizsgálati lehetősége

a) A rendeletek törvényességének vizsgálatakor a Kúria a vizsgálat idején hatályos jogot veszi alapul, azaz a törvényességi kontroll mércéje az éppen hatályos más jogszabályi tartalom. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5031/2012. számú határozatában kifejtette, hogy „az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata során az önkormányzati rendeletet (vizsgált rendelkezését) *mindig a hatályos törvényekhez és a hatályos más jogszabályokhoz méri*. A Kúria Önkormányzati Tanácsának – az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontjában és a Bszi. 24. § (1) bekezdés f) pontjában foglalt hatáskörében eljárva – az Alaptörvényből és törvényből eredő feladata, hogy az önkormányzati normákat a törvényekkel összhangba hozza, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban tartsa. Az önkormányzati rendszer hatályos szabályainak a mindenkor hatályos törvényekkel és más jogszabályokkal kell összhangban állni. Ezt fejezi ki az Alaptörvény és a Bszi. idézett szabálya akkor, amikor kimondja, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa a más jogszabályba ütköző önkormányzati rendeletet megsemmisíti⁹⁰. Mindez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa „az önkormányzati rendeletet főszabályként *az elbírálásakor hatályos* ’más jogszabályhoz’ méri. E főszabály érvényesül akkor is, ha a vizsgálandó önkormányzati norma már nincs hatályban, de perben még alkalmazni kell (elsőként: Köf.5004/2012/7., közzétéve a Kúria honlapján). Az Önkormányzati Tanács ezért – szemben az érintett Önkormányzat állásfoglalásában kifejtettekkel – az indítvány megalapozottságát nem az Ör. megalkotásakor, hanem az indítvány elbírálásakor hatályos joganyag és nem az Alkotmány, hanem az Alaptörvény rendelkezéseire figyelemmel vizsgálta. Utóbbi megállapítás nem zárja ki azt, hogy ahol arra lehetőség van, ott az Alkotmánybíróság elmúlt évtizedekben kialakított gyakorlatára is figyelemmel hozza meg döntését⁹¹.

b) Ez alól a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5.083/2012/4. határozatában „*azt a kivételt tette*, hogy a már nem hatályos önkormányzati rendelet vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezés esetén az önkormányzati rendelet egykori megalkotásakor fennálló idősíkot veszi figyelembe a magasabb jogi szabályozás viszonyítási alapjaként⁹².

Ha az indítványozó nem kormányhivatal, hanem bírói tanács⁹³, akkor ez a tanács csak abban az esetben tud eleget tenni a jogvita alkotmányos/törvényes jogszabályon alapuló eldöntése tekintetében fennálló kötelezettségének, ha arra kap választ, hogy a perben alkalmazandó – és a perbe vitt jogokat keletkeztető – rendelet a *jogviszony létrejöttékor* megfelelt-e a hatályos jogrendnek.

⁸⁸ Köf.5.001/2013/6. számú határozat

⁸⁹ Köf.5.017/2012/8. számú határozat

⁹⁰ Hasonlóan például: Köf.5.015/2012/6. számú határozat; Köf.5.055/2012/8. számú határozat; Köf.5.067/2012/4. számú határozat; Köf.5.074/2012/6. számú határozat; Köf.5.086/2012/5. számú határozat; Köf.5.001/2013/6. számú határozat; Köf.5.013/2013/7. számú határozat; Köf.5.015/2013/6. számú határozat; Köf.5.018/2013/6. számú határozat; Köf.5.020/2013/5. számú határozat; Köf.5.031/2012/11. számú határozat; Köf.5.039/2013/4. számú határozat; Köf.5.046/2013/7. számú határozat; Köf.5.055/2013/9. számú határozat; Köf./5.057/2013/8. számú határozat

⁹¹ Köf.5.001/2013/6. számú határozat. Vö. még: Bokros Andrea Erzsébet: A Kúria normakontroll tevékenysége az önkormányzatok gazdálkodását érintő helyi rendeletek vizsgálata tükrében. Jegyző és Közigazgatás, 2014/2. 43. o.

⁹² Hasonlóan: Köf.5.005/2013/4. számú határozat; Köf.5.007/2013/4. számú határozat

⁹³ Balogh Zsolt mutat rá, hogy a bírói kezdeményezések száma igen csekély, ami abból (is) eredhet, hogy a bíró érdeke az ügy mielőbbi lezárása. Vö. Balogh Zsolt: Az önkormányzati rendeletek... 40. o.

Az alapper elbírálása szempontjából nincs érdemi összefüggés – és ezért szükségtelen – annak vizsgálata, hogy a rendelet támadott rendelkezése a Kúria eljárása idején, tehát a bírói kezdeményezés elbíráláskor hatályos törvényi rendelkezésekkel összhangban áll-e⁹⁴.

„A Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja ugyanis a hatályos rendelet megsemmisítése mellett lehetővé teszi, hogy az Önkormányzati Tanács megállapítsa a hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközését. Bírói kezdeményezés esetén – ahogy azt a fentebb idézett Köf.5043/2012/3. számú határozat is kifejtette – lehetőség van arra, hogy az Önkormányzati Tanács a már nem hatályos önkormányzati rendeletet az alkalmazáskori magasabb jogszabályhoz mérje, függetlenül attól, hogy az hatályban van-e. Ez felel meg annak, hogy a bírónak a jogszabályok ’alkalmazáskori idődimenzióját’ kell figyelembe venni, s annak, hogy az Önkormányzati Tanácsnak lehetősége van a konkrét esetben alkalmazási tilalom elrendelésére. A Pp. 339/A. §-a szerint: ’[a] bíróság a közigazgatási határozatot – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja felül.’ Erre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa a vizsgált jogszabályoknak (az önkormányzati rendeletnek és a viszonyításként felhozott más jogszabályoknak) a bírói kezdeményezés alapját képező határozat meghozatalakor hatályos szövegét vette alapul az ügy elbírálásakor⁹⁵. Az Önkormányzati Tanács így „bírói kezdeményezés esetén érdemben vizsgálja az indítványt abban az esetben is, ha az elbírálás idején már sem a támadott önkormányzati rendelet, sem a referencia alapként szolgáló más jogszabály már nincs hatályban [elsőként: Köf.5083/2012., MK 2012. 32.]”⁹⁶.

A bírói kezdeményezés jellegét összefoglalóan ábrázolja a Kúria alábbi megállapítása. Az Önkormányzati Tanács konkrét normakontroll – azaz bírói kezdeményezés – során eljárva a Köf.5043/2012/3. számú határozatában a következőkre mutatott rá: „A bírói kezdeményezés intézményének szabályozása (...) nem elsődlegesen a felek jogérvényesítéséhez, hanem közvetlenül a bíró Alaptörvényben megfogalmazott kötelezettségéhez kötődik. A Kúria Önkormányzati Tanácsa ehhez az alaptörvényi környezethez igazította a Bszi. IV. fejezete eljárási rendelkezéseinek értelmezését és alkalmazását. A bíró a peres eljárás időbeliségéhez képest korábban létrejött jogviszonyokból származó jogokról, kötelezettségekről dönt a jogviszony létrejöttékor hatályos jogszabályok alapján, ezért tevékenysége szükségképpen ’visszaható’ jellegű. Sok esetben a bíró alkotmányossági, törvényességi kezdeményezése olyan időben válik szükségessé, amikor az alkalmazandó jog – vagy annak viszonyítási jogszabályi alapja – már nincs hatályban. Mindez azonban nem változtat a bíró azon alaptörvényi kötelezettségén, hogy jogállami keretek között a jogokról és kötelezettségekről az Alaptörvénynek megfelelő, a demokratikus viszonyok között keletkezett és fennálló jogrend koherenciájába illeszkedő (jogszabály) önkormányzati rendelet alapján kell döntenie.” E határozat rögzítette: „Az indítványozó bírói tanács csak abban az esetben tud eleget tenni alkotmányos kötelezettségének, ha arra kap választ, hogy a perben alkalmazandó és a perbe vitt jogokat keletkeztető Ör. hatályossága idején megfelelt-e a hatályos jogrendnek⁹⁷. „A jog pedig akkor áll fenn, a kötelezettség akkor állapítható meg, ha a keletkezésükkor azt a jogállami körülmények között alkotott jogrend elismerte. Az Önkormányzati Tanács gyakorlatában ezen megfontolások alapján döntött abban az esetben, amikor a hatályos és perben még alkalmazandó önkormányzati rendeletet megsemmisítette, mivel a megalkotására felhatalmazó törvényi rendelkezést a korábbiakban az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek mondta ki”⁹⁸.

⁹⁴ Köf.5031/2012. számú határozat; Köf.5.083/2012/4. számú határozat; Köf.5.020/2013/5. számú határozat; Köf.5.055/2013/9. számú határozat

⁹⁵ Köf.5.046/2013/7. számú határozat. Vö. ezzel kapcsolatban: Balogh Zsolt: Az önkormányzati rendeletek... 39. o.

⁹⁶ Köf.5.051/2013/4. számú határozat

⁹⁷ Köf.5.046/2013/7. számú határozat; Köf.5.049/2013/7. számú határozat; Köf.5.059/2013/4. számú határozat; Köf.5.083/2012/4. számú határozat

⁹⁸ Köf.5.083/2012/4. számú határozat

c) Míg tehát absztrakt normakontroll esetén a Kúria Önkormányzati Tanácsa csak hatályos önkormányzati rendeletet vizsgálhat, addig *konkrét normakontroll során hatályon kívül helyezett önkormányzati rendeletet* is, ha a hatályon kívül helyezett rendeletet konkrét, a bíróság előtt lévő ügyben alkalmazni kell⁹⁹. Ezt fejezi ki a Bszi. 51. § (1) bekezdés d) pontja és (2) bekezdés b) pontja, amelyek az indítvány elutasítása, illetve az eljárás megszüntetése jogkövetkezményt az indítvánnyal támadott rendelkezés hatályvesztése esetén csak akkor írják elő, ha az eljárást a kormányhivatal vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezte¹⁰⁰. Más ügyben is kimondta a Kúria, hogy bár az ügyben a rendelet tekintetében vizsgálni kért probléma tárgyában a Kúria már döntött, és az eljárásban a rendeletet ex nunc hatállyal megsemmisítette; megállapítható ugyanakkor, hogy „jelen ügyben nem absztrakt, hanem konkrét normakontroll eljárást kezdeményezett az indítványozó: bírói kezdeményezés esetén az eljárás tárgya a vizsgálni kért jogszabály bíró előtt folyamatban lévő ügyben való alkalmazhatósága is”. Mivel a korábbi döntés alkalmazási tilalom tárgyában nem döntött, így e tekintetben lehetőség nyílt új eljárásra¹⁰¹.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa tehát e döntéseivel vállalta, hogy az alkalmazási tilalom tárgyában később önállóan is dönt, ha korábban már (akár absztrakt) normakontroll során a törvényellenességet megállapította. Ez az a helyzet, ami jól mutatja a különbséget a Kúria és az Alkotmánybíróság eljárása között, és jelzi, hogy a Kúria etekintetben is „igazi bíraskodást” végez. Az Alkotmánybíróság korábban nem végezte el az alkalmazási tilalom tárgyában való külön-döntést, és a hatályos Abtv.¹⁰² is csak azt teszi lehetővé, *hogy ha az alapdöntés bírói kezdeményezés volt, akkor lehessen újra az alkalmazási tilalom tárgyában eljárni*. A Kúria saját döntése nyomán azonban minden bírói kezdeményezésre kimondja a törvénytől rendelet alkalmazási tilalmát.

d) A rendeletet tehát az önkormányzatnak *az elfogadásakor hatályos jogszabályi környezetre tekintettel kell megalkotnia*, illetve a jogszabályváltozásokra tekintettel módosítania, a *törvényességi felülvizsgálat azonban a felülvizsgálat idején hatályos jogszabályokat kéri számon az önkormányzati szabályozáson*¹⁰³. (A Kúria esetjogában olyan helyzetet is találni, amikor a felhatalmazó szabályok többször is változáson mentek keresztül, és egy eredetileg engedélyezett, majd tiltott tevékenység újra engedélyezetté vált – a kedvtelésből tartott állatok tartásával kapcsolatos rendeletalkotási felhatalmazás kérdéskörében)¹⁰⁴.

E tétel alól *kinévelt jelent az, amikor kizárólag a rendeletalkotási szabályok megsértése a vizsgálat tárgya*. Ha tehát a rendelet megalkotásakor nem írta elő törvény például az ebtenyésztők véleményének kikérését, de a megalkotás után két évvel ez törvényi rendeletalkotási eljárási szabály lett, akkor emiatt a rendelet törvényessége visszamenőleg nem kérdőjelezhető meg. Az Önkormányzati Tanács kimondta, hogy *mivel az önkormányzati jogalkotón visszamenőlegesen csak a norma megalkotásakor hatályos eljárási szabályok tiszteletben tartása kérhető számon*, ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa a *közjogi érvénytelenség ezen esetében a törvényességi vizsgálatot nem az elbíráláskori, hanem az önkormányzati rendelet megalkotásakor hatályos jogszabályi keretbe viszonyítja*¹⁰⁵.

e) Az Alkotmánybíróság bizonyos esetekben nem hatályos jogszabály vizsgálatát is elvégzi¹⁰⁶, azt leszögezi azonban, hogy „nem létező jogszabály alkotmányosságának az elbírálására... az Abtv. nem biztosít indítványozási jogot”¹⁰⁷. Ezt a gyakorlatot – helyesen – a Kúria is folytatja.

A nem hatályos rendelet vizsgálatának két alapvető esetköre lehet: egyik, ha a rendelet eredeti szövege már nem hatályos, ám a módosított szöveg is hordozza az indítványozó által felvetett

⁹⁹ Köf.5.069/2013/4. számú határozat

¹⁰⁰ Köf.5.076/2013/3. számú határozat

¹⁰¹ Köf.5.075/2013/4. számú határozat

¹⁰² 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

¹⁰³ Köf.5.023/2012/9. számú határozat; Köf.5.067/2012/4. számú határozat

¹⁰⁴ Köf.5.046/2013/7. számú határozat

¹⁰⁵ Köf.5.010/2013/4. számú határozat; Köf.5.013/2013/7. számú határozat

¹⁰⁶ Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése, Pécs, 2005. 137-140. o.

¹⁰⁷ 1581/H/1992. AB határozat, ABH 1994, 751, 753.

törvényességi problémát. Ekkor a normakontroll-eljárásra lehetőség van¹⁰⁸. A másik eset, ha a nem hatályos szabályt konkrét, egyedi ügyben alkalmazni kell¹⁰⁹. Az Önkormányzati Tanács rámutatott, hogy a Bszi. 56. § (5) bekezdése bírói kezdeményezés esetén lehetővé teszi a megsemmisített önkormányzati rendelet egyedi ügyben történő alkalmazási tilalmának elrendelését. „A Kúria Önkormányzati Tanácsa hatáskörét értelmezve úgy döntött, hogy nem hatályos önkormányzati rendelet törvényellenességének megállapítására és a rendelet konkrét esetben való alkalmazhatósága kizárására irányuló bírói kezdeményezés esetén *vizsgálni kell azt is, hogy a nem hatályos önkormányzati rendelethez vonatkozó normakontroll lefolytatásának lehet-e a törvénysértés kimondásán túlmenő eljárásjogi következménye*”¹¹⁰.

*Ez az eljárásjogi jogkövetkezmény – törvénysértés esetén – az alkalmazási tilalom elrendelése lehet*¹¹¹. A Bszi. 56. § (5) bekezdése szerint „Ha az önkormányzati rendeletnek a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben alkalmazandó rendelkezésének megsemmisítésére, illetve más jogszabályba ütközésének megállapítására bírói kezdeményezés alapján kerül sor, az önkormányzati rendelet megsemmisített, illetve más jogszabályba ütközőnek ítélt rendelkezése nem alkalmazható a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben.”

Bírói kezdeményezés esetén tehát hatályát veszített önkormányzati rendelet vizsgálatára is lehetőség van, azaz bírói kezdeményezés esetében önmagában az önkormányzati rendelet utólagos hatályon kívül helyezése nem akadályozza az Önkormányzati Tanács eljárásának. A Bszi. értelmében a támadott önkormányzati rendelet hatályon kívül helyezése, bírói kezdeményezés esetében nem minősül megszüntetési oknak, illetve a törvényellenesség a jogellenesség megállapításának és alkalmazási tilalom kimondásának jogkövetkezményét vonja maga után¹¹².

f) Külön figyelmet érdemelnek a módosító szabályok más jogszabályba be nem épülő részei, illetve ezek vizsgálati lehetősége.

Az Önkormányzati Tanács rámutatott, hogy a „jogalkotás elmúlt időszakában a dereguláció bevett módszerévé vált az, hogy a jogalkotó a záró rendelkezések között nem csak a módosító jogszabály hatályba lépéséről, a ’továbbhatás’ korlátozásáról, kizárásáról, hanem egyúttal a módosító jogszabály hatályon kívül helyezéséről is dönt¹¹³. E technika háttérében az a jogalkotói megfontolás húzódik meg, hogy a módosító jogszabály rendelkezései beépülnek a módosított jogszabályba és a beépülést követően hatályban tartásuk szükségtelenül terheli a jogrendet. A jogrendből kivont norma főszabályként nem érvényesül. Ezért a módosító jogszabály azon rendelkezései, amelyek nem épülnek be a módosított jogszabályba, hatályon kívül helyezésüket követően nem fejtik ki hatásukat”¹¹⁴. A Kúria szerint, amennyiben a módosító rendelet átmeneti rendelkezései nem jelennek meg a módosított rendeletben, úgy azok a hatályon kívül helyezést követően nem fejtik ki hatásukat, azaz nem érvényesíthetők¹¹⁵.

¹⁰⁸ Köf.5.049/2012/6. számú határozat; Köf.5.055/2013/9. számú határozat és Köf.5.069/2013/4. számú határozat. Az Alkotmánybíróság gyakorlata is ez volt: Az Alkotmánybíróság azonban a konkrét esetben azt is megállapította, hogy az önkormányzati rendelet módosított szabályai is tartalmazzák az indítványozó által kifogásolt szabályozási módot. *Ezért az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatának megfelelően – az alkotmányossági vizsgálatot a hatályos rendelkezések tekintetében folytatta le* (pl. 137/B/1991. AB határozat [1992]; 882/B/1998. AB határozat [2002]; 470/B/1998. AB határozat [2005].)

¹⁰⁹ Köf.5.049/2013/7. számú határozat; Köf.5.018/2014/6. számú határozat

¹¹⁰ Köf.5.004/2012/7. számú határozat

¹¹¹ Köf.5.049/2012/6. számú határozat

¹¹² Köf.5.001/2013/6. számú határozat

¹¹³ Megjegyzem: a Jat. 12. §-a szerint erre nincs lehetőség, mivel a 12. § (1) bekezdés szerint: „A módosító rendelkezés és hatályon kívül helyező rendelkezés a hatálybalépéssel ... végrehajtottá válik; a (2) bekezdés szerint pedig „a jogszabály (1) bekezdés szerint végrehajtottá vált rendelkezése a végrehajtottá válást követő napon hatályát veszti”. Ilyen szabály hatályon kívül helyezésére tehát nem, hogy nincs szükség, de az a Jat. erejénél fogva lehetetlen is.

¹¹⁴ Köf.5.040/2012/6. számú határozat

¹¹⁵ Köf.5.040/2012/6. számú határozat

Az Önkormányzati Tanács megállapította: „az önkormányzati jogalkotót rendelete módosításakor nem terheli törvényi kötelezettség az átmeneti szabályok megalkotására. A Jat.¹¹⁶ 7. §-a rendelkezik a jogszabályok hatályba lépéséről, 15. §-a pedig rendezi a szabályozási átmenet kérdéskörét. E törvényi szabályok jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában érvényesülnek [15. § (1)-(2) bekezdése], azaz abban az esetben, ha az önkormányzati jogalkotó nem, vagy nem megfelelően rendelkezik a tárgykörben”¹¹⁷. A konkrét esetben az érintett önkormányzat megalkotta ugyan a rendeletet módosító rendelkezések főszabálytól eltérő átmeneti szabályait, azok azonban a módosított jogszabályba való beépülés hiányában, valamint a hatályon kívül helyezés folytán nem tudtak érvényesülni. Önmagában ez a tény azonban a Kúria fenti döntése szerint nem eredményez törvénytétést.

A lényeg tehát az: *ha átmeneti rendelkezést ír az önkormányzat a rendeletbe, akkor ne alkalmazzon olyan megoldást, hogy a módosító rendelkezés másnap hatályát veszít, mert ezzel az átmeneti rendelkezéseket is „kidobja” a rendeletből.* Balogh Zsolt kúriai bíró elmondása szerint ilyen esettel peres ügyekben is lehetett találkozni.

g) Figyelemmel a Jat. 10. § (1) bekezdés b) pontjában foglaltakra, a Kúria Önkormányzati Tanácsa normakontroll eljárásában „nem a módosító, hanem a hatályos módosított, azaz az új rendelkezést magában foglaló (inkorporáló) jogszabály törvényességét vizsgálja”¹¹⁸.

h) Az Önkormányzati Tanács kimondta azt is, hogy az önkormányzati jogalkotó *hatályát veszített jogszabályt nem módosíthat*¹¹⁹.

4. A vizsgálat tárgya – a rendelet tartalom szerinti megítélése

a) A Kúria a rendelet-felülvizsgálat során találkozott olyan esettel, amikor *a normatív rendelet valójában egyedi döntést foglalt magában.*

Az Önkormányzati Tanács abból indult ki, hogy az „Alaptörvényt megelőzően normakontroll monopóliummal az Alkotmánybíróság rendelkezett, így az Alkotmánybíróság látta el az önkormányzati rendeletek alkotmányossági és törvényességi vizsgálatát is. *Az Alkotmánybíróság a normakontroll során nem az elnevezése, hanem a tartalma alapján döntötte el, hogy az adott aktus normának minősül-e, s fennáll-e a hatásköre az alkotmányossági-és törvényességi vizsgálatra.* Így pl. a 17/1997. (II.28.) AB határozat *visszautasított önkormányzati rendeletbe foglalt olyan rendelkezés vizsgálatát, amely tartalmában egyedi képviselő-testületi határozatnak minősült* (ABH 1997, 468, 469). Az önkormányzati rendeletbe foglalt egyedi döntés alkotmányossági-és törvényességi vizsgálatának hatáskör hiányában történő megtagadása mögött az az alkotmányos feladatmegosztás állt, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik minden normatív és a bíróságok hatáskörébe tartozik minden egyedi döntés vizsgálata”¹²⁰.

b) *Ez a helyzet a Kúria Önkormányzati Tanácsának gyakorlatában másként került megítélésre.*

Az Alaptörvény hatálybalépésével ugyanis „a fenti feladatmegosztás megváltozott, a bíróságok is ellátnak normakontroll feladatokat (és az Alkotmánybíróság is vizsgálhat egyedi bírói döntéseket). Az alkotmányos feladatmegosztás új rendszerében a Kúria – a normakontroll keretében – az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálatát végzi, önálló törvényértelmezés keretében. *A Kúria normakontroll eljárása során fennállónak tekinti hatáskörét a normába foglalt egyedi döntések törvényességi vizsgálatára is.* Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontjába foglalt hatáskör, azaz *az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata kiterjed az önkormányzati rendeletbe és azok mellékleteibe*

¹¹⁶ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény.

¹¹⁷ Köf.5.040/2012/6. számú határozat

¹¹⁸ Köf.5.013/2012/7. számú határozat

¹¹⁹ Köf.5.065/2012/10. számú határozat

¹²⁰ Köf.5.047/2013/3. számú határozat

foglalt valamennyi rendelkezés vizsgálatára, függetlenül attól, hogy azok normatív vagy – tartalmában – egyedi döntést tartalmaznak. Ha nem így lenne, akkor a törvényességi vizsgálat – és egyben mindenfajta bírói felülvizsgálat – alól kikerülnének a rendeletbe foglalt egyedi döntések. Mindez – azon túl, hogy jogorvoslati problémákat is felvet – az önkormányzati működés törvényességi vizsgálatával kapcsolatos bírósági feladatokatól is idegen lenne¹²¹.

A Kúria normakontroll eljárása során tehát fennállónak tekinti hatáskörét a normába foglalt egyedi döntések törvényességi vizsgálatára is, szemben az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával (pl. 17/1997. (II. 28.) AB határozat)¹²².

5. A mérce: törvényesség. A célszerűségi vizsgálat lehetőségének kizártsága

a) Az Alkotmánybíróság – Kúria által is követett – gyakorlata alapján a célszerűtlen, igazságtalan, „rossz” jogszabályok önmagában e jellemzőik miatt nem válnak alkotmányellenessé¹²³. Ennek következtében megsemmisítésükre csak akkor van lehetőség, ha tartalmi alkotmányellenesség is felmerül velük kapcsolatban. Ugyancsak nem eredményez alkotmányellenességet a terminológia elavultsága. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis a terminológia elavultsága önmagában nem eredményezi a jogbiztonság sérelmét, ezért nem is alkotmányellenes¹²⁴. Ugyancsak nem vizsgálható a jogszabályok alkotmányossága értelmezési nehézségek és célszerűtlenség címén.¹²⁵ Alkotmányértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály–értelmezés már nem elegendő, s a jogalkotási fogyatékoság a jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság sérelmét idézi elő.¹²⁶ A jogrendszer átláthatósága és a jogi normák megismerhetőségének követelménye miatt azonban nem fogadható el, ha valamely rendelkezés hatályos szövegét csak a teljes hatályos joganyag sokrétű egybevetése alapján lehet megállapítani.¹²⁷ Szintén nem alkotmányossági kérdés önmagában a jogi szabályozás technikája. Emiatt nem alkotmánybírósági feladat a jogalkotó fogalmazási stílusának és szövegszerkesztési módszereinek a minősítése.¹²⁸ Mindezekon túlmenően valamely jogszabály nem válik alkotmányellenessé akkor, ha korszerűtlenné vált, és vesztett szabályozó erejéből. „A jogalkotó hatáskörrel felruházott szerveknek nemcsak a jogszabály megalkotása előtt kell elemezniük a szabályozni kívánt társadalmi–gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, hanem a jogszabály érvényesülése során is. Ha a jogalkotó szerv azt tapasztalja, hogy az általa kibocsátott jogszabály korszerűtlenné vált, elsősorban saját hatáskörében köteles intézkedni.”¹²⁹

b) A Kúria Önkormányzati Tanácsa kimondta (igazodva az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatához), hogy az Alaptörvény és a Bszi. által lehetővé tett „normakontroll során az önkormányzati rendeletek célszerűségi vizsgálatát nem végezheti el. Felhatalmazása arra terjed ki, hogy az önkormányzati rendeletek jogszerűségét, más jogszabályokkal való ellentétét vizsgálja, és az ellentét megállapítása esetén az önkormányzati rendeletet megsemmisítse. A normakontroll

¹²¹ Köf.5.047/2013/3. számú határozat; Köf.5.016/2014/5. számú határozat

¹²² Köf.5.016/2014/5. számú határozat

¹²³ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, *Kilényi Géza* alkotmánybíró különvéleménye. ABH 1991, 236, 248.

¹²⁴ 981/B/1991. AB határozat. ABH 1993, 561, 562.

¹²⁵ Az értelmezhetőség és végrehajthatatlanság tehát nem mindig alkotmányossági kérdés, hanem a jogszabály célszerűségére és alkalmasságára vonatkozó mérlegelés tárgya lehet. A jogszabályok célszerűségének vizsgálata azonban nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. 496/B/1990. AB határozat. ABH 1991, 425, 427. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló eljárásban csak alkotmányossági kérdéseket vizsgál, hatásköre nem terjed ki a jogi szabályozás célszerűségének és szakszerűségének vizsgálatára, és arra sincsen jogosítványa, hogy jogszabály-módosítást kezdeményezzen. 988/B/1993. AB határozat. ABH 1999, 473, 474.

¹²⁶ 1263/B/1993. AB határozat. ABH 1994, 672, 673 és köv.

¹²⁷ 11/1994. (III. 2.) AB határozat. ABH 1994, 399, 401.

¹²⁸ 167/B/1991/10. AB határozat. ABH 1991, 541, 542.

¹²⁹ 751/B/1990. AB határozat. ABH 1990, 346, 347.

során az Önkormányzati Tanács nem függetlenedhet teljes mértékben az előtte lévő ügy alapjául szolgáló tényállástól¹³⁰.

c) Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontjában és a Bszi. 24. § (1) bekezdés f) pontjában foglalt törvényességi vizsgálat során az önkormányzati rendeletek törvénnyel ellentétes tartalma esetén van lehetősége a rendelet (vagy a rendelet valamely rendelkezése) megsemmisítésre. A Kúria Önkormányzati Tanácsának „nincs alaptörvényi vagy törvényi felhatalmazása az önkormányzati rendeleti szabályozás célszerűségének vizsgálatára, *nincs lehetősége arra, hogy a szabályozás ésszerűségét, hatékonyságát mérlegelve vonja le a megsemmisítés jogkövetkezményét.* Ilyen lehetősége azért nincs, mert ezzel átvenné az önkormányzati rendeletek megalkotására felhatalmazott helyi önkormányzatok feladatát és felelősségét¹³¹.

d) *Amikor a központi jogszabályok a helyi jogalkotást érintően elveket fogalmaznak meg* (mint a konkrét esetben a költséghatékony hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosításának elve), „ezen elvek érvényesítésére az önkormányzatok kötelesek. Az önkormányzati rendelet megsemmisítésére azonban csak akkor van lehetőség, ha a rendelet vagy annak valamely rendelkezése nyilvánvalóan és fogalmilag szemben áll a törvényekbe foglalt elvekkel, az önkormányzati szabályozással az elvek nem valósíthatók meg. Abban az esetben viszont, ha az önkormányzati rendeleti szabályozással az a probléma merül fel, hogy az nem szolgálja hatékonyan a törvényi elvek megvalósulását, vagy az elvek más módon is megvalósíthatóak, mint amit az önkormányzat választott, a törvényellenség – pusztán ezen az alapon – nem állapítható meg. Az önkormányzatok szabályozási autonómiájába tartozik – a törvényi kereteken belül – a törvényi célok megvalósítása. Ha közvetlen törvénysértés nem állapítható meg, akkor az önkormányzat által választott mérlegeléssel szemben legfeljebb az önkormányzatnak a választópolgárok felé fennálló politikai felelőssége áll fenn¹³².

A konkrét esetben a Kúria Önkormányzati Tanácsa úgy ítélte meg, hogy önmagában az a tény, amely szerint a hulladékgazdálkodással kapcsolatos rendelet alapján a legkisebb edényméret a 120 literes (s nem a korábbi 50 literes) zárt műanyag edényzet, illetve az, hogy a rendelet szerint a díjkedvezményre csak az egy fős háztartások (s nem az egy- és két fős háztartások) jogosultak, az önkormányzat mérlegelési körébe tartoznak. *Önmagában a vizsgált rendeletbeli szabályokra nem volt mondható, hogy nyilvánvalóan szemben álltak volna a költséghatékony hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosításának elvével¹³³.*

e) A Kúria az Alaptörvény és a Bszi. által lehetővé tett normakontroll során az önkormányzati rendeletek célszerűségi vizsgálatát nem végezheti el. Felhatalmazása arra terjed ki, hogy az önkormányzati rendeletek jogszerűségét, más jogszabályokkal való ellentétét vizsgálja, és az ellentét megállapítása esetén az önkormányzati rendeletet megsemmisítse. Egy ingatlan adás-vételi szerződés kockázatát nem lehet az önkormányzat adóztatási jogára hárítani¹³⁴. A Kúria az Alaptörvény és a Bszi. által lehetővé tett normakontroll során az önkormányzati rendeletek célszerűségi vizsgálatát nem végezheti el. Felhatalmazása arra terjed ki, hogy az önkormányzati rendeletek jogszerűségét, más jogszabályokkal való ellentétét vizsgálja, és az ellentét megállapítása esetén az önkormányzati rendeletet megsemmisítse¹³⁵.

6. A rendelet létezésének megállapítása

¹³⁰ Köf.5.007/2013/4. számú határozat

¹³¹ Köf.5.056/2013/3. számú határozat

¹³² Köf.5.056/2013/3. számú határozat

¹³³ Köf.5.056/2013/3. számú határozat

¹³⁴ Köf.5008/2017/4. számú határozat

¹³⁵ Köf.5003/2017/4., Köf.5002/2017/5.

a) A Kúria gyakran szembesül azzal, hogy nem állapítható meg: a rendeletet megalkotta-e az önkormányzat vagy sem (ennek jelentősége a mulasztási eljárásban jelenik meg). Az érintett önkormányzat esetenként nem nyilatkozik arról, hogy elfogadta volna a hiányolt rendeletet. Gyakran az érintett önkormányzat jogalkotási tevékenysége a világhálón sem követhető. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a KÖM. 5064/2012. számú határozatában megállapította: „*abban az esetben ha sem a kormányhivatal, sem a Kúria nem tudja hitelesen megállapítani, hogy az önkormányzat megalkotta-e az adott tárgyú rendeletet úgy azt (...) úgy kell tekinteni, hogy az önkormányzat nem tett eleget rendeletalkotási kötelezettségének*, ami alapul szolgálhat az MÖTV. 137. § (3) bekezdése és 138. §-a alapján a rendeletpótlási eljárásnak”¹³⁶, figyelemmel a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 9. § d) pontjára is¹³⁷.

b) Az adott rendelet megléte vagy hiánya nem pusztán a jogalkotási mulasztás megállapításakor fontos kérdés. A Kúriának tudnia kell, hogy a vizsgálat időpontjában a rendelet hatályos-e, és a kihirdetésnek megfelelő tartalmát is ismernie kell. Ez néha nem tűnik egyszerű kérdésnek, mert még az njt.hu weboldal sem mondható teljesnek az önkormányzati rendeletek fellelhetőségét tekintve.

c) Konkrét ügyben is okozott gondot a hatályos jog fellelése: az érintett önkormányzat nem tájékoztatta az Önkormányzati Tanácsot arról, hogy megtárgyalta-e a képviselő-testület a rendelet módosítását tartalmazó javaslatot. A Kúria azt is megállapította, hogy az önkormányzat a világhálón sem rendelkezik honlappal, „*így jogalkotási és egyéb tevékenysége semmilyen formában nem követhető a nyilvánosság számára*”¹³⁸.

7. A megsemmisítés időbeli hatálya

A Kúria gyakorlatában is megjelenik az a dilemma, amivel az Alkotmánybíróság is találkozott, nevezetesen a formális jogszerűség és a jogbiztonság esetenkénti ütközésének problematikája¹³⁹. A Kúria az Alkotmánybírósághoz hasonlóan törekszik a megfelelő egyensúly megtalálására. Konkrét ügyben az Önkormányzati Tanács kimondta: „a hatályt, ezen belül az időbeli hatály kezdetét meghatározó rendelkezés a jogszabály fontos, tartalmi szabálya. Ugyanakkor egy több éve hatályban lévő és alkalmazandó jogszabály esetében az időbeli hatály kezdetét meghatározó rendelkezés megsemmisítése – különös tekintettel a jogszabály alapján létrejött jogviszonyokra – a jogbiztonságot megkérdőjelező bírói döntést jelentene. *Ilyen esetben nagyobb érdeke fűződik a kialakult viszonyok stabilitásához mint a formális jogszerűség helyreállításához*”¹⁴⁰.

a) Ex tunc (visszamenőleges hatályú) megsemmisítést alkalmaz az Önkormányzati Tanács közjogi érvénytelenség esetén.

aa) A Kúria szerint „a jogkövetkezmények levonása körében megjegyzést érdemel az a körülmény, hogy a *jogalkotási eljárás szabályainak megsértése főszabály szerint közjogi érvénytelenségre vezet,*

¹³⁶ KÖM. 5064/2012/2. számú határozat; KÖM.5.069/2012/3. számú határozat; KÖM.5.023/2013/6. számú határozat

¹³⁷ KÖM.5.064/2012/3. számú határozat; KÖM.5.025/2013/7. számú határozat

¹³⁸ Köf.5.015/2012/6. számú határozat

¹³⁹ A megsemmisítés időpontja tekintetében vö. pl. Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése, Pécs, 2005, 136-137.o. A megsemmisítésre vonatkozóan az Alkotmánybíróság korábban kialakította saját gyakorlatát, amelyet a Kúria is alkalmaz. E gyakorlat lényege, hogy az önkormányzati rendelet megsemmisítése főszabály szerint ex tunc hatállyal történik, azaz az Alkotmánybíróság, vagy a Kúria határozatának közzétele napján veszti hatályát az önkormányzati rendelet, míg kivételesen, ha a jogbiztonság megköveteli a rendelet megsemmisíthető ex tunc vagy pro futuro hatállyal is.

¹⁴⁰ Köf.5.028/2012/5. számú határozat

azaz – bírői aktus függvényében – ex tunc semmisséget kellene eredményeznie¹⁴¹. Konkrét esetben a Kúria nem látott lehetőséget arra, hogy a HÉSZ-t a továbbiakban – élve a pro futuro megsemmisítés Bszi.-ben szabályozott lehetőségével – hatályban tartsa, még arra a körülményre tekintettel sem, hogy az érintett önkormányzat a közeli jövőben fogadja el új helyi építési szabályzatát.

ab) Közjogi érvénytelenséget eredményez, ha az önkormányzat a rendeletet jogalkotói jogkör hiányában fogadta el. A megsemmisítés főszabályként ilyenkor is ex tunc hatályú¹⁴².

ac) Megjegyzendő azonban, hogy „az eljárási törvénysértések azonban – a szabályozás érdemére is kihatás nélkül – a Kúria Önkormányzati Tanácsának gyakorlatában *nem vezettek minden esetben közjogi érvénytelenségre. Garanciális törvényi szabályokat, alapjog és alanyi jog gyakorlását nem érintő törvénysértés esetén az önkormányzati rendelet, vagy rendelkezésének megsemmisítése – a Kúria megállapításai szerint – a jogbiztonság Alaptörvényben rögzített elvét sértené* (Köf.5028/2012., II.6. pont)”¹⁴³.

b) A jövőbeli (pro futuro) megsemmisítés alkalmazását a jogbiztonság indokolhatja. Konkrét esetben a Kúria rámutatott: Az Áht. 4. § (1) bekezdése értelmében „[a] költségvetési év megegyezik a naptári évvel.” Mivel a 2013-as költségvetési év háromnegyed része eltelt, ezért az Önkormányzati Tanács az *önkormányzati gazdálkodás biztonságát szem előtt tartva* a törvényellenesség jogkövetkezményeit pro futuro, azaz 2013. december 31-ével vonta le¹⁴⁴.

ba) A pro futuro megsemmisítéssel tehát az Önkormányzati Tanács akkor él, ha az azonnali hatályú megsemmisítés joghézagot (vagy más módon jogbizonytalanságot) eredményez. A jövőre nézve történő megsemmisítés így joghatásában hasonlít a törvénysértő mulasztás megállapításához, amennyiben a jövőre nézve történő időpont azért került megállapításra, hogy addig az önkormányzat a törvényeknek megfelelően pótolja jogalkotási kötelezettségét (korrigálja, vagy egészítse ki a szabályozást)¹⁴⁵.

bb) Előfordult olyan eset is, amikor Kúria úgy ítélte meg, hogy a törvénysértő rendelkezés *pro futuro megsemmisítése mellett a határozat kihirdetéstől elrendelt alkalmazási tilalom szolgálja jelen ügyben leginkább a jogbiztonságot*¹⁴⁶. Más esetben, tekintettel a szabályozatlanságban rejlő jogbizonytalanságra, és a jogalkotás időigényére, a Kúria a hatályvesztés időpontját a jövőre nézve határozta meg¹⁴⁷.

bc) Más esetben a megsemmisítés időpontjának meghatározásakor a Kúria Önkormányzati Tanácsa tekintettel volt a jogalkotás időszükségletére, valamint arra, hogy a törvényellenes rendelkezés korábbi megsemmisítése súlyosbíthatná az adóalanyok adóterheit. Jóllehet a rendelet támadott rendelkezése a megalkotására visszamenőlegesen törvénysértő volt, a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi. 56. § (3) bekezdése alapján – nem érintve a létrejött jogviszonyokat – *a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok különös fontos érdekére tekintettel* nem érintette, nem semmisítette meg a rendelet szerinti visszamenőleges hatályú rendelkezést¹⁴⁸.

bd) A Kúria Önkormányzati Tanácsa konkrét ügyben kifejtette, hogy „környezetvédelmi és tulajdoni érdekek összevetése alapján mérlegelhető a parti sáv szélességének főszabálytól eltérő

¹⁴¹ Köf.5.013/2013/7. számú határozat

¹⁴² Pl. Köf.5.030/2013/4. számú határozat; Köf.5.039/2013/4. számú határozat

¹⁴³ Köf.5.003/2014/4. számú határozat

¹⁴⁴ Köf.5.040/2013/4. számú határozat

¹⁴⁵ Köf.5.047/2013/3. számú határozat

¹⁴⁶ Köf.5.017/2013/3. számú határozat

¹⁴⁷ Köf.5.023/2012/9. számú határozat

¹⁴⁸ Köf.5.038/2012/8. számú határozat

meghatározása, azonban az azonnali hatályú megsemmisítés következtében az érintett területeken a parti sáv megszűnne, amely egyoldalú helyzetet eredményezne. *Az azonnali hatályú megsemmisítés ezáltal a jogbiztonságot sértene*¹⁴⁹. Minderre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa a megsemmisítés határidejét pro futuro állapította meg, kellő felkészülési időt hagyva az önkormányzatnak a más jogszabályokhoz igazodó rendeleti szabályok megalkotásához¹⁴⁹.

8. Együttműködési kötelezettség önkormányzat és kormányhivatal között

a) A Kúria utal arra, hogy az önkormányzatok rendeletalkotása az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontján alapul. „Az önkormányzatok az alkotmányos szervek rendszerébe ágyazva, az ott meghatározott korlátok között végezhetik közhatalmi tevékenységüket, így semelyik önkormányzat nem vonhatja ki magát az alkotmányos szervek közötti feladatmegosztás rendjéből. Nemcsak az Alkotmányból következett, hanem az Alaptörvényből is következik az alkotmányos szervek együttműködési kötelezettsége, amelynek értelmében az Alaptörvényben szabályozott szervek alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve és együttműködve gyakorolják. Az önkormányzati rendeletalkotás alkotmányos jelentőségű hatáskör. Ennek keretében a Bszi. és az Mötv. törvényi szinten számos együttműködési formát fogalmaz meg (jegyzőkönyv megküldési kötelezettség, információkérési jog, állásfoglalás előterjesztésének lehetősége stb.) amelyek törvényi szinten töltik meg konkrét tartalommal az együttműködési kötelezettséget”¹⁵⁰.

Gyakran előfordul azonban, hogy az adott önkormányzat nem működik együtt sem a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatallal, sem a jogalkotásának jogszerűségét vizsgáló bírósággal¹⁵¹.

b) Az állami szervek közötti együttműködési kötelezettség a törvényesség biztosításában nem csupán az önkormányzatot terheli. A Kúria rámutatott: *„különösen eljárási jogsértésen alapuló aggályok esetében a törvényességi felügyelet hatékonyságát nagyban növelő tényező lehet az, ha a kormányhivatal az önkormányzati rendelet megalkotását követően haladéktalanul megteszi törvényességi észrevételeit és az önkormányzattal folytatott konzultatív eljárás eredménytelen befejeztével benyújtja indítványát a Kúriához*”. A konkrét ügyben például az érintett önkormányzat 2008. szeptember 25-én fogadta el a vizsgált HÉSZ-t, és bár a kormányhivatal a törvényalkotóra visszavezethető okból – 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, valamint 131/2008. (XI. 3.) AB határozat – 2010. szeptemberében került abba a helyzetbe, hogy törvényességi ellenőrzési hatáskörével éljen, ennek ellenére eljárását csupán 2011. december végén, több mint három évvel a HÉSZ hatályba lépését követően indította meg¹⁵².

c) Az együttműködési kötelezettség a kormányhivatal részéről a felügyeleti eszközök igénybe vételekor *a fokozatosság elvének betartását is megköveteli*. A Kúria rámutatott, hogy a kormányhivatal és az érintett önkormányzat között a törvényességi felügyelet eljárás az Mötv. 134. § (1) bekezdése szerinti „ún. 'konzultációs' szakasszal indul. Ennek keretében a kormányhivatal – jogszabálysértés észlelése esetén – harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni. A határidő eredménytelen elteltével a kormányhivatal mérlegeli a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazását illetve tizenöt napon belül kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. A törvényességi felügyeleti eljárás 'konzultációs' szakaszának jelentősége éppen az érintett önkormányzat Alaptörvényben szabályozott

¹⁴⁹ KÖM.5.069/2012/3. számú határozat

¹⁵⁰ KÖM.5.025/2013/7. számú határozat

¹⁵¹ Pl. KÖM.5.025/2013/7. számú határozat

¹⁵² Köf.5.013/2013/7. számú határozat

jogalkotói jogkörének tiszteletben tartását célozza. Az önkormányzati autonómiába tartozó kérdés, hogy az érintett önkormányzat – megfontolva az állított jogsértést –, azt jogalkotói jogkörében eljárva maga orvosolja, avagy meggyőzze a kormányhivatalt a szabályozása törvényességéről. Az Möt. 132. §-ában intézményesített felügyeleti eljáráshoz társított jogkövetkezmények alkalmazására és ezek között az önkormányzati jogalkotás szempontjából leginkább korlátozó jellegű kúriai normakontroll eljárásra csak abban az esetben kerülhet sor, ha az érintett önkormányzat nem tudott, vagy nem kívánt élni jogalkotói jogának védelmével¹⁵³.

Konkrét esetben az Önkormányzati Tanács kimondta: *a kormányhivatal olyan önkormányzati rendelet miatt fordult a Kúriához – és kérte felülvizsgálatát – amellyel összefüggésben nem adott lehetőséget az érintett önkormányzatnak alapjogai* Möt. 134. §-ában foglaltak szerinti *védelmére. Ennek biányában pedig nem is minősíthette a törvényességi felügyeleti eljárást eredménytelennek*¹⁵⁴.

Az Önkormányzati Tanács kimondta: a „kormányhivatal az Möt.-ben szabályozott feladatát csak a törvény preambulumban megfogalmazott célkitűzéssel összhangban láthatja el, vagyis az Alaptörvényben meghatározott önkormányzati jogok tiszteletben tartása mellett kell őrködni a működés törvényessége felett. Ennek a két célkitűzésnek az összhangját hivatott megteremteni a törvényességi felhívás jogintézménye, melynek a fent idézett jogszabályhelyek értelmében az a funkciója, hogy az önkormányzati jogok tiszteletben tartása mellett a kormányhivatal lehetőséget adjon az érintett önkormányzatnak arra, hogy saját hatáskörében, az önkormányzati autonómiájába való beavatkozás nélkül tudja az esetlegesen jogszabálysértő helyzetet megszüntetni”¹⁵⁵.

d) A kormányhivatalnak ügyelnie kell arra is, hogy a Kúriához címzett indítványában csak olyan problémát kifogásoljon, amit már az önkormányzat irányában is jelzett. Adott esetben a Kúria Önkormányzati Tanácsa azt állapította meg, hogy a kormányhivatal Kúriához benyújtott *indítványában nem terjeszkedett túl azon a törvényességi problémán, amelyet a törvényességi felhívásban az önkormányzatnak jelzett, s amellyel az önkormányzat nem értett egyet.* A határidőn belül benyújtott indítvány így az érdemi elbírálásra alkalmas volt¹⁵⁶.

e) Konkrét ügyben a kormányhivatal törvényességi ellenőrzési hatáskörében eljárva hívta fel az érintett önkormányzatot egyik rendelete törvénysértő rendelkezéseinek módosítására. A felhívás eredménytelenségére tekintettel kezdeményezett eljárást az Alkotmánybíróság előtt. Az érintett önkormányzat a jegyzőkönyv megküldésével tájékoztatta az indítványozót arról, hogy a – törvényességi felhívásnak megfelelően – módosítani kívánja a rendeletet. A kormányhivatal *azonban sem törvényességi ellenőrzési hatáskörében, sem az Möt. szerinti törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva nem tett lépéseket a rendeletmódosítás megalkotása valós körülményeinek feltárása érdekében.* A Kúria kimondta: a kormányhivatalnak úgy a régi, mint az új Ötv. alapján is lettek volna, illetve vannak eszközei annak vizsgálatára, hogy az önkormányzat betartotta-e a rendeletalkotás régi Ötv.-beli és a magára szabott szervezeti és működési szabályzatról szóló 18/2004. (IV. 29.) számú rendeletének szabályait. Az Önkormányzati Tanács a Kúria előtti eljárásban a tényállás megállapításának alapjául szolgáló bizonyítási lehetőségek szűk körre korlátozott volta miatt, és figyelemmel arra a körülményre is, hogy a rendelet – törvényességi felhívásban megjelöltekre tekintettel történő – módosítása közel egy éve kihirdetésre került, a módosítás megalkotását tényként fogadta el. Erre figyelemmel az indítvány okafoyottá válását mondta ki a testület¹⁵⁷.

f) Konkrét ügyben megállapította a Kúria, hogy „a Köm. 5069/2012/3. számú határozatban megállapított mulasztásos törvénysértést az önkormányzat nem szüntette meg igazolt módon. A

¹⁵³ Köf.5.043/2013/2. számú határozat

¹⁵⁴ Köf.5.043/2013/2. számú határozat

¹⁵⁵ Köf.5.043/2013/2. számú határozat

¹⁵⁶ Köf.5085/2012/4.számú határozat

¹⁵⁷ Köf.5.027/2012/15. számú határozat

vonatkozó határidők eredménytelenül teltek el, ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Pest Megyei Kormányhivatal kezdeményezésének helyt adott¹⁵⁸.

g) „Az érintett önkormányzat a törvényességi felhívásban foglaltakra nem tett észrevételt, előzetesen jelzett jogalkotási szándéka ellenére kötelezettségének teljesítéséről nem adott számot. Elmulasztotta azt is, hogy a Kúria által kézbesített felhívásban foglaltaknak eleget téve állást foglaljon a mulasztás megállapítására vonatkozó indítványban foglaltakra. A Kúria a mulasztást úgy értékelte, hogy az érintett önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget¹⁵⁹.”

9. A bírói kezdeményezéssel kapcsolatos elvárások

a) A Bszi. az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás szabályai között határozza meg a bírói kezdeményezést. „A bíró az Alaptörvény 25. § (1) bekezdése értelmében igazságszolgáltatási tevékenységet lát el, amelynek során – az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvénnyel egyezően – ’...csak a törvénynek van alárendelve...’ [Alaptörvény 26. § (1) bekezdés, második fordulat]. Igazságszolgáltatási tevékenységének – az egyedi ügy tényállásának feltárása, az alaptörvényi rendelkezések érvényre juttatása mellett – a jogrend egészével koherens törvény, illetve jogszabály értelmezésével, alkalmazásával tesz eleget. Ez alapozza meg a bíró azon jogát és kötelezettségét, hogy alkotmányellenesség észlelésekor az Alkotmánybírósághoz, illetve 2012. január 1-jétől az önkormányzati rendeletek törvényességének vizsgálata kapcsán a Kúria Önkormányzati Tanácsához forduljon¹⁶⁰.”

A bírói kezdeményezés alapján az Önkormányzati Tanács egyrészt normakontroll eljárást folytat: megvizsgálja a vizsgálni és megsemmisíteni kért önkormányzati rendelet törvényességét, másrészt pedig – ha a kezdeményezés sikeres – a törvénytörtő önkormányzati rendelet alkalmazási tilalmát rendeli el a bírói kezdeményezés alapjául szolgáló folyamatos ügyben. A Bszi. 56. § (5) bekezdése szerint azonban általános alkalmazási tilalmat is el kell rendelni, azaz nemcsak az adott bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, hanem valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben sem lehet az Ör. törvényellenesnek ítélt rendelkezését alkalmazni. A határozat Magyar Közlönyben való közzététele teszi lehetővé, hogy ne csak a kezdeményező bíró, hanem valamennyi bíró értesülhessen a törvénytörtő önkormányzati rendeleti rendelkezés általános alkalmazási tilalmáról¹⁶¹.

Egyes esetekben a normakontroll és az alkalmazási tilalom elrendelése kettéválhat. Ha az absztrakt normakontrollt a Kúria elvégezi, a „Bszi. 56. § (4) bekezdésének az a szabálya irányadó, amely szerint a megsemmisítés nem érinti a hatályvesztést megelőzően létrejött jogviszonyokat, valamint a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Ugyanakkor ezen szabály alól kivételt teremt a Bszi. 56. § (5) bekezdésébe foglalt bírói kezdeményezés”. Ilyen esetben az alkalmazási tilalom elrendelésére van lehetőség¹⁶².

b) A Bszi. 48. § (3) bekezdés szerint ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – kezdeményezi az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben¹⁶³.

c) A bírói indítvány formai és tartalmi kellékeit a Bszi. 48. § (4) bekezdése tartalmazza. A 48. § (4) bekezdés d) pontja szerint az indítványnak *tartalmaznia kell* „annak okát, *hogy a bíró az adott*

¹⁵⁸ Köm.5.025/2013/7. számú határozat

¹⁵⁹ Köm.5.006/2014/3. számú határozat; Köm.5.007/2014/3. számú határozat; Köm.5009/2014/3. számú határozat; Köm.5011/2014/3. számú határozat; Köm.5.013/2014/3. számú határozat

¹⁶⁰ Köf.5.083/2012/4. számú határozat

¹⁶¹ Köf.5.075/2013/4. számú határozat

¹⁶² Köf.5.075/2013/4. számú határozat

¹⁶³ Köf.5.049/2012/6. számú határozat

rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek”. A kellékhányos bírói kezdeményezés az Önkormányzati Tanács előtti eljárást gátló körülmény, amely – érdemi elbírálás nélkül – a kezdeményezés elutasítására [Bsz. 51. § (1) bekezdés c) pont], illetve az eljárás megszüntetésére vezet [Bsz. 51. § (2) bekezdés b) pont]¹⁶⁴. A Kúria e megjegyzésének oka, hogy *egyes esetekben a bíró nem indokolta, miért tartja törvényellenesnek a támadott rendeletet, hanem egyszerűen továbbította a perben elhangzott érvelést*. A Kúria abból indult ki, hogy az Önkormányzati Tanács normakontroll tevékenységet végez, így a perben alkalmazandó jogszabály alkalmazhatóságáról dönt. „A bíró az Alaptörvény 26. § (1) bekezdése szerint az alkotmányos/törvényes jogszabályoknak alárendelten folytatja ítélező tevékenységét. Az Alaptörvény ezen rendelkezése azt a kötelezettséget is jelenti, hogy a bíró a perbe vitt jogokról a jogrendszerbe illeszkedő – az alaptörvénynek megfelelő – jogszabályok/önkormányzati rendeletek alapján dönthet csupán. *A bíró kötelezettsége az, hogy az alkalmazandó jogszabály perbeli alkalmazhatóságáról – kétség esetén – meggyőződjön*. Ezért a bírói kezdeményezés intézményének alkalmazása a bírói meggyőződés függvénye. *Következésképpen az nem a peres fél jogérvényesítésének, hanem a bírónak az eljárásjogi eszköze*¹⁶⁵ (szemben a francia, illetve a belga jogi szabályozással). Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének megállapítása – az alkotmánybírói eljárás és az Európai Unió Bírósága előtt kezdeményezhető eljárás mellett és azokkal egyezően kezelt – 2012. január 1. napjától újabb felfüggesztési ok a Pp. 155/C. § (3) bekezdése értelmében. A Pp. szerint a peres fél indítványáról a bíró köteles dönten. Ugyanakkor sem az indítványnak helyt adó, sem az azt elutasító végzés ellen nincs helye önálló fellebbezésnek [Pp. 155/C. § (3) bekezdés]. A jogintézmény alkalmazásához rendelt eljárási szabályok is azt tükrözik tehát, hogy az alkalmazandó jogszabály törvényességével kapcsolatos aggály tisztázása a jogvitát eldöntő bíró ’szuverenitása’ körébe tartozik, azaz a bíró egyedi ügy eldöntésében megnyilvánuló függetlenségének a része¹⁶⁶. A Kúria szerint tehát a bírói kezdeményezés jogintézményének tartalmi és rendszertani értelmezéséből az következik, hogy *az a bírói indítvány, amely nem az eljáró bíró meggyőződését, hanem a fél kérését tükrözi, nem felel meg a bírói indítvánnyal szemben, a Bsz. -ben rögzített formai és tartalmi elvárásoknak*. A Bsz. 48. § (4) bekezdés d) pontja szerint ugyanis *a végzésből ki kell derülnie annak, hogy „a bíró az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek*¹⁶⁷.

d) Konkrét esetben előfordult, hogy „a bírói indítvány az Önkormányzati Tanács által *vizsgálandó önkormányzati rendeletet nem jelölte meg, továbbá indokolást egyáltalán nem tartalmazott*”¹⁶⁸. A bírói indítvány indokolást egyáltalán nem, pusztán annyit tartalmazott, hogy alperesek kérelmére kezdeményezi a Kúria eljárását önkormányzati rendelet felülvizsgálata iránt. Nem jelölte meg azonban, hogy mely önkormányzati rendelet felülvizsgálatát indítványozza, és nem adta elő azt sem, hogy a rendelet álláspontja szerint mely jogszabállyal és milyen okból ellentétes. Ebből következően nem felelt meg a Bsz. 48. § (4) bekezdésében rögzített formai és tartalmi elvárásoknak¹⁶⁹. Az Önkormányzati Tanács rámutatott, hogy bár eljárása során a Bsz. 46. §-a szerint nincs helye a Pp. alapján hiánypótlásnak, ugyanakkor az eljárást megszüntető jelen végzés nem teremt „res iudicata”-t. Ezért a bíró újból előterjeszthet a Bsz. 48. § (4) bekezdésnek megfelelő indítványt az adott ügyben.

10. Az indítvány benyújtási határideje

A Kúria szerint a törvényességi felügyelet számára megnyitott területeken és *időben* az indítványozó maga dönt abban, hogy mely kérdéseket vonja vizsgálata körébe és a

¹⁶⁴ Köf.5.003/2013/4. számú határozat

¹⁶⁵ Vö. még: Köf.5.002/2014/4. számú határozat

¹⁶⁶ Köf.5.003/2013/4. számú határozat; Köf.5.002/2014/4. számú határozat.

¹⁶⁷ Köf.5.003/2013/4. számú határozat. Hasonlóan: Köf.5.068/2013/4. számú határozat

¹⁶⁸ Köf.5.002/2014/4. számú határozat

¹⁶⁹ Köf.5.002/2014/4. számú határozat

törvénytértek mely köréhez milyen jogkövetkezményeket érvényesít¹⁷⁰. (Ehhez társul, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa sem tulajdonít jelentőséget annak a törvényességi felhívásnak, amelyhez az indítványozó nem kíván jogkövetkezményt fűzni).

Az Mötv. 136.§ (2) bekezdése értelmében a kormányhivatal a *helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. Eszerint az indítványozó rendelkezésére álló 15 napos határidő az érintett önkormányzat válaszában átvételét követő naptól, avagy az indítványozó által meghatározott válaszadási határidő lejáratát követő naptól számít*¹⁷¹. A gyakorlat azt mutatja, hogy az indítványozásra nyitva álló 15 napos határidőt esetenként egyes kormányhivatalok túllépik¹⁷².

a) Rámutatott a Kúria arra, hogy az Mötv. 136. § (2) bekezdése a határidő számításának két egymástól független, ezért együttesen nem alkalmazható megoldását rögzíti: amennyiben az indítványozó által megadott határidő eredménytelenül telik el, „*úgy a norma-felülvizsgálati határidő a lejáratot követő naptól, ellenkező esetben a helyi önkormányzat válaszában kézbesítését követő naptól számít. A helyi önkormányzat normaalkotási autonómiáját védi az a szabály, amely a végrehajtó hatalom által gyakorolt törvényességi felügyeleti jogkör határidőhöz – és a végrehajtó hatalom aktusát közigazgatási bírói kontrollhoz – köti. Ezért a konkrét esetben az eljárás megindítására nyitva álló határidő az indítványozó számára nem hosszabbodik meg azszal, hogy az érintett önkormányzat határidőn túl választ a törvényességi felülvizsgálatban foglaltakra*”¹⁷³.

Konkrét esetben a 15 nap július 13-án telt el, mivel azonban július 13-a munkaszüneti napra esett, valamint figyelemmel arra, hogy a Kúria a korábbiakban az indítványozási határidőt eljárási jellegű határidőnek minősítette, ezért az indítványnak legkésőbb 15-én, hétfői napon meg kellett volna érkeznie a Kúriára. Az indítvány 2013. július 16-án, *elkésetten érkezett*¹⁷⁴. Figyelemmel arra, hogy a Bszi. 51. § (1) bekezdés b) pontja értelmében „[a]z önkormányzati tanács az indítvány beérkezésétől számított 15 napon belül érdemi vizsgálat nélkül elutasítja az indítványt, ha (...) azt a fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzatokról szóló törvényben előírt határidőn túl nyújtja be”, valamint arra, hogy a (2) bekezdés értelmében „[a]z önkormányzati tanács az eljárást megszünteti, ha (...) az (1) bekezdés alapján az indítványt érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítani”, a Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt *elkésettnak minősítette, ezért az előtte folyamatban lévő normakontroll eljárást megszüntette*¹⁷⁵.

b) *Bizonyos esetekben mégis előfordulhat olyan eset, hogy a tizenöt napon túl érkezett indítványt a Kúria határidőben érkezett beadványnak fogad el*¹⁷⁶. „Ennek oka, hogy az Mötv. 136. § (2) bekezdése nem tisztázza a kormányhivatal számára megállapított, a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtti eljárás megindítására nyitva álló határidő eljárási avagy anyagi jogi jellegét”.

A Kúria szerint a Bszi. 46. §-a nem általában teszi az Önkormányzati Tanács normakontroll eljárásának háttérjogszabályává a Pp. rendelkezéseit, hanem megjelöli azokat az eljárási jogintézményeket, amelyeket a közigazgatási nemperes eljárások e speciális fajtája esetében figyelembe kell venni. „A Pp.-ben szabályozott eljárás megindítására és egyéb eljárási cselekményekre vonatkozó határidők jogi jellegét a Legfelsőbb Bíróság 4/2003. Polgári Jogegységi Határozatában (a továbbiakban: PJE) értelmezte és az azzal egyező tartalommal

¹⁷⁰ Köf.5.048/2013/6. számú határozat

¹⁷¹ Köf.5.048/2013/6. számú határozat

¹⁷² Vö. például: Köf.5.026/2013/2. számú határozat; Köf.5.062/2013/6. számú határozat; Köf.5.071/2013/2. számú határozat

¹⁷³ Köf.5.048/2013/6. számú határozat; Köf.5.055/2013/9. számú határozat; Köf.5.062/2013/6. számú határozat; Köf.5.063/2013/4. számú határozat; Köf.5.071/2013/2. számú határozat

¹⁷⁴ Köf.5.048/2013/6. számú határozat

¹⁷⁵ Ugyanez történt a Köf.5.063/2013/4. számú határozatban.

¹⁷⁶ Pl. Köm.5.006/2014/3. számú határozat

meghozott 2309/2011. számú polgári elvi határozatában (a továbbiakban: PEH) megerősítette. Úgy ítélte meg, hogy – eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában – a bírósági eljárás megindítására vonatkozó határidő az anyagi joghoz tartozik, ezért annak jogi jellege is anyagi jogi. Ehhez képest a határidőt az igényérvényesítés megindításának esetében anyagi jogi jellegűnek minősítette, amelyet akkor ítelt teljesítettnek, amennyiben arra a határidő utolsó napjáig sor kerül.”

A Kúria az Alaptörvényben rögzített és eljárási szabályait tekintve a Pp.-re visszautaló, de a Bszi.-ben rendezett normakontroll hatáskörére speciális közigazgatási nemperes eljárásként tekint¹⁷⁷.

„Figyelemmel tehát arra, hogy az Mötv., a Pp. és a Bszi. eltérő szabályt nem tartalmaz, ezért a Kúria – alkalmazva a PJE-ben foglalt értelmezést – az előtte megindítandó normakontroll eljárásra az Mötv. 136. § (2) bekezdésében megállapított határidőt anyagi jogi jellegűnek minősítette. A kormányhivatalnak számolnia kell tehát azzal, hogy az indítványa akkor minősül határidőben érkezettnek, amennyiben az a tizenötödik napon megérkezik a Kúriára”¹⁷⁸.

A Bszi. 46. §-a folytán alkalmazandó Pp. 103. § (4) bekezdése értelmében „[h]a a határidő utolsó napja munkaszüneti napra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le”¹⁷⁹.

c) Figyelemmel az eljárás megindítására nyitva álló határidő anyagi jogi jellegére, azaz arra, hogy a határidő megtartása szempontjából a Kúriára való beérkezés napja számít, a határidő elmulasztása miatt igazolási kérelem nem terjeszthető elő¹⁸⁰.

d) Fontos azonban megjegyezni, hogy a kormányhivatal – amennyiben elkészt – ismételten kibocsáthat törvényességi felhívást és az alapján kezdeményezéssel élhet¹⁸¹.

11. Az indítvány továbbélése a tartalmilag azonos, de új előírás vonatkozásában

Előfordulhat olyan eset, amikor az indítvány benyújtását követően a támadott rendelet helyébe új jogszabály lép¹⁸². Ilyen esetben kérdés, mi történik az indítvánnyal. A Kúria gyakorlata az, hogy az indítványt „– amennyiben az indítványozó a törvényességi vizsgálat iránti kérelmét fenntartja – hatályos indítványnak tekinti a régi helyébe lépő új önkormányzati rendelet tekintetében is, amennyiben az új szabályozás szövege a régivel azonos, vagy ha tartalmában megfelel az indítványozó által eredetileg vizsgálni kért önkormányzati rendelkezésekkel”¹⁸³.

12. Az indítvány érvelésrendszere teljességének vizsgálata

A Kúria eljárási szempontból követi az Alkotmánybíróság gyakorlatát, mely szerint, ha valamely alkotmányi (alaptörvényi)szabály alapján megállapítható a vizsgált előírás alaptörvény-ellenessége, akkor az indítvány többi érve alapján nem végzi el az alkotmányossági vizsgálatot. Konkrét ügyben a Kúria kimondta, hogy „mivel a Kúria Önkormányzati Tanácsa a törvénysértést a Kkt. alapján valamennyi rendelkezés tekintetében megállapította, ezért a további jogszabályok tekintetében a normakontroll eljárást lefolytatni nem volt indokolt”¹⁸⁴.

13. Bizonyítási eszközök és a képviselőlet kérdése az eljárásban

a) A Kúria Önkormányzati Tanácsa előtti eljárás lényege – a hatályos szabályok alapján – nem ténykérdés, azaz a bizonyítás, nem a tényállás megállapítása és ahhoz kapcsolódó jogértelmezés,

¹⁷⁷ Elsőként: Köf.5036/2012/6. számú határozat

¹⁷⁸ Pl. Köm.5.006/2014/3. számú határozat

¹⁷⁹ Köm.5004/2014/3. számú határozat; Köm.5005/2014/3. számú határozat; Köm.5006/2014/3. számú határozat

¹⁸⁰ Köm.5.004/2014/3. számú határozat; Köm.5.005/2014/3. számú határozat

¹⁸¹ Vö. a II./1. pontban foglaltakkal.

¹⁸² Természetesen, ha magasabb szintű jogszabály rendezi a kérdést, akkor új indítványra jár csak el a Kúria.

¹⁸³ Köf.5.051/2012/6. számú határozat; Köf.5.074/2012/6. számú határozat

¹⁸⁴ Köf.5.057/2013/8. számú határozat

hanem norma normával való összevetése és ennek kapcsán jogértelmezés¹⁸⁵. Ebből adódóan az Önkormányzati Tanács több alkalommal valószínűleg fogadta el az indítványban foglaltakat, ha az önkormányzat – bár erre lehetősége nyílt – álláspontját nem fejtette ki. „Az ügy irataiból, illetve az indítványban foglaltakból – s mivel az érintett önkormányzat ezzel kapcsolatos álláspontját nem fejtette ki, azaz nem cáfolta” – az következett, hogy „Sajóörös Községben található szennyvízbekötéssel nem rendelkező ingatlanok”¹⁸⁶, illetve, hogy „Novajdrány Községben található szennyvízbekötéssel nem rendelkező ingatlanok”¹⁸⁷.

b) A Kúria kimondta, hogy a Bszi. 46. §-a „nem általában, hanem csak meghatározott kérdésekben teszi a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) szabályait az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nempere eljárás háttérjogszabályává. A Pp. X. fejezetének bizonyítási eszközökre vonatkozó rendelkezései a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtt folyó norma-felülvizsgálati eljárásában nem alkalmazhatóak”. Ezért a Kúria nem értékelte bizonyítékként az érintett önkormányzat polgármestere útján megküldött hanganyagot¹⁸⁸.

c) A jogi képviselő a Bszi. 48. § (2) bekezdése értelmében a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtti eljárásban – főszabályként¹⁸⁹ – kötelező. A törvény szerint az eljárással érintett önkormányzat nevében – ügyvéd hiányában – a szakvizsgálóval rendelkező jegyző, illetve alkalmazott járhat el. Ez nem helyettesíthető például a polgármester útján tett jognyilatkozattal, mivel az ebben az eljárásban joghatás kiváltására nem alkalmas¹⁹⁰, ezért az Önkormányzati Tanács a konkrét ügyben a joghatás kiváltására alkalmatlan nyilatkozatot az indítvány elbírálásakor figyelmen kívül hagyta¹⁹¹. A Bszi. rendelkezései szerint ugyanis a polgármester a Kúria előtti normakontroll eljárásban az önkormányzatot nem képviselheti¹⁹². Más esetben sem felelt meg a polgármester tájékoztatása a Bszi. 48. § (2) bekezdésének, mivel az Önkormányzati Tanács előtti eljárásban a jogi képviselő – az ott meghatározottak szerint – kötelező¹⁹³.

14. Az eljárás költségeinek viselése

A Kúria kimondta, hogy „az Önkormányzati Tanács normakontroll eljárása sui generis jellegű, mert annak lényege közhatalommal rendelkező szervek jogalkotási feladatai törvényességének megítélése. A Bszi. IV. Fejezet 15. pontja önálló eljárási szabályokat alkotott erre az eljárásra, amelyből az állapítható meg, hogy az eljárás illetékmentes az Indítványozó számára, és az eljárás során felmerült költségek előlegezésére és megfizetésére az Indítványozó és az érintett Önkormányzat nem kötelezhető. Ugyanakkor a Bszi. 46. §-a nem teszi általában háttér jogszabállyá a Pp. rendelkezéseit, hanem – a normakontroll eljárás sajátosságaira tekintettel – azt a törvényszerkesztési megoldást választotta, hogy kifejezetten megjelöli a Pp. normakontroll eljárásban alkalmazható rendelkezéseit. Ezek között – a 47. §-on felül – a költségviseléssel kapcsolatos egyéb Pp.-beli szabályok – mint például a pernyertesség-pervesztesség arányában megállapított költségviselési főszabály – nem szerepelnek. Emiatt az Önkormányzati Tanácsnak nincs hatásköre arra, hogy a költségviselésről döntést hozzon, következésképpen a Kúria előtt folyamatban lévő

¹⁸⁵ Köf.5.006/2013/3. számú határozat

¹⁸⁶ Köm.5008/2014/3. számú határozat

¹⁸⁷ Köm.5010/2014/3. számú határozat. Hasonlóan még Köm.5012/2014/3. számú határozat; Köm.5014/2014/3. számú határozat

¹⁸⁸ Köf.5.027/2012/15. számú határozat

¹⁸⁹ Kivétel a Bszi. 48. § (2a) bekezdése, mely szerint „Az alapvető jogok biztosa személyesen vagy az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának jogi szakvizsgálóval rendelkező képviselője útján járhat el”.

¹⁹⁰ Köf.5.015/2012/6. számú határozat; Köf.5.057/2013/8. számú határozat

¹⁹¹ Pl. Köm.5.023/2013/6. számú határozat; Köf.5057/2013/8. számú határozat, Köm. 5.060/2013/5. számú határozat

¹⁹² Köm.5.023/2013/6. számú határozat

¹⁹³ Köm.5.060/2013/5. számú határozat

*normakontroll eljárásokban az Indítványozó és az érintett Önkormányzat – a normakontroll eljárás sajátosságaira és a Bszi. szabályaira tekintettel – viselik a kötelező jogi képviselettel kapcsolatban felmerülő költségeiket*¹⁹⁴.

Utalni kell rá, hogy a Kúria gyakorlata nyomán a 2012. évi CCXI törvény 76. § (3) bekezdésével módosította a Bszi. 47. §-át *teljes költségmentességre*.

III. Tartalmi kérdések a Kúria előtt

A) Jogalkotási kérdések

1. A vizsgálati alap – a jogforrási hierarchia és egyes kivételek

a) Az Alkotmánybíróság – és a Kúria – normakontroll eljárása a jogszabályi hierarchiára tekintettel épül fel. Ez azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintűvel, mivel az alkotmányellenességet (alaptörvény-ellenességet vagy törvényellenességet) eredményezne. Amennyiben tehát valamely jogszabály nálánál magasabb szintűvel ütközik, az alkotmányellenes, így azt az Alkotmánybíróság (Kúria) megsemmisíti. Bár az Alkotmánybíróság a jogrendszer, illetőleg a jogszabályok összefüggésének alkotmányosságát – a rá vonatkozó hatásköri szabályok szerint – nem vizsgálja,¹⁹⁵ a jogforrási hierarchia kérdése alkotmányossági kérdés. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a magasabb jogszabály későbbi rendelkezése – külön módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezés nélkül is – a korábbi jogszabály módosítását jelenti. A Kúria szerint „jogszabálysértő az az önkormányzati rendelet, amely más jogszabálynak az adott tárgykörre vonatkozó tiltó szabálya ellenére e tárgykörben szabályoz, vagy hatályban tart ilyen szabályozást”¹⁹⁶.

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

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

bb) Másik problematikus része az elképzelésnek az lehet, hogy mi történjen abban az esetben, amikor a jogforrási hierarchia szerint az önkormányzati rendelet ugyan ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal, ám ez az ominózus jogszabály egy nálánál is magasabb szintűvel ütközik, mellyel a támadott önkormányzati rendelet teljesen összhangban van. Ebben az esetben nyilván indokolatlan lenne az önkormányzati rendeletet megsemmisíteni a hierarchia sérelmére való hivatkozással. A jogforrási hierarchia figyelembe vétele itt tehát más szinten érvényesül, s nem csak a két, eredetileg a vizsgálatba vont jogszabály viszonyában történik a vizsgálat.

¹⁹⁴ Köf.5.036/2012/6. számú határozat

¹⁹⁵ 988/B/1993. AB határozat. ABH 1999, 473, 474.

¹⁹⁶ Köf.5.073/2013/4. számú határozat

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

bc) Formailag jogforrási hierarchia sérelmével jár, ám mégsem eredményez alkotmányellenességet az a jelenség, ha az önkormányzat rendelete valamely központi jogszabály által rendezett és bizonyos feltételek mellett lehetővé tett tevékenységgel szemben körülhatárolt területi kiterjedtséggel megszorító feltételeket állapít meg, anélkül, hogy a magasabb szintű jogszabály lehetőséget biztosító rendelkezéseinek érvényesülését általános jelleggel megakadályozná¹⁹⁷. Az Alkotmánybíróság a 17/1998. (V. 13.) AB határozatában kimondta, hogy az adott ügyben alkotmányossági vizsgálat alatt álló önkormányzati rendelet nem az adott település egész területén rendelte megszorítólag alkalmazni a vizsgálat szempontjából szóba hozott törvény előírásait, hanem csak a képviselő-testület által szükségesnek ítélt közterületek mentén, s emiatt nem volt alkotmányellenes a szabályozás¹⁹⁸.

Az Alkotmánybíróság 1991 óta következetes gyakorlata szerint ugyanis, ha valamely magatartást az országos szintű jogszabályok kifejezetten megengednek, akkor azt a képviselő-testület nem tilthatja meg az egész illetékességi területére kiterjedő érvénnyel. Annak azonban nincs akadálya, hogy az önkormányzati rendelet a város vagy község egyes övezeteire (földrajzilag pontosan meghatározott részeire, egyes utcáira, meghatározott objektumok körzetére) vonatkozó tilalmat vagy korlátozást állapítson meg. Ugyanúgy az sem alkotmányellenes, ha az önkormányzati rendelet a helyi lakosság érdekében, ugyancsak egyes övezetekre kiterjedő érvénnyel, szigorúbb korlátozást vagy tilalmat állapít meg, mint azt az országos hatályú jogszabály általános érvénnyel tette¹⁹⁹.

c) A Kúria Önkormányzati Tanácsa rámutatott, hogy „*ha valamely fogalmat magasabb jogszabály meghatároz, akkor az adott szabályozási koncepciót érintően a helyi önkormányzat nem alkothat attól eltérő (szűkebb, vagy tágabb) fogalmat*, mert ezzel a szabályozása szembekerül a más jogszabályéval, a jogszabállyal érintettek körében a jogalkalmazás során jogbizonytalanságot okoz”²⁰⁰.

2. Az önkormányzati döntések lehetséges típusai

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

„Az előterjesztés érdemében hozott döntés formája:

...

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

A Kúria megállapította, hogy a rendelet a „tájékoztatót” egyértelműen a döntési formák közé sorolta, azaz a „tájékoztató” – törvényi szabályokkal ellentétben – egy új döntési formáról rendelkezett, amely nem illeszkedett az önkormányzatok döntéshozatali mechanizmusába, illetve a törvényességi felügyeleti, valamint a döntések elleni jogorvoslati rendszerbe sem²⁰¹. Az

¹⁹⁷ 63/1991. (XI. 30.) AB határozat. ABH 1991, 406, 407.

¹⁹⁸ ABH 1998, 155, 157.

¹⁹⁹ Az ezzel kapcsolatos gyakorlatra vonatkozó példákkal összefüggésben vö. 2219/H/1991. AB határozat. ABH 1992, 715, 716-718., valamint 958/H/1993. AB határozat. ABH 1994, 781, 784.

²⁰⁰ Köf.5.073/2013/4. számú határozat

²⁰¹ Köf.5.055/2012/8. számú határozat

Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése, valamint az Mötv. 132. § (3) bekezdése (a kormányhivatal törvényességi ellenőrzési hatásköre kapcsán) csak a rendeletet és a határozatot nevesítik az önkormányzati döntések között²⁰².

A Kúria igen fontos megállapítást tett, amikor kimondta, hogy „az önkormányzat döntéshozatali eljárásának meghatározása – s ezzel kapcsolatban fennálló önkormányzati autonómia – a demokratikus döntéshozatali mechanizmus jogszabályi (önkormányzati rendeletben történő) rögzítését jelenti, és *nem új döntési formát*. Az önkormányzati rendelet és határozat formájú döntés (s e két forma alaptörvényi és törvényi meghatározottsága) *garanciális jelentőségű a törvényességi felügyelet és az egyéni jogvédelem szempontjából egyaránt*”²⁰³, mivel az Mötv. a „rendelet” alkotmányossági és törvényességi kontrolljáról, valamint a „határozat” törvényszék előtti vizsgálatának kezdeményezéséről szól. A Kúria megállapította, hogy a döntési formák meghatározóak azok felülvizsgálhatóságát illetően is, ebből pedig az következik, hogy „a döntési formák meghatározása semmiképpen nem tekinthető törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyoknak, erre az önkormányzat ún. eredeti rendeletalkotói jogköre nem terjed (nem terjedhet) ki”²⁰⁴. Korábban is jelezte ezt már a Kúria: „az Ötv. a képviselő-testület működésének szabályozása körében a testületi döntések két fajtáját, a rendeletet és a határozatot nevesíti”²⁰⁵.

3. A helyi jogalkotás törvényhez kötöttsége; végrehajtási rendeletek felhatalmazáshoz kötöttsége

a) Az önkormányzat az Alaptörvény értelmében „jogalkotói jogkörrel felruházott alkotmányos szerv”²⁰⁶. Az önkormányzat – az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján „feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve *törvényben kapott felhatalmazás alapján* önkormányzati rendeletet alkot.” Alaptörvényi szabály tehát a Kúria szerint is, hogy az önkormányzat eredeti jogalkotó hatáskörében (törvény által nem szabályozott feladatkörébe tartozó helyi társadalmi viszonyok rendezésére) és törvény felhatalmazása alapján alkothat rendeletet²⁰⁷. „Az Alaptörvény a rendeletalkotást önkormányzati jogként és egyben kötelezettségként tételezi. Jog akkor, amikor a helyi önkormányzat feladatkörében eljárva, törvény által nem szabályozott, avagy törvényi felhatalmazás adta keretek között helyi közügyek szabályozása válik szükségessé a helyi közösség érdekében. Viszont végrehajtó jelleggel kötelezettség, amikor a törvény azt a helyi közösség érdekében ekként írja elő. A jogalkotási kötelezettség a vétkességre és felróhatóságra tekintet nélkül teljesítendő”²⁰⁸.

Az önkormányzatok anyagi jogforrásként eredeti és származékos jellegű normákat alkotnak. Az önkormányzat képviselő-testülete rendeletben szabályozhat olyan helyi közügyeket, amelyeket törvény – magasabb szintű jogszabály – nem rendez, illetve olyan kérdéseket, amelyek esetében a rendelet megalkotására magasabb szintű jogszabályban felhatalmazást kapott. Az *Alkotmánybíróság a helyi közügyek intézése körében alkotmányos alapot teremtett arra is, hogy az önkormányzat az országos szintű jogszabály által szabályozott kérdésben, azszal nem ellentétes tartalommal, kiegészítő jelleggel rendeleti szabályt alkosson* [36/2002. (VII. 19.) AB határozat]. Rámutat a Kúria Önkormányzati Tanácsa arra, hogy *önmagában a felhatalmazás hiánya magasabb szintű jogszabály kifejezett tilalmazása nélkül nem teszi törvénysértővé az önkormányzati rendelet megalkotását, az önkormányzati jogalkotó azonban egyik esetben sem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal*²⁰⁹. A Kúria által összegzett alkotmánybírósági gyakorlat

²⁰² Vö. pl. Szabó Lajos: A második önkormányzati törvény új vonásai. Új Magyar Közigazgatás 2012/4. 36. o.

²⁰³ Köf.5.055/2012/8. számú határozat

²⁰⁴ Köf.5.055/2012/8. számú határozat

²⁰⁵ Köf.5.036/2012/6. számú határozat

²⁰⁶ Köf.5.043/2013/2. számú határozat

²⁰⁷ Köf.5.074/2012/6. számú határozat. Utóbbi esetben a normát végrehajtó cézzal fogadja el a képviselő-testület.

Köf.5.019/2013/8. számú határozat

²⁰⁸ Köm.5.074/2013/4. számú határozat

²⁰⁹ Köf.5.007/2012/6. számú határozat

szerint²¹⁰ a helyi közhatalom gyakorlásába beletartozik az is, hogy a helyi önkormányzat olyan társadalmi viszonyokat szabályozzon a lakosság érdekei védelmében, amelyeket magasabb szintű jogszabály még nem szabályozott [23/2000. (VI. 28.) AB határozat, 9/2006. (II.22.) AB határozat]. Helyi közügy szabályozása során az önkormányzat arra is jogosult, hogy külön törvényi felhatalmazás hiányában, országos érvényű jogszabály által szabályozott társadalmi viszonyt a magasabb szintű jogszabállyal nem ellentétesen, azt kiegészítő jelleggel szabályozzon [17/1998. (V. 13.) AB határozat].

Az önkormányzati normának illeszkednie kell a jogrendbe²¹¹, különösen illeszkednie kell ahhoz a normához, amelyre a végrehajtó jellegű norma visszavezeti önmagát²¹². A felhatalmazás alapján hozott önkormányzati rendeleti rendelkezés sem lehet ellentétes ugyanis sem a felhatalmazó, sem más törvénnyel²¹³. A Jat. 5. § (4) bekezdése szerint a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles is megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik (ennek elmaradása jogalkotási mulasztást eredményez; erről részletesen a III/7. pontban lesz szó). Így például a Köm.5.004/2014/3. számú határozat és a Köm.5.005/2014/3. számú határozat is kimondta, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos felhatalmazás alapján – a felhatalmazás keretei között – az önkormányzat köteles rendeletet alkotni²¹⁴. Más döntésében²¹⁵ az Önkormányzati Tanács kimondta: a jogalkotási felhatalmazás adott esetben kettős sajátossággal is bírhat: mivel a felhatalmazásból kifejezetten más nem következik [Jat. 5. § (4) bekezdése], ezért az érintett önkormányzatnak a felhatalmazás alapján jogalkotási kötelezettsége áll fenn, ugyanakkor a felhatalmazó törvény ominózus rendelkezése utaló szabály volt, mely szerint az érintett önkormányzat jogalkotási kötelezettsége – e kötelezettség terjedelme – korlátozott, mert teljesítésekor figyelemmel kell lennie egy miniszteri rendeletben foglalt előírásrendszerre (az adott ügyben konkrétan a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díjait, díjalkalmazási feltételeket megállapító, valamint a díjmegfizetés rendje körében megalkotott rendeletében foglaltakra).

b) A végrehajtási rendeletek felhatalmazás alapján keletkeznek, így érdekes kérdés, hogy a felhatalmazó szabály hatályon kívül helyezése érinti-e az az alapján megalkotott előírás érvényességét. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint főszabályként nem; viszont, ha a felhatalmazó szabály hatályon kívül helyezésére azért került sor, mert alaptörvény-ellenes volt, akkor az az alapján létrejött önkormányzati rendeleti szabályok is alaptörvény-ellenességben szenvednek. Ekkor indokolt a hatályon kívül helyezésük, ellenkező esetben – megfelelő indítványra – a Kúria vagy az Alkotmánybíróság semmisítheti meg őket.

ba) A felhatalmazás jogszabályi alapjának megszűnésével összefüggésben – konkrét ügyben – a Kúria azzal szembesült, hogy az érintett önkormányzat, amikor 2012. év végén megalkotta rendeletét, ezt annak tudatában tette, hogy 2013. január 1-jétől ebben a tárgyban a rendeletalkotási hatásköre úgy szűnik meg, hogy más – a miniszter kap – erre felhatalmazást. Az Önkormányzati Tanács kimondta: a Jat. rendelkezéseiből következően „a felhatalmazás jogosultjának változása esetén lehetőség van olyan jogalkotásra, amelynek értelmében a régi felhatalmazás alapján született jogszabály addig marad hatályban, amíg a felhatalmazás új jogosultja meg nem alkotja az adott tárgyban a rendeletet”²¹⁶. Ez azonban lehetőség, azaz a helyi

²¹⁰ Köf.5.046/2013/7. számú határozat

²¹¹ Köf.5.044/2013/12. számú határozat

²¹² Köf.5.019/2013/8. számú határozat; Köf.5.057/2013/8. számú határozat

²¹³ Köf.5.017/2013/3. számú határozat

²¹⁴ Törvény ugyanis a települési hulladékkezelési közszolgáltatás megszervezését és működtetését az önkormányzatok kötelező feladataiként jelöli meg. Vö. Köf.5.009/2012/5. számú határozat; Köm.5004/2014/3. számú határozat; Köm.5005/2014/3. számú határozat; Köm.5006/2014/3. számú határozat

²¹⁵ Köm.5.006/2014/3. számú határozat

²¹⁶ Köf.5.012/2013/4. számú határozat; Köf.5.016/2013/4. számú határozat

rendeletalkotásra ekkor is kifejezett felhatalmazás kell, mert az is előfordulhat, hogy amíg az új jogosult nem alkotja meg a rendeletet, addig más (például közszolgáltató) lesz törvény alapján jogosult szabályok megállapítására.

bb) A felhatalmazás változása más törvényi tilalommal kapcsolatban is érdekes lehet, például díjmegállapítás év közbeni változtatásával összefüggésben. „A Kúria megítélése szerint a fent meghatározott év közbeni módosítás tilalma *az ugyanazon jogalkotói hatáskörrel rendelkező szervnek címzett kötelezettséget tartalmazza* arra vonatkozóan, hogy maga ne módosítsa év közben az egyszer már általa megállapított díjat”²¹⁷.

bc) Hasonló volt a helyzet abban az ügyben, amikor az Alkotmánybíróság a 109/2009. (XI. 18.) AB határozatában megállapította – többek között – a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény egyik rendelkezésének alkotmányellenességét és azt megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság döntött arról is, hogy a *törvényi előírás megsemmisítése érinti-e a – felbatalmazó rendelkezésen alapuló, közterületen való várakozás tárgykörében alkotott – önkormányzati rendeletek érvényességét*. „Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy önmagában a felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése nem okozza szükségképpen a felhatalmazáson alapuló (az ügyben: önkormányzati rendeleti) szabályozás alkotmányellenességét. Ha a felhatalmazó jogalkotó közhatalma teljességének birtokában járt el, akkor a felhatalmazó rendelkezés későbbi sorsa nem befolyásolja a rá alapított jogszabályok sorsát. Amennyiben azonban e jogalkotói hatáskör csorbát szenvedett, úgy annak delegálására nem kerülhet sor alkotmányosan. (ABH 2009, 941, 964.) A testület megállapította, hogy a közterületen való várakozás tárgyában hozott önkormányzati rendeletek nem helyi közügyben, hanem delegált jogkörben való önkormányzati jogalkotás eredményeként jöttek létre. Következésképpen, mivel a felhatalmazói jogkör gyakorlására alkotmányellenesen került sor a Kkt. 15. § (3) bekezdés által, és a vizsgált önkormányzati rendeletek felhatalmazáson alapuló hatáskörben születtek, a felhatalmazó jogszabály alkotmányellenessége kihat a felhatalmazáson alapuló szabályok alkotmányosságára is. (ABH 2009, 941, 965.) Az Alkotmánybíróság ezért az Abh.-ban megsemmisítette a Kkt. 15. § (3) bekezdésébe foglalt felhatalmazás alapján született önkormányzati rendeleteket”²¹⁸.

Ezt követően a Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítvány alapján észlelte, hogy a vizsgált önkormányzati rendelet az Alkotmánybíróság által megsemmisített törvényi előíráson alapul. A Kúria szerint a törvényi háttér megsemmisítésével *a rendelet felbatalmazás nélkül maradt, és az adott tárgy nem is helyi közügy, amire kiterjedhetne az önkormányzat eredeti jogalkotói jogköre*. Mindezek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa a rendelet ominózus előírását megsemmisítette²¹⁹.

bd) Hasonló volt az Alkotmánybíróság gyakorlatában a „tiltott, közösségellenes” magatartásokkal kapcsolatos szabályozás kérdésköre: miután az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) AB határozata megsemmisítette az ilyen tartalmú önkormányzati rendeletek megalkotására felhatalmazást adó Möt.- szabályt, az önkormányzati rendeletek hatályban maradtak ugyan, de a felhatalmazó szabály alaptörvény-ellenessége miatt maguk is alaptörvény-ellenességben szenvedtek, így hatályon kívül helyezésük (a megsemmisítéstől való félelem miatt) többé-kevésbé hivatalból megtörtént.

c) Az önkormányzati rendeletek többsége végrehajtási rendelet, melynek megalkotása során a megalkotó kötve van a törvényi előírásokhoz. A Kúria, illetve a Kúria Önkormányzati Tanácsának feladata az, hogy „az önkormányzati normákat a törvényekkel összhangba hozza, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban tartsa”²²⁰. A végrehajtási jelleggel kiadott

²¹⁷ Kőf.5.012/2013/4. számú határozat

²¹⁸ Kőf.5.043/2012/3. számú határozat

²¹⁹ Kőf.5.043/2012/3. számú határozat

²²⁰ Kőf.5031/2012. szám alatti határozat

önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközően jogsértő akkor, ha a felhatalmazása kereteit túllépve szabályoz²²¹. A rendeletalkotás során az önkormányzat *a törvény kifejezett előírását sem teheti félre valamilyen, a törvényben talált elvi elvára figyelemmel sem*. Az Önkormányzati Tanács – lakásrendelet megalkotásával összefüggésben – kimondta például, hogy bár a nemzeti vagyronról szóló törvény valóban szabályozza az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit, ugyanakkor nem ad felmentést az alól, hogy az önkormányzati jogalkotás az Alaptörvényben és törvényekben meghatározott rend szerint történjék, nem ad felhatalmazást az önkormányzati lakásgazdálkodás keretében a törvény rendelkezéseitől való eltérésre²²². [A Vagyontörvény értelmében nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon – többek között – az a vagyon, amelynek a helyi önkormányzat tulajdonában történő megőrzése hosszú távon indokolt. A Kúria megítélése szerint nem vitatható, hogy „a helyi önkormányzatok működése során a ’Közszékháza’ olyan vagyontárgynak minősül, amelynek az önkormányzat tulajdonában való megőrzése hosszú távon indokolt”²²³.]

d) Más döntésében is egyértelművé tette a Kúria, hogy a „települési jogalkotó közhatalom számára a törvényi korlátok szabnak kereteket”. „A települési önkormányzat mint jogalkotó *nem bővítheti értelmezéssel saját jogalkotási kereteit*”²²⁴. A közösségi együttélés helyi szabályainak megalkotása során a helyi önkormányzat más jogszabály rendelkezéseivel ellentétes előírást nem fogalmazhat meg, azonban az önkormányzat más jogszabállyal nem ellentétes kiegészítő szabályokat alkothat. A rendeletalkotásra irányadó törvényi felhatalmazás kereteinek a hiánya miatt a keretek túllépése nem vizsgálható²²⁵. Hasonlóan kimondta a Kúria, hogy a helyi önkormányzat a hulladékgazdálkodás szabályozása során valamennyi felhatalmazó rendelkezésnek köteles eleget tenni *a felhatalmazás kereteinek betartásával*²²⁶. A kereteket azonban nem csak törvény, hanem az Alaptörvény is megadhatja. Az Möt.-ben kapott, a közösségi együttélés szabályainak megsértése kapcsán megalkotott önkormányzati rendelet kerete és korlátja az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése²²⁷.

e) Konkrét ügyben a Kúria azzal a szabályozási megoldással találkozott, hogy az adott rendelet *megállapította egy korábbi – bíróság által érvénytelennek nyilvánított – jogügylet jogszerűségét*. A Kúria egyértelművé tette: az önkormányzati rendeletalkotás célja az Alaptörvény és az Möt. alapján is „a helyi közügyek önálló vitele. *Nem lehet az önkormányzati rendeletalkotás tárgya egy korábbi jogellenes helyzet jogszerűségének visszamenőleges megállapítása*”²²⁸.

f) A törvényi felhatalmazás hiányát állapította meg az Önkormányzati Tanács abban az esetben is, amikor az önkormányzat közszolgálati jogviszony tartalmát rendezte. A Kúria rámutatott, hogy a „polgármesteri hivatalban foglalkoztatott köztisztviselői kar közszolgálati jogviszonyának sajátosságai nem állnak összefüggésben a helyi társadalmi viszonyokkal, a helyi, települési közösséget érintő közügyekkel”²²⁹. Megjegyezte az Önkormányzati Tanács, hogy hasonló álláspontra helyezkedett az Alkotmánybíróság is korábbi döntéseiben, amikor kimondta, hogy a polgármesteri hivatalban foglalkoztatottakra irányadó törvények felhatalmazása hiányában a képviselő-testületnek nincs hatásköre a foglalkoztatotti jogviszonyt érintő rendeletalkotásra²³⁰.

²²¹ Köf.5.008/2013/6. számú határozat; Köf.5.018/2013/6. számú határozat

²²² Köf.5.075/2012/4. számú határozat

²²³ Köf.5.047/2013/3. számú határozat

²²⁴ Köf.5.076/2012/4. számú határozat

²²⁵ Köf.5010/2016/4. számú határozat

²²⁶ Köm.5001/2016/3. számú határozat

²²⁷ Köf.5052/2015/2. számú határozat

²²⁸ Köf.5.007/2013/4. számú határozat

²²⁹ Köf.5.020/2013/5. számú határozat

²³⁰ 29/2001. (VI. 2.) AB határozat, 117/2008. (IX. 26.) AB határozat

g) A törvényhez (és az Alaptörvényhez) kötöttség gyakran nem csak a kifejezett törvényi szabály betartását, hanem alapelvek, alapjogok tiszteletben tartását is jelenti, azaz azt, hogy az önkormányzat ne avatkozzon be szükségtelenül és vagy túlzó módon személyek jogaiba, életviszonyaiba.

ga) A Kúria kimondta, hogy az ilyen beavatkozásnak a minimumra kell törekednie, ez az önkormányzati rendeletalkotás korlátja²³¹. „A rászorultságon alapuló szociális ellátások körében a jog demokratikus társadalomban betöltött funkcióján ugyanis *túlmutat* az egyének személyiségfejlődésének befolyásolására törekvés, a jog egyént nevelő szerepe”. Ez főleg akkor jelenik meg problémaként, ha az adott önkormányzat a szociális tárgyú rendeletekben „nevelési célú” előírásokat is megfogalmaz, ami esetenként – az alapjogsérelem miatt – alaptörvényellenességet eredményez. Az Önkormányzati Tanács szerint „az elmúlt időszakban a kibontakozó, majd pedig általánossá váló gazdasági, pénzügyi válság, a rendelkezésre álló egyre szűkülő források, a költségvetések teherbíró képessége a szociális jogokhoz való viszonyban azt eredményezték, hogy az ideális alapjogi/alanyi jogi megközelítésnél *erőteljesebbé vált a társadalmi igazságosság igényének érvényesítése*. A szociális jogban a korábbiakban az ellátások megszerzésének feltételeként ismert együttműködési kötelezettség a javak előállításában való részvétel, illetve az öngondoskodás kategóriáival egészült ki. Ezt jeleníti meg az Alaptörvény O) cikke, amikor kimondja, hogy '[m]indenki felelős önmagáért...'. E mellett a szociális tárgyú önkormányzati rendeletalkotás általános törvényi alapjait a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) teremti meg. Az Mötv. 8. §-a alapvető rendelkezésként – és az önkormányzatok 6. § szerinti önfenntartó képességének lakosságra háruló feladataként – fogalmazza meg az (1) bekezdése a) pontjában a helyi közösség tagjának az öngondoskodásra irányuló kötelezettségét, amellyel a közösségre háruló terhek enyhítéséhez köteles hozzájárulni. A szabályozási fordulatot jellemzi az, hogy míg az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben a *szociális ellátásoknak a magánszférát, az egyéni önrendelkezést, a tulajdont, mint a cselekvési autonómia anyagi alapját érintő magatartási szabályokhoz kötését* alkotmányellenesnek minősítette [80/2009. (VI. 10.) AB határozat, ABH 2009, 1215.; 119/2009. (XI. 21.) AB határozat, ABH 2009, 1270.; 181/2011. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2011, 861.], addig az Alaptörvény, az új önkormányzatokra vonatkozó törvényi szabályok és az Sztv. hivatkozott rendelkezései *az ilyen jellegű helyi szabályoknak teremtenek a normahierarchiában 'magasabb szintű' alaptörvényi, illetve törvényi alapokat*²³².

A Kúriának a konkrét ügyben abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy *az Sztv. rendelkezései a társadalmi szolidaritás, a rászorultság feltételrendszerén túlmutató, a rászorult egyén – és családja – magánszféráját, tulajdona feletti rendelkezési jogosultságát érintő feltételek meghatározásában milyen kereteket és korlátokat állítanak a helyi önkormányzat jogalkotói autonómiája elé*.

Az Önkormányzati Tanács rögzítette, hogy „az Sztv. felhatalmazó rendelkezései az életvitelszerűen használt lakókörnyezet rendezettségének kritériumait tartalmazzák. Ebben a körben a szociális ellátás feltétele a tágabb értelemben vett lakókörnyezet (lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda) tisztán tartása, az ingatlan rendeltetészerű használhatóságának, higiéniájának fenntartása. *Az Sztv. tehát a magánszféra közösség oldaláról észlelhető, külsőleg megjelenő szeletével kapcsolatosan fogalmaz meg elvárásokat a segély iránt folyamodóval – és családjával – szemben, az ellátásban való részesülés, illetve az ellátás megtartásának feltételeként*. Az érintett önkormányzat végrehajtási jogszabályában *sem terjeszkehdhet túl ezeken a kereteken. Jogalkotóként megszabhatja a lakókörnyezet rendezettségének mikéntjét, a higiénés állapot kritériumait, a helyi sajátosságokhoz igazodó többletkövetelményeket, olyan jellegű elvégzendő feladatokat, amelyeknek a kérelmező ... határidőben eleget tud tenni*²³³.

²³¹ Köf.5.008/2013/6. számú határozat

²³² Köf.5.008/2013/6. számú határozat

²³³ Köf.5.008/2013/6. számú határozat

A konkrét esetben a rendelet előírásai a kerthasznosítás konkrét módját, a hasznosítandó terület négyzetméterben megadott méretét, a hasznosítás mikéntjét, a termelendő konyhakerti növények konkrét megjelölésével bezárólag határozták meg. E szabályok eldöntötték a segélyezett – és családja – helyett, hogy a kert mekkora hányadát, hogyan, az elvégzendő munkálatok milyen sorrendje mellett és milyen növényzet beültetésével hasznosíthatja. A Kúria szerint a rendelet e szabályai „*túlmutatnak a helyi közösség által észlelhető, a lakókönyezettel szemben a rendezettség kiülsődleges elvárásainak kritériumain*”. Mélyen behatolva a magánszférába, a rendelet e szabályai normatív erővel kívánják meghatározni a tulajdonnal való rendelkezés részleteit. „Nem tagadható természetesen a saját célra megtermelt javak öfenntartásban játszott szerepe, *de a normává merevített előírások részben meghaladják az érintett önkormányzat jogalkotói jogkörének törvényi kereteit, részben pedig – az öngondoskodás Alaptörvényben, Möt.v.-ben és Sztv.-ben meghatározott követelményét félre értelmezve, stigmatizáló, – a jog társadalmi szerepétől idegen, nevelő célzatot mutatnak*”²³⁴.

Fontos kitételként rögzítette az Önkormányzati Tanács, hogy a „Kúria gyakorlata a szociális tárgyú önkormányzati jogalkotás felülvizsgálata kapcsán egyértelmű: önkormányzati rendeletben nem lehet a szociális segély feltételévé tenni a magánszféra körébe tartozó magatartásokat (pl. tisztálkodás). A magánszférához való jogot, az ahhoz tartozó magánéletet, a családi életet, az otthont, a fizikai és erkölcsi integritást védi az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (Emberi Jogok Európai Egyezménye) 8. cikke, a hozzá tartozó nemzetközi bírói gyakorlattal, valamint védi az Alkotmánybíróság gyakorlata is”²³⁵.

gb) Konkrét ügyben a Kúria rámutatott, hogy „*az építési szabályok által történő közhatalmi beavatkozás – akár törvényi, akár önkormányzati rendeleti szinten – eleve az egyes tulajdoni részjogosítványok korlátozására épít. A közhatalmi beavatkozás alapja a közérdek lehet. Megállapítható az is, hogy a tulajdonba, azon belül is az ingatlantulajdonba való közhatalmi beavatkozás tere egyre bővülő. A városrendezési szabályok, az infrastrukturális beruházások növekedése, mind a közhatalmi tulajdonkorlátozás sokasodását eredményezik. Az építésügyben vannak olyan közhatalmi beavatkozások, amelyeket a tulajdonos ellentételezés nélkül tűrni köteles (pl. nyilvánvaló, hogy az építési magasság előírása önmagában nem teremt alapot a telektulajdonosnak kártalanításra), vannak aztán olyan beavatkozások, amely során az értékgarancia elve érvényesül, azaz a közjogi beavatkozás során fellépő értékvesztést az államnak/önkormányzatnak kompenzálnia kell (pl. egy övezeti átsorolás következtében előálló értékvesztés). Végül a tulajdonba való közérdekű és kivételes beavatkozás legerősebb formájánál a kisajátításnál az alaptörvényi garanciáknak kell érvényesülni: a feltétlen, azonnali és teljes kártalanítás mellett lehetséges a tulajdonelvonás is. Rá kell mutatni továbbá arra, hogy előfordulhat a tulajdonba való olyan állami/önkormányzati beavatkozás is, amely az egyes esetekben a vonatkozó szabályoknak megfelel, de összességében, a beavatkozás gyakorisága, mennyisége alapján a tulajdon jogintézményét veszélyezteti. Látható tehát, hogy a közérdek érvényesítése és a (magán)tulajdon védelme közötti helyes arány meghatározására nincs egységes szempont, azok differenciált, esetről-esetre történő elbírálást kívánnak meg. Az esetről-esetre történő elbírálás alkotmányosságát az Alkotmánybíróság, törvényességét a Kúria bírálja el.*

Mind a birtoklás, mind a használat, mind a hasznosítás legitim cél alapján közjogi korlátozás alá eshet. A Kúria Önkormányzati Tanácsának megítélése szerint ilyen legitim cél a városképi megjelenés (illeszkedés), amelyet mint közérdeket az önkormányzat rendeletben megjeleníthet, mind a rendeletalkotáskor hatályos, mind a jelenleg hatályos törvények alapján. Mindezek mellett azonban figyelembe kell venni a *közjogi beavatkozás értékelésénél az arányosság kritériumát, azaz a beavatkozás nagyságának arányban kell állni az elérni kívánt legitím céllal*. Jelen ügyben az érintett önkormányzat a szabályozás céljaként azt jelölte meg, hogy az önkormányzat a rendeletalkotással

²³⁴ Köf.5.008/2013/6. számú határozat

²³⁵ Köf.5051/2012/6. számú határozat, valamint Köf.5.008/2013/6. számú határozat

az épületek közterület felőli látványát kívánja védeni, a területen lévő építési tevékenységet is szabályozza, így a kapualjat is, függetlenül, hogy ezek esetlegesen magántulajdonban vannak. Mindez önmagában a közérdekűség alapján legitim célnak tekinthető. Ugyanakkor az önkormányzat azt is kifejezésre juttatta, hogy a kaputól az udvarig terjedő szakaszt is védeni kívánja, hogy az épület kialakult portálrendszerétől független vitrin, kirakatszekrény kapualjban ne legyen elhelyezhető. Ebben az esetben azonban már az arányossági kritériumnak van szerepe, nevezetesen, hogy a szabályozás ezáltal érint-e olyan társasházi tulajdonban álló zárt területeket is, amelyek nem vonhatók a városképi közérdekű szempontok alá, mivel a közterület felőli látványon kívül esnek²³⁶.

h) Másik ügyben szögezte le az Önkormányzati Tanács, hogy bár a Kúria szerint „*legitim célnak tekinthető az önkormányzat azon törekvése, hogy a közegészségügyi problémákat megelőzze, a köznyugalom biztonságát, de ezt csak a törvények keretei között teheti meg*”²³⁷. A konkrét ügyben a közegészségügyi szempontok figyelembe vételét a Szoc. tv.²³⁸ felhatalmazása alapján a rendelet szabályai tartalmazták (a lakás és környezete tisztán tartásától, az állattartás szabályainak a betartatásáig), „ugyanakkor a köznyugalom megteremtésének nem eszköze a szociális segély feltételeinek önkormányzati meghatározása. Erre az önkormányzatnak más eszközei vannak. A szociális rendszer fenntartása és működtetése, a szociális juttatások Szoc.tv.-ben foglalt célja a rászorultak, a kiszolgáltatott helyzetbe jutott személyek támogatása, amely cél megvalósulásához ösztönző és kiegészítő feltételek önkormányzati rendeletben is előírhatók a Szoc.tv. felhatalmazásai szerint. Az erre vonatkozó önkormányzati rendeleteknek azonban a törvény keretei között kell maradniuk, míg a törvényeknek (így a felhatalmazó rendelkezéseknek) meg kell felelniük az Alaptörvény rendelkezéseinek. A *szociális segélyre való jogosultság feltételül nem írható elő önkormányzati rendeletben olyan feltétel, amely kizáró okot tartalmaz arra vonatkozóan, hogy az ott lakó személyeknek még 6 négyzetméter lakótér sem jut. Ez az előírás – azon túl, hogy nincs rá felhatalmazás – a segélyezés és a szociális rendszer működtetése egészének céljával kerül szembe. A jogintézménnyel való esetleges visszaélés sem hatalmazza fel az önkormányzatokat ilyen tartalmú szabályozásra*”²³⁹. A döntés szerint „*az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Az Alaptörvény e rendelkezése államcél fogalmaz meg, amelyből közvetlenül alanyi jogi jogosultság ugyan nem fakad, de a normakontroll során – így az önkormányzati rendeletek vizsgálatához is kapcsolódva – figyelembe vehető. Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik*”²⁴⁰.

i) A *felhatalmazás kereteinek túllépése gyakran okoz problémát a helyi adókról szóló rendeletek kapcsán. Az Önkormányzati Tanács több alkalommal bírálta el a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (Hatv.) rendelkezései alapján megalkotott önkormányzati rendeletek törvényességét.*

ia) A tárgykörben alkotott települési normák kapcsán megállapította, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés h) pontja értelmében „[a] helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között (...) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről”. E felhatalmazás – ha teljes gazdálkodási önállóságot már nem is, de – a helyi adópolitika kialakításában mégis relatíve nagy szabadságot jelent az önkormányzatoknak²⁴¹.

²³⁶ Köf.5.068/2013/4. számú határozat

²³⁷ Köf.5.014/2013/4. számú határozat

²³⁸ A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény.

²³⁹ Köf.5.014/2013/4. számú határozat

²⁴⁰ Köf.5.014/2013/4. számú határozat

²⁴¹ Köf.5.001/2013/6. számú határozat

ib) A Kúria megállapította azt is, hogy az adó közjövedelem, amely részben a közszolgáltatások anyagi alapja, részben pedig gazdaságpolitikai eszköz, mivel direkt vagy indirekt módon befolyásolja, orientálja a gazdasági élet szereplőinek magatartását²⁴². Az adó a helyi közhatalom kezében is eszköz, mivel adópolitikája kialakításakor az önkormányzat gazdaságossági, szociálpolitikai, helyi politikai, a költségvetési egyensúlyt szolgáló avagy egyéb szempontokat érvényesíthet²⁴³. E szempontok jelennek meg akkor, amikor a helyi önkormányzat mérlegeli a helyi adó bevezetését, dönt arról, hogy a helyi adók melyikét, mikortól, milyen körben és milyen részletszabályokkal vezeti be. *A helyi önkormányzat rendeletalkotásának az országos jogszabályi, ezen belül elsődlegesen a Hatv. rendelkezései szabnak korlátokat. A Hatv. – egyebek mellett – korlátokat állít az adómérték megállapításának módjára és maximumára nézve is* [elsőként: Köf.5017/2012/4., MK 2012, 95. szám]²⁴⁴. A mentességi szabályok megállapítására is csak törvényi keretek között nyílik lehetőség²⁴⁵.

Az Önkormányzati Tanács rögzítette azt is, hogy az adókiivetés ösztönözheti a (helyi) adóalanyokat meghatározott gazdasági magatartás tanúsítására avagy ettől való tartózkodásra. „Nem kétségesen nem tölti be az adófizetési kötelezettség eredeti, a (helyi) közterhekhez a teherviselési képesség arányában való hozzájárulás funkcióját akkor, ha az egy, a szabályozás alapján jól körülhatárolható adóalanyt céloz”²⁴⁶.

ic) A felhatalmazás kereteinek túllépése gyakran alapvető jogok sérelmét is eredményezi, ami a törvénysértés megállapításán túlmenően a Kúria döntéseiben is esetenként megállapítást nyer. Ilyen eset volt, amikor az Alaptörvény diszkrimináció-tilalmat tartalmazó előírása az önkormányzat számára törvényi kötelezettségként is megjelent. Az adott ügyben „a Kúria Önkormányzati Tanácsa kiindulópontnak tekintette az Alkotmánybíróság korábbiakban a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben és a vagyoni típusú adókkal kapcsolatosan tett elvi jellegű megállapításait. Eszerint az Alkotmánybíróság hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó eddigi gyakorlata – az Alaptörvény XV. cikkére vonatkoztatottan is – az azonos tisztelet és körültekintés, a személyek egyenlő méltóságú személyként kezelésének követelményén nyugodott. A gyakorlat kimunkálta a csoportképzés szabályait, és azt az alapelvet, amely szerint a homogén csoportba tartozók azonos, az eltérők eltérő kezelésre tarthatnak igényt. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a vagyoni típusú adók célja az arányos közteherviselés elvének megvalósítása: a vagyonadó alapja minden adóalany vonatkozásában ugyanaz, a vagyontömeg, jelen esetben az ingatlantulajdon. Az adókötelezettség törvényi okból, a tulajdonolt vagyontömegre tekintettel keletkezik. *A kötelezettség tartalma pedig a vagyontömeg értékéhez és az adóalany teherviselő képességéhez kell, hogy igazodjon. Ez az alapja a vagyonadók esetében az adózókkal szembeni azonos (önkormányzati) jogalkotói elbánásnak. E megállapítás normatív alapját elsődlegesen az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése adja, e követelményt az önkormányzati jogalkotó esetében ugyanakkor a Hatv. 6. § c) pontja közvetíti.* A Hatv. 6. § c) pontja értelmében az önkormányzat ’az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan (...)’ állapítja meg. A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5017/2012/4. számú határozatában a Hatv. 6. § c) pontjának ’az adóalanyok teherviselői képességéhez igazodó’ fordulatát – a vagyontömeg értékét is figyelembe véve – a Hatv. jogegyenlőségi szabályának minősítette, amely a helyi adókat szabályozó önkormányzati normák esetében a diszkriminatív elbánás megítélésének alapja”²⁴⁷.

²⁴² Köf.5.017/2012/8. számú határozat; Köf.5.081/2012/4. számú határozat

²⁴³ Köf.5.017/2012/8. számú határozat; Köf.5.081/2012/4. számú határozat

²⁴⁴ Köf.5.076/2012/4. számú határozat; Köf.5.001/2013/6. számú határozat; Köf.5.010/2013/4. számú határozat; Köf.5.045/2013/6. számú határozat

²⁴⁵ Köf.5.076/2012/4. számú határozat

²⁴⁶ Köf.5.081/2012/4. számú határozat

²⁴⁷ Köf.5.001/2013/6. számú határozat; Köf.5.045/2013/6. számú határozat

id) A Kúria több döntésében részletesen összegezte a helyi adókkal és az azzal kapcsolatban felmerülő felhatalmazással kapcsolatos gyakorlatát; érdemes ennek releváns részeit is felidézni.

ida) „Az Alaptörvény a települési önkormányzatot – az Alkotmánybíróság gyakorlatához kapcsolódó kúriai döntések értelmében – önálló adópolitika folytatására jogosítja azzal, hogy maga dönt gazdaságpolitikai, szociálpolitikai, helyi költségvetési egyensúlyt szolgáló avagy egyéb szempontok érvényesítése körében meghatározott adókivetés kérdésében. Jogalkotási jogkörének rendeletei végrehajtó jellege szab határt: a tárgykörben rendeletalkotási jogkörét a Helyi adó tv. keretei között gyakorolhatja”²⁴⁸.

idb) „A Kúria eddigi gyakorlatában több alkalommal is szembesült az adó mértékét támadó indítványokkal. Az indítványok részben az önkormányzati rendelet hátrányosan megkülönböztető jellegére (Köf.5001/2013., a továbbiakban: az ecseri-ügy, elérhető a Kúria honlapján), részben a vagyoni adó konfiskáló jellegére (Köf.5081/2012., a továbbiakban: zalaszentiváni-ügy, MK 2013. 42. szám), részben pedig arra alapoztak, hogy az önkormányzati jogalkotó nem volt figyelemmel a Helyi adó tv. 6. § c) pontja szerinti kritériumok mindegyikére a rendeletének elfogadásakor (Köf.5045/2013., a továbbiakban: mohácsi-ügy.). A Kúria a fentiekben említett – és hangsúlyozandó: bírói kezdeményezésként elé tárt, tehát nem az állami, hanem a bírói jogvédelem köréből érkező – indítványokat érdemben bírálta el. Részben alkotmánybírói esetjogra hivatkozva megállapította, hogy a vagyonadó kivetésekor mértékadó szempont az arányos, illetve a teherbíró képességhez igazodó közteherviselés. A vagyoni típusú adók esetében az adófizetési kötelezettség a tulajdonolt vagyontömegre tekintettel áll fenn, mértéke ahhoz igazodik. Ebből a Kúria három következtetést vont le gyakorlatában: a vagyontömeghez igazodó adómérték adja a helyi adók esetében az egyenlőségi szabályt, az adózó teherbíró képessége a vagyontömeghez viszonyított, emellett konfiskáló az adómérték, amely belátható időn belül felemészti magát az adóztatott vagyont. A mohácsi-ügyben a Kúria külön is kitért az adózó teherbíró képességének vizsgálatára. A hivatkozott eljárásban előterjesztett önkormányzati védekezést elutasítva a Kúria egyértelművé tette, hogy a Helyi adó tv. 6. § c) pontjának a tételes adómérték arányosítását szolgáló, az adóalany teherbíró képességére utaló fordulata nem az adóalany gazdasági fizetőképességével és képességével áll összefüggésben. Ezzel szemben megállapította, hogy „nem akkor teljesítőképes az adózó, ha fizetőképes, hanem akkor, ha a vagyonadó mértéke nem oldódik el az adótárgy értékétől”. Az adómértékek törvényessége tárgyában – szintén bírói kezdeményezések alapján eljárva – több határozat is született az elmúlt időszakban. Ezek két megállapítást tartalmaztak: a törvényi keretek között vizsgált tételes adómérték törvényesnek bizonyult akkor, amikor az egyéb szempontok helyes jogalkotói értékelése mellett a telekadó mértéke abszolút értelemben sem volt eltúlzottnak mondható (az ecseri-ügyben a tételes adó 10 Ft/nm évi mértéket tett ki). E mellett kúriai normakontroll eljárásban, amelynek tárgya jogi norma jogi normával történő összevetése, nem jöhet számításba annak a körülménynek az értékelése, hogy a konkrét egyedi esetben az alapper felperese, egyenként nem nagy, de számszerűen több helyrajzi szám alatti telek tulajdonosa, amely értelemszerűen befolyással van adófizetési kötelezettségének összegszerűségére (az ecseri-ügy). Az adómértékkel kapcsolatos további megállapítások az adómaximumon meghatározott adómértékkel (a mohácsi-ügy) álltak összefüggésben és a konfiskálónak minősített adómérték jellemzőit érintették (a zalaszentiváni-ügyben). A mohácsi ügy tanulságaként megállapítható, hogy a Helyi adó tv. szerinti adómaximum rendeleti megállapítása önmagában nem vezet törvényellenességre. Az így kialakított adórezsim megítélésénél azonban mindig fontos szempont a Helyi adó tv. 6. § c) pontja szerinti három kritérium mindegyikének tetten érhetősége. *Az önkormányzat nem érvényesíthet az adómaximumnak megfelelő adómértéket kizárólag saját gazdasági érdekei szem előtt tartásával.* A zalaszentiváni ügyben a rendeleti szabály megsemmisítéséhez az adómaximumon meghatározott adómérték mellett az a további tényállási elem vezetett, hogy az alapperben rendelkezésre álló dokumentumokból

²⁴⁸ Köf.5.038/2013/3. számú határozat

egyértelműen megállapíthatóan az évi adómérték az adóztatott vagyron közel 70 %-át tette ki. A Kúria ebben az esetben a lefolytatott normakontroll eljárás mellett a ténybeli alapokra is figyelemmel ezért arra a következtetésre jutott, hogy az adó ebben az esetben eloldódott az adó tárgyát képező vagyontömeg értékétől, emiatt súlyosan aránytalan terhet jelentett az adóalany számára²⁴⁹. A Kúria kimondta azt is, hogy nem tölti be az adófizetési kötelezettség önkormányzati előírása a Hatv.-ben meghatározott funkcióját akkor sem, „ha annak célja, hogy közút kialakítása végett az ingatlantulajdonost telke ingyenes átadására ösztönözze”²⁵⁰.

idc) A Kúria megállapította, hogy „*vizsgálendő az adóalany teljesítő képessége is*. Ebben a körben a kezdeményező bíróság arra hivatkozott, hogy a perben megítélendő határozat alapján az éves adó eléri az adótárgy teljes értékét. Az iratok között nem volt fellelhető olyan konkrét dokumentum, amely arra utalt volna, hogy az adó mértéke számottevően eloldódott volna az adóztatott vagyron értékétől”. A Bszi. IV. fejezet 15. pontja szerinti „eljárási szabályok hiányában pedig a Kúria ebben a kérdésben bizonyítást nem tud felvenni. Az azonban a normakontroll eljárás absztrakciójának szintjén megállapítható, hogy a belterületi telkek értéke – potenciális hasznosíthatóságuk révén – többszöröse lehet a külterületi földterületeknek. Mivel a vagyronadó körében az adóalanyok teljesítőképesége nem fizetőképességükhöz és készségükhöz igazodik, hanem az adótárgy, a vagyron értékéhez, ezért a belterületi beépítetlen, pillanatnyilag mezőgazdasági területként hasznosított nagy kiterjedésű telkek nyilvánvalóan nagyobb értéket képviselnek”²⁵¹. „Önmagában az a tény, hogy a telekadóval érintett adóalany nagy kiterjedésű telket tulajdonol, nem eredményezi az Ör.-ben megállapított, az adómaximum értékének 1/3-át kitevő éves adófizetési kötelezettség törvényellenességét”²⁵².

idd) „Az önkormányzat szabadságában áll annak eldöntése, hogy bevezet-e helyi adót avagy sem, de az adórendelet megalkotásakor *nem léphet túl a törvényi felhatalmazás keretein sem az anyagi jogi, sem pedig az adókövetéshez-adóbeszedéshez kötődő eljárási tárgykörök szabályozásakor*”²⁵³.

Az Önkormányzati Tanács szerint „az önkormányzatok Alaptörvényben rögzített jogalkotási jogköre csak ezen törvényi korlátok között, a jogalkotói szabadság felismert és megtartott korlátai között érvényesülhet. Azon kérdésekben, ahol a törvény mozgásteret nem ad, ott a zsinórmérték maga a törvényi szabály (felhatalmazás). Az önkormányzat választási lehetősége ilyenkor annak eldöntésében áll, hogy megalkotja vagy sem az adott típusú adóra vonatkozó rendeletet”²⁵⁴. Az önkormányzat viszont nem érvényesítheti adópolitikáját oly módon, hogy a Helyi adó tv.-ben meghatározott adótárgyak között „válogat”. Hasonló álláspontot fogalmazott meg a Kúria 5051/2013/4. számú határozatában is²⁵⁵.

A Kúria kimondta: „az Alkotmánybíróság gyakorlata alátámasztja a Kúria jogi álláspontját. Egységesnek és konzekvensnek mondható ugyanis az alkotmánybírósági gyakorlat abban, hogy a telekadó ’(...) csak a törvény szerinti adótárgyat terhelheti, az önkormányzat azt nem határozhatja meg a törvényben foglaltaktól eltérő módon, és az adó mértékét is a Hatv. szerinti adótárgyak vonatkozásában kell szabályoznia’ [99/2011. (XI. 17.) AB határozat, ABH 2011, 776, 781.]. Az Alkotmánybíróság idézett határozatában az adókötelezettség módja tekintetében is kifejtette álláspontját. E szerint a vagyroni típusú helyi adók esetében az adótárgy törvényi determináltsága az ingatlan-nyilvántartás szerinti önálló ingatlant jelöli. Ezért az adókötelezettséget – azonos adóalany esetében is – ingatlanonként, adótárgyanként kell megállapítani. Törvénytörő tehát az olyan szabályozás, amely az adóalany több telke esetében – és figyelemmel a tételes adómérték nm-alapú megállapítására – az adótárgyak összevont alapterülete alapján rendeli megállapítani a

²⁴⁹ Köf.5.038/2013/3. számú határozat

²⁵⁰ Köf.5.010/2013/4. számú határozat

²⁵¹ Köf.5.038/2013/3. számú határozat

²⁵² Köf.5.038/2013/3. számú határozat; Köf.5.045/2013/6. számú határozat

²⁵³ Köf.5.066/2013/4. számú határozat

²⁵⁴ Köf.5.066/2013/4. számú határozat

²⁵⁵ Köf.5.066/2013/4. számú határozat

fizetendő adó összegét. Kommunális adó esetében ugyan, de szintén az adótárgy törvényi kógenciáját hangsúlyozta az Alkotmánybíróság 57/1998. (XI. 27.) AB határozatában, ahol az adófizetési kötelezettség tevékenységhez kötése eredményezte a Helyi adó tv. adótárgy fogalmát törvényszerűen bővítő értelmezését (ABH 1998, 504, 507.). Ugyancsak erre a következtetésre jutott az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésben is hivatkozott 57/1996. (XII. 22.) AB határozatában: az önkormányzat a Helyi adó tv. kogens rendelkezéseivel ellentétesen, felhatalmazás nélkül szélesítette a rendeletében az adó tárgyát. Sem az adó alanya, sem az adó tárgya tekintetében nincs lehetőség a törvénytől való eltérésre (ABH 1996, 339, 341.)²⁵⁶.

ide) „A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Hatv. 6. § c) pontja és az Alkotmánybíróság 55/2008. (IV. 24.) AB határozata alapján megállapította azt is, hogy *mivel az építményadó alapja az ingatlanban megtestesülő vagyon, ezért az adókötelezettség törvényi okból, a tulajdonolt vagyontömegre tekintettel keletkezik. A kötelezettség tartalma pedig a vagyontömeg értékéhez és az adóalany teherbíró képességéhez kell, hogy igazodjon.* Mivel a Hatv. 6. § c) pontjának ’az adóalanyok teherbírói képességéhez igazodó’ fordulata a Hatv. jogegyenlőségi szabálya is egyben, ezért az önkormányzati jogalkotó – a 6. § d) pontjában foglalt mentességeken túl – minden adóalany esetében a teherbíró képességhez igazítottan köteles az adófizetés mértékét megállapítani. Vagyoni típusú adók, így az építményadó esetében az érintett önkormányzat nincs tekintettel az adófizetési kötelezettségben érvényesítendő jogegyenlőségre akkor, ha a vagyontömeg értékén és az adóalany teherbíró képességén túli szempontokat is értékel, így az adófizetési kötelezettséget az adóalany igazgatási szempontú lakhatásától teszi függővé”²⁵⁷.

idf) A teherbíró képességhez igazított adó követelményével összefüggésben mondta ki a Kúria, hogy „a teherbíró képességhez igazodó közteherviselés Alaptörvény XXX. cikkében megfogalmazott kötelezettsége – az Alkotmánybíróság arányos közteherviseléshez kapcsolódó gyakorlata alapján – többek között *magában foglalja az adómérték arányosságát.* Jóllehet a (helyi) jogalkotónak nagy a szabadsága abban, hogy milyen módon kötelezi az adóalanyokat a közterhekhez való hozzájárulásra, vagyoni típusú adók esetében azonban *az adó mértéke nem vezethet az adó tárgyának elvonásához illetve azszal kapcsolatos aránytalansághoz.* A teherbíró képességet meghaladó, a vagyont elvonó, konfiskáló jellegű az az adó, amely mértékénél fogva és az adó tárgyát képező vagyontömeghez képest súlyosan aránytalan. Az ilyen adó elveszti az adóhoz mint jogintézményhez kapcsolódó jellegzetességeit, és lényegében szankciónak tekinthető, amely az adó intézményével összeegyeztethetetlen. Az az adómérték, amely évente a vagyon értékének közel 60-70 %-át teszi ki, súlyosan aránytalan minősül, mivel belátható időn belül felemészti az adótárgyat”²⁵⁸.

idg) Az Alkotmánybíróság 55/2008. (IV. 24.) AB határozatában a testület hátrányosan megkülönböztetőnek minősítette azt az önkormányzati szabályozást, amely szerint bizonyos lakásméret alatt nem kell megfizetnie az adót annak a magánszemélynek, aki az év első napján állandó lakosként van bejelentkezve az adó alapjául szolgáló ingatlanba²⁵⁹. „Az Alaptörvény értelmében „[a] helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között (...) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről”. Jóllehet a helyi önkormányzatok az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény 44/A. § (1) bekezdés b) pontja szerinti gazdálkodási önállósággal az Alaptörvény értelmében már nem rendelkeznek, a helyi adópolitika kialakításában mégis relatíve nagy a szabadságuk”²⁶⁰. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a helyi rendeletek esetében nem az adópolitika alakítását, hanem a törvényi keretek megtartását vizsgálja.

²⁵⁶ Köf.5.066/2013/4. számú határozat

²⁵⁷ Köf.5.076/2012/4. számú határozat

²⁵⁸ Köf.5.081/2012/4. számú határozat

²⁵⁹ Köf.5.017/2012/8. számú határozat

²⁶⁰ Köf.5.017/2012/8. számú határozat

„Az adó, mint jogintézmény a helyi önkormányzati jogalkotó esetében is megtartja alapvető sajátosságait. Az Abh.-ban kifejtettek szerint a vagyoni típusú adók célja az arányos közteherviselés elvének megvalósítása: az adó alapja minden adóalany vonatkozásában ugyanaz, az ingatlantulajdon (ABH. 2008, 525, 532-533.). Az adókötelezettség tehát törvényi okból, a tulajdonolt vagyontömegre tekintettel keletkezik. A kötelezettség tartalma pedig a vagyontömeg értékéhez és az adóalany teherviselő képességéhez kell, hogy igazodjon”²⁶¹.

„Az eddigiekből az alábbi következtetések adódnak:

- Amennyiben az érintett Önkormányzat az építményadó kivetésével a lélekszámhoz kötődő állami normatív támogatását kívánja növelni, úgy az építményadó jogintézményét annak 10. pontban jellemzett lényegével ellentétes célra használja.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Hatv. rendelkezéseinek értelmezése körében szem előtt tartotta az Alaptörvény N) cikkében foglaltakat. Eszerint „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”. Az N) cikk (3) bekezdése szerint pedig ’az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani’.

- A Hatv. 6. § c pontjának „az adóalanyok teherviselői képességéhez igazodó” fordulata a Hatv. jogegyenlőségi szabálya is egyben. Arra utal, hogy az önkormányzati jogalkotó – a 6. § d) pontjában foglalt mentességeken túl – minden adóalany esetében a teherbíró képességhez igazítottan köteles az adófizetés mértékét megállapítani.

Vagyoni típusú adók, így az építményadó esetében az érintett önkormányzat nincs tekintettel az adófizetési kötelezettségben érvényesítendő jogegyenlőségre akkor, ha a vagyontömeg értékén és az adóalany teherbíró képességén túli szempontokat is értékel, így az adófizetési kötelezettséget az adóalany igazgatási szempontú lakhatásától teszi függővé. Az építményadó, mint vagyonadó esetében tehát a mentességek szabályozását elsődlegesen a lakhatási lehetőségek fenntarthatósága, a lakhatás biztonsága motiválhatja”²⁶².

„A fent kifejtettekből az a következtetés adódik, hogy az érintett Önkormányzat a lakás céljára használt lakásingatlant – a lakhatás biztonságát jelentő, de az adóalany teherbíró képességét is értékelő szociálpolitikai okokra tekintettel – mentesítheti az építményadó alól. Ebben az esetben azonban a mentesség alapja a tényszerű otlakás, a lakásingatlan tényleges lakáscélú használata és nem a pusztán igazgatási jelentőséggel bíró állandó lakos minőség”²⁶³.

idh) *A felhatalmazó szabályokon való túlterjeszkedés lehet az is, amikor a helyi jogalkotó törvényben meg nem engedett kedvezményeket, mentességeket engedélyez, tesz lehetővé.* Így például a helyi önkormányzatok kifejezett törvényi felhatalmazás nélkül sem új adónemeket, sem pedig új adófizetési módokat nem vezethetnek be helyi szinten. „A Kúria értelmezésében – törvényi meghatározás hiányában – az adómentesség fogalomkörében értelmezhető az a helyzet, amikor az adózó akár személyére, akár a tevékenységére tekintettel normatív szabályokra visszavezethető okból mentesül az adófizetési kötelezettség teljesítése alól. Az adókedvezmény fogalomkörében értékelhető az a normatív szabályon alapuló jogintézmény, amelynek rendeltetése a fizetendő adó alapjának avagy az adó összegének mérséklése. Ekként értékelhető tipikusan a fizetendő adó mérséklésére hatással bíró elszámolási lehetőség, adó-jóváírási, adó-visszafizetési konstrukció, beruházási kedvezmény, fejlesztési adókedvezmény. Ebben a körben értékelhető azok a példák is, amelyekre az érintett önkormányzat az alkotmánybírósági eljárásban benyújtott nyilatkozatában hivatkozott. Ezek a legitim törvényalkotói megoldások gazdaságpolitikai célokat szolgálnak, amelyek alkalmazása a törvényalkotó belátásának függvénye. *Az adó – és az abhoz kapcsolódó adókedvezmény, adómentesség - mint intézmény bevezetése a települési önkormányzatok eszköztárában is lehet gazdaságpolitikai eszköz, ám a jogalkotás végrehajtó jellege folytán csak azon keretek között, amelyre törvényi felhatalmazással bírnak*”²⁶⁴.

²⁶¹ Köf.5.017/2012/8. számú határozat

²⁶² Köf.5.017/2012/8. számú határozat

²⁶³ Köf.5.017/2012/8. számú határozat

²⁶⁴ Köf.5.019/2013/8. számú határozat

Emiatt az Önkormányzati Tanács kimondta, hogy, mivel a Hatv. „*kizárta a kutatás-fejlesztés adómentességgel és kedvezményrel történő rendeleti szintű támogatását még abban az esetben is, ha annak egyébként lenne a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka és úgy az önkormányzatok mint a vállalkozások tekintetében előnye*”²⁶⁵.

j) A Kúria esetjogában előfordult olyan eset, amikor *év közben kerül sor már megállapított díj módosítására, csak hogy nem ugyanazon jogalkotó által.* „A Kúria megítélése szerint a fent meghatározott év közbeni módosítás tilalma az ugyanazon jogalkotói hatáskörrel rendelkező szervnek címzett kötelezettséget tartalmazza arra vonatkozóan, hogy maga ne módosítsa év közben az egyszer már általa megállapított díjat”²⁶⁶.

Az Önkormányzati Tanács utalt rá, hogy a Jat. 13. § (1) bekezdése értelmében 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. Az Önkormányzati Tanács rögzítette: „a Jat. fenti rendelkezéseinek egybevetéséből következően a felhatalmazás jogosultjának változása esetén lehetőség van olyan jogalkotásra, amelynek értelmében a régi felhatalmazás alapján született jogszabály addig marad hatályban, amíg a felhatalmazás új jogosultja meg nem alkotja az adott tárgyban a rendeletet”. Hangsúlyozandó, hogy ez csak lehetőség, és ekkor is kifejezett törvényi felhatalmazás alapján maradhat ekkor hatályban a helyi rendelet, azaz nem automatikus lehetőségről van szó. A konkrét ügyben a miniszeri rendelet megalkotásáig a közszolgáltató kapott felhatalmazást arra (a törvény átmeneti rendelkezései között), hogy a személyszállítás díját megállapítsa, a korábbi díjtételhez igazodva, meghatározott mértékű eltérési lehetőséggel.

k) *Törvényellenességet okozott és megsemmisítést eredményezett, amikor az adott önkormányzati rendelet megalkotására adott törvényi felhatalmazás már nem volt hatályos, így a rendelet nem alkalmazta a hatályos joganyag fogalomkészletét, érték meghatározásait, a magasabb szintű jogszabály által előírt, alkalmazandó és alkalmazható intézkedéseket, az egyes hatásköröket pedig nem megfelelően és nem egyértelműen választotta szét*²⁶⁷. Emiatt a Kúria szerint a rendelet jogszerűsége egészében volt megkérdőjelezendő.

l) A Kúria a törvényhez kötöttséget vizsgálva jutott konkrét ügyben arra a következtetésre, hogy az indítvány elbírálása idején hatályos törvényi rendelkezések értelmében a polgárok lakcím és az értesítési cím bejelentése és nyilvántartása kapcsán létrejövő közigazgatási jogviszonyt alapvetően törvényi, a részletszabályok tekintetében pedig kormányrendeleti és miniszeri szintű szabályok rendezik. „Ezzel a szabályozás tárgyát a törvényalkotó saját hatáskörébe vonta, azaz kivette a helyi társadalmi viszonyok, a helyi, települési közösséget érintő közügyek köréből. Így a lakcím és az értesítési cím bejelentésének és nyilvántartásának szabályozása nem helyi közügy. A jelen esetben tehát az önkormányzatok származtatott jogkörben sem alkothatnak rendeleti szintű szabályokat”²⁶⁸. Utalt arra is az Önkormányzati Tanács, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés első fordulata értelmében „az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg”. „Alapjogot – jelen esetben az érintett Önkormányzat által hivatkozott emberi méltóság védelméhez való jogot – elsődlegesen csak törvény szabályozhat, önkormányzati rendelet még kiegészítő jelleggel sem. Ez alól kivételt az Alaptörvény – negyedik módosítását (2013. március 25.) követően – a XXII. cikk (3) bekezdésében teremt, amikor az önkormányzat

²⁶⁵ Köf.5.019/2013/8. számú határozat

²⁶⁶ Köf.5.015/2013/6. számú határozat

²⁶⁷ Köf.5.018/2013/6. számú határozat

²⁶⁸ Köf.5.030/2013/4. számú határozat

rendelete a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást²⁶⁹.

Az Önkormányzati Tanács elvi élel rögzítette: „a jogalkotás alaptörvényi/közjogi kereteinek megszegésével az önkormányzat nem tud joghatályosan érvényre juttatni általa sérülni vélt (gyermeki) alapjogokat, de nem tud megakadályozni esetlegesen visszaélésszerű (szociális) joggyakorlást sem. A szociális, közegészségügyi, egyébekben értékelhető célkitűzések – a megfelelő törvényi felhatalmazás keretei között – elérhetőek a helyi önkormányzatok segélyezési, szociális rendszerének működtetésével, illetve a lakás és helyiségbérlet szabályait rendező helyi szabályozás kialakítása során²⁷⁰.

m) A felhatalmazás hiánya miatt semmisítette meg a Kúria azt az önkormányzati rendeleti előírást, amely a választási plakátok elhelyezésével kapcsolatos szabályozást tartalmazott. Az Önkormányzati Tanács szerint, mivel a rendeletnél magasabb szintű jogszabály, a (rég) Ve. határozza meg azokat az eseteket, amikor az önkormányzat hozzájárulása szükséges plakát kihelyezéséhez, az önkormányzatnak nincs felhatalmazása arra, hogy valamennyi közterületen lévő műtárgyra plakát kihelyezését engedélyhez kösse, sem arra, hogy ezekért közterület-használati díjat követeljen²⁷¹. A vizsgált rendelet tehát adott tárgykört érintően rendeletalkotási jog hiányában rendelkezett.

Hangsúlyozandó, hogy az új Ve.-szabály már másként rendelkezik. A döntés lényegi eleme inkább annak megállapítása, *a gyülekezési jog gyakorlása nem köthető közterület-használati engedélyhez*. A Kúria Önkormányzati Tanácsa szerint „az az önkormányzati rendelkezés, amely a gyülekezéshez való politikai alapjog gyakorlása során e jogukkal élők által – tiltakozásuk jeléül – kifeszített feliratot közterület-használati engedélyhez és közterület-használati díjfizetéshez köti, szemben áll a gyülekezési jogról szóló törvény rendelkezéseivel²⁷².

Mivel a Kúria a konkrét ügyben bírói kezdeményezés alapján járt el, a megsemmisített előírások alkalmazási tilalmát rendelte el a konkrét eljárás alapját képező bírósági ügyekben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben. A Bszi. 56. § (5) bekezdése szerint ugyanis, ha az önkormányzati tanács bírói kezdeményezés alapján semmisíti meg az önkormányzati rendeletnek a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben alkalmazandó rendelkezését, az önkormányzati rendelet megsemmisített rendelkezése nem alkalmazható a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben²⁷³. Ilyen esetben a határozat Magyar Közlönyben való közzététele teszi lehetővé, hogy ne csak a kezdeményező bíró, hanem valamennyi bíró értesülhessen a törvénytörtő önkormányzati rendeleti rendelkezés általános alkalmazási tilalmáról²⁷⁴.

n) Ugyancsak a felhatalmazás hiánya okozott problémát abban az esetben, amikor a Kúriának azt kellett vizsgálnia: törvénytörtő-e az érintett önkormányzat tulajdonában álló helyi közút használatát engedélyhez kötni, illetve az engedély kiadását díjfizetéstől függővé tenni²⁷⁵. A Kúria a közúti közlekedésről szóló törvény (Kkt.) értelmében rögzítette, hogy a helyi közút közlekedési célú használatának biztosítása közszolgáltatás, amelynek tartalmát jelenleg a Kkt. határozza meg, ezért az önkormányzati jogalkotó ezen törvényi keretek között alkothat szabályokat. Jóllehet a helyi (kerületi) tulajdonú közutak közlekedéssel összefüggő használata nem minősül „törvény által

²⁶⁹ Köf.5.030/2013/4. számú határozat

²⁷⁰ Köf.5.030/2013/4. számú határozat

²⁷¹ Köf.5.005/2012/6. számú határozat

²⁷² Köf.5.005/2012. számú határozat

²⁷³ Köf.5.005/2012/6. számú határozat; Köf.5.066/2013/4. számú határozat

²⁷⁴ Köf.5.075/2013/4. számú határozat

²⁷⁵ Köf.5.014/2012/8. számú határozat

nem szabályozott társadalmi viszonyok”, ugyanakkor az érintett önkormányzat a törvényi keretek között, a helyi közút fenntartása és üzemeltetése körében kötheti a közút használatát engedélyéhez. Emiatt nem kétséges, hogy az *érintett önkormányzatnak nincs törvényi felhatalmazása úthasználati díj megállapítására*, így az önkormányzati jogalkotó ebben a kérdésben a Kkt. felhatalmazó rendelkezéseivel ellentétesen alkotta meg a rendeletet. Megjegyezte viszont a Kúria Önkormányzati Tanácsa, hogy az Alkotmánybíróság 109/2009. (XI. 17.) AB határozatában rámutatott arra: a nyugvó közlekedés, azaz a parkolás mint közszolgáltatás esetében a díjmegállapításra csak törvény által megállapított feltételek között kerülhet sor alkotmányosan²⁷⁶.

o) A felhatalmazás túllépése a főváros és a kerületek szabályozási jogköre közötti ütközés esetén is felmerülhet. Az Önkormányzati Tanács konkrét ügyben kimondta, hogy a törvényi szabályozás szerint a helyi (kerületi) önkormányzat főszabályként végrehajtó jelleggel alkot a zaj- és rezgésvédelem körében rendeletet, a főváros területén kizárólag a fővárosi közgyűlés élhet illetékességi területén – tehát a kerületek vonatkozásában is – a más jogszabályokban előírtnál szigorúbb környezetvédelmi előírások meghatározásával. „Következésképpen az a kerületi önkormányzati zaj- és rezgésvédelem területén megalkotott rendelet, amely más jogszabályban foglalt rendelkezésekhez kapcsolódik, azokra tekintettel szabályoz, de valójában 'kilép' a végrehajtás keretei közül, szigorúbb szabályokat előírva, törvény- és jogszabálysértő. A kifejtettek értelmében a környezet zaj és rezgésterheléssel összefüggő védelme törvényi, kormányrendeleti és miniszteri jogalkotás szintjén szabályozott, az önkormányzati jogalkotásnak tehát a szabályozott kérdésekben csupán kiegészítő, végrehajtó jellegű rendelkezések megalkotására van módja”²⁷⁷. Az adott kerületi szabályozás olyan kérdéseket rendezett, amelyekre a törvény alapján a Kormányzatnak, a miniszternek, illetve bizonyos esetben a fővárosi közgyűlésnek volt hatásköre. Emiatt a kerület túllépte a szabályozási felhatalmazást.

p) A Kúria konkrét ügyben rögzítette: „az önkormányzatok a település tisztaságát közszolgáltatásként biztosítják, de az ahhoz kapcsolódó önkormányzati szabályozást nem helyi közügyként, hanem törvényi felhatalmazás alapján alkotják meg. *A tárgykörben szabályozó törvények és más jogszabályok pedig megadják az önkormányzati jogalkotó szabadságának kereteit*”²⁷⁸. „Valamennyi hivatkozott jogszabályi rendelkezésből egyértelmű, hogy a kötelezettség a kérdéses területek rendeltetésszerű használatához szükséges tisztán tartására, a környezet közegészségügyi és környezeti károk megelőzésére irányuló rendben tartására vonatkozhat csupán. Ebben a körbe a növénytelepítés, avagy növények kertészeti szakmunkának minősülő gondozása, ápolása kötelezettségként már nem tartozik bele”. Az érintett önkormányzat tehát túllépte a felhatalmazás kereteit akkor, amikor a tisztán tartáson túl, egyéb, a tisztaság megteremtéséhez és fenntartásához képest további kötelezettségeket rótt a lakóközösségekre. Mindez ugyanis az Önkormányzati Tanács értelmezésében azt jelentette, hogy a tulajdonosok esetenként több száz négyzetméteres területeken is kötelesek a zöld felületű közterületek tisztán tartására, a növények gondozására. Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta különböző települési önkormányzatoknak a tárgyalat eljárásbelivel egyező, illetve hasonló tartalmú rendelkezéseit. Az elbíráláskor hatályos rendelet rendelkezései alapján megállapította, hogy „nem minősül alkotmányellenesnek az állampolgárok kötelezése a járda felületét meghaladó közterületnek minősülő útfelületek, zóldsávok, nyílt árkok, illetve ezek műtárgyai tisztán tartására. A települések tisztasága, a közterületek, a járdák, illetve a közöttük lévő területek tisztán tartása, hó- és síkosságmentes igénybevételének biztosítása ugyanis az Alkotmányban védeni rendelt értékek megóvását szolgálja”. (1122/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 856-859.) Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „olyan alkotmányos védelemben részesülő értékek, mint a polgárok egészsége, testi épsége, környezete megóvása érdekében az önkormányzat korlátozó, illetve kötelező tartalmú

²⁷⁶ Köf.5.014/2012/8. számú határozat

²⁷⁷ Köf.5.025/2012/5. számú határozat

²⁷⁸ Köf.5.015/2012/6. számú határozat

előírások megalkotására is jogosult”. (1256/H/1996. AB határozat, ABH 1996, 789, 796.) A Kúria azonban világossá tette: „a korlátozó, együttműködésre kötelező magatartási normák azonban nem léphetnek túl a felhatalmazó, más jogszabályokban az önkormányzati jogalkotó számára megadott kereteken”²⁷⁹.

r) A lakókörnyezet állapotának szociális támogatásokhoz kötése is felbukkan a Kúria esetjogában, főként tekintetben, hogy van-e felhatalmazása erre az önkormányzatnak, másrészt, nem sért-e valamilyen alapjogot a választott megoldás.

ra) Konkrét ügyben²⁸⁰ az Önkormányzati Tanács az alábbiakat állapította meg: a Szoc.tv. 33. § (7) bekezdése²⁸¹ a lakókörnyezet rendezettségére vonatkozó követelmények meghatározására hatalmazza fel az önkormányzatokat. Az Sztv.-ből a felhatalmazás tárgya és keretei világosan kiderülnek: az aktív korúak ellátására való jogosultság feltételül az önkormányzat a kérelmező (vagy a jogosult) ingatlana és környezete karbantartására kötelezettségeket állapíthat meg. Ezek:

- a lakás vagy annak udvara, kertje, a kerítéssel határolt terület, járda tisztán tartása;
- az ingatlan állagának és rendeltetésszerű használhatóságának biztosítása;
- az ingatlan higiénikus állapotának biztosítása.

A vizsgált rendelet az aktív korúak ellátására és a lakásfenntartási támogatásra vonatkozó jogosultsághoz előírta, hogy a kérelmezőnek az általa lakott ingatlan valamint a hozzá tartozó kert, udvar vonatkozásában az alábbi nyilatkozatokat kell megtennie:

- a) az állattartásra, ebtartásra vonatkozó szabályok betartása, védőoltás megléte;
- b) közszolgáltatások szabályos vételezése, díjtartozások megfizetése, 2 hónapon túli díjhátralék megszüntetése;
- c) az ingatlan udvarán valamint a lakásban szeméttároló edény (kuka) elhelyezése, díjtartozások megfizetése, 2 hónapon túli díjhátralék megszüntetése;
- d) csapadékvíz és szennyvíz szabályok szerinti megfelelő elvezetése.

A Kúria Önkormányzati Tanács megállapította, hogy e feltételek előírásával az önkormányzat nem lépte túl a törvényi felhatalmazás kereteit. E feltételekről történő nyilatkozás a lakás vagy ház, annak kertje, udvara, higiénikus állapotának biztosításához hozzátartozik. A díjfizetési kötelezettség, illetve a díjhátralék felszámolásának előírása a közműszolgáltatásokban való részesülés feltétele, amelyek nélkül a rendeltetésszerű használat és higiénikus lakókörnyezet biztosítása nem lehetséges²⁸². A Kúria Önkormányzati Tanácsa úgy ítélte meg, hogy – „a vonatkozó építésügyi szabályok ellenére – önmagában a megfelelő utcafronti kerítés meglétének önkormányzati előírása nem lépte túl a Szoc.tv. felhatalmazó rendelkezéseit”.

rb) Utalt viszont az Önkormányzati Tanács arra is, hogy „a rendszeres tisztálkodás és a higiénikus ruhával való folyamatos ellátottság jogszabályi előírása a magánszférát érintő szabályozást eredményez. Az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (Emberi Jogok Európai Egyezménye) 8. cikke rögzíti a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot. Az Európa Tanács Parlamenti

²⁷⁹ Köf.5.015/2012/6. számú határozat

²⁸⁰ Köf.5.051/2012/6. számú határozat

²⁸¹ „A települési önkormányzat rendeletében az aktív korúak ellátására való jogosultság egyéb feltételeként előírhatja, hogy a kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja a lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó, a rendeletében megállapított feltételeket teljesítse. A lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetésszerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írható elő. A rendeletben megállapított feltételek teljesítésére a kérelmezőt, illetve a jogosultat megfelelő, de legalább ötnapos határidő tűzésével a jegyzőnek – az elvégzendő tevékenységek konkrét megjelölésével – fel kell szólítania.”

²⁸² Köf.5.051/2012/6. számú határozat

Közyűlésének 428/1970. sz. határozata szerint e jog azt jelenti, hogy 'mindenki saját életét élhesse és abba más csak minimális módon avatkozassék be. A magánszférában benne van a magánélet, a családi élet, az otthon, a fizikai és erkölcsi integritás, a becsület és a jó hírnév védelme, a jog arra, hogy ne kerüljünk hamis megvilágításba, hogy velünk kapcsolatban irreleváns vagy zavaró tényeket ne fedjenek fel...' [RESOLUTION 428 (1970)[1] C/ 2]. *A rendszeres tisztálkodás és a higiénikus ruházat viselésének kötelezettsége a magánszférát érinti, a személyek fizikai integritásával szoros összefüggésben áll.* Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat és nem válik eszközzé vagy tárggyá. [23/1990. (X.31.) AB határozat]. *A tisztálkodás és az öltözködés az egyének személyiségéhez és magánszférájához tartozik, annak milyensége több tényező függvénye. Az egyén személyiségéhez mélyen hozzátartozó kérdések csak kivételesen lehetnek jogi szabályozás tárgyai (a korlátozó rendelkezéseknek egyébként is meg kell felelniük a szükségesség-arányosság követelményének)*²⁸³. A rendelet ilyen tartalmú előírása a Kúria szerint „a segélyezés szempontjából irreleváns, valamint mások életébe magánszférájába avatkozik be. Az állam, vagy az önkormányzat az általa nyújtott támogatás feltételeként nem vonhatja ellenőrzés alá a magánszféra teljességét”.

rc) Problematikusnak találta az Önkormányzati Tanács azt a rendeleti előírást is, mely szerint „a jogosultságot megállapító és megszüntető határozatban a rászorultsági alapon támogatással érintett munkaképes személy figyelmét több mindenre fel kell hívni, így – többek között – arra, hogy a támogatás időleges, amelyre hosszú távú életforma nem alapozható, a rászorultság ténye nem jogosítja fel a hatályos jogszabályok megszegésére, 'az adófizetők pénzéből történő támogatottsága ...jogosan alapozza meg a többségi társadalom azon elvartását (...) hogy viszonzásképpen a törvényeket és az együttélési szabályokat fokozatosan tartsa be', a 'meddő szemléletmódot cserélje fel egy öngondoskodásra és önfenntartásra alapozó aktív életformára' stb.” A rendelet szerint ezek is a jogosultságot megállapító vagy megszüntető határozat tartalmi elemei voltak.

Az Önkormányzati Tanács elvi éllel állapította meg, hogy a fentiekből következően ez a „határozat tartalmára vonatkozó többletkövetelmény törvényi alapot nélkülöző önkormányzati szabályozáson nyugszik. *A látszólag mindenkire egyformán vonatkozó, de tartalmában meghatározott közönséget megbélyegző rendeletben foglalt kifejezések hátrányos megkülönböztetést valósítanak meg. Az önkormányzati rendelet koncepciója kialakításánál és szövegezésénél sem hagyható figyelmen kívül, hogy az önkormányzati rendelet jogszabály, a helyi közbatalom-gyakorlás ennek révén kapcsolódik az Alaptörvényben meghatározott demokratikus jogállam jogalkotási rendjébe*²⁸⁴.

s) Törvényi felhatalmazáson túlmenő hatáskör-telepítés tekintetében konkrét ügyben kimondta a Kúria, hogy ha az Áht. az önkormányzati költségvetési rendeletek előkészítésének, tartalmának és elfogadásának szabályai közt úgy rendelkezik, hogy az önkormányzat költségvetési rendeletének megalkotása folyamatában a képviselő-testületen, a polgármesteren, a jegyzőn, valamint az önkormányzati hivatalom kívül önkormányzati intézmény nem rendelkezik – véleményezési – hatáskörrel, akkor a konkrét rendelet az költségvetési szabályozással ellentétesen adott hatáskört bizottságnak a költségvetés előkészítésében. Az Önkormányzati Tanács azt is kimondta, hogy a felhatalmazó szabályok nem adnak hatáskört sem a kötelezettségvállalás, sem pedig a pénzügyi ellenjegyzés tekintetében a bizottsági elnök számára, így ez a rendeleti megoldás is törvénysértő volt²⁸⁵.

²⁸³ Köf.5.051/2012/6. számú határozat

²⁸⁴ Köf.5.051/2012/6. számú határozat

²⁸⁵ Köf.5.067/2012/4. számú határozat

t) A Kúria konkrét ügyben rögzítette, hogy „a közterületi várakozást mint szabályozási tárgykört a törvényalkotó saját hatáskörébe vonta akkor, amikor annak legfontosabb kérdéseit a Kkt. – 2010. évi XLVII. törvénnyel módosított – rendelkezéseivel rendezte. Ezzel kivette a helyi társadalmi viszonyok, a helyi, települési közösséget érintő közügyek köréből. A parkolás tehát nem helyi közügy²⁸⁶. Az Önkormányzati Tanács szerint „a származékos jogkörben megalkotott önkormányzati rendelet a fenti szempontok mellett nem léphet túl a felhatalmazás keretein: a képviselő-testület nem szabályozhat olyan kérdéseket, amelyekre nem volt felhatalmazása, avagy amelyeket önkormányzati rendeleti szabályokon túl más jogszabályok már rendeztek. Jogszabálysértésre vezet tehát az, ha az önkormányzat törvényi vagy törvényi felhatalmazáson alapuló más jogszabály által rendezett tárgyköröket – akár azonos, súlyosabb esetben eltérő tartalommal – kezel saját szabályozásában²⁸⁷”.

u) Szintén konkrét rendeleti szabály vizsgálatakor rögzítette a Kúria, hogy „az Étv. 20. § (2) bekezdése a változtatási tilalommal járó tulajdonkorlátozás miatt a tilalom fenntartását a feltétlenül szükséges mértékre és időtartamúra korlátozza. Jelen ügyben az önkormányzat azt kívánja elérni, hogy az érintett területen a közvetlen vízparti részek további jelentős beépítése ne történjen meg, illetve minél nagyobb szabad parti sávot kíván biztosítani. *A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az önkormányzat által kitűzött cél közérdeket szolgál, és ez a cél összhangban van a Balaton-törvény preambulumban megfogalmazottakkal, amely szerint az Országgyűlés a térség kiegyensúlyozottabb területi fejlődése érdekében alkotta meg a törvényt*, figyelemmel arra, hogy a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet területén a táji, természeti és települési környezet minőségének védelme a megelőzés elvének érvényesítésével olyan véges és nehezen megújuló környezeti értékek megővését szolgálja, amelyek a jelentős gazdasági potenciált képviselő üdülés és idegenforgalom minőségi fejlesztéséhez is szükségesek. Tehát az a cél, hogy Siófok településen a jelenleg szabadstrandként működő vízparti sáv és a mögöttes beépítetlen telek rendeltetése a kialakult strandként való használatban maradjon, *törvényes célnak tekinthető*. ... A Kúria megállapítja, hogy a Balaton üdülőkörzet sajátos helyzete az önkormányzatok és a kormányzat összehangolt fellépését igényli a Balaton-törvényben is meghatározott célok elérésére. A központi törvényi és rendeleti szintű szabályozás az önkormányzat (helyi sajátosságokat figyelembe vevő) helyi rendeletalkotásával válik teljessé. Jelen ügyben a változtatási tilalommal érintett területek tulajdonosainak jogai (a tilalom miatt e jogok korlátozása) áll szemben az önkormányzat által képviselt közérdekkel. *Az önkormányzat a közérdeket természetesen csak a jogszabály keretei között érvényesítheti*, amely jelen esetben formálisan nem sérült, a változtatási tilalom időtartama nem haladja meg az Étv. 21. § (1) bekezdésben meghatározott határidőt²⁸⁸”.

v) Az Önkormányzati Tanács szerint vízgazdálkodásról szóló törvényben kapott felhatalmazás alapján az önkormányzat köteles rendeletet alkotni a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésének szabályairól, amennyiben az adott településen található szennyvízbekötéssel nem rendelkező ingatlanok²⁸⁹. A jogalkotási kötelezettség elmulasztása ugyanis a közszolgáltatás kötelezettjének és a fogyasztók jogainak és kötelezettségeinek tisztázatlanságát, a közszolgáltatás teljesítésének esetlegességét eredményezi²⁹⁰.

w) „Az Alkotmánybíróság több alkalommal döntött olyan indítvány tárgyában, amely az üzletek nyitva tartásának önkormányzati szabályozását támadta, vitatva a Ker.tv. 6. § (4) bekezdésének, illetve az azon alapuló, delegált jogkörben megalkotott önkormányzati rendeletek

²⁸⁶ Köf.5.057/2013/8. számú határozat. A Kúria szerint a parkolás közszolgáltatás, amelynek biztosítása az érintett önkormányzat törvényben rögzített kötelezettsége. Köf.5.018/2014/6. számú határozat

²⁸⁷ Köf.5.057/2013/8. számú határozat

²⁸⁸ Köf.5.082/2012/4. számú határozat

²⁸⁹ Köm.5.008/2014/3. számú határozat; Köm.5010/2014/3. számú határozat; Köm.5011/2014/3. számú határozat; Köm.5012/2014/3. számú határozat; Köm.5014/2014/3. számú határozat

²⁹⁰ Köm.5007/2014/3. számú határozat; Köm.5009/2014/3. számú határozat

alkotmányosságát. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából a jelen ügy szempontjából lényeges megállapítás az, hogy *az önkormányzati rendelet a megfelelően felmért helyi sajátosságra épülve normatív módon, általános magatartási szabályként épül be az üzlet működését befolyásoló közgazdasági-jogi környezetbe. A megfelelően felmért helyi sajátosságok a kereskedelmi tevékenység korlátozásának többféle módjára is okot adhatnak: az önkormányzat az adott település egy meghatározott körzetében, meghatározott típusú kereskedelmi üzletek esetében, illetve meghatározott időszakhoz kötötten, egyes napokon is korlátozhatja, kizárhatja, avagy éppen engedélyezheti az éjszakai nyitva tartást* [282/B/2007. AB határozat ABH 2007, 2163.; 1448/B/2007. AB határozat ABH 2008, 3327.; 1235/B/2008. AB határozat ABH 2010. 2437.; 1355/B/2008. AB határozat ABH 2010, 2452.]²⁹¹.

„A Ker.tv. értelmében a megalapozott és helyesen *felmért 'helyi sajátosság' figyelembe vétele tehát az önkormányzati jogalkotó számára az egyetlen olyan szempont, amely a törvényi felhatalmazás kereteit megadja. Az Önkormányzati Tanács köztudomású, következőképpen bizonyítást nem igénylő tényként állapította meg, hogy az érintett Önkormányzat fővároson belüli közismert elhelyezkedése, az urbanizáltság foka és jellege helyi sajátosságként indokolja, hogy az érintett Önkormányzat – az egyedi és utólagos hatósági fellépési lehetőségeken túl – normatív módon, jogi eszközökkel védje a helyi lakosság éjszakai nyugalma*”²⁹². „A Ker.tv. a szabályozás kialakításakor csupán a helyi sajátosságok figyelembe vételére utal, ezért az önkormányzati jogalkotónak nagy a szabadsága abban a tekintetben, hogy a helyi viszonyok ismeretében az érintettek (az üzleteket üzemeltetők és a lakóközösségek) közös érdekeinek összehangolása érdekében a leginkább elfogadható, követhető és hatékonynak minősülő megoldást válasszon a szabályozásában”²⁹³.

z) A helyi önkormányzat központi szinten már szabályozott tárgyban, arra vonatkozóan ellentétes tartalommal nem alkothat rendeletet és nem vonhat e tárgyhoz tartozó kérdést más rendeleti szabályozása körébe se²⁹⁴. A szabályozás egysége érdekében nem közömbös, hogy a jogalkotás tárgya ne forgácsolódjon szét különböző tartamú önkormányzati rendeletek között. Törvény által meghatározott felhatalmazás mellett attól eltérően, eredeti jogalkotói jogkörben a helyi önkormányzat nem alkothat rendeletet²⁹⁵. Önmagában az a körülmény, hogy törvény rendelkezést tartalmaz a képviselő-testületi hatáskör-gyakorlás módjára, nem jelenti azt, hogy a képviselő-testület döntési joga tekintetében ezzel hallgatólagosan kizárólagosságot is adna²⁹⁶.

4. A kellő felkészülési idő követelménye

a) A Jat. 2. § (3) bekezdése értelmében „[a] jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre”. A Jat. hivatkozott szabálya az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság-jogbiztonság elvének törvényi megfogalmazása²⁹⁷.

A Kúria figyelembe vette az ezzel kapcsolatos alkotmánybírói megállapításokat. „A tárgykörben folytatott gyakorlatában – elsőként a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában – az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a jogbiztonság követelménye azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatároznia, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megismerésére; a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire. (ABH 1992, 155, 157.) hangsúlyozta, hogy minden egyes jogszabály megalkotásánál, a jogszabályban foglalt rendelkezések jellegének, mennyiségének, valamint a jogszabály végrehajtására (vagy az önkéntes

²⁹¹ Köf.5.011/2012/7. számú határozat

²⁹² Köf.5.011/2012/7. számú határozat

²⁹³ Köf.5.011/2012/7. számú határozat

²⁹⁴ Köf.5012/2017/6. számú határozat

²⁹⁵ Köf.5005/2017/3. számú határozat

²⁹⁶ Köf.5051/2016/4. számú határozat

²⁹⁷ Köf.5.038/2013/3. számú határozat

jogkövetésre) való felkészülést befolyásoló egyéb tényezők alapulvételével, esetileg kell vizsgálni a felkészülési idő hosszát. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során a kellő idő hiánya miatt akkor állapította meg valamely jogszabály alkotmányellenességét, 'ha az szerzett jogot korlátozott, a korábbihoz képest úgy állapított meg hátrányosabb rendelkezést, illetőleg oly módon hátrított fokozott kockázatot a címzettekre, hogy a megismerés és a felkészülés lehetőségének hiánya sérelmet okozott az érintettek számára, akadályozta a jogalkalmazót a jogszabály alkalmazásában.' [összefoglaló jelleggel: 51/2010. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2010. 328, 331-333.] Az Alkotmánybíróság gyakorlatából egyértelmű tehát, hogy a felkészülési idő jogalkotói megtartása esetről esetre vizsgálandó. Önmagában a norma elfogadása és hatályba lépése közötti idő rövideje nem eredményez alkotmányértéket, csupán akkor állapítható meg, ha az egyben a jogbiztonság súlyos sérelmét jelenti, avagy a címzetti kör számára jelent a jogszabályhoz való alkalmazkodás súlyos sérelmet"²⁹⁸.

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

A kifejtettek szerint a *felkészülési idő törvényességének vizsgálata nem jelentheti annak az időtartamnak a vizsgálatát, amely az egyébként törvényesen kivetett adó elkerüléséhez lehet szükséges*"²⁹⁹.

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

Az Önkormányzati Tanács kimondta, hogy a „Jat. hivatkozott szabálya az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság-jogbiztonság elvének törvényi megfogalmazása. Az Alkotmánybíróság kiterjedt gyakorlata értelmében a felkészülési idő egyik legfontosabb kritériuma az, hogy a címzettek időben és az önkéntes jogkövetés szándékával megismerhessék a jogi norma tartalmát annak érdekében, hogy reális lehetőségük legyen az abban foglaltakhoz igazítani magatartásukat. Annak eldöntése, hogy a jogszabály alkalmazásához reálisan mennyi időre van szükség a jogalkotó felelősségteljes döntése, elsődlegesen nem alkotmányossági kérdés. Mivel az időtartam meghatározását sok egyéb szempont mellett gazdaságpolitikai, szervezési, adott esetben műszaki szempontok is befolyásolhatják, ezért az Alkotmánybíróság gyakorlatában csak a kirívóan sérelmes esetekben döntött a jogállamiság-jogbiztonság sérelmének megállapítása mellett a vizsgált jogszabály megsemmisítéséről. Az Önkormányzati Tanács nem lát okot arra, hogy e gyakorlattól eltérjen”³⁰⁰.

d) Az önkormányzati rendeletben biztosított rövid időtartamra szóló, határozott idejű telekadómentesség jogos várományt teremt a helyi adók rendszerében. A jogbiztonság és a jogszabály alkalmazására történő felkészüléshez szükséges kellő idő sérelmét is jelenti – az adómentesség lejártá előtt egy hónapos felkészülési idővel – adót kivetni az eredetileg adómentes időszakra³⁰¹. A hatályba-léptető rendelkezés törvényességi vizsgálatakor a Kúria Önkormányzati Tanácsának a jogbiztonságra tekintettel kell mérlegelni: a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő hiánya olyan fokú jogbizonytalanságot teremtett-e, hogy az az önkormányzati rendelet egészének megsemmisítését vonja maga után, vagy a felkészülési idő

²⁹⁸ Köf.5.038/2013/3. számú határozat

²⁹⁹ Köf.5.038/2013/3. számú határozat

³⁰⁰ Köf.5.001/2013/6. számú határozat

³⁰¹ Köf.5036/2016/5. számú határozat

szűkös volta miatti megsemmisítéssel keletkezik olyan jogbizonytalanság, amely súlyosabb, mint a rendelet hatályában való fenntartása³⁰².

5. A normatartalom világosságának kérdése

A Jat. 2. § (1) bekezdése szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie, a (4) bekezdés b) pontja szerint pedig a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály illeszkedjen a jogrendszer egységébe. Az önkormányzati rendelet az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése szerint jogszabály. Az Alaptörvény indítványozó által hivatkozott 32. cikk (3) bekezdés szerint az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes³⁰³.

a) Mivel a normavilágosság, egyértelműség stb. követelménye nem csak a jogbiztonság elvéből, hanem közvetlenül a Jat.-ből is következik, a Kúria e kérdéskörrel is érdemben foglalkozhat. A Kúria szerint a Jat. értelmében „az önkormányzati jogalkotók számára törvényi előírásá vált a jogállamiság, jogbiztonság alkotmányos elvéből levezetett normavilágosság, korábban alkotmányos követelménye. Az Alkotmánybíróság kidolgozta a normatartalmak jogbiztonsággal összefüggő teszt- és kritériumrendszerét. A törvényalkotó a korábbi alkotmányossági követelményeket beépítette az új Jat.-ba. Ez megadja annak a lehetőségét, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa a normavilágosság elveit az önkormányzati rendeletekkel szemben érvényesítse”³⁰⁴.

„A világos, érthető és mindenki számára értelmezhető normatartalommal kapcsolatban az Alkotmánybíróság is számos határozatot hozott. Ezek szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon [először 11/1992. (III.5.) AB határozat], *nem fogadható el az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható* [42/1997. (VII.1.) AB határozat]”³⁰⁵.

b) Az Alkotmánybíróság gyakorlatát követve³⁰⁶ mutatott rá a Kúria, hogy „egy adott önkormányzati rendeleten belüli vélt vagy valós *ellentmondás nem eredményez törvénysértést* akkor, *ha a jogi szabályok közötti kollízió jogalkalmazói jogértelmezéssel feloldható*. Ugyanakkor törvénysértő – a Jat. 2. § (1) bekezdésébe foglalt világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom követelményébe ütközik – az önkormányzati rendeleten belüli kollízió, ha jogértelmezéssel az ellentmondást nem lehet kiküszöbölni, vagy akkor, ha az ellentmondásban álló rendelkezések valamelyike egyben magasabb jogszabályba is ütközik”³⁰⁷.

Konkrét ügyben mutatott rá a Kúria, hogy az adott esetben „nyilvánvaló, hogy jogszabály-értelmezéssel a szabályozás hiányossága, illetve a szabályozással kapcsolatos ellentmondás nem oldható fel. A Jat. 2.§ (1) bekezdésében meghatározott normatartalommal szembeni elvárás szigorúbban értelmezendő, amikor a vizsgálni kért szabályozás valamely alapjog érvényesülésével

³⁰² Köf.5042/2015/3. számú határozat

³⁰³ Köf.5.071/2012/8. számú határozat

³⁰⁴ Köf.5.015/2012/6. számú határozat

³⁰⁵ Köf.5.016/2014/5. számú határozat

³⁰⁶ Az azonos szintű jogszabályok közötti ütközéssel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ilyen esetekben pusztán az ebből eredő jogbiztonság sérelemre nem alapozható az alkotmányellenesség megállapítása, vagyis az azonos szintű normák ütközésének tartalmi alkotmányellenességgel is kell párosulnia ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság normakontroll eljárásában felülvizsgálhatók legyenek és megsemmisíthetők legyenek [35/1991. (VI. 20.) AB határozat]. Az ugyanazon törvényen belüli ellentétes szabályozás azonban – különösen ha az a címzettek, az érintettek, a kötelezettek eltérő körére vonatkozik – már olyan fokú jogbizonytalanságot jelent, amely alkotmányellenes. Az anyagi alkotmány sértés, az alapjogi jogsértés itt ugyanis önmagában annak következtében megállapítható, hogy az érintett állampolgároknál olyan fokú jogbizonytalanságot eredményezhet, amely kötelezettségeik teljesítését kiszámíthatatlanná, félreérthetővé és bizonytalanná teszi [21/1993. (IV. 2.) AB határozat].

³⁰⁷ Köf.5.017/2013/3. számú határozat

kapcsolatos”. *Konkrét ügyben* a normatartalom egyértelműsége a tulajdonhoz való jog részjogosítványait (használat, hasznosítás, rendelkezés) érintette³⁰⁸. *Törvényellenes tehát például az a helyi építési szabályzat és szabályozási terv, amely alapján az eljáró hatóságok és a bíróság sem tudja egyértelműen eldönteni egy adott telek övezeti besorolását*³⁰⁹.

c) Megállapította a testület a Jat. sérelmét abban az esetben, amikor a rendelethez csatolt szabályozási tervlapok alapján nem volt megállapítható teljes bizonyossággal, hogy azok melyik melléklet részét képezik. A címzettek számára az értelmezést tovább bizonytalanította, hogy a szabályozási tervlap a „jövöhagyandó dokumentáció” megjelöléssel volt ellátva, tehát egy döntés előtti állapotra utalt³¹⁰. Mindez pedig sértette a Jat. 2. § (1) bekezdéséből eredő világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom követelményét, különös tekintettel arra, hogy „ezek az adott település és környezete fejlődését, a településen élők, ott-tartózkodók életkörülményeit hosszabb időszakra döntően befolyásolják”³¹¹. A normavilágosság követelményének fokozottan kell érvényesülni a szankciót megállapító önkormányzati rendeleti rendelkezés esetében³¹². *A szabálysértési szankciót tartalmazó normákkal szemben fokozott elvárás, a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom*³¹³.

d) Adott ügyben, a vizsgált, szociális tartalmú rendelet tizenhat soros mondatot tartalmazott „a lakással összefüggő emberi méltóságot csorbító körülmények kizárása érdekében. Ennek keretében előírja pl., hogy nem állhat fenn olyan körülmény ’mely a családi élettel kapcsolatos és a gyermek személyiségfejlődése szempontjából döntően meghatározó szocio-kulturális mindennapi mikrokörnyezetben’ veszélyeztetettséget idéz elő, akadályozza többek között a gyermekek önbecsülésének és személyiségük szabad kibontakozását, az öngondoskodás kialakításának megteremtését”.

A Kúria kimondta: „a gyermekek védelme mind a jogalkotás, mind pedig a jogalkalmazás egyik fő célkitűzése. A jövő generáció életfeltételeinek biztosítása, továbbá az emberi méltóság védelme Alaptörvényből eredő feladat”. A vizsgált rendeleti szabályokról a Kúria Önkormányzati Tanácsa azt állapította meg, hogy e szabályösszegesség – mint az aktív korúak ellátása illetve a lakásfenntartási támogatás feltétele – *sérti a megfelelően érthető és értelmezhető, világos normatartalom Jat. 2. § (1) bekezdésébe írt feltételét, e rendelkezésekből jogszabályból következő címzetti magatartások nem állapíthatók meg*³¹⁴.

e) Konkrét ügyben egyértelműen megállapítható volt az is, hogy az önkormányzati rendelet vizsgált rendelkezései olyan fogalomkészletet (pl. „pótelőírányzat”, „féléves tájékoztató rendelet-tervezetei”) alkalmaztak, amely a hatályos szabályozás viszonylatában nem értelmezhető, ezért a szabályozás a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglaltakkal is ellentétes volt³¹⁵.

f) Előfordult olyan eset, amikor szabálysértési előírások között a tényállás már nem volt hatályban, csak a jogkövetkezményeket tartalmazó rendelkezés. (Megjegyzendő, hogy a korábbi, „tiltott, közösségellenes” szabályok hatályon kívül helyezésekor is alkalmazta több önkormányzat azt a megoldást, hogy csak a tényállást, vagy csak a szankciót törölte). A Kúria szerint az ilyen megoldás „értelmezhetetlen, hatályban tartása sérti a jogbiztonságot”³¹⁶.

³⁰⁸ Köf.5.016/2014/5. számú határozat

³⁰⁹ Köf.5.016/2014/5. számú határozat

³¹⁰ Köf.5.002/2012/13. számú határozat

³¹¹ Köf.5.002/2012/13. számú határozat

³¹² Köf.5042/2015/3. számú határozat

³¹³ Köf.5040/2016/3. számú határozat

³¹⁴ Köf.5.051/2012/6. számú határozat

³¹⁵ Köf.5.067/2012/4. számú határozat

³¹⁶ Köf.5.073/2013/4. számú határozat

g) Sérti a Jat. 2. § (1) bekezdését az is, ha a hatályos önkormányzati rendelet olyan más jogszabályra utal, amely már nincs hatályban, vagy hatályban van ugyan, de már nem az utalás szerinti tartalommal³¹⁷.

h) Az önkormányzati jogalkotás számára is hasznosítható lehet a normavilágossággal kapcsolatos néhány, korábbi alkotmánybíróági megállapítás³¹⁸:

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

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

- A jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely egyebek között megköveteli, hogy
 - az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák,
 - meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásához tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettségeket, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek. [25/1992. (IV. 30) AB határozat, ABH 1992. 131., 132.]

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

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

- Az ugyanazon törvényen belüli ellentétes szabályozás – különösen, ha az a címzettek, az érintettek, a kötelezettek eltérő körére vonatkozik – már olyan fokú jogbizonytalanságot jelent, amely alkotmányellenes. Az anyagi alkotmányvétség, az alapjogi jogsértés itt ugyanis önmagában annak következtében megállapítható, hogy az az érintett állampolgároknál olyan fokú jogbizonytalanságot

³¹⁷ Köf.5.010/2013/4. számú határozat

³¹⁸ Vö. Kiss László: A Magyar Köztársaság jogforrásai és jogforrási rendszere. In: Kiss László – Gyergyák Ferenc – Orova Márta (szerk): Az önkormányzati rendeletalkotás (rendeletszerkesztés) elvi, gyakorlati és módszertani kérdései (Útban Európa felé). MKI, Budapest, 2004. 23. o-tól.

eredményezhet, amely kötelezettségük teljesítését kiszámíthatatlanná, félreérthetővé és bizonytalaná teszi. [21/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993. 172., 180.]

- A jogállamiság nem merül ki bizonyos szervezeti keretek létrehozásában, hanem magában foglalja a különböző szervek – így a helyi önkormányzatok – hatékony működésének követelményét, amely elképzelhetetlen a rendeletszerkesztés és rendelet-előkészítés egyfajta racionális rendje nélkül. [42/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 185., 186.]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

módosításáról, nem elégíti ki a jogbiztonság követelményét. A jogbiztonság megköveteli ugyanis, hogy mind a jogalkalmazó, mind pedig az állampolgár mindenkor ismerhesse a hatályos jogot. Nem elfogadható, ha valamely rendelkezés hatályos szövegét csak a teljes hatályos joganyag sokrétű egybevetése alapján lehet megállapítani. [11/1994. (III. 2.) AB határozat, ABH 1994. 399., 401.]

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

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

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

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

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

6. A magasabb szintű előírások megisméltése

a) A helyi rendeletalkotással összefüggésben már az Alkotmánybíróság gyakorlatában is kérdés volt, hogy lehetséges-e megisméltetni a magasabb szintű jogszabály előírásait. Amíg a(z új) Jat. ezt nem tiltotta kifejezetten, az Alkotmánybíróság ezt a gyakorlatot elfogadta azzal, hogy a magasabb szintű normából való átvétel nem eredményezheti annak megváltoztatását, azaz például felsorolás önkényes szűkítését vagy bővítését. A Kúria vizsgálatánál azonban már a Jat.-hoz kell igazodni, ennek 3. §-ának utolsó mondata pedig kimondja, hogy „a jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes”³¹⁹.

Mivel az önkormányzati rendelet az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében más jogszabállyal nem lehet ellentétes [Alaptörvény T) cikk], ezért a Jat. hivatkozott rendelkezése értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabály – ideértve az önkormányzati rendeleteket is – rendelkezését főszabály szerint „a jogellenesség kockázata nélkül nem ismételtető meg”³²⁰.

b) Ennek merev betartása azonban gyakran értelmezési nehézségeket okozhat, a rendelet megértéséhez ugyanis – ilyen esetben – ismerni kell a magasabb szintű jogszabály tartalmát is. A Kúria emiatt kimondta, hogy „a Jat. 3.§-ának helyes értelmezése szerint *e tilalom a magasabb jogszabályban foglaltak szöveg szerinti átvételére vonatkozik, de nem vonatkozhat olyan esetre, amikor az adott jogszabály belső koherenciájának a fenntartása végett e jogszabály magasabb szintű jogszabály tartalmát is*

³¹⁹ Vö. pl.: Köf.5.031/2012/11. számú határozat

³²⁰ Köf.5.030/2013/4. számú határozat; Köf.5.073/2013/4. számú határozat

érintően rendelkeznek. Egy ilyen általános – a tartalmat általában érintő – átvételi tilalom az önkormányzati jogalkotást ellehetetlenítené, az érthető és mindenki számára értelmezhető normatartalom követelményével ellentétes helyi jogalkotást eredményezne. A Jat. 3. §-a az ismétlést, azaz a szó szerinti átvételt tiltja³²¹. A mechanikus ismétlés törvényellenessége mellett a belső koherencia, *a norma bárki általi értelmezhetősége* indokolhat szövegszerű ismétlést, amely ezért nem vezet(het) az önkormányzati rendelet törvényellenességére³²². „Az ún. vegyes jogszabályszerkesztési megoldás – tehát ahol a jogszabály rendelkezéseinek megismétlése nem vezet az önkormányzati rendelet jogellenességére – a Kúria jogértelmezési gyakorlata szerint abban az esetben törvényes, amennyiben azt az értelmezhetőség, azaz a jogbiztonság feltétlenül megköveteli”³²³. „Ebből következően ha az érintett önkormányzat más jogszabály szövegét akarja rendeletébe beépíteni, ezt a törvényhely pontos megjelölésével teheti meg”³²⁴.

c) Arra azonban nincs lehetőség, hogy a rendelet magasabb szintű jogszabályok egyes rendelkezéseiből összeszerkesztve alkosson egy új rendeletet, amelyhez – felhatalmazás nélkül – helyi szabályokat kapcsol. Konkrét ügyben az is megállapítást nyert, hogy még a helyi szabályozásként feltüntetett rendelkezések egy része is törvényi alapú volt³²⁵, ráadásul egyes törvényi szabályokat helyesen vett át, másokat átfogalmazott. Az Önkormányzati Tanács kimondta, hogy jogbizonytalanságot eredményez a helyi rendeletalkotásként feltüntetett szabályozás (akár eltérő tárgyi hatállyal) törvényi szabály szó szerinti átvétele³²⁶.

d) *Bizonyos esetekben azonban az átvétel és a megismétlés kifejezetten tiltott, és így semmilyen esetben sem alkalmazható.* Az értelmező rendelkezéseket érintő ismétlésre vonatkozóan a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (Jszt.) 70. § (1) bekezdés akképpen rendelkezik, hogy: „Felhatalmazás alapján kiadott jogszabály tervezetében alkalmazott fogalom a felhatalmazó rendelkezést tartalmazó jogszabályban értelmezett fogalomtól eltérően nem értelmezhető, és az értelmező rendelkezés nem ismételtető meg”³²⁷.

7. Jogalkotási mulasztás és a kormányhivatal vezetője általi rendeletpótlás

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

b) A Jat. 5. § (4) bekezdése szerint a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik. A felhatalmazás alapján kötelezően megalkotandó önkormányzati rendelet hiánya a helyi önkormányzat törvényen alapuló szabályozási kötelezettségének elmulasztását eredményezi³²⁸.

c) A mulasztás tekintetében a Kúria abból indult ki, hogy önkormányzat legfontosabb közhatalmi tevékenysége a rendeletalkotás, az önkormányzati autonómia a rendeletalkotás útján teljesebben ki³²⁹. A helyi önkormányzatok ún. eredeti jogalkotói hatáskörükben, másrészt törvény felhatalmazása alapján alkotnak rendeletet. „A törvény felhatalmazása alapján történő

³²¹ Köf.5.056/2012/5. számú határozat; Köf.5.039/2013/4. számú határozat; Köf.5.057/2013/8. számú határozat; Köf.5.073/2013/4. számú határozat

³²² Köf.5.057/2013/8. számú határozat

³²³ Köf.5.056/2012. számú határozat, Köf.5.030/2013/4. számú határozat

³²⁴ Köf.5.042/2013/5. számú határozat

³²⁵ Köf.5.039/2013/4. számú határozat

³²⁶ Köf.5.039/2013/4. számú határozat

³²⁷ Köf.5.073/2013/4. számú határozat

³²⁸ Köm.5.084/2012/3. számú határozat. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából is ez következett, vö. Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése. Pécs, 2005, 204. o.

³²⁹ Köm.5.009/2013/3. számú határozat; Köf.5.042/2013/5. számú határozat

rendeletalkotás sajátja, hogy a törvény által meghatározott keretek között az önkormányzatok szabadon rendelkezhetnek. Ez utóbbi esetben egyes tárgyak szerint az önkormányzatok eldönthetik, hogy alkotnak e rendeletet (pl. a helyi adók körében), más felhatalmazások szerint azonban kötelező rendeletet alkotni, kötelező a törvény végrehajtásához szükséges helyi szabályok meghatározása³³⁰. A Kúria szerint e körbe tartozik az Áht. 91. § (1) bekezdés utolsó mondata, amely szerint „[a] képviselő-testület a zárszámadásról rendeletet alkot.”

A Kúria megállapította, hogy „a törvényi felhatalmazás által kötelező rendeletalkotás elmulasztása – adott esetben – a közigazgatás intézésének akadálya lehet az adott településen, a rendelet meg nem alkotása a helyi választópolgárok jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintheti (pl. a szociális törvényben foglalt egyes felhatalmazások nem teljesítése a szociális ellátásokhoz való hozzáférésre közvetlenül kihat)”³³¹.

Kimondta a Kúria azt is, hogy az önkormányzati rendelet bevezető részében pontosan utalni kell azokra a törvényekre, amelyek felhatalmazásán az önkormányzati rendelet nyugszik. Amennyiben a helyi önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörében adta ki a rendeletet, a bevezető részből annak is egyértelműen ki kell derülnie³³².

d) *Sajátos helyzete van viszont némileg a költségvetési rendelet megalkotása elmulasztásának.* Etekintetben is az önkormányzati autonómiából indult ki a Kúria, és rögzítette, hogy „a helyi önkormányzat autonómiájának Alaptörvényen alapuló legfontosabb megnyilvánulása a jogalkotási jogkör, ezen belül pedig költségvetésének – a következő költségvetési év gazdálkodási tervének – tartalmi meghatározása, és annak önkormányzati normaként való elfogadása. Ekként tehát meg kell állapítani azt, hogy a költségvetési rendelet megalkotása közvetlenül az Alaptörvényre visszavezethető jogalkotási felhatalmazást jelent, e norma tartalmánál fogva nem szabályozandó ’helyi társadalmi viszony’ és kifejezetten nem származékos jogkörben megalkotott norma. Az önkormányzati autonómia védelme tehát ebben a körben ehhez igazodó kell legyen”³³³. „Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése nem hagy kétséget afelől, hogy a helyi önkormányzatok az autonómiájukba tartozó jogait törvényi keretek között gyakorolhatják. A költségvetés – gazdálkodási terv – kialakítása és elfogadása ezért a tartalom meghatározás autonómiája mellett egyben rendeletalkotási kötelezettség is a települési önkormányzat számára”³³⁴. „A helyi önkormányzat számára a költségvetés megalkotása autonómiájához tartozó jog, ugyanakkor az Áht.-ből és a Hatásköri törvényből eredően törvényi kötelezettség is”³³⁵. A költségvetési rendelet megalkotásának elmulasztása esetén ugyanis a Kúria megállapítja a jogalkotási kötelezettség elmulasztását, azonban nem kötelezi az érintett önkormányzatot a rendelet pótlására, mivel az utóbb megalkotandó zárszámadási rendelet alkalmas arra, hogy az önkormányzat gazdálkodásának célszerűségét és törvényességét igazolja³³⁶. A Kúria – másik döntésében – rámutatott: „az Alkotmánybíróság – korábbi hatásköre alapján – vizsgált mulasztásban megnyilvánuló törvénysértést önkormányzati zárszámadási rendelet meg nem alkotása miatt. Az e tárgyban született 62/1994. (XII. 24.) AB határozat (ABH 1994, 475.) és a 9/1995. (II. 22.) AB határozat (ABH 1995, 455.) az Ötv. és az Áht. – akkor hatályos, de tartalmában a jelenleg hatályossal rokon szövege alapján – megállapította, hogy a törvényi rendelkezések értelmében kétségtelen, hogy a helyi önkormányzatok költségvetése az államháztartás rendszerébe tartozik, annak részét alkotja. Az Áht. pedig kötelezően előírja, hogy az önkormányzatok költségvetését, valamint a költségvetés végrehajtására vonatkozó zárszámadást önkormányzati rendeletben kell megállapítani. Az Áht. tehát a szóban forgó tárgykörök tekintetében egyértelműen szabályozási kötelezettséget határoz meg. Arra is utalt, hogy az önkormányzatok szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy a zárszámadási rendelet

³³⁰ KÖM.5.009/2013/3. számú határozat; Köf.5.042/2013/5. számú határozat

³³¹ KÖM.5.009/2013/3. számú határozat

³³² Köf.5023/2016/3. számú határozat

³³³ KÖM.5.072/2013/3. számú határozat

³³⁴ KÖM.5.072/2013/3. számú határozat

³³⁵ KÖM.5.072/2013/3. számú határozat

³³⁶ KÖM.5.072/2013/3. számú határozat. Vö. még: Bokros Andrea Erzsébet: A Kúria normakontroll tevékenysége az önkormányzatok gazdálkodását érintő helyi rendeletek vizsgálata tükrében. Jegyző és Közigazgatás, 2014/2. 45. o.

megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzze. Az önkormányzat a törvény által kötelezően meghatározott feladat- és hatáskörében köteles eljárni, s ez vonatkozik a jogalkotási kötelezettségére is³³⁷. A Kúria a fenti indokok alapján megállapította, hogy az adott önkormányzat nem tett eleget az Áht. 91. § (1) bekezdésből eredő szabályozási kötelezettségének, mert a költségvetés végrehajtására vonatkozó zárszámadási rendeletét nem alkotta meg. A Kúria kimondta: „a zárszámadási rendelet meg nem alkotása miatti mulasztás bár nem az Infotv. rendelkezésein alapul, *de kétséget kizáróan sérülnek a közbatalmi szervek működésének transzparenciáját előíró rendelkezések akkor, ha az önkormányzat a mindenki számára hozzáférhető és megismerhető zárszámadásról szóló rendeletben nem számol el – az Áht. 89. § (2) bekezdése szerint – valamennyi bevételéről és kiadásáról*”³³⁸. Mivel az önkormányzatok az Áht. értelmében „az önkormányzati alrendszer részeként az államháztartás rendszerébe tartoznak, ezért a közpénzek felhasználása, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás miatt a transzparencia követelménye velük szemben is fokozottan érvényesül. *A költségvetés végrehajtása tekintetében a zárszámadási rendelet a nyilvánosság forrása*”³³⁹.

A Kúria szerint „Az önkormányzati költségvetésnek sajátos – törvények által meghatározott – helye van az önkormányzati rendeletek között. ... Az önkormányzati költségvetés megállapítása és a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás tehát az önkormányzati működés előfeltétele”³⁴⁰.

e) A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5.046/2012/6. számú ügyben járt el első alkalommal a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának vizsgálata tárgyában. Kimondta, hogy *e hatáskörében vizsgálhatja egy adott tárgyú önkormányzati rendelet egésze megalkotásának elmulasztását, illetve hatályos rendelet meghatározott rendelkezéseibe, kapcsolódó törvénysértő helyzetet eredményező mulasztást*³⁴¹.

Az ominózus ügyben az Önkormányzati Tanács megállapította, hogy a szociális törvényben meghatározottak megjelölik a rendszeres szociális segélyre való jogosultság egyik konkrét esetét is, nevezetesen „az aktív korúak ellátására jogosult személy családi körülményeire, egészségi vagy mentális állapotára tekintettel is jogosult rendszeres szociális segélyre az önkormányzat rendeletében foglaltak alapján. Ebben az esetben tehát a segélyre való jogosultságot az önkormányzati rendelet teremti meg, az ún. másodlagosan megadott alanyi jogok az önkormányzat rendeletéből erednek”. A törvény szabályai alapján az Önkormányzati Tanács megállapíthatónak mondta az is, hogy az önkormányzatok nem mérlegelhetnek abban, hogy e tárgyban alkotnak-e rendeletet vagy sem, mivel ebben az esetkörben meg kell határozniuk a jogosultság feltételét. A szabályozási hiány tehát törvényen alapuló jogalkotási feladat elmulasztását eredményezi³⁴².

f) A Kúria azt is megállapította, hogy a „*jogalkotási kötelezettség a vétkességre és felelősségre tekintet nélkül teljesítendő*”³⁴³. Adott ügyben érintett önkormányzat állásfoglalásában nem vitatta a törvénysértő mulasztást, viszont előadta, hogy a kialakult helyzetben az érintett önkormányzat polgármesterének nincs jogi lehetősége arra, hogy a jegyzői, aljegyzői álláshelyet betöltse. *Rendeletalkotási kötelezettségének ezért objektív okokból nem tud eleget tenni*. Ellenben a vizsgált esetben a Kúria Önkormányzati Tanácsa viszonylag hosszabb határidőt engedett a mulasztás pótlására. „A határidő meghatározásakor értékelte azt a körülményt, hogy az indítványozó és az érintett önkormányzat által hivatkozott mulasztás megállapítására irányuló közigazgatási peres eljárásban a jelen kúriai eljárást befejező határozat meghozatalakor még nem született jogerős ítélet. E

³³⁷ Vö. pl. Köm.5.060/2013/5. számú határozat

³³⁸ Köm.5.064/2012/3. számú határozat; Köm.5.023/2013/6. számú határozat

³³⁹ Köm.5.023/2013/6. számú határozat

³⁴⁰ Köf.5.026/2012/9. számú határozat

³⁴¹ Vö. még: Köm.5.069/2012/3. számú határozat; Köm.5.004/2014/3. számú határozat; Köm.5.005/2014/3. számú határozat; Köm.5.008/2014/3. számú határozat; Köm.5.010/2014/3. számú határozat; Köm.5012/2014/3. számú határozat; Köm.5014/2014/3. számú határozat

³⁴² Köf.5.046/2012/6. számú határozat

³⁴³ Köm.5.074/2013/4. számú határozat

mellett az Mötv. 51. § (1) bekezdése értelmében a képviselő-testület által elfogadott rendelet kelléke a jegyzői aláírás, ezért jegyző hiányában az érintett önkormányzat nem tud eleget tenni rendeletalkotási kötelezettségének³⁴⁴.

g) Konkrét esetben a Kúria kimondta a mulasztást akkor is, amikor elvileg létezett rendelet, viszont „a költségvetési rendelet megalkotásának elmulasztása megállapítható, mivel a képviselő-testület – az érintett önkormányzat által sem cáfoltan – olyan formai hiányosságok mellett alkotta meg a rendeletét, amelynek mentén érvényes normatív aktus nem jöhetett létre”³⁴⁵.

h) Bár a Bszi. alapján a mulasztás esetében a jogkövetkezmény kettős: részben meg kell állapítani a mulasztás tényét, részben pedig határidő tűzésével arra kell kötelezni a helyi önkormányzatot, hogy pótolja mulasztását és alkossa meg a rendeletét³⁴⁶; olyan helyzet is előfordulhat, amikor a mulasztás megállapítását követően a Kúria nem kötelezi az önkormányzatot rendeletalkotásra. Konkrét esetben az Önkormányzati Tanács rámutatott, hogy „éppen a költségvetési rendelet tartalmi sajátosságaira tekintettel a megállapított mulasztás határidőhöz kötött pótlásának előírása sem célszerűség, sem pedig a törvényi szabályok oldaláról nem volt szükség. A költségvetési év elteltére tekintettel nincs olyan indok, amely szükségessé tenné utólagosan a gazdálkodás azon elveinek, főszámainak meghatározását, amelyek mentén korábban az érintett önkormányzat előirányzatait felhasználta, mérlegeit, kimutatásait elkészítette. Gazdálkodása célszerűségének, törvényességének szempontjait az Áht. 89. § (1) bekezdése, illetve a 91. §-a alapján elkészítendő zárszámadási rendelet igazolja vissza. A zárszámadási rendeletben az indítványozó kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva vizsgálhatja azt, hogy az érintett önkormányzat mulasztása ellenére eleget tett-e gazdálkodásával összefüggő valamennyi kötelezettségének. A mulasztást korrigáló, utólagos rendeletalkotást váltják ki egyebekben az Áht. azon rendelkezései, amelyek mulasztás esetére törvényi szinten rendezik a helyi önkormányzat gazdálkodásának szabályait (Áht. 25. §). Mindezen indokok alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa jogkövetkezményként csupán a mulasztás tényét állapította meg, de nem kötelezte az érintett önkormányzatot a 2013. évi költségvetési rendeletének utólagos, határidőhöz kötött megalkotására”³⁴⁷.

i) A jogalkotói mulasztás alapjogsérelemhez, alaptörvény-ellenességhez is vezethet. A Kúria kimondta, hogy a hatályos szabályok szerint „a hivatali helyiségen kívüli, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő házasságkötéshez és az ilyen módon történő bejegyzett élettársi kapcsolat létesítéséhez az önkormányzati szabályozás elengedhetetlen”³⁴⁸. Önkormányzati szabályozás hiányában a házasságkötés valamint a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének ezen módjai akadályba ütköznek. „Ezért az önkormányzati rendeleti szabályozás a felhatalmazó rendelkezésekből kényszerítően következik. A házasságkötéshez való joga az Alaptörvényből fakad, de a bejegyzett élettársi kapcsolat létesíthetősége is visszavezethető alkotmányi szabályokra [lásd: 154/2008. (XII. 17.) AB határozat ABH 2008, 1203, 1214, 1224.], így az önkormányzatnak az e téren fennálló szabályozási kötelezettségének teljesítése az Alaptörvény által behatárolt jogrend koherenciájának a fenntartása szempontjából is jelentőséggel bír”³⁴⁹.

j) Eljárási szempontból fontos az Önkormányzati Tanács megállapítása, mely szerint *törvényen alapuló jogalkotási feladat elmulasztásának megállapítására bírói kezdeményezés során nincs lehetőség.*

³⁴⁴ KÖM.5.074/2013/4. számú határozat. Más esetben is a rendeletalkotás időigényére volt tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa a jogalkotásra megállapított határidő meghatározásakor. KÖM.5009/2014/3. számú határozat

³⁴⁵ KÖM.5.072/2013/3. számú határozat

³⁴⁶ KÖM.5.072/2013/3. számú határozat

³⁴⁷ KÖM.5.072/2013/3. számú határozat

³⁴⁸ KÖM.5.084/2012/3. számú határozat

³⁴⁹ KÖM.5.084/2012/3. számú határozat

„Mulasztásos törvénysértés esetén nem határozható meg olyan norma, amelynek alkalmazását a Kúria Önkormányzati Tanácsa kizárhatná a bíró előtt folyamatban lévő ügyben”³⁵⁰.

k) „A Kúria a Köm.5009/2013/3. számú határozatában megállapította, hogy a jogszabályi felhatalmazás által kötelező rendeletalkotás elmulasztása – adott esetben – a közügyek intézésének akadálya lehet az adott településen, a rendelet meg nem alkotása a helyi választópolgárok jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintheti (pl. a szociális törvényben foglalt egyes felhatalmazások nem teljesítése a szociális ellátásokhoz való hozzáférésre közvetlenül kihat)”³⁵¹.

l) Az önkormányzati jogalkotásban bekövetkezett mulasztások hatékony orvoslására tartalmazza az Alaptörvény a kormányhivatal vezetőjének rendeletalkotási hatáskörét³⁵². A 32. cikk (5) bekezdése szerint „A fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.” „Az Mötv. 137. § (3) bekezdése értelmében a Kúria által megszabott határidő eredménytelen eltelte rendelet-pótlási eljárásba torkollhat. Végső fokon a hiányzó – bármely tartalmú önkormányzati – rendeletet kúriai felhatalmazás alapján a kormányhivatal vezetője alkotja meg – a helyi közösség érdekében”³⁵³.

A Kúria kimondta, hogy az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése miatt a rendeletpótlási eljárás az Alaptörvényen nyugszik, a jogszabályalkotásra irányuló jogalkotói hatáskör az (alkotmány) Alaptörvény rendelkezésein alapul. „A rendeletpótlás jogintézménye ugyanakkor az önkormányzati autonómiába történő külső beavatkozás, amelynek megfelelő garancián kell nyugodnia”³⁵⁴. Ez pedig abban jelentkezik, hogy sem az Alaptörvény, sem a Bszi. sem pedig az Mötv. nem teszi automatikussá a Kúria által megadott határidő lejártát követően a kormányhivatal vezetőjének rendeletalkotását³⁵⁵, „hanem a szabályozás egy másik eljárást intézményesít, amelyet a kormányhivatalnak a határidő lejártát követő harminc napon belül külön kell kezdeményeznie. Az önkormányzatoknak így lehetősége nyílik a törvény szerint kötelezendően meghozandó rendeletet a Kúria által megadott határidőn belül, sőt azon túl is megalkotni, a rendeletpótlási eljárásról történt értesítést követően, a Bszi. 52. § szerint állásfoglalásra nyitva álló határidőn belül”³⁵⁶, egészen a Kúria rendeletpótlást elrendelő határozata meghozataláig. A Bszi. 60. § utolsó mondata szerint az elrendelést követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja. Ezen garanciák mellett teszi lehetővé az Alaptörvény és a sarkalatos törvények az önkormányzati autonómiába történő beavatkozást akként, hogy a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében megalkotja a rendeletet”³⁵⁷. A helyi jogalkotási kötelezettség

³⁵⁰ Köf.5.011/2013/6. számú határozat

³⁵¹ Köm.5.025/2013/7. számú határozat

³⁵² A rendeletpótlási hatáskörrel kapcsolatban vö. pl.: Balogh Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. Fundamentum, 2012/2. 17-18. o.; Tilk Péter: Gondolatok a kormányhivatalok vezetőinek önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó (pótlási) hatásköréről. Új Magyar Közigazgatás, 2011/8. 8-15. o. Rendeletpótlásra eddig két esetben került sor: Foktő és Csömör esetében [Foktő Község Önkormányzat Képviselő-testületének 6/2013. (VI. 19.) önkormányzati rendelete Az önkormányzat 2011. évi költségvetésének végrehajtásáról, a központi támogatások elszámolásáról és a pénzmaradvány jóváhagyásáról (Magyar Közlöny 2013/100.) és 3/2014. (I. 31.) önkormányzati rendelet Csömör Nagyközség Helyi Építési Szabályzatáról szóló 12/2002. (IX. 19.) önkormányzati rendelet módosításáról (Magyar Közlöny 2014/13.)].

³⁵³ Köm.5.006/2014/3. számú határozat; Köm.5.007/2014/3. számú határozat; Köm.5011/2014/3. számú határozat

³⁵⁴ Köm.5.009/2013/3. számú határozat

³⁵⁵ Köm.5.025/2013/7. számú határozat

³⁵⁶ Például: Köf.5.009/2012/5. számú határozat

³⁵⁷ Köm.5.009/2013/3. számú határozat

elmulasztásának összességében tehát két következménye van: egyrészt a Kúria megállapítja a mulasztást, másrészt határidő tűzésével kötelezi az érintett önkormányzatot a rendelet megalkotására³⁵⁸.

Röviden érdemes áttekinteni a szabályozást és az azzal kapcsolatosan esetlegesen felmerülő kérdéseket³⁵⁹.

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

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

A *második lépésre* csak akkor kerülhet sor, ha a bíróság a mulasztást döntésében megállapította (etekintetben a döntés formáját is törvényben kell rendezni, érdemi jellegre tekintettel határozati formában), a döntésben a rendeletalkotásra határidőt szabott, és az önkormányzat *e határidőig nem tesz eleget* jogalkotási kötelezettségének. Ha ugyanis az önkormányzat a kötelezettségét a bírósági döntésben adott időpontig nem teljesíti, a kormányhivatal ismét bírósághoz fordul (köteles fordulni), és a bíróság a hivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a kormányhivatal vezetője alkossa meg.

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

lba) A jogalkotási *kötelezettségnek való megfelelés a rendelet kihirdetése lebet*, még akkor is, ha a hatálybalépés – figyelemmel a Jat. 7. § (1) és (2) bekezdésére is³⁶⁰ – főszabályként pro futuro jellegére a rendeletnek ekkor még nincs (vagy nem minden esetben van) jogkövetkezménye.

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

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

A hatályos szabályozás alapján viszont az eljárás elhúzódásának lehetősége komoly veszélyként jelenik meg. A mulasztás bíróság által szabott határidőn túli fennálltat ugyanis a kormányhivatal jóval gyorsabban és bizonyosabban tudja (tudná) – akár informális egyeztetéseken keresztül is – megállapítani, mint a bíróság. A második fázisban a bíróság ugyanis értelemszerűen nem

³⁵⁸ Köm.5.060/2013/5. és Köm.5.074/2013/4. számú határozat

³⁵⁹ E rész alkotmányjogi megállapításainak köre és értékelése nem a Kúria döntéseiből ered, hanem a szerző szakmai véleményét tükrözi; az Önkormányzati Tanács álláspontja csak a kifejezetten jelzett helyeken jelenik meg.

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

hagyatkozhat a kormányhivatal kérelmére (előterjesztésére), mivel az abban foglaltak automatikus elfogadása esetén a bíróság szerepe formálissá válna (igaz ez egyébként az első fázisra is: a bíróságnak akkor is ellenőriznie kell a kezdeményezés valóságát). A bíróságnak tehát – ésszerű, értelemszerűen törvényben megadott határidő tűzésével – nyilatkoztatnia kell majd az önkormányzatot (a polgármestert és/vagy a jegyzőt), hogy a rendelet megfelelően megalkotásra és kihirdetésre került-e, és – amennyiben az önkormányzat nem tud megfelelően meggyőző választ adni erre – például a kihirdetési záradékkal ellátott rendelet egy példányának postázásával vagy a honlapon történő elhelyezésével és a bíróságnak az erre mutató link jelzésével³⁶¹ – a bíróság elrendeli, hogy a kormányhivatal gyakorolja pótlási jogkörét. Ez a megoldás az eljárás elhúzódását eredményezheti; a pótlási jog – határidő eltelte utáni – automatikus megnyílása viszont ezt legalább részben kiküszöbölné.

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

Az Alkotmánybíróság számos döntésében foglalkozott a mulasztási hatáskör sajátosságaival, amitől nem tud majd eltekinteni az eljáró bíróság sem. Ez főként az Alaptörvény idézett szabályának a „helyi önkormányzat *törvényen alapuló* jogalkotási kötelezettsége” kitételével kapcsolódhat össze. Az Alkotmánybíróság kimondta – többek között –, hogy az is mulasztásnak minősül, ha *valamely alapvető jog érvényesüléséhez jogszabályból szükségszerűen következik az újabb jogszabály megalkotásának kényszere*.³⁶² Másrészt, a jogalkotó szerv jogszabályalkotó kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha észleli, hogy feladat- és hatáskörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel³⁶³. Mulasztásos alkotmányvétséget eredményez az is, ha a jogszabály megfosztja az állampolgárokat alkotmányos joguk érvényesítésétől és a jogalkotó nem gondoskodik az új jogszabály megalkotásáról, valamint az is, ha valamely jogszabály felhatalmazásából, illetve valamely jogszabályból *szükségszerűen következik a további jogalkotás elvégzésének feladata*³⁶⁴. Mulasztás továbbá az is, ha *alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak*.³⁶⁵ E helyzetek márpedig a helyi jogalkotásban is előfordulhatnak.

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

lc) Érdekes kérdés az is, hogy *mit tekinthet a bíróság mulasztásnak* a meglévő, de hiányos szabályozás esetén. Az egyértelmű helyzeten túl ugyanis (amikor hiányzik a szabályozás) előfordulhat olyan eset is, amikor az önkormányzat szabályoz ugyan, de nem a törvény előírásának megfelelő tartalommal, feltételekkel stb., azaz a szabályozás létezik, de hiányos. Esetenként komoly fejtörést okozhat, hogy az adott tartalommal a rendelet törvénysértő, vagy pedig mulasztás áll fenn; azaz a kormányhivatal vezetője mit kezdeményezzen, illetve a bíróság melyik irányban döntsön: megsemmisítésre kerüljön sor, vagy mulasztás megállapítására. Lehetséges-e, hogy egyidejűleg induljon meg mindkét irányba az eljárás? Megjegyzem: az Alkotmánybíróság gyakorlatában ez egyáltalán nem kizárt. Ilyen helyzet adódhat például akkor, ha az önkormányzat alkot ugyan

³⁶¹ Érdekes kérdés – és véleményem szerint az elektronikus alkalmazások elterjedtsége miatt nem túlzó elvárás – hogy a bíróság a kormányhivatal második megkeresésére adott esetben ne is nyilatkoztassa az önkormányzatot addig, amíg az önkormányzat honlapján nem ellenőrizte a rendelet meglétét vagy hiányát (értelemszerűen csak az utóbbi esetben kellene megkeresnie az önkormányzatot). Erre törvényben mindenképpen lehetőséget kellene biztosítani.

³⁶² 159B/1993. AB határozat. ABH 1993, 410, 411.

³⁶³ 221990. (X. 16.) AB határozat. ABH 1990, 83, 86.

³⁶⁴ 317E/19907. AB határozat. ABH 1990, 223, 225.

³⁶⁵ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat. ABH 1992, 227, 233., valamint 601994. (XII. 24.) AB határozat. ABH 1994, 342, 369., 799/E/1998. AB határozat, ABH 2001, 1011, 1013.

rendeletet a helyi adókról, ám a törvényi mértékeket nem tartja be, azaz bevezet adót, de kevesebbet, mint a törvényi minimum³⁶⁶.

ld) A pótlási joggal kapcsolatban alapvetően – még az eljárási kérdések felmerülése előtt – a fő problémát az okozhatja, hogy az adott kormányhivatal mennyiben lesz képes a helyi viszonyoknak megfelelő jogszabályi rendelkezések kialakítására. Erre megfelelő háttérszabályozás nem adható, alapvetően szerepe lesz a kormányhivatal és az érintett önkormányzat – akár informális – együttműködésének, a kormányhivatal adott osztálya felkészültségének és a helyi – adott önkormányzatot érintő – viszonyokban való jártasságnak. A rendeletalkotással kapcsolatos mulasztások esetleges elszaporodása esetén a kormányhivatal hozzáállásán sok múlik majd a sablonmegoldások és a mintarendeletek kreativitás nélküli átvételének elkerülésében. Ez utóbbiak ugyanis gyakran nem alkalmasak a pótlási hatáskör egyik fő céljának, a nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok helyi körülményekhez igazított megnyugtató rendezésének megvalósítására. Különösen nagy problémát okozhat a sablonok alkalmazása például a mértéket, díjtételeket tartalmazó szabályozások vonatkozásában.

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

Hasonló helyzetet eredményezhet például a türelmi zónák kijelölésének problematikája. A szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény 8. § (1) bekezdése szerint az önkormányzat a prostitúció tömeges megjelenése esetén *rendeletében* egy türelmi zónát jelölhet ki. Viszont: a közterületi prostitúció folyamatos észlelése esetén *türelmi zóna kijelölése nem mellőzhető az ötvenezer lélekszám feletti települések esetében*. Pikáns helyzetet eredményez, amikor a kormányhivatal kényszerül az ötvenezer lakosság szám feletti települések esetében türelmi zónákról rendeletet alkotni.

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

³⁶⁶ Hasonló helyzet adódott a 49/2001. (XI. 22.) AB határozatban, ahol az Alkotmánybíróság azzal szembesült, hogy az Országgyűlés az alkotmányi előírással ellentétben nem több, hanem csak egy ítéletablát hozott létre. A többség akkor mulasztást állapított meg, azonban volt olyan vélemény: a mulasztás megállapítása helyett megsemmisítésre lett volna szükség.

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

lg) Rendezni kell a párhuzamos eljárások felmerülési lehetőségéből adódó konfliktusokat is. A gyakorlatban könnyen előfordulhat, hogy a bíróság által megállapított határidő elteltét követően a kormányhivatal megindítja a pótlásra vonatkozó bírósági elrendelési eljárást, mellette pedig az önkormányzat is megindítja a rendeletalkotási folyamatot, ami esetleg a rendelet elfogadásával és kihirdetésével zárul. Ilyen esetben véleményem szerint az eredeti jogalkotásnak kell elsőbbséget élveznie a szubszidiáriussal szemben, azaz – amennyiben az önkormányzat hitelesen igazolni tudja a jogalkotás megtörténtét – a bírósági eljárás megszüntetésére, későbbi fázisban – okafogyottság miatt – a kormányhivatal-vezető jogalkotásának elmaradására kell, hogy sor kerüljön, nem pedig arra, hogy az eljárás megindítását követően az önkormányzat a rendeletalkotási jogkörét a kormányhivatal-vezető általi jogalkotásig ne gyakorolhassa. A helyzet különösen akkor érdekes, ha a megfelelő egyeztetések hiányában a képviselő-testület és a kormányhivatal vezetője egyazon napon hirdeti ki rendeletét. Ekkor is az önkormányzati szabályozásnak kell elsőbbséget élveznie, ám rendezni kell az ugyancsak érvényes, a kormányhivatal-vezető által megalkotott rendelet sorsát; egyidejű hatályuknak ugyanis nem szabad előfordulnia.

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

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

Mindez attól is függ, hogy mit mondhat majd ki döntésében a bíróság: a mulasztás megállapításának tényére kell szorítkoznia, vagy meghatározhatja a rendeletalkotás során betartandó szempontokat is. Utóbbi igen sok problémát okozhatna egyes rendelettípusoknál (például helyi népszavazási rendelet, SzMSz, költségvetés, zárszámadás megalkotása esetén).

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

8. A jogalkotás eljárási szabályainak megsértése

a) *Általános elvárások a Kúria döntése alapján*

A Kúria nagy hangsúlyt fektet az Alaptörvényből és jogszabályokból következő jogalkotási szabályok betartására. Mivel az önkormányzati rendelet az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése értelmében jogszabály, így tartalmi és formai szempontból egyaránt meg kell felelnie az Alaptörvény, valamint egyéb törvényi követelményeknek. „Csak az az önkormányzati rendelet képes joghatás kiváltására, jogviszonyok rendezésére, amely érvényesen jött létre, hatályos és nem ellentétes más jogszabállyal, azaz illeszkedik a jogforrási hierarchiába”³⁶⁷. A Kúria ebből következően a Jat. és más törvényi előírások betartását is vizsgálja. Bár a hivatkozott döntés még a „rég” Ötv. szabályait vette alapul, az azokból fakadó elvi következtetéseket az Mötv. esetében is irányadóknak tekinthetjük.

A kiindulópont, hogy a Kúria gyakorlata szerint a jogszabályalkotás – így az önkormányzati rendeletek megalkotásának is – elengedhetetlen feltétele az eljárási szabályok betartása. A Kúria az alábbi alkotmánybírósági megállapításokat veszi alapul³⁶⁸:

- Csak a formalizált eljárás szabályainak a betartásával keletkezhet érvényes jogszabály” [11/1992. (III.5.) AB határozat, ABH 1992, 85.].

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

„A fentiekkel összhangban a Kúria több határozatában – így a Köf.5045/2012/5. számú határozatban – kifejtette, hogy az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályait törvények tartalmazzák, de adott esetben garanciális rendelkezéseket tartalmazhat az adott önkormányzat által saját maga eljárására nézve – a törvény keretei között – meghatározott helyi szabályozás is. Az eljárási szabályok betartása és az eljárási garanciák érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, ésszerű rendbe történő lefolytatásának is lényeges feltétele”³⁶⁹.

Az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályának tekinthető az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésben foglaltak. Ezen garanciális szabály megsértése – *azaz jogalkotó hatáskör nélküli rendeletalkotás* – az így megalkotott rendelet közjogi érvényességét vonja maga után³⁷⁰. A helyi jogalkotás (rendeletalkotás) a képviselő-testület át nem ruházható hatásköreinek egyike. Egyetlen esete van annak, amikor ezt a hatáskört más szerv gyakorolhatja (ez azonban nem a testület általi átruházás, hanem az Alaptörvény szerinti „átadás”). „Az önkormányzati rendelet tekintetében a jogalkotó hatáskör átruházásáról az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése szól, amikor a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának bírói felhívásra történő nemteljesítése miatt bírói felhatalmazással a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében az adott rendeletet megalkothatja”³⁷¹. Az Alaptörvény az önkormányzat jogalkotói hatásköre átruházásának egyéb eseteit nem ismeri”³⁷².

Mindezekre is figyelemmel érdemes a Kúria döntésének főbb megállapításait összegezni.

a) Mivel a 2012. január 1. napján hatályba lépett Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes *más* jogszabállyal, ezért *jogsértő az az önkormányzati*

³⁶⁷ Köf.5.027/2012/15. számú határozat

³⁶⁸ Köf.5.039/2013/4. számú határozat; Köf.5.055/2013/9. számú határozat

³⁶⁹ Köf.5.039/2013/4. számú határozat; Köf.5.055/2013/9. számú határozat

³⁷⁰ Köf.5.039/2013/4. számú határozat

³⁷¹ A rendeletpótlási hatáskört részletesen tárgyalom a III/7. pontban.

³⁷² Köf.5.086/2012/5. számú határozat

*rendelet, amelyet a törvényi szabályok, illetve a szervezeti és működési szabály rendelkezései ellenére fogadott el az önkormányzat*³⁷³. Ez a kitétel választ ad arra, hogy jogsértő-e az SzMSz-ben foglalt szabályok megsértésével elfogadott rendelet.

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

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

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

A kifejtettek szerint tehát az önkormányzati jogalkotás az előkészítés-megalkotás-kihirdetés szakaszai mindegyikében jogszabályon alapuló formalizált eljárás keretei között zajlik. Abban az esetben, amennyiben az egyes szakaszok bármelyike eltér a jogszabályi előírásoktól, az önkormányzati norma nem jön létre, illetve közjogi érvénytelenségére tekintettel semmis³⁷⁴.

c) Az Önkormányzati Tanács a jegyzőkönyvvel kapcsolatos előírások fontosságára is kiemelten utalt. A Tanács az alábbiakat rögzítette³⁷⁵:

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

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

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

d) Másik döntésében a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította: „attól, hogy a képviselő-testületi döntéseket a jegyzőkönyv tartalmazza különálló kérdés az egyes döntések határozatba foglalása, s e döntéseknek a KIM rendeletbe foglalt formai előírásoknak való megfelelése”³⁷⁶.

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

³⁷³ Köf.5.027/2012/15. számú határozat

³⁷⁴ Köf.5.027/2012/15. számú határozat

³⁷⁵ Köf.5.027/2012/15. számú határozat

³⁷⁶ Köf.5.055/2012/8. számú határozat

f) Az önkormányzati rendelet aláírására jogosultakat korábban az Ötv. nevesítette, jelenleg az Mötv. határozza meg. A Kúria utalt rá, hogy „az Alkotmánybíróság a jogalkotói hatáskörben való helyettesítéssel több döntésében foglalkozott. A miniszteri rendelet kiadásában történő helyettesítést a 37/2006. (IX. 20.) AB határozatában az akkor hatályos Alkotmánnyal ellentétesnek minősítette, mulasztást állapított meg, hogy törvény a helyettesítést nem tiltja. E határozat szerint a jogszabályalkotás az állami szervek legfontosabb közhatalmi jogosítványa. Az Alkotmány kizárólagos szabályokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy az állami szervek milyen jogszabályokat alkothatnak. Az Alkotmány a jogszabályalkotás tekintetében egy zárt rendszert képez: megjelöli a kibocsátót, megjelöli a jogszabály nevét, rendelkezik egymáshoz való hierarchikus viszonyokról s gondoskodik a jogforrási hierarchia Alkotmánnyal való összhangjának garanciájáról is. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint azáltal, hogy a jogalkotói hatáskör alkotmányon alapuló hatáskör, e hatáskör gyakorlásának esetleges átruházása is az alapító norma, az Alkotmány szabályozási tárgya kell, hogy legyen. E sorba illeszkedik a – már szintén nem hatályos – 145/2011. (XII.2.) AB határozat, amely kimondta, hogy *az ott vizsgált önkormányzati rendeletek törvénysértőek, mert azokat a korelnök és a jegyző írta alá*, holott az Ötv. 16. § (3) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletet a polgármesternek és a jegyzőnek kell aláírni. Helytálló tehát, hogy az Mötv. 45. §-a alapján a polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége, a tartós akadályoztatásuk esetén az SZMSZ akár a korelnököt is megjelölheti a képviselő-testület összehívására és vezetésére. Ettől azonban eltérő szabályok vonatkoznak az önkormányzati rendelet, mint jogszabály aláírására. *Az Mötv. 51. § (1) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy az önkormányzati rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá, e tekintetben nem utal(hat) arra, hogy az SZMSZ eltérő aláírásra jogosultakat is meghatározhat helyettesítés esetére. Az önkormányzati rendelet levető elnök (korelnök) által történő aláírása az Ötv. 51. § (1) bekezdésével (megalkotásakor az Ötv. 16. § (3) bekezdésével) ellentétes*”³⁷⁷.

b) A hatásvizsgálat elmaradásának problematikája

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

a) Adott ügyben az EU Bírósága gyakorlatára is utalva jelezte, hogy az „Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EuB) több alkalommal, több összefüggésben értelmezte az Élőhely irányelv rendelkezéseit, *többek között az előzetes hatásbecslési vizsgálatok jelentőségét* [utóbbira lásd pl.: C-127/02., LBVW v. Államtitkárság (Waddenzee) 43-44. pontok]. Az EuB gyakorlatában egyértelművé tette azt is, hogy az Élőhely irányelv szerinti ’terv’ fogalmába beletartoznak a területhasznosítási tervek. Megállapította, hogy mivel az építési engedély iránti kérelmeket „a vonatkozó területhasznosítási tervek figyelembe véve kell elbírálni, szükségszerűen ahhoz vezet, hogy ezen tervek jelentős hatást gyakorolnak a tárgyban hozott határozatokra, és következőképpen az érintett területekre (Bizottság v. Egyesült Királyság, C-6/2004, 54-56. pontok)”³⁷⁸.

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

³⁷⁷ Köf.5.086/2012/5. számú határozat

³⁷⁸ Köf.5.023/2012/9. számú határozat

település egy részére készíti el, de az Natura 2000 jelölt területet érint³⁷⁹. A Kúria megállapította azt is, hogy a vizsgált rendelet esetében „a Natura 2000 európai hálózatba illeszkedő településrészes hasznosításával kapcsolatos környezeti hatásbecslési eljárásra semmilyen formában nem került sor, részint mert az Ör. előkészítése során erre nem volt jogszabályi és uniós jogi kötelezettség, részint azért, mert az Ör. elfogadása után – *a hatályos uniós jogi és belső jogszabályi kötelezettség ellenére – a jogalkotó arra nem kerített sort*”³⁸⁰.

c) A véleményezési jog megfelelő gyakorlása

a) A Kúria a jogalkotási eljárásban jelen levő véleményezési joggal is találkozott gyakorlatában. A konkrét ügyben rámutatott, hogy a helyi építési szabályzatot és a településrendezési tervet magába foglaló önkormányzati rendelet „érvényességi feltétele, hogy a véleményezési eljárás még az elfogadás előtt megtörténjen. Az elfogadást követő véleményezés nem teszi az e nélkül elfogadott rendeletet érvényessé még akkor sem, ha az a törvényekben foglalt feltételeknek egyébként mindenben megfelel”³⁸¹.

b) Hasonló ügyben utalt rá az Önkormányzati Tanács, hogy „az Étv. 9. §-a által a normaalkotásba bevezetett széleskörű véleményezési mechanizmus az abban résztvevőknek ún. részvételi jogot biztosít. A részvételi jog jogrendben ismeretes minden fajtája befolyásolja a jogalkotási hatáskört gyakorló döntési szabadságát. A részvételi jog megjelenhet javaslattételi jogként, véleményezési, vagy egyetértési jogként, együttdöntésként, illetve a döntés meghozatalát kifejezetten akadályozó vétójogként. A jelen esetben – különös tekintettel az Alkotmánybíróság 69/2002. (XII. 7.) AB határozatában foglaltakra – az országos főépítész véleményezési joga nem jelenthet sem vétójogot, sem együttdöntési lehetőséget. Jogalkotási hatáskörrel az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja értelmében a helyi önkormányzat rendelkezik. *Ezzel együtt azonban az országos településrendezési szakmai szabályokat érvényesítő országos főépítész véleményét – megkülönböztetett módon, a véleményezési eljárást követően – olyan időben kell kikérni, amikor annak még befolyásoló hatása lehet az önkormányzati norma megalkotására.* Az országos főépítész véleményének beszerzése ezért a norma megalkotásának garanciális feltételrendszeréhez tartozik, amelyet az eljárás meghatározott szakaszában, a véleményezési eljárás befejezése (közvetétel, a vélemények beszerzése, és az eltérő vélemények ütköztetése) után kell beszerezni”³⁸².

c) Konkrét ügyben mutatott rá arra is a Kúria, hogy „az önkormányzatoknak a városrendezésre és építésügyre vonatkozó szabályozási autonómiája kizárólag a rendeletalkotás tartalmát és az alkalmazott eljárás lefolytatását meghatározó törvényi keretek között érvényesülhet. Ilyen, az önkormányzati rendeletalkotás során irányadó eljárási rendelkezéseket állapít meg az Étv. fentiekben említett 9. §-a is, amikor a helyi építési szabályzat elfogadásához a közérdek érvényesítése érdekében számos egyeztetési kötelezettséget ír elő, és az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviseletek, hatóságok számára véleménynyilvánítási, javaslattételi, észrevételezési lehetőséget biztosít. Az érdekelt államigazgatási szervekkel való egyeztetés kötelezettsége és a lakosság bevonása az eljárásba olyan garanciális jellegű eljárási követelményeket jelent, amelyeket a jogi szabályozás nem ír elő más önkormányzati rendelet megalkotása során. Megállapítható így, hogy az önkormányzat képviselő-testülete nem rendelkezik szabad döntési lehetőséggel abban a tekintetben, hogy a helyi építési előírások megállapításáról az Étv.-ben szabályozott eljárási rendben elfogadott helyi építési szabályzatban, vagy ezen eljárási kötöttségek nélkül elfogadott önkormányzati rendeletben rendelkezik-e. A helyi építési előírásokat a képviselő-testületnek az Étv. 9. §-ában szabályozott eljárási rendben

³⁷⁹ Köf.5.023/2012/9. számú határozat

³⁸⁰ Köf.5.023/2012/9. számú határozat

³⁸¹ Köf.5.002/2012/13. számú határozat; Köf.5.055/2013/9. számú határozat

³⁸² Köf.5.013/2013/7. számú határozat

elfogadott helyi építési szabályzatban kell megállapítania. (lásd pl. az 52/2011. (VI. 24.) AB határozat)³⁸³. Az Önkormányzati Tanács szerint „a véleményeztetési eljárásban szükséges vélemények utólagos beszerzése nem teszi az eljárást visszamenőlegesen törvényessé”³⁸⁴.

d) Formai jogalkotási előírások sérelme

A JsZR. részletesen meghatározza a jogszabályokkal kapcsolatos formai kérdéseket. Ennek taglalására ez a kiadvány csak annyiban vállalkozik, amennyiben az Önkormányzati Tanács gyakorlatában felmerül ilyen probléma. Adott ügyben az önkormányzati rendelet tartalmazta a rendelet célját is. A Kúria kimondta: „a JsZR. valóban nem szól arról, hogy a jogszabály célját akár a bevezetőben, akár külön szakaszba foglaltan megjelenítse a jogalkotó. *Önmagában azonban azszal, hogy az érintett önkormányzat rögzítette az ÖR.-ben a jogszabály célját, konkrét JsZR.-beli rendelkezést nem sértett*”³⁸⁵.

B) Az önkormányzatok működésével összefüggő megállapítások

1. Az önkormányzat működésének nyilvánossága

Az önkormányzatok szerveinek, főként a képviselő-testületnek a működését a Kúria számos vonatkozásban a nyilvánosság, áttekinthetőség oldaláról, annak szemszögéből vizsgálta. Emiatt érdemes az Önkormányzati Tanács önkormányzati nyilvánossággal kapcsolatos egyes megállapításait áttekinteni.

a) A Kúria kiindulópontja etekintetben az, hogy az „Mötv. 46. § (1) bekezdése főszabályként rögzíti, hogy '[a] képviselő-testület ülése nyilvános'. A zárt ülés tartására három esetkörben van lehetőség: a törvény erejénél fogva, az érintett kérésére, illetve a képviselő-testület döntése alapján, az Mötv.-ben meghatározott okokból”³⁸⁶. A vizsgált esetben az érintett önkormányzat a 2013. évi költségvetéséről szóló rendeletét fogadta el zárttá nyilvánított képviselő-testületi ülésén. A Kúriának az indítvány alapján tehát abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a költségvetési rendelet elfogadásakor fennállhat-e a személyhez fűződő jogok védelme, mint olyan ok, amely az Mötv. 46. § (1) bekezdése szerinti alapvető szinten megerősített működési szabályt áttöri.

Az önkormányzati képviselő-testület ülésének nyilvánossága a demokratikus jogállam egyik fontos követelménye. Zárt ülés tartása csak a törvényben tételesen felsorolt okok fennállta esetén lehetséges³⁸⁷.

b) „Az Mötv. 2. § (2) bekezdése értelmében '[a] helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot'. A 3. § (1) bekezdése értelmében pedig '[a] helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg'. Az Mötv. tehát alapvető szinten rögzíti, hogy az Alaptörvény szerinti önkormányzati feladat- és hatáskörök a helyi választópolgárok közösségének kollektív joga, azaz az önkormányzatiság lényege. Ebből következőleg a helyi közakaratot megtestesítő képviselő-testületi döntések csak demokratikus módon, a nyilvánosság, mindenekeelőtt a helyi nyilvánosság előtt és kontrollja mellett formálhatók és fogadhatók el. Ezt hangsúlyozza a Kúria Önkormányzati Tanácsának a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a

³⁸³ Köf.5.055/2013/9. számú határozat

³⁸⁴ Köf.5.055/2013/9. számú határozat

³⁸⁵ Köf.5.073/2013/4. számú határozat

³⁸⁶ Köf.5.040/2013/4. számú határozat

³⁸⁷ Köf.5019/2016/3. számú határozat

továbbiakban: Ötv.) 2. § (1) bekezdéséhez és 12. § (3) bekezdéséhez fűződő értelmezési gyakorlata. A Kúria – történetesen éppen Gyöngyössolymos önkormányzatának egy másik rendeletével összefüggésben – megállapította, hogy '[a] közhatalom, ezen belül a helyi közhatalom gyakorlásának nyilvánossága a demokratikus működés alapja, a jogállami működés egyik sarkalatos pontja. (...) A képviselő-testület működése körében ezért érvényesül főszabályként – az Ötv. 12. § (3) bekezdése alapján – a képviselő-testületi ülések nyilvánosságának elve. A nyilvánosság részben a képviselő-testület ülésein való részvételt, részben pedig az arról készült adatok megismerésének lehetőségét jelenti. A kettő együtt adja a nyilvánosságot, s ennek következményeként a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségét, ami egyben megteremti a működés feletti kontroll gyakorlásának lehetőségét is. Az Ötv. – az Alkotmánybíróság 32/1992. (V. 29.) AB határozat [ABH 1992, 182.] értelmezésében – a nyilvánosságot, a választópolgári kontroll lehetőségét csak abban az esetben zárja ki, amennyiben a képviselő-testületi működés személyes adatokat avagy egyéb, minősített adatot érint.' [Köf.5036/2012., MK 2012. 61. szám, 9988.] Hasonló megállapításra jutott a Kúria Önkormányzati Tanácsa 5045/2012. számú határozatában is, ahol megállapította, hogy '[s]érül [a demokratikus önkormányzati működés] ezen működési elv akkor, ha a lakosságot nem tájékoztatják az SZMSZ-ben foglalt módon a képviselő-testületi ülés megtartásának helyéről és idejéről'. [MK 2012. 95. szám, 13966.] Mivel az Ötv. és az Mötv. alapelvi és a képviselő-testület nyilvános működését érintő szabályozása között szövegszerű az azonosság, ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa nem látott indokot arra, hogy korábbi gyakorlatától a jelen eljárásban eltérjen. *A képviselő-testületi működés nyilvánossága ugyanis a garanciája annak, hogy az önkormányzati képviselők az őket megválasztó helyi közösség érdekeinek, a helyi közakaratnak megfelelően járnak el, hoznak döntéseket. A nyilvános, transzparens működés követelménye valamennyi települési önkormányzat működésére vonatkozó követelmény a budapesti kerületektől a megyei jogú városokon át a legkisebb településig.* Ezért önmagában az a tény, hogy a konkrét esetben Gyöngyössolymos választópolgárai a képviselő-testület zárt ülésének megszavazásakor nem voltak jelen, nem kívánták jogaikat gyakorolni az önkormányzati működés felett, nem kisebbíti a jogsértés súlyát"³⁸⁸.

c) Az Önkormányzati Tanács szerint adatvédelmi oldalról a képviselő-testületi működés nyilvánossága azt jelenti, hogy a képviselő-testület ülésén elhangzottak, meghozott döntések közérdekű adatnak, illetve közérdekből nyilvános adatnak minősülnek. Ezért ezen adatok rögzíthetők, jogszerű keretek között felhasználhatók, az elhangzottakat rögzítő jegyzőkönyv pedig bárki által megismerhető³⁸⁹.

d) A Kúria kiemelte: „az Mötv. 46. § (2) bekezdése határozza meg a nyilvánosság garanciája alól kivett azon eseteket, amikor a zárt ülés tartásának kötelezettsége avagy lehetősége – legalábbis a döntéshozatali folyamatot illetően – a nyilvánosság ellenőrzése alól mentesíti az önkormányzati működést. Az Mötv. 46. § (2) bekezdése három esetkörben ad erre lehetőséget: zárt ülést kell elrendelni taxatíve meghatározott esetekben; zárt ülés rendelhető el az érintett kérésére, taxatíve meghatározott esetekben; végül zárt ülés rendelhető el az önkormányzat vagyongazdálkodásával összefüggő, illetve az önkormányzat avagy az önkormányzattal gazdasági kapcsolatban kerülő személyek üzleti érdekeire tekintettel. Az Mötv. annak ellenére, hogy az Ötv.-hez képest (lásd Ötv. 12. §-át) bővíti a zárt ülés elrendelésének lehetőségét, nem módosít azon a megközelítésen, amely szerint a nyilvánosság kontrollja csak törvényben meghatározott esetekben, illetve törvényi keretek közötti mérlegelés után meghozott döntéssel zárható ki. Praktikusán ilyen lehetséges ok a személyes adatok védelme"³⁹⁰. „Az önkormányzati működés nyilvánossága, ellenőrizhetősége, átláthatósága fokozottan érvényesül az önkormányzat által felhasznált közpénzek kapcsán. A költségvetés az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.)

³⁸⁸ Köf.5.040/2013/4. számú határozat

³⁸⁹ Köf.5.040/2013/4. számú határozat

³⁹⁰ Köf.5.040/2013/4. számú határozat

rendelkezései értelmében költségvetési bevételeket és kiadásokat pénzforgalmi szemléletben tartalmazó pénzügyi, gazdálkodási terv³⁹¹. *A tervezett bevételek, kötelezettségvállalások, a fizetési kötelezettségek pénzforgalmi szemlélettel számba veendő tervezete, illetve maga a jogforrási formát öltő gazdasági terv az Áht., a Vhr. és az Mötv. rendelkezései értelmében személyes adatokat nem tartalmazhat. A tervezetben, illetve a rendeletben költségvetési előirányzatok, bevételi és kiadási tételek jelenhetnek meg, amelyek személyekkel kapcsolatba nem hozható adatok, azokból személyekre következtetés nem vonható le*³⁹².

e) A kifejtettek közül a Kúria Önkormányzati Tanácsa arra a következtetésre jutott, hogy az érintett önkormányzat „a 2013. költségvetési évre vonatkozó önkormányzati rendelet-tervezete szükségtelenül, és az Mötv., az Áht., illetve a Vhr. hivatkozott rendelkezéseivel ellentétesen tartalmazott személyekkel kapcsolatba hozható adatokat. Az ilyen tartalom azon túl, hogy szükségtelen, alkalmat ad arra, hogy az érintett Önkormányzat a költségvetésére, gazdálkodására, a közpénzek felhasználására vonatkozó közérdekű adatokat vonjon el a nyilvánosság elől, működését elrejtsé a nyilvánosság demokratikus kontrollja elől”. Ez pedig az Mötv. 2. §-ának, valamint 46. § (2) bekezdésében foglalt nyilvánosság-klauszula sérelmét eredményezte³⁹³.

2. Az ülés megfelelő módon történő összehívása, az ülés időpontjának megváltoztatása

Bármilyen képviselő-testületi döntés szabályszerű meghozatalának feltétele, hogy a képviselő-testület ülése szabályszerűen kerüljön megtartásra. Ennek hiányában a hozott döntések is eljárás szabályok megsértése árnyékában jönnek létre, ami érvényességüket is megkérdőjelezi.

a) Konkrét esetben³⁹⁴ visszamenőleges hatályú megsemmisítést eredményezett a képviselő-testület ülésének adott napon belüli megváltoztatása (korábbi időpontra helyezése). A Kúria kimondta: mivel a jogforrási rendszerben az önkormányzati rendeletek vonatkozásában *a magasabb jogszabállyal való ellentét tilalmát a más jogszabállyal való ellentét tilalma váltotta fel*, lehetőség van annak vizsgálatára is, hogy az adott önkormányzat rendeletei között fennáll-e kollízió, így az is ellenőrizhető, hogy betartotta-e az adott önkormányzat a rendeletalkotásra vonatkozóan előre meghatározott saját szabályait. Mindezek alapján vette figyelembe a Kúria Önkormányzati Tanácsa az adott rendelet törvényességi vizsgálata során az SZMSZ rendelkezéseit is.

b) Az Önkormányzati Tanács szerint „az ülés kezdő időpontjának adott napon belüli megváltoztatására – különösen az előre meghirdetettnél korábbi időpontban történő megtartására – is csak az SZMSZ-be foglalt szabályok betartása útján van lehetőség, azaz módosított meghívó, a lakosság újbóli tájékoztatása és az újból kezdődő határidők betartása mellett”³⁹⁵. A konkrét ügyben a 18.00-ra összehívott ülés helyett 7.00 órakor tartották meg a testületi ülést. Ezek be nem tartása miatt sérült a képviselő-testületi ülések nyilvánosságát előíró garanciális rendelkezés is. „A Kúria Önkormányzati Tanácsa már eddigi gyakorlata során is nyomatékosította a képviselő-testületi ülések nyilvánosságának az Ötv. 12. § (3) bekezdéséből eredő garanciális szabályait. Így a Köf. 5036/2012/6. számú határozatában kimondta: az Ötv. 2. § (1) bekezdése is alapvető szinten rögzíti azt, hogy a helyi önkormányzat '(...) helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve' fejezi ki és valósítja meg a helyi közakaratot. A képviselő-testület működése körében ezért érvényesül főszabályként – az Ötv. 12. § (3) bekezdése alapján – a képviselő-testületi ülések nyilvánosságának elve”³⁹⁶. „A nyilvánosság részben a képviselő-testület ülésein való részvételt, részben pedig az arról készült adatok megismerésének

³⁹¹ Köf.5.040/2013/4. számú határozat

³⁹² Köf.5.040/2013/4. számú határozat

³⁹³ Köf.5.040/2013/4. számú határozat

³⁹⁴ Köf.5.045/2012/5. számú határozat

³⁹⁵ Köf.5.045/2012/5. számú határozat

³⁹⁶ Foglalkozik a kérdéskörrel Szekeres Antal: Változások a képviselő-testületek és szerveik működésében 2013. január 1-jétől c. írásában (Jegyző és Közigazgatás 2012/5.).

lehetőségét jelenti. A kettő együtt adja a nyilvánosságot, s ennek következményeként a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségét, ami egyben megteremti a működés feletti kontroll gyakorlásának lehetőségét is. (Magyar Közlöny, 2012. évi 61. szám 9988. II.2.) *A képviselő-testületi ülések nyilvánossága tehát a demokratikus önkormányzati működés előfeltétele. Sérül ezen működési elv akkor, ha a lakosságot nem tájékoztatják az SZMSZ-be foglalt módon a képviselő-testületi ülés megtartásának helyéről és idejéről. Nem változtat az eljárási szabályok megsértésének tényén – és az ebből levonható jogkövetkezményeken – az sem, ha a lakosság egy része informális módon értesül az időpont-módosításról*³⁹⁷.

c) A konkrét ügyben a Kúria kimondta: a *„jogszabályalkotás – így az önkormányzati rendeletek megalkotásának is – elengedhetetlen feltétele az eljárási szabályok betartása.* 'Csak a formalizált eljárás szabályainak a betartásával keletkezhet érvényes jogszabály' (11/1992. (III.5.) AB határozat, ABH 1992, 85.) Ha a jogalkotás során a jogalkotási eljárás garanciális szabályai sérülnek, akkor ez az adott jogszabály közjogi érvénytelenségét vonja maga után (29/1997. (IV.29.) AB határozat, ABH 1997, 122.) Az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályait törvények tartalmazzák, de adott esetben garanciális rendelkezéseket tartalmazhat az adott önkormányzat által saját maga eljárására nézve – a törvény keretei között – meghatározott helyi szabályozás is. Az eljárási szabályok betartása és az eljárási garanciák érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, ésszerű rendbe történő lefolytatásának is lényeges feltétele. *Részei ennek a képviselő-testületi ülések összehívásának, a lakosság tájékoztatásának, a napirendi javaslatok megfelelő továbbításának, az ülések vezetésének és nyilvánosságának szabályai, csakúgy, mint a megfelelő szavazataránnyal elfogadott rendelet jogszabályokban meghatározottak szerinti kihirdetése*³⁹⁸. A Kúria Önkormányzati Tanácsa emiatt a konkrét ügyben – a rendelkezésre álló iratok alapján – úgy döntött, hogy a rendeletalkotási eljárás garanciális szabályainak sérelme az ott elfogadott rendelet közjogi érvénytelenségét vonja maga után.

d) Az önkormányzati döntéshozatali eljárás garanciális szabálya a tárgyalási napirend képviselő-testületi elfogadása³⁹⁹.

3. A képviselő-testület ülésén való személyes részvétel követelménye

a) A Kúria gyakorlatában előfordult olyan eset, amikor a képviselő-testület ülésén a képviselő nem vett részt személyesen, hanem elektronikus úton tartotta a kapcsolatot az üléssel. Ezzel kapcsolatban a Kúria abból indult ki, hogy az önkormányzati jogok gyakorlásának, az önkormányzati döntések meghozatalának elsődleges színtere a helyi önkormányzat képviselő-testülete.

b) A képviselők képviselő-testületi ülésén való részvétele kapcsolódik az önkormányzati törvényben foglalt főszabályhoz, amelynek értelmében „a képviselő-testület ülése nyilvános”. A „nyilvánosság az ülésen megjelent képviselők munkájára vonatkozik, arra, hogy a településen lakó választópolgárok, vagy bárki más figyelemmel kísérhesse az önkormányzati döntéshozatalt. A települési képviselők szempontjából mindez kötelezettséggel jár”. A Kúria ez és más törvényi szabályok alapján megállapította, hogy a törvény „a települési képviselő személyes részvételét és így jelenlétét írja elő a képviselő-testületi üléseken. E személyes részvétel nem váltható ki videokonferenciával, távszavazással vagy más módon”; és az önkormányzati törvény nem ad felhatalmazást ilyen tárgyú önkormányzati rendeletalkotásra. „Egy esetleges videokonferenciával egybekötött képviselő-testületi ülés garanciális szabályait – mivel az önkormányzat képviselő-testülete közhatalmat gyakorol – törvénynek kellene tartalmaznia, ilyen tárgyú törvényi

³⁹⁷ Köf.5.045/2012/5. számú határozat

³⁹⁸ Köf.5.045/2012/5. számú határozat

³⁹⁹ Köf.5046/2016/8. számú határozat

szabályozás azonban nincs⁴⁰⁰. A Kúria e döntésében figyelembe vette az Alkotmánybíróság 369/E/2009. AB határozatát, melyben az Alkotmánybíróság – bár nem önkormányzati rendelet vizsgálata kapcsán, de általános érvennyel – kifejtette, hogy (akár az országgyűlési, akár a helyi önkormányzati) képviselő-testületi üléseken a jogi szabályozás által előírt jelenlét szűken értelmezendő: „a testületi szerv ülésén való fizikai jelenlétet jelenti”. Ez irányadó a szavazásnál is, „az ülésen való részvétel hiányában a szavazati jog nem gyakorolható”. A Kúria ebben a döntésében kimondja, hogy „az önkormányzati jogok gyakorlásának, az önkormányzati döntések meghozatalának elsődleges színtere a helyi önkormányzat képviselő-testülete.” Erre hivatkozva nem teszi lehetővé a videokonferencián keresztül történő ülés tartását és szavazást.

A magam részéről a döntéssel egyetértek, arra azonban utalni kell, hogy a jövőben – az elektronikus kapcsolattartás biztonságossá alakítása után – nem feltétlenül tartom megoldhatatlannak a szabályozás ez irányba való változását.

4. A településen kívüli helyszínen tartott testületi ülés problematikája

a) A Kúria esetjogában található olyan önkormányzati rendelet vizsgálata, amely lehetővé tette, hogy a polgármester a képviselő-testület ülését a székhelyén kívül máshová is összehívhassa. A Kúria ezzel kapcsolatban kifejtette: e szabály értelmében a polgármester bármely körülményre hivatkozással, térbeli korlát nélkül jogosult az érintett önkormányzat közigazgatási határán belül, illetve azon kívül is a képviselő-testület ülésének helyszínét meghatározni. A Kúria szerint „a választópolgári kontroll gyakorlásának ellehetetlenítését – és egyben az Ötv. rendelkezéseinek sérelmét is – jelenti az a szabályozás, amely aránytalan erőfeszítést követel meg a választópolgártól ahhoz, hogy a nyilvános működésből eredő jogait gyakorolja. A *székhelyen kívüli üléselés helyszínének meghatározását ezért oly módon kell térben szabályozni* (pl. szomszédos település), hogy az *biztosíthassa a képviselő-testületi működés nyilvánosságát, azaz a választópolgár számára az ülés helyszíne jelentősebb megterhelés nélkül is elérhető legyen*”⁴⁰¹.

b) Az Önkormányzati Tanács megfogalmazta: „*ugyanazon követelménynek kell érvényesülnie az ülés konkrét helyszínének meghatározásakor is. A képviselő-testület ülését csak olyan helyiségbe lehet összehívni, amely nyitva áll bárki számára, a helyiségbe való bejutásnak nem lehet feltétele külső engedély, illetve díjfizetési kötelezettség teljesítése*”. Nem érvényesül a nyilvánosság elve abban az esetben, ha a választópolgár nem tud alanyi jogon jelen lenni a képviselő-testület ülésén⁴⁰².

Csak jelezzük: a gyakorlatban etekintetben sajnos előfordulnak más megoldások. Volt példa rá, hogy a közmeghallgatáson úgy lehetett „részt venni”, hogy a választópolgár egy másik teremben kivetítőn nézhette az ülést. Ha pedig bejutott, saját videofelvételt csak úgy készíthetett, ha megelőzően jelezte ezt a szándékát (a konkrét esetben a közmeghallgatás időpontjának ismertté válását *megelőzően* lezárult határidővel).

c) A Kúria elvárása azonban nem szigorú tiltást jelent, mivel adódhat olyan helyzet, amikor településen kívül kell (lehet) megtartani az ülést. Erre utalt az Önkormányzati Tanács is: „Ugyanakkor legitim érdek fűződik a képviselő-testület működőképességének megőrzéséhez, a helyi közérdek szempontjából elengedhetetlen döntések meghozatalához. Általános jelleggel nem zárható ki a képviselő-testület székhelyen kívüli üléselésének lehetősége, mert egy ilyen rendelkezés rendkívüli körülmények között megbéníthatja a település életét. Főként kisebb települések esetében, rendkívüli körülmények (pl. természeti katasztrófa, ipari baleset, stb.) indokolhatják annak szükségességét, hogy a polgármester – a működés alapfeltételeit biztosítani

⁴⁰⁰ Köf.5.003/2012/9. számú határozat

⁴⁰¹ Köf.5.036/2012/6. számú határozat

⁴⁰² Köf.5.036/2012/6. számú határozat

képes helyiség hiányában – a székhelyen kívülre hívja össze a helyi képviselőket ülésére. *Ebben az esetben is gondoskodni kell azonban a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosításáról*⁴⁰³.

5. A képviselőnek a testületi ülésre tanácskozási joggal való meghívása, a bizottsági ülésre meghívásuk „lehetősége”

a) A Kúria esetei között volt olyan rendelet, amelyben az alábbi kitétel szerepelt: „[a] képviselő-testület üléseire *tanácskozási joggal kell meghívni*: a települési képviselőket (...)”. Meglepő módon az indítványozó kormányhivatal ezt törvénysértőnek tartotta. A Kúria az Alkotmánybíróság döntésére utalt: „az önkormányzati működés legfontosabb formája a képviselő-testület munkája, hiszen egyrészt a választópolgárok közössége az őt megillető helyi önkormányzathoz való jogot elsősorban közvetett módon, vagyis a választott testület útján gyakorolja, másrészt, mert az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő testületet illetik meg (...)”⁴⁰⁴. A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5026/2012. szám alatti határozatában megállapította, hogy az önkormányzati képviselői jogok részét képezi a képviselő-testületi munkában való részvétel, „amelyben a képviselő „szabad mandátummal” rendelkezik, meggyőződése és lelkiismerete alapján alakítja ki állásfoglalásait. A képviselő-testületi munkához kapcsolódik a döntés előkészítés, az ülésen való részvétel, a vitában való felszólalás, vagy a módosító indítványok benyújtása is. Adott esetben a módosító indítvány benyújtásában is megtestesülhet a települési képviselőnek a település egészéért vállalt felelőssége (...)” „A 68/2002. (XII. 17.) AB határozat szerint az Alkotmánybíróságnak az országgyűlési képviselők mandátumának szabadságával kapcsolatban megállapított követelményei a települési képviselők mandátumára ugyanígy alkalmazandóak. (ABH 2002, 394.) ’A szabad mandátum a képviselői jogállás alapja. A szabad mandátum azt jelenti, hogy a megválasztás után a képviselő jogilag függetlenné válik választóitól; állásfoglalásait meggyőződése és lelkiismerete alapján alakítja ki, s így is szavaz; képviselői tevékenysége és szavazata miatt nem hívható vissza. (...)’ (Lásd: 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 200.) A 101/B/2001. AB határozat pedig azt is rögzítette, hogy a fővárosi közgyűlési mandátumszerzés részben speciális szabályok (lista) alapján történik. A fővárosi közgyűlési képviselő jogállása, az egyes közgyűlési képviselők jogai és kötelességei azonosak; sem az Ötv. 19. § (1) bekezdése, sem más előírás nem állapít meg a települési képviselők jogállásától különböző speciális rendelkezéseket a fővárosi közgyűlési képviselőknek. Rájuk is vonatkozik a szabad mandátum, a képviselői egyenlőség és a település egészéért vállalt felelősség elve. (ABH 2001, 1481.)

A fentiek alapján tehát az önkormányzati képviselői (így a fővárosi közgyűlési képviselői) jogok része, hogy a képviselő részt vesz a képviselő-testületi munkában, amelyben a képviselő ’szabad mandátummal’ rendelkezik, meggyőződése és lelkiismerete alapján alakítja ki állásfoglalásait. A képviselő-testületi munkához kapcsolódik a döntés előkészítés, az ülésen való részvétel, a vitában való felszólalás, vagy a módosító indítványok benyújtása is. Adott esetben a módosító indítvány benyújtásában is megtestesülhet a települési képviselőnek a település egészéért vállalt felelőssége, ennek korlátozása alappal veti fel a képviselői jogok Ötv. 19. § (1) bekezdését sértő korlátozását, végső soron a szabad mandátum elvének sérelmét is”⁴⁰⁵.

Erre figyelemmel a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az előírás megfogalmazása, „amelynek értelmében a testületi képviselőket tanácskozási joggal kell meghívni az ülésre, törvényellenes módon korlátozza a települési képviselők jogállásához evidensen kapcsolódó jogosítványokat”⁴⁰⁶.

⁴⁰³ Köf.5.036/2012/6. számú határozat

⁴⁰⁴ 834/B/2003. AB határozat, ABH 2006, 2012, 2017-2018.

⁴⁰⁵ Köf.5.026/2012/9. számú határozat

⁴⁰⁶ Köf.5.030/2012/9. számú határozat

b) Ugyanez a rendelet tartalmazta azt az előírást, mely szerint „[a] *bizottsági ülésre a polgármestert, jegyzőt és napirendtől függően a Polgármesteri Hivatal ügyben illetékes dolgozóit, továbbá a civil szervezeteket az őket érintő napirendeknél meg lehet hívni*”.

A Kúria utalt rá, hogy a törvényi szabályozás alapján egyértelmű, hogy a polgármester és a képviselők jogállásuknál fogva, a jegyző pedig törvényben kapott feladata - és hatásköre folytán vesz részt a képviselő-testület bizottságának ülésén. Ezért *a rendelet azon megfogalmazása, amely a bizottsági munkában – a bizottság elnökének döntésétől függővé tehető – lebetőségeként tünteti fel részvételüket, törvényt sértő*⁴⁰⁷.

6. A már megnyitott ülés vezetésének átadása képviselő részére; általános képviseleti jog adása a képviselő részére

a) A Kúria konkrét ügyben rögzítette: *törvény nem teszi lehetővé azt a rendeleti megoldást, hogy a polgármester a már megnyitott képviselő-testületi ülés vezetését adja át a képviselő részére*⁴⁰⁸. Mivel a konkrét SzMSz generális felhatalmazást adott arra, hogy a polgármester az általa összehívott és megnyitott képviselő-testületi ülés vezetését átadja egy erre a feladatra megválasztott képviselőnek, a Kúria Önkormányzati Tanácsa e rendelkezést – mint törvénybe ütköző szabályt – megsemmisítette.

b) Rámutatott a Kúria arra is, hogy a törvényből következően a „képviseelő-testület települési képviselő általi képviselete nem lehet általános megbízás”, hiszen a törvény szerint a képviselő-testületet a polgármester képviseli. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy „az egy meghatározott cselekményre történő képviseleti megbízás nem ellentétes az Ötv. 19. § (2) bekezdés d) pontjával, a törvény ilyen esetekben lehetővé kívánta tenni, hogy a települési képviselő a képviselő-testületet képviselhesse. Ugyanakkor a közlebről nem definiált 'meghatározott időtartamra' (amely e szöveg alapján akár több év is lehet), illetve a 'határozatlan időre' lehetővé tett képviseleti jogosultság ellentétben áll” az Ötv. szabályaival. A több évre szóló, vagy a határozatlan idejű képviseleti megbízás ugyanis valójában a polgármesteri illetve az alpolgármesteri feladatok átvételét jelenti, amelyet ilyen formában a törvény nem enged meg⁴⁰⁹. A kimondottak az Mötv. szabályrendszere alapján is irányadóak.

c) A Kúria rámutatott: az „önkormányzati jogok gyakorlása a helyi közügyek önálló intézésének lényegét, a választópolgárok önkormányzáshoz való jogának képviselő-testület útján történő gyakorlását jelenti”. Az önkormányzatok alkotmányos státuszát meghatározó rendelkezések védelmében számos garancia fogalmazódik meg törvényben, többek között ilyenek a képviselő-testület hatásköréből át nem ruházható jogok. Ezen túl egyes képviselő-testületi hatáskörök átruházhatók, de nem bármire, a szubdelegálást pedig az Ötv. (és az Mötv. is) kifejezetten tiltja. E szabály is az önkormányzati működést védő egyik garancia, amely jelen ügyben sérül⁴¹⁰.

7. A képviselői jogok korlátozása

Az Önkormányzati Tanács konkrét ügyben foglalkozott a polgármester számára biztosított előzetes egyeztetési, illetve egyetértési jog lehetőségének kérdésével.

a) A fővárosi közgyűlési „képviselek – törvényben is védett – képviselői jogát kell összhangba hozni a költségvetés megalkotásához fűződő – szintén törvényekben rögzített – önkormányzati érdekekkel, benne az egyensúlyi követelményeknek megfelelő költségvetésért fennálló – törvényekben és közgyűlési rendeletekben megjelenő – főpolgármesteri felelősséggel. Mindezek tükrében megállapítható, hogy *nem törvényt sértő a Kgy.r.-ben a főpolgármesterrel történő előzetes egyeztetéshez*

⁴⁰⁷ Köf.5.030/2012/9. számú határozat

⁴⁰⁸ Köf.5.056/2012/5. számú határozat

⁴⁰⁹ Köf.5.056/2012/5. számú határozat

⁴¹⁰ Köf.5.056/2012/5. számú határozat

*kötni azt az esetet, amikor a képviselői módosító indítvány forrásként az általános tartalékot, illetve egyéb tartalékkeretet jelöl meg. Ebben az esetben a képviselő az egyeztetés során megfelelő tájékoztatást kaphat, így közvetlen információk birtokában alakíthatja ki a költségvetési javaslathoz, illetve az elfogadott költségvetéshez, a költségvetési rendelet-módosítási előterjesztésekhez a forrásigénnyel járó módosító indítványát, ha azt a tartalék terhére kívánja benyújtani. Ezen módosító indítványhoz kapcsolódó egyeztetési kötelezettség az Ötv. 19. § (1) bekezdésében meghatározott képviselői jogokat nem sérti, része a település egészéért vállalt felelősséggel meghozandó döntések előkészítésének*⁴¹¹.

b) *„Más azonban a törvényességi megítélése annak, amikor a szabályozás a képviselői módosító indítvány benyújtását a főpolgármester egyeztetéséhez köti. A szabad mandátum alapján a képviselő nem függ a választópolgári akarattól, maga alakítja ki álláspontját. A képviselői jogok része az is, hogy az önkormányzati rendelet megalkotása során – így a költségvetési rendeletek meghozatala során is – a képviselő önálló döntéseket hozhasson. A Kgy.r vizsgált szabálya – az egyeztetés előírásával – lényegében vétőjogot biztosít a főpolgármesternek a közgyűlési képviselő módosító indítványával szemben, amely előírás ellentétes az Ötv. 19. § (1) bekezdésében foglaltakkal. Az Ötv. szabálya a képviselői jogok között külön is kiemeli a döntés-előkészítésben való részvételt. Törvénysértő emiatt az a szabály, amely a képviselői módosító indítvány benyújthatóságát, napirendre kerülését, annak tartalmához köti*⁴¹².

8. Egyéb, döntési jogkörök átruházása

a) A Kúria rögzítette, hogy a törvény a képviselő-testület működésének szabályozása körében a testületi döntések két fajtáját, a rendeletet és a határozatot nevesíti, amelyeket a képviselő-testület nyílt szavazással hoz. Mivel az önkormányzati rendeletalkotás tárgykörét az Alaptörvény és az Möt. rendezi, értelemszerű, hogy a képviselő-testület minden más döntése – ideértve a képviselő-testületi ülés napirendjét is – határozati formában születik meg. Kifejezett törvényi rendelkezés hiányában a képviselő-testület e döntés meghozatalát nem delegálhatja a polgármesterre⁴¹³.

Konkrét esetben az adott önkormányzati rendelet mely a képviselő-testületi ülés napirendjéről szóló döntést a polgármesterhez telepítette. A Kúria ezt törvénysértőnek mondta ki, jelezve, hogy a polgármester elnököl és vezeti az üléseket, de – nem ideértve az átruházott hatásköröket – nem dönt a képviselő-testület helyett.

A kifogásolt szabályozás arra adna lehetőséget, hogy a polgármester a napirend meghatározásával a képviselő-testület eljárásának kereteit egyszemélyi döntéssel befolyásolja. Erre a törvény nem ad lehetőséget, az ellentétes törvényértelmezés a „helyi közügyek demokratikus intézésében megnyilvánuló közakarat” alapelv sérelmére vezetne, mivel a polgármester önálló döntésével akadályozhatná meg helyi közügyek képviselő-testületi megtárgyalását⁴¹⁴.

b) Törvénysértőként értékelte a Kúria azt a rendeleti előírást is, amely a képviselő-testületi ülés vezetését a jegyzőnek engedte át.

Az Önkormányzati Tanács kimondta: a képviselő-testület ülésének összehívására elsődlegesen a polgármester jogosult. Meghatározott körülmények között azonban felhatalmazott az alpolgármester, a helyi önkormányzat törvényességi ellenőrzéséért felelős államigazgatási szerv, és csak a polgármester, valamint alpolgármester együttes, tartós akadályoztatása, illetve a két tisztség együttes betöltetlensége esetén rendelkezhet úgy önkormányzati rendelet, hogy az ülést – egyéb lehetőségek mellett – a korelnök is összehívhatja. „A képviselő-testület ülési vezetésének körébe nem csak az ülés összehívásának joga, a napirendre vétel javaslatának joga, hanem az ülés vezetésének joga is beletartozik⁴¹⁵. Az ülésvezetés jogköre kiterjed a hozzászólások sorrendjének

⁴¹¹ Köf.5.026/2012/9. számú határozat

⁴¹² Köf.5.026/2012/9. számú határozat

⁴¹³ Köf.5.036/2012/6. számú határozat

⁴¹⁴ Köf.5.036/2012/6. számú határozat

⁴¹⁵ Köf.5.030/2012/9. számú határozat

meghatározására, az ülés rendjének fenntartására, de beletartozik abba az is, hogy betartassa az ülésen tanácskozási joggal felszólalókkal a rendeletben meghatározott tanácskozási rendet, így a felszólalásra nyitva álló időkeretet. A Kúria szerint a „törvényi rendelkezések egyértelműen, jogállásuknak megfelelően elhatárolják a polgármester és a jegyző képviselő-testületi működésével kapcsolatos feladatait. A jegyző tanácskozási joggal ... vesz részt a képviselő-testületi ülésen. Ennek indoka az önkormányzat jogszerű működéséért viselt felelőssége, amely kiterjed arra is, hogy az üléseken jelezze a jogszabályellenes működés (Ör.-ellenes ülésvezetési döntés, jogszabály vagy alaptörvény-ellenes rendeletalkotás, stb.) veszélyét. *Mindez azonban nem jelentheti azt, hogy az ülésvezetés jogkörét – avagy annak egyes részjogosítványait – átvehetné a polgármestertől*”⁴¹⁶.

9. A „falugyűlés” működésének szabályozása

a) A Köf.5.018/2012/8. számú határozatban foglalkozott a Kúria a falugyűlés szabályozásával kapcsolatos egyes kérdésekkel. Bár a döntés óta új törvényi szabályok rendezik a kérdést⁴¹⁷, az új jogi környezetben is irányadó az Önkormányzati Tanács megállapításainak köre.

A Kúria még a korábbi Ötv. szabályai alapján megállapította, hogy a képviselő-testület helyi népszavazást köteles kiírni a községegyesítésnek és a községegyesítés megszüntetésének kezdeményezése, illetve új község alakításának kezdeményezése esetén. A helyi népszavazás előkészítése során a falugyűlés által megválasztott előkészítő bizottság tevékenysége törvényben szabályozott, ehhez képest az előkészítő bizottságot megválasztó falugyűlésre hasonló részletezettségű törvényi szabályok nincsenek. A kérdés az volt, hogy a helyi képviselő-testület szabályozhatja-e az ezzel kapcsolatos kérdéseket, illetve keletkezik-e jogalkotási mulasztás, amennyiben ezt nem teszi.

b) A Kúria szerint megállapítható volt, hogy területszervezési ügyekben az előkészítő bizottságot megválasztó falugyűlés működésének jogi keretei törvény által nem szabályozottak. Kimondta az Önkormányzati Tanács, hogy a vizsgált rendeletben foglalt jogi keretek alkalmasak voltak arra, hogy az előkészítő bizottság a demokratikus döntéshozatali eljárás keretében kerüljön megválasztásra, mindez pedig hozzájárult az így megválasztott előkészítő bizottság legitimitációjához, ami az előkészítő bizottság törvények által részletesen meghatározott feladat-ellátása miatt – adott esetben – nem szükségtelen⁴¹⁸.

c) Az Alkotmánybíróság 1124/E/2004. AB határozatában már vizsgálta azt a kérdést, hogy fennáll-e mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a miatt, hogy törvények nem határozzák meg az e típusú előírt falugyűlés eljárási rendjét, határozathozatali szabályait. Az Alkotmánybíróság e döntésében úgy ítélte meg, hogy ilyen tartalmú törvényi szabályok hiánya nem valósít meg mulasztásos alkotmányvétséget⁴¹⁹. A határozat szerint „A falugyűlés által megválasztott előkészítő bizottság nem döntést hozó szerv, funkciója a községgé nyilvánítási kezdeményezés előkészítése. A falugyűlés e funkciójára tekintettel, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből nem vezethető le olyan alkotmányos követelmény, amelynek alapján az Ötv. 52. § (2) bekezdésében szabályozott falugyűlés eljárási és határozathozatali rendjére vonatkozó törvényi szabályozás kötelezettsége megállapítható lenne.” (ABH 2006, 1702, 1714.) A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy „önmagában az a tény, hogy az Alkotmánybíróság szerint nem áll fenn alkotmányvétséget mulasztás a falugyűlés törvényi szabályainak hiánya miatt, nem jelenti azt, hogy az adott kérdést a jogi szabályozás nem is rendezheti. Rendelkezhet-e tárgyban törvény is (csak az az Alkotmányból kényszerítően nem

⁴¹⁶ Köf.5.030/2012/9. számú határozat

⁴¹⁷ Így az Möt. és a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény.

⁴¹⁸ Köf.5.018/2012/8. számú határozat

⁴¹⁹ Köf.5.018/2012/8. számú határozat

következik), törvényi szabályok hiánya esetén pedig önkormányzati rendelet is, ha az egyébként más jogszabállyal nem ellentétes⁴²⁰. Ilyen szabályt tartalmazott a vizsgált helyi rendelet is.

⁴²⁰ Köf.5.018/2012/8. számú határozat

IV. A Kúria legújabb megállapításainak összefoglalása

	Döntés tartalma	Döntés száma	Link
1.	A helyi önkormányzat központi szinten már szabályozott tárgyban, arra vonatkozóan ellentétes tartalommal nem alkothat rendeletet és nem vonhat e tárgyhoz tartozó kérdést más rendeleti szabályozása körébe se.	Köf.5012/2017/6.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof501220176-szamu-hatarozat
2.	A bírói kezdeményezés jogintézményének lényegéből következik, hogy az az indítvány, amely nem az eljáró bíró meggyőződését, hanem a fél „kérését” tükrözi, nem felel meg a bírói indítvánnyal szemben előírt törvényi elvárásoknak.	Köf.5010/2017/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof501020174-szamu-hatarozat-0
3.	A Kúria az Alaptörvény és a Bszi. által lehetővé tett normakontroll során az önkormányzati rendeletek célszerűségi vizsgálatát nem végezheti el. Felhatalmazása arra terjed ki, hogy az önkormányzati rendeletek jogszerűségét, más jogszabályokkal való ellentétét vizsgálja, és az ellentét megállapítása esetén az önkormányzati rendeletet megsemmisítse. Egy ingatlan adásvételi szerződés kockázatát nem lehet az önkormányzat adóztatási jogára hárítani.	Köf.5008/2017/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof500820174-szamu-hatarozat
4.	Az Önkormányzatnak elvitathatatlan joga, hogy településpolitikája részeként ingatlangazdálkodási politikát folytasson és ahhoz – a jogszerűség keretei között – helyiadó-rendszeri eszközöket is igénybe vegyen.	Köf.5007/2017/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof500720174-szamu-hatarozat
5.	Az építményadó alóli mentesülés elsődlegesen a lakásingatlant érintheti, és a mentesülés lehetősége pedig elsődlegesen szociálpolitikai megfontolásokon kell, hogy nyugodjon. Az építményadó esetében az érintett önkormányzat nincs tekintettel az adófizetési kötelezettségben érvényesítendő jogegyenlőségre akkor, ha a vagyontömeg értékén és az adóalany teherbíró képességén túli szempontokat is értékel, így az adófizetési kötelezettséget az adóalany igazgatási szempontú lakhatásától teszi függővé.	Köf.5006/2017/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof500620173-szamu-hatarozat
6.	A helyi önkormányzat mérlegelési jogkörébe tartozó támogatások feltételeinek a törvényes keretek közötti megállapítása a Szoc. tv. rendelkezéseit önmagában nem sérti.	Köf.5001/2017/5.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof500120175-szamu-hatarozat
7.	A Kúria az Alaptörvény és a Bszi. által lehetővé tett normakontroll során az önkormányzati rendeletek célszerűségi	Köf.5003/2017/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof500320174-szamu-hatarozat

	Döntés tartalma	Döntés száma	Link
	vizsgálatát nem végezheti el. Felhatalmazása arra terjed ki, hogy az önkormányzati rendeletek jogszerűségét, más jogszabályokkal való ellentétét vizsgálja, és az ellentét megállapítása esetén az önkormányzati rendeletet megsemmisítse.		
8.	A Kúria a Alaptörvény és a Bszi. által lehetővé tett normakontroll során az önkormányzati rendeletek célszerűségi vizsgálatát nem végezheti el. Felhatalmazása arra terjed ki, hogy az önkormányzati rendeletek jogszerűségét, más jogszabályokkal való ellentétét vizsgálja, és az ellentét megállapítása esetén az önkormányzati rendeletet megsemmisítse.	Köf.5002/2017/5.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof500220175-szamu-hatarozat
9.	A szabályozás egysége érdekében nem közömbös, hogy a jogalkotás tárgya ne forgácsolódjon szét különböző tartamú önkormányzati rendeletek között. Törvény által meghatározott felhatalmazás mellett attól eltérően, eredeti jogalkotói jogkörben a helyi önkormányzat nem alkothat rendeletet. Állattartási építmények védőtávolságát csak helyi építési szabályzatban lehet meghatározni.	Köf.5005/2017/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof500520173-szamu-hatarozat
10.	A bírói kezdeményezés jogintézményének lényegéből következik, hogy az az indítvány, amely nem az eljáró bíró meggyőződését, hanem a fél „kérését” tükrözi, nem felel meg a bírói indítvánnyal szemben előírt törvényi elvárásoknak.	Köf.5010/2017/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof501020174-szamu-hatarozat
11.	A településképi bejelentési eljárás önkormányzati szabályozása szükségképpen korlátozza a tulajdonhoz való jog részjogosítványainak gyakorlását.	Köf.5050/2016/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof505020164-szamu-hatarozat
12.	Önmagában az a körülmény, hogy törvény rendelkezést tartalmaz a képviselő-testületi hatáskör-gyakorlás módjára, nem jelenti azt, hogy a képviselő-testület döntési joga tekintetében ezzel hallgatólagosan kizárólagosságot is adna.	Köf.5051/2016/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof505120164-szamu-hatarozat
13.	Nem áll szemben a helyi adókról szóló törvénnyel a telekadó mértékének a törvényes adómaximum alatti meghatározása, ha az adó mértéke az adott telek tekintetében nem konfiskáló és az érintett önkormányzat kellő indokát adja a törvényi szempontok (a helyi sajátosságok) figyelembe vételének.	Köf.5049/2016/7.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof504920167-szamu-hatarozat
14.	Amikor a jogalkotó akként rendelkezik, hogy	Köf.5048/201	http://lb.hu/hu/onkugy

	Döntés tartalma	Döntés száma	Link
	egy adott szabályozási tárgyat a helyi építési szabályzatnak kell tartalmaznia, akkor ahhoz egyben a helyi építési szabályzat elfogadásához kapcsolódó garanciális rendelkezések érvényesülését is előírja.	6/3.	/kof504820163-szamu-hatarozat
15.	<ul style="list-style-type: none"> <i>A kormányhivatal egy adott önkormányzati rendelettel (rendelettel) szemben – más-más problémák alapján – többször is élhet törvényességi felhívással.</i> <i>Helyi építési szabályzatban nem adható az önkormányzati képviselő-testületnek olyan felhatalmazás, hogy a normatív szabályok alól egyedi döntésekkel előre nem meghatározott eltéréseket engedélyezhet.</i> 	Köf.5043/2016/6.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof504320166-szamu-hatarozat
16.	Az önkormányzati döntéshozatali eljárás garanciális szabálya a tárgyalási napirend képviselő-testületi elfogadása.	Köf.5046/2016/8.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof504620168-szamu-hatarozat
17.	A helyi önkormányzat mérlegelési jogkörébe tartozó támogatások feltételeinek a törvényes keretek közötti megállapítása a Szoc. tv. alapelvei tartalmú rendelkezéseit önmagában nem sérti.	Köf.5045/2016/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof504520163-szamu-hatarozat
18.	A Kormányhivatal csak azon önkormányzati rendeletek, illetve önkormányzati rendeleti rendelkezések vizsgálatát kérheti a Kúriától, amelyre nézve korábban eredménytelen törvényességi felhívást bocsátott ki. Amennyiben az érintett önkormányzat a törvényességi felhívásban foglaltakat elfogadta és a törvényességi felhívásban foglaltaknak megfelelően intézkedett a jogszabálysértés megszüntetése érdekében, akkor ebben az eljárásban a kormányhivatalnak nem nyílik meg a normakontroll kezdeményezési joga.	Köf.5044/2016/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof504420163-szamu-hatarozat
19.	<ul style="list-style-type: none"> A Kúria normakontroll eljárásában jelenleg nincs lehetőség bizonyítás felvételére. Ezért a telekadóval kapcsolatos ügyekben a telek forgalmi értékének meghatározása során az ügy irataiból kell kiindulni. Az a vagyoni típusú adó, amely egy év alatt felemésztí az ingatlan forgalmi értékét, ellentétes a közteherviselés általános elveivel, ezért ebben az esetben a több évet átfogó adóztatási gyakorlat vizsgálatára nincs szükség. 	Köf.5042/2016/5.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof504220165-szamu-hatarozat
20.	<ul style="list-style-type: none"> <i>A hajléktalan személyeknek a településen</i> 	Köf.5040/201	http://lb.hu/hu/onkugy

	Döntés tartalma	Döntés száma	Link
	<p><i>lévő valamennyi zöldterületről való kitélése nem egyeztethető össze az emberi méltóság védelmével.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>A szabálysértési szankciót tartalmazó normákkal szemben fokozott elvárás, a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom</i> • <i>A közterületen való életvitelszerű tartózkodásra felbatalmazó törvényi szabályt megszorítóan kell értelmezni. A megszorító értelmezés azt jelenti, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás csak ott lehet tilalmazott, ahol a védendő értékek – a közrend, közbiztonság, közegészség, kulturális értékek védelme – kifejezetten, tényszerűen igazolhatóan érvényesülést kívánnak.</i> 	6/3.	/kof504020163-szamu-hatarozat
21.	Sérti az Alaptörvény számos rendelkezését, illetve az Alaptörvényen alapuló törvényes rendet, sérti továbbá a bírói döntések végrehajtásához fűződő jogbiztonság elemi érdekét, ha a helyi önkormányzat a bíróság által egyszer már megsemmisített önkormányzati rendeletet tartalmában újraalkot. Mindez – különösen ismétlődés esetén – alappal veti fel az önkormányzati képviselő-testület Alaptörvénnyel ellentétes működését.	Köf.5030/2016/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof503020163-szamu-hatarozat
22.	Törvénysértő és az Alaptörvénnyel is ellentétes az az önkormányzati szabályozás, amely a közösségi együttélés alapvető szabályaiba ütköző magatartásnak minősíti annak lakhatását, akire nem jut 6 m ² lakrész.	Köf.5047/2016/2.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof504720162-szamu-hatarozat
23.	Az üzletek éjszakai nyitva tartásának szabályozása során a helyi önkormányzatok figyelembe vehetik az ott lakók pihenéshez, egészséges környezethez való jogát.	Köf.5037/2016/4	http://lb.hu/hu/onkugy/kof503720164-szamu-hatarozat
24.	A bíró, az előtte lévő per tárgyalásának felfüggesztése mellett mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés megállapítására nem rendelkezik indítványozási joggal.	Köf.5041/2016/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof504120164-szamu-hatarozat
25.	Az önkormányzati rendeletben biztosított rövid időtartamra szóló, határozott idejű telekadómentesség jogos várományt teremt a helyi adók rendszerében. A jogbiztonság és a jogszabály alkalmazására történő felkészüléshez szükséges kellő idő sérelmét is jelenti – az adómentesség lejárta előtt egy hónapos felkészülési idővel – adót kivetni az	Köf.5036/2016/5.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof503620165-szamu-hatarozat

	Döntés tartalma	Döntés száma	Link
	eredetileg adómentes időszakra.		
26.	Nem lépi túl a felhatalmazás kereteit az önkormányzat akkor, amikor a törvényi szabályoktól eltérő személyi körre állapít meg jogosultságot.	Köf.5034/2016/7.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof503420167-szamu-hatarozat
27.	<ul style="list-style-type: none"> Túllépi a törvényi kereteket az a települési adóra vonatkozó önkormányzati rendelet, amelynek alanya általánosságban a természetes személy. Az önkormányzati rendeletnek egyértelműen utalnia kell arra, ha egyes rendelkezései – az egész rendelethez képest – eltérő időben lépnek hatályba. A helyi adó rendeletnek az adókötelezettség minden feltételére ki kell terjednie, az adókötelezettséget indokolatlanul nem lehet párhuzamos helyi normában szabályozni. 	Köf.5025/2016/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof502520164-szamu-hatarozat
28.	A telekadóról szóló szabályozás során a törvényben meghatározott elvek alkalmazása körében igazodni kell ahhoz a szemponthoz, hogy az adómérték az adótárgy telek forgalmi értékéhez képest ne legyen túlzott.	Köf.5024/2016/5.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof502420165-szamu-hatarozat
29.	A helyi önkormányzatoknak a telekadó mértékének meghatározása során tekintettel kell lenni a telkek – közművesítettségében, közúton történő megközelíthetőségében rejlő – értékére is.	Köf.5021/2016/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof502120163-szamu-hatarozat
30.	Törvénytől a telekadó mértéke – és ezért a perben nem alkalmazható – akkor, ha az a perbeli adótárgy értékéhez viszonyítottan aránytalan.	Köf.5033/2016/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof503320163-szamu-hatarozat
31.	A helyi önkormányzatok a helyi adókról szóló törvényben szereplő különböző típusú helyi adókat nem szabályozhat újra települési adó néven. Települési adó formájában a növényzet földterület nagysága szerinti adóztatása valójában a telekadó alapja szerinti adóztatást jelent.	Köf.5028/2016/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof502820164-szamu-hatarozat
32.	A Helyi adó tv. 6. § c) pontja alapján az adózók teherbíró képességére, a helyi sajátosságokra és az önkormányzat gazdálkodási követelményeire is figyelemmel kell lenni. Ezért az önkormányzatnak értékelnie kell az illetékességi területe alá tartozó telkek rendeltetését, azok földrajzi	Köf.5018/2016/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof501820164-szamu-hatarozat

	Döntés tartalma	Döntés száma	Link
	elhelyezkedését, a településre jellemző eltérő forgalmi értékeket általában és a településen belüli forgalmi értékekben jelentkező eltéréseket is.		
33.	Az adómérték akkor ütközik a Helyi adó tv. 6. § c) pontjába, amennyiben az bizonyítható a Kúria előtt folyamatban lévő normakontroll eljárásban.	Köf.5027/2016/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof502720164-szamu-hatarozat
34.	<ul style="list-style-type: none"> A Kormányhivatal csak azon önkormányzati rendeletek, illetve önkormányzati rendeleti rendelkezések vizsgálatát kérheti a Kúriától, amelyre nézve korábban (eredménytelen) törvényességi felhívást bocsátott ki. Ebben az eljárásban a normakontroll kezdeményezésének előfeltétele, hogy az önkormányzati képviselő-testület megismerhesse és megtárgyalhassa a Kormányhivatal által észlelt törvényességi problémát. Önmagában nem lehet szankció-szerű adóztatásnak tekinteni a törvényes adómaximum alatti, az állagmegóvásra, rekultivációra ösztönző telekadót 	Köf.5026/2016/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof502620164-szamu-hatarozat
35.	Az önkormányzati rendelet bevezető részében pontosan utalni kell azokra a törvényekre, amelyek felhatalmazásán az önkormányzati rendelet nyugszik. Amennyiben a helyi önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörében adta ki a rendeletet, a bevezető részből annak is egyértelműen ki kell derülnie.	Köf.5023/2016/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof502320163-szamu-hatarozat
36.	Törvényi előírás hiányában senki nem válhat adó, illeték, járulék, díj, azaz közteher megfizetésének kötelezettjévé.	Köf.5022/2016/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof502220164-szamu-hatarozat
37.	Az önkormányzati képviselő-testület ülésének nyilvánossága a demokratikus jogállam egyik fontos követelménye. Zárt ülés tartása csak a törvényben tételesen felsorolt okok fennállta esetén lehetséges.	Köf.5020/2016/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof502020163-szamu-hatarozat
38.	Az önkormányzati képviselő-testület ülésének nyilvánossága a demokratikus jogállam egyik fontos követelménye. Zárt ülés tartása csak a törvényben tételesen felsorolt okok fennállta esetén lehetséges.	Köf.5019/2016/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof501920163-szamu-hatarozat
39.	Hátrányosan megkülönböztető a telekadó	Köf.5015/201	http://lb.hu/hu/onkugy

	Döntés tartalma	Döntés száma	Link
	mértéke akkor, ha az önkormányzati rendeletben szabályozott díjövezet az adóztatott vagyon értékétől, sajátosságaitól függetlenül, meghatározott adózó, más díjövezetekhez képest számottevően magasabb adókötelezettségéről rendelkezik.	6/17.	/kof5015201617-szamu-hatarozat
40.	Nincs helye absztrakt normakontroll eljárás lefolytatásának, ezért az eljárást meg kell szüntetni, ha azt nem a jogszabály által erre feljogosított személy, illetve szerv kezdeményezte.	Köf.5035/2016/2.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof503520162-szamu-hatarozat
41.	Helyi építési szabályzatban közterületként csak állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület minősíthető	Köf.5012/2016/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof501220164-szamu-hatarozat
42.	<ul style="list-style-type: none"> Az idegenforgalmi adónak konkrétan megragadható kettős célja van: az idegenforgalmi adó célja részben annak garantálása, hogy a nem állandó lakos vendég maga is járuljon hozzá az általa igénybe vett vagy igénybe veendő kommunális szolgáltatások és a helyi közszolgáltatások költségeihez. Másrészt viszont az idegenforgalmi adó tételezett célja az is, hogy a megnövekedett turizmus okozta esetleges negatív környezeti externáliák költségeit az önkormányzat az adó alanyaira, a nem állandó lakos vendégekre terhelje. A megkezdett vendégéjszakához, mint adóalaphoz (Helyi adó tv. 32.§ a) pont 1. alpont) kapcsolódó egységes tételes adómérték (verseny)semleges. Semmilyen tekintetben nem tesz különbséget az egymással azonos piacon versenyző és eltérő minőséget képviselő szálláshelyek között (kínálati oldal), valamint az azokat igénybe vevő adóalanyok között sem (keresleti oldal). 	Köf.5017/2016/5.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof501720165-szamu-hatarozat
43.	Felhatalmazás hiányában a helyi önkormányzatoknak nincs lehetőségük a piacok és vásárok területén lévő különböző kereskedelmi egységek kötelező nyitvatartási idejének meghatározására.	Köf.5011/2016/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof501120164-szamu-hatarozat
44.	A Helyi adó tv. 6. § c) pontjába ütközik az az	Köf.5016/201	http://lb.hu/hu/onkugy

	Döntés tartalma	Döntés száma	Link
	adómérték, amely nincs tekintettel a telkek eltérő sajátosságaira.	6/4.	/kof501620164-szamu-hatarozat
45.	Törvénysértő a telekadó mértéke – és ezért a perben nem alkalmazható – akkor, ha az a perbeli adótárgy értékéhez viszonyítottan aránytalan.	Köf.5009/2016/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof500920164-szamu-hatarozat
46.	A közösségi együttélés helyi szabályainak megalkotása során a helyi önkormányzat más jogszabály rendelkezéseivel ellentétes előírást nem fogalmazhat meg, azonban az önkormányzat más jogszabállyal nem ellentétes kiegészítő szabályokat alkothat. A rendeletalkotásra irányadó törvényi felhatalmazás kereteinek a hiánya miatt a keretek túllépése nem vizsgálható.	Köf.5010/2016/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof501020164-szamu-hatarozat
47.	A Helyi adó tv. 6. § c) pontja alapján az adózók teherbíró képességére, a helyi sajátosságokra és az önkormányzat gazdálkodási követelményeire is figyelemmel kell lenni. Ezért az önkormányzatnak értékelnie kell az illetékességi területe alá tartozó telkek rendeltetését, azok földrajzi elhelyezkedését, a településre jellemző forgalmi értékeket általában és a településen belüli forgalmi értékekben jelentkező eltéréseket is.	Köf.5008/2016/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof500820164-szamu-hatarozat
48.	<ul style="list-style-type: none"> • Konkrét normakontroll eljárás során törvényellenesnek ítélt rendelkezéssel tartalmilag azonos új önkormányzati szabályozás a korábbi határozat érvei alapján megsemmisítendő. • A parkolással kapcsolatos közszolgáltatási szerződéses viszony törvényi alapja a helyi önkormányzatokról szóló törvény közszolgáltatási kötelezettséget megállapító rendelkezései, és a közúti közlekedésre vonatkozó törvényi szabályok. E törvények és az általuk meghatározott keretek között megalkotott önkormányzati rendelet adja a parkolás üzemeltető és a közszolgáltatást igénybe vevő közötti szerződés tartalmi elemeit. 	Köf.5007/2016/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof500720163-szamu-hatarozat
49.	<ul style="list-style-type: none"> • A Helyi adó tv.-nek az adótényállás egyes elemeit megállapító rendelkezései kógensek, azokat a helyi jogalkotónak a jogállamiság- 	Köf.5002/2016/6.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof500220166-szamu-hatarozat

	Döntés tartalma	Döntés száma	Link
	<p>jogbiztonság és az adókötelezettség megállapításának garanciális szabályaiként tiszteletben kell tartania.</p> <ul style="list-style-type: none"> A Helyi adó tv. általános rész 6. § d) pontja általános jellegű felhatalmazás a települési jogalkotók számára a helyi adóterhek könnyítését célzó szabályozás megalkotására. Ugyanakkor ez a felhatalmazás nem erodálhatja a Helyi adó tv.-ben az egyes adónemekhez kapcsolódó, adótevénytől függő kógens szabályokat, mint jogalkotói kereteket. 		
50.	A helyi önkormányzat a hulladékgyűjtés szabályozása során valamennyi felhatalmazó rendelkezésnek köteles eleget tenni a felhatalmazás kereteinek betartásával.	Köm.5001/2016/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kom500120163-szamu-hatarozat
51.	Az időközben hatályon kívül helyezett rendeletről tekintettel az eljárás megszüntetésére.	Köf.5.070/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof507020154-szamu-hatarozat
52.	<ul style="list-style-type: none"> A települési adóval összefüggésben nem vehetők figyelembe a Helyi adó tv. – 1/A. § (2) bekezdésében megjelöltek kivüli – rendelkezései. Így nem lehet jelentőséget tulajdonítani a Helyi adó tv. garanciális anyagi szabályainak, és annak sem, hogy a Helyi adó tv. milyen rendelkezéseket tartalmaz a termőfölddel összefüggésben. Amennyiben a tulajdonos egyben egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, avagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldjén, úgy e tevékenysége kizárja, hogy alanya legyen a települési adónak. Állami tulajdonú föld bejegyzett földhasználója vállalkozási tevékenysége okán nem lehet a települési adó alanya. 	Köf.5068/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof506820154-szamu-hatarozat
53.	Az eljárás megszüntetése az indítványban foglalt felülvizsgálat tárgyát képező önkormányzati rendelet módosítása okán.	Köf.5067/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof506720154-szamu-hatarozat
54.	Nem törvénysértő az a helyi építési szabályzatban foglalt előírás, amely az erdőhasználatra szánt területen a már	Köf.5064/2015/6.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof506420156-szamu-hatarozat

	Döntés tartalma	Döntés száma	Link
	meglévő kilátó felújítása során a kilátó magasságának megnövelését lehetővé teszi.		
55.	Az eljárás megszüntetése az indítványban foglalt felülvizsgálat tárgyát képező önkormányzati rendelet hatályon kívül helyezése okán.	Köf.5.066/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof506620154-szamu-hatarozat
56.	Amennyiben a települési adó tárgya termőföld, úgy a föld haszonbérbeadásából származó jövedelem után keletkezett személyi jövedelem-adófizetési kötelezettség nem zárja ki, hogy az önkormányzat települési adót vessen ki.	Köf.5069/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof506920154-szamu-hatarozat
57.	A vízgazdálkodásról szóló törvényben kapott felhatalmazás alapján az önkormányzat köteles rendeletet alkotni a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésének szabályairól, amennyiben az adott településen található szennyvízbekötéssel nem rendelkező ingatlanok.	Köm.5060/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kom506020154-szamu-hatarozat
58.	A vízgazdálkodásról szóló törvényben kapott felhatalmazás alapján az önkormányzat köteles rendeletet alkotni a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésének szabályairól, amennyiben az adott településen található szennyvízbekötéssel nem rendelkező ingatlanok.	Köm.5059/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kom505920154-szamu-hatarozat
59.	Nincs helye absztrakt normakontroll eljárás lefolytatásának, ezért az eljárást meg kell szüntetni, ha azt nem a jogszabály által erre feljogosított személy, illetve szerv kezdeményezte.	Köf.5063/2015/2.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof506320152-szamu-hatarozat
60.	Nincs helye absztrakt normakontroll eljárás lefolytatásának, ezért az eljárást meg kell szüntetni, ha azt nem a jogszabály által erre feljogosított személy, illetve szerv kezdeményezte.	Köf.5062/2015/2.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof506220152-szamu-hatarozat
62.	Nincs helye absztrakt normakontroll eljárás lefolytatásának, ezért az eljárást meg kell szüntetni, ha azt nem a jogszabály által erre feljogosított személy, illetve szerv kezdeményezte.	Köf.5061/2015/2.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof506120152-szamu-hatarozat
63.	Ha absztrakt normakontroll eljárás során a vizsgálni kért önkormányzati rendeleti rendelkezést az érintett önkormányzat hatályon kívül helyezi, úgy az eljárás megszüntetésének van helye.	Köf.5058/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof505820154-szamu-hatarozat
64.	A visszamenőleges hatályú jogalkotás	Köf.5055/201	http://lb.hu/hu/onkugy

	Döntés tartalma	Döntés száma	Link
	tilalmába ütközik a folyamatban lévő ügyekre is kiterjedő – a fél számára hátrányosabb helyzetet teremtő – rendeletmódosítás.	5/3.	/kof505520153-szamu-hatarozat
65.	Telekadó alóli mentesség szempontja nem lehet az, hogy az adóalany az adott településen életvitelszerűen ott lakik-e.	Köf.5054/2015/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof505420153-szamu-hatarozat
66.	A helyi építési szabályzat melléklete a szabályozási terv, jogszabálysértő az a helyi építési szabályzatról szóló önkormányzati rendelet, amely nem tartalmaz szabályozási tervet.	Köf.5053/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof505320154-szamu-hatarozat
67.	Nincs helye absztrakt normakontroll eljárás lefolytatásának, ezért az eljárást meg kell szüntetni, ha azt nem a jogszabály által erre feljogosított személy, illetve szerv kezdeményezte.	Köf.5051/2015/2.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof505120152-szamu-hatarozat
68.	A helyi önkormányzatok a környezetvédelmi törvény felhatalmazása alapján alkothatnak – alkalmi rendezvényeket is érintő – helyi zajvédelmi szabályokat	Köf.5050/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof505020154-szamu-hatarozat
69.	<ul style="list-style-type: none"> • Telekadó alóli mentesség szempontja nem lehet az, hogy az adóalany az adott településen életvitelszerűen ott lakik-e. • Telekadó konfiskáló jellegének eldöntése esetén tekintettel kell lenni a több évet átfogó adóztatási gyakorlatra, a tulajdon értékének változására, és egyéb körülményekre is. • A Kúria által már megsemmisített, illetve törvényellenessé nyilvánított önkormányzati rendelet vonatkozásában ismételt eljárásban alkalmazási tilalom elrendelésére kerülhet sor bírói kezdeményezés esetén, a törvényellenesség megállapítására (megsemmisítésére) irányuló eljárás és az alkalmazási tilalom kimondására irányuló eljárás adott esetben elválhat. 	Köf.5047/2015/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof504720153-szamu-hatarozat
70.	Törvényellenes az, ha az önkormányzat az adókötelezettség fennállását, vagy fenn nem állását, mértékét a lakcímnnyilvántartás adataitól teszi függővé.	Köf.5048/2015/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof504820153-szamu-hatarozat
71.	A Helyi adó tv. 6. § d) pontja szerinti felhatalmazáson alapuló mentesség, kedvezmény rendeleti szabályozása akkor	Köf.5053/2014/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof505320143-szamu-hatarozat

	Döntés tartalma	Döntés száma	Link
	felel meg a jogegyenlőség 6. § c) pontja szerinti követelménynek, amennyiben az ésszerű indokokkal alátámasztható. A település megtartókéességének erősítése, a tényszerű helyben lakás ösztönzése, a saját források növelése ésszerű alap lehet a vagyoni típusú adók alóli mentességek, kedvezmények megkülönböztető szabályozásakor. Amennyiben azonban az életvitelszerűen helyben lakó adóalany telke nem beépíthető ingatlan, úgy a részére nyújtott adómentesség, kedvezmény ésszerűen nem indokolható az önkormányzat gazdálkodási követelményeivel.		
72.	Az önkormányzati rendelet bevezető részében pontosan utalni kell azokra a törvényekre, amelyek felhatalmazásán az önkormányzati rendelet nyugszik.	Köf.5044/2015/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof504420153-szamu-hatarozat-0
73.	Nincs helye absztrakt normakontroll eljárás lefolytatásának, ezért az eljárást meg kell szüntetni, ha azt nem a jogszabály által erre feljogosított személy, illetve szerv kezdeményezte.	Köf.5057/2015/2.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof505720152-szamu-hatarozat
74.	Az Mötv.-ben kapott, a közösségi együttélés szabályainak megsértése kapcsán megalkotott önkormányzati rendelet kerete és korlátja az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése.	Köf.5052/2015/2.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof505220152-szamu-hatarozat
75.	Törvénytört a nem hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés utólagos módosítása. Nem lehet az alkotmányellenessé minősített absztrakt adótényállási elemek alapján kivetett telekadó-kötelezettséget a konkrét adótárnyállásban az adózón számon kérni még akkor sem, ha a konkrét adókötelezettséget az önkormányzat utóbb adókedvezménnyel csökkentette.	Köf.5046/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof504620154-szamu-hatarozat
76.	Önkormányzati rendelet megalkotásához kapcsolódó polgármesteri vétót követően, amennyiben a képviselő-testület a rendelet eredeti szöveget módosítani kívánja, azt módosító indítványok formájában kell megtenni.	Köf.5043/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof504320154-szamu-hatarozat
77.	<ul style="list-style-type: none"> A normavilágosság követelményének fokozottan kell érvényesülni a szankciót megállapító önkormányzati rendeleti rendelkezés esetében. A helyi önkormányzat a helyi közügyek körében a központi jogszabályokkal nem ellentétes kiegészítő szabályokat alkothat. 	Köf.5042/2015/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof504220153-szamu-hatarozat

	Döntés tartalma	Döntés száma	Link
	<ul style="list-style-type: none"> A hatályba-léptető rendelkezés törvényességi vizsgálatakor a Kúria Önkormányzati Tanácsának a jogbiztonságra tekintettel kell mérlegelni: a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő hiánya olyan fokú jogbizonytalanságot teremtett-e, hogy az az önkormányzati rendelet egészének megsemmisítését vonja maga után, vagy a felkészülési idő szűkös volta miatti megsemmisítéssel keletkezik olyan jogbizonytalanság, amely súlyosabb, mint a rendelet hatályában való fenntartása. 		
78.	Törvénytört a telekadó mértéke – és ezért a perben nem alkalmazható – akkor, ha az a perbeli adótárgy értékéhez viszonyítottan aránytalan.	Köf.5038/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof503820154-szamu-hatarozat
79.	Az Önkormányzati Tanács által már törvényellenessé nyilvánított önkormányzati rendelet vonatkozásában ismételt alkalmazási tilalom elrendelésére kerülhet sor, ha a törvényellenes rendelkezés alkalmazásán alapuló bírósági eljárás az Önkormányzati Tanács határozatának meghozatalát követően indult, s a törvényellenes rendelkezés alkalmazhatósága a perben vita tárgyává vált.	Köf.5041/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof504120154-szamu-hatarozat
80.	Törvényellenes az, ha az önkormányzat az adókötelezettség fennállását, vagy fenn nem állását, mértékét a lakcímnnyilvántartás adataitól teszi függővé.	Köf.5039/2015/5.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof503920155-szamu-hatarozat
81.	Nincs helye absztrakt normakontroll eljárás lefolytatásának, ezért az eljárást meg kell szüntetni, ha azt nem a jogszabály által erre feljogosított személy, illetve szerv kezdeményezte.	Köf.5032/2015/2.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof503220152-szamu-hatarozat
82.	A települési önkormányzatnak nincs törvényi felhatalmazása arra, hogy rendeletében az építési engedély kiadásának feltételül a teljes közművesítettség meglétét írja elő. A központi jogszabályok a használatbavételi engedélyhez kötik a közművesítettség igazolását. Ugyanakkor a hatóság az építési engedély iránti egyedi kérelmek elbírálása során figyelemmel lehet arra, hogy a közműellátás a használatbavételi engedély megkéréséig biztosítható-e.	Köf.5028/2015/7.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof502820157-szamu-hatarozat
83.	<ul style="list-style-type: none"> A települési adóval összefüggésben nem vehetők figyelembe a Helyi adó tv. – 1/A. § (2) bekezdésében megjelöltek 	Köf.5035/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof503520154-szamu-hatarozat

	Döntés tartalma	Döntés száma	Link
	<p>kívüli – rendelkezései. Így nem lehet jelentőséget tulajdonítani a Helyi adó tv. garanciális anyagi szabályainak, és annak sem, hogy a Helyi adó tv. milyen rendelkezéseket tartalmaz a termőfölddel összefüggésben.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amennyiben a tulajdonos egyben egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, avagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldjén, úgy e tevékenysége kizárja, hogy alanya legyen a települési adónak. • A mezőőri járulék, amelyet az állam/helyi közhatalom által biztosított közszolgáltatásért, jogszabály alapján, lényegében az adott közszolgáltatás rendelkezésre állásáért kell megfizetni, a Gst. 28. § (1) bekezdés b) pontja szerinti köztehernek minősül. 		
84.	<ul style="list-style-type: none"> • A helyi önkormányzat a közösségi együttélés alapvető szabályainak meghatározásakor a rendelet személyi hatályát a helyi választópolgárokon túl is meghatározhatja. • A helyi önkormányzat a választási plakát elhelyezésével összefüggésben nem határozhat meg a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartásként külön tényállást. A választási eljárásról szóló törvény a választási plakát szabályozása körében zárt rendszert alkot. 	Köf.5034/2015/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof503420153-szamu-hatarozat
85.	A telek térmértékéhez kötött, különböző mértékű adókötelezettség esetében az adóalanyok közötti megkülönböztetésnek ésszerű indoka kell legyen.	Köf.5020/2015/6.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof502020156-szamu-hatarozat
86.	A Helyi adó tv. 17. §-a és 21. § a) pontja kógens szabályként a telekadó alapját a telekhez rögzíti. Eszerint a vagyoni típusú telekadó kötelezettséget az adótárgy értékéhez és nem az önkormányzat választása szerinti egyéb adóalaphoz kell kötni. A kivetett telekadó összege önmagában nem teszi törvényessé a vagyontárgy értékétől elszakadó adókötelezettséget.	Köf.5018/2015/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof501820153-szamu-hatarozat
87.	A helyi önkormányzatoknak az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában adott	Köf.5017/2015/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof501720153-szamu-

	Döntés tartalma	Döntés száma	Link
	rendeletalkotáásra való felhatalmazása nem szolgálhat arra, hogy az önkormányzat meghatározott társadalmi csoportot, vagy jól körülhatárolható személyi kört valamely település elhagyására vagy valamely településen való letelepedés megnehezítésére használjanak.		hatarozat
88.	Nem válik kirívóan eltúlzottá, azaz törvénysértővé az adómérték, amennyiben az eléri a Helyi adó tv. 22. §-a szerinti mértéket, azonban a 6. § c) pontja szerinti valorizált érték alatt marad.	Köf.5036/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof503620154-szamu-hatarozat
89.	Nincs helye absztrakt normakontroll eljárás lefolytatásának, ezért az eljárást meg kell szüntetni, ha azt nem a jogszabály által erre feljogosított személy, illetve szerv kezdeményezte.	Köf.5031/2015/2.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof503120152-szamu-hatarozat
90.	Nincs helye absztrakt normakontroll eljárás lefolytatásának, ezért az eljárást meg kell szüntetni, ha azt nem a jogszabály által erre feljogosított személy, illetve szerv kezdeményezte	Köf.5030/2015/2.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof503020152-szamu-hatarozat
91.	Nincs helye absztrakt normakontroll eljárás lefolytatásának, ezért az eljárást meg kell szüntetni, ha azt nem a jogszabály által erre feljogosított személy, illetve szerv kezdeményezte.	Köf.5029/2015/2.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof502920152-szamu-hatarozat
92.	Törvénysértő az a helyi építési szabályzat, amelynek elfogadását megelőzően a központi jogszabályokban előírt véleményeztetési eljárás lefolytatása elmaradt, vagy nem a jogszabályokban meghatározott rendben történt.	Köf.5027/2015/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof502720153-szamu-hatarozat
93.	Telekadó alóli mentesség szempontja nem lehet az, hogy az adóalany az adott településen életvitelszerűen ott lakik-e.	Köf.5026/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof502620154-szamu-hatarozat
94.	Amennyiben az önkormányzat olyan rendeletet hirdet ki, amely nem tartalmaz hatályba léptető rendelkezést, úgy e rendelet közjogilag érvénytelen, ami a rendeletnek a kihirdetése napjára történő visszamenőleges megsemmisítését eredményezi.	Köf.5025/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof502520154-szamu-hatarozat
95.	Törvényellenes az, ha az önkormányzati jogalkotó az adókötelezettség fennálltát, fenn nem álltát, mértékét a lakcímnnyilvántartás adataitól teszi függővé, ugyanakkor az önkormányzati adóhatóság ellenőrzési, illetve adóigazgatási eljárása során – az életvitelszerű lakhatás bizonyítékaként – figyelemmel lehet	Köf.5024/2015/5.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof502420155-szamu-hatarozat

	Döntés tartalma	Döntés száma	Link
	a lakcímnnyilvántartás adataira.		
96.	Törvényellenes az, ha az önkormányzati jogalkotó az építményadó kötelezettség fennálltát, fenn nem álltát, mértékét a lakcímnnyilvántartás adataitól teszi függővé, ugyanakkor az önkormányzati adóhatóság ellenőrzési, illetve adóigazgatási eljárása során – az életvitelszerű lakhatás bizonyítékaként – figyelemmel lehet a lakcímnnyilvántartás adataira.	Köf.5023/2015/5.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof502320155-szamu-hatarozat
97.	A vagyoni és a kommunális típusú adók kivetése eltérő célt szolgál. A vagyoni típusú adó a településen található ingatlan tulajdonát, a kommunális adó pedig a településen igénybe vehető infrastruktúrát adóztatja. Ez a különbség igazolhatja az eltérő szabályozási koncepciót.	Köf.5022/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof502220154-szamu-hatarozat
98.	A jogszabályi absztrakció szintjén nem válik kirívóan eltúlzottá, azaz törvénytörtévé az adómérték azért, mert az adózót több, egyenként nagyobb kiterjedésű telke után magasabb évi adókötelezettség terheli. Az arányos mértékű, a hasonló helyzetben lévő - homogén csoportba tartozó - adózókat egyenlően terhelő adó nem minősíthető az adózó tevékenységét közvetetten és nem adóztatási jelleggel befolyásoló gazdasági szabályozó eszköznek.	Köf.5021/2015/7.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof502120157-szamu-hatarozat
99.	Önkormányzati rendeletben felhatalmazás hiányában nem lehet a szociális támogatás feltételévé tenni nem szociális célú szempontokat.	Köf.5019/2015/5.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof501920155-szamu-hatarozat
100.	Az önkormányzati rendelet módosító rendelkezése a módosított szabályozásba történt beépüléssel végrehajtottá vált. A szabályozási átmenetre vonatkozó rendelkezései azonban hatályban maradnak, amelyek ezért normakontroll tárgyát képezhetik a Kúria eljárásában. Amennyiben az ilyen rendelkezések visszamenőlegesen terhesebbé teszik az anyagi adójogi jogviszonyt, azok törvénytörtését meg kell állapítani.	Köf.5013/2015/5.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof501320155-szamu-hatarozat
101.	A Helyi adó tv. 7. § b) pontja szerinti egységes adómegállapítási kötelezettség nem korlátozza az helyi önkormányzatot a 6. c) pontban, valamint a 22. §-ban az adó mértékének meghatározására vonatkozó mérlegelési szabadságában.	Köf.5011/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof501120154-szamu-hatarozat

	Döntés tartalma	Döntés száma	Link
	Nem sérti a vagyontárgy értékéhez kötött egyenlőséget az, ha az önkormányzat az illetékességi területén eltérő adómértéket alkalmaz az eltérő funkciójú, eltérő értéket képviselő telkek esetében.		
102.	<ul style="list-style-type: none"> Konkrét normakontroll eljárás során törvényellenesnek ítélt rendelkezéssel tartalmilag azonos új önkormányzati szabályozás a korábbi határozat érvei alapján megsemmisítendő. A parkolással kapcsolatos közszolgáltatási szerződéses viszony törvényi alapja a helyi önkormányzatokról szóló törvény közszolgáltatási kötelezettséget megállapító rendelkezései, és a közúti közlekedésre vonatkozó törvényi szabályok. E törvények és az általuk meghatározott keretek között megalkotott önkormányzati rendelet adja a parkolásüzemeltető és a közszolgáltatást igénybe vevő közötti szerződés tartalmi elemeit. 	Köf.5014/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof501420154-szamu-hatarozat
103.	A Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendelet törvényessége vizsgálatára irányuló eljárását felfüggesztheti, ha a meghozandó döntése olyan előzetes kérdés elbírálásától függ, amely az Alkotmánybíróság előtt folyamatban van.	Köf.5008/2015/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof500820153-szamu-hatarozat
104.	A bíró az Alaptörvénynek megfelelő, alkotmányos törvénynek alávetetten köteles eljárni. Az Alkotmánybíróság határozata a Kúria törvényességi eljárásában előkérdés akkor, ha a kúriai eljárásban a törvényi szabály érdemben befolyásolja a meghozandó döntést.	Köf.5004/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof500420154-szamu-hatarozat
105.	Törvényt sértő az az önkormányzati szabályozás, amely a lakásbérleti jogviszony térítési díj ellenében történő megszüntetését ahhoz köti, hogy a bérlő a település közigazgatási területén kívülre költözzön.	Köf.5003/2015/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof500320154-szamu-hatarozat
106.	A normahierarchiában azonos tárgykörben rendelkező jogszabályokat egymással és az Alaptörvénnyel is összhangban kell értelmezni, alkalmazni.	Köf.5005/2015/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof500520153-szamu-hatarozat
107.	A Kúria Önkormányzati Tanács konkrét normakontroll hatáskörének gyakorlása során csak a perben alkalmazandó jogszabály, jogszabályi rendelkezések törvényességét	Köf.5002/2015/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof500220153-szamu-hatarozat

	Döntés tartalma	Döntés száma	Link
	vizsgálja felül.		
108.	A fővárosi önkormányzatot terhelő özszttelepülési érdekű feladat esetén a kerületi önkormányzat a telekadó mértékének meghatározásakor a Helyi adó tv. 6. § c) pontja szerinti „helyi sajátosság” körében köteles értékelni azt a körülményt, hogy illetékességi területén köztemető közszolgáltatási funkcióval terhelt telek is van, mivel e közszolgáltatásnak a kerületi önkormányzat – és az önkormányzatot alkotó helyi közösség - is érintettje.	Köf.5066/2014/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof506620144-szamu-hatarozat
109.	Nincs helye absztrakt normakontroll eljárás lefolytatásának, ezért az eljárást meg kell szüntetni, ha azt nem a jogszabály által erre feljogosított személy illetve szerv kezdeményezte.	Köf.5001/2015/2.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof500120152-szamu-hatarozat
110.	Nincs helye absztrakt normakontroll eljárás lefolytatásának, ezért az eljárást meg kell szüntetni, ha az indítvány benyújtója az indítványt annak elbírálását megelőzően visszavonta.	Köf.5052/2014/7.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof505220147-szamu-hatarozat
111.	A fővárosi önkormányzatot terhelő özszttelepülési érdekű feladat esetén a kerületi önkormányzat a telekadó mértékének meghatározásakor a Helyi adó tv. 6. § c) pontja szerinti „helyi sajátosság” körében köteles értékelni azt a körülményt, hogy illetékességi területén köztemető közszolgáltatási funkcióval terhelt telek is van, mivel e közszolgáltatásnak a kerületi önkormányzat – és az önkormányzatot alkotó helyi közösség - is érintettje.	Köf.5060/2014/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof506020144-szamu-hatarozat
112.	Az önkormányzat felelős vagyongazdálkodásra vonatkozó kötelezettsége nem indokolhatja önkormányzati norma megalkotását akkor, amikor az önkormányzatnak sem felhatalmazása, sem autonóm jogalkotási jogköre nincs a szabályizásra.	Köf.5059/2014/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof505920144-szamu-hatarozat
113.	Kizárólag a helyi önkormányzat jogosult a település nevével megegyező domain nevet választani közvetlenül a .hu közdomain alá történő delegálás esetén. A települési önkormányzat ugyanakkor nem kötheti engedélyéhez domain nevének (vagy annak ragozott, rövidített, toldalékos, mozaikszavas változata) keresztlinkes beágyazását.	Köf.5058/2014/5.	http://lb.hu/hu/onkugy/kof505820145-szamu-hatarozat

	Döntés tartalma	Döntés száma	Link
114.	A fővárosi önkormányzatot terhelő össztelepülési érdekű feladat esetén a kerületi önkormányzat a telekadó mértékének meghatározásakor a Helyi adó tv. 6. § c) pontja szerinti „helyi sajátosság” körében köteles értékelni azt a körülményt, hogy illetékességi területén köztemető közszolgáltatási funkcióval terhelt telek is van, mivel e közszolgáltatásnak a kerületi önkormányzat – és az önkormányzatot alkotó helyi közösség – is érintettje.	Köf.5057/201 4/4.	http://lb.hu/hu/onkugy/ /kof505720144-szamu- hatarozat
115.	A települési önkormányzat nem írhatja elő szociális ellátás igénybevételének feltételeként azt, hogy a kérelmező családjá kertművelést folytasson.	Köf.5051/201 4/3.	http://lb.hu/hu/onkugy/ /kof505120143-szamu- hatarozat

V. Hibás megoldások a helyi rendeletek felülvizsgálatából adódó tapasztalatok alapján – példatár

1. Formai elvárások

1.1. Az önkormányzati rendeletek jelölése

Eger Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Szervezeti és Működési szabályzatáról szóló Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 54/2014. (XII.20.) számú önkormányzati rendelet – „számú” szó nem alkalmazható

Túrkeve Város Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2011 (I.27.) önkormányzati rendelete Túrkeve Város Önkormányzatának Képviselő-testülete 1/2011. (I.27.) sz. rendelete Túrkeve Város Önkormányzata Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról – évszám után nincs pont

Kismarja Község esetében két megoldással is találkozhatunk egymás alatti sorban, a kettő abban megegyezik egymással, hogy egyik sem felel meg a Jszt. szerinti követelményeknek. Kismarja Község Önkormányzata Képviselő-testületének 15/2016(XII.21.) Kismarja Község Önkormányzata szervezeti és működési szabályzatáról és Kismarja Község Önkormányzata Képviselő-testületének 15/2016. (XII. 21.) sz. rendelete a Szervezeti és Működési Szabályzatról⁴²¹ (Az első jelölés hibája egyrészt, hogy a kihirdetés dátuma mögé két pontot tett a jogalkotó, valamint „lefelejtette” az „önkormányzat rendeletere” kifejezést, míg a második esetben a „sz. rendeletere” rövidítéssel találkozunk, ami nem megengedett.)

Ebes Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 39/2015 (XII.18.) Ör. számú rendelete Ebes Községi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról⁴²² (Hibája azon felül, hogy az évszám mögé nem tett pontot a jogalkotó, az „Ör. számú” jelölés is, amely egyrésztől hibás, mivel rövidítés használata nem megengedett, másrésztől hibás a „számú” kifejezés használata miatt.)⁴²³

Bihartorda Községi Önkormányzat képviselő testületének 3/2017 (III.20.) önkormányzati rendelete Az Önkormányzat és szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 6/2015.(IV. 09.) önkormányzati számú⁴²⁴ (Gyakran egyszerű helyesírási hibát is tapasztalhatunk, jelen esetben a képviselő-testület tekintetében, továbbá a rendelet címét nem tudjuk megfelelően értelmezni.)⁴²⁵

Város Önkormányzat Képviselő-testületének 8/2015 (V.5.) önkormányzati rendelete **Vámospércs** Városi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról⁴²⁶ (Pontatlan a jogalkotó megjelölése, mivel a jelölésből első fele nem jelzi, hogy mely városról van szó.)

Csehi Község Önkormányzata Képviselő-testületének 10/2015./XI.18./ önkormányzati rendelete A Szervezeti és Működési Szabályzatról szóló 9/2014./XII./31./ önkormányzati

⁴²¹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg3ed4dr7eo2dt1ee2em9cj2by1bw6ce9ca2cd3bx2d>

⁴²² <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg7ed6dr7eo2dt7ee0em7cj6bx3cf8cb9cb6bw1cf6k>

⁴²³ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg2ed7dr0eo3dt0ee3em8cj3bz4cd5ce0by9ca2l>

⁴²⁴ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg4ed3dr6eo3dt0ee3em0cj3by0bx7cf6cd3bz8bw1d>

⁴²⁵ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg8ed5dr8eo7dt0ee1em6cj9bx6cc5bx2bx1by4cc1n>

⁴²⁶ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg8ed1dr4eo9dt0ee7em6cj9bx6bw9cb2ca7by2cc9o>

rendelete módosításáról⁴²⁷ (Hibája a rendelet számának és kihirdetés dátumának helytelen jelölése.)

Kunfehértó Község Képviselő-testületének 12/2016 (VII.19.) önkormányzati rendelete a Képviselő-testület és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról⁴²⁸ (A rendelet hibája, hogy míg az évszám után nem tesz pontot a jogalkotó, addig a kihirdetése dátuma mögé kettőt is tesz.)⁴²⁹

Nagyótfalu község képviselő testületének 6/2016 (X.11.) önkormányzati rendelete Nagyótfalu Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 6/2016. (X.11.) önkormányzati rendelete a szervezeti és működési szabályzatról⁴³⁰ (Hibái, hogy a képviselő-testület helyesírása nem megfelelő, valamint az évszám utáni pont hiánya, végezetül a rendelet címében újból, indokolatlanul feltünteti a rendelet pontos megjelölését.)⁴³¹

Önkormányzat Képviselő-testületének 5/2016.(IV.4.) önkormányzati rendelete A képviselő-testület és szervei szervezeti és működési szabályzatáról⁴³² (A jogalkotó megjelölés pontatlan, mivel nem derül ki, hogy mely városról vagy községről van szó, erre utalást csak a rendelet bevezető részében találunk.)⁴³³

Tengeri Község Önkormányzata Képviselő-testületének 3/2015/II.2. rendelete Az önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról⁴³⁴ (Hiba a rendelet számának és kihirdetése dátumának rossz megjelölése. Fontos azonban kiemelni, hogy sok esetben a hibák adódhatnak az internetes felületre történő feltöltésből is, így bizonyos esetekben látjuk a rendelet valamilyen okból kifolyólag rossz megjelölését a megnyitását követően azonban a helyes jelölést látjuk, tehát nem feltétlenül jogalkotói hibáról van szó, a feltöltő részéről szükségeltetne egy utóellenőrzés.)

Nagykálló⁴³⁵ Város Képviselő-testületének 18/2014(XI.20.) önkormányzati rendelete Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról – évszám után nincs pont

Bakháza⁴³⁶ község Önkormányzat Képviselő-testületének 3/2015 (II.12..)

a képviselő-testület és szervei szervezeti és működési szabályzatáról – évszám után nincs pont, a nap után viszont kettő darab pont található

Miskolc⁴³⁷ Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 37/2014 (XII.19.) önkormányzati rendelete az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról – évszám után nincs pont

Csorna⁴³⁸ Város Képviselő-testületének 19/2016 (IX.27.) önkormányzati rendelete A képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról – évszám után nincs pont, viszont a nap után kettő darab is

Legénd⁴³⁹ Község Önkormányzat Képviselő-testületének 11/2014. (XI.28.) önk. rendelete a Szervezeti és Működési Szabályzatról – tilos rövidíteni

Tibolddaróc⁴⁴⁰ Község Önkormányzata Képviselő-testületének 9/2013.(VII.19.) számú önkormányzati rendelete a Községi Önkormányzat és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló, a 8/1995.(XI.30.), a 6/1999.(V.07), a 9/2002.(XI.04.), a 7/2003.(VII.02.), a

⁴²⁷ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg1ed4dr5eo6dt7ee2em1cj6bx5bz4ca3bx2ca7by4l>

⁴²⁸ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg7ed4dr1eo2dt9ee0em7cj6bx5cd2cf1cc0cb9cb0o>

⁴²⁹ Ld. még: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg5ed0dr9eo0dt9ee8em1cj4bx1cb4ca7bz8bx9by2m>

⁴³⁰ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg2ed9dr4eo1dt4ee9em2cj1bx2ce9cf8cf5by2bx1l>

⁴³¹ Ld. még: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg4ed9dr2eo3dt6ee7em2cj7bx8cb5by4ce7cf4bx5h>

⁴³² <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg7ed4dr1eo8dt5ee2em1cj0bx1cc2bz9bx0cc1cc2e>

⁴³³ Ld. még: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg3ed8dr9eo4dt7ee6em3cj0bx1cc2bz5by4cd9bw4p;>

⁴³⁴ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg4ed7dr6eo5dt6ee5em2cj9ce2cb9by2cb5cd6o>

⁴³⁵ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg7ed8dr5eo4dt5ee8em9cj6by1by2cc5cd4cf5cf8b>

⁴³⁶ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg5ed4dr1eo6dt3ee8em3cj6cf9cb0cb9cf4bw5b>

⁴³⁷ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg4ed3dr2eo3dt0ee7em4cj1bx8cf1bz8ce9bz6bx5g>

⁴³⁸ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg0ed7dr8eo7dt6ee3em4cj9bx0ce5cc2ce9cb6cf7d>

⁴³⁹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg1ed2dr9eo6dt7ee6em7cj0by5bw6cf7cd2cb3by4g>

⁴⁴⁰ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg9ed2dr3eo0dt3ee8em7cj6bx7bx2bx5bx8ce5n>

7/2006.(X.12.) és a 9/2010.(X.13.) rendelettel módosított 7/1995.(IX.11.) számú rendelete módosításáról. – „számú” szó nem kell a megjelölésbe

Gárdony⁴⁴¹ Város Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2017 (II.28.) önkormányzati rendelete Gárdony Város Önkormányzat 2017. évi költségvetéséről, módosításának és végrehajtásának rendjéről – évszám után nincs pont

Almamellék⁴⁴² Községi Önkormányzat Képviselőtestületének 2/2017(II.24.) önkormányzati rendelete a Almamellék Községi Önkormányzat 2017. évi költségvetéséről – évszám után nincs pont, viszont a nap után kettő darab is

Jászkarajenő⁴⁴³ Község Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2016. (II.16.) önkormányzati rendelete Az önkormányzat 2016. évi költségvetéséről – dupla pont van a nap után

1.2. Formai tagolás

1.2.1. Fejezet megjelölése

Recsk: „IV fejezet A képviselő-testület és a bizottságok működése”⁴⁴⁴ – a római szám után hiányzik a pont és nagy betű a fejezet kezdőbetűje. Az elcsúszott tartalomra példa a rendelet első fejezetének jelölése. „I. fejezet”

Eger: 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.⁴⁴⁵

Tatabánya Község SzMSz-ében egy tipikus, rossz jelöléssel találkozhatunk:⁴⁴⁶

- I. FEJEZET AZ ÖNKORMÁNYZAT ÉS A KÖZGYŰLÉS

Bajna Község SzMSz-e szintén egy tipikus, hibás jelölést alkalmaz:⁴⁴⁷

- I. Fejezet ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

Perenye Község SzMSz-e az alábbi megoldást alkalmazza:⁴⁴⁸

- I. ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

Tata Város SzMSz-e pedig csak a fejezet címét tünteti fel:⁴⁴⁹

- 1. ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

Ecsegfalva Község SzMSz-ében egy tipikus, rossz jelöléssel találkozhatunk:⁴⁵⁰

- I. fejezet ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

Harkány Város SzMSz-e szintén egy tipikus, hibás jelölést alkalmaz:⁴⁵¹

- I. FEJEZET Általános rendelkezések

Kiskunahalas Város SzMSz-e az alábbi megoldást alkalmazza:⁴⁵²

- I. FEJEZET ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

Szeghalom Város SzMSz-e pedig csak a fejezet címét tünteti fel:⁴⁵³

⁴⁴¹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg0ed1dr0eo9dt2ee1em0cj5by8bx5cb8cf9cf6cf7b>

⁴⁴² <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg3ed4dr3eo4dt9ee0em7cj0by9bx8ce9by6bw3cd0b>

⁴⁴³ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg5ed4dr5eo2dt9ee6em3cj0bx5cb6bz9bx0by9bz2l>

⁴⁴⁴ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg4ed3dr2eo7dt4ee9em2cj3bx6cb5bw8cc7bw0bx9j>

⁴⁴⁵ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg0ed5dr0eo3dt2ee5em0cj7bx0ce5cd4bx5cf6bz3k>

⁴⁴⁶ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg1ed8dr1eo6dt5ee4em7cj8bx7cd6ce7by8bx1bz8d>

⁴⁴⁷ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg6ed1dr6eo1dt4ee9em4cj9by2bw9cc4ca5bw4by7k>

⁴⁴⁸ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg8ed3dr2eo9dt0ee5em8cj3bx6bz7bw8cc1cc2cb3e>

⁴⁴⁹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg1ed4dr9eo2dt7ee6em3cj2bx7cb8bx1cd2cb9by6c>

⁴⁵⁰ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg5ed0dr9eo0dt9ee8em1cj4bx1cb4ca7bz8bx9by2m>

⁴⁵¹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg7ed2dr9eo0dt9ee6em5cj8by3bw6bz3cd4cf1cf6l>

⁴⁵² <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg7ed4dr7eo8dt5ee8em9cj6cd7ca4bz5ca2cc9l>

- ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

Kalocsa Város SzMSz-ében a rossz jelölésen felül a folyamatos számozás követelményének sem sikerült megfelelnie a jogalkotónak:⁴⁵⁴

- I. ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK
- III. A KÉPVISELŐ-TESTÜLET MŰKÖDÉSE
- IV. A TELEPÜLÉSI KÉPVISELŐ
- VI. A KÉPVISELŐ CSOPORT
- VI. A KÉPVISELŐ-TESTÜLET BIZOTTSÁGAI

Bőhönye: Az I. Fejezet csupa nagybetűvel *ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉS* megjelöléssel, a II. Fejezet pedig *A KÉPVISELŐ-TESTÜLET MŰKÖDÉSE* elnevezéssel szerepel, addig A képviselő –testület döntései- ről szóló III. Fejezet már „csak” nagy kezdőbetűvel került megjelölésre. A IV., V. és VI. Fejezet ismét visszatér a rendelet elején „bevett” nagybetűs jelölésre, majd a VII. Fejezet megtöri a nagybetűs szakaszt és megint csak a kezdőbetűt hagyja nagybetűvel szerepelni.⁴⁵⁵

Fertőrákos: Az SZMSZ-ben a fejezet megjelölések egy plusz aláhúzást is kaptak, vélhetően a szerkezeti különültség érzékeltetése okán, ezen jelölés azonban nem a Jszt. 1. sz. melléklete 3.2 pontja szerinti. Ez a fajta megkülönböztetés nem csak Fertőrákos SZMSZ kapcsán figyelhető meg, hanem Fertőrákos Község Önkormányzata Képviselő- testületének a közterületek használatáról szóló 9/2007. (VII. 1.) rendelete⁴⁵⁶ esetében is a fejezeteknél.⁴⁵⁷ Fertőrákos SZMSZ-ben található X/A. Fejezetet a X. Fejezet és a XI. Fejezet közé elhelyezve.

Bakháza: Képviselő- testületének 3/2015. (II. 12.) SzMSz- ében⁴⁵⁸, ahol ugyan is kettő darab harmadik fejezetet láthatunk és az ötödik fejezet hiányzik. Megjelölés a következő módon alakult:

- a) „I. FEJEZET ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK”
- b) „II. fejezet Az önkormányzat feladata, hatásköre, szervei”
- c) „III. fejezet A KÉPVISELŐ-TESTÜLET MŰKÖDÉSE”
- d) „III. FEJEZET A Képviselő-testület szervei”
- e) „IV. FEJEZET Az önkormányzat gazdasági alapjai”
- f) „VI. FEJEZET Záró rendelkezések”⁴⁵⁹

Besenyőd: „I. Fejezet ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK”

„II. Fejezet AZ ÖNKORMÁNYZAT SZERVEI, AZ ALPOLGÁRMESTER ÉS A BIZOTTSÁGOK”

„II. Fejezet A KÉPVISELŐ- TESTÜLET MŰKÖDÉSE”

„III. Fejezet ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK”⁴⁶⁰

Sárszentmihály Község 13/2014.(X.18.) SzMSz-ében⁴⁶¹ viszont a fejezet szó, hiányzik a szerkezeti egységek feltüntetése során. „I. ÁLTALÁNOS RENDELEKEZÉSEK” és így tovább folytatja jelölést.

⁴⁵³ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg8ed5dr2eo7dt0ee7em0cj5cd8by7ce8bz1cc6n>

⁴⁵⁴ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg7ed8dr3eo0dt7ee2em5cj2bx1cf4bx1by8cd7h>

⁴⁵⁵ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg2ed9dr2eo1dt0ee5em8cj3bx2bz5cb8bx3bx6ca7l>

⁴⁵⁶ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg4ed1dr4eo5dt4ee5em2cj9bz6cc1cb0bx5m>

⁴⁵⁷ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg0ed3dr2eo1dt6ee5em2cj7bx2bx9bz8bx5bw0cc9i>

⁴⁵⁸ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg7ed8dr7eo8dt7ee8em5cj0cf9cb2cb7cf8bw1b>

⁴⁵⁹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg7ed8dr7eo8dt7ee8em5cj0cf9cb2cb7cf8bw1b>

⁴⁶⁰ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg6ed5dr2eo9dt2ee1em0cj5cf8ce3bx2ca5cb8o>

⁴⁶¹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg9ed6dr9eo4dt3ee6em1cj8cc5cf8ca9by2by1k>

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”⁴⁶² – fejezetnek nagy kezdőbetűvel kellene szerepelni

Salgótarján viszont igen sajátos megoldást használ: „ELSŐ FEJEZET, MÁSODIK FEJEZET, HARMADIK FEJEZET, NEGYEDIK FEJEZET, ÖTÖDIK FEJEZET HATODIK FEJEZET HETEDIK FEJEZET, NYOLCADIK FEJEZET”⁴⁶³

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”⁴⁶⁴

Balatonboglár esetében a fejezet jelölése a következő módon történt: „ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK, II. FEJEZET, III. Fejezet, IV. Fejezet”⁴⁶⁵ Megállapítható, hogy az egységesség hiányzik az egyes fejezetek megjelölését illetően.

1.2.2. Szakaszok jelölése

Bárdudvarnok: Község 6/2007.(IV.20.) önkormányzati rendelete⁴⁶⁶, amelyben az első hét szakaszt a következőképpen jelölték: 1.§. 2.§. 3.§. stb., majd elvélve még találkozhatunk a helyes jelöléssel is.

Kismarja Község SzMSz-ében⁴⁶⁷ mind a szakaszok, mind a bekezdések tekintetében találkozunk hibás megoldásokkal: 1. §., 2. §., 3. §., stb.,

Almásfüzitő Község SzMSz-ében⁴⁶⁸ szintén a szakaszok és bekezdések tekintetében is helytelen jelöléssel találkozunk: 1.§., 2.§., 3.§.

Kiskunmajsa Város SzMSz-ében⁴⁶⁹ a szakaszok és bekezdések jelölése sem felel meg a Jszt. előírásainak: 4. §., 5. §., 6. §., 7. §

Jánoshalma Város SzMSz-ében⁴⁷⁰ pedig az alábbi hibás megoldásokkal találkozhatunk, szakasz esetében: 1.§., 2.§. stb.

Kiemeli a jogszabály, hogy arab sorszámokból kell állnia a rendeletnek, amely ugyebár egymást követő folyamatosan növekvő számozást jelent. **Gánt** Község 8/2014. (XI. 3.) SzMSz-ében⁴⁷¹ ez nem valósult meg maradéktalanul, ahol ugyanis a harmadik szakasz kimaradt.

A teljesség igénye végett még ennél a pontnál szeretném kiemelni az olyan eseteket ahol felváltva történik az, hogy a sorszámok és „§” jel között van szóköz, avagy nincs. Ilyennel találkozhatunk **Sárpilis** Község 8/2014. (XI.21.) rendeletében⁴⁷².

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.§.(...)”⁴⁷³

⁴⁶² <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg0ed9dr8eo7dt2ee5em0cj3by0bx9cb2ca9cf2cf11>

⁴⁶³ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg3ed8dr7eo4dt5ee4em9cj0by7bz2cc3cf8cb7by4i>

⁴⁶⁴ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg1ed4dr7eo0dt1ee4em5cj2by3bx0by7cc0cd5cf4i>

⁴⁶⁵ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg5ed4dr1eo4dt1ee2em3cj2by3bx4cd9bx2cc3bw6n>

⁴⁶⁶ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg6ed3dr6eo3dt0ee9em6cj5bz0cd9bx2ce3bw8g>

⁴⁶⁷ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg3ed4dr7eo2dt1ee2em9cj2by1bw6ce9ca2cd3bx2d>

Ld. még: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg8ed1dr6eo7dt4ee1em0cj9bx0cc1bw0bz9ce0bx7p>

⁴⁶⁸ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg0ed5dr4eo7dt6ee1em8cj7cc6ce3bw2cf3by8m>

⁴⁶⁹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg5ed0dr9eo8dt3ee6em9cj0bx3bx6bz3by8cd3cd6c>

⁴⁷⁰ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg6ed1dr2eo1dt6ee1em0cj3cd2bx9ce2cb5cc2o>

⁴⁷¹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg5ed8dr5eo6dt5ee0em3cj2cd1bw6bw5cb2by7b>

⁴⁷² <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg4ed7dr8eo5dt6ee1em6cj9bx0bx1ca8cd3bx8cd7c>

⁴⁷³ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg7ed4dr7eo6dt7ee0em9cj4by5by4ce3bz8bz7by2b>

Kardos Község önkormányzatának rendeletében a következő megoldás figyelhető meg: „1 §, 2.§⁴⁷⁴ Az első szakaszban még alkalmaz pontot a másodikban viszont már helyes jelölést használ. Érdekes még **Iliny** 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.§.⁴⁷⁵

1.2.3. Bekezdések jelölése

Tamási Város Képviselő-testületének 19/2014. (XI.28.) SzMSz- e⁴⁷⁶, ahol ugyanis nem találkozhatunk gömbzárójeles jelöléssel, csupán sorszámokkal. 1. 2. 3. stb. követik egymást a szerkezeti egységek.

Kismarja Község SzMSz-ében⁴⁷⁷ mind a szakaszok, mind a bekezdések tekintetében találkozunk hibás megoldásokkal: az alábbi megoldásokat alkalmazza: (1), 1., 1./

Almásfüzitő Község SzMSz-ében⁴⁷⁸ szintén a bekezdések tekintetében is helytelen jelöléssel találkozunk: 1., 2., 3. stb.

Perenye Község SzMSz-ében⁴⁷⁹ pedig a Jszer. által előírt gömb zárójelek helyett, dőlt megoldást alkalmazása történt: /1/, /2/, /3/ stb.

Kozármisleny Város SzMSz-e⁴⁸⁰ zárójelet nem használva jelöli a bekezdéseket, azaz 1., 2., 3. stb.

Szeghalom Város SzMSz-ében⁴⁸¹ az előbbi megoldással találkozhatunk kombinálva a helyes jelöléssel, mint például a rendelet 9. §-ában: 1., 2., 3., (4), (5), (6)

Kiskunmajsa Város SzMSz-ében⁴⁸² bekezdések jelölése nem felel meg a Jszer. előírásainak: 1., 2., 3.

Jánoshalma Város SzMSz-ében⁴⁸³ pedig az alábbi hibás megoldásokkal találkozhatunk: /1/, /2/, /3/ stb., további az egyetlen rendelkezésből álló szakaszokat is jelöli az /1/ bekezdéssel, ami ebben az esetben szükségtelen.

Csécse Község⁴⁸⁴ 3/2015. (II.26.) önkormányzati rendelet esetében változatos megjelölést alkalmaztak, amely a következő módon alakult a 11.§- on belül: 1. 2. 3. 4. (5)

Dusnok Község 15/2014. (XI.24.) SzMSz- ében⁴⁸⁵ találkozhatunk a következő jelöléssel: /1/ /2/ /3/

Kazincbarcika 8/2013.(IV.19.) SzMSz- ében⁴⁸⁶ is megtalálhatók az imént említett jelölések, viszont a 12. §- on belül a következő jelölést alkalmazza: 1/

Füzesabony: „1.§./1/ Az önkormányzat elnevezése: Füzesabony Város Önkormányzata

⁴⁷⁴ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg2ed5dr8eo3dt6ee3em0cj3by2bw5ce0bx5bw0cf5b>

⁴⁷⁵ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg6ed9dr4eo5dt8ee9em8cj9by0bx3cf8cd5cb4ca7j>

⁴⁷⁶ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg4ed3dr0eo5dt6ee5em0cj7bx8ce9ce8cf5ce4cd5h>

⁴⁷⁷ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg3ed4dr7eo2dt1ee2em9cj2by1bw6ce9ca2cd3bx2d>

Ld. még: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg8ed1dr6eo7dt4ee1em0cj9bx0cc1bw0bz9ce0bx7p>

⁴⁷⁸ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg0ed5dr4eo7dt6ee1em8cj7cc6ce3bw2cf3by8m>

⁴⁷⁹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg8ed3dr2eo9dt0ee5em8cj3bx6bz7bw8ce1cc2cb3e>

⁴⁸⁰ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg0ed3dr8eo7dt4ee7em2cj7bz2bw9by6by1ca4m>

⁴⁸¹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg8ed5dr2eo7dt0ee7em0cj5cd8by7ce8bz1cc6n>

⁴⁸² <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg5ed0dr9eo8dt3ee6em9cj0bx3bx6bz3by8cd3cd6c>

⁴⁸³ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg6ed1dr2eo1dt6ee1em0cj3cd2bx9ce2cb5cc2o>

⁴⁸⁴ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg4ed7dr8eo1dt6ee7em8cj7bx2bw7bx2ca1cc0cc1o>

⁴⁸⁵ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg9ed0dr5eo4dt9ee6em5cj0bx1cb0bz1by0bw1bx0i>

⁴⁸⁶ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg8ed5dr4eo1dt0ee3em8cj5cf2cb3by4cb1f>

/2/ Az önkormányzat székhelye: Füzesabony, Rákóczi út 48.

/3/ Az önkormányzat működési területe: Füzesabony város közigazgatási területe

/4/ Az önkormányzat hivatala: Füzesabonyi Közös Önkormányzati Hivatal⁴⁸⁷

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 Államkincstár 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 Közgyűlése⁴⁸⁸

A **Böhönye** Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési hulladékgazdálkodásról és a köztisztasági előírásokról szóló 24/2013. (IX.30.) rendelet⁴⁸⁹ 2. § esetében a bekezdések jelölése az arab számozást követően csak egy „-”-al vannak jelölve, nem pedig zárójelek közé foglalva:

„2.§ 1.biohulladék: a biológiailag lebomló, parkokból, közterületek fáirol, cserjéiről bokrairól származó vagy kerti hulladék, beleértve az avarhulladékot, lombot, kaszálékot, nyesedéket és faágat is;”⁴⁹⁰

Ópusztaszer Önkormányzat Képviselő-testületének az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 6/2015. (VII.09.) önkormányzati rendelete⁴⁹¹ esetében is található –a vizsgált egyéb településekkel megegyező módon (Böhönye és Fertőrákos)- „duplázás”, vagyis amikor megegyező jelölésű szerkezeti egységek több alkalommal is megjelennek egy rendeletben. A 44. § -ban kétszer szerepel a (4) és (5) bekezdés, ráadásul más tartalommal:

„44. §

(4) A tárgyalat napirendi pontoknál az Möt. 52. § (1) bekezdés g) pontjaként legalább a tanácskozás lényegét jegyzőkönyvbe kell foglalni. A képviselő-testület valamely tagja kérésére a jegyző köteles a képviselő által elmondottakat szó szerint a jegyzőkönyvbe rögzíteni.

(5) Az érintett képviselő a vita lezárását megelőzően szóban, de legkésőbb az ülést követő munkanap 16.00 óráig írásban dönthet arról, hogy véleményét, hozzászólását szó szerint vegyék jegyzőkönyvbe.

⁴⁸⁷ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg5ed6dr5eo2dt7ee0em9cj2by9bx2bx1cf8bw1cc6p>

⁴⁸⁸ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg0ed5dr0eo3dt2ee5em0cj7bx0ce5cd4bx5cf6bz3k>

⁴⁸⁹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg2ed5dr0eo5dt2ee7em2cj3cb4cc1ca6cd3cd6c>

⁴⁹⁰ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg5ed6dr5eo2dt5ee6em1cj8cb7cc8ca1cd2cd5c>

⁴⁹¹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg3ed0dr5eo8dt5ee4em7cj6bx7bx4cd9bw4ce5ce0g>

(4) A jegyzőkönyvben az Mötv. 52. § (1) bekezdés l) pontjaként a szavazás számszerű eredményét úgy kell rögzíteni, hogy szerepeljen a jegyzőkönyvben, hogy hányan szavaztak igennel, hányan nemmel, hányan tartózkodtak.

(5) A jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell a képviselő-testület által hozott döntést. A határozatot és rövidebb rendeletet a jegyzőkönyv szövegébe kell beépíteni, terjedelmesebb rendeletek esetében a jegyzőkönyv szövegében azt kell szerepeltetni, hogy a testület a rendeletet a jegyzőkönyv mellékletként elhelyezett rendelet szöveggel fogadja el. A rendelet szövegét ez esetben a jegyzőkönyvhöz mellékletként kell csatolni.”

1.2.4. Pontok jelölése

A pontok megjelölése tekintetében **Kölked** Község 14/2015. (XII.1.) önkormányzati rendeletének⁴⁹² a 7. §-án belül a következőképp jelöli az alpontokat: a. b. c. d. e. f. g. h. i.

Foktő Község 11/2014. (XI.7.) önkormányzati rendelete⁴⁹³ esetében az előbbi megoldást társítja a gömbzárójelhez: a.) b.) c.) stb.

Bakháza Község 3/2015. (II.12.) önkormányzati rendeletében⁴⁹⁴ viszont mindegyik imént említett megoldással találkozhatunk, kiegészítve ezeket a következő jelöléssel: a./ b./ c./ stb.

A fentiekől eltérő sajátos jelölést használ Sérsekszőlős Képviselő-testületének 12/2014.(XI.24.) önkormányzati rendelete, ahol egyébként a fenti megoldások is megtalálhatóak. Szerkezeti egységeit a következő jelöléssel látja el a 13. §-on belül: a., b., c., d., e., f., g., h., i., j., k., l., Ezt követően még színesíti a variációk skáláját:

„4. Az írásbeli előterjesztés két részből áll.

5. az első résznek tartalmaznia kell:

aa./ a tárgyalandó témakör tárgyilagos és tényszerű bemutatását,

ab./ az előzményeket, különösen a témában hozott korábbi testületi döntéseket, azok végrehajtásának állását,

ac./ a jogszabályi felhatalmazást,

ad./ több döntési változat esetén az egyes változatok mellett és ellen szóló érveket, valamint a várható következményeket

ae./ a költségkihatásokat,⁴⁹⁵

Hódmezővásárhely megyei Jogú Város Közgyűlésének 21/2014. (XI.19.) önkormányzati rendeletében, ahol francia bekezdéseket alkalmaznak.

„A közgyűlési meghívónak tartalmaznia kell:

- az ülés helyét, időpontját,

- a javasolt fő napirendeket,⁴⁹⁶

Nagykónyi Község 5/2011. (IV. 29.) SzMSz-ében egy szakaszon belül kétfajta jelöléssel is találkozhatunk.

„19. § (2) (2) A képviselő-testület minősített többségű (a megválasztott képviselők több mint a felének) szavazata kell:

13.hitelfelvételhez, kötvénykibocsátáshoz,

⁴⁹² <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg1ed6dr9eo6dt5ee6em1cj4bx1bz0cc1ce2bz3bw4c>

⁴⁹³ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg0ed1dr8eo7dt0ee5em6cj7cd6cf3cc2ca5cf2i>

⁴⁹⁴ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg7ed6dr5eo2dt1ee2em9cj4cf7cb6cb1cf4bw9b>

⁴⁹⁵ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg8ed9dr4eo9dt8ee9em0cj3cd4bz7bx2bw1bx2n>

⁴⁹⁶ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg5ed6dr7eo8dt5ee8em7cj6bx9cd4bx9cb6by9ce0f>

- sürgősségi indítvány napirendre történő vételéhez,
 - minden olyan döntéshez, melynél a minősített többséget jogszabály vagy ezen rendelet írja elő.⁴⁹⁷

Ezen megoldásokon kívül számos esetben találhatunk francia bekezdések segítségével jelölt alpontokat is.

Ebes Község SzMSz-ében,⁴⁹⁸ több különböző helytelen jelöléssel is találkozunk:

- a rendelet 5. §-ában a.), b.), c.), 8. §-ában a., b., c., 16. §-ában a.), b.), c.)

Nyírábrány Nagyközség SzMSz-e⁴⁹⁹ a Jszt. azon követelmények nem fele meg, amely szerint, ha a felsorolás a 15 elemet meghaladja, akkor kötelezően az arab sorszámokat kell alkalmazni, valamint az ékezetes betűkkel történő jelölés sem megengedett, ennek ellenére a rendeletben a-tól ö-ig tartó jelöléssel találkozunk.

Egyek Nagyközség SzMSz-ében⁵⁰⁰ számos eltérő, helytelen jelölést láthatunk:

- a 2. §-ban a., b., c., valamint egyszerű pontokba szedett jelölést is alkalmaz, a 4. §-ban a.), b.), c.), a rendelet 23. §-ában pedig francia bekezdésekkel jelöli a jogalkotó a felsorolást.

Egyed Község rendeletében például a körökkel ellátott felsorolási mód található.

„7. § (3) A testületi ülés meghívójának tartalmaznia kell:

- az ülés helyét és időpontját
- a napirendi javaslatot és azok előterjesztését
- a napirend zárt ülés keretében történő tárgyalását vagy arra szóló javaslatot.”⁵⁰¹

Kiskunmajsa Város SzMSz-ében,⁵⁰² több különböző helytelen jelöléssel is találkozunk:

- a rendelet 3. §-ában helyesen jelöl, azaz a), b) stb., 7. §-ában a., b., majd a 14. §-ában a.), b.)

Szeghalom Város SzMSz-ében⁵⁰³ egy újabb jelölési móddal találkozunk, amely az alábbi:

- a/, b/, c/, illetve francia bekezdések használata, ami a Jszt. 37. § (1) bekezdése értelmében sem megengedett, mint ahogyan a pontokkal jelölt felsorolás sem.⁵⁰⁴

Pusztatölaka Község SzMSz-ében⁵⁰⁵ pedig egy újabb jelölési módot láthatunk:

- a./, b./, c./

Körösladány Város SzMSz-ének⁵⁰⁶ 30. § (4) bekezdésében a-tól w-ig terjedő felsorolással 47. § (3) bekezdésében pedig a-tól q-ig terjedő felsorolással találkozunk, amelyek a 15 elemet meghaladják, azaz a számokkal történő jelölés lenne indokolt.⁵⁰⁷

Bercel Község rendelete, ahol a jogalkotó francia bekezdésekkel jelöli a pontokat: „11.§. (2) A Képviselő-testület jogosult dönteni:

-az intézményi többletbevételek felhasználásáról,

⁴⁹⁷ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg4ed5dr8eo3dt8ee1em2cj3cc8cd5by2cd1bz4m>

⁴⁹⁸ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg7ed6dr7eo2dt7ee0em7cj6bx3cf8cb9cb6bw1cf6k>

⁴⁹⁹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg6ed3dr8eo7dt2ee5em8cj7bx8bx3ca8cf1bz0cb5e>

⁵⁰⁰ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg7ed6dr7eo0dt5ee4em5cj2bx5cf8bx5bz8bx7cf2f>

⁵⁰¹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg3ed6dr9eo8dt1ee8em7cj2cf5bw0bw7bw6cc3c>

⁵⁰² <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg5ed0dr9eo8dt3ee6em9cj0bx3bx6bz3by8cd3cd6c>

⁵⁰³ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg8ed5dr2eo7dt0ee7em0cj5cd8by7ce8bz1cc6n>

⁵⁰⁴ Ld. még: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg0ed5dr2eo3dt0ee9em6cj9cc8cf9cd4ca3bz6c>,

⁵⁰⁵ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg6ed9dr8eo9dt4ee3em6cj7cf8cf5cb8bw3ce6e>

⁵⁰⁶ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg4ed9dr0eo1dt8ee5em6cj7cd8cc1bx2cb3bx8h>

⁵⁰⁷ Ld. még: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg7ed0dr7eo6dt9ee4em5cj8bx9cb8by9ce0bw3bw8m>

-szabad pénzeszközök felhasználásáról.”⁵⁰⁸

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 működőképessége 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 igénybe vétele) tegye meg.”⁵⁰⁹

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 villanszerelés: 250.000 Ft
- Irattár épületének karbantartása: 500.000 Ft
- Szoborpark, keresztút kialakítása: 700.000 Ft
- Játsszótéri játék beszerzése: 100.000 Ft
- Közfoglalkoztatás keretében haszonállatok beszerzése és hodály, itatóhely kialakítása: 1.439.000 Ft.”⁵¹⁰

Keszeg Község rendeletében a betűk után pontot használ tévesen a jogalkotó. „2.§ A Képviselőtestület a 2014. évi költségvetés

a.) bevételi főösszegét 83.818 ezer forintban,

b.) kiadási főösszegét 83.818 ezer forintban állapítja meg.”⁵¹¹

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.”⁵¹²

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.”⁵¹³

⁵⁰⁸ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg5ed8dr9eo2dt1ee6em7cj2by5by2by1cd8ca7cf8h>

⁵⁰⁹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg6ed5dr0eo5dt8ee5em0cj1by8by5cf0bw1by6cc3c>

⁵¹⁰ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg2ed3dr4eo9dt0ee1em6cj7cb0cd7cf0bx1cf2e>

⁵¹¹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg8ed9dr4eo3dt6ee3em0cj3bz2ce3cb0cc7bz2m>

⁵¹² <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg4ed7dr8eo9dt0ee1em8cj5by0cb5by6bx1cd0e>

⁵¹³ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg2ed9dr8eo7dt2ee5em0cj5by0bx9ca0by5bz8ca1m>

Érd Megyei Jogú Város rendelete, ahol a pontok duplán vannak megjelölve a pontok „7.§ (4) A költségvetési szervek évközben a tervezett, illetve a módosított előirányzatot meghaladó többletbevételükből – 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 juttatások körébe tartozó közvetlen kiadásoknak az adott bevételből történő teljesítése után fennmaradó összeg erejéig,
- b. a) szerződés esetén az abban meghatározott összeggel emelhetik.”⁵¹⁴

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 – létszám-előirányzatát 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”⁵¹⁵

Túrkeve: 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)”⁵¹⁶

Győr: 12. § (7) bekezdésének pontjai helytelenül „,” jelölést kaptak a „)” jelölés helyett:

(7) A munkaterv iránymutatás, így annak végrehajtása nem kötelező, módosítása nem szükséges, ha a munkatervhez képest időpont vagy napirend tekintetében bármilyen változás történik, így különösen

- a. ha eltérő időpontban kerül valamely napirendi pont megtárgyalásra,
- b. ha a tervezett napirendi pont megtárgyalása elmarad, vagy

ha új napirend kerül felvételre.⁵¹⁷

Szeged: 19. § (1) bekezdés pontjainak jelölése:

„Ö.r. 19.§ (1) Az elnök ülésvezetési feladatai, jogkörei:

- a. az ülés megnyitása, berekesztése, szünet elrendelése;
- b. határozatképesség megállapítása és annak folyamatos figyelemmel kísérése, a Közgyűlésről távolmaradó képviselők előzetes bejelentéséről a Közgyűlés tájékoztatása;
- c. napirendi javaslat előterjesztése;
- d. az ülés vezetése, szó megadása, szó megtagadása;

⁵¹⁴ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg3ed4dr5eo8dt3ee6em5cj8ca1cb8bx3cb6ca5g>

⁵¹⁵ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg2ed5dr4eo7dt4ce7em0cj9by8bx9bx2bx1bw2by7d>

⁵¹⁶ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg1ed6dr7eo8dt7ee8em7cj2bx9cd2ce3cd0cc7cd8c>

⁵¹⁷ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg0ed5dr2eo1dt2ee5em6cj1by2bw7ca2cf5cb6cf9k>

- e. szó megvonása;
- f. az ülés rendjének biztosítása;
- g. az ülés félbeszakítása;
- h. a Szabályzat rendelkezéseinek betartása, betartatása;
- i. szavaztatás;
- j. a szavazás eredményének megállapítása.”⁵¹⁸

2. Tartalmi elvárások

2.1. Ismétlésre vonatkozó tilalom

A vizsgált rendeletek az ismétlésre vonatkozó tilalmakat mindvégig helyesen betartották.

2.2. Hatálybaléptetéssel kapcsolatos problémák

Eger: A vizsgált rendelet nem tartalmaz a hatálybaléptetésre vonatkozó rendelkezést, amely jogalkotási hibának minősül.⁵¹⁹

Nagykálló: A rendelet 56. § (1) bekezdése a következőt tartalmazza: „Ez a rendelet 2014. november 20. napján lép hatályba”⁵²⁰. A rendelet ugyanazon a napon lép hatályba, mint amely napon kihirdették. Hiányzik azonban az órában meghatározott időpont.

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 órakor.”⁵²¹ 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 rendeletében⁵²² 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.”⁵²³ Ebben az esetben nincs megjelölve a kihirdetés napja, így a hatályba lépés napja sem egyértelmű, továbbá visszautalva „A bekezdések jelölése” c. pontra, ez esetben egy szakaszon belül eltérően jelöli a bekezdéseket a jogalkotó.

Ópusztaszer Önkormányzat Képviselő-testületének 6/2015. (VII.09.) önkormányzati rendelete az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról”⁵²⁴ A rendelet kihirdetve: Ópusztaszer, 2015. július 10. Okkal merülhet fel bennünk a kérdés, hogy vajon melyik napon hirdették ki a rendeletet?

⁵¹⁸ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg6ed5dr8eo9dt4ee3em2cj3bx0cf3cf0bw3ce8by5k>

⁵¹⁹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg0ed5dr6eo7dt8ee5em6cj1by2bw7ca0cf1bw2by7n>

⁵²⁰ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg7ed6dr7eo2dt3ee6em7cj8bx3by0ce1cb2cc1cb4i>

⁵²¹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg5ed0dr7eo4dt1ee0em3cj6by7bx4by3by6cf3bw0m>

⁵²² <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg2ed9dr4eo3dt6ee7em2cj3cd2cd9cb6ce7ce0i>

⁵²³ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg4ed5dr2eo9dt6ee1em0cj5by6by3cf6cd9cb2cb5l>

⁵²⁴ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg3ed2dr3eo8dt1ee2em1cj0bx9bx2cd3bw4ce1ce0g>

Találkozhatunk olyan esettel is, ahol a záró rendelkezésben nem határozzák meg sem az aláírás dátumát, sem azt, hogy mikor hirdették ki, amely nem számít szabálytalanságnak, hiszen a jelölésből kitűnik. Ezzel az esettel találkozhatunk **Kondorfa** Község Önkormányzat Képviselő-testületének 9/2007. (VII.30.) önkormányzati rendeletében.⁵²⁵ A záró rendelkezés csupán a következőket tartalmazta:

„46. § (1) E Rendelet a kihirdetése napján lép hatályba, hatályba lépésével egyidejűleg a többször módosított Kondorfa Község Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 9/2003. (IV. 30.) Ök. rendelet hatályát veszti.

(2) A Rendelet kihirdetéséről a körjegyző gondoskodik.”

A Ját. lehetőséget ad arra, hogy egy jogszabály a kihirdetés napján lépjen hatályba, ekkor azonban a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, ami ez esetben nem valósult meg. Számtalan olyan rendelettel, találkozhatunk, ahol nem a hatálybalépés időpontját határozzák meg órában, hanem a kihirdetését. Például **Boba** község képviselő testületének 10/2014 (X.20.) szervezeti és működési szabályzatában tapasztalhatjuk. „Kihirdetve: Boba, 2014. október 20. 16 óra 20 perckor.”⁵²⁶ Azonban ez esetben a hatálybalépés pontos időpontját is megadták. Továbbá van olyan eset is, ahol jelzik, hogy a rendelet a kihirdetés napján lép hatályba, majd a pontos időt a kihirdetésben jelölik meg nem a hatálybalépésnél. Ezzel az esettel találkozhatunk **Bőhönye** Község Önkormányzata Képviselő-testületének 15/2015. (XII.1.) SzMSZ-ében. „A rendelet kihirdetésének napja: 2015. december 1. 15.00 óra.”⁵²⁷

2.3. Tartalom egyértelműsége

Bőhönye SZMSZ 36. § (1) bekezdéséből az áthúzás okán ugyan kikövetkeztethető, hogy város vagy a község életével kapcsolatos jelenségeket takar a bekezdés, de semmiképpen nem nevezhető elegáns megoldásnak:

„36. §

(1) A tájékoztató olyan információk Képviselő- testület elé terjesztését jelenti, amelyek az önkormányzati döntések meghozatalát általános jelleggel támasztják alá, valamint valamely a **város** község életével kapcsolatos jelenségnek, nem önkormányzati szerv tevékenységének megismerését segítik elő.”⁵²⁸

Nagyatád⁵²⁹ város SZMSZ 28 §-a az alábbi megfogalmazást tartalmazza: „A polgármester, ha a képviselő-testület döntését az önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, ugyanabban az ügyben egy alkalommal kezdeményezheti a döntés ismételt megtárgyalását”. A polgármester most tehát a képviselő –testület döntését vagy az önkormányzat érdekeit tartja sértőnek?

Nagyatád város SZMSZ 23. § (1) bekezdésében az alábbi tartalom olvasható: „Az a hozzászóló, illetve ülésen részt vevő, aki méltatlan magatartást tanúsított, mind a képviselő-testülettől, mind a sértettől bocsánatot kérhet.” Az SZMSZ ezen rendelkezése azt a látszatot kelti, mintha a hozzászóló e nélkül a felhatalmazás nélkül a bocsánatkérést nem tehetné meg.

Jogértelmezés szempontjából nem mindegy, hogy a jogszabályban „és” vagy „vagy” kötőszó köt össze két elemet, mivel ezek eltérő tartalmat hordoznak magukban. A közösségi együttélés alapvető szabályai megsértésének jogkövetkezményeiről szóló Nagyatád Város Önkormányzata

⁵²⁵ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg6ed7dr0eo5dt0ee1em4cj3bx2ce3bx6cf5bx2cb3g>

⁵²⁶ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg1ed2dr5eo2dt3ee8em3cj6bx3cb4cc9ce6cb3cf0p>

⁵²⁷ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg5ed2dr5eo0dt5ee6em1cj0bx5bz2cb1bx4bx9ca6l>

⁵²⁸ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg2ed9dr2eo1dt0ee5em8cj3bx2bz5cb8bx3bx6ca7l>

⁵²⁹ http://nagyatad.hu/modules.php?name=Download&file=2011_17.doc&tipus=rendeletek

Képviselő-testületének 27/2014. (XII.2.) önkormányzati rendelet 1.§ (5) bekezdése a következők szerint rendelkezik: „A közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartás miatti eljárás kizárólag hivatalból indítható, mely akkor sem minősül kérelemre indult eljárásnak, ha a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást természetes személy, jogi személy jelenti be.”⁵³⁰ Valószínűsíthetően a jogalkotó a természetes személy és jogi személy kifejezéseket a „vagy” kötőszóval kívánja összekötni, de a vessző lehetőséget nyújt egyéb értelmezéshez is.

2.4. Felkészülési idő megtartása

Eger: Mivel a rendelet nem tartalmaz a hatálybaléptetésre vonatkozóan információt⁵³¹, 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.

A közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló **Miskolc** Megyei Jogú Város Közgyűlésének 35/2013.(X.1.) számú önkormányzati rendelet záró rendelkezései között találjuk a hatálybalépés dátumát, amely a kihirdetést követő nap. A települési rendeletek között akad olyan, amely kevésbé a község lakosai számára ír elő jogokat és/vagy kötelezettségeket, ezért a kihirdetés és a hatálybaléptetés között eltelt rövid idő nem jelent problémát. Ilyen rendelet többek között a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelet. Jelen rendelet azonban kifejezetten olyan típus, amely célközönsége Miskolc megyei jogú város lakossága. Ilyen szempontból pedig aggályos, hogy a lakosok számára miért csak egy napot hagytak a kihirdetést követően arra, hogy megismerjék annak tartalmát?⁵³²

Böhönye Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési hulladékgazdálkodásról és a köztisztasági előírásokról szóló 24/2013. (IX.30.) rendelet aláírási dátuma 2013. szeptember 30, míg a 45. § (1) bekezdésének tanúbizonysága alapján a jogszabály hatálybalépésére egy nappal később, 2013. október 1-jén került sor. Joggal merül fel a kérdés, vajon egy nap elegendő-e arra, hogy a község lakosai megismerjék a rendelettel kapcsolatos köztisztasági kötelezettségüket, mint például a 4. § (7) bekezdését: „Az ingatlantulajdonos a veszélyes hulladékokat az egyéb települési hulladékoktól elkülönítve gyűjti.” vagy a 7. § -ben leírt bejelentési kötelezettséget „A Közszolgáltató az ingatlantulajdonos rendelkezésére bocsátott és rendeltetésszerűen használt gyűjtőedények szükség szerinti javításáról, cseréjéről és esetleges pótlásáról az ingatlantulajdonos bejelentése alapján gondoskodik.”, esetleg a szüneteltetési igény bejelentésére vonatkozó szabályokra gondolva a jogszabály 19. § (2) bekezdésben rögzítettek szerint „A szünetelésre vonatkozó igényt az ingatlantulajdonos írásban bejelenti a Közszolgáltatónak, a szüneteltetés kívánt kezdő időpontja előtt, azt legalább 30 nappal megelőzően.”⁵³³. A kukák tisztántartásának kötelezettsége is ebbe a körbe sorolandó 35. § (1) „A kukák és konténerek rendszeres tisztántartásáról, javításáról, pótlásáról és fertőtlenítéséről a tulajdonos köteles gondoskodni.”

A közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló **Sárospatak** Város Önkormányzat Képviselő-testületének 8/2015. (III.2.) önkormányzati rendelet záró rendelkezései között találjuk a hatálybalépés dátumát, amely a kihirdetést követő nap. A települési rendeletek között akad olyan, amely kevésbé a község lakosai számára ír elő jogokat és/vagy kötelezettségeket, ezért a kihirdetés és a hatálybaléptetés között eltelt rövid idő nem jelent problémát. Ilyen rendelet többek között a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelet. Jelen rendelet azonban kifejezetten olyan típus, amely célközönsége Sárospatak város

⁵³⁰ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg8ed5dr2eo7dt4ee5em0cj1cd8ca5cf8cb9cc0e>

⁵³¹ Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg0ed5dr6eo7dt8ee5em6cj1by2bw7ca0cf1bw2by7n>

⁵³² <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg8ed1dr8eo9dt0ee7em4cj9by0bx3ca4bz1cd8ce1g>

⁵³³ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg1ed8dr3eo2dt3ee0em7cj8cb3cc6ca5cd0cd7c>

lakossága. Ilyen szempontból pedig aggályos, hogy a lakosok számára miért csak egy napot hagytak a kihirdetést követően arra, hogy megismerjék annak tartalmát?⁵³⁴

2.5. Felesleges / betarthatatlan / ellenőrizhetetlen szabályok

Cserkeszölő: A rendelet 5. § (23) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„5.§. A közösségi együttélés szabályaival ellentétes magatartást tanúsít az, /23/ aki a Rendelet 10.§. és 10/a.§-aiban lévő állattartás szabályait megsérti.”⁵³⁵

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.

A közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlésének 35/2013. (X.1.) számú önkormányzati rendelet 10. § (1) bekezdése a következők szerint rendelkezik: „A közösségi együttélés alapvető szabályaiba ütköző cselekményt követ el, aki a tulajdonában vagy bármely más módon használatában lévő lakásában és a közös használatú helyiségben és területen tevékenységével másoknak zavaró módon zajt, bűzt, füstöt, port, vagy egyéb más zavaró hatást okoz”⁵³⁶. Ezek szerint az is a közösségi együttélés alapvető szabályaiba ütköző cselekményt követ el, aki társasházi lakásának fürdőszobáját újítja fel, és ezzel pár napig, hétig zajjal és porral járó tevékenységével a többi lakónak kellemetlenséget okoz? Mi van azokkal a lakókkal, akik véletlenül a sütőben felejtik és ezzel odaégetik a vasárnapi ebédet? Garantáltan bűzzel és füsttel fog járni ez az életszerű feledékenység. Ugyancsak a „hétköznapi élet része” társasházak esetében, amikor a fenti szomszéd „leáztatja” az alatta lakókat. A fenti rendelet 10. § (8) bekezdése így szól: „A közösségi együttélés alapvető szabályaiba ütköző cselekményt követ el, aki a lakásban vízhasználat során más helyiségét eláztatja.”⁵³⁷ Kérdéses, hogy az ebből származó nézeteltérésre szükséges-e egy önkormányzati rendelettel is „ráségiteni”, nem lenne elegendő a felek vagy szükség esetén a közös képviselő, lakógyűlés hatáskörében hagyni a probléma megoldását?

Böhönye Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési hulladékgazdálkodásról és a köztisztasági előírásokról szóló 24/2013. (IX.30.) rendelete az alábbi szabályozást tartalmazza a 4. § (6) bekezdésében:

„A (4) bekezdésben nem szabályozott egyéb esetekben a természetes személy ingatlanulajdonos az általa elkülönítetten gyűjtött hulladékait átvételi pontra, és ott a jogosultnak átadhatja, vagy a hulladékgyűjtő szigeteken található gyűjtőedényben elhelyezheti, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat egyébként a Közszolgáltató részére megfizette.” Nem tiszta a kép arra vonatkozóan, hogyan kerül ellenőrzésre, hogy a hulladékgyűjtő szigeteken található gyűjtőedényekbe való hulladék elhelyezés esetén csak olyan lakos vehesse igénybe az itt található gyűjtőedényeket, aki a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat megfizette?

Szintén ellenőrizhetetlenek és egyben – a mosások darabszámának szabályozása tekintetében – felesleges a 35. § (2) bekezdése.

2.6. Visszaélésszerű(nek tűnő) jogalkotás

⁵³⁴ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg8ed5dr4eo5dt8ee1em8cj1bx2bx7cf4ca3cb0cd7i>

⁵³⁵ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg1ed8dr7eo8dt1ee6em5cj4by7ca0by5cf6cb7j>

⁵³⁶ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg5ed8dr5eo6dt1ee4em7cj2by3bw2bx5bw4ce5bx2i>

⁵³⁷ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg5ed8dr5eo6dt1ee4em7cj2by3bw2bx5bw4ce5bx2i>

A vizsgált rendeletek között nem található visszaélésszerű(nek tűnő) elem.

2.7. Indokolási kötelezettség formálissá válása

Ezen szempont tekintetében nem található hibás elem a vizsgált rendeleteknél

3.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. **Recsk** Nagyközség szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendelete esetében az egymást követő 25.§ és 26. § szakasz csúszott el „egymáshoz képest”⁵³⁸:

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.

Szintén az elcsúszott tartalomra példa a rendelet első fejezetének jelölése:

Recsk Nagyközség Önkormányzatának rendelete a Szervezeti és Működési Szabályzatáról	
<small>Hatályos:2016-02-27 -64</small>	
<small>Recsk Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének</small>	
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.	

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:

⁵³⁸ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch3eg4ed3dr2eo7dt4ce9cm2cj3bx6cb5bw8cc7bw0bx9j>

KERESÉS
**ÖNKORMÁNYZATI
RENDELETEK**
NEMZETKÖZI
SZERZŐDÉSEK

KERESÉS ÖSSZEÁLLÍTÁSA

Megye:

Hely:

Évszám: Sorszám:

pl. 1998, 2009 pl. 102

Témakör:

Szavak:

csak a rendelet címében keres

JELÖLÉSEK

- Hatályos
- Hatályon kívül helyezett
- Még nem hatályos
- Adott napon hatályos

KERESÉS EREDMÉNYE

A Nemzeti Jogszabálytár Önkormányzati Rendeletéről

A Nemzeti Jogszabálytár sz. 338/2011. (VII. 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.

Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek

Sajnos sok esetben tapasztalható, hogy Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán szereplő rendeletek szerkezeti egységei „elcsúsznak” egymáshoz képest, ami azt eredményezi, hogy nem egyértelműen eldönthető egy-egy részről, pontosan melyik magasabb szerkezeti egységhez sorolandó. Ez a helyzet áll fent a rendelet 12. §-ban is:

Túrkeve Város Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2011 (I.27.) önkormányzati rendelete

Hatályos: 2016-07-04 -tól

12. §
A határozathozatal

(1) Az ülés vezetője az előterjesztésben szereplő és a vitában elhangzott határozati javaslatokat egyenként bocsátja szavazásra. Először a módosító és kiegészítő indírványokról dönt a testület az elhangzás sorrendjében, majd az eredeti határozati javaslatról.

(2) [\[18\]](#)
(3) [\[19\]](#)

Minősített többség szükséges:

(4) [\[20\]](#)

(5) [\[21\]](#)

13. §
A szavazás módja

(1) A képviselő-testület a döntéseit (határozat, rendelet) nyílt szavazással hozza.

(2) A nyílt szavazás kézfelemeléssel történik. A szavazatok összeszámolásáról a jegyző gondoskodik. Ha a szavazás eredménye felől kétség merül fel, vagy valamelyik képviselő kéri, a polgármester köteles a szavazást megismételteni.

(3) [\[22\]](#)
(4) [\[23\]](#)

Név szerinti szavazás esetén a jegyző ABC sorrendben felolvassa képviselők névsorát. A képviselők felállva „igen”, „nem”, „tartózkodom” nyilatkozattal szavaznak. A jegyző a szavazatot a

Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg1ed6dr7eo8dt7ee8em7cj2bx9cd2ce3cd0cc7cd8c>

Szintén ez a probléma érhető tetten a 13. §, 19. §, 21. § és 25. § szakaszában.

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:

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

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
- Módosítani fog
- Időállapotok

KERESÉS EREDMÉNYE

Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek

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:

JOGSZABÁLYTÁR

ÖNKORMÁNYZATI
RENDELETEK

NEMZETKÖZI
SZERZŐDÉSEK

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

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. 05.)

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) bekezdései pontjainál:

Szolnok Megyei Jogú Város Közgyűlése 7/2014. (II.28.) önkormányzati rendelete
Hatályos:2014-07-01 -től

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 Díszpolgárai,
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 Rendeletárban elérhető szövegek tekintetében a Közlönykiadó minden jogot fenntart!

Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg4ed5dr8eo3dt2ee9em2cj9bx0cd1cd0cf9cf6cc7f>

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:

Hely:

Évszám: Sorszám:

pl. 1998, 2009 pl. 102

Témakör:

Szavak:

csak a rendelet címében keres

JELÖLÉSEK

- ✔ Hatályos
- ✘ Hatályon kívül helyezett
- ⌚ Még nem hatályos
- ✔ Adott napon hatályos
- ⚠ Módosulni fog

KERESÉS EREDMÉNYE

A Nemzeti Jogszabálytár Önkormányzati Rendeletárjáról
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.

Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek

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:

The screenshot shows the search interface of the Nemzeti Jogszabálytár. The search criteria are as follows:

- Megye: Jász-Nagykun-Szolnok
- Hely: SZOLNOK
- Évszám: [] Sorszám: []
- Témakör: A5 - Helyi népszavazás, népi kezdeményezés
- Szavak: []

Buttons: Törlés (Clear), Keresés (Search).

Legend (JELÖLÉSEK):

- Hatályos (Valid)
- Hatályon kívül helyezett (Withdrawn)
- Még nem hatályos (Not yet valid)
- Adott napon hatályos (Valid on the given date)
- Módosulni fog (Will be modified)

Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek

2017. 02. 25-én Győr megyei jogú város esetében a nemzeti jogszabálytár hivatalos oldala, az njt.hu oldal önkormányzati rendeleteket tartalmazó rendszerében nem volt megtalálható a közösségi együttélés szabályaira vonatkozó rendelet⁵³⁹, továbbá helyi népszavazásról és népi kezdeményezés szabályozásáról szóló rendelet⁵⁴⁰ (az ehhez kapcsolódó előírások és részletszabályok Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 30/2012. (XII. 19.) számú önkormányzati rendelet „A választási eljárásról” elnevezésű, 26-os számú alcímben találhatóak. . Ezért Győr megyei jogú város esetében csak Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 30/2012. (XII. 19.) számú önkormányzati rendelete kerül vizsgálat alá. Ennek oka, hogy a vizsgálat az njt.hu oldalon fent lévő verzió tanulmányozására terjed ki, amely sok esetben nem egyezik meg a települések honlapján fent lévő változattal. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az eddig vizsgált szervezeti és működési szabályzatról szóló, a nemzeti jogszabálytár oldalán megtalálható rendeletek közül a rendezettség tekintetében kiemelkedik Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 30/2012. (XII. 19.) számú önkormányzati rendelete.


⁵³⁹ http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek

⁵⁴⁰ http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek

73/B. §
(1) Alírást a választópolgárok zakdatása nélkül - a (2) bekezdésben foglalt kivétellel - bárhol lehet gyűjteni.
(2) Nem gyűjthető aláírás
a) az aláírást gyűjtő és az aláíró munkahelyén munkaidejében vagy munkaviszonyból, illetőleg munkavégzése irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettsége teljesítése közben,
b) a Magyar Honvédségnél és a központi államigazgatási szerveknél szolgálati viszonyban levő személytől a szolgálati helyén vagy szolgálati feladatának teljesítése közben,
c) tömegközlekedési eszközön,
d) állami, helyi és nemzetiségi önkormányzati szervek hivatali helyiségében,
e) egészségügyi szolgáltató helyiségében, valamint
f) felsőoktatási és köznevelési intézményben.
(3) Az aláírást az aláíró választópolgár részére előnyt adni vagy ígérni tilos. Az aláíró választópolgár az aláírást nem kérhet előnyt, és nem fogadhat el előnyt vagy annak ígértét.
(4) A (1)-(3) bekezdésben foglalt rendelkezések megszegésével gyűjtött aláírás érvénytelen.
(5) A kezdeményezés szervezője felel az adatvédelmi szabályok betartásáért, így különösen az adatkezelés adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentésért.
73/C. §

Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg0ed5dr2eo1dt2ee5em6cj1by2bw7ca2cf5cb6cf9k>

A nemzeti jogszabálytár oldalán 2017. 02. 26-án Kaposvár megyei jogú város esetében a Közgyűlés és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló rendelet esetében a lenti képen található szöveget jelenítette meg a rendszer a kereső számára. A „törzsszöveg” az következő: „*asdfghjkléá*”.

	
Kaposvár Önkormányzat Képviselő-testületének 85/2012. (XII.17.) önkormányzati rendelete <small>Hatályos: 2016-11-15 -től</small>	
Kaposvár Önkormányzat Képviselő-testületének 85/2012. (XII.17.) önkormányzati rendelete Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 85/2012. (XII.17.) önkormányzati rendelete a Közgyűlés és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról	
asdfghjkléá	
Csatolmányok	
Megnevezés	méret
Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 85/2012. (XII.17.) önkormányzati rendelete a Közgyűlés é	311.5 KB
Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 85/2012. (XII.17.) önkormányzati rendelete a Közgyűlés	315 KB
Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 85/2012. (XII.17.) önkormányzati rendelete	319 KB
Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 85/2012. (XII.17.) önkormányzati rendelete	319.5 KB
Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 85/2012. (XII.17.) önkormányzati rendelete	323.5 KB
Kaposvár Önkormányzat Képviselő-testületének 85/2012. (XII.17.) önkormányzati rendelete	326.5 KB
Kaposvár Önkormányzat Képviselő-testületének 85/2012. (XII.17.) önkormányzati rendelete	327 KB
Kaposvár Önkormányzat Képviselő-testületének 85/2012. (XII.17.) önkormányzati rendelete	327 KB
Kaposvár Önkormányzat Képviselő-testületének 85/2012. (XII.17.) önkormányzati rendelete	326 KB
Kaposvár Önkormányzat Képviselő-testületének 85/2012. (XII.17.) önkormányzati rendelete	327 KB
<small>Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. Az önkormányzati Rendeletárban elérhető szövegek tekintetében a Közlönykiadó minden jogot fenntart!</small>	

Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg9ed6dr9eo6dt5ee6em9cj2bx1cf2bz5cc6by3cd2j>

Szintén ugyanezen a napon hasonló találati eredmény született a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló rendeletnél is. A „törzsszöveg” is megegyezik a Közgyűlés és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló rendeletnél megtalálhatóval : „*asdfghjkléá*”.

My fitness journey - YouTube
https://www.youtube.com/watch?v=LWh6q5lMsyo

Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének 7/2013. (III.4.) önkormányzati rendelete
Hatályos:2017-01-01 -től

Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének 7/2013. (III.4.) önkormányzati rendelete
Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól

asdfighjkéá

Csatolmányok

Megnevezés	méret
Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete a közösségi eg	91.5 KB
Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete a közösségi eg	100.5 KB
Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének 7/2013. (III.4.) önkormányzati rendelete	101 KB
Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének 7/2013. (III.4.) önkormányzati rendelete	101.5 KB
Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének 7/2013. (III.4.) önkormányzati rendelete	117 KB

Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft.
https://www.youtube.com/watch?v=LWh6q5lMsyo szövegek tekintetében a Közlönykiadó minden jogot fenntart!

Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg0ed3dr8eo5dt2ee7em8cj3by2bw1bw6cf3cb6ce9f>

Kaposvár megyei jogú város helyi népszavazás és népi kezdeményezésre vonatkozó rendelete 2017. 02. 16-án nem volt fellelhető a nemzeti jogszabálytár rendszerében.

KERESÉS ÖNKORMÁNYZATI RENDELETEK NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK

KERESÉS ÖSSZEÁLLÍTÁSA

Megye:

Hely:

Évszám: Sorszám:

pl. 1995, 2009 pl. 102

Témakör:

Szavak:

csak a rendelet címében keres

JELÖLÉSEK

- Hatályos
- Hatályon kívül helyezett
- Még nem hatályos
- Adott napon hatályos

KERESÉS EREDMÉNYE

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.

Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek

Talán a nemzeti jogszabálytár feltöltő rendszerének hibája, de a rendezettség szempontjából mégis aggályos egy hivatalos jogtárban egy megyei jogú város rendeletében eltérő stílusú betűket használni azonos szerkezeti egységek tekintetében. Vélhetően a megkülönböztetett szövegrész nem a kiemelt fontossága miatt kapott eltérő betűstílust és kevesebb bekezdést a sorok között.

NEMZETI JOGSZABÁLYTÁR

Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 37/2014 (XII.19.) önkormányzati rendelete
Hatályos: 2016-11-15 -től

Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata

1. Az önkormányzat elnevezése, székhelye

1. §

(1) Az önkormányzat hivatalos elnevezése: MISKOLC MEGYEI JOGÚ VÁROS ÖNKORMÁNYZATA (a továbbiakban: önkormányzat). Székhelye: 3525 Miskolc, Városház tér 8.

(2) Az önkormányzat képviselő-testületének hivatalos elnevezése: MISKOLC MEGYEI JOGÚ VÁROS ÖNKORMÁNYZATÁNAK KÖZGYŰLÉSE (a továbbiakban: Közgyűlés). Székhelye: 3525 Miskolc, Városház tér 8.

(3) A Közgyűlés hivatalának hivatalos elnevezése: MISKOLC MEGYEI JOGÚ VÁROS POLGÁRMESTERI HIVATALA (a továbbiakban: Polgármesteri Hivatal). Székhelye: 3525 Miskolc, Városház tér 8.

(4) Az önkormányzat hivatalos honlapja: www.miskolc.hu.

2. Az önkormányzat jelképei

2. §

Az önkormányzat jelképei:

a) az önkormányzat címere: álló, csücskös talpu pajzs, vörös mezejében Szent István király mellképe látható bíbor ruhában, arany képekkel himzett lila színű koronázópalástban, fején a szent korona, a fejet arany fénykorona övezi. Jobbjában arany királyi jogar, baljában ezüst keresztrel ellátott arany országalmu. A pajzsa helyezett, jobbra forduló, koronás, nyílt lovagi sisak díszé egy magyar hajdú, arany süttös két dolmányban, oldalára kötött aranymarkolatú karddal. Jobbjában öt arany búzakalász, baljában leveles arany szőlőfürtöt tart. A sisak takarója jobbról vörös-ezüst, balról kék-arany. Az arany arabeszkre helyezett pajzsot jobbról befelé forduló, vörös nyelvet kiöltő arany oroszlán, balról szintén befelé forduló, vörös nyelvet kiöltő arany griff tartja.

b) a zászló: a város zászlója téglalap alakú, arany-sárga színű, szélein vörös farkasfogakkal díszített, mezejében a város címere látható.

c) a polgármesteri lánc: aranyozott ezüstből készült, honfoglalás kori vereteket utánozó szemekből álló lánc, amelyet elől az ország címere, hátul Miskolc középkori pecsétje zár le. A láncról a város címere függ le, elftá- leveleket utánozó foglalatban, heraldikai színjelölés nélkül.

3. §

(1) A polgármester, az alpolgármester, a jegyző, az aljegyző, és a Polgármesteri Hivatal hivatalos kör alakú bélyegzőjén közepén Magyarország címere van, a körívén pedig az alábbi felírat olvasható:

a) Miskolc Megyei Jogú Város Polgármestere,
b) Miskolc Megyei Jogú Város Alpolgármestere.

Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft.
Az Önkormányzati Rendeletkötő szövegek tekintetében a Közlönykiadó minden jogot fenntart!

Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg9ed6dr1eo0dt5ee8em5cj6bx7cf6bz7ce0bz5bx4g>

Miskolc megyei jogú város esetében a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló rendelet nem volt megtalálható 2017. 02. 26-án a nemzeti jogszabálytár oldalán. Ezért Miskolc megyei jogú városnál csak a rendszerben elérhető Az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 37/2014. (XII.19.) számú önkormányzati rendelet és A közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlésének 35/2013. (X.1.) számú önkormányzati rendelet került vizsgálat alá. Ennek oka, hogy a vizsgálat az njt.hu oldalon fent lévő verzió tanulmányozására terjed ki, amely sok esetben nem egyezik meg a települések honlapján fent lévő változattal. Továbbá a vizsgált másik három település esetében is az előbb említett formátumok kerültek tanulmányozásra.

KERESÉS

ÖNKORMÁNYZATI RENDELETEK

NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK

KERESÉS ÖSSZEÁLLÍTÁSA

Megye: Borsod-Abaúj-Zemplén

Hely: MISKOLC

Évszám: Sorszám:

pl. 1998, 2009 pl. 102

Témakör: AS - Helyi népszavazás, népi kezdeményezés

Szavak:

csak a rendelet címében keres

Törlés Keresés

JELÖLÉSEK

- Hatályos
- Hatályon kívül helyezett
- Még nem hatályos
- Adott napon hatályos


KERESÉS EREDMÉNYE

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.

Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek

Talán csak a nemzeti jogszabálytár feltöltő rendszeréből fakadó gond, de mindenképpen probléma, hogy egy hivatalos jogtárban, egy megyei jogú város esetében két, ennyire eltérő stílusú szakasz legyen, mint Az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 20/2014. (XI.24.) számú önkormányzati rendelet Záró rendelkezéseinek 115. § (1) bekezdés és egyéb szakaszok között:

 NEMZETI JOGSZABÁLYTÁR

Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 20/2014. (XI.24.) önkormányzati rendeletről
Hatályos:2017-01-01 -től

i) Szegedi Cigány Nemzetiségi Önkormányzat elnöke.”

(2) A pénzügyi és természetbeni szociális ellátások helyi szabályairól szóló 24/2011. (X. 04.) önkormányzati rendelet 3. § (3) bekezdésében a „Humán Községi, Foglalkoztatási, Szociális és Sportbizottságának elnöke” szöveg lép.


Ö.r. 114.§ A személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról és a köznevelési intézményekben nyújtott gyermekétkeztetés térítési díjáról szóló 3/2013. (II. 27.) önkormányzati rendelet, valamint az azt módosító 33/2013 (XII.23.) ö.r. 18. §-a, 8/2014. (V.10), 12/2014.(VI.30.), 17/2014.(X.27.) önkormányzati rendelet, továbbá az Önkormányzat Működési Szabályzatáról szóló 20/2008. (V.21.) Kgy. rendelet és az azt módosító 38/2010.(XII.14.)önkorm. r. 4. § (1) bekezdése (hatályos 2014. december 23-tól)

Ö.r. 115.§ (1)¹ Ez a rendelet a kihirdetését követő napon lép hatályba. Ezzel egyidejűleg az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 20/2008. (V.21.) Kgy. rendelet és az azt módosító 38/2010.(XII.14.)önkorm. r. 4. § (1) bekezdése (hatályos 2014. december 23-tól)

(2)^[4] A Szabályzat mellékletei:

1. A bizottságok Közgyűléstől átruházott hatáskörei
2. A polgármester Közgyűléstől átruházott hatáskörei
3. A jegyző Közgyűléstől átruházott hatáskörei
4. A tanácsnok feladatköre
5. Az önkormányzat alaptévékenységeinek megjelölése kormányzati funkció szerint
6. Vagyonnyilatkozat tételre kötelezett munkakörök, tisztségek.

(3)^[2]

 Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft.
Az Önkormányzati Rendeletgyűjteményben elérhető szövegek tekintetében a Közlönykiadó minden jogot fenntart!

Forrás:<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg6ed5dr8eo9dt4ee3em2cj3bx0cf3cf0bw3ce8by5k>

Valószínűleg a rendszer felöltő programjából következik a probléma, ám mindenképpen megjegyzendő, hogy egyes rendeletek szakasz jelölései nem középre zártan, hanem balra igazítva jelennek meg. **Csorna** város esetében a vizsgált rendeletek közül kettőnél, A képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Csorna Város Képviselő-testületének 19/2016. (IX.27.) számú önkormányzati rendeletnél és A közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló Csorna Város Önkormányzata Képviselő-testületének 35/2013. (XII. 17.) számú önkormányzati rendeletnél ez a hiba érhető tetten. A kép az előbbi rendeletből származik szemléltetésképp.

32. cikk (1) bekezdés d) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

I. Fejezet
Az önkormányzat és feladatai

1. Az önkormányzat elnevezése, székhelye, illetékességi területe, jelképei, külső-, belső kapcsolatai.

1. § (1) Az önkormányzat hivatalos megnevezése: Csorna Város Önkormányzata (a továbbiakban: önkormányzat).

2. Az önkormányzat székhelye: 9300 Csorna, Szent István tér 22.

3. Az önkormányzat illetékességi területe megegyezik a település közigazgatási területével.

4. A Csorna városnév használatához hozzájárulás szükséges, melynek rendjéről az önkormányzat külön rendeletet alkot.

5. A képviselő-testület tagjainak száma 12 fő. A képviselő-testület tagjainak névsorát a 2. sz. függelék tartalmazza.

6. Az önkormányzat képviselő-testülete polgármesteri hivatalának neve: Csornai Polgármesteri Hivatal (a továbbiakban: Polgármesteri Hivatal).

2. § (1) A képviselő-testület az önkormányzat jelképeiről: a város címeréről és zászlójáról, azok használatának rendjéről külön önkormányzati rendeletet alkot.

2. A polgármester ünneppélyes alkalmakkor és az önkormányzat által alapított helyi kitüntetések, díjak elismerő címe átadásakor a település címerével ellátott polgármesteri láncot visel.

3. Az önkormányzat által alapított kitüntetések és elismerő címek adományozásának szabályait külön önkormányzati rendelet tartalmazza.

Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg6ed3dr2eo3dt0ee5em6cj1bx6ce9cc6ce1cb6cf7d>

Talán ismét csak a felöltő program hibájából fakad a probléma, de A helyi népszavazásról és népi kezdeményezés feltételeinek és az eljárás rendjének szabályozásáról szóló Csorna Város Képviselő-testületének 18/1999. (IV.22.) számú önkormányzati rendelet esetében az alcímek egységesen, végig nagybetűvel vannak jelölve a rendeletben, ezzel ellentétben az utolsó „Vegyes és záró rendelkezések” elnevezésű szerkezeti egység a kezdő betűt kivéve kisbetűkkel szerepelnek. Ez ugyan jogalkotási aspektusból nem hibás, ugyanakkor az egységesség szempontjából nem szerencsés megoldás.⁵⁴¹

2017. 02. 14-én az njt.hu-n **Sárospatak** város szervezeti és működési szabályzatára, továbbá a helyi népszavazás és népi kezdeményezésre vonatkozó hatályos rendelet nem volt megtalálható⁵⁴². Egyedül a közösségi együttélés szabályairól szóló rendelet volt fent a rendszerben. Ezért Sárospatak város esetében csupán A közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló Sárospatak Város Önkormányzat Képviselő-testületének 8/2015. (III.2.) önkormányzati rendelet került vizsgálat alá. Ennek oka, hogy a vizsgálat az njt.hu oldalon fent lévő verzió tanulmányozására terjed ki, amely sok esetben nem egyezik meg a települések honlapján fent lévő változattal (lásd Nagyatád város esete).

2017. 02. 19-én az njt.hu-n **Sándorfalva** város közösségi együttélés szabályaira, továbbá a helyi népszavazás és népi kezdeményezésre vonatkozó hatályos rendeletek nem voltak megtalálhatóak⁵⁴³. Egyedül a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelet volt fent a rendszerben. Ezért Sándorfalva város esetében csak Sándorfalva Városi Önkormányzat Képviselő-testületének és Szerveinek Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Sándorfalva Városi Önkormányzat Képviselő-testületének 6/2013.(III.28.) számú önkormányzati rendelete került vizsgálat alá.

⁵⁴¹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg3ed0dr5eo2dt5ee0em9cj6bx5cd4cd9ca4cc5cb4l>

⁵⁴² Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek

⁵⁴³ http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek

VI. Hibás megoldások a budapesti közgyűlési és kerületi rendeletek felülvizsgálatából adódó tapasztalatok alapján – példatár

A) Szervezeti és működési szabályzatok

1. Bevezető gondolatok

Jelen részben azt vizsgáljuk, hogy a Fővárosi Közgyűlés, valamint Budapest főváros – I., II., III., VI., VIII., X., XVI., XVII., XIX., XXI. és XXIII. – kerületeinek képviselő-testületei által megalkotott szervezeti és működési szabályzatok (a továbbiakban: SzMSz) a Jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: JsZR.) által támasztott – elsősorban – formai követelményeknek mennyiben felelnek meg és milyen tipikus hibákat fedezhetünk fel.

A JsZR. által megfogalmazott követelményeket az önkormányzati rendelet felépítése mentén mutatjuk be, kezdve tehát a rendelet megjelölésére vonatkozó szabályoktól, egészen a rendelet mellékleteinek feltüntetésére irányadó előírásokig.

2. A rendelet megjelölésére vonatkozó előírások

A JsZR. 1. mellékletének 2.3.4. pontja pontosan és világosan meghatározza az önkormányzati rendelet megjelölésének helyes formáját. Ennek értelmében a jelölés első egységként feltüntetendő a rendelet megalkotójának pontos megjelölése, második egységként a rendelet számának és a kihirdetés dátumának megjelölése, valamint az „önkormányzat rendelete” kifejezés használata, harmadik egységként pedig a rendelet pontos címének kiírása szükséges.

Előforduló hibás jelölések:

- Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat Képviselő-testületének 7/2008 (IV.3.) önkormányzati rendelete a Képviselő-testület és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról, valamint a dokumentumban látható az alábbi elnevezés is: A Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat Képviselő-testületének 7/2008. (IV.3.) *Kt. rendelete* a Képviselő-testület és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról⁵⁴⁴
- Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 13/1992.(VII.1.) önkormányzati rendelete 13/1992.(VII.01.) *Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének önkormányzati rendelete* az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról⁵⁴⁵
- Budapest Főváros III. Kerület Óbuda-Békásmegyér Önkormányzat *az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló* 22/2013.(III.29.) önkormányzati rendelet⁵⁴⁶
- Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének 36/2014. (XI.6.) önkormányzati rendelete a Képviselő-testület és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról⁵⁴⁷

3. A rendelet bevezető része

A JsZR. 51. §-a értelmében a preambulum a jogszabály normatív tartalommal nem rendelkező logikai egysége, amely az Alaptörvény módosításának tervezetében és társadalmi, politikai

⁵⁴⁴ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg8ed5dr4eo3dt2ee9em8cj7by4by5cb2bx3cf4cc5g>

⁵⁴⁵ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg9ed8dr9eo0dt7ee8em5cj4by9by4cd5bz8cd1cc6i>

⁵⁴⁶ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg1ed0dr3eo4dt1ee2em5cj2by3ca6cb5bw8cd1cf2i>

⁵⁴⁷ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg1ed8dr1eo8dt3ee6em3cj2by7bz4ce5cb6by9cd8i>

szempontól jelentős, új törvényben alkalmazható, valamint az Alaptörvényben megjelölt törvényhozási tárgykörben megalkotni kívánt törvény tervezete tartalmazza. Önkormányzati rendelet a fenti szabály értelmében tehát preambulomot nem, viszont a Jszt. 52. §-a alapján bevezető részt tartalmaz. A bevezető részben fel kell tüntetni a jogalkotási felhatalmazásra utaló alaptörvényi, jogszabályi felhatalmazó rendelkezés(ek)e)t (attól függően, hogy eredeti jogalkotási hatáskörrel van szó, avagy nem), a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést, valamint a jogalkotási aktusra utaló kifejezést.

A fentiekből adódóan indokolatlan a XVII. kerület SzMSz-ében olvasható bevezető:

„Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) értelmében Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a Képviselő-testület gyakorolja. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzás a település választópolgári közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.

Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzata feladat- és hatáskörében eljárva kifejezi a helyi közakaratot, képviseli a helyi érdekeket, önállóan, szabadon, demokratikus módon széles körű nyilvánosságot teremtve intézi a kerület közügyeit, gondoskodik a feladat- és hatáskörébe tartozó egyes közszolgáltatásokról, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásáról.

Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzatának Képviselő-testülete az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének d) pontjába foglalt eredeti jogalkotói jogkörében, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 53. § (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el.”⁵⁴⁸

4. Fejezetek

A Jszt. 40. § (2) bekezdése értelmében a fejezetek sorszámát pozitív egész római számmal kell jelölni, illetve a „Fejezet” szó és a cím esetében nagy kezdőbetűt kell alkalmazni. Ezt erősíti meg a Jszt. 1. mellékletének 3.2. pontja is, azaz: I. Fejezet Általános rendelkezések.

Az alábbi hibás jelölésekkel találkozhatunk:

- I. fejezet Általános rendelkezések⁵⁴⁹
- I. FEJEZET ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK⁵⁵⁰
- I. Fejezet ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK⁵⁵¹
- ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK⁵⁵²

5. A rendelet szakaszainak és bekezdéseinek jelölésére vonatkozó jogszabályszerkesztési követelmények

A szakaszok számozása a Jszt. 42. §-a szerint pozitív egész arab sorszámokkal és a § jellel történik. A Jszt. 44. § (4) bekezdése értelmében „[a] bekezdéseket szakaszonként újrakezdődően, egy-egy szakaszon belül pozitív egész számokból képzett, zárójelek közé foglalt arab számozással

⁵⁴⁸ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg0ed9dr4eo7dt4ee1em4cj1by0ca5by2bz1cd4ca7d>

⁵⁴⁹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg8ed5dr4eo3dt2ee9em8cj7by4by5cb2bx3cf4cc5g>

⁵⁵⁰ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg9ed8dr9eo0dt7ee8em5cj4by9by4cd5bz8cd1cc6i>

⁵⁵¹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg7ed8dr7eo2dt9ee4em3cj8by7bz4bx3cd8ca5ce4g>

⁵⁵² <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg7ed0dr1eo2dt5ee4em7cj2by3by0cf9bx4bx9bx6m>

kell megvalósítani.” Kiegészítve ezt a JsZR. 1. mellékletének 3.5. pontjával, amely a bekezdés megjelölésére vonatkozóan egyértelműen a „gömb”-zárójel alkalmazását teszi lehetővé. A vizsgált SzMSZ-ek a fenti követelményeknek megfelelnek.

6. Pontok, alpontok jelölése

A JsZR. 48. § (1) bekezdés értelmében „[a] pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „)” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetőek meg.” E pontnál emelendő ki a JsZR. 48. § (2) bekezdése is „Több mint tizenöt elemű felsorolást csak pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal lehet megjelölni.”, azaz a latin betűkkel történő jelölés a-tól o-ig terjedhet, egyéb esetekben a pozitív egész arab sorszámok használata kötelező.

Tipikus hibák:

- a., b., c.⁵⁵³
- a.), b.), c.)⁵⁵⁴
- francia bekezdések alkalmazása⁵⁵⁵
- több mint 15 elemű felsorolás esetén is a latin ábécé kisbetűinek alkalmazása⁵⁵⁶
- pontokba szedett felsorolás⁵⁵⁷

7. Mellékletek jelölése

A JsZR. 1. mellékletének 18.1. pontja szerint: a melléklet száma arab számmal, majd a „melléklet” szó és a rendelet pontos száma, végül a rendelet megalkotójának rövid megjelölése vagy „önkormányzati rendelthez” kifejezés.

Hibás jelölések:

- 25/2014.(XI.14.) önkormányzati rendelet 6. melléklete⁵⁵⁸
- 1. sz. melléklet a(z) 25/2014. (XI.28.) önkormányzati rendelethez⁵⁵⁹
- 1. melléklet⁵⁶⁰

⁵⁵³ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg8ed5dr4eo3dt2ee9em8cj7by4by5cb2bx3cf4cc5g>,

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg1ed0dr3eo4dt1ee2em5cj2by3ca6cb5bw8cd1cf2i>,

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg7ed0dr1eo2dt5ee4em7cj2by3by0cf9bx4bx9bx6m>,

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg2ed1dr0eo5dt0ee1em2cj7by2bx1by4bx9ce0cc3b>

⁵⁵⁴ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg9ed8dr9eo0dt7ee8em5cj4by9by4cd5bz8cd1cc6i>,

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg1ed8dr9eo8dt7ee0em9cj4by5ca6bx1ce2bx9cc6d>

⁵⁵⁵ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg9ed8dr9eo0dt7ee8em5cj4by9by4cd5bz8cd1cc6i>,

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg1ed0dr3eo4dt1ee2em5cj2by3ca6cb5bw8cd1cf2i>

⁵⁵⁶ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg8ed5dr4eo3dt2ee9em8cj7by4by5cb2bx3cf4cc5g>,

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg7ed8dr7eo2dt9ee4em3cj8by7bz4bx3cd8ca5ce4g>

⁵⁵⁷ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg8ed5dr4eo3dt2ee9em8cj7by4by5cb2bx3cf4cc5g>,

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg1ed0dr3eo4dt1ee2em5cj2by3ca6cb5bw8cd1cf2i>,

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg7ed0dr1eo2dt5ee4em7cj2by3by0cf9bx4bx9bx6m>

⁵⁵⁸ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg2ed1dr0eo5dt0ee1em2cj7by2bx1by4bx9ce0cc3b>

⁵⁵⁹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg7ed0dr1eo2dt5ee4em7cj2by3by0cf9bx4bx9bx6m>

⁵⁶⁰

http://njt.hu/onkorm/attachments/adl_id/2119/139909/196152/1480340165_7.2008.%20rendelet%20szmsz%20egyseges%202016oktober%20mellekletek.pdf

B) A közösségi együttélési szabályai, illetve a helyi népszavazással, népi kezdeményezéssel kapcsolatos rendeletek vizsgálata

1. Bevezetés

E rész célja annak vizsgálata, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.), illetve a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszt.) jogszabályokban támasztott követelmények milyen mértékben érvényesülnek a közösségi együttélési szabályai, illetve a helyi népszavazásról szóló rendeletekben. Az említett jogszabályoknak való megfelelés a jogbiztonság szempontjából is nagyon fontos, mivel betartásukkal elkerülhető a visszaélés-szerű jogalkotás és a félreértelmezés is egyben. A Jat. és a Jszt. rendelet jogalkotással kapcsolatos előírásai két nagy csoportba bontható: formai és tartalmi követelmények. A Jszt. és a Jat. által megfogalmazott követelményeket az önkormányzati rendelet felépítése mentén szemléltetjük.

2. Gyakran előforduló jogalkotási hibák – formai elvárások

2.1. Rendelet hiánya

Számtalan esetben fordul elő, hogy a hivatalos jogszabálytárban (www.njt.hu) nem találjuk a keresett a rendeletet. Ezt az esetet szemlélteti a következő táblázat, ahol a közösségi együttélési szabályai, illetve helyi népszavazásról szóló rendeletek meglétét vizsgáltuk:

	Közösségi együttélési szabályok	Helyi népszavazás
Budapest Fővárosi Kgy.	-	-
I. kerület	-	-
II. kerület	✓	-
III. kerület	-	-
IV. kerület	✓	-
V. kerület	✓	✓
VI. kerület	✓	-
VII. kerület	✓	-
VIII. kerület	-	-
IX. kerület	✓	-
X. kerület	✓	✓
XI. kerület	✓	✓
XII. kerület	✓	-
XIII. kerület	✓	-
XIV. kerület	-	-
XV. kerület	✓	✓
XVI. kerület	✓	✓
XVII. kerület	-	✓
XVIII. kerület	✓	-
XIX. kerület	✓	✓
XX. kerület	✓	✓
XXI. kerület	✓	-
XXII. kerület	✓	✓
XXIII. kerület	✓	✓

Jól látható, hogy nem túl sok kerület jogszabályai között található meg együttesen a két vizsgált rendelet. Ahol a közösségi együttélési szabályairól, illetve a helyi népszavazás, illetve népi

kezdeményezéssel kapcsolatos rendelet is megtalálható, csupán 9 kerület: V. X. XI. XV. XVI. XIX. XX. XXII. XXIII.

2.2. A rendelet megjelölésére vonatkozó előírások

Az önkormányzati rendeletek megjelölésére az Jszt. mellékletének 2.3.4 pontját kell alkalmazni, amely a rendelet megalkotójának teljes megjelölését követően a következőképpen alakul:

.../... . (...) *önkormányzati rendelethez*

Íme néhány helytelen megjelölés:

„Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének 17/2015 (V.29.) önkormányzati rendelete

a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának

jogkövetkezményeiről”⁵⁶¹ – az év után hiányzik a pont, illetve nem jelöli meg a kerület számát

„Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 33/2014/(XI.20.) önkormányzati rendelete a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számáról”⁵⁶² – az év után hiányzik a pont

„FŐVÁROS XIX. KERÜLET KISPEST Önkormányzat Képviselő-testületének 17/2015 (V.29.) önkormányzati rendelete a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számáról”⁵⁶³ – az év után nincs pont, illetve felesleges a rendelet elejét nagybetűkkel kezdeni

2.3. Fejezetek jelölése

A Jszt. 40. § (2) bekezdése alapján, „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

A felsorolt rendeletek nem tették eleget ennek a követelménynek, vannak, amelyek egyáltalán nem jelölnek fejezeteket, és vannak, amelyek hibásan:

„Budapest Főváros VII. Kerület Erzsébetváros Önkormányzat Képviselő-testületének 2/2013. (I.25.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről”⁵⁶⁴ – egyáltalán nem jelöl fejezetet

„Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzata Képviselő-testületének 11/2015. (IV.28.) önkormányzati rendelete”⁵⁶⁵ a következő megjelölést alkalmazza:

„I. fejezet: Általános rendelkezések” Látható, hogy a „fejezet” kis betűvel szerepel, illetve a kettős pont is felesleges a fejezet és a cím között.

„Budapest Főváros XX. kerület Pesterzsébet Önkormányzat Képviselő-testületének 23/2015. (IX.21.) önkormányzati rendelete”⁵⁶⁶ sajátos megjelölést alkalmaz, hiszen a fejezeteken felül részekre is osztja a rendeletet, illetve a megjelölés sorrendje is sajátos (továbbá egy helyesírási hibát is láthatunk az „önkormányzat” kifejezésben): **„ELSŐ RÉSZ ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK I. Fejezet”**

2.4. A szakaszok és bekezdések jelölése

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

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

⁵⁶¹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg4ed3dr8eo5dt8ee7em2cj7bx4bx1bx0cc1by8bz7k>

⁵⁶² <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg3ed6dr7eo8dt9ee0em1cj0cd3bx4cf7bx0cb3k>

⁵⁶³ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg6ed5dr8eo3dt4ee7em2cj3bx2bx3ce8ca7cf0ce1m>

⁵⁶⁴ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg8ed9dr4eo1dt4ee1em0cj7by2bz1bx4bz3cd0ca1b>

⁵⁶⁵ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg2ed9dr2eo5dt2ee7em0cj9bx6cc1cb0cb1cb6bw7d>

⁵⁶⁶ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg3ed6dr3eo2dt5ee4em1cj6bx3by2ca7bz4ca1cb6p>

A vizsgált rendeletek tekintetében a szakaszok jelölése megfelelt JsZR. által támasztott követelménynek.

A JsZR. 44. § (4) bekezdése alapján „a bekezdéseket szakaszonként újakezdődően, egy-egy szakaszon belül pozitív egész számokból képzett, zárójelek közé foglalt arab számozással kell megvalósítani.” A JsZR. az 1. mellékletében konkretizálja továbbá, hogy zárójelek alatt gömb zárójelet ért.

Íme néhány példa a helytelen megvalósításra:

„Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 8/2017.(III.24.) önkormányzati rendelete”⁵⁶⁷ - kizárólag arab sorszámokat használ: „1.§ 1. 2.”

„Budapest Főváros VII. Kerület Erzsébetváros Önkormányzat Képviselő-testületének 2/2013. (I.25.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről”⁵⁶⁸ - a rendeleten belül eltérő jelöléssel is találkozhatunk: „1.§ (1) (2) 2.§ 1.”

Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzata Lépviseelő-testületének 14/2015. (IV. 17.) önkormányzati rendelete⁵⁶⁹ - itt csak fél zárójeles jelölést láthatunk „1.§ 1) 2)”

2.5. A pontok jelölése

A JsZR. 48. § (1) bekezdés értelmében „a pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „)” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetőek meg.” JsZR. 48. § (2) bekezdése szerint: Több mint tizenöt elemű felsorolást csak pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal lehet megjelölni. Továbbá megállapítható az is, hogy dupla betűket nem szabályos a felsorolásba beépíteni.

A JsZR. 37. § (1) bekezdés alapján „a Jogszabály tervezete jelöletlen szerkezeti egységet nem tartalmazhat.” Tilos tehát a francia bekezdések alkalmazása, illetve egyéb pont, kör, négyzet segítségével történő felsorolás. Ezek mind jelöletlen szerkezeti egységnek számítanak. Számos példát találhatunk a helytelen jelölésre a kerületi rendeletek között.

„Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzat Képviselő-testületének 17/1998. (VI.26.) önkormányzati rendelete”⁵⁷⁰ a betűk után pontot tesz, majd ezt követően alkalmazza a gömbzárójeles jelölést: 6.§ (1) a.) b.)

„Budapest XVI. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 15/2013. (III.8.) önkormányzati rendelete”⁵⁷¹ egy bekezdésen belül eltérően jelöli a pontokat: 2.§ (1) a. b. c) 3.§ (1) a. b. c. d. f)

Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzat Képviselő-testületének 14/2015. (III.26.) önkormányzati rendelete a közterületek rendjéről és használatáról⁵⁷² található a rendeletben egy igen hosszú betűs felsorolást, amely jóval meghaladja a jogszabályban jelzett határt, illetve egy szakaszon belül eltérő megjelölést alkalmaz: 5.§ (1) a-tól x- ig tartó felsorolás, 7.§ (2) a) b) majd a (3) a. b. megjelölést használ

„Budapest Főváros XX. kerület Pesterzsébet Önkormányzat Képviselő-testületének 23/2015. (IX.21.) önkormányzati rendeletének”⁵⁷³ - indoklásában pedig francia bekezdésekkel is találkozhatunk

2.6. A rendelet kihirdethetősége

⁵⁶⁷ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg9ed2dr7eo6dt7ee4em5cj2by3by0bw5ca2cf3bw6n>

⁵⁶⁸ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg8ed9dr4eo1dt4ee1em0cj7by2bz1bx4bz3cd0ca1b>

⁵⁶⁹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg0ed9dr6eo5dt8ee3em6cj3bx4bw1by6bx1bw2cf1j>

⁵⁷⁰ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg5ed8dr3eo6dt5ee4em3cj6bx7by6bz9cf2cf3cb4k>

⁵⁷¹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg1ed8dr5eo2dt7ee0em1cj2bx3ca8bx5bz4cf9bz0c>

⁵⁷² <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg8ed5dr8eo7dt6ee3em6cj1by6bx1bx0bw3bz4bz7g>

⁵⁷³ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg3ed6dr3eo2dt5ee4em1cj6bx3by2ca7bz4ca1cb6p>

A Jat. 2. § (3) bekezdése szerint „A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre”. Szoros összefüggést tapasztalhatunk a Jat. 7. §-ával, mely szerint „7. § (1) A jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját, amely a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet.

(2) Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatályba lépésének napja a kihirdetés napja is lehet, ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, mely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját”.

Példák:

„Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzat Képviselő-testületének 17/1998. (VI.26.) önkormányzati rendelete a helyi népszavazásról és a helyi népi kezdeményezésről”⁵⁷⁴ – ahol ugyan is a rendelet a kihirdetése napján lép hatályba, de nem határozták meg órában a hatálybalépés idejét: „E rendelet kihirdetése napján lép hatályba, ezzel egyidejűleg hatályát veszti Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzatának - a helyi népszavazásról és a helyi népi kezdeményezésről szóló - 1/1992. (I. 15.) ök. rendelete.” (Egyebekben tilos a rövidítés a rendelet megjelölését illetően.)

„Budapest XVI. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 15/2013. (III.8.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről”⁵⁷⁵ - szintén egybeesik a kihirdetés és hatálybalépés ideje, viszont itt sem jelölik meg órában a hatálybalépés napját: „**24. Záró rendelkezések 13. §** (1) Ez a rendelet 2013. március 8. napján lép hatályba.”

2.7. Melléletek jelölése

A Jszt. 1. mellékletének 18.1. pontja szerint: a melléklet száma arab számmal, majd a „melléklet” szó és a rendelet pontos száma, végül a rendelet megalkotójának rövid megjelölése vagy „önkormányzati rendeltet” kifejezés.

Hibás jelölés: 1. számú melléklet⁵⁷⁶

3. Gyakran előforduló jogalkotási hibák – tartalmi elvárások

3.1. Megfelelő jogszabályi hivatkozás

Elengedhetetlen, hogy a rendeletek megalkotása során a jogalkotó említést tegyen a felhatalmazást adó jogszabályról. A vizsgált rendeletek között egy esetben történt csak helytelen hivatkozás, ahol a jogalkotó a hatályon kívül helyezett helyi önkormányzatokról szóló törvényre hivatkozik a 2011. évi CLXXXIX. törvény helyett. „Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzat Képviselő-testületének 17/1998. (VI.26.) önkormányzati rendelete a helyi népszavazásról és a helyi népi kezdeményezésről:

Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzat Képviselő-testülete a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. 50. § -ában kapott felhatalmazás alapján a helyi népszavazásról és a helyi népi kezdeményezésről az alábbi rendeletet alkotja.”⁵⁷⁷

Ugyanezen rendeletben még a 1997-es választási eljárásról szóló törvényre is hivatkozik a 2013. évi XXXVI. törvény helyett. „**5. §** (1) A kampányra a választási eljárásról szóló 1997. évi C tv.-ben (a továbbiakban: Vt.) foglaltakat kell értelemszerűen alkalmazni.”

⁵⁷⁴ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg5ed8dr3eo6dt5ee4em3cj6bx7by6bz9cf2cf3cb4k>

⁵⁷⁵ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg1ed8dr5eo2dt7ee0em1cj2bx3ca8bx5bz4cf9bz0c>

⁵⁷⁶ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg8ed5dr8eo7dt6ee3em6cj1by6bx1bx0bw3bz4bz7g>

⁵⁷⁷ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg5ed8dr3eo6dt5ee4em3cj6bx7by6bz9cf2cf3cb4k>

3.2. Felkészülési idő

A vizsgált rendeletek témáját tekintve kifejezetten a lakossághoz szólnak, így indokolatlan egy- két napot hagyni a kihirdetés és hatálybaléptetés között, hiszen nem várhatjuk el, hogy a helyi közösség alig 24 óra leforgása alatt megismerje, értelmezze rendelet tartalmát. Több esetben is találkoztam az említett problémával:

„Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 30/2013. (X. 17.) önkormányzati rendelete”⁵⁷⁸

„Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 33/2014/(XI.20.) önkormányzati rendelete a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számáról”⁵⁷⁹

„Budapest Főváros XI. Kerület Újbuda Önkormányzata Képviselő-testülete 2/2015. (I. 28.) önkormányzati rendelete a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számának meghatározásáról”⁵⁸⁰

„Budapest XVI. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 17/2016. (IX.19.) önkormányzati rendelete a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számáról”⁵⁸¹

„Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzata Képviselő-testületének 14/2015. (IV. 17.) önkormányzati rendelete a helyi népszavazás feltételeiről és eljárási rendjéről”⁵⁸²

3.3. Felesleges/ betarthatatlan/ ellenőrizhetetlen szabályok

E kritérium megvalósulását néhány példával szemléltetném:

„Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzata Képviselő-testületének 11/2015. (IV.28.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről”⁵⁸³

21. § (1) Az a kereskedő, aki a vendéglátó üzletben 22 óra után nyitott nyílászárók mellett úgy szolgáltat gépi vagy élő zenét, hogy azzal zavarja a környezetben élők éjszakai nyugalma, megsérti a közösségi együttélés alapvető szabályait és természetes személy esetén kettőszázezer, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetében kettőmillió forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.” –nyitott nyílászáró kikötése felesleges, hiszen akkor zárt nyílászáróval bírság nélkül végezheti ezt a tevékenységet, illetve jogi személy alig ha tud élő, vagy gépi zenét szolgáltatni.

„Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 2/2016. (I.19.) önkormányzati rendelete”⁵⁸⁴

26. § (1)A közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást valósít meg az a természetes személy, aki *e)* nem fogságban élő galambot, kóbor állatot közterületen vagy közterületet szennyező módon etet.” –Akkor a fogságban lévő állatot, házi állatot lehet szennyező módon etetni?

„Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzat Képviselő-testületének 41/2015. (XI.30.) önkormányzati rendelete”⁵⁸⁵

⁵⁷⁸ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg2ed7dr2eo3dt6ee1em2cj7ce0ca1ce8bz1h>

⁵⁷⁹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg3ed6dr7eo8dt9ee0em1cj0cd3bx4cf7bx0cb3k>

⁵⁸⁰ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg6ed9dr2eo3dt2ee1em8cj5bx4bx7ce6cc3bx6bx7o>

⁵⁸¹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg7ed6dr3eo8dt3ee4em9cj8bx9cf0bx9bw2cc1cb8d>

⁵⁸² <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg0ed9dr6eo5dt8ee3em6cj3bx4bw1by6bx1bw2cf1j>

⁵⁸³ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg2ed9dr2eo5dt2ee7em0cj9bx6cc1cb0cb1cb6bw7d>

⁵⁸⁴ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg8ed3dr6eo1dt8ee9em6cj7bx2ca9bz4bw7cf8bx5o>

8.§ (2) Aki „Rákospalota”, „Pestújhely” „Újpalota” nevet, valamint ezek ragozott formáját szervezete elnevezéséhez, tevékenysége gyakorlásához, vagy működése folytatásához engedély nélkül használja, a közösségi együttélés alapvető szabályait megsérti és kettőszázezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.” - felesleges a ragozott alak kikötése, hiszen a szótó nem változik, ezáltal a jelentés sem

„Budapest XVI. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 15/2013. (III.8.) önkormányzati rendelete⁵⁸⁶

A játszóterek, a sportterületek és a kutyafuttatók használati rendjével összefüggésben, aki:

a.a körülkerített és zárható kapuval ellátott játszóterekre és sportterületekre nyári időszak idején reggel 8 és este 21 óra között, téli időszak idején reggel 8 és este 18 óra közötti időn (továbbiakban: nyitvatartási idő) túl bemegy, és az ott lévő játszótéri berendezéseket használja, (...) százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.” – Jelen esetben és a általánosságban a jogalkotásban „és- vagy” használata igen nagy szerepet képvisel. Fent látott mondatrész értelmezése: Nem sújtható bírsággal, ha bemegy a zárt játszótér területére, kizárólag akkor, ha bemegy ÉS az ottlévő berendezést használja.

4. Nemzeti jogszabálytár hivatalos oldalával kapcsolatos problémák:

Lehetséges, hogy az esetek többségében a nemzeti jogszabálytár felülete okozza a rendelet feltöltése során a személtett hibákat, de kétségtelen, hogy olykor előfordul a jogalkotói negligencia megnyilvánulása is. A példákban láthatunk elcsúszott fejezetet, szakaszt, bekezdést, pontot is.

(1) E rendelet hatálya kiterjed
Önkormányzata (továbbiakban: Önl
valamelyikét követi el.

(2) A 6. alcím hatálya nem terjed:
a) a nemzetgazdasági szemj
b) a vallási tevékenység vég
c) a gyülekezési jogrc
d) eltérő rendelkezés.

Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg4ed3dr8eo5dt8ee7em2cj7bx4bx1bx0cc1by8bz7k>

(1) Ez a rendelet a kihirdetését követő napon lép hatályba.

(2)

Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg6ed9dr2eo3dt2ee1em8cj5bx4bx7ce6cc3bx6bx7o> 2.§

(1)(2)

⁵⁸⁵ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg9ed8dr3eo0dt9ee0em7cj4bx7bz2ca1cc2ce1ca6h>

⁵⁸⁶ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg1ed8dr5eo2dt7ee0em1cj2bx3ca8bx5bz4cf9bz0c>

A KÖZÖSSÉGI EGYÜTTÉLÉS ALAPVETŐ SZABÁLYAI

IV. Fejezet

Pesterzsébet nevének és jelképeinek használata

5. §

Forrás:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg3ed6dr3eo2dt5ee4em1cj6bx3by2ca7bz4ca1cb6p>

5. Összefoglalás

A fejezet alapján látható, hogy a jogalkotási hibák repertoárja igen széleskörű. Egy-egy jogszabályi követelményhez számtalan jogalkotói hibát lehet társítani, s emellett a rendeletek hiánya sem elhanyagolandó momentum, hiszen, a fent szemléltetett táblázat kiválóan tükrözi a hiányosságokat.