

**KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15. „A jó kormányzást
megalapozó közszolgálat-fejlesztés”**



**Dr. Kiss László
professor emeritus
Pécs 2018**

**ÖNKORMÁNYZATI JOGALKOTÁS,
SZABÁLYOZÁS ÉS DEREGULÁCIÓ
(Empirikus kutatások eredményeinek
felhasználásával)**

TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ.....	5
I. AZ ÖNKORMÁNYZATI JOGALKOTÁS JOGI HÁTTERE (AZ ALAPTÖRVÉNY ÉS A KÖZPONTI JOGSZABÁLYOK TARTALOMELEMZÉSE, ELVÁRÁSOK ÉS KÖVETELMÉNYEK)	7
1. Magyarország Alaptörvénye	7
2. A 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról	9
3. A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény.....	11
4. Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV.29.) MvM rendelet	12
5. A Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történt és közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 32/2010. (XII.31.) KIM rendelet.....	12
6. A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet	12
7. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény	14
8. Az önkormányzati rendeletalkotás központi jogi hátterének vizsgálatából levonható következtetések	16
II. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDELETALKOTÁSRA FELHATALMAZÓ KÖZPONTI JOGSZABÁLYI RENDELKEZÉSEK TARTALOMELEMZÉSE. SZÜKSÉGESSÉGÜKET, INDOKOLTSÁGUKAT ÉRINTŐ JAVASLATOK	19
1. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését jelölik meg felhatalmazó rendelkezésként	21
2. Az Ötv. 16. § (1) bekezdését jelölik meg felhatalmazó rendelkezésként	21
3. Az Ötv. 1. § (6) bekezdés c) pontját jelölik meg felhatalmazó rendelkezésként	22
4. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdését jelölik meg felhatalmazó forrásként	23
5. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését jelölik meg felhatalmazó rendelkezésként	23
6. A Mötv (2011. évi CLXXXIX. törvény) 42. § (1) bekezdését jelölik meg felhatalmazó rendelkezésként.....	24
7. A felhatalmazó rendelkezés nem szól kifejezetten a helyi önkormányzati rendeletről, csupán a szabályozási tárgy jellegéből, tartalmából lehet következtetni arra, hogy rendeletet kell alkotni	25
8. A helyi önkormányzati rendelet sem helyi feladatkört, sem helyi jogalkotási hatáskört, sem pedig helyi önkormányzati rendeletalkotásra felhatalmazó (törvényi) rendelkezést nem jelöl meg	28
9. Pontatlan a felhatalmazó rendelkezés.....	29
10. Nem a megjelölt felhatalmazó rendelkezés képezi a megalkotott helyi önkormányzati rendelet alapját	30
11. Már hatályon kívüli a meghivatkozott felhatalmazó rendelkezés	31
12. Nem törvény, hanem kormányrendelet hatalmazza fel a helyi önkormányzatot rendeletalkotásra	33

13. Nem törvény, hanem miniszteri rendelet „hatalmazza” fel a helyi önkormányzatot rendeletalkotásra	35
14. Önkormányzati rendelet „hatalmaz fel” önkormányzati rendeletalkotásra	36
15. Értelmező rendelkezés eredményeként lehet megjelölni a helyi jogalkotót (Itt: az önkormányzatot, mint a közút kezelőjét)	37
III. AZ ÖNKORMÁNYZATI JOGALKOTÁS SÚLYPONTJAI, A SZABÁLYOZÁS TÁRGYAI, S A BELŐLÜK LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK.....	38
1. Általános tapasztalatok	38
2. A helyi önkormányzati jogalkotás mai irányai, tárgykörei. Erősségek, gyengeségek. „A jó gyakorlatok” kiszűrése	41
2.1. Az önkormányzati rendeletalkotás nagyobb tárgykörei. A helyi jogalkotás irányából levonható következtetések	41
2.1.1. Helyi ünnepek. A szervezettel és működéssel kapcsolatos ügyek. Helyi népszavazás. Választások.....	43
2.1.2. Önkormányzati kitüntetések, elismerések, címek, díjak	46
2.1.3. Településfejlesztéssel, településrendezéssel kapcsolatos ügyek.....	48
2.1.4. Szociális támogatások és ellátások, sajátos célú támogatások. Ösztöndíjak ...	50
2.1.5. Közterülethasználat. Parkolás rendje	55
2.1.6. Környezetvédelem, növénytelepítések.....	59
2.1.7. Lakásügyek, bérleti díjak.....	64
2.1.8. Költségvetés, helyi pénzügyek, Önkormányzati vagyonkezelés	65
2.1.9. Helyi adók, hozzájárulások, díjak	68
2.1.10. Vállalkozások, gazdaságélénkítés, közbeszerzés	70
2.1.11. Helyi építési ügyek	71
2.1.12. Helyi közutak, közlekedés, forgalmi rend	74
2.1.13. Helyi közszolgáltatások.....	76
2.1.14. Egészségügy, védőoltások.....	78
2.1.15. Temetők rendje, temetkezések szabályai.....	80
2.1.16. Kereskedelem.....	81
2.1.17. Köznevelés, közművelődés, kulturális ügyek.....	82
2.1.18. Üdülőhelyek, pihenőhelyek, strandok, uszoda használat, sport.....	85
2.1.19. Helyi rendészeti ügyek	87
2.1.20. Állattartás	89
2.1.21. Adatkezelés. Önkormányzati hatósági ügyek.....	91
2.1.22. Egyéb	92
2.2. Néhány következtetés	92
IV. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELET-ALKOTÁS ELJÁRÁSI RENDJE	94

1. Az önkormányzati rendeletalkotás kezdeményezése	95
2. A tervezet előkészítése	96
3. Az önkormányzati rendelet-tervezet elkészítése	99
4. A rendelet-tervezet szövegezése, megszerkesztése.....	100
5. A rendelet-tervezet véleményezése	102
6. Az önkormányzati rendelet-tervezetének képviselő-testület előterjesztése	106
7. A rendelet-tervezet testület előtti megtárgyalása és elfogadása.....	109
8. Az önkormányzati rendelet kihirdetése és közzététele	111
9. Az önkormányzati rendeletek hatályosulásának vizsgálata	112
1. Melléklet – 5. melléklet Makó Város Önkormányzat Képviselő-testületének 13/2015. (V.28.) önkormányzati rendelethez	114
2. Melléklet – Előzetes hatásvizsgálati lap önkormányzati rendelethez.....	116
3. Melléklet – Előzetes hatásvizsgálat Az önkormányzati tulajdonú lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletéről szóló/2013. (.....) önkormányzati rendelethez.....	117
4. Melléklet – (Dabas) Hatásvizsgálati lap.....	118
5. Melléklet – (Dabas) Tájékoztató az előzetes hatásvizsgálat eredményéről	119
6. Melléklet – Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 36/2011. (IX. 23.) önkormányzati rendelete a helyi rendeletek előkészítésében való társadalmi részvételről	120
V. A dereguláció lehetőségei, De lege ferenda.....	121
1. A mai helyzetről a tények tükrében	121
1.1. Szükségtelen helyi önkormányzati rendeletek	121
1.2. Idejétmúlt („elfelejtett”) önkormányzati rendeletek.....	122
1.3. A központi jogszabályokba telepített (megszűnt) hatáskörökön alapuló helyi önkormányzati rendeletek	123
1.4. Próbálkozások.....	124
1.4.1. A szabályozott tárgy „elhalása” (okafogyottság).....	125
1.4.2. Egyes önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát elrendelő helyi önkormányzati rendeletek.....	125
1.4.3. Helyi önkormányzati rendeletek átfogó felülvizsgálatát elrendelő helyi rendeletek.....	128
2. Merre tovább?.....	128
FELHASZNÁLT IRODALOM	135
FÜGGELÉK.....	136

ELŐSZÓ

A kutatásnak ez a része kifejezetten a helyi önkormányzati jogalkotás jellemzőinek a bemutatására irányul: szándéka szerint a gyakorlatból indul ki, s javaslataival, következtetéseivel oda is kíván visszatérni. Mintegy 50.000 helyi rendeletet vizsgál, melyek kiválasztásában több szempont játszik meghatározó szerepet. Ilyenek pl. a kiválasztott önkormányzatok lélekszáma, a település fekvése, a megyei kormányhivatalok helyi jogalkotás minőségéről alkotott véleménye (az ún. „jó gyakorlatok” kiemelése), az alapvető jogok biztosának állásfoglalásai a helyi jogalkotás minőségéről.

Az imént említett 50.000 rendeletből került kiválasztásra 400 olyan helyi jogszabály, amelyeknek már a tárgyválasztása sem mondható szokványosnak. A vizsgálat kiterjedt az adott rendelet alapjául szolgáló felhatalmazó rendelkezések értékelésére, a szabályozott tárgykörhöz hasonló helyi önkormányzati rendeletek megjelölésére, az adott tárgykör „előéletének” bemutatására (pl. alkottak-e hasonló tárgyban 1945 előtt szabályrendeleteket, illetőleg a tanácsrendszerben tanácsrendeleteket). Utal a feldolgozás a kiválasztott tárgykör nyugat-európai szabályozottságra, illetve kitér arra is, érinti-e az önkormányzati rendeletet alkotmánybírói határozat.

Mindezeket a hatályos jogi szabályozás tükrében vizsgálja a zárótanulmány. Elemzésre kerül így az Alaptörvény, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény, az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV.29.) MvM rendelet, a jogszabály szerkesztéséről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.

Ez a jogszabályi háttér szolgáltatja azokat a követelményeket, elvárásokat, amelyeknek ez idő szerint meg kell felelnie a helyi jognak. Módot teremt tehát arra, hogy a jogalkotói szándék összevetésre kerüljön a gyakorlattal, hogy megjelölhetőek legyenek a pozitív és a negatív tendenciák. Az alapvető cél az, hogy a „jó gyakorlat”-ok felszínre kerüljenek, de az is, hogy a helyi jogalkotás gyenge oldalai, problémái is ismertté válhassanak.

A kiválasztott „alapanyagokból” egyértelműnek tűnik az, hogy a „felhatalmazások” több alcsoportba lesznek majd rendezhetőek.

(Ezek a rendeletek „kifestendőek” utalva arra, hogy melyik irány nem követhető, azaz nem „jó gyakorlat”, és mely megoldás támogatható.)

A gyűjtött alapanyag lehetővé teszi a helyi jogszabályalkotás súlypontjainak a megjelölését.

22 nagyobb fejezet rajzolódik ki, amelyek mindegyike további elemzésekre, összehasonlításokra ad lehetőséget. Valójában ez a (III.) fejezet a feldolgozás „törzse”, amely azokat a helyi társadalmi viszonyokat elemzi és értékeli, amelyek a helyi jogszabályalkotás tárgyaivá váltak. „Jó gyakorlat”-ot reprezentálnak-e ezek a tárgykörök vagy sem, erről mond indokolt véleményt a feldolgozásnak ez a része.

Az alapbázis következtetni enged a helyi jogalkotási eljárás erősségeire és gyengeségeire is. Erre tekintettel áttekintjük a helyi jogalkotási mechanizmus minden elemét, ötlettől a megalkotott rendelet hatályosulásáig, végrehajtásáig. A munkának ez a része több melléklet beépítésére is alkalmat teremt. Így pl. közzéteszünk előzetes szükségességi

(hatásvizsgálati) kérdőívet, de az egész helyi jogalkotási eljárásról szóló önálló helyi rendeletet is. Hasonlóképpen „jó gyakorlat” gyanánt mellékletként közöljük majd a helyi rendeletalkotásba bekapcsolódó társadalmi közreműködés rendjéről szóló (hatályos) önkormányzati rendeleteket is. Ugyancsak kigyűjtjük az utólagos hatásvizsgálati szempontokat is.

A gyűjtött alapanyag közvetlen segítséget jelent az önkormányzati rendeletek deregulációjához is, amelyről az V. fejezet szól. Itt is csoportokba rendezhetők az alábbi helyi rendeletek:

- 1) Szükségtelenül megalkotott önkormányzati rendeletek
- 2) Hatáskörátrendezés következtében szükségtelenné vált önkormányzati rendeletek
- 3) „Időre” alkotható önkormányzati rendeletek
- 4) Egyes korábbi rendeletek hatályon kívül helyezéséről rendelkező helyi önkormányzati rendeletek
- 5) Átfogó felülvizsgálatot elrendelő helyi önkormányzati rendeletek.

Hangsúlyozzuk: a kutatásnak az általunk felvállalt szelete kifejezetten gyakorlatias jellegű, alkalmazott (nem alap-) kutatásnak mondható. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy az összes megyei kormányhivatal anyagokat, dokumentumokat küldött, továbbá, hogy a TÖOSZ segítségével kérdőíves felmérésre is sor került. Ezúton köszönjük meg mindazok segítségét, akik munkánkat támogatták.

I. AZ ÖNKORMÁNYZATI JOGALKOTÁS JOGI HÁTTERE (AZ ALAPTÖRVÉNY ÉS A KÖZPONTI JOGSZABÁLYOK TARTALOMELEMZÉSE, ELVÁRÁSOK ÉS KÖVETELMÉNYEK)

1. Magyarország Alaptörvénye

1) *Magyarország Alaptörvénye* az ún. „zárt” jogforrási rendszerről ad szabályozást, amely azt jelenti, hogy az Alaptörvényben felsorolt jogforrásokon kívül (azokon túl) más jogforrások nincsenek. Egyértelműen erről szól a T) cikk (1) bekezdése, amely szerint „általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg”.

Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésében írt „általánosan kötelező magatartási szabály” csak jogszabályban (az Alaptörvényben tételesen felsorolt jogszabályokban) kerülhet rögzítésre. Gyakorlatilag ezt erősíti meg az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése is, amelynek értelmében „Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.”

A jogforrási hierarchiára a T) cikk (3) bekezdése egyetlen, lakonikus rövidségű mondatban utal, nevezetesen azzal, hogy rögzíti: „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” Valójában persze ez elegendő is, hiszen az Alaptörvény a megfelelő helyen valamennyi jogforrást (jogszabályt) pontosan elhelyezi a jogforrási rendszerben.

Az Alaptörvény 32. cikke közelebbi rendelkezéseket tartalmaz a helyi rendeletalkotásról. Mindenekelőtt megállapítja: „(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között a) rendeletet alkot ... (2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.” Egyértelműen kifejezésre juttatja azt is, hogy „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes”. [32. cikk (3) bekezdés]

Az imént idézett rendelkezésekhez néhány rövid megjegyzés fűzhető:

a) Az Alaptörvény 31. cikke tágabban határozza meg az önkormányzatok feladatkörét annál, mint amit a 32. cikk (1) bekezdésében olvashatunk. A 31. cikkben ugyanis [szemben a 32. cikk (1) bekezdésében írtakkal] nem csupán a „helyi közügyek intézése” jelenik meg, hanem emellett még a „helyi közhatalom gyakorlása” is. Kérdés lehet ezek után, vajon ez utóbbi [„a helyi közhatalom gyakorlása”] is tárgya lehet-e az önkormányzati jogalkotásnak. Álláspontunk szerint igen, azaz semmiképpen nem lehet arra az álláspontra helyezkedni, hogy a szabályozási tárgykört a 32. cikk (1) bekezdése *expressis verbis* leszűkítette a helyi közügyek intézésére. A „helyi közügyek intézése” óhatatlanul együtt jár a „helyi közhatalom gyakorlásával”, e két teendő tehát szorosan összekapcsolódik egymással.

b) Az Alaptörvény 32. cikkének (2) bekezdése szerint az önkormányzat mind eredeti, mind pedig származékos jogalkotói hatalommal rendelkezik. Az „*eredeti*” kifejezés arra utal, hogy van szabályozási lehetősége az önkormányzatnak ott is, ahol számára ebben a törvény helyet hagyott („törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezése”); a „*származékos*” jogalkotási kompetenciája pedig abból fakad, hogy arra törvényben kapott felhatalmazás nyit számára módot („...törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot”). Természetesen csak törvény adhat „utasítást” (ilyen formában megjelenő felhatalmazást) az önkormányzat számára, annak azonban

semminemű akadály nincs, hogy más (alacsonyabb szintű) jogforrás is ajánlja adott tárgykörben a helyi önkormányzatnak a rendeletalkotást.

2) Az európai alkotmányoktól eltérő módon a *magyar* Alaptörvény még fontos eljárási szabályokat is rögzít, hiszen a 32. cikk (4) és (5) bekezdése pontosan leírja a helyi rendeletek törvényességi felülvizsgálati rendjét, illetőleg a helyi jogalkotás elmaradása pótlásának a módját is.¹

A magyar Alaptörvény az önkormányzati rendszer alapvető működési rendjének szabályozására kiemelt figyelmet szentel.² Ehhez hasonló részletességgel talán csak az osztrák Alkotmány II. Fejezete foglalkozik az „Önkormányzó egységek”-kel, ezen belül azonban az önkormányzati rendeletalkotást leszűkíti az ún. „rendészeti szabályrendeletekre”.

Az önkormányzatokra vonatkozó szófukar szabályozása ellenére érdekes megoldással találkozhatunk az *észti* Alkotmányban. Észtországban is van (Alkotmányban szabályozott) helyi rendeletalkotási joga az önkormányzatoknak: „A helyi közügyek intézése és szabályozása a helyi önkormányzat feladata, amely független, és a törvénnyel összhangban működik”. [157.cikk. (1) bekezdés]. Az e feletti felügyelet joga azonban – egyedülálló módon – itt az ún. „jogi kancellárt” illeti meg: „A jogi kancellár hivatali munkája szempontjából független tisztviselő, aki az Alkotmány és az állami törvényhozó és végrehajtó hatalom által hozott törvények és rendeletek közötti összeférhetőséget felügyeli.” [139. cikk. (1) bekezdése]. Tovább pontosítja és részletezi a jogi kancellár jogkörét az Alkotmány 142. cikk (1) bekezdése, amely szerint: „Amennyiben a jogi kancellár az állami törvényhozó vagy végrehajtó hatalom, vagy a helyi önkormányzat által hozott valamely rendeletet Alkotmánnyal vagy egy törvénnyel ellentétesnek talál, javaslatot tesz az adott rendeletet kibocsátó testületnek a rendelet Alkotmánnyal vagy törvénnyel való összhangba hozására.” Ugyanezen cikk (2) bekezdése további fontos rendelkezést tartalmaz: „Amennyiben a rendelet összhangba hozatala húsz napon belül elmaradt, a jogi kancellár a nemzeti Bírósághoz fordul a megsemmisítés érdekében”. A 143. cikk a jogi kancellár ombudsmani hatáskörhöz hasonlítható jogosítványáról rendelkezik: „A jogi kancellár éves jelentést tesz a Parlamentnek és az állami törvényhozó vagy végrehajtó hatalom és a helyi önkormányzat által hozott rendeleteknek az Alkotmánnyal és a törvényekkel való összeegyeztethetőségéről.”

A *francia* Alkotmány is tartalmaz néhány számunkra is szokatlan megoldást a XII. címben („A területi közösségek”).³

Alkotmányokban nem megszokott módon a *lengyel* Alkotmány külön fejezetet szentel „A jogforrások”-nak. Ebben találhatjuk meg a helyi jogszabályokra” vonatkozó legalapvetőbb szabályokat is. [87. cikk (2) bekezdés; 169. cikk (1) bekezdés]

A *portugál* Alkotmány ugyancsak említést tesz a helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogáról. A 241. cikk („szabályozó hatáskör”) ekképpen szól erről: „A helyi önkormányzat saját szabályozó hatáskörrel rendelkezik, az Alkotmányban, a törvényben és a felügyeleti joggal

¹ Az elmaradt helyi jogalkotás pótlásának hasonló módját már a törvényhatóságokról szóló 1886: XXI. törvény cikk 12. §-a intézményesítette.

² Élesen szembeállíthatók ezzel azok az európai országok, amelyek Alkotmányai egyáltalán nem is szólnak az önkormányzatokról.

³ „Területi közösség” körébe sorolja a községeket, a megyéket, a régiókat, a sajátos jogállású területeket, valamint az Alkotmány 74. cikk által szabályozott tengerentúli területeket.

rendelkező, magasabb szintű önkormányzatok rendelkezéseiben meghatározott keretei között”.

A szlovák Alkotmány a mi Alaptörvényünkhöz hasonló módon viszonylag bő szabályozást ad a helyi önkormányzatokról. Az ide tartozó rendelkezések az alkotmány Negyedik fejezetében található meg tételesen. [68. cikk; 71. cikk (2) bekezdés]

Nem lóg ki a hagyományos „közép-európai” sorból a szlovén Alkotmány sem, amelynek 140. cikke igencsak ismerős tartalmat szabályoz: „(1) A község hatáskörébe azok a helyi ügyek tartoznak, melyeket a község önállóan rendezhet, és amelyek csak a község lakosaira vonatkoznak.”

2. A 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

Ha a helyi jogszabályalkotás (központi) jogi környezetét vizsgáljuk, úgy az Alaptörvényt követően rögtön a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat) rendelkezéseit kell alaposabban szemügyre vennünk.

A „jogalkotás alapvető követelményei”-ről szóló fejezetben több olyan rendelkezést is találhatunk, amelyek zsinórmértékül szolgálhatnak az önkormányzati rendeletek tartalmával kapcsolatban. Valójában egy igencsak evidenciának tűnő elvárás megfogalmazásával indul az ún. „követelmények” sora: „2. § (1) A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie”. A jogállamiság (ezen belül a jogbiztonság) szempontjait van hivatva szolgálni a (2) bekezdésben rögzített szabály: „Jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.” Megjegyzendő, hogy a citált törvényi rendelkezések „kötelezettségekről”, s nem pedig „jogokról” szólnak, ennek ellenére nyilvánvaló, hogy ebbe az esetkörbe sorolható az is, ha a jogalkotó már korábban megadott jogot vesz el vagy korlátoz. Ebből egyenesen következik ugyanakkor az is, hogy a jogalkotó mindenféle korlátozástól mentesen adhat bárkinek (többlet) jogot – utólag.

Fontos szabályt tartalmaz a törvény 2. §. (3) bekezdése is: „A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.”⁴

A központi és a helyi jogszabályokra nézve egységes követelményt állít fel a Jat. 2. § (4) bekezdése: „A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály a) megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, b) illeszkedjen a jogrendszer egységébe, c) megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és d) megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.”

Minthogy a jelen kutatás egyik „lába” a központi jogszabályok felhatalmazása nyomán kiadott helyi önkormányzati rendeletek vizsgálata lesz, ezért itt idézzük a felhatalmazásokkal szemben támasztott követelményeket is: „A jogszabályalkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. Ha miniszteri rendelet esetében a felhatalmazásban adott jogalkotási jogosultság nem önálló, a felhatalmazásban az egyeztetési jog jogosultját is meg kell jelölni. Miniszteri rendelet kiadására adott

⁴ Ez az ún. „kellő idő” biztosításának az alkotmányos követelménye, amely nyilvánvalóan nemcsak az országos (központi) jogszabályokkal szembeni elvárásként fogalmazódik meg, de követelmény az a helyi jogalkotóval szemben is.

felhatalmazásban a felhatalmazás jogosultját feladatkör szerint kell megjelölni.” [Jat. 5. § (1) bekezdés] A Jat. 5. § (2) bekezdése ugyancsak figyelemreméltó rendelkezést rögzít.

Egy (akár országos, akár helyi) jogszabály „minősége” attól függ, mennyire felel meg a szabályozandó társadalmi viszonyoknak, mennyire sikerült ezutóbbiak lényeges elemeit megragadnia és effektív szabályozásának a tárgyává tennie. Erre tekintettel van kiemelkedő jelentősége az ún. „előzetes hatásvizsgálat”-oknak, amelyek leglényegesebb rendelkezéseit a Jat. 5. pontja állapítja meg. Minthogy ezeknek az előírásoknak meghatározó szerepük van az alkalmazandó (egyáltalán alkalmazható) önkormányzati rendeletek „életszerűsége” tekintetében, ezért már itt elkerülhetetlen a törvényi rendelkezések pontos citálása. „17. § (1) A jogszabály előkészítője a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit.

Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell...”

A hivatkozott törvényi rendelkezés egyértelművé és nyilvánvalóvá teszi, hogy a jogszabály előkészítője nem „felmérheti”, hanem „felméri” a szabályozás várható következményeit. Mindez azt jelenti, hogy a jogszabályok előkészítése során mindig kötelező elvégezni az előzetes hatásvizsgálatot. Azaz törvényi parancsot jelent a kijelentő mód, s nem pedig valamiféle lehetőséget.

Szorosan kapcsolódik mindehhez az indokolási kötelezettség (Jat. 6. §) kötelező előírása, amely – már most előre bocsáthatjuk – mindmáig nem vált a jogalkotási gyakorlat részévé. Itt is nyomatékosan alá kell húznunk azt, hogy a jogszabály előkészítője köteles a jogszabályhoz indoklást csatolni („csatol”) azaz annak összeállítása vagy mellőzése szempontjából semmiféle mérlegelési joggal nem rendelkezik.

E rigorózus, eltérést nem engedő szabály előírása mind az előzetes hatásvizsgálat, mind pedig az indokolási kötelezettség tekintetében közös töről fakad: arról nevezetesen, hogy „jogszabály”-ról lévén szó, az állampolgárokra is kiterjedő hatályú (ezért kihirdetendő, publikálandó) jogi normáknak emelt követelményeknek kell megfelelniük.

„A jogszabálytervezetek véleményezése” (Jat.7. §) kapcsán meglehetősen szófukar a törvényalkotó, amit annál is inkább megtehet, mivel „kiutal” a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvényben írtakra. [2010. évi CXXXI törvény 19. § (1) bek.]

Nemcsak az előzetes hatásvizsgálathoz, de az utólagos hatásvizsgálathoz is komoly érdek fűződik, hiszen ezutóbbi eredményeként kaphatunk képet arról, hogy ténylegesen hatályosak-e (alkalmazottak-e) a megalkotott önkormányzati rendeletek. Itt tehát – szinkronban a Jat. 21. § (1) bekezdésében írtakkal – az történik, hogy a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat „összevetjük” a tényleges hatásokkal. Ez a konkrét feladat a Jat. 21. § (2) bekezdése szerint a jegyző penzumaként jelentkezik. E feladatának a jegyző a helyi rendeletek „tartalmi felülvizsgálatával” (Jat. 10. §) tesz eleget. [Lásd még Jat. 22. § (1) bek.]

A Jat. egyértelműen szabályozza a jogszabályok (köztük az önkormányzati rendeletek) jelölésének a módját is. Minthogy e téren a megyei törvényességi ellenőrzések, törvényességi felülvizsgálatok vissza-visszatérően „hibákat” jeleztek, talán nem felesleges itt sem a pontos törvényi szabályozás citálása.

„27. § (2) Törvény kivételével a jogszabály megjelölése annak kihirdetése során magában foglalja a jogszabály megalkotójának megjelölését, a sorszámát, a kihirdetésének napját, a jogszabály elnevezését és címét.”

Újszerű – az informatikai fejlődésnek köszönhető – rendelkezést tartalmaz a 29. § (2) bekezdése: „A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletként felelős miniszter gondoskodik az önkormányzati rendeleteknek az erre a célra fenntartott honlapon történő közzétételéről.”

3. A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény

E törvény kibocsátására – a törvény preambulumban írtak szerint – azért került sor, hogy a társadalom legszélesebb rétegei bekapcsolódhassanak a jogszabályok előkészítésébe, elősegítve ezzel a közjó érdekében a jogi szabályozás sokoldalú megalapozását, a jogszabályok minőségének és végrehajthatóságának a javítását.

A törvény hatálya az 1. § (1) bekezdésének értelmében a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek természetes személyek, valamint nem állami és nem önkormányzati szervek, szervezetek által történő véleményezésére terjed ki. Mindebből egyértelműen következik, hogy a törvény rendelkezései nem vonatkoznak a helyi önkormányzati rendeletek tervezetei előkészítésének eljárására. Ugyanakkor ez nem jelenti és nem is jelentheti azt, hogy a törvény egyes rendelkezései által előírt formák és módszerek mutatis mutandis sem lehetnének figyelembe vehetők a helyi normaalkotás területén. Egészen bizonyos, hogy haszonnal jár például a következő rendelkezések helyi jogalkotás területére történő megfelelő adaptálása:

„a) A véleményezési folyamatban a véleményeknek – különös tekintettel a hátrányos helyzetű, társadalmi–gazdasági szempontból marginalizált csoportok véleményére – a lehető legszélesebb köre jelenjen meg. [2. § (1) bekezdés]

b) biztosítandó a jogszabályok előkészítése során az egyeztetések átláthatósága, minél teljesebb körű nyilvánossága. [2. § (2) bekezdés]

c) Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a helyi jogszabály tervezetét sem, ha annak sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik. [5. § (5) bekezdés].

e) A honlapon megadott elektronikus levélcímen keresztül bárki véleményt nyilváníthat a társadalmi egyeztetésre bocsátás céljából közzétett tervezetről, koncepcióról. A vélemények beérkezéséről visszaigazolást kell küldeni [9. § (1) bekezdés].

f) A névtelenül beérkezett véleményeket azok figyelembevétele nélkül törölni kell. [2. § (1) bekezdés]

g) A tervezetet úgy kell közzétenni, hogy a tervezet céljához és hatálybalépéséhez igazodóan megfelelő idő álljon rendelkezésre a tervezet érdemi megítéléséhez és a vélemények kifejtéséhez, továbbá a jogszabály előkészítőjének arra, hogy a beérkezett véleményeket, javaslatokat érdemben mérlegelhesse.” [10. § (1) bekezdés]

4. Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV.29.) MvM rendelet

E rendelet hatálya sem terjed ki kifejezetten a helyi önkormányzatok rendeleteire, ennek ellenére itt is számos olyan rendelkezés található, amelyeknek a helyi jogalkotás területén való alkalmazása kifejezetten haszonnal járhat. A „hatásvizsgálat” definíciójából egyébként mindez egyenesen következik is: A „hatásvizsgálat olyan információgyűjtő – elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése, mely magába foglalja a szabályozás várható következményeinek a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredményeknek a megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzését.” [2. § (1) bekezdés 2. pont].

Az *előzetes hatásvizsgálat* során különösen az alábbiak feltérképezésére kerülhet sor:

- a) A szabályozás pozitív és negatív hatásainak a feltárása; [3. § (b) pont]
- b) A számszerűsíthető előnyök és hátrányok számszerűsítése; [3. § (c) pont]
- c) Több döntéses variáns esetében valamennyi változat tekintetében a várható előnyök és hátrányok felmérése. [3. § (f) pont]
- d) A szabályozás előkészítője értékelheti a szabályozás elmaradásának várható következményeit, a szabályozás elmaradása esetén jelentkező költségvetési hatásokat; [4. § (3) bekezdés].

Az *utólagos hatásvizsgálatokról* rendelkező normákban – szemben az előzetes hatásvizsgálatokról szólóktól – nem találhatók olyan elemek, amelyek némi korrekcióval a helyi önkormányzati rendeletalkotás területén is alkalmazhatók, figyelembe vehetők lennének.

5. A Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történt és közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 32/2010. (XII.31.) KIM rendelet

E rendelet is – jóllehet a címében nem ígéri – fontos rendelkezéseket fogalmaz meg a helyi önkormányzati rendeletalkotással összefüggésben is. A miniszteri rendelet a 2. pontjában („A megalkotott jogszabály megjelölése a jogszabály kihirdetése során”) a törvényességi felügyelet folyamán alapul veendő elemeket határoz meg az önkormányzati rendelet megjelölésével összefüggésben. [9. § (2) bekezdés]

Ide tartozik a 10. §-ban foglalt rendelkezés is, de a 11. § (1) bekezdés g) pontja ugyancsak a törvényességi felülvizsgálat során érvényre juttatandó követelményt fogalmaz meg.

6. A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet

1) E miniszteri rendelet a Jat. 62. §-ában foglalt felhatalmazás nyomán került kibocsátásra, s címéhez hűen valóban mindazokat az elvárásokat és követelményeket magában foglalja, amelyek teljesítése a jogállami jogalkotás szempontjából nélkülözhetetlenek. Ennek bizonyítására elegendő talán az, ha a miniszteri rendelet fontosabb – *tárgyunkat közvetlenül érintő* – fejezet címeit felidézzük:

I. Fejezet

A jogszabály tervezetének a megszővegezésére vonatkozó általános követelmények

II. Fejezet
A jogszabály tervezetének a címe
III. Fejezet
Hivatkozások a jogszabályban
IV. Fejezet
A jogszabály szerkezeti egységei
⋮
VI. Fejezet
A jogszabály normatív tartalommal nem rendelkező logikai egységei
VII. Fejezet
A jogszabály általános rendelkezései
VIII. Fejezet
A jogszabály részletes rendelkezései
IX. Fejezet
A jogszabály felhatalmazó rendelkezései
X. Fejezet
A jogszabály hatályba léptető rendelkezései
⋮
XII. Fejezet
A jogszabály átmeneti rendelkezései
⋮
XIV. Fejezet
A jogszabály módosító rendelkezései
XV. Fejezet
A jogszabály hatályon kívül helyezõ rendelkezései
XVI. Fejezet
Rendelkezés a hatályba nem lépésrõl
XVII. Fejezet
A hatályon kívül helyezõ jogszabály.

A fentiekben citált címek tartalma beszámítási pontja, viszonyítási alapja a megyei kormányhivatalok helyi önkormányzati rendeletalkotás felett gyakorolható törvényességi felülvizsgálati eljárásának. Éppen ezért akár azt is megtehettük volna, hogy – mintegy tükörként – gyakorlatilag a teljes jogszabályszöveget is beidézzük, hiszen annak minden sora, valamennyi rendelkezése közvetlenül alapul szolgálhat a felülvizsgálati munkának. Ehelyett most mégis megelégszünk azzal, hogy aláhúzzuk: a miniszteri rendelet valamennyi, az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdésben felsorolt jogszabály megalkotásához támpontokat nyújt, s ezek sorában expressis verbis megnevezésre került az önkormányzati rendelet is.⁵ Az általunk követett módszer ugyanakkor alkalmat teremt arra, hogy magunk is elemezhessük a megyei kormányhivatalok törvényességi felülvizsgálati munkáját, annak mélységét és alaposságát.⁶

⁵ Csak emlékeztetőül: „Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet...”

⁶ Erre jó alapot teremt az a körülmény, hogy valamennyi kormányhivataltól bekértük a kutatás során a helyi önkormányzati rendeletalkotó tevékenységet elemző, minõsítõ összefoglalókat, elemzéseiket.

2/ A citált miniszteri rendelet néhány helyen expressis verbis is megemlíti a helyi önkormányzati rendeleteket. Úgy ítéljük meg, hogy ezek itteni kiemelése sem lesz haszontalan.

Az első szó szerinti említés a „7. A merev hivatkozás” című részben található. [21. §. (5) bekezdés].

A helyi önkormányzati rendelet sorban következő közvetlen felemlítését a 22. § (2) bekezdés h) pontjában találhatjuk.

Bár a következő citátumban nem történik említés az önkormányzati rendeletre, mégis idézzük a rendelkezést, tekintettel arra, hogy annak igencsak van aktualitása a helyi jogszabályalkotás területén is. Előre kell azonban bocsátanunk, hogy itt egy kicsit előre szaladunk időben. A miniszteri rendelet 22. pontjáról van nevezetesen szó, amely a preambulumból szól:

„51. § (1) Preambulum

- a) az Alaptörvény módosításának tervezetében, és
- b) a társadalmi, politikai szempontból újszerű, jelentős törvény tervezetében alkalmazható.”

Az idézetből egyértelműen kitűnik tehát, hogy a preambulumból hol vehető igénybe: nyilvánvalóan csak az a) és a b) pontban megjelölt esetekben.

Mindebből pedig következik az is, hogy az önkormányzati rendeletek esetében a jogalkotó nem kívánta intézményesíteni a preambulumokat. Ezt pedig annál is inkább kiemelendőnek tartjuk, mivel számos esetben találunk preambulumokat a hatályos önkormányzati rendeletekben.⁷

Szó szerint esik szó viszont újra az önkormányzati rendeletről a miniszteri rendelet 52. § (4) bekezdésében.

Hasonlóképpen nevesíti az önkormányzati rendeletet az 53. §. (2) bekezdése is: „Eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett helyi önkormányzati rendelet esetében az önkormányzati rendelet jogalkotói hatáskörét megállapító rendelkezésként az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését kell megjelölni”. Szorosan összefügg ezzel tartalmilag az 54. §. (1) bekezdése annak ellenére, hogy abban sem kerül nevesített formában elő a helyi önkormányzati rendelet: „A nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják.”

Fontos, és „közvetlenül figyelembeveendő” rendelkezést tartalmaz az 55. §. (5) bekezdése is: „Önkormányzati rendelet bevezető részének a megszövegezésekor az önkormányzat feladatköreként az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés megfelelő pontját, a helyi önkormányzatokról szóló törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését kell feltüntetni”.

7. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

Magától értetődik, hogy a helyi önkormányzatokról szóló tv. (a továbbiakban: Möt.) gazdag tárháza az önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó előírásoknak. Ezek a rendelkezések részben hatáskört, részben eljárási szabályokat rögzítő normák, amelyek ugyanakkor

⁷ Úgy tűnik tehát, hogy ezeket nem szűrte ki maradéktalanul a törvényességi felülvizsgálat.

nincsenek külön fejezetbe foglalva. Erre egyébiránt amiatt sincs szükség, mivel ezeket az „összerendezett” előírásokat és szabályokat az ugyancsak helyi rendeleti formában megalkotandó Szervezeti és Működési Szabályzatok (a továbbiakban: SZMSZ) foglalják önálló rendszerbe, s az esetek nagy részében külön fejezetet is nyitnak a számukra.

A helyi önkormányzati rendeleteket elsőként a Mötv. 6. § c) pontja említi: „A helyi önkormányzat feladatai ellátása során:

∴

Egyes közszolgáltatások igénybevételét – törvény felhatalmazása alapján – rendeletében feltételekhez kötheti.”

A 8. §. (1) és (2) bekezdése ugyancsak a helyi rendeletalkotás előtt nyit utat: „(1) A helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek:

a) öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához;

b) betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.

(2) A helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja a (2) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.”

Helyi rendeletet alkot a képviselő-testület a feladat- és hatáskör vállalásáról is: A feladat- és hatáskör vállalásáról települési önkormányzat képviselő-testülete – a feladat- és hatáskör eredeti címzettjének előzetes egyetértése esetén rendeletben ... dönt a feladat- és hatáskörvállalás tervezett időpontját megelőzően legalább három hónappal korábban.” [12. §. (2) bekezdés]

A főváros és kerületei helyi rendeletalkotásának rendjét a Mötv. 25. §-a rögzíti: „E törvény, továbbá az adott önkormányzati feladat meghatározásáról szóló törvény határozza meg, hogy rendelkezései végrehajtására a fővárosi közgyűlés vagy a fővárosi kerületi képviselő-testület alkothat rendeletet”.

A helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról, juttatásukról, költségtérítéséről is önkormányzati rendelet kell alkotni a Mötv. 35. §. (1) bekezdése szerint: „A képviselő-testület az önkormányzati képviselőnek, a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának, a tanácsnoknak rendeletében meghatározott tiszteletdíjat, természetbeni juttatást állapíthat meg”.

Fontos és garanciális jelentőségű a törvénynek az a rendelkezése, amely rögzíti, hogy a helyi önkormányzati rendeletalkotás a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik: „42. § A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át:

1. a rendeletalkotás”.

Az önkormányzatok SZMSZ-ei az önkormányzatok 1990-ben történt megalakulása óta fontos szerepet játszanak az önkormányzatok szervezeti és működési rendjének szabályozásában, az alapvetően fontos, garanciális jelentőségű helyi szabályok rögzítésében. Valójában maguk is forrásaivá, kiindulópontjaivá váltak az önkormányzatok feladat- és hatáskör gyakorlása során követendő eljárásoknak és cselekvési formáknak. Ezt a kiemelkedő szerepüket erősíti meg a Mötv. 43. § (3) bekezdése, amelynek értelmében: „A képviselő-testület az alakuló vagy az azt követő ülésen e törvény szabályai szerint megalkotja vagy felülvizsgálja szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletét, a

polgármester előterjesztése alapján megválasztja a bizottság vagy bizottságok tagjait, az alpolgármestert, alpolgármestereket, dönt illetményükről, tiszteletdíjukról”.

Szerkezetileg idetartozik, ezért itt szólunk arról, hogy a törvényalkotó a Mötv. 53. § (1) bekezdésében a helyi SZMSZ-ek lényeges tartalmát is előírja.

A képviselő-testület működése körében is szán feladatot a törvényalkotó az önkormányzati rendeletnek, miután a zárt ülés tartásának lehetőségéről szólva a következőképpen rendelkezik: „... törvény vagy önkormányzati rendelet előírhatja, mely esetben kötelező az érintett meghívása”.

Alapvetően eljárási kérdéseket regulál a Mötv. 51. §-a, amelyek ugyanakkor fontos beszámítási pontjai is lehetnek a törvényességi felülvizsgálatnak.

Az Mötv. ugyanezen §-ának (5) bekezdése ismét egy szabályozási tárgyat jelöl meg: „Közterület elnevezésének rendjét a települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat rendeletben állapítja meg.”

Új, fontos, garanciális jelentőségű rendelkezése a Mötv.-nek a 68. § (4) bekezdésében rögzített szabálya, amely szerint: „A polgármester önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatárig dönt a forrásfelhasználásról, döntéséről tájékoztatja a képviselő-testületet.”

A Mötv. – szemben a korábbi szemérmes szabályozással – az önkormányzati rendeletek „törvényességi felügyeletét” intézményesítette a „törvényességi ellenőrzés” helyett. Ennek részletes szabályait a Mötv. 132. §-a állapítja meg.

Az Mötv. 136. §-a, 137. §-a, 138. §-a ugyancsak részletes eljárási rendet ír elő arra az esetre, ha a törvényességi felülvizsgálat során alkotmánybírói felülvizsgálat kezdeményezésére lenne szükség, vagy ha az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának bírósági felülvizsgálata tűnne indokoltnak. A helyi önkormányzati jogalkotás elmulasztása esetére hasonlóképpen részletes „pótlási rend” meghatározására kerül sor.

8. Az önkormányzati rendeletalkotás központi jogi háttérének vizsgálatából levonható következtetések

Mielőtt kutatómunkánk „empirikus mezejére” lépni, csokorba szedjük azokat a következtetéseinket, amelyekhez a fenti (központi) jogszabályok tartalmának elemzése révén juthatunk. Ez lesz tehát az a „tükör”, amely alkalmas lehet a jog (törvény) alkotó szándék ütköztetésére a gyakorlattal, a pozitív és negatív tendenciák konkrét megjelölésére. A törvényhozói „elvárások” fényében végezzük tehát a kutatómunkánkat, törekedve arra, hogy mind a „jó gyakorlatok”, mind pedig a helyi jogalkotó munka gyenge oldalai, problémái felszínre kerüljenek. Nézzük tehát, milyen következtetések levonására adnak lehetőséget a fentiekben (talán túlzottan is részletesen) bemutatott jogi alapok.

a) Mindenekelőtt határozottan leszögezhetjük, hogy a helyi önkormányzati jogalkotást érintő *magyar Alaptörvényben írt követelmények, szabályok jóval részletesebbek más európai államok Alkotmányainak szabályozásánál*. Az általunk meg sem hivatkozott államok alkotmányai sokszor gyakorlatilag egyetlen idetartozó értékelhető rendelkezést sem tartalmaznak. A citáltak is vegyes képet mutatnak: van ahol mindössze egy-egy rendelkezés szól a helyi jogalkotás lehetőségéről, másutt ennél bővebb szabályozást találhatunk. Ami tehát a terület alkotmányos szabályozását (szabályozottságát) illeti, nincs szégyenkezni valónk.

b) Az Alaptörvény változatlanul érintetlenül hagyta azt az évtizedek óta biztosított lehetőséget, hogy az önkormányzatok *mind a törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyokat, mind pedig a törvényi felhatalmazásokban megjelölt társadalmi viszonyokat* szabályozhassanak. Valójában ezeket a „helyi közügy” kategóriájában sűrítette össze, kiegészítve azzal, hogy szabályozási tárgykörükbe tartozik a „helyi közhatalom gyakorlása” is.

c) Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésének értelmében az *önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. Álláspontunk szerint ez a megfogalmazás így aggályosnak tűnik*, tekintettel arra, hogy önkormányzati ügyeket, feladatköröket csak törvény szabályozhat. Erre utal az Möt. több rendelkezése is, melyek közül különösen a következők idézhetők: „Törvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat”. [13. §. (2) bekezdés]. A megfogalmazásból nyilvánvaló, hogy helyi önkormányzati feladatot törvény (és csakis és egyedül törvény) állapíthat meg, s itt nem lehet operálni a „jogszabály” kategóriájával. Az önkormányzati feladatok meghatározásának törvényhez kötöttségére utal a Möt. 20. §. (1) bekezdése is, amely szerint „A községi önkormányzat köteles ellátni mindazokat a törvényben meghatározott feladatokat, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják.”

Ide kapcsolható az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése is, amely szerint: „a helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg.” A Möt. „A helyi önkormányzatok feladatfinanszírozási rendszere” címet viselő 117. §. (1) és (2) bekezdése ugyancsak a törvényt (a törvényi szintű jogforrást) köti össze a kötelező önkormányzati feladatok finanszírozásával. Hogyan is? „(1) A feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok

a) kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak – felhasználási kötöttséggel – a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosságszám alapján támogatást biztosít, ...”

Mindez összhangban van az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésében írtakkal is, amely szerint „...A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.” Mindez pedig egyenesen következik az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés b) pontjából is, nevezetesen: „(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

∴

l) törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.”

d) A helyi önkormányzati rendeletalkotásra való *felhatalmazás (feljogosítás) különböző formákban juthat el a helyi jogalkotókhoz*. Öltethet „utasítás” formát is, ilyenkor szigorúan érvényesülnie kell a Jat. 5. § (1) bekezdésben rögzített előírásnak, nevezetesen: „A jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.” Ilyenkor (az „utasítás” formát öltő felhatalmazás esetén) a felhatalmazás

jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.” [Jat. 5. § (4) bekezdés].

Ha azonban a felhatalmazást ennél megengedőbbben fogjuk fel, azt – egyfajta „feljogosítottságot” tulajdonítva neki – a helyi jogszabályalkotás előtt utat nyitó, utat engedő lehetőségként értelmezzük, akkor az iménti szigorú feltételek támasztásától eltekinthetünk. Ilyenkor egyfajta „figyelemfelhívást”, „ajánlást” láthatunk benne, amely pusztán csak felhívja a figyelmet a partikuláris jogszabályalkotás lehetőségeire. Ebben az esetkörben megengedhető az is, hogy a törvény mellett más jogszabályok is utalhassanak erre. Nyilvánvaló persze, hogy ilyenkor semmiféle helyi jogalkotásra való kötelezésről nem lehet szó.

II. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDELETALKOTÁSRA FELHATALMAZÓ KÖZPONTI JOGSZABÁLYI RENDELKEZÉSEK TARTALOMELEMZÉSE. SZÜKSÉGESSÉGÜKET, INDOKOLTSÁGUKAT ÉRINTŐ JAVASLATOK

1) Magától értetődik, hogy a kutatómunka számára a „kályhát”, a kiindulási pontot az I. Fejezetben bemutatott jogi (alkotmányi, alaptörvényi, törvényi, kormányrendeleti és szórványosan miniszteri rendeleti szintű) háttér képezi. Különösen igaz ez a megállapítás a mostani fejezet tartalmára gondolva, amely a központi és a helyi jogalkotás kapcsolatát van hivatva feltárni.

Melyek tehát azok a kapaszkodók, amelyek segítik a központi és a helyi jogalkotás közötti munkamegosztás rendező elveinek a feltárását, melyek a központi joganyagnak azok a „viszonyítási” pontjai, amelyekre tekintettel vizsgálatokat kell végeznünk? Röviden összefoglalva talán a következők:

a) Az *Alaptörvény* T) cikk (2) bekezdése, amely „jogszabálynak” tekinti az önkormányzati rendeletet.

Ebből az következik, hogy mindazokban az esetekben, amikor a törvény megnyitja az utat a jogalkotók számára a részletes szabályok megalkotására, ezalatt a helyi önkormányzat rendelete is értendő, feltéve, hogy azt a törvény a jogszabályok közül nem zárja ki.

b) Az *Alaptörvény* T) cikk (1) bekezdésében írt „általánosan kötelező magatartási szabály” csak jogszabályban (az *Alaptörvény*ben tételesen felsorolt jogszabályokban) kerülhet rögzítésre.

Ebből következően: ha valamely törvény általánosan kötelező magatartási szabály megállapítását, megalkotását kéri az önkormányzattól, úgy az utóbbi ennek csak helyi önkormányzati rendelettel tehet eleget. (Éspedig függetlenül attól, hogy a törvény utal-e *expressis verbis* önkormányzati rendeletalkotásra).

c) Az *Alaptörvény* 32. cikke több – rendkívül fontos és garanciális jelentőségű – rendelkezést tartalmaz a helyi rendeletalkotás számára. Mindenekelőtt megállapítja: „(1) a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között a) rendeletet alkot ... (2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.”

ca) A helyi önkormányzatot a helyi közügyek intézése körében „törvény keretei között” illeti meg a rendeletalkotás joga. Azaz: nem általában jogszabály, hanem csak és kizárólag törvény keretei között van helyi jogalkotási hatásköre. Tehát nem kormányrendelet és miniszteri rendelet adja a kereteit a helyi szabályozásnak, hanem egyedül és kizárólagosan törvény! Még konkrétabban: sem kormányrendelet, sem pedig miniszteri rendelet nem lehet helyi jogszabályalkotásra utasító (felhatalmazó) forrás. Világosan kifejezésre juttatja ezt az *Alaptörvény* 32. cikk (2) bekezdésének második tagmondata is, amely szerint: „..., illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.”

cb) „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyok rendezésére ... rendeletet alkot.”

Itt tehát nincs kifejezett felhatalmazás, csupán a feladatkör adott, amely viszont alapja lehet az ún. „eredeti jogon való” helyi szabályozásnak. Ezzel áll összhangban a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2000. (XII.14.) IRM rendelet 53. § (2) bekezdése, amely szerint: „Eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett helyi önkormányzati rendelet esetében az önkormányzati rendelet jogalkotói hatáskörét megállapítható rendelkezésként az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését kell megjelölni.”

Ez utóbbi citátumból két következmény folyik. „Az egyik: az eredeti jogalkotói jogkörben eljáró helyi önkormányzatnak mindig fel kell tüntetnie az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését”. A másik: az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése mindössze helyi önkormányzati rendeletalkotási „hatáskört megállapító rendelkezés”, nem pedig felhatalmazás. Az önkormányzati rendelet sem jelölheti azt meg „felhatalmazó” rendelkezésként.

d) A *jogalkotásról* szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban *Jat.*) 2. § (1) bekezdése rögzíti, hogy „a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie”.

Ebből egyenesen következik az (is), hogy a helyi jogalkotásra felhatalmazó központi jogszabálynak (itt: törvénynek) is egyértelműen és világosan lehetővé kell tennie a helyi jogalkotó számára a helyi szabályozás kötelezettségét vagy lehetőségét. Ezt azonban többféleképpen teheti: vagy egyértelműen megjelöli az önkormányzati rendeletet mint szabályozási formát; vagy nem szól *expressis verbis* a helyi rendelet alkotásának kötelezettségéről vagy lehetőségéről, csupán azt említi meg, hogy az adott tárgykörben a helyi képviselő-testület „dönt”; végül az adott feladatot vagy teendőt „formálja meg”, fogalmazza meg úgy, hogy arról egyedül és kizárólag csak önkormányzati rendelet lesz alkotható. Mindegyik „variáció” egy-egy felhatalmazási technikát képvisel, az utóbbiaknál azonban számít a helyi képviselő-testületek konstruktivitása is.

e) A *Jat.* 5. § (1) bekezdése rögzíti a felhatalmazásokkal szemben támasztott követelményeket: „A jogszabályalkotásra adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit ...” A pontos és egyértelmű felhatalmazás tehát fontos törvényi kívánalom.

f) A *Jat.* egyértelműen szabályozza a jogszabályok (köztük az önkormányzati rendeletek) jelölésének módját: „Törvény kivételével a jogszabály megjelölése annak kihirdetése során magában foglalja a jogszabály megalkotójának megjelölését, a sorszámát, a kihirdetésének napját, a jogszabály elnevezését és címét”. [27. § (2) bekezdése].

g) A Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történt és közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 32/2010. (XII.31.) KIM. rendelet (a továbbiakban: KIM rendelet). 9. § (2) bekezdése is egyértelműen és világosan ír az önkormányzati rendelet megjelölésének következményeiről.

Nyilvánvaló, hogy e kritériumoknak kell maradéktalanul megfelelniük a megalkotott és kihirdetett önkormányzati rendeleteknek is. Nézzük meg a következőkben, mit mutat a gyakorlat, mennyiben követik és teljesítik a központi jogszabályok (elvártan a törvény) és a felhatalmazott, vagy saját – eredeti hatáskörben – helyi önkormányzati rendeletet alkotó képviselő-testületek az ismertett, alapul veendő központi jogszabályokból imént „kiolvasztott” elvárásokat és követelményeket.

E felmérés során a teljes hatályos helyi önkormányzati rendelet anyagból „kiszűrtünk” mintegy 400 helyi rendeletet, s a szabályozási tárgyukhoz hasonló még további több mint 1000 önkormányzati rendeletet. A „válogatás” szempontjai között főképpen a következő kritériumok kaptak szerepet: a település nagysága, jellege (község, nagyközség, város, megyei jogú város); a település fekvése (pl. idegenforgalmi szempontból kiemelt település, üdülőközpont, stb.); komoly történelmi múlttal rendelkező és e nélküli települések; iparosított és kevésbé iparosított települések.

Már a kiválasztásnál fokozott gondot fordítottunk arra, hogy a „rendszerbe” kerülő helyi rendelet-tárgyak önmagukban is inspirálók legyenek, vagyis jelezzék a helyi önkormányzati rendeletalkotás sablonoktól, beidegződésektől elszakadt (elszakadó) új vagy újabb irányait.

A kiválasztott önkormányzati rendeleteket táblázatra vittük fel, amely a következő kritériumok alapulvételével „dolgozta fel” a kiszemelt helyi jogszabályokat: tárgy; a rendelet megjelölése; a felhatalmazó központi jogszabályi rendelkezés; a felhatalmazó központi jogszabályi rendelkezés minősítése; az önkormányzati rendelet tárgyának szabályozási gyakorisága; hasonló szabályozási tárgykörök; megjegyzés. (A „táblázatos” feldolgozást lásd a FÜGGELÉK-ben.)

2) Nézzük ezek után, mit mutat a gyakorlat!

„*Vetítési alap*” Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésének értelmében: „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyok rendezésére ... rendeletet alkot.” Ezt a feladatkört a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM. rendelet 53. § (2) bekezdésre már „jogalkotói hatáskörre” emeli fel: „Eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett helyi önkormányzati rendelet esetében az önkormányzati rendelet *jogalkotói hatáskörét megállapító rendelkezésként az Alaptörvény 32. § (2) bekezdését kell megjelölni*”. (Kiemelés tőlem).

Jogalkotói hatáskör megállapításáról van szó, s nem pedig „felhatalmazásról”! Ezzel szemben:

1. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését jelölik meg felhatalmazó rendelkezésként

(Nem támogatható megoldás)

Szentes Város Önkormányzata testületének 18/2011. (XII.23.) önkormányzati rendelete a HPV elleni védőoltás költségeinek átvállalásáról.

Vácrátót Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2007. (I.17.) önkormányzati rendelete az önkormányzati vagyontárgyak értékesítését és hasznosítását célzó eljárások helyi szabályairól.

2. Az Ötv. 16. § (1) bekezdését jelölik meg felhatalmazó rendelkezésként

(Nem támogatható megoldás)

Beremend Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 7/2010. (III.11.) önkormányzati rendelete a mikro-vállalkozások létrehozására és fejlesztésre nyújtandó támogatásról.

Békés Város Önkormányzata Képviselő-testületének 9/2009. (III. 2.) önkormányzati rendelete az általános iskolai és felsőoktatási hallgatók ösztöndíjáról.

Budakalász Város Önkormányzata Képviselő-testületének 35/2009. (X.28.) önkormányzati rendelete a pihenő célú bértelek hasznosításáról.

[Felhatalmazó jogszabálynak az Ötv. 16. §. (1) bekezdését jelöli meg, amely szerint: „A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.”]

Domaszék Község Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2007. (I.26.) önkormányzati rendelete az önkormányzati médiákban történt hirdetés díjáról.

[Felhatalmazó központi jogszabályi rendelkezésnek az Ötv. 16. §. (1) bekezdését jelöli meg]. Ugyanúgy, ahogy a következők is:

Encs Város Önkormányzata Képviselő-testületének 12/2006. (VI. 20.) önkormányzati rendelete a víziközművekre rácsatlakozás szabályairól.

Gyöngyös Város Önkormányzata Képviselő-testületének 30/2008. (X.25.) önkormányzati rendelete a „Lakásért – Életjáradék” Programról. (Hatályon kívül van: 2017. XII. 15-éig volt hatályos).

Hajdúszoboszló Város önkormányzata Képviselő-testületének 10/1992. (V.21.) önkormányzati rendelete a közművek önerős építésének önkormányzati támogatásáról.

Kemence Község Önkormányzata Képviselő-testületének 17/2004. (III.30.) önkormányzati rendelete az ifjúsági tábor rendjéről.

Körösújfalva Község Önkormányzata Képviselő-testületének 18/2008. (XII.18.) önkormányzati rendelete az árakról és a díjakról.

Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 32/2008. (XI.26.) önkormányzati rendelete a vállalkozásfejlesztési és befektetés ösztönzési programról.

Mohács Városi Önkormányzat Képviselő-testületének 31/2005. (XI.2.) önkormányzati rendelete a parlagfű és az ürömfű irtásáról.

Rákóczi falva Városi Önkormányzat Képviselő-testületének 12/2000. (VI.2.) önkormányzati rendelete az ünnepségek rendjéről.

Répcelak Városi Önkormányzat Képviselő-testületének 15/2016. (VIII.26.) önkormányzati rendelete a fiatal Házások Otthona működéséről.

Szentes Városi Önkormányzat Képviselő-testületének 14/1994. (VI.27.) önkormányzati rendelete az ivóvíz és csatornaszolgáltatás díjának megállapításáról.

3. Az Ötv. 1. § (6) bekezdés c) pontját jelölik meg felhatalmazó rendelkezésként

(Nem támogatható megoldás)

„A helyi önkormányzat a törvény keretei között c) Szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekeinek képviselése és védelme céljából területi, valamint országos érdekképviselői szervezetbe tömörülhet, feladat- és hatáskörében együttműködhet külföldi helyi önkormányzattal, beléphet nemzetközi önkormányzati szervezetekbe”.

Példák:

Encs Városi Önkormányzat Képviselő-testületének 5/1991. (III.25.) önkormányzati rendelete a nemzetközi kapcsolatok szabályozásáról.

Tata Város Önkormányzata Képviselő-testületének 11/1998. (VIII.28.) önkormányzati rendelete a testvérvárosi kapcsolat létesítéséről.

4. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdését jelölik meg felhatalmazó forrásként

(Nem támogatható megoldás)

„A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között: a) rendeletet alkot”)

Gomba Község Önkormányzat Képviselő-testületének 2/2015. (I.30.) önkormányzati rendelete a közszolgáltatások kizárólagos jogú biztosításáról.

Vác Város Önkormányzat Képviselő-testületének 26/2017. (IX.22.) önkormányzati rendelete területrész törzsvagyonból való kivezetéséről.

5. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését jelölik meg felhatalmazó rendelkezésként

(Nem támogatható megoldás)

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

Példák:

Almamellék Község Önkormányzat Képviselő-testületének 4/2015. (IV.10.) önkormányzati rendelete a Szervezeti és Működési Szabályzatról.

Alsómocsolád Község Önkormányzat Képviselő-testületének 12/2017. (VIII.21.) önkormányzati rendelete a népesség megtartó erő fokozása érdekében az önkormányzat által nyújtandó lakáscélú támogatásokról.

Baja Város Önkormányzat Képviselő-testületének 23/2017. (VI.1.) önkormányzati rendelete a közszolgálati Tisztviselők Napjának munkaszüneti nappá nyilvánításáról.

Berkesd Község Önkormányzat Képviselő-testületének 10/2016. (IV.27.) önkormányzati rendelete a közterületi térfigyelő rendszerről.

Berkesd Község Önkormányzat Képviselő-testületének 17/2016. (XI.19.) önkormányzati rendelete a civil szervezetek, alapítványok, egyházak pénzügyi támogatásáról.

Dabas Város Önkormányzat Képviselő-testületének 9/2015. (IV.10.) önkormányzati rendelete a gyermek és ifjúsági önkormányzat választásáról.

Decs Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének 19/2011. (VI.29.) önkormányzati rendelete a lakossággal való kapcsolattartás helyi formáiról és azok szabályairól.

Demecser Város Önkormányzat Képviselő-testületének 4/2016. (II.3.) önkormányzati rendelete az önkormányzati ingatlanok hasznosításának díjairól.

Eger Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének 9/2017. (II.31.) önkormányzati rendelete a házasságkötés előtt álló párok megajándékozásáról.

Göd Város Önkormányzat Képviselő-testületének 9/2017. (V.17.) önkormányzati rendelete a szociális alapon nyújtott munkavállalói lakásvásárlási támogatásról.

Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének 20/2017. (V.17.) önkormányzati rendelete a Nemzeti Ünnepek koszorúzási rendjéről.

Kazincbarcika Város Önkormányzat Képviselő-testületének 39/2017. (XI.28.) önkormányzati rendelete a játszóterek használatának szabályairól.

Márianosztra Község Önkormányzat Képviselő-testületének 7/2016. (V.3.) önkormányzati rendelete a lakáscélú támogatás odaítélésének feltételeiről.

Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének 8/2014. (IV.16.) önkormányzati rendelete az időskorúak köszöntéséről.

Nagyréde Község Önkormányzat Képviselő-testületének 8/2017. (III.7.) önkormányzati rendelete a község nevének felvételéről és használatáról.

Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének 33/2015. (XI.3.) önkormányzati rendelete a városfejlesztéshez és a városrehabilitációhoz kapcsolódó feladatok ellátásáról.

Siófok Város Önkormányzat Képviselő-testületének 53/2013. (XII.13.) önkormányzati rendelete a lakhatás önkormányzati támogatásáról.

Solymár Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 14/2015. (V.28.) önkormányzati rendelete a gyermekek napközbeni ellátásáról.

Zubony Község Önkormányzat Képviselő-testületének 8/2014. (VI.26.) önkormányzati rendelete a beépített és beépítetlen ingatlanok rendjéről.

6. A MötV (2011. évi CLXXXIX. törvény) 42. § (1) bekezdését jelölik meg felhatalmazó rendelkezésként

(Téves megjelölés)

Példák:

(„A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át 1. a rendeletalkotás”).

Szécsény Város Önkormányzat Képviselő-testületének 21/2015. (XII.16.) önkormányzati rendelete a nyilvános illemhely használati díjáról.

Csór Község Önkormányzat Képviselő-testületének 10/2015. (IV.30.) önkormányzati rendelete a „Rendezett falu – Takaros ház” elismerő cím alapításáról és adományozásáról.

Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 22/2017. (VI.14.) önkormányzati rendelete az Év Vállalkozása elismeréséről.

7. A felhatalmazó rendelkezés nem szól kifejezetten a helyi önkormányzati rendeletről, csupán a szabályozási tárgy jellegéből, tartalmából lehet következtetni arra, hogy rendeletet kell alkotni

(„Jó gyakorlatok”)

Ásotthalom Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2016. (I.16.) önkormányzati rendelete a nagycsaládosok ingyenes építési telekhez juttatásának feltételeiről.

[Felhatalmazó rendelkezésként a Mötv. (2011. évi CLXXXIX. törvény) 13. § (1) bekezdés 1. pontját jelöli meg.]

Biatorbágy Város Önkormányzata Képviselő-testületének 24/2016. (XII.2.) önkormányzati rendelete az Értéktár működéséről.

[„Felhatalmazó” rendelkezésként a magyar nemzeti értékekről és hungarikumokról szóló 2012. évi XXX törvény 3. §. (1) bekezdését hivatkozva meg: „a települési önkormányzat települési értéktárat hozhat létre”].

Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 5/2004. (II.20.) önkormányzati rendelete a közterületek felbontásáról és a közúton folyó munkákról.

[A felhatalmazó rendelkezés: A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 3. § (1) bekezdése.]

Gyula Város Önkormányzata Képviselő-testületének 57/2011. (XII.16.) önkormányzati rendelete a szálláshely szolgáltatók adminisztrációs kötelezettségéről.

[„Felhatalmazó” rendelkezésként a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 6. § c) pontját jelöli meg.]

Hajós Város Önkormányzata Képviselő-testületének 5/2015. (VI.12.) önkormányzati rendelete a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről.

[„Felhatalmazó” rendelkezésként a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 77. § (1) bekezdését jelöli meg.]

Harkány Város Önkormányzata Képviselő-testületének 16/2015. (V.14.) önkormányzati rendelete a közművelődési feladatokról.

[„Felhatalmazó” rendelkezésként jelöli meg a muzeális intézményekről a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1977. évi CXL. törvény 77. §-át.]

Hegyeshalom Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 13/2013. (X.15.) önkormányzati rendelete a nem magyar állampolgárok által fizetendő szolgáltatási díjakról.

[A felhatalmazó rendelkezés: A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 83. § (2) bekezdés c) pontja.]

Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 4/2017. (II.8.) önkormányzati rendelete a lakbérek megállapításáról.

[A felhatalmazó rendelkezés: „A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 138. § (1) bekezdés n) pontja.]

Kazincbarcika Város Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2016. (I.21.) önkormányzati rendelete a „Tiszta udvar, rendes ház ... év” elismerő cím alapításáról és adományozásáról.

[Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés i) pontját hivatkozva meg, amely szerint „a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között... i) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat”].

Mohács Város Önkormányzata Képviselő-testületének 37/1999. (XII.17.) önkormányzati rendelete az önkormányzati tulajdon víziközműből szolgáltatott ivóvízért fizetendő vízdíjról.

[Felhatalmazó rendelkezésként az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény 7. §-t jelöli meg.]

Orosháza Város Önkormányzata Képviselő-testületének 3/2015. (II.25.) önkormányzati rendelete a mezei őrszolgálatról.

[„Felhatalmazó” jogforrásként a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény 16. §. (1) bekezdését jelöli meg.]

Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 44/2014. (XII.1.) önkormányzati rendelete az átruházott hatáskörök gyakorlásáról.

[Felhatalmazó forrásként az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdését jelöli meg: „A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között: ... d) meghatározza szervezeti és működési rendjét”.]

Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 4/2007. (II.15.) önkormányzati rendelete a művészeti alkotások közterületi elhelyezéséről.

[„Felhatalmazó” forrásként a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 109. §-át jelöli meg.]

Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 2/2016. (II.2.) önkormányzati rendelete a füstköd-(szmog) riadó intézkedési tervről.

[„Felhatalmazó” jogszabályi rendelkezésként a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 48. § (4) bekezdés a) pontját hivatkozta meg: „A települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik: a) a füstködriadó terv”].

Putnok Város Önkormányzata Képviselő-testületének 22/2015. (XII.8.) önkormányzati rendelete a temetési helyek, illetve az újraváltás díjairól.

[Felhatalmazó rendelkezésként a temetőkről és a temetkezésekről szóló 1999. évi XLIII. törvény 40. § (2) bekezdésének a) pontját hivatkozta meg.]

Sárbogárd Város Önkormányzata Képviselő-testületének 25/2015. (X.21.) önkormányzati rendelete a menetrend szerinti helyi autóbusz-közlekedés díjáról.

[Felhatalmazó rendelkezés a Mötv. (2011. évi CLXXXIX. törvény) 13. § (1) bekezdés 18. pontja: „A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: ... 18. Helyi közösségi közlekedés biztosítása”.]

Seregélyes Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 12/2016. (XI.14.) önkormányzati rendelete a közterületek rendeltetéstől eltérő célú használatának szabályairól.

[A felhatalmazás szövege: „A közterületet rendeltetésének megfelelően bárki használhatja. A közterület rendeltetésére és használatára jogszabály további szabályokat állapíthat meg”. (Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 54. § (5) bekezdése)].

Sopron Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 11/2014. (VI.3.) önkormányzati rendelete az óvodába történő felvételtől, a kötelező felvételt biztosító óvodáról.

[A felhatalmazó rendelkezés: A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 83. § (2) bekezdésének b) pontja: „A fenntartó ... b) dönt az óvodába történő jelentkezés módjáról, az óvodai általános felvételi időpontról, az óvoda heti és éves nyitvatartási idejének meghatározásáról.”]

Verpelét Város Önkormányzata Képviselő-testületének 13/2013. (XII.17.) önkormányzati rendelete a Szociálpolitikai Kerekasztal létrehozásáról.

[A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 58/B § (2) bekezdését hivatkozta meg, amely szerint: „A 2000 fő feletti lakosság számú

települési önkormányzat vagy társulás, illetve a fővárosi önkormányzat jogszabályban meghatározottak szerint helyi Szociálpolitikai Kerekasztalt hoz létre.”]

Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 31/2014. (VI.30.) önkormányzati rendelete a vízfogyasztás rendjéről.

[Felhatalmazó rendelkezésként a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 17. § (8) bekezdését jelöli meg: „A polgármester (főpolgármester) a közműves vízellátással összefüggő államigazgatási feladat- és hatáskörében – a képviselő-testület által jóváhagyott tervnek megfelelően – elrendeli a vízfogyasztás korlátozását.”]

8. A helyi önkormányzati rendelet sem helyi feladatkört, sem helyi jogalkotási hatáskört, sem pedig helyi önkormányzati rendeletalkotásra felhatalmazó (törvényi) rendelkezést nem jelöl meg

(Nem támogatható megoldás)

„Vetítési alap”

[Alapul veendő törvényi rendelkezések: „Eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet esetében az önkormányzati rendelet jogalkotói hatáskörét megállapító rendelkezésként az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését kell megjelölni”. 53. § (2) bekezdés.]

[”A nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják”.]

Ezzel szemben semmilyen „forrást” sem jelölnek meg:

Bábolna Város Önkormányzata Képviselő-testületének 20/1995. (X.30.) önkormányzati rendelete az iskolai jubileumi díjakról.

Fegyvernek Város Önkormányzata Képviselő-testületének 4/2006. (II.1.) önkormányzati rendelete a közműfejlesztési célú lakossági pályázatokról.

Harkány Város Önkormányzata Képviselő-testületének 17/2015. (V.14.) önkormányzati rendelete a közterületek használatának rendjéről.

Kunszentmiklós Város Önkormányzata Képviselő-testületének 18/2013. (VII.10.) önkormányzati rendelete az iskolakezdési támogatásról és az idősek részére biztosított étkezési utalványról.

Mohács Város Önkormányzata Képviselő-testületének 16/1999. (IV.23.) önkormányzati rendelete az ebtartásról.

Parád Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2015. (II.17.) önkormányzati rendelete az önkormányzati vagyonnyilatkozatok nyilvántartásáról és ellenőrzéséről.

Törökszentmiklós Város Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2011. (II.8.) önkormányzati rendelete a támogatások nyilvánosságának biztosításáról.

Újudvar Község Önkormányzata Képviselő-testületének 8/1999. (IV.30.) önkormányzati rendelete az önkormányzat jelképeiről.

Záhony Város Önkormányzata Képviselő-testületének 28/2017. (XII.4.) önkormányzati rendelete az uszoda használatáért fizetendő díjakról és a nyitvatartási rendjéről.

9. Pontatlan a felhatalmazó rendelkezés

(Nem támogatható megoldás)

[Nem felel meg a Jat. 5. § (1) bekezdésében foglaltaknak: „A jogszabályban adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit ...”]

Példák:

Beremend Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testületének 12/2015. (IX.30.) önkormányzati rendelete a továbbtanuló fiataloknak adható támogatásokról.

[Felhatalmazó jogszabály megjelölése: „Mötv. (2011. évi CLXXXIX. törvény)”]

Berkesd Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 4/2016. (IV. 27.) önkormányzati rendelete a háztartási szennyvízzel kapcsolatos kötelező helyi közszolgáltatásról.

[Felhatalmazó központi jogszabályi rendelkezésként a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény teljes 44/C §-át jelöli meg, miközben annak csak a (2) bekezdésén alapul a helyi önkormányzati rendelet.]

Hajdúszoboszló Város Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2005. (I.20.) önkormányzati rendelete a településrendezési feladatok megvalósítását biztosító jogosítványokról.

(A felhatalmazó rendelkezés megfogalmazása: „Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényben kapott felhatalmazás...”)

Mohács Város Önkormányzata Képviselő-testületének 2/2017. (II.13.) önkormányzati rendelete a 2017. évi költségvetésről.

[A meghivatkozott felhatalmazó rendelkezés: „Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény”.]

Valkonya Község Önkormányzata Képviselő-testületének 3/2015. (III.28.) önkormányzati rendelete a községi rendtartásról.

[„Felhatalmazó” jogforrásként a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 46. § (1) bekezdés c) pontját jelöli meg: „A települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat is) a környezet védelme

érdekében ... c) a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz”.]

Visonta Község Önkormányzata Képviselő-testületének 8/1995. (VI.22.) önkormányzati rendelete a község tulajdonában lévő szolgálati lakások bérletéről.

[A meghivatkozott felhatalmazó rendelkezés a következő: „A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló, az 1993. évi CXIII. törvénnyel, az 1994. évi XVII. törvénnyel módosított, 1993. évi LXXVIII. törvényben kapott felhatalmazás alapján.”]

10. Nem a megjelölt felhatalmazó rendelkezés képezi a megalkotott helyi önkormányzati rendelet alapját

(Nem támogatható megoldás)

Példák:

Csemő Község Önkormányzata Képviselő-testületének 20/2014. (XII.13.) önkormányzati rendelete az önkormányzati újság hirdetési díjszabásáról.

[Mötv. (2011. évi CLXXXIX. törvény) 8. § (2) bekezdését hivatkozva meg: „A helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.”]

Isaszeg Város Önkormányzata Képviselő-testületének 6/2015. (II.19.) önkormányzati rendelete a Történelmi Emléknapról.

[Mötv. (2011. évi CLXXXIX. törvény 5. §-át hivatkozva meg: „A helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírói és bírósági védelemben részesül.”]

Isaszeg Város Önkormányzata Képviselő-testületének 31/2015. (IX.16.) önkormányzati rendelete az önkormányzati fenntartású óvodák és bölcsődék nyitva tartásának a rendjéről.

[A meghivatkozott „felhatalmazó” rendelkezés: „A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között ...i) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerések alapíthat.”].

Monor Város Önkormányzata Képviselő-testületének 2/1996. (I.1.) önkormányzati rendelete a Polgármesteri Hivatal ügyfélfogadásáról és munkarendjéről.

[Mötv. (2011. évi CLXXXIX. törvény) 67. §. d) pontja : „A jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására”.]

Pacsa Város Önkormányzata Képviselő-testületének 14/2016. (I.30.) önkormányzati rendelete a gépjárműadó-törvény hatály alá nem tartozó egyéb járműadóról.

[Felhatalmazó rendelkezésként a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 1/A § (1) bekezdését hivatkozta meg: „Az önkormányzat az adóval kapcsolatban rendeletet alkothat az adózás rendjéről szóló törvényben nem szabályozott eljárási kérdésekben.” Itt azonban nem „eljárási” kérdésről van szó, hanem arról, hogy a helyi önkormányzat gyakorlatilag felhatalmazás nélkül egy új helyi adót vezetett be.]

Tótkomlós Város Önkormányzata Képviselő-testületének 2014. (IV.15.) önkormányzati rendelete a szociális földprogramról.

[Felhatalmazó rendelkezésként a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 47. § (5) bekezdését hivatkozta meg, ilyen jogszabályi rendelkezés azonban (már) nincs a törvényben.]

11. Már hatályon kívüli a meghivatkozott felhatalmazó rendelkezés

(Ide tartoznak még a már hatályon kívüli Alkotmány különböző rendelkezéseire hivatkozó – fentebb már bemutatott – helyi rendeletek is!)

Példák:

Alcsútdoboz Község Önkormányzata Képviselő-testületének 16/2015. (IX.29.) önkormányzati rendelete a helyben biztosított közbeszerzési eljárások részletes szabályairól.

[Felhatalmazó rendelkezésként a közbeszerzésről szóló 2011. évi CVIII. törvény 182. §. (3) bekezdését jelöli meg: ez a rendelkezés azonban hatályon kívüli.]

Baja Város Önkormányzata Képviselő-testületének 35/1999. (IX.21.) önkormányzati rendelete a rendkívüli esőzés és vihar miatt magánszemélyek lakóingatlanában keletkezett károk enyhítéséről.

[Felhatalmazó rendelkezésként a lakáscélú támogatásokról szóló, többször módosított 106/1988. (XII.16.) Mt rendelet 10. §-át hivatkozta meg: ez a jogszabály azonban nem hatályos.]

Beremend Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 8/2013. (VII.24.) önkormányzati rendelete a települési környezetről, a helyi építészeti értékekről és a településképvédelméről.

[Felhatalmazó rendelkezésként megjelöli az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény 62. § (6) bekezdésének 1-2-3, 4. és 7. pontjait. A 62. § (6) bekezdésének azonban nincsenek (már) ilyen pontjai.]

Csoma Város Önkormányzata Képviselő-testületének 26/2004. (IV.26.) önkormányzati rendelete az önkormányzati adóhatóság hatáskörébe tartozó adók befizetésének módjáról.

[A megjelölt felhatalmazó rendelkezés: az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 38. § (3) bekezdése. Az idézett rendelkezés azonban hatályon kívüli.]

Diósd Község Önkormányzata Képviselő-testületének 31/2004. (XII.1.) önkormányzati rendelete a locsolási célú vízhasználatról, a locsolási kedvezmény

igénybevételének feltételeiről, valamint a csatornaszolgáltató üzemeltetéssel kapcsolatos feladatokról.

[Felhatalmazó forrásként a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 4. § (1) bekezdés c) pontját jelöli meg. Ez a „forrás” azonban hatályon kívüli.]

Encs Város Önkormányzata Képviselő-testületének 12/2005. (X.18.) önkormányzati rendelete a közigazgatási hatósági ügyek elektronikus ügyintézéséről.

[„Felhatalmazó” jogszabályként a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 28/B. § (2) bekezdés jelölte meg. Hatályon kívüli!]

Gyöngyös Város Önkormányzata Képviselő-testületének 43/2005. (X.24.) önkormányzati rendelete a hatósági eljárásban alkalmazandó egyes eljárási szabályokról.

[„Felhatalmazó” jogszabályi rendelkezésként a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályáról szóló 2004. évi CXL. törvény 28/B. § (2) bekezdésének 33. § (1) és (9) bekezdését jelöli meg. Hatályon kívüli már a törvény!]

Kázmárk Község Önkormányzata Képviselő-testületének 6/2013. (IX.27.) önkormányzati rendelete a kéményseprő-ipari szolgáltatásról.

[Felhatalmazó forrásként a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. törvény 13. § (1) bekezdés 2. pontját jelöli meg. A rendelkezés azonban ma már hatályon kívüli.]

Legyesbénye Község Önkormányzata Képviselő-testületének 4/2017. (VI.9.) önkormányzati rendelete a közkifolyók használatának rendjéről.

[Felhatalmazó rendelkezésnek a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 4. § (2) bekezdés a) pontját jelöli meg. Hatályon kívüli!]

Ludányhalászi Község Önkormányzata Képviselő-testületének 5/2006. (III.14.) önkormányzati rendelete a luxusadóról.

[Felhatalmazó rendelkezésnek a luxusadóról szóló 2005. évi CXXI. törvény 11. § (1) bekezdését jelölte meg: ez a törvény azonban már hatályon kívüli.]

Oroszlány Város Önkormányzata Képviselő-testületének 26/2008. (XI.13.) önkormányzati rendelete a „sajátos helyzet” megállapításának szabályairól az önkormányzat által fenntartott általános iskolai felvételi eljárásban.

[Felhatalmazó rendelkezésként a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 66. § (5) bekezdését jelöli meg. A rendelkezés már hatályon kívüli.]

Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 7/2000. (III.20.) önkormányzati rendelete az adatvédelemről és adatszolgáltatásról.

[„Felhatalmazó” jogszabályi rendelkezésként a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 2. § (4) bekezdését jelöli meg. Hatályon kívül!]

Rábapatoná Község Önkormányzata Képviselő-testületének 2/2004. (I.22.) önkormányzati rendelete a szomszédjogról.

[Felhatalmazó rendelkezésként a Ptk. 106. §-át és a Ptké. 21. §-át jelöli meg: mindkettő hatályon kívül!]

Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 12/2016. (V.31.) önkormányzati rendelete az önkormányzati adóügyek elektronikus úton történő intézésének eljárási szabályairól.

[Felhatalmazó rendelkezésként az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 175. §. (24) bekezdését jelölte meg. Az idézett rendelkezés hatályon kívüli.]

Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 9/2007. (IV.11.) önkormányzati rendelete az önkormányzati fenntartású általános iskolák felvételi, átvételi kötelezettségéről.

[Felhatalmazó forrásként a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 66. §. (2) bekezdését jelöli meg. A rendelkezés már hatályon kívüli.]

12. Nem törvény, hanem kormányrendelet hatalmazza fel a helyi önkormányzatot rendeletalkotásra

(Nem támogatható megoldás)

Ez a megoldás számos garanciális rendelkezésbe ütközik. Így pl. „... törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.” [Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés 2. tagmondata]: „(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között a) rendeletet alkot ...” [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése]; „A helyi önkormányzat részére kötelező feladat – és hatáskört törvény állapíthat meg. [Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdés.]

Példák:

Balatonboglár Város Önkormányzata Képviselő-testületének 11/2015. (V.11.) önkormányzati rendelete a parkolóhelyek telken kívüli kialakításáról.

[A rendelet a felhatalmazó jogforrást a következők szerint idézi: „Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997.(XII.20.) Kormányrendelet 42. § (10) és (11) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján.”]

Beremend Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testületének 12/2015. (IX.30.) önkormányzati rendelete a továbbtanuló fiataloknak adható támogatásokról.

[Felhatalmazó forrásként a felsőoktatásban résztvevő hallgatók juttatásáról és az általuk fizetendő egyes térítésekről szóló 51/2007. (III. 26.) Kormányrendelet 18. § (2) bekezdését hivatkozza meg.]

Csongrád Város Önkormányzata Képviselő-testületének 56/2016. (XII.23.) önkormányzati rendelete a zöldterületek és fás szárú növények védelmének helyi szabályairól.

[Hivatkozási alap: a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 48. § (1) és (2) bekezdése utal a kormányrendeleti szintű szabályozásra. Ennek a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII.30.) Kormányrendelet 8. § (4) bekezdése tesz eleget.

Encs Város Önkormányzata Képviselő-testületének 6/2010. (IV.20.) önkormányzati rendelete a játéktermek engedélyezéséről.

[„Felhatalmazó” forrásként az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalról szóló 273/2006. (XII.23.) Kormányrendelet 12. § (3) bekezdés a) pontját jelölte meg. Hatályon kívüli!]

Encs Város Önkormányzata Képviselő-testületének 20/2006. (XII.19.) önkormányzati rendelete a leltározás gyakoriságáról.

[„A felhatalmazó” jogszabály megjelölése: „249/2000. (XII.24.) Kormányrendelet 36. § (7) bekezdése. Ma már nem hatályos!]

Jászapáti Város Önkormányzata Képviselő-testületének 30/2011. (XI.25.) önkormányzati rendelete a játéktermek létesítésének és működésének feltételeiről.

[„A felhatalmazó” központi jogszabály megjelölése: „A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és egyes szervek kijelöléséről szóló 273/2010. (XII.9.) Kormányrendelet 43. § (1) bekezdés a) pontja.” Jelenleg már hatályon kívüli!]

Kalocsa Város Önkormányzata Képviselő-testületének 9/2017. (IV.28.) önkormányzati rendelete a településfejlesztési, településrendezési és településképpel kapcsolatos feladatokkal összefüggő pontszerzési egyeztetés szabályairól.

[A rendelet felhatalmazó rendelkezésként a 314/2012. (XI.18.) Kormányrendelet 29. §-át és 29/A §-át hivatkozta meg.]

Mohács Város Önkormányzata Képviselő-testületének 21/2001. (VI.25.) önkormányzati rendelete a gépjármű várakozó helyekről.

[Felhatalmazó jogforrás itt is az OTÉK [253/1997. (XII.20.) Kormányrendelet] 42. § (11) bekezdése, azaz kormányrendeleti szintű rendelkezés.]

Mohács Város Önkormányzata Képviselő-testületének 2/2017. (II.13.) önkormányzati rendelete a évi költségvetésről.

[A „felhatalmazó” jogszabályi rendelkezés megjelölése: „Figyelemmel a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény és az Áht. végrehajtására kiadott 368/2011. (XII.31.) Kormányrendeletben (ÁVr.) foglaltakra”.]

Orosháza Város Önkormányzata Képviselő-testületének 26/2011. (X.24.) önkormányzati rendelete az önkormányzati biztos kirendeléséről és működéséről.

[A felhatalmazást az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII.19.) Kormányrendelet 167. § (1) és (6) §-ai jelentik.]

Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 66/2002. XII.20.) önkormányzati rendelete a közműnyilvántartásról.

[A „felhatalmazó” jogszabályi rendelkezés megjelölése: „Az építésügy körébe tartozó tevékenységek ellátásához szükséges hatósági nyilvántartások létesítésének és működésének feltételeiről szóló 241/1997. (XII.19.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése és 5. § (5) bekezdése”. Ma már nem hatályos!]

Rácalmás Város Önkormányzata Képviselő-testületének 8/2015. (III.24.) önkormányzati rendelete az életmentő cím elismerés alapításáról és adományozásáról.

[A rendelet felhatalmazó központi jogszabályként a 243/2009. (X.29.) Kormányrendeletet jelöli meg.]

Sátoraljaújhely Város Önkormányzata Képviselő-testületének 20/2004. (VIII.3.) önkormányzati rendelete a vásár- és piactartás rendjéről.

[A „felhatalmazó” központi jogszabály megjelölése: „A vásárokról, a piacokról és a bevásárlóközpontokról szóló 55/2009. (VII. 3.) Kormányrendeletben foglaltakra figyelemmel...”.]

Székesfehérvár Megyei Jogú Város Közgyűlésének 17/2000. (IV.30.) önkormányzati rendelete az építési engedélyezési eljárás során szükséges parkolóhely biztosítási kötelezettség teljesítéséről.

[Felhatalmazó jogforrás itt is az OTÉK 42. § (11) bekezdése, azaz kormányrendeleti szintű rendelkezés.]

Zalalövő Város Önkormányzata Képviselő-testületének 7/2005. (III.31.) önkormányzati rendelete a tó és szabadidőközpont igénybevételeinek szabályairól.

[„A felhatalmazó” rendelkezés a következőket írja: „a 253/1997. (XII.20.) kormányrendelet az Országos Településrendezési és Építésügyi követelményekről. (OTÉK)”.]

13. Nem törvény, hanem miniszteri rendelet „hatalmazza” fel a helyi önkormányzatot rendeletalkotásra

(Nem támogatható megoldás)

Csorna Város Önkormányzata Képviselő-testületének 36/2004. (VI.25.) önkormányzati rendelete a helyi közutak kezelésének szakmai szabályairól.

[A felhatalmazó rendelkezés a helyi közutak kezelésének szakmai szabályairól szóló 5/2004. (I.28) GKM. rendelet bevezetésének B) pontja: „... A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, valamint a Kkt. alapján a települési önkormányzatok a tulajdonukban lévő helyi közutak, azok műtárgyai és tartozékai kezelésének további, részletes szabályait – a helyi viszonyokat figyelembe véve – önkormányzati

rendeletben állapíthatják meg. Az önkormányzati rendelet kötelezettséget állapíthat meg abban a körben is, ...”].

Gyöngyös Város Önkormányzata Képviselő-testületének 10/1996. (III.7.) önkormányzati rendelete a lakossági tüzelőolaj- felhasználás támogatásáról.

[A helyi rendelet fejléce a következő: „Az 1995. évi CXXI. törvény 5. számú mellékletének 16. pontjában foglalt felhatalmazás alapján a 4/1996. (II.16.) NM-PM-BM-IKM. együttes rendelet végrehajtására alkotja”.]

Miskolc Megyei Jogú város Önkormányzata Közgyűlésének 48/2013. (XII. 12.) önkormányzati rendelete az önkormányzati adóbevallások benyújtására vonatkozó adóeljárási szabályokról.

[A „felhatalmazó” forrás: „Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 175. § (24) bekezdésében és az önkormányzati adóhatóságok által rendszeresíthető bevallási, bejelentési nyomtatványok tartalmáról szóló 35/2008. (XII. 31.) PM rendelet 1. §-a: „... Az adóhatóság az adatbejelentési, bevallási nyomtatványokat kizárólag az önkormányzati adórendeletben szabályozott mentességi, kedvezményi rendelkezések végrehajtása, illetve a fizetendő adó megállapítása érdekében egészítheti ki.”]

Mórahalom Város Önkormányzata Képviselő-testületének 13/1999. (VII.1.) önkormányzati rendelete a közutak igazgatásáról.

[Felhatalmazó rendelkezésként idézi azt, hogy mit „szolgál” a rendelet: „A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény alapján, a közutak igazgatásáról szóló 19/1994. (V. 31.) KHVM számú rendelet helyi végrehajtását »szolgálja« a rendelet.”]

14. Önkormányzati rendelet „hatalmaz fel” önkormányzati rendeletalkotásra

(Nem zárható ki)

Két megjegyzés kívánkozik ide: a) Nem a szó szoros értelmében vett felhatalmazásról van itt szó; b) Kizárólag a helyi képviselő-testület által alkotott helyi önkormányzati rendelet lehet „alapja” más, ugyanennél az önkormányzatnál alkotott helyi rendeletnek. (Kuriózumként mutatjuk be!)

Példák:

Budakalász Város Önkormányzata Képviselő-testületének 21/2017. (IV.28.) önkormányzati rendelete a földrészletek hasznosításáról.

[A felhatalmazó rendelkezés megjelölése: „A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 11. § (6) bekezdése: „Törvényben, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében törvényben vagy a helyi önkormányzati rendeletében meghatározott értékhatár feletti nemzeti vagyont hasznosítani – ha törvény kivételt nem tesz – csak versenyeztetés útján, a ...”].

Hajdúszoboszló Város Önkormányzata Képviselő-testületének 13/2000. (IX.7.) önkormányzati rendelete a rendkívüli időjárás következtében a magánlakásokban keletkezett károk enyhítésére biztosított központi támogatás felhasználásáról.

[A felhatalmazó rendelkezés megjelölése: „A jelen rendelet, illetve a szociális önkormányzati rendelet alapján:” A „szociális rendelet” azonban pontosan idézendő lett volna!]

Keszthely Város Önkormányzata Képviselő-testületének 39/2013. (X.31.) önkormányzati rendelete az önkormányzati törzsvagyon átminősítéséről.

[A felhatalmazó rendelkezés megjelölése: „Keszthely Város Önkormányzata Képviselő-testületének 33/2013. (IX.27.) önkormányzati rendelete 5. §-a”].

15. Értelmező rendelkezés eredményeként lehet megjelölni a helyi jogalkotót (Itt: az önkormányzatot, mint a közút kezelőjét)

Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 46/2007. (X.25.) önkormányzati rendelete az üzemképtelen járművek közterületen való tárolásának szabályairól.

[Felhatalmazó rendelkezésként jelöli meg a közutakról szóló 1988. évi I. törvény 33. §(1) bekezdés c) pontját.]

* * *

Úgy tűnik, hogy sem a központi jogalkotó, sem pedig a helyi rendeletalkotó nem áll mindenkor a helyzet magaslatán. A viszonylag nagyszámú – helyi jogalkotásra felhatalmazó – kormányrendelet és miniszteri rendelet jelzi, hogy a „praktikum” sokszor beelőzi a törvényességi, sőt alkotmányossági elvárásokat és kritériumokat. A „hatáskör”, „feladatkör”, „felhatalmazás” értelmezése terén komoly káosz tapasztalható a gyakorlatban, aminek a megyei kormányhivatalok tudnának a leginkább a végére járni. A megyei kormányhivatalok feltehetően akkor járnának el helyesen, ha az e fejezetben leírtak alapul vételével kidolgoznának egy olyan *vizsgálati szempontsort*, amellyel teljes körűen felderíthetnék a helyi önkormányzati rendeletalkotás összes „hibaforrását”. Ez a vizsgálati szempontsor akár egy – jegyzőknek címzett – *kérdőív* is lehetne.

III. AZ ÖNKORMÁNYZATI JOGALKOTÁS SÚLYPONTJAI, A SZABÁLYOZÁS TÁRGYAI, S A BELŐLÜK LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK

A következőkben az „adatlapos” rendszerünkre felvitt önkormányzati rendeleteket tekintjük át, s ennek kapcsán teszünk kísérletet a „jó gyakorlat”-ok bemutatására. Óhatatlan persze, hogy eközben számos olyan példával, megoldással is találkozni fogunk, amelyek a legkevésbé sem jelenthetik a helyi önkormányzati rendeletalkotás kívánatos irányát. Ugyanakkor kötelességünknek érezzük, hogy a problémákat, a „hibás” megoldásokat is számba vegyük, és azok megszüntetésére is javaslatokat tegyünk.

Ebben a munkában ismételten a Függelékben közzétett „kimutatásunkra” támaszkodunk, tekintettel arra, hogy a most következő vizsgálódásoknak is ez képezi az empirikus alapját.

Utaltunk már rá, hogy ezt az alapanyagot közel 50.000 helyi önkormányzati rendelet átvizsgálása után állítottuk össze, éspedig akként, hogy azok megbízhatóan reprezentálhassák a mai magyar helyi önkormányzati rendeletek matériáját. A település jellege, fekvése, nagysága alapvető szempontot jelentett a kiválogatásnál, de nem kevésbé volt fontos egy-egy helyi jogszabály előfordulási gyakorisága is. Ezutóbbinál az a szempont volt meghatározó, hogy lehetőleg már egy-egy szabályozott tárgykör egyedisége, újszerűsége is lehetőség szerint a „jó gyakorlat”-ot érzékeltesse.

A következőkben az imént említett gyűjteményt az I. Fejezetben elemzett központi jogszabályokban megfogalmazott elvárásokra, követelményekre tekintettel helyezük górcső alá, azt vizsgálandó, hogy a meghirdetett elvek, elvárások és követelmények mennyire igazolódnak vissza a helyi jogszabályalkotás gyakorlatában. Ismét az I. Fejezet tehát a „tükör”, ebben kell megmutatkoznia annak, mennyire felel meg a gyakorlat a meghirdetett (elvárt) elveknek és követelményeknek.

E fejezet anyagának összeállításakor megkülönböztetett figyelmet fordítottunk a helyi önkormányzatok véleményére is. A kiküldött kérdőíveinkre beérkezett 274 válasz lehetőséget teremtett ugyanis arra, hogy a helyi jogalkotók önértékelése is helyet kapjon a feldolgozásban.

Ami pedig kutatási eredményeink közzétételének módszerét illeti, azt az utat követjük, hogy először az általános tapasztalatainkat bocsátjuk közre, majd azt követően fejezetenkénti feldolgozását adjuk a vizsgálat eredményeinek.

1. Általános tapasztalatok

1.1. Az Alaptörvény 32. cikke egyértelmű és világos útmutatást ad arra nézve, hogy milyen tárgykörben alkothatnak rendeleteket a helyi önkormányzatok: „(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

a) rendeletet alkot.... (2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.” Ezt az alaptörvényi rendelkezést a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet 53. § (2) bekezdésével együtt szükséges értelmezni: „Eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett helyi önkormányzati rendelet esetében az önkormányzati rendelet jogalkotói hatáskörét

megállapító rendelkezésként az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését kell megjelölni.” Ebből a citátumból – mint azt a II. Fejezetben már hangsúlyoztuk, két következmény folyik. Az egyik: az eredeti jogalkotói jogkörben eljáró helyi önkormányzatnak mindig fel kell tüntetnie az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését. A másik: az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése mindössze helyi önkormányzati rendeletalkotási hatáskört megállapító rendelkezés, nem pedig felhatalmazás. Ennek pedig egyenes folyománya az, hogy az önkormányzati rendelet sem jelölheti azt meg „felhatalmazó” rendelkezésként.

Az első megjegyzésünk is éppen ezzel áll összefüggésben, mivel a fentebb hivatkozott kérdőívekre adott válaszok egyértelműen azt igazolják vissza, hogy a jogalkotó önkormányzatok tudatában a „hatáskör”, „feladatkör”, „felhatalmazás” kategóriák összecsúsznak, aminek az a leggyakoribb következménye, hogy a helyi jogalkotás számára hatáskört telepítő és feladatkört meghatározó normák felhatalmazásként jelennek meg, s azokat ilyenekként is jelölik.

Egyértelműen erre utal az a körülmény, hogy az önkormányzatok tekintélyes része úgy véli, hogy az általa megalkotott helyi rendeletek több mint fele eredeti jogkörükben megalkotott jogszabálynak minősíthető (*Csopak, Kisköre, Koroncó, Kölesd, Markaz, Nagytevel, Nézsa, Palotás, Répceszemere, Solymár, Tiszanána*), illetőleg, hogy az általuk megalkotott – eredeti jogalkotási hatáskörükben kibocsátott – rendeleteik az általuk megalkotott összes önkormányzati rendeletnek a 31-50%-a (*Andocs, Balatonberény, Bekölce, Beregsurány, Bénye, Boconád, Bodolyabér, Budaörs, Csátalja, Dunaalmás, Felsőpakony, Fonyód, Gyula, Izsák, Jászberény, Kincsesbánya, Mezőhegyes, Pereszteg, Pécel, Pusztaszer, Sándorfalva, Sásd, Söjtör, Szabadkígyós*). Ha azonban ezeknek az adatoknak utánanézzünk kiderül, hogy a jelzett településeken is jóval szerényebb az eredeti jogalkotói hatáskörben kibocsátott rendeleteknek a száma. Az ok pedig egészen egyszerű: számos esetben a hatáskört, feladatkört megjelölő jogszabályi rendelkezések lettek felhatalmazásokként feltüntetve. Mindezekre figyelemmel alapos okkal feltételezhető, hogy az említett települések rendeleteinek a száma is az 1-10, illetőleg 11-21, vagy a 21-30%-os tartományba sorolható be.

1.2. A Nemzeti Jogtárba felvett önkormányzati rendeletek gyakran nélkülözik az egységes szerkezetbe foglalást.

Dabas Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 13/2015. (IX.24.) önkormányzati rendelete egyes helyi önkormányzati rendeletek deregulációjáról szól, közöttük szerepelt a következő helyi jogszabály is:

„A 8/2014. (V.30.) önkorm. rendelet a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 5/2014. (III.28.), a 18/2013. (XII.13.), az 1/2013. (I.8.), a 23/2012. (III.28.), 5/2014. (III.28.), 5/2014. (XII.13.), a 3/2012. (II.19.), 11/2011. (IX.23.), 2/2011. (III.25.), 5/2010. (IV.23.), 4/2010. (IV.1.), 27/2009. (XII.11.), 16/2009. (IX.25.), 6/2009. (III.20.), 27/2008. (XII.12.), 8/2008. (III.1.) és a 19/2007.(XII.14.) önkormányzati rendelettel módosított 11/2007. (IX.21.) önkormányzati rendelet módosításáról.”

Orosháza Város Önkormányzata Képviselő-testületének 23/2014. (XII. 29.) önkormányzati rendelete (amelyet 2015.03.01-én helyeztek hatályon kívül) az önkormányzati lakások és helyiségek bérletére és elidegenítésére vonatkozó szabályokról szóló, a 28/2016. (XII.27.) Öv. számú rendelettel, a 16/2007. (XI. 23.) számú rendelettel, az 1/2008. (I.31.) számú rendelettel, a 23/2008. (XII.09.) számú rendelettel, az 18/2009. (XI.10.) számú rendelettel, a

31/2009. (XII.19.) számú rendelettel, az 17/2010. (X.28.) önkormányzati rendelettel, a 21/2010. (XII.20.) önkormányzati rendelettel, a 39/2011. (XII.23.) önkormányzati rendelettel, a 22/2012. (IX.27.) önkormányzati rendelettel, a 31/2012. (XII.21.) önkormányzati rendelettel, a 17/2013. (VI.28.) önkormányzati rendelettel, a 23/2013. (XI.28.) önkormányzati rendelettel és a 2/2014. (I.31.) önkormányzati rendelettel módosított 16/2016. (IX.15.) Öv. számú rendelet módosítását helyezte hatályon kívül.

(A megjelölés az NJT-ben közzététel azonos.)

Szerencs Városának is van egy hasonló rendelete, éspedig a 2/2016. (I.28.) önkormányzati rendelet. Ez a helyi jogszabály a 11/2007.(V.24.), a 12/2007.(V.21.), a 16/2007.(VIII.23.), a 17/2008.(X.30.), a 20/2008.(XII.11.), a 3/2009.(I.22.), a 12/2011.(V.26.) önkormányzati rendelettel módosított 1/2006. (I.31.) számú rendeletet módosította.

1.3. A Jat. 3. §-a értelmében „az azonos vagy hasonló életviszonyokat egy jogszabályban kell szabályozni.”

Ennek az elvárásnak viszonylag sok – az NJT-be felvett – helyi önkormányzat nem tesz eleget. Közülük néhány példa:

- a) *Sajóbábonynak* van önkormányzati rendelete a temetők használati rendjéről [6/2015. (II.18.) önkormányzati rendelet] és van rendelete a saját halottá nyilvánításról is. [9/2015. (IV.1.) önkormányzati rendelet.] Megjegyezhető, hogy a két helyi rendelet megalkotása között még másfél hónap sem múlt el.
- b) *Somogybabod* község önkormányzata képviselő-testülete egy évben két rendeletet is alkotott a tankönyvtámogatásról. [8/2013. (VII.4.) önkormányzati rendelet; 14/2013. (IX.12.) önkormányzati rendelet.] A dolog érdekessége az, hogy ezeknek a rendeleteknek mindegyike hatályosként szerepel az NJT-ben.
- c) *Ramocsa* község önkormányzatának képviselő-testülete egy napon két rendeletet is alkotott hasonló tárgykörben. Az egyik a 9/2017. (X.31.) önkormányzati rendelete, amely a reklámok, reklámhordozók és cégek alkalmazásának követelményeiről, feltételeiről és tilalmáról szolt, a másik, a 10/2017. (X.31.) önkormányzati rendelet pedig a reklámok, reklámhordozók és cégek elhelyezésére vonatkozó településképi bejelentési eljárásról rendelkezett.
- d) *Szárliget* község önkormányzata is két (különálló) helyi önkormányzati rendeletet alkotott a zajvédelemről. [16/2016. (X.14.) önkormányzati rendelet; 11/2017. (V.11.) önkormányzati rendelet.]
- e) *Valkonyának* is két hatályos rendelete van a községi rendtartásról. [Ezek: 10/2013. (X.17.) önkormányzati rendelet; 3/2015. (III.28.) önkormányzati rendelet].

1.4. Megtaláljuk a nyomát annak is, hogy az adott önkormányzat nem helyi önkormányzati rendeletbe illő tárgykört foglal helyi rendeletbe. Ilyenek például:

- a) *Füzesabony* Város Önkormányzata Képviselő-testületének 21/2012. (X.31.) önkormányzati rendelete az önkormányzat 2013. évi háromnegyedéves beszámolójáról;
- b) *Zagyvaszántó* Község Önkormányzata Képviselő-testületének 11/2013. (IX.12.) önkormányzati rendelete (tervezete) a „Gesztenyevirág óvoda 2013. I. féléves módosításáról” szolt. (Szószerinti idézet!) Vagyis „tervezet” került fel az NJT-be, amelynek a tárgya nincs meghatározva, hiszen nyilvánvalóan értelmetlen dolog az „Óvoda féléves módosításáról” beszélni.)

1.5. Előfordul az is, hogy a helyi önkormányzati rendelet azzal az igénnyel lép fel, hogy valamely törvény végrehajtásának rendjét maga állapítsa meg. Ilyen rendelet *Tompaládony* község Képviselő-testületének 6/2011. (VIII.15.) önkormányzati rendelete az anyakönyvi eljárásról szóló törvény végrehajtásáról.

1.6. Találunk példát arra is, hogy a helyi önkormányzati rendelet semmiféle központi jogszabályt nem jelöl meg.

Ilyen pl. *Törökszentmiklós Város Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2011. (II.8.) önkormányzati rendelete*, amely a város által nyújtott támogatások nyilvánosságát biztosítja.

1.7. Van példa arra is, hogy a helyi rendeletnek nincs száma.

Ilyen pl. *„Gyenesdiás Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a Közbeszerzési Szabályzat közzétételéről szóló rendelete.”*

1.8. Előfordul az is, hogy a helyi önkormányzati rendelet jelölés nem tartalmazza a település jellegét (város, község). Ez idő szerint ilyenek manapság *Kenderes Város* rendeletei, amelyeknek a címéből hiányzik a „város”-ra utalás. /Ez sem egyedi eset!)

2. A helyi önkormányzati jogalkotás mai irányai, tárgykörei. Erősségek, gyengeségek. „A jó gyakorlatok” kiszűrése

A Függelékben közzétett, mintegy 400 helyi önkormányzati rendeletet feldolgozó „alaprendszerünk” lehetőséget teremt arra, hogy nagy biztonsággal jellemezhesük a mai magyar helyi jogszabályalkotást, annak irányára, minőségére következtetéseket vonhassunk le. Alkalmunk nyílik arra is, hogy az önkormányzati rendeletalkotás erősségeire, gyengeségeire rámutathassunk, s a bő „gyakorlati” (empirikus) anyagból kiszemezzük a „jó gyakorlatot” prezentáló megoldásokat. Meggyőződésünk, hogy kutató munkánknak ez a része is segítségére lehet a jogalkotó önkormányzatoknak, de a törvényességi felülvizsgálat feladatát ellátó megyei kormányhivataloknak is. Ennek előre bocsátásával vonunk le következtetéseket a szabályozott tárgykörök volumenéből, súlyából, mélységéből, majd pedig fejezetről-fejezetre haladva mutatunk rá a patronálható és kevésbé támogatható megoldásokra. Ezutóbbi körben törekszünk arra, hogy a hazai történelmi múlt fellelhető rekvizitumait is felderítsük (értve ezalatt az 1945 előtti önkormányzati szabályrendelet alkotás gyakorlatát és a tanácsrendszer hagyatékát), de nem feledkezünk meg arról sem, hogy (ahol lehet) a külföldi tapasztalatok is helyet kaphassanak. Felmérő munkánk során nagymértékben támaszkodtunk a megyei kormány megbízottak törvényességi felülvizsgálatainak a tapasztalataira, de nem kerülték el figyelmünket az alapvető jogok biztosának (ombudsmannak) a beszámolóit és az Alkotmánybíróság határozatait sem.

2.1. Az önkormányzati rendeletalkotás nagyobb tárgykörei. A helyi jogalkotás irányából levonható következtetések

Az általunk felmért (mintegy 50.000) önkormányzati rendeletből reprezentatív módon kiválasztott és feldolgozott helyi jogszabályok az alábbi nagyobb fejezetekbe (csoportokba) sorolhatók:

2.1.1. Helyi ünnepek. A helyi önkormányzat szervezetével és működésével kapcsolatos ügyek. Helyi népszavazás, választások.

2.1.2. Önkormányzati kitüntetések, elismerések, címek, díjak.

- 2.1.3. Településfejlesztéssel, településrendezéssel kapcsolatos ügyek.
- 2.1.4. Szociális támogatások és ellátások. Sajátos célú támogatások. Ösztöndíjak.
- 2.1.5. Közterület használat. Parkolás rendje.
- 2.1.6. Környezetvédelem. Növénytelepítések.
- 2.1.7. Lakásügyek. Bérleti díjak.
- 2.1.8. Költségvetés, helyi pénzügyek. Önkormányzati vagyon kezelése.
- 2.1.9. Adók, hozzájárulások, díjak.
- 2.1.10. Vállalkozások. Gazdaságélénkítés, közbeszerzés.
- 2.1.11. Helyi építési ügyek.
- 2.1.12. Helyi közutak, közlekedés, forgalmi rend.
- 2.1.13. Helyi közszolgáltatások.
- 2.1.14. Egészségügy, védőoltások.
- 2.1.15. Temetők rendje, temetkezések szabályai.
- 2.1.16. Kereskedelem.
- 2.1.17. Köznevelés, közművelődés, kulturális ügyek.
- 2.1.18. Üdülőhelyek, pihenőhelyek, strandok, uszodahasználat. Sport.
- 2.1.19. Helyi rendészeti ügyek.
- 2.1.20. Állattartás.
- 2.1.21. Adatkezelés. Önkormányzati hatósági ügyek.
- 2.1.22. Egyéb

Természetesen az egyes csoportok között nincsenek éles határvonalak, sőt számos esetben az is kétséges, hogy egyik-másik helyi rendelet-tárgy nem éppen egy másik csoportba (fejezetbe) tartozik-e. Ilyen például a piacrendészet, amely a „kereskedelmi” csoportból könnyen áthelyezhető lehetne a helyi rendészeti ügyek közé. Hasonló „áthallások” vannak a közterülethasználat és a környezetvédelem kategóriájába sorolt több helyi önkormányzati rendelet esetében is, amiképpen az ösztöndíjak alapítását tartalmazó szociális támogatások és a köznevelés, közművelődés, kulturális ügyeket szabályozó helyi rendeletek tekintetében is.

Ami a szabályozási hajlamot, s ennek a helyi rendeletek nagyságrendjét meghatározó voltát illeti elmondható, hogy a legszélesebb horizontú regulációt ez idő szerint a következő fejezetekbe sorolt rendelet – anyag képviseli:

- a) Helyi ünnepek. A szervezettel, működéssel kapcsolatos ügyek. Helyi népszavazás. Választások.
- b) Szociális támogatások. Sajátos célú támogatások. Ösztöndíjak.
- c) Közterülethasználat. Parkolás rendje.

Közülük is messze kiemelkedik a szociális tárgyú önkormányzati rendelet-alkotás, amely egyértelműen és világosan mutatja, hogy ezen a területen komoly szabályozási igény jelentkezik, és ennek az állam (és az önkormányzat) a lehetőségeihez mérten törekszik is eleget tenni.

Összességében is elmondható, hogy a „humán” szférát érintő szabályozás megközelítően 70%-ot képvisel az ún. „műszaki” igazgatást érintő 30%-os arányt jelentő helyi jogszabályanyaghoz képest.

Megfigyelhető az is, hogy bizonyos helyi társadalmi viszonyok önkormányzati szabályozása érzékelhetően felértékelődött az 1990. utáni önkormányzati rendszerben, míg másoké a korábbiakhoz képest jóval alacsonyabb hányadot képvisel. Komoly „felfutást” mutat a helyi

közszolgáltatások helyi regulálása (különösen akkor, ha még a kereskedelem tárgykörébe tartozó helyi önkormányzati rendeleteket is ide soroljuk), a helyi közutak, közlekedés, forgalmi rend szabályozása, míg látványosan visszahúzódott a helyi önkormányzati jogszabályalkotás a lakásügyek, az állattartás, valamint a temetők fenntartása, a temetkezések szabályainak a megállapítása terén. A lakásügyek helyi regulációjának „visszaesése” az 1990 után bekövetkezett nagy állami lakásberuházások leállásának, illetve jelentős visszaesésének a következménye, aminek egyenes folyománya az, hogy a lakáselosztással, lakásbérlettel kapcsolatos helyi rendeletek száma is megcsappant. Az egyéni állattartás (háztáji) korábbi, 1990 előtti konstrukciója megszűnésének egyenes következménye lett az állattartásról szóló helyi rendeletek számának a lényeges csökkenése. A korábbi szó szerinti „állattartást” új szabályozási tárgyak váltották fel. (Ilyenek pl. a kedvtelésből tartott állatok tartásáról szóló helyi jogszabályok vagy a kutyafuttatás rendjét reguláló önkormányzati rendeletek).

Megfigyelhető az is, hogy az egészségügyet és a helyi köznevelést, közművelődést, kulturális ügyeket érintő önkormányzati rendeletek érzékelhetően „felfejlődőben” vannak. Az egészségügy vonatkozásában ennek két oldalról is kitapintható inspirációja van.

Központi jogszabály (törvény) felhatalmazása nyomán kötelező szabályozási tárggyá lettek az egészségügyi alapkörzetek (háziorvosi, fogorvosi, iskolaorvosi, fogászati, védőnői szolgáltatások), másrészt pedig markánsan megjelent a helyi jogalkotás palettáján a kötelező védőoltások támogatása szabályozási tárgyként.

Dióhéjban összefoglalva ennyi mondható el általánosságban a helyi önkormányzati rendeletalkotás főbb irányairól, tárgyköreiről.

A következőkben fejezetenként megyünk végig a helyi jogszabályalkotás „termékein”, értékeljük és elemezzük az elért eredményeket és gyakorlati megoldásokat. Ígéretünknek megfelelően kiemelt figyelmet szentelünk a „jó gyakorlat”-ok bemutatásának. (A 2018-as esztendő képezte a vizsgálat időintervallumát!)

2.1.1. Helyi ünnepségek. A szervezettel és működéssel kapcsolatos ügyek. Helyi népszavazás. Választások

Az e fejezetbe tartozó önkormányzati rendeletek láthatóan heterogén tárgykörűek. Érzékelhetően négy – de egyenként is összetett – részterület szabályozására tesznek kísérletet:

A *helyi ünnepségek rendjéről* szóló (azt érintő) helyi jogszabályok mindenekelőtt azt a kérdést vetik fel, szükség van-e egyáltalán ezen a területen önkormányzati rendeletre. A kérdés felvetésének hátterében az a körülmény áll, hogy itt valóban nem a szó szoros értelmében vett jogok és kötelezettségek megállapításáról van szó (ami mindenképpen jogszabályi formát és alakot igényelne), hanem alapvetően és elsősorban szervezési teendők elvégzéséről. Ennek ellenére nem zárhatók ki erről a területről sem az önkormányzati rendeletek, amelyek súlyt, tekintélyt adhatnak az adott országos vagy helyi ünnepségek fontosságának. Ide tartoznak az ünnepségek rendjéről alkotott rendeletek (*Rákóczi falva, Budapest Főváros XI. kerület, Újbuda*), a nemzeti ünnepek koszorúzási rendjéről szóló helyi jogszabályok (*Hódmezővásárhely, Szombathely*), az épületek és a közterületek fellobogózásáról és feldíszítéséről (*Kerepes, Keszeg, Szombathely*) szóló rendeletek. Kissé távolabbról ugyan, de idesorolhatók azok a rendeletek is, amelyek a helyi

rendezvények megtartásának általános rendjéről szólnak (*Kunszentmárton*), illetve azok, amelyek a Városháza rendezvénytermei igénybevételének feltételeit és díjait állapítják meg. (*Cegléd*).

Nem lehet szót emelni a történelmi emléknapról rendelkező helyi jogszabályokkal szemben sem (*Isaszeg*). A helyi rendeleteknek ebbe a nagy családjába tartoznak az önkormányzat jelképeiről szóló önkormányzati rendeletek (*Debrecen, Doboz, Hévíz, Újudvar*). E jelképek sorában kitüntetett helyet foglalnak el az önkormányzati címerek. [Ezzel összefüggésben megjegyezendő, hogy a helyi önkormányzat a címerének a megalkotása előtt köteles kikérni a Nemzeti Címer Bizottság véleményét. Lásd: Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiéről szóló 2011. évi CCII. törvény 4. § (2) bekezdése].

Sokhelyütt – helyesen – összekötik az ünnepeket a helyi elismerések, kitüntetések átadásával, amelyeknek az adott ünnep kiváló „háttérrel” ad. Számos helyen a nagykorúak köszöntéséről (*Zalakaros*), a házasságkötés előtt álló párok megajándékozásáról (*Eger, Budapest Főváros VI. kerületi önkormányzat*), az időskorú polgárok köszöntéséről (*Miskolc*) szóló önkormányzati rendeletek „címzettjeit” szólítják a jeles alkalmakkor színpadra a szervezők.⁸

Már 1945 előtt is alkottak a korabeli önkormányzatok „Szervezési Szabályrendelet” elnevezéssel helyi rendeleteket. A tanácsrendszerben az ún. harmadik tanácstörvénnyel (1971.évi I. törvény) jelent meg újra a *helyi szervezetet és működést átfogóan reguláló Szervezeti és Működési Szabályzat* mint fontos alapdokumentum, amelyet korábbi kifejezéssel élve sokan a tanácsok alkotmányának tituláltak. Ezek a fontos alapdokumentumok 1990 után az önkormányzati rendszerben is megmaradtak, valamennyi önkormányzat kötelességgé téve a megalkotásukat. Megalkotásuk egyidejűleg azt is jelenti, hogy a helyi önkormányzat szervezetét és működését érintő lényeges kezdések a Szervezeti és Működési Szabályzaton kívül (mintegy azt kiegészítendő) más önálló önkormányzati rendeletben nem szabályozhatók. Ennek hangsúlyozása amiatt is fontos, mivel ma is vannak – legalábbis formálisan – hatályban olyan helyi rendeletek, amelyek a hatályos Szervezeti és Működési Szabályzat mellett „élnek”.⁹ (De inkább halnak).

A helyi szabályzatok fontos forráshelyei a helyi önkormányzati rendelet-alkotásnak is. Különösen kiemelésre méltóak itt azok az „önálló” helyi rendeletek, amelyek a helyi szabályzat biztatására (néhol felhatalmazására) az önkormányzati rendeletek előkészítésében való társadalmi részvételről tartalmaznak rendelkezéseket (*Dunaharaszti, Tatabánya*).¹⁰

⁸ *Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 40/2004. (X.29.) önkormányzati rendelete a „Nemzedékek kézfogása” elnevezéssel az újszülött gyermekek, a házasságot kötő fiatal párok és az alacsony nyugdíjjal rendelkezők támogatásáról szól, amely a három „kategóriát” szerencsésen fogta össze egyetlen önkormányzati rendeletbe.*

⁹ *Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 2/1991. (II.14.) önkormányzati rendelete a polgármester, az alpolgármesterek és a jegyző kötelezettségeiről és jogairól; Várpalota Város önkormányzata Képviselő-testületének 17/2011. (III.31.) önkormányzati rendelete a Polgármesteri Hivatalról.*

¹⁰ E helyi rendeletek „ötletadója” igazából persze a jogszabályok társadalmi egyeztetéséről szóló 2010. évi CXXXI. törvény.

A lakossággal való kapcsolattartás helyi formáiról és azok szabályairól is alkottak hazánkban helyi önkormányzati rendeletet (*Decs*): a gyakorlatnak ebbe az irányba történő kitérítése sem lenne kifogásolható („Jó gyakorlat”).

Az önkormányzati szervezettel és működéssel hozhatók kapcsolatba azok a helyi rendeletek is, amelyek a Községi Tisztviselők Napjának munkaszüneti nappá nyilvánításáról (*Baja, Berkesd*), vagy az igazgatási szünetről szólnak (*Alsónémedi, Komló*).

A tanácsrendszerben széles körben elterjedt az ún. Képviseleti Alap Intézménye, amely a megválasztott tanácsstagok számára biztosított (nem nagy összegű) anyagi forrásokat bizonyos kisebb – a választó kerületet érintő „beruházások” fedezetére. Gyakorlatilag ez az intézmény mára eltűnt, mutatóban azonban egy-kettő még akad belőlük. (*Gomba, Székesfehérvár*). Kategorikusan nem lenne szerencsés kizárni ezeket sem az önkormányzati képviselők eszköztárából.

Új színfoltjai az önkormányzati rendszernek az ún. *önkormányzati képviselői vagyonyilatkozatok*. Ismerve és elismerve ezek szerepét és jelentőségét (jelentéktelenségét), mégis az a véleményünk, hogy az ezeket szabályozó helyi rendeletalkotás megélénkülésére lenne szükség. Erre figyelemmel „jó gyakorlat”-ként tartjuk számon azokat a helyi rendeleteket, amelyek a tárgykört már ma a szabályozási körükbe emelik (*Csepreg, Parád, Szepetnek*).

Számos önkormányzati rendelet „szól” a képviselők, bizottsági elnökök és tagok tiszteletdíjáról (*Fertőszentmiklós, Kunszentmiklós*), valamint az önkormányzati hivatalban foglalkoztatott községi tisztviselők jogviszonyának egyes kérdéseiről (*Komló, Kunszentmiklós, Oroszlány*).

[Bár szorosan nem ide tartozik, mégis itt vetjük fel azt, hogy az önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri illetményt megállapító határozata is olyan döntés, amelyre a kormányhivatal felülvizsgálati jogköre az objektív jogrend védelme – a önkormányzati működés törvényességének folytatása érdekében – kiterjed. (Megjegyezhetjük azonban azt is, hogy a képviselő-testületek csak igen ritkán hoznak vezetői pótlék tárgyában jogszerűtlen döntést.) Bízunk ezek eddigénél nagyobb számú megalkotására.]

Nem ritkán találkozhatunk még az önkormányzati biztos kirendeléséről és működéséről szóló helyi önkormányzati rendeletekkel is (*Kadarkút, Orosháza, Rákóczi, Százhalombatta*). Minthogy ezek alól kicsúszott a hatályos jogszabályi rendelkezés [Az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII.19.) Korm. rendelet 167. § (1) és (6)-(7) §-ai hatályon kívüliek] megfontolandó lenne a felülvizsgálatuk.]

Említettük már, hogy számos önkormányzati rendelet esetében felmerülnek „határeseti” megfontolások. Ilyenekkel ebben a körben is találkozhatunk, közülük kettőt külön is megemlíthetünk: a Polgármesteri Hivatal ügyfélfogadásáról és munkarendjéről (*Alsónémedi, Monor*) és a rövidített ügyintézési határidők megállapításáról (*Jászberény, Pécs*) szólót. Mindkettő szerepelhetne akár az „önkormányzati hatósági ügyek” blokkban is, hiszen ott is elhelyezhető lehetne. A lényeg azonban velük kapcsolatban nem ez, hanem az, hogy ezek is jó példái a helyi önkormányzati jogszabályalkotásnak.

A „külföld” is begyűri a mai magyar önkormányzati jogalkotás területére (a szervezet és a működés kapcsán), mégpedig két területen is: egyrészt a nemzetközi kapcsolatok

szabályozása révén (*Budapest XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota, Encs*), másrészt pedig a külföldi kiküldetés teljesítéséről és költségeinek elszámolásáról alkotott helyi rendeletek (*Balatonboglár, Budapest X. kerület Kőbányai Önkormányzat, Derecske, Hévíz*) képében. Mindkét területen bíztatunk a bátrabb helyi jogalkotásra annál is inkább, mivel a nemzetiségi ügyek helyi rendeletben történő megjelenítése hova-tovább teljesen eltűnik. Márpedig ez a tárgykör a hazai és más országok önkormányzatai közötti kapcsolattartásban a „híd” szerepét tölthetné be. (Ebből a szempontból a tanácsrendszer gyakorlata is gazdagabb volt a mainál. Volt például tanácsrendelet „A közigazgatás nyelvi feladatáról,” „A nemzeti és etnikai kisebbségek érvényre juttatásának helyi feladatáról,” A nemzetiségi hagyományok ápolásáról” és a „Nemzetiségi jogok érvényesülésének előmozdításáról.” A mai önkormányzati rendeletek között egyetlen egyet sem találtunk olyat, amely ezekhez hasonló tárgyköröket rendezett volna.)

Kétségkívül új színfoltja a helyi önkormányzati rendszernek az önkormányzati újságok megjelenése. Ezek alkalmat teremthetnek arra, hogy a választópolgárok hirdetéseket adhatnak közre, melynek nyilvánvalóan anyagi vonzatai is vannak. Másik oldalról nézve: amennyiben az önkormányzat hirdetési díjakat állapít meg, úgy azt csak önkormányzati rendelettel teheti, tekintettel arra, hogy ezáltal jogot ad, vagy kötelezettséget állapít meg. Ezutóbbiaknak pedig csak és egyedül az önkormányzati rendelet adhat keretet. Ezért számít „jó gyakorlat”-nak az e tárgyat reguláló helyi önkormányzati rendelet (*Csemő, Galambok, Jászládány, Orosháza*). Megjegyezzük persze, hogy ezek a szabályozások nem minden előzmény nélküliek, hiszen hasonló tárgyköröket rendeztek már 1945 előtti szabályrendeletek is: Pl. „A közhirdetésekről”; „A hirdetmények kifüggesztéséről”; „A hirdetésekről és a dobolásokról”; „A hirdetések módjáról és díjazásáról”; „Magánjellegű hirdetmények hivatalos közzétételéről”.

A *helyi választások* témaköre soha nem volt túlréprezentált a helyi önkormányzatok szabályozási tárgykörében, s ma sem az. Azok a rendeletek azonban, amelyek ebben a tárgykörben megalkotásra kerültek, nem mondhatók ok nélkülieknek és indokolatlannak. Ezek a választási kampányról (*Kaposmérő*), a választási plakátok elhelyezésének tilalmáról (*Jászládány*), a reklámok elhelyezéséről (*Galambok*), a településrészi önkormányzati választási eljárásról (*Budaörs*) szólnak.

A *népszavazás* kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 92. §-a felhatalmazza a helyi önkormányzat képviselő-testületét arra, hogy rendeletben határozza meg a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számát. Hangsúlyozandó, hogy a képviselő-testületek csak és kizárólag a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számának meghatározására kaptak felhatalmazást. Több megyei Kormányhivatal (*Fejér megye, Pest megye*) törvényességi felülvizsgálata ugyanakkor arra derített fényt, hogy az önkormányzatok túlterjeszkedtek e felhatalmazás keretein, s például a népszavazás eljárási rendjét is szabályozták. Vissza-visszatérő hiba (törvénysértés) volt az is, hogy a szükséges létszámot nem %-ban állapították meg, jöllehet a törvény 34. §-a a választópolgárok %-ában kifejezett arányához fűz csak joghatást, a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges jogosulti kör az érintett választópolgárok %-os arányában állapítható meg.

2.1.2. *Önkormányzati kitüntetések, elismerések, címek, díjak*

A helyi képviselő-testületek Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről szóló 2011. évi CCII. törvény 24. § (9) bekezdésének felhatalmazása

alapján alkothatnak (alapíthatnak) és adományozhatnak helyi elismeréseket. Ezzel a felhatalmazással gyakorlatilag valamennyi magyar önkormányzat képviselő-testülete élt. Nézzük milyen elnevezésekkel születtek meg ezek a helyi rendeletek!

A legáltalánosabb megjelölésű helyi kitüntetés a kitüntető zászló alapításáról és adományozásának a rendjéről szóló (*Székesfehérvár*), amely viszont mára már felülvizsgálatra szorul, tekintettel arra, hogy a felhatalmazó rendelkezést [A Magyar Köztársaság kitüntetéseiről szóló 1991. évi XXXI. törvény 7. § (1) bekezdése] hatályon kívül helyezték. Ezt tudva és ennek ellenére is maga a szabályozási tárgy továbbra is „élő” lehet, hiszen a kitüntető zászlók alapítása és adományozása ma is élő gyakorlat. Volt ennek a szabályozási tárgynak „előképe” is, hiszen például *Kaposvár Város Tanácsának* volt tanácsrendelete a „vándorzászló alapításáról”.

Átfogó célú és tartalmú a város érdekében végzett munkát elismerő, azt honoráló helyi önkormányzati rendelet (*Bátonyterenye*). Ennek különböző „mutánsai” is fellelhetők a hatályos magyar önkormányzati rendelet-kataszterben: az önkormányzat közszolgáltatási kitüntetéséről (*Balatonlelle*); a nemzetközi eredményeket elérő paksi sportolók önkormányzati jutalmazásáról és támogatásáról (*Paks*).

Valójában ezeknek a most említett helyi rendeleteknek a tanácsrendszerben a „településfejlesztést segítő társadalmi munka elismeréséről” szóló tanácsrendelet felelt meg.

A leggyakoribb – még mindig az általánosnál magasabb szintű áldozatvállalást elismerő – helyi rendeletek a díjak, kitüntető címek alapításáról és adományozásáról kerültek megalkotásra (*Bóly, Komló, Pécs, Székesfehérvár*). Hasonló ehhez az önkormányzat által a civil szféra munkáját elismerő díjak alapításáról és adományozásáról rendelkező önkormányzati rendelet (*Kazár*), illetve a személyes példamutatók elismeréséről szóló helyi jogszabály (*Telki*).

Hagyományos és több évtizedes múltra visszatekintő helyi rendelet a „Pro Urbe” kitüntető érem és díj alapításáról szóló (*Mosonmagyaróvár*), illetőleg a Díszpolgári cím alapítását és adományozását elrendelő helyi jogszabály (*Apátfalva, Kalocsa, Újkér*). Ezutóbbi a tanácsrendszerben igencsak kedvelt helyi jogalkotási tárgykör volt, mindenesetre a mainál jóval több helyi testület alkotott róla helyi jogszabályt. Ennek minden bizonnyal az lehet az oka, hogy a korábbiakhoz képest ma jóval szélesebb és színesebb a helyi elismeréseknek a skálája.

Két új színfoltja is megjelent ugyanakkor a helyi elismerési formáknak: egyrészt felbukkantak az ún. kitüntető címek, pl. a „Tiszteletbeli képviselő” cím adományozásáról (*Szirák*); az „Örökös Aljegyző” cím adományozásáról (*Gönc, Gyál*); a „Tiszteletbeli Polgár” cím adományozásáról (*Biatorbágy*); a „Pro Publico és a Város követe” cím alapításáról és adományozásának a rendjéről (*Pápa*). Másrészt: eleddig teljesen ismeretlen szabályozási tárgy, az ún. Emlékdíj is felbukkant a helyi önkormányzati jogszabályalkotás horizontján. Ilyenek: Emlékdíj alapításáról és adományozásáról (*Mezőkövesd*); Az 1956-os forradalom és szabadságharc emlékeire adományozható helyi kitüntetésekről (*Biatorbágy*). Az „Érdemes Diák és az Érdemes Sportoló” kitüntetés alapításáról és adományozásáról (*Kapuvár*); Címzetes Igazgató” cím adományozásának rendjéről (*Budaörs*); „Főkertész” cím adományozásáról (*Törökbálint*).

Vannak kifejezetten „csak” díjakat alapító helyi önkormányzati rendeleteink is. Pl. „Pedagógiai Díj” alapításáról és adományozásáról (*Besenyszög*); „Diósd Sport Díj” alapításáról (*Diósd*).

Annak ellenére, hogy a KLIK lett iskolafenntartóvá, az önkormányzatok nem feledkeznek meg a kiemelkedő teljesítményt nyújtó tanárok és diákok munkájának elismeréséről. Két helyi rendeletet itt is idézhetünk: Kiemelkedő teljesítményt nyújtó diákok és tanárok elismeréséről (*Baja*); a helyi általános iskola tanulóinak adható elismerésekről és adományozásuk rendjéről (*Nagyigmánd*).

Nem ritka eset, hogy egy-egy önkormányzat 4-5 helyi elismerési forma alapításáról és adományozásáról is rendelkezik. Az is előfordul, hogy ezeket a helyi önkormányzati rendelet a címében tételesen is felsorolja.¹¹ Helyesebb lenne, ha az ilyen helyi jogszabályok átfogó címet („helyi elismerési formákról”) kapnának, s magában a rendeletben esne csak szó az egyes konkrét elismerési módokról.

Az önkormányzati rendelet-kataszterben egyetlen rendelet található az életmentő cím elismeréséről és adományozásáról (*Rácalmás*). Elvileg nem zárható ki, hogy ez a tárgykör is helyi szabályozás tárgyává tétessék.¹² A helyi környezettudatos magatartást, viselkedést hivatottak elmélyíteni azok az elismerési formák, amelyek a szép lakóhelyi környezetet, portát „díjazzák”. Ilyenek a „Rendezett falu – Takaros ház” elismerő cím alapításáról és adományozásáról szóló helyi rendeletek (*Csór*), vagy ezek változatai: „Példás porta – rendezett ház év” elismerő cím alapításáról és adományozásáról (*Kazincbarcika, Nyírpazony, Tomajmonostora*). Némiképpen kilóg a sorból, de lényegében mégiscsak idetartozik még két helyi rendelet-tárgy: a Legszebb Konyhakertek Program létrehozásáról (*Encs*) és a „Legszebb Konyhakert” cím alapításáról szóló önkormányzati rendeletek (*Tiszaföldvár*).

2.1.3. Településfejlesztéssel, településrendezéssel kapcsolatos ügyek

A településfejlesztési, településrendezési és településképpel kapcsolatos feladatokkal összefüggő partnerségi egyeztetés szabályainak önkormányzati rendeletben történő meghatározása az elmúlt néhány év egyik legfontosabb feladatát jelentette az önkormányzatok számára. Ennek alapját a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI.8.) Korm. rendelet 29. §-a és 29/A §-a képezi.

Az ún. partnerségi egyeztetés szabályai – fontosságuknál fogva – szinte mindenütt önkormányzati rendeletben kerültek meghatározásra. Ugyanakkor – mint láttuk – mindezek alapja egy kormányrendelet, amely feltétlenül aggályosnak mondható. Igaz ez a megállapítás akkor is, ha kifejezetten nem utasít (hatalmaz fel) rendeletalkotásra. A kormányrendelet szóhasználata [az önkormányzat ... dönt ... meghatározza az elfogadott ... intézkedéseket] mindenképpen arra enged következtetni, hogy az önkormányzatnak szigorúan igazodnia kell a kormányrendeletben foglaltakhoz. Maga a „döntés”, amelyről a kormányrendelet szól nem is lehet más, csak helyi önkormányzati

¹¹ Pl. *Tahitótfalu* Község önkormányzata Képviselő-testületének 3/2017. (II.15.) önkormányzati rendelete Tahitótfalu Község Díszpolgára, a Tahitótfaluért Emlékérem kitüntetés, a Tahitótfalu Ifjú Tehetsége Díj és Tahitótfalu Pedagógusa Cím alapításáról és adományozásának rendjéről.

¹² Nem olyan módon azonban, ahogyan az jelenleg történik. Az erről szóló helyi rendelet egy kormányrendeletet jelöl meg felhatalmazó forrásként: „243/2009. (X.29.) Kormányrendelet”.

rendelet, s ennek tartalmi elemeit határozza meg a kormányrendelet is. Mindezekon már nem javít az a körülmény sem, hogy a Kormányrendelet 29/A. §-ában már javarészt csak eljárási, technikai jellegű szabályok kerültek rögzítésre. További anomáliákat okoz, hogy a tervtanács feladatait a településrendezési és építészet – műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII.7.) Korm. rendelet, míg a települési főépítész feladatait a főépítési tevékenységről szóló 190/2009. (IV.15.) Korm. rendelet határozza meg, s azok bővítésére, újabb feladatok megállapítására a képviselő-testületnek nincs hatásköre.

Ennek a blokknak kiemelkedő jelentőségű alkotóelemei az ún. város rehabilitációs programokhoz kapcsolódó önkormányzati rendeletek. Ilyen rendeletet alkotott Pécs Megyei Jogú Város önkormányzata Közgyűlése is: „A városfejlesztéshez és a városrehabilitációhoz kapcsolódó feladatok ellátásáról”. Bevezetője azonban pontatlan, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését tekinti felhatalmazó rendelkezésnek: „Pécs Megyei Jogú Város önkormányzata Közgyűlése Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés 1. pontjában meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:” Ez a „hiba” általános, a Nemzeti Jogszabálytárban azt még sokszáz önkormányzati rendelet követte el.

A városrehabilitációhoz kapcsolódó feladatok ellátásáról – mint mondtuk – számos helyi önkormányzati képviselő-testület alkotott rendeletet (Pl. *Monor, Öttevény, Sopron*). Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezen a területen már kimerültek volna a helyi reguláció tartalékai. Kifejezetten arra biztatunk, hogy ezt a szabályozási tárgyat karolják fel ott is, ahol az eddig nem volt a figyelem középpontjában.

A településrendezési feladatok megvalósítása ugyancsak fontos önkormányzati penzumként jelentkezik. Erre tekintettel az e tárgykörben alkotott helyi rendeletek is felértékelődnek, így példaértékűeknek és követendőeknek mondhatók (*Dombóvár, Hajdúszoboszló, Százhalombatta*). Nem követendő példa azonban *Hajdúszoboszló* Város Önkormányzata képviselő-testülete 1/2005. (I.20.) önkormányzati rendeletének bevezetője, amely a felhatalmazó forrást a következőképpen jelöli meg: „Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényben kapott felhatalmazás”. (sic) Nyilvánvaló, hogy ez a „formula” sem a régi, sem a jelenleg hatályos Jat. előírásainak nem felel meg. Az általánosságban (és pontatlanul) meghivatkozott törvény 25. §-a elővásárlási jogot biztosít az építési szabályzatban meghatározott településrendezési célok megvalósításához, azt azonban *expressis verbis* nem mondja ki, hogy az elővásárlási jog kikötéséhez önkormányzati rendelet alkotására van szükség. Ezt tudva dicséretesnek mondhatók azok az önkormányzati rendeletek, amelyeket a tárgyban alkottak, és amelynek háttérében az a (helyes) felismerés állott, hogy a tárgy jellege rendeleti (azaz jogszabályi) formát kíván (*Székesfehérvár*).

Külön családokat alkotnak azok az önkormányzati rendeletek, amelyek a településképvédelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény 12. § (2) bekezdése áll, amely kifejezetten helyi rendelet megalkotását kívánja meg. A településképi bejelentési eljárásról (*Makó, Ramocsa, Székesfehérvár*) és a településképi véleményezési eljárásról (*Rácalmás, Székesfehérvár*) szóló helyi rendeletek ugyancsak a településképvédelme érdekében kerültek megalkotásra. A településképvédelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény alapján minden településnek el kell készítenie a településképi rendeletét és az azt megalapozó Településképi Arculati Kézikönyvet. A törvényi kötelezés

ellenére még számos önkormányzat adós az e tárgyú rendelettel. Feltárták a felügyeleti vizsgálatok azt is, hogy sokhelyütt a helyi építészeti értékek védelme érdekében az építési engedélyek kiadását vagy megtagadását feltételhez kötik, jöllehet a 312/2012. (XI.8.) Korm. rendelet szerint nem is állapíthatnának meg szabályokat az építésügyi hatóság feladat- és hatáskörével kapcsolatban. Ezek az önkormányzati rendeletek ma jelentős súlyt képviselnek a helyi jogszabályanyagban, amiképpen azok is, amelyek az egyes reklámhordozókra vonatkozó településképi követelményekről és az ahhoz kapcsolódó településképi bejelentési eljárásról tartalmaznak rendelkezéseket (*Komló, Rábapatona*).

2.1.4. Szociális támogatások és ellátások, sajátos célú támogatások. Ösztöndíjak

A már említettek szerint a helyi önkormányzati rendeletek között a legnagyobb súlyt a szociális tárgyú helyi rendeletek képviselik. A segélyezések, támogatások mögött megfontolt szándéknak és megfelelő anyagi alapoknak kell állniuk, amelynek lehet lecsapódása a helyi jogalkotás területén is. Nem véletlen tehát, hogy pl. a szociálpolitikai kerekasztal létrehozásáról helyi rendeletben döntöttek a felelősen gondolkodó önkormányzatok (*Abádszalók, Érd, Kerekegyháza, Verpelét*), élve a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 58/B. § (2) bekezdésében írt felhatalmazással, amely a 2000 fő feletti lakosságszámú települési önkormányzatok számára kifejezetten előírta a szociálpolitikai kerekasztal létrehozását. Nem lehetőséget biztosított, hanem kötelezettséget írt elő a törvény („hoz létre”) melynek tükrében kritikai éllel lehet megjegyezni, hogy ezt a tárgykört a 2000 fő feletti lakosságszámú települési önkormányzatoknak mindössze csak a töredéke vonta a szabályozási körébe. A Szolidaritási Alap (mások mellett) lehet az a forrás, amely bázisát jelentheti a szociális támogatásoknak. E fontos szerephez képest e területen a szabályozás aktivitása meglehetősen csekélynek mondható (*Dabas, Szigetszentmiklós*). Ez annak ellenére helytálló megállapítás, hogy vannak még hasonló célokat szolgáló, más elnevezést viselő Alapok is. Ilyen pl. az Ifjúságpolitikai Alap, amely ugyancsak megjelent már helyi rendeletalkotási tárgyként (*Badacsonytoma*). Itt említhető még az Otthonvédelmi Alap létrehozásáról, valamint az ezzel való rendelkezés és gazdálkodás szabályozásáról alkotott helyi rendelet is (*Miskolc*).

Új színfoltját jelentik a helyi szociális támogatásoknak a különböző szociális kártyákról szóló önkormányzati rendeletek. Ezek egy része a település nevéhez kötődik: „Csaba Kártyáról” (*Békéscsaba*) „Csurgó Kártyáról” (*Csurgó*), másik részük vagy általánosságban jelölt („Város Kártyáról” *Székesfehérvár*), vagy pedig kifejezetten megjelöl valamilyen árucikket, legtöbbször a kedvezményes élelmiszervásárlási lehetőséget (*Budapest Főváros II. Kerület Óbuda-Békásmegyér*).

Az ún. Szociális kártyákkal kapcsolatban (nem az imént felidézettekkel kapcsolatban, hanem általában) az alapjogi biztos több figyelemreméltó megállapítást is tett. Ezek az állásfoglalások mind a hatályos helyi rendeletek felülvizsgálatakor, mind pedig új helyi jogszabályok megalkotásakor figyelmet érdemelnek: »A szociális segély felhasználásának korlátozása (pl. alkohol vagy dohánytermékek kivétele a vásárolt áruk sorából) a szociális igazgatásról és ellátásról szóló törvény kiegészítését jelenti, s ez túlmegy a felhatalmazásban előírtakon. Megfelelő törvényi háttér hiányában egyes helyi rendeletek arra nézve sem tartalmaznak pontos meghatározást, hogy melyek azok az ún. „meghatározott termékek” és „szolgáltatások”, amelyeknek a megvásárlására, igénybevételére a szociális kártya jogosítana, illetve mi alapján jelölik ki a kártyaelfogadó helyeket«. Az alapjogi biztos szerint az önkormányzatoknak eleve nem is volt alkotmányos lehetőségük arra, hogy

rendeleti úton korlátozzák az állam által biztosított segélyek felhasználását. Itt is előkerülnek azonban olyan anomáliák, amelyekről a szociális kártyák kapcsán már szoltunk. A törvényességi felügyeleti vizsgálatok ugyanis itt is fényt derítettek arra, hogy egyes támogatások nyújtásához olyan feltételeket, elvárásokat is kapcsolnak, amelyekre nem volt felhatalmazásuk az önkormányzatoknak. Sokszor nem rendezik a tárgyban okozott helyi rendeletek a jogosulatlanul és rosszhiszeműen igénybe vett ellátások visszatérítésének rendjét sem. Hangsúlyozták azt is, hogy a részletfizetésre vonatkozó szabályok sincsenek mindig szinkronban a törvényi rendelkezésekkel, s szóvá tették azt is, hogy nem különülnek el a képviselő-testületi és jegyzői hatáskörök sem.

Több önkormányzat érezte úgy (helyesen), hogy az ún. települési támogatásoknak az általánosabb kérdéseit is helyi rendelettel kell szabályoznia. Alkottak ezért helyi rendeletet a támogatások rendjéről (*Székesfehérvár*), a települési támogatásokról (*Almamellék*), a helyi lakosság támogatásáról (*Ormándlak*), a pénzbeli és természetbeni támogatásokról (*Tác*), de helyenként törekednek arra ma is, hogy a támogatások nyilvánosságának biztosításáról is legyen helyi rendeletük (*Törökszentmiklós*). Hasonló célt tűzött maga elő *Tomajmonostora* önkormányzati rendelete, amely az önkormányzati segélyek megállapításának, kifizetésének, folyósításának, felhasználásának ellenőrzését tartotta szabályozandónak.

A közfoglalkoztatásban való részvétel helyi feltételeinek megteremtése is az önkormányzat feladatkörébe tartozik. Nem véletlenszerű tehát, hogy ez a rendelet-tárgy is előfordult (*Taktaharkány*), illetőleg előfordul a helyi jogszabályalkotás területén (*Tiszalúc*).

Az ún. „célzott” támogatások rendjét iparkodtak regulálni a civil szervezetek, alapítványok és egyházak pénzügyi támogatását szabályozó helyi rendeletek, melyeknek a száma az utóbbi évek során komoly mértékben megszorodott (*Berkesd, Cikó, Pusztaszabolcs*). [Megjegyzendő azonban, hogy az egyházak támogatása körében ügyelni kell az állam és az egyházak közötti megállapodásra, s tisztában kell lennie az önkormányzatnak azzal, hogy konkrétan mit támogathat és mit nem. (Pl. gondot okozhatna a hitéleti tevékenység közvetlen támogatása, amely érinthetné az állam és egyház szétválasztásának elvét)].

Tipikusan a szociális segélyezési (támogatási) tárgykörök közé tartozik a téli tüzelőanyagok biztosítása. Legáltalánosabb meghatározás szerint ezek a helyi rendeletek a természetben nyújtott szociális célú tüzelőanyag támogatás feltételeit határozzák meg (*Újcsanáros*). A köztudatban igazában az terjedt el, hogy itt csak és kizárólag a téli tűzifa biztosításáról van (lenne) csak szó. Kétségkívül ezt a tárgykört szabályozzák a leggyakrabban a helyi önkormányzatok (*Dencsháza, Tác*), a gyakorlatban azonban a tüzelőanyagok szélesebb köre vált mégis a helyi jogalkotás tárgyává. Ismeretesek általában a szociális célú szén juttatás szabályairól szóló rendeletek (*Gadány, Kevermes, Tokodaltáró*), de ennek „szűkített” változatai is, amelyek a szociális célú barnaszén juttatás feltételeit írták elő (*Kazár, Kengyel*), vagy a lignitben részesítés szabályairól szoltak (*Kengyel*). Van helyi önkormányzati rendelet a lakossági tüzelőolaj-felhasználás támogatásáról is (*Gyöngyös*). Valójában az önkormányzatokra tartozik, hogy ezek melyikét tudják (tudják) biztosítani. Mindenesetre biztatunk arra, hogy minden esztendőben pontosan és egyértelműen kerüljenek szabályozásra a juttatás feltételei és módozatai.

E szabályozás során azonban mindenképpen figyelmet szükséges fordítani az Alapvető Jogok Biztosának intelmeire. Közülük a fontosabbak: nem lehet szubjektív szempontokhoz kötni helyi önkormányzati rendeletben sem a jogosultságot. (Pl. milyen szorgalmú

közmunkás valaki; méltó-e, érdemes-e a kérelmező; nem szűkíthető le a jogosultak köre a helyi lakosokra; nem állíthatók fel ún. egyéb magatartásbeli vagy szubjektív feltételek; homályos helyi normák alapulvételével nem rangsorolhatók a rászorultak.) Az Alapvető Jogok Biztosa megállapította azt is, hogy az e tárgyú helyi rendeletekből gyakorta hiányoznak a jogorvoslatok, s ezzel a jogalkotó képviselő-testületek alkotmányos alapjogot sértenek.¹³

Jelentkezik azonban itt egy „jogforrástani” probléma is. Nevezetesen: a szociális tűzifa-ellátással kapcsolatosan a 46/2014. (IV.25.) BM. rendelet határozza meg az önkormányzati rendeleti szabályozás kereteit is. Még konkrétabban: a szociális tűzifa támogatás rászorultsági feltételeinek helyi rendeletben történő szabályozását kizárólag csak a hivatkozott BM rendelet említi meg, egyidejűleg meghatározva azokat a keretszabályokat is, amelyeket figyelembe kell venni a helyi rendeletalkotás során. Nem véletlen ezért az sem, hogy jónéhány helyi önkormányzati rendelet egyenesen a BM. rendeletben foglaltak végrehajtására hivatkozott. [A szabályozás szintje és tárgya között tehát nincs szinkron, ebből következően sérül az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése.]

„Kétszer ad, aki gyorsan ad” tartja a mondás, amelyen a csekély összegű támogatásokról szóló önkormányzati rendeletek nyugszanak (*Debrecen, Eger*). Ezt az új helyi jogalkotási irányt kifejezetten jónak („Jó gyakorlat”) tartjuk, ezért biztatunk arra, hogy minél több önkormányzat vonja be ezt a területet és tárgykört a helyi jogalkotás körébe.

Rendkívül kiterjednek mondhatóak a bizonyos alkalmakhoz vagy életkorhoz (élethelyzetekhez) kötött támogatási formákról rendelkező helyi önkormányzati rendeletek.

Alkalmakhoz kötődnek például a következő tárgyú önkormányzati rendeletek: Karácsonyi támogatásról (*Ludányhalászi*), iskolakezdési támogatásról és az idős emberek részére biztosított étkezési utalványról (*Galambok, Kunszentmiklós*), a beiskolázási segélyről (*Visonta*)¹⁴, a házasságkötés és a bejegyzett élettársi kapcsolat hitelesítése engedélyezésének szabályairól és szolgáltatási díjairól (*Almamellék, Pécs, Ráckeve, Vonyarcvashegy*).¹⁵ Ezeknél a helyi önkormányzati rendeleteknél a megyei kormány megbízottak törvényességi felügyeleti vizsgálatai számos fogyatékoságot tártak fel. Közülük csak a fontosabbak: Az anyakönyvről szóló törvény [At. 31. § (1) bekezdése] egyértelműen meghatározza, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése iránti szándékot mely képviselő-testület anyakönyvvezetőjénél kell bejelenteni. Erre a „megszorításra” a helyi jogalkotók sokszor nincsenek tekintettel. Az At. 96. §-a világos útmutatást ad arra nézve is, hogy milyen költségtérítésre tarthat igényt az anyakönyvvezető; a felhatalmazáson messze túlterjeszkedve sok önkormányzati rendelet ruházati költségtérítést is megállapított, sőt kiterjesztette azt az eljárásban közreműködő más személyekre is; több önkormányzati rendelet a házasságkötési eljárás lefolytatásához illetékfizetési kötelezettséget állapított meg, illetőleg a munkaidőn kívüli házasságkötés díjait ÁFA köteles szolgáltatásként tüntették fel. [Ez ellentétes az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 33. § (2) bekezdésében írtakkal, amely szerint a házasságkötéssel kapcsolatos eljárások tárgyuknál fogva illetékmentesek.]

¹³ AJB 0310/2013; AJB 6574/2013; AJB 2217/2016.

¹⁴ Minthogy ebben az adott évre vonatkozó segély megállapításáról volt szó, *Visonta* Község Önkormányzata Képviselő-testületének ez a 11/2017. (VI.19.) önkormányzati rendelete csak 2017. 06. 22-től 2017. 12. 31-ig volt hatályban.

¹⁵ Talán ma a legtöbb hatályos önkormányzati rendelet ebben a tárgykörben született.

Megjegyzendő továbbá, hogy a munkaruha költségtérítés szabályait az önkormányzat a Kttv. 237. §-ában kapott felhatalmazás alapján alkotott rendeletben állapítja meg.

Az *élethelyzetekhez köthető* segélyezési-támogatási formák köre jóval szélesebb az iméntieknél. Ezek sora és köre tehát meglehetősen gazdag. Nézzük közülük a fontosabbakat: a rezidens támogatás bevezetéséről (*Budapest Főváros XXIII. Kerület, Pestszentlőrinc- Pestszentimre*); az egészségügyi alapellátást biztosító praxisjog megszerzését segítő támogatásról (*Budapest Főváros XXIII. Kerület Soroksár*). Ezutóbbi két támogatási forma nem a szó szoros értelmében vett szociális „segélyezési” forma, mégis említésre méltónak ítéltük, mert áttételesen érintheti ezt a területet is. Kifejezetten szociális tárgyúak és ihletőségük viszont a következő helyi önkormányzati rendeletek: gyermekek vállalását segítő önkormányzati támogatásról (*Balinka, Kistód, Sármellék, Vép*); „Baba Kötvény” programról (*Sármellék*); Babaváró Program bevezetéséről (*Nyíradony*); Csaba Baba életkezdési támogatásról (*Békéscsaba*); újszülöttet nevelő szurdokpüspöki családok támogatásáról. (*Szurdokpüspöki*); újszülöttek támogatásáról (*Hagyárosbörönd, Halastó*); minden születendő gyermeknek ültessünk egy fát programról (*Budapest Főváros XVI. kerület*); az év első újszülöttjének támogatásáról (*Dunaújváros*); az újszülött gyermekek egyszeri támogatásáról (*Nemespátró*).

Viszonylag szép számmal vannak olyan helyi önkormányzati rendeletek is hatályban, amelyek az újszülöttek támogatását már összekötik más élethelyzetben lévők alkalmi megsegítésével. Ilyen helyi jogszabályok: újszülött gyermekek és házasulandó személyek támogatásáról (*Algyő*); az újszülött gyermekek és a 90 éven felüliek támogatásáról (*Zalalövő*); „Nemzedékek kézfogása” elnevezéssel az újszülött gyermekek, a házasságot kötő fiatal párok és az alacsony nyugdíjjal rendelkezők támogatásáról (*Zalaegerszeg*).

A házasságkötés eseménye bizonyíthatóan serkentőleg hat a helyi jogszabályalkotásra. Ezt az állítást is illusztrálhatjuk konkrét példákkal: házasságkötés előtt álló párok megajándékozásáról (*Budapest Főváros Önkormányzata*); útravaló jegyescsomagról (*Budapest IX. kerület Ferencváros*).

A kisgyermek védelme, ápolása, gondozása, nevelése is fontos penzuma a helyi önkormányzatoknak, amelynek vannak lecsapódásai a helyi jogszabályalkotás területén is. Ez a „törődés” jó részben a központi szabályozás felhatalmazásaira vezethető vissza. Ilyen „csomópontot” jelentenek egyebek mellett a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 29. § (1) bekezdése és 131. § (1) bekezdése is.

Ezeken a felhatalmazó rendelkezéseken nyugodnak a bölcsődei elhelyezésről, annak igénybevételéről (*Halászi, Kerekegyháza, Tatabánya*) és a bölcsődei térítési díjakról szóló önkormányzati rendeletek (*Aranyosapáti, Aszód*).

A helyi jogszabályalkotás a továbbiakban is „végigkíséri” a gyermekek ellátását, védelmét (*Csepreg, Tiszapalkonya*), amelyet ugyancsak visszaigazolnak a tárgykörben megalkotott helyi rendeletek. Mindenesetre ezt példázzák a gyermekek napközbeni ellátásáról (*Pacsa, Solymár*) szóló önkormányzati rendeletek, amelyeknek külön markáns csoportját alkotják az étkeztetéssel összefüggő helyi szabályok. Számos helyi rendelet született ebben a tárgykörben. Így: a gyermekétkeztetésről (*Bozsok, Horvátzsidány*); az önkormányzati gyermekétkeztetés intézményi térítési díjáról (*Baja*). Ezek a helyi rendeletek alkalmanként kiterjednek a gyermekek részére nyújtott nyári étkeztetésekre is (*Pusztamagyaród*), amelyek különösen az elmúlt esztendőknél során váltak szervezettebbé és kiterjedtebbé.

Megjegyzendő egyébként, hogy az étkezés – étkeztetés megoldandó feladatként állandó penzuma az önkormányzatoknak. Erről számos helyi rendelet szól, közülük itt csak néhány felemlítésére nyílik lehetőség: az étkeztetés jogosultsági feltételeinek meghatározásáról (*Alcsútdoboz*); a felnőtt étkeztetéstérítési díjról (*Balatonkenese*); a szociális étkeztetés térítési díjáról (*Mosonszentmiklós*). Számos helyi rendelet született ebben a tárgykörben. Így: a gyermekétkeztetésről (*Bozsok, Horvátzsidány*); a munkahelyi étkeztetés megszervezéséről (*Mór, Szekszárd*). (E rendeletek azonban – legalábbis a törvényességi felülvizsgálatok tapasztalatai alapján – az étkezési térítési díjak megállapításához – gyakran nem tartalmazznak semmiféle érdemleges költségkalkulációt).

Elmondható, hogy a szociális tárgyú helyi önkormányzati rendeletek egész életük folyamán végig kísérik a polgárokat. A felnőtt korba lépőket az életkezdési támogatásról szóló helyi rendeletek (*Sátoraljaújhely*) igyekeznek helyzetbe hozni, amelyek vagy letelepedési támogatási formákat szabályoznak (*Badacsonytomaj, Kenyeri, Szentlőrinc-káta, Vaspör*) vagy pedig az első lakásingatlant vásárlók támogatásával (*Besenyszög*) tesznek kísérletet a lakosság és a helyi fiatalok megtartására (*Bátaapáti*). Valójában a családalapítási támogatásokról szóló helyi önkormányzati rendeletek is ezt a távolabbi célt szolgálják (*Vép*). A „zárókép” az időskorúak támogatása, amelynek hasonlóképpen gazdag helyi rendeletanyaga alakult ki. Ilyen rendeletek: az időskorúak egyszeri támogatásáról (*Vásárosnamény*); a 60. éven felüli személyek egyszeri támogatásáról (*Vasmegyer*); az újszülött gyermekek és a 90. éven felüliek támogatásáról (*Zalalövő*).

A helyi szociális tárgyú önkormányzati rendeleteket vizsgálva feltűnő viszont, hogy a hajléktalanok gyakorlatilag teljesen kiesnek a szabályozás tárgyköréből. Van ugyan nyoma a velük foglalkozó önkormányzati rendeletalkotásnak, hiszen *Budapest Főváros Önkormányzata* alkotott rendeletet a „*Budapest Főváros területén tartózkodó hajléktalanok rendkívüli települési támogatásáról*”¹⁶, ez azonban az egyetlen – hajléktalanokat segítő, támogató – kísérlet. Nem állítható, hogy erről a rétegről a helyi jogszabályalkotás tudomást sem vesz, hiszen például a társadalmi együttélés szabályairól szóló helyi rendeletekben – mint a közterületekről eltávolítandó személyekről – midig szó esik. Alapvetően változtatni kellene tehát már magán az alapálláson: pozitív oldalról kellene az ügghöz viszonyulni (de elsősorban a központi jogalkotóknak), s magát az ügyet nem rendészeti, hanem szociális kérdésként kellene kezelni. Ezt követően a helyi önkormányzatoknak érdemes lenne tanulmányozniuk a külföldi önkormányzatok gyakorlatát és tapasztalatait. Előre borítékolható: számos olyan helyi reglementet, satzungot fognak találni, amelyek európai-jogállami módon regulálják a „Hajléktalanok Otthonát”, a „Menekült Szállások rendjét”, az „Átmeneti Szállások” biztosítását, vagy például az „Egyedülálló Nők Otthonát”. Ezek „élő” helyi rendeletek ma Nyugat-Európában, amelyek mindenképpen érdemesek arra, hogy behatóbb tanulmányozás tárgyai lehessenek. „Keretet” is lehet a magyar szabályozáshoz találni, hiszen vannak már olyan szemérmes megjelölések,¹⁷ amelyek helyet biztosíthatnak a szóban forgó tárgykör európai-konform szabályozásához. (Ne ringassuk azonban magunkat illúzióban: a legújabb törvényi szabályozás szabálysértésnek tekinti az életvitelszerű közterületen tartózkodást.)

¹⁶ *Budapest Főváros Önkormányzata Képviselő-testületének 15/2015. (II.25.) önkormányzati rendelete a „Budapest Főváros területén tartózkodó hajléktalanok rendkívüli települési támogatásáról.”*

¹⁷ Ilyen megjelölésnek mondható a következő rendelet – cím: *Mikosszéplak Község Önkormányzata Képviselő-testületének 6/2016. (IX.2.) önkormányzati rendelete egyes lakossági csoportok támogatásáról.*

Sajátos és speciális helyzetet teremthetnek az önkormányzatok számára is váratlan helyzetek, a rendkívüli körülmények. Az ilyenkor előálló károk mérséklése terén szintén van (lehet) teendője a helyi rendeletalkotónak. Nem véletlen tehát, hogy itt is találkozhatunk önkormányzati rendeletekkel. Van ahol a rendkívüli élethelyzetbe került családok támogatásáról, valamint a krízishelyzet kezeléséhez megfelelőnek tűnő szabályokat rögzítik (*Isaszeg*), van ahol csak „egyszerűen” a „vis major” esetén károkat szenvedett családokat, magánszemélyeket törekednek megsegíteni (*Érd, Százhalombatta*). Előfordul, hogy a természeti csapást nevesítik is: itt az ár- és belvíz által okozott károk enyhítéséről szólnak a helyi önkormányzati rendeletek (*Rákóczi falva, Törökszentmiklós*).

Az esélyegyenlőség tárgyköre eddig csak elvétve jelent meg a helyi önkormányzati rendeletek egyikében-másikában. Érdekes módon ez a témakör legújabban betüremkedett a szociális jog területére is, aminek első hírhozói már helyi önkormányzati rendeleti formát is öltöttek. (Lásd: *Szombathely Megyei Jogú város önkormányzata közgyűlésének 1/2018. (II.21.) önkormányzati rendelete a Szent Márton Esélyegyenlőségi Támogatási Program működtetéséről*).

Ugyancsak sajátos szociális „funkciót” töltenek be az ún. Szociális Földprogramok. Az ezekről szóló önkormányzati rendeletek (*Alsómocsolád, Csaholc, Letenye, Nagyszekeres, Tatárszentgyörgy, Tótkomlós*) mindenesetre új szint visznek a szociális „ellátások” hazai rendszerébe.

A mezőgazdasági terménysegélyről szóló helyi rendeletek (*Darány, Csanádpalota, Csörnyeföld*) ugyancsak üde színfoltjai (lehetnének) a helyi szociális támogatási rendszernek. Alapjuk a szociális igazgatásról és ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 45. § (1) bekezdése. A kifejezett törvényi felhatalmazás ellenére ebben a tárgykörben mindezidáig csak szórványos szabályozásnak lehettünk a tanúi. „Jó gyakorlat”-ról lévén szó, itt is megfontolásra (és helyi jogalkotásra) érdemesnek ítéljük ezt a tárgykört.

Hasonlóan mostoha sorsú a tanyagondnoki szolgálat is, amelynek az iméntihez hasonlóan csak kevés önkormányzati képviselő-testület adott önkormányzati rendeleti formát. Az alap itt is a szociális igazgatásról és ellátásokról szóló törvény, annak is a 60. § (4) bekezdése. Az említettek szerint alig néhány önkormányzat szabályozza csak a tanyagondnoki (*Kísszékel, Mezőberény*), illetve falugondnoki (*Szuha*) szolgálatot. Minthogy pedig „élő” problémák kezeléséről van (lenne) szó, itt is kifejezetten biztatnunk kell a mainál lényegesen aktívabb helyi önkormányzati rendeletalkotásra.

Az utóbbiakhoz hasonlóan a vasúti kedvezményes utazások feltételeit is csak nagyon ritkán állapítják meg helyi rendeletben a települési önkormányzatok. Annak ellenére teszik (vagy inkább: nem teszik) ezt, hogy itt is világos törvényi felhatalmazás van a háttérben. (Nevezetesen a szociális igazgatásról és ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 26. §-a.) *Záhony* és *Zsurk* települések képviselő-testületei alkottak „csak” helyi rendeleteket ebben a tárgykörben, míg hozzá hasonló, a helyi járatok tanulói bérlettámogatásáról szóló *Salgótarján*.

2.1.5. Közterülethasználat. Parkolás rendje

A közterület használat rendje, szabályainak megállapítása régtől fogva tradicionális tárgya a helyi jogszabályalkotásnak. Már 1945 előtt számos – ide tartozó – tárgykört szabályoztak szabályrendelettel az akkori önkormányzatok. Ilyenek voltak pl. a járdák, utak, terek

szabadon tartásáról szóló helyi szabályrendeletek, de ugyanide lehetett sorolni a járdákon közlekedést akadályozó cselekmények betiltásáról szóló helyi rendeleteket is. Nyugat-Európa számos országában a galambetetés eltiltása közterületen tárgyú helyi önkormányzati rendeletek szintén a közterület-használat terepén jelentek meg, amely tárgy azonban a közegészségügy szempontjából is releváns társadalmi viszonyt takar.

Ilyen átfogósággal („Közterületek használati rendje”) csak kevés helyi rendeletet találunk ma az önkormányzati rendelet-kataszterben. *Harkány* mindenesetre alkotott ilyen, amelynél azonban sem felhatalmazó, sem hatáskört, sem pedig feladatkört meghatározó jogszabályi rendelkezést nem jelölt meg.¹⁸

Gyakoribb megoldásnak mondható az, hogy az önkormányzatok a közterület használat valamely „szelvényére” alkotnak csak helyi rendeletet. Ide sorolhatók mindeneke előtt a közterületek elnevezéséről és a házszám megállapítás szabályairól szóló önkormányzati rendeletek (*Almamellék, Hollóháza, Komló*), de talán még a község nevének és címerének használatáról szóló rendeletek is (*Mád*). A közterületnevek megállapítása (*Kerekegyháza*) ugyancsak itt említhető, amiképpen ennek sajátos „mutánsa” is, mely a XX. századi önkényuralmi rendszerekhez köthető utcanevek megváltoztatásának rendjét állapítja meg (*Baktalórántháza*). A földrajzi nevek megállapításáról, karbantartásáról és a házszám keletkezéséről és megállapításáról szóló helyi rendelet (*Pécs*) érdekes színfoltja ennek a tárgykörnek.¹⁹

A közterülethasználat egy-egy konkrét szelvénye tehát az, amely a helyi rendeletalkotás terepén itt általában megjelenik. Gyűjtő néven a közterületek rendeltetésétől eltérő célú használatának szabályai tartoznak ide (*Seregélyes*), amelyeknek a legkülönbözőbb formái kapnak (kaptak) önálló rendeleti formát. Markáns részt vállalnak ebből a közterületek felbontásáról és a közúton folyó munkákról szóló szabályozások (*Győr, Esztergom, Pécs, Tiszaújváros*), illetve az üzemképtelen járművek közterületen történő tartásának tilalmáról szóló helyi rendeletek (*Ásotthalom, Debrecen, Szentendre*). Ide sorolhatók persze az utóbbi esztendőik során olyannyira elszaporodott, a filmforgatási célú közterülethasználatról szóló helyi önkormányzati rendeletek is (*Alsómocsolád, Kázmárk, Szalonna*), amelyeknek az alapja egy kifejezett törvényi felhatalmazás volt, nevezetesen a mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény 37. § (4) és (5) bekezdése. Nos, elmondható, hogy a települési önkormányzatok alaposan kihasználták ezt a lehetőséget és százával alkottak a tárgyban önkormányzati rendeleteket.

Tárgyában, irányultságában eltér az iméntiektől, de mégiscsak a közterület egy meghatározott igénybevétele jár a közterülethasználatról, valamint az utcai ideiglenes zöldség-gyümölcs árusítás szabályairól szóló önkormányzati rendelet (*Szatymaz*). Maga az „ötlet”, a gondolat nem teljesen előzmény nélküli, hiszen a tanácsrendszerben is találkozhattunk már olyan tanácsrendeletekkel, amelyek tárgykörében a közterületen történő élelmiszerárusítás rendjéről adtak szabályozást.

¹⁸ Ez pedig ütközik a jogszabályszerkesztéséről szóló 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet 53. § (2) bekezdésébe és 54. § (1) bekezdésébe. *Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése* szintén átfogóan szabályozta a közterülethasználat rendjét.

¹⁹ Ugyanakkor felhatalmazó forrásként az Ötv. 16. § (1) bekezdését jelölik meg, továbbá az 1992. évi LXVI. törvénynek a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 146/1993. (X.26.) Kormányrendeletet, amely – éppen ezért – nem is lehetne forrása a helyi önkormányzati rendeletnek. Valójában itt a felhatalmazó forrás maga a Mötv. (2014. évi CLXXXIX törvény), és pedig annak két rendelkezése is. [51. § (5) bek. és 143. § (3) bek.]

A közterülethasználat korlátozásának van még egy meglehetősen markáns szelvénye, amely bizonyos emberi magatartásokhoz kötődik. Mindenekelőtt itt említendő a nem dohányzó közterületek kijelöléséről szóló helyi önkormányzati rendeletek (*Baja, Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente, Csongrád, Nagykőrös, Zamárdi*), amelyeknek a megalkotására a nem dohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény 2/A§ (1) bekezdése teremtett jogalapot. [„A helyi önkormányzat rendeletben a 2. § (1) bekezdés d) pontjában foglaltakon túl közterületet nem dohányzó közterületnek nyilváníthat...”]. Hasonló „elbánásban” részesült a szeszesital közterületen történő fogyasztása is, amelyet ugyancsak – törvényi felhatalmazás nyomán – korlátozhatnak az önkormányzatok helyi rendelettel (*Battonya, Borsodnádásd, Encs*).²⁰ E két tárgykörnek sajátos szimbiózisával is találkozhatunk a gyakorlatban, amely egy helyi jogszabályban állapítja meg a közterületen történő szeszesital fogyasztás és a dohányzás rendjét (*Mezőkövesd*).

A védett övezetek rendjének helyi szabályozását felvállaló önkormányzati rendeletek (*Budakeszi, Keszthely, Mogyoród, Szentes*) a 2000-es évek elején a türelmi zónák körül kibontakozott vitákat idézik vissza. Az akkori és a mostani viták gyújtópontjában valójában az a kérdés áll, hogy az önkormányzatok által kezelendő vagy rendészeti ügyet látunk-e a prostitúció szabályozása kapcsán. Mindenesetre régi szabályozási tárgykörrel van szó, amelynek 1945 előtti előképei a prostitúcióról (kéjvelgésről), vagy a kéjvelgésről és a kéjvelgés magatartásáról és a bordélyházak fenntartásáról szóltak. A tárgykör alapvetően rendészeti tárgykör maradt (akkoriban), így a ma velük kapcsolatban fellángolt viták annak idején nem is voltak élesek.

A közterülethasználatnak van még két régi (akár klasszikusnak is mondható) formája. Az egyik a játszótérek használatának szabályairól szóló önkormányzati rendeletek által „lefedett” (*Albertirsa, Erdőkertes, Kazincbarcika*)²¹, a másik pedig a taxiállomások igénybevételenek rendjéről szóló önkormányzati szabályozás (*Baja, Csongrád, Nagymányok*).

A közterülethasználat körébe tartoznak a víziállások létesítésének és fennmaradásának szabályozásáról szóló helyi önkormányzati rendeletek is, amelyek a helyi regulációnak sajátos színtestjei (*Dombóvár, Fadd*). Sajátos „mutánsuk” az, amely még a mederhasználati díj megállapításának a rendjét is a szabályozási körébe vonja (*Sárospatak*).

A parkolás rendje bizonyos településeken a legnagyobb megoldandó feladatok közé tartozik. Nem véletlen ezért, hogy az e tárgykör mögött meghúzódó felhatalmazás maga is precíz, aprólékos regulációt (út- és iránymutatást) ad. [Lásd a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 48. § (5) bekezdését.]

²⁰ „Alapforrás” a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 200. § (1) bekezdése, amely szerint: „(1) Aki
a) a kábítószer, vagy a pszichotróp anyagokkal kapcsolatos engedély-, illetve bejelentés-köteles tevékenységek végzésének szabályait, továbbá az ezen anyagokkal kapcsolatos adatszolgáltatási kötelezettségre vonatkozó szabályokat megszegi...”

²¹ Találkozhatunk itt egy érdekes „öszvér” megoldással is, amikor a játszótér, a sportlétesítmény használata és a dohányzás tilalma találkozik össze egymással: „Kenderes Város Önkormányzata Képviselő-testületének 13/2009. (VII.7.) önkormányzati rendelete a játszótér és sportlétesítmény használatáról és a dohányzás tilalmáról.”

A felhatalmazó rendelkezésből látható tehát, hogy ebben a tárgykörben több (önálló tárgyú) helyi önkormányzati rendelet is alkotható. Így történik ez a gyakorlatban is, ahol találkozhatunk a parkolási rendről, (*Székesfehérvár*), a várakozási helyekről (*Bük, Keszthely, Mohács*) szóló önkormányzati rendeletekkel; olyan rendeletekkel, melyek az ingatlanon belüli parkolás szabályait rendezik (*Gomba*), s olyanokkal is, amelyek az ingatlanon kívüli parkolási szabályokat állapítják meg (*Balatonboglár*). (A részletes felhatalmazó rendelkezésre visszavezethetően azonban a törvényességi felülvizsgálatok több megyében is megállapították, hogy a helyi jogszabályalkotók több alkalommal is átlépték a kapott felhatalmazások kereteit.)

Okkal törekszenek arra a települési önkormányzatok, hogy a parkolásban érintettek maguk is működjenek közre (akár anyagi áldozatvállalásokkal is) a helyi parkolási gondok megoldásában. E célt szolgálják azok az önkormányzati rendeletek, amelyek a parkoló építés pénzbeli megváltásáról és a parkolóalap képzéséről és felhasználásáról szólnak (*Budakeszi*), vagy éppen a gépjármű várakozóhelyek megváltásának rendjét határozzák meg (*Keszthely*).

Jó alkalmat teremtenek az építési engedélyezési eljárások is arra, hogy követelményeket támasszanak a parkolóhelyek kialakítása tekintetében. Élnek is ezzel a lehetőséggel az önkormányzatok, s jónéhány helyen rendeletet alkotnak az építési engedélyezési eljárás során szükséges parkolóhely kialakításáról és megváltásáról (*Tab, Törökszentmiklós*), illetőleg a parkolóhely biztosítási kötelezettség teljesítéséről (*Székesfehérvár*).²² A közterülethasználattal összefüggő helyi önkormányzati rendeletek sorát zárva érdemes pár gondolatot szólni a kiszolgáló út és lakóút céljára történő bejegyzésről rendelkező helyi önkormányzati rendeletre (*Szigetszentmiklós*). (Akkor is, ha csak közvetve áll kapcsolatban a közterülethasználattal.)

Nézzük a háttérben meghúzódó felhatalmazást. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 27. § (6) bekezdése értelmében:

„Ha a kiszolgáló út létesítését, bővítését vagy szabályozását szolgáló lejegyzés műszaki vagy egyéb indok alapján csak az egyik oldali teleksorból lehetséges, akkor a kiszolgáló út másik oldalán lévő teleksor tulajdonosait a települési önkormányzat, a kiszolgáló út változásából eredő telekérték-növekedés arányában – rendeletben – egyszeri hozzájárulás fizetésére kötelezheti.”

Egyértelmű és világos a felhatalmazás, s az annak háttérében álló probléma is méltányos és igazságos megoldást érdemel. Ennek ellenére ez idő szerint mindössze egyetlen egy tárgykört szabályozó önkormányzati rendelet van hatályban.²³ Aligha szorul pedig bővebb igazolásra az az állítás, hogy e téren is komolyabb tartalékai vannak még a helyi önkormányzati rendeletalkotásnak. (Mindenesetre a feldolgozott rendelet-tárgy feltétlenül „Jó

²² *Székesfehérvár* Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 7/2000. (IV.30.) önkormányzati rendelete a felhatalmazó forrásként az Országos Településrendezési és Építési Követelményeket (OTÉK) meghatározó 253/1997. (XII. 20.) Kormányrendelet 42. § (11) bekezdését jelöli meg:

A kormányrendelet a (2) bekezdésre utal vissza, ahol a helyi építési szabályzatról esik szó. Ez utóbbit viszont csak és kizárólag önkormányzati rendeletben lehet szabályozni. Ugyanakkor pedig az itteni – kormányrendeletben írt – (11) bekezdés ennek a helyi rendeletnek a tárgykörét szűkíti vagy bővíti. Ezáltal viszont annak tartalmát befolyásolja, amit – kormányrendeletként – nem tehetne meg.

²³ Nehéz elhinni, hogy a filmforgatás rendjének szabályozása ennél előbb probléma lenne, ott százával alkottak helyi rendeleteket a települési önkormányzatok.

gyakorlat"-ra utal). Rá kell mutatni azonban arra, hogy a kiszolgáló és lakóút céljára történő lejegyzésre vonatkozó szabályokat az Étv. 27. §-a gyakorlatilag hiánytalanul tartalmazza. Keskeny tehát az a mezsgye, ahol mozgásteret van (lehet) a helyi önkormányzati rendeletalkotásnak. Másképpen szólva: kézenfekvő a veszélye annak, hogy a tárgykört reguláló helyi jogszabályok túlterjeszkednek a felhatalmazás keretein.

2.1.6. Környezetvédelem, növénytelepítések

Jelenleg is gyakoriak a környezetvédelemről általánosságban szóló önkormányzati rendeletek, de korábban, különösen az 1970-es, 1980-as években még gyakoribbak voltak. Kezdetben jórészt csak még a köztisztaság fenntartásával kapcsolatos helyi rendeletek születtek (ebből viszont szinte valamennyi településnek volt hatályos helyi rendelete), s csak a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény megjelenése után lett általánosabbá az átfogóbb tárgyú, már a környezetvédelem teendőiről komplexen rendelkező önkormányzati rendeleteknek a megalkotása (*Beremend, Zirc*). Ezt az átfogóbb szándékot voltak hivatottak megtámogatni a korábban gyakrabban, később már csak ritkábban, a Környezetvédelmi Alap létrehozásáról szóló helyi jogszabályok (*Dencsháza, Halimba, Komló, Székesfehérvár*), amelyek azonban soha sem jelentettek számottevő „erőt.” A „környezetvédelemről” általában rendelkező helyi jogszabályok mellett (javarészt helyett) a legkülönbözőbb megnevezésekkel tovább éltek a helyi köztisztaság fenntartásával (*Tiszapalkonya*) csak szűkebb keresztmetszetben foglalkozó szabályozások (az ingatlanok gondozásáról, tisztántartásáról: (*Csokonyavisonta*); a közterületek tisztántartásáról: (*Tornyosnémeti*).

Komoly lökést adott a helyi környezetvédelem ügyének a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény megjelenése, amely több alkotmányjogi probléma eliminálását is feladatának tekintette.²⁴ A törvény nyomán születtek meg a helyi hulladékgazdálkodási tervről szóló önkormányzati rendeletek (*Jánosháza, Kerekegyháza, Székesfehérvár*), valamint a települési szilárd hulladék kezelésével kapcsolatos szolgáltatásokat reguláló helyi jogszabályok (*Alsómocsolád, Székesfehérvár*). [A pontosság kedvéért azonban rögzítenünk kell, hogy a Ht. 35. §-a állapítja meg a települési önkormányzat számára a rendeletalkotás terjedelmét, a 88. § (4) bekezdése pedig maga a helyi jogszabályalkotásra való felhatalmazás.]

Meg kell jegyezni azt is, hogy a szilárd hulladékok kezelésével összefüggésben kialakult helyi gyakorlat – az Alapvető Jogok Biztosa szerint – több okból is kifogásolható volt: a) sokhelyütt nem volt kiszámítható a díjmegállapítás alapja és módja; b) gondok jelentkeztek a szolgáltatás – ellenszolgáltatás egyenértékűségével kapcsolatban; c) nem egyszer hiányos volt a szabályozás a használaton kívüli ingatlanok esetében a díjfizetés szüneteltetésére vonatkozóan. (Díjfizetésre köteleztek olyan személyeket, akik nem vagy alig vették igénybe a közszolgáltatást); d) nem egyszer hiányzott a kedvezmények körének a meghatározása).

²⁴ Ilyen gondokkal foglalkoztak a következő alkotmánybíróági határozatok: 513/B/2002. AB határozat. (ABH 2007. 2308); 612/B/2005. AB határozat (ABH 2008, 3103); 723/B/2002. AB határozat (ABH 2008, 2934); 607/B/2005. AB határozat (ABH 2009, 2528); 932/B/2005 AB határozat (ABH 2009, 2537); 488/B/2011. AB határozat. (ABK 2011/6; 465/B/2010 AB határozat (ABK 2011/7-8 szám); 151/2010. (VII.14.) AB határozat. (ABH 2010, 1119); 173/2010. (IX.30.) AB határozat. (ABH 2010, AB határozat. (ABH 2007, 2495).

A gondok egyébként a törvény megjelenését követően sem szűntek meg maradéktalanul, s ezt az is jelzi, hogy az Alkotmánybíróságnak szinte rögtön foglalkoznia kellett még néhány elvarratlan szállal. [3213/2013. (XII.2.) AB határozat. (AKK 2013/22.).]

Egy 2013-ban készült jelentés szerint visszásságot idézett elő az is, ha nem biztosították a 110-120 literesnél kisebb gyűjtőedényt a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára.²⁵

Mindenesetre megállapítható, hogy a 2012. évi CLXXXV. törvénynek sem sikerült minden problémát megoldania, s ezt az is jelzi, hogy az Alapvető Jogok Biztosa még azt követő számos jelentésében is talált kifogásolni valókat.²⁶ (Sok helyütt változatlanul hallgattak a zöldhulladékok elszállításának a rendjéről; gyakori hiányosság maradt a szelektív hulladékgyűjtés szabályainak rendezetlensége; sok helyütt még mindig a Hgt. szerinti fogalmakat használták a Ht. új fogalomrendszere helyett).

A szilárd hulladékok kezelésének határterületére esik az építési és bontási hulladékok kezelésének az ügye. Jóllehet, élő problémáról van szó, mégis alig-alig találunk e tárgykörben szabályozó helyi önkormányzati rendeletet (*Eger*). A már idézett törvény 35. §-a pedig világos eligazítást ad: „(2) A települési önkormányzat gondoskodik az elkülönített hulladékgyűjtő rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről”. Alighanem okkal fogalmazhatjuk tehát meg azt az igényt, hogy az önkormányzatoknak erre a szabályozási tárgykörre az eddigiekhez képest jóval nagyobb figyelmet kellene fordítaniuk. („Jó gyakorlat”-ról van itt is szó!)

Méginkább határesetnek mondható az állati hulladékok kezelésével kapcsolatos közszolgáltatás szabályainak a meghatározása (*Mezőkövesd*). A tárgykör fontossága, jelentősége nem vitatható, ezért azt „jó gyakorlat” gyanánt a jogalkotó helyi képviselő-testületek figyelmébe ajánljuk. (Megjegyezzük egyébként, hogy *Inárcs* az állati hulladékok ártalmatlanná tételével kapcsolatos helyi szabályokról, *Hajdúszoboszló* pedig az állati hulladékok kezelésével kapcsolatos közszolgáltatás szabályainak meghatározásáról alkotott már rendeletet, tehát nem egyedi és elszigetelt helyi szabályozásról van szó.) Csupán a történelmi hűség kedvéért jegyezzük meg, hogy ezutóbbi helyi rendeleteknek is volt „előképük”: hasonló tárgykört jelentettek ugyanis a dögterek, dögkutak fenntartásával és kezeléséről szóló szabály – majd tanácsrendeletek.

A szennyvízkezelés, szennyvízelvezetés ügye ugyancsak a „klasszikus” önkormányzati teendők, feladatok közé tartozik. Legalább három típusba sorolható önkormányzati rendeletekkel találkozhatunk ezen a területen: vannak rendeletek a háztartási szennyvízzel kapcsolatos kötelező helyi közszolgáltatásról (*Berkesd, Hort, Tác*), a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó közszolgáltatásról (*Harkány, Székesfehérvár*)²⁷. A leginkább markánsnak és legjobban elterjedtnek azonban a talajterhelési díjról alkotott (feltétlenül nagyszámú) önkormányzati rendelet számít (*Cellödömök, Orosháza, Tác*). Ezutóbbi háttérét a környezetterhelési díjról szóló 2003. évi

²⁵ A legkisebb méretű hulladékgyűjtő edény használatára vonatkozó rendelkezéseket 2016. január 1-jétől kellett alkalmazni.

²⁶ AJB – 4050/2012; AJB 5814/2012; AJB 5702/2014; AJB 4211/2014; AJB 3084/2014; AJB 3063/2014; AJB 1575/2015; AJB 3279/2015; AJB 429/2016; AJB 1801/2016; AJB 383/2016.

²⁷ Ez a tárgykör sem mentes az alkotmányjogi problémáktól, jól jelzik ezt az alábbi alkotmánybírósági határozatok: 414/B/1999. AB határozat. (ABH 2007, 2224); 906/B/2005 AB határozat. (ABH 2007, 2549); 549/B/2008. AB határozat. (ABH 2008, 3347); 750/B/2006 AB határozat. (ABH 2008, 3202); 1016/B/2006. AB határozat. (ABH 2008, 3229); 575/B/2008 AB határozat. (ABH 2009, 2653); 178/B/2011. (XII.29.) AB határozat. (MK 2011 évi 163. szám); 678/B/2000. AB határozat. (ABH 2007, 2250); 551/B/2001 AB határozat. (ABH 2007, 2257); 657/H/2000. AB határozat. (ABH 2007, 2245); 964/B/2006 AB határozat. ABH 2008, 3226); 779/B/2006. AB (ABH 2008, 3208) határozat.

LXXXIX. törvény sajátos „kettős” felhatalmazása szolgáltatja. [„21/A § (2) bekezdés és a 26. § (44) bekezdés] A törvényességi felügyelet megállapításai nyomán kritikai élel állapíthatjuk meg, hogy számos helyi rendelet a „háztartási szennyvíz” kifejezés helyett még mindig a „folyékony hulladék” fogalmát használja. (Lásd ehhez a Ht. 102. §-át, illetve a Vgtv. 44/C. §-át). Fontos tudni azt is, hogy az önkormányzati tulajdonú vízi közmű által biztosított szennyvízelvezetés, szennyvíztisztítás és kezelés tekintetében még 2011. december 31-én megszűnt az ilyen helyi rendeletek alkotásának a lehetősége is. („Kiment alóluk a felhatalmazás”).

A talajterhelési díjjal kapcsolatos helyi rendeletalkotás sem teljesen mentes a problémáktól: gyakran kimaradnak belőlük az ellenőrzés szabályai, nem rögzítik az adatszolgáltatási szabályokat, nem határozzák meg a díjkezdvezményeket, nem teszik közzé a számlaszámot, nem határozzák meg a mentességek eseteit.

Külön érdemes említést tenni arról a helyi jogalkotási irányról, amelyet a szennyvíztisztító bővítéséhez kapcsolódó társulati érdekeltségi hozzájárulások megfizetéséről szóló helyi rendelet képvisel (*Dunaharaszti*). Nem kifogásolható tárgyköre ez sem az adott területnek, ezért figyelmébe ajánlhatjuk azt a jogalkotó önkormányzatoknak is.

A levegő védelme – ha nem is tömegesen – ugyancsak megjelent a helyi önkormányzati jogszabályalkotás palettáján. A levegő védelméről szóló helyi rendeletek (*Gönyű, Sopron*) mellett kirajzolódni látszik a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezés egyes sajátos szabályairól szóló helyi rendeletalkotási akarat (*Kazincbarcika*), amelynek sajátos változata a környezetet szennyező fűtési mód megszüntetéséhez nyújtható helyi támogatásról szóló önkormányzati rendelet (*Budapest Főváros XVI. kerület*). Szorosan ehhez a csoporthoz tapadnak azok a helyi jogszabályok, amelyek az avar- és kerti hulladékok nyílttéri égetését, valamint a szabadtéri tűzgyújtás szabályainak megállapítását tartották szükségesnek (*Darány, Kazincbarcika*). Előfordul azonban ennek a tárgykörnek egy ún. „szűkített” változata is, amely a fertőzött növényi hulladékok szabadtéri égetéséről szól (*Mikepércs*).

Ennek az egész területnek (amely a valahai a tarló- és gazégetés rendjét szabályozó szabályrendeletekből és tanácsrendeletekből nőtte ki magát) a bátrabb szabályozására buzdítunk annál is inkább, mivel a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó egyes sajátos, az avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályok rendelettel történő megállapítása.²⁸

A zaj- és rezgésvédelem – ha szolidan is –, de ugyancsak megjelent a helyi önkormányzati rendeletalkotás terrénumán (*Baja, Kisbér, Süttő*). Ismeretes olyan helyi rendelet is, amely nem általánosságban vonja be szabályozási tárgykörébe ezt a területet, hanem csupán annak egy bizonyos aspektusát érdemesíti a figyelmére. Ilyen pl. a zajjal járó szabadtéri munkák rendjéről szóló önkormányzati rendelet (*Szárliget*).

Valójában olyan „társadalmi viszonyról” van szó, amely a helyi jogszabályalkotó érdeklődését már régen is felkeltette. Voltak 1945 előtt helyi szabályrendeletek az éjjeli zenéről, de a tanácsrendszerben már kifejezetten a zajvédelemről is születtek tanácsrendeletek (*Balatonkeresztúr, Siófok*).

²⁸ A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 48. § (4) bekezdés b) pontja.

Problémákat itt is feltártak a felügyeleti vizsgálatok. Közülük a legfontosabb: a helyi rendeletek sok helyen valamennyi – szolgáltatási tevékenységgel összefüggő – zajkibocsátó forrást az önkormányzat engedélyéhez kötik. A 284/2007. (X.29.) Korm. rendelet 4. §-a alapján azonban a zaj- és rezgésvédelmi ügyekben az elsőfokú hatósági jogkört a települési önkormányzat jegyzője gyakorolja, s nem pedig az „önkormányzat”. Mindenképpen hangsúlyoznunk szükséges, hogy a gyakorlatban jelentkező problémák a mainál jóval aktívabb helyi jogalkotást tennének indokolttá. Azt, hogy nem teljesen gondok nélküli ez a terület, az Alapvető Jogok Biztosának számos beszámolójából is megtudhatjuk. A sporttevékenységekkel összefüggő zajkeltéssel kapcsolatban például a következőket mondja: „A sportpálya közelében élők nem kényszeríthetők semmilyen tevékenység zavaró hatásainak eltűrésére, joguk van tulajdonuk zavartalan birtoklására: a jegyző kötelessége intézkedni a pálya környékén élők nyugalmanak tiszteletben tartása érdekében. Megfelelő egyensúlyt kell kialakítani a sport, mint egészségmegőrző tevékenység biztosításához fűződő érdek, illetve az érintett lakosság érdekei között. Ez az egyensúly úgy valósítható meg, ha a sportpálya működését mind a sporttevékenységet folytató, mind a zavaró hatások által érintett lakosság érdekeit figyelembe vevő előírással szabályozzák, a feltételek betartását pedig hatékonyan ellenőrzik. [AJB – 1290/2012]”.²⁹

A „növényvédelem” szabályozási tárgyként már a tanácsrendeletek körében is felbukkant. [Ilyen rendelet – tárgy volt például a hétvégi üdülők, házikertek, kertparcellák növényvédelme vagy például a dűlőutakon, határmezsgyéken, árokpartokon a gyomnövények irtásáról szóló helyi rendelet. Ennél is gazdagabb volt a helyi szabályozás a helyi zöldterületek, parkok fenntartása tárgyában. *Nagykőrös* rendeletet alkotott például a parkoló és a zöldterületek védelme és használata tárgyában, de volt több helyi tanácsrendelet az élősövények ápolása, kezelése tárgykörében is. Úgy tűnik, ez a „tradíció” tovább él, hiszen számtalan helyi önkormányzati képviselő-testület választotta manapság szabályozása tárgyául a fás szárú növények védelmét (*Csongrád, Pécs*).³⁰]

Meg kell jegyeznünk ugyanakkor, hogy nem minden aggály nélküli a fás szárú növényekre vonatkozó felhatalmazó rendelkezés sem. [A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 48. § (1) és (2) bekezdése]

Tartalmilag a fentiekhez tartozik a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII.30.) Kormányrendelet 8. § (4) bekezdése.

Jelen esetben valójában az történt, hogy a kormányrendelet ez utóbbi, 8. § (4) bekezdése mondja ki azt, hogy az önkormányzat rendeletének mi legyen a tartalma. Ez pedig alaptörvényellenes.

Mindettől függetlenül – egyébként helyesen – több önkormányzat is gondoskodik a fák (fás szárú növények) pótlásáról, s ennek önkormányzati rendeletben teremti meg a kereteit

²⁹ Lásd még: 208/E/2007. AB határozat. (ABH 2009, 2602); 34/2008, (IV.3.) AB határozat. (ABH 2008, 1350); 103/2008, (VII.11.) AB határozat. (ABH 2008, 1437)

³⁰ *Pécs* Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 41/2016. (X.28.) önkormányzati rendelete konkrétan a fás szárú növények telekhatáron történő telepítésének a szabályairól tartalmaz rendelkezéseket. Hasonló helyi rendeletek még: *Abony* Város Önkormányzata Képviselő-testületének 39/2014. (XII.16.) önkormányzati rendelete a növények telekhatárhoz mért legkisebb telepítési távolságáról; *Vértesszőlős* község önkormányzata képviselő-testületének 11/2013. (XI. 18.) önkormányzati rendelete a fás szárú növények telepítési távolságára vonatkozó szabályokról.

(*Budapest Főváros XVI. kerület, Dunakeszi, Hedrehely, Hencse*). Ezek alapja nyilvánvalóan a fakivágás, amely úgyszintén tárgya a helyi jogszabályalkotásnak (*Budapest Főváros I. kerület*). Ennek pandantja a fák védelme, amely ugyancsak rendeletalkotási tárgy (*Balatonfüred, Balmazújváros*). Ugyanakkor meg kell jegyezzük, hogy a képviselő-testület a közterületen lévő fák kivágását érintően nem is rendelkezik döntési jogkörrel. A helyi védelem alatt álló fák kivágásáról sem rendelkezhet helyi önkormányzati rendelet, tekintettel arra, hogy az egyes védett fák és cserjék természetes állapotának megváltoztatásához, kivágásához a természetvédelmi hatóság engedélye szükséges.

A zöldnövényzet ápolása, kezelése ugyancsak a helyi önkormányzati rendeletalkotás penzuma lehet. Ezt példázzák a következő helyi jogszabályok: az ingatlanok előtti zöldterületen található növényzet ápolásáról és gondozásáról (*Baja, Rákóczi*). Alkalmassint e munkát támogató-segítő tevékenység is megjelenik rendeletalkotási tárgyként: a lakóközösségeknek és önkormányzati intézményeknek nyújtandó növényesítési támogatásról (*Budapest Főváros VIII. kerület*). Kissé távolabbról segíti ezt a munkát a lakossági komposztálás támogatásáról szóló önkormányzati rendelet (*Budapest Főváros XVI. kerület*).

Hol erősebb, hol gyengébb kampány folyik a parlagfű terjedésének megakadályozása céljából. Nem véletlen tehát, hogy számos önkormányzat is a helyi rendeletalkotás tárgyaként szerepelteti az allergiát okozó gyomnövények elterjedésének (ezen belül a parlagfű elterjedésének) a megakadályozását (*Derecske, Kazincbarcika, Kenderes, Szuha, Tótkomlós*). Mindenütt „jó gyakorlat”-ot képviselnek ezek a törekvések, így biztatunk az aktívabb helyi jogalkotásra.

A környezetvédelmi tárgyú helyi jogalkotás tárgykörébe sorolhatók (tágabb felfogásban) az esővizek elvezetésével, kezelésével kapcsolatban megalkotott önkormányzati rendeletek is. Meglehetősen visszafogott szabályozási gyakorlatot találunk ezen a területen, amely feltétlenül biztatásra, támogatásra szorul. Mindenesetre példaértékű kiindulási pontként vehetjük ehhez figyelembe a lakossági esővíz-hasznosítás támogatásáról (*Budapest Főváros XVI. kerület*) és a magánérs út- és csapadékvíz elvezető rendszer karbantartásának, építésének szervezéséről és hozzájárulások rendszeréről szóló önkormányzati rendeleteket (*Mezőkövesd*). Az esővíz érték, melynek tárolása komoly hozzájárulást jelenthet(ne) az öntözési kultúra fejlesztéséhez. Ausztriában az építési engedélyekben előírják a csapadékvíz tárolók megépítésének kötelezettségét³¹ is, érdemes lenne erre a magyar központi és helyi jogalkotásban is megkülönböztetett figyelmet fordítani.

Az esztétikai környezethez való jog is része a környezetvédelemnek. Ezt tudva és tudomásul véve feltétlenül jó példaként kell megemlíteni a falfirkák eltüntetésének támogatásáról szóló önkormányzati rendeletet (*Nagykanizsa*). Itt is egy „jó gyakorlat” kezdeményezésének vagyunk a tanúi, amely ugyancsak komoly bátorításra vár.

A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 24. § (1) bekezdése szól a helyi jelentőségű – természetvédelmi szempontból fontos – területek védetté nyilvánításáról. „Természeti területet... b) helyi jelentőségű terület esetén rendeletben a települési – Budapesten a fővárosi – önkormányzat nyilvánít védetté.” Látható tehát, hogy tágabb

³¹ Amiképpen az építendő lakóház alapterületéhez igazodó nagyságú napelemek telepítését is.

értelemben a természetvédelem is a környezetvédelem fogalmi körébe vonható, sőt maga a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény ad kifejezett felhatalmazást ilyen tárgyú önkormányzati rendeletek megalkotására. Ennek ellenére szinte egyetlen ilyen rendeletet sem találunk a hatályos önkormányzati rendeletek katalógusában.³²

2.1.7. Lakásügyek, bérleti díjak

A már mondottak szerint a rendszerváltást követően lényegesen megcsappant azoknak az önkormányzati rendeleteknek a száma, amelyek a különböző lakáshasználati viszonyokat szabályozták. Komolyabb reneszánszára a jövőben sem számíthatunk ennek a tárgykörnek. Mindez persze nem jelenti azt, hogy a „klasszikus”, hagyományos szabályozási tárgykörök mára már nyom nélkül eltűntek volna.³³ Ellentmondana ennek az a tény és körülmény, hogy például a lakbérek megállapításáról ma is alkotnak helyi jogszabályokat az önkormányzatok (*Hódmezővásárhely, Jászapáti, Nagykőrös*). Erre kifejezetten felhatalmazást is kaptak a települési önkormányzatok, és pedig a szolgálati lakások bérének megállapíthatóságával együtt. (Ez a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 138. § (1) bekezdés n) pontja.) Van tehát „jogalapja” a szolgálati lakás bérleti díját megállapító önkormányzati rendeletnek (*Visonta*) is.³⁴

Két területen ugyanakkor a lakásügyekről szóló önkormányzati rendeletalkotás érzékelhető megélénkülését tapasztalhatjuk.

Az első közülük az ún. „otthon”-okra vonatkozik. Már a tanácsrendszerben volt helyi rendelete *Szombathelynek* a fiatal házások otthonáról, amely tárgykörnek ma *Répcelak* adott új életet és értelmet.³⁵ Az ebben foglalt célok elérését szolgálja a Fecskeházban történő elhelyezés feltételeiről (*Zalacsány*) és a Gólyafészek otthonokról szóló önkormányzati rendelet (*Zalakaros*).

A második markánsabbnak mondható szabályozási terület a lakás-(otthon) támogatásokat érinti (*Kulcs, Zalaegerszeg*). Itt a legkülönbözőbb konkrét címetek jelölik meg. Ilyenek például: a helyi rendeletek vásárlásához nyújtandó önkormányzati támogatás (*Pátroha*); a lakást építeni szándékozók ingyenes építési telekhez juttatásának feltételeiről (*Petneháza*); az első lakás megszerzéséhez nyújtandó önkormányzati támogatásról (*Csorna, Sajóbáony, Sarkad*); használt lakás vásárlásához nyújtandó támogatásról (*Bucsu, Orosháza, Szigetszentmiklós*) szóló helyi rendeletek.

³² A tanácsrendeletek tárgykörei között szép számmal bukkantak fel természetvédelemmel összefüggésbe hozható helyi jogszabályok. Ilyenek voltak például: Arborétum (Növénykert) fenntartása; Parkerdő, Szabadidő Központ használata; Benedektüske védetté nyilvánítása.

³³ A tömeges lakásépítési programok megszűnését követően nyom nélkül tűntek el például a lakások elosztásának rendjéről szóló helyi (tanács) rendeletek, amelyekből 1990 előtt több száz volt hazánkban hatályban.

³⁴ Kár ugyanakkor, hogy az erről szóló 8/1995. (VI. 22.) önkormányzati rendelet hibásan (pontatlanul, nem a Jat. által előírt módon) jelölte meg a felhatalmazó rendelkezést. („a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló, az 1993. évi CXIII. törvénnyel, az 1994. évi XVII. törvénnyel módosított 1993. évi LCCVIII. törvényben kapott felhatalmazás alapján”)

³⁵ *Répcelak* város önkormányzata képviselő-testületének 15/2016. (VIII.26.) önkormányzati rendelete.

Vannak olyan helyi rendeletek, amelyek valamely távolabbi önkormányzati célt is szolgálni kívánnak. Ilyenek például a közalkalmazottak lakáscélú támogatásáról szóló önkormányzati rendelet (*Nyáregyháza*), vagy a „Lakásért Életjáradék” Programról szóló helyi jogszabály (*Érd, Gyöngyös, Hatvan*). Ide sorolható persze a népességmegtartó erő fokozása érdekében az önkormányzat által nyújtandó lakáscélú támogatásról szóló helyi rendelet (*Alsómocsolád*) is. Bizonyos kényszerítő körülmények is arra sarkallhatják az önkormányzatot, hogy valamely támogatási alakzatot intézményesítse. Ilyen például a szociális alapon nyújtott munkavállalói lakásvásárlási támogatásról szóló helyi rendelet (*Göd*), amelytől megkülönböztetendők a lakásépítések munkáltatói támogatását reguláló önkormányzati rendeletek (*Fegyvernek, Törökszentmiklós*). Kifejezetten „szükségszülte” azt a rendeletet, amely a lakóingatlan életveszélyessé nyilvánítása esetén nyújtható támogatásokat rögzíti (*Orosháza*). Ezzel egy sorban említhető persze a rendkívüli esőzés és vihar miatt magánszemélyek lakóingatlanában keletkezett károk enyhítéséről szóló rendelet is (*Baja*).

A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 3. § (1) bekezdése viszonylag széleskörű felhatalmazást ad a helyi jogalkotók számára. Ez a felhatalmazás – gyakorlatilag már 1993 óta – egy újabb lehetőséget nyitott meg az önkormányzatok előtt, amelyekkel azonban azok csak igen ritka esetben éltek. E körbe tartozó helyi rendelet az, amely az önkormányzati tulajdonban lévő, rendeltetészerű használatra alkalmatlan ház, lakássá történő átalakításáról és bérbeadásáról rendelkezik (*Hatvan*), de ilyen rendelet az is, amely az elővásárlási joggal érintett önkormányzati tulajdonú bérlakások elidegenítéséről szól (*Sárvár*).

„Új típusú” rendeletekként jelentek meg a lakóépületek energiahatékonyságának és a megújuló energia felhasználásának növelését célzó hitelprogramban kedvezményezett beruházások támogatásáról szóló helyi jogszabályok (*Békéscsaba*). Kissé módosult tárgyú változatai ennek a panel technológia felhasználásával épült lakóépületek energiamegtakarítást eredményező korszerűsítésének, felújításának támogatásáról (*Pápa*), az iparosított technológiával épült lakóépületek energiatakarékos felújításáról szóló (*Tiszaújváros*) önkormányzati rendeletek. Látható tehát, hogy az ország majd minden részén megjelent ez a szabályozási tárgykör, s ez reményt ad – mert „jó gyakorlat” – arra, hogy ezen a területen is erőteljesebb helyi szabályozás bontakozzék ki.

2.1.8. Költségvetés, helyi pénzügyek, Önkormányzati vagyonkezelés

Az önkormányzatok működésének anyagi alapjai a helyi – költségvetésről szóló – rendeletekben kerültek meghatározásra. Mára már elcsitultak azok a viták, amelyek a körül forogtak, vajon feltétlenül rendeletet kell-e alkotni az önkormányzatok költségvetéséről, így általánosan elfogadottá vált (nem utolsósorban a törvényi kötelezésnek is köszönhetően), hogy valamennyi helyi önkormányzati képviselő-testületnek meg kell alkotnia rendeleti formában a költségvetési (és nyilvánvalóan az ehhez kapcsolódó zárszámadási) rendeletét. Ezek a rendeletek tehát a költségvetésről és a zárszámadásról szólnak, nemegyszer azonban kissé cifrázott” formában. Ezt illusztrálhatja a költségvetés és a zárszámadás

előterjesztéséhez kapcsolódó mérlegek és kimutatások tartalmáról (*Tamási*), valamint az államháztartásról szóló (*Veszprémgalsa*) önkormányzati rendelet.³⁶

A költségvetésről szóló rendeletek esetében néhány problémára felhívhatjuk a figyelmet.

A költségvetési (és zárszámadási) rendeletekben sokszor hiányzik az egyeztetési eljárás dokumentálása; a költségvetési (és zárszámadási) rendeletek előterjesztései nem mindig tartalmazzák a jogszabályban írt kötelező mérlegeket és kimutatásokat (pl. a helyi önkormányzat költségvetése mérlegét közgazdasági tagolásban, az előirányzott felhasználási tervet, a többéves költségvetési kihatással járó döntések számszerűsítését évenkénti bontásban és összesítve); még mindig gyakran előfordul, hogy a helyi költségvetési rendeletben szerepeltetik a működési hiányt.

Nem szorul részletesebb bizonyításra az az állítás, hogy a helyi önkormányzatoknak minden eszközzel biztosítaniuk kell a költségvetési stabilitást, ezért az e tárgykör külön rendeletben történő szabályozását felvállaló önkormányzatok (*Kalocsa*) erről szóló jogszabályát feltétlenül „jó gyakorlat” bizonyítékeként értékelhetjük. Valójában hasonló szándék húzódik meg az átmeneti gazdálkodásról szóló önkormányzati rendeletek mögött is (*Gyanógeregye, Keszthely, Székesfehérvár*).

Egyre több helyi önkormányzat rendelete szól az államháztartáson kívüli források átvételéről és az önkormányzat által államháztartáson kívülre nyújtott támogatásokról (*Orosháza, Tác*). Ezt az irányt is támogatni lehet, hiszen szabályozottságot visz az önkormányzati „pénzmozgásokba”.

Fontos szempont a közpénzek felhasználásáról és közpénzekből nyújtott támogatások rendjének a biztosítása is, ezért az erről szóló helyi rendeletalkotás (*Füzesabony, Kaposvár, Százhalombatta*) érdemes a kiemelésre.

Az önkormányzati „pénzek” kezelésének rendje hasonlóképpen okszerűen jelent meg a helyi jogszabályalkotás területén (*Csesztreg, Hévíz, Kerkafalva*), amelynek háttérében (nem is kis mértékben) az átláthatóság biztosíthatósága állt. Az önállóan is erről szóló helyi rendeletalkotás (*Békés, Mosonmagyaróvár, Százhalombatta*) önmagában is felkarolható „jó gyakorlat”-ot jelez.

Egyre gyakrabban találkozhatnak az önkormányzatok ún. behajthatatlan követelésekkel. Ezeket valamilyen módon tényleg rendezni kell, s ehhez a törvényhozó maga is megteremtette a kereteket. [Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 97. § (2) bekezdés] E felhatalmazás nyomán kétségkívül megélenkült az e tárgyú rendelet-alkotás (*Békésszentandrás, Csanádpalota, Harkány, Velence*).³⁷

Hasonlóképpen törvényi felhatalmazás áll a kiadások készpénzben történő teljesítésének eseteiről alkotott önkormányzati rendeletek mögött (*Legyesbénye, Pécs, Tác*), és pedig az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 109. § (6) bekezdése.

³⁶ *Veszprémgalsa* alig néhány száz lelkes település, ezért kissé groteszk, hogy az „államháztartásról” alkotott helyi önkormányzati rendeletet.

³⁷ Ehhez hasonlítható 1945 előtti szabályrendelet-tárgy: „A behajthatatlannak bizonyult községi adók leírásának ellenőrzésére rendelt bizottságról”.

A közpénzek kezelése, hova fordíthatósága fontos penzumként jelentkezik. Nem tekinthető ugyanakkor gyámkodásnak, ha az állam bizonyos ügyletekből származó bevételek felhasználásának rendjét maga írja elő. Példaként említhető erre a lakások és helyiségek bérletéről, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 62. § (3) bekezdése. Ilyen tárgyú helyi jogalkotás nyomokban már megjelent (*Kisvárdá, Pacsa, Tótkomlós*), kívánatos lenne azonban, ha ezek száma érzékelhetően szaporodna a jövőben.

Külön blokkot képeznek a vagyonról és a vagyon feletti tulajdonosi jogok gyakorlásáról szóló önkormányzati rendeletek (*Göd, Keszthely, Székesfehérvár*). [A háttérben itt a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 3. § (1) bekezdés 6. és 11. pontja³⁸ áll.]

Ezt a felhatalmazást „egészíti ki” a Mötv. (2011. évi CLXXXIX. törvény) 109. § (4) bekezdése és 143. § (4) bekezdés i) pontja.

Ezek a felhatalmazások jórészt azok, amelyek biztatást adtak a helyi önkormányzatok számára ahhoz, hogy aktívabb rendelet-alkotásra szánják el magukat ezen a területen. Önkormányzati rendeletek születtek így a vagyonkezelés szabályairól (*Hódmezővásárhely*), az önkormányzati vagyon értékesítésének és hasznosításának versenyeztetési szabályairól (*Földes*), az önkormányzati törzsvagyon átminősítéséről (*Keszthely*), területrész törzsvagyonból való kivezetéséről (*Vác*), földrészletek hasznosításáról (*Budakalász, Jászapáti, Kenderes, Kengyel*).

Az önkormányzati vagyonról és a vagyon feletti tulajdonosi jogok gyakorlásáról szóló helyi önkormányzati rendeletek ma még számos kritikával illethetők. Így: az önkormányzati vagyonelemeket sokszor nem az Nvt. 5. § (1) bekezdésének megfelelő módon (törzsvagyon, üzleti vagyon) csoportosítják; Az Nvt. 18. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére az önkormányzat nem mindig határozza meg azokat a tulajdonában álló vagyonelemeket, amelyeket nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonként forgalomképtelen törzsvagyonnak minősít; a korlátozottan forgalomképes törzsvagyonba tartozó vagyontárgyak helyi rendeleti besorolása nem mindig felel meg az Nvt. 5. § (5)-(7) bekezdésébe foglaltaknak; több önkormányzati rendelet nem szabályozza a vagyonnal való rendelkezés feltételeit; [Nvt. 3. § (1) bek. 6. pontja alapján]; sokszor kimaradnak a helyi rendeletekből a vagyonkezelés ellenőrzésének a szabályai; az „üzleti vagyon” kategória helyett a „vállalkozói vagyon” fogalmát használják.]

Egyébként az önkormányzatok közül néhányan maguk is (saját jogon) elszánták magukat a szabályozásra. Ezek a rendeletek azonban inkább csak a feltételeket iparkodtak megteremteni. (Ilyen például *Vácrátót* rendelete, amely az önkormányzati vagyontárgyak értékesítését és hasznosítását célzó eljárások helyi szabályairól tartalmaz rendelkezéseket). Egészen egyedinek számít az önkormányzati ingatlanok hasznosításának díjairól szóló önkormányzati rendelet is (*Devecser*).

Megfigyelhető ugyanakkor, hogy nagyobb volumenű, átfogóbb igényű helyi szabályozást csak igen ritkán vállalnak fel az önkormányzatok. Ilyen például a beruházások előkészítéséről és megvalósítási rendjéről szóló helyi rendelet (*Érd*).

³⁸ Ezeken kívül a törvénynek még számos rendelkezése ad felhatalmazást.

Szórványosan előfordul a leltározás rendjének helyi szabályozása is (*Encs, Göd, Törökszentmiklós*). Vita tárgyát képezheti persze, hogy ez a tárgykör mennyiben lehet(ne) helyi rendeletalkotási tárgykör.

2.1.9. Helyi adók, hozzájárulások, díjak

A helyi adóról szóló 1990. évi C. törvény 1. § (1) bekezdése nyit lehetőséget arra, hogy az önkormányzatok rendeleti úton helyi adókat vezessenek be. „E törvény felhatalmazása és rendelkezései szerint a települési (községi, városi és kerületi) önkormányzat képviselő-testülete (a továbbiakban: önkormányzat) rendelettel az illetékességi területén helyi adókat (a továbbiakban: adót), valamint települési adókat vezethet be.” Ebből egyenesen következik, hogy új adónemet csak törvényi felhatalmazás alapján intézményesíthet az önkormányzat, amely előírást nem oldja fel ugyanennek a törvénynek az 1/A. § (1) bekezdés 43. § (3) bekezdésében rögzített rendelkezése sem: „Az önkormányzat az adóval kapcsolatban rendeletet alkothat az adózás rendjéről szóló törvényben nem szabályozott eljárási kérdésekben.” Ezutóbbi esetben tehát egy másik törvényre [az adózás rendjéről szóló törvényre (Art.)] történik hivatkozás, amely „eljárási” kérdésekben engedi meg az önkormányzat számára a helyi rendelet megalkotását. Téves tehát az a feltételezés, hogy az idézett törvényi rendelkezések lehetőséget teremtenek például arra, hogy a helyi képviselő-testület önkormányzati rendeletet alkosson a gépjárműadó törvény hatálya alá nem tartozó egyéb járműadóról (*Pacsa*).

A helyi adókról rendelkező helyi önkormányzati rendeletek (sem) tekinthetők teljesen problémánélkülieknek: jónéhány helyi rendeletben elvonják az adóhatóság jogkörét és a képviselő-testületet hatalmazzák fel az adó egy részének vagy egészének az elengedésére, holott az Art. 134. § (1) bekezdése értelmében az az adóhatóság hatáskörébe tartozik; ezek a rendeletek gyakorta nem követik a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény változását, módosításait, s már hatályon kívül helyezett vagy pontatlan törvényi szöveget, rendelkezést tartalmaznak; a helyi adórendeleteknél jellemző hiba a Jat. 3. §-ába ütköző párhuzamos szabályozás, az Art. szövegének pusztá megisméltése; több települési helyi adórendelet tartalmaz részletszabályokat a méltányossági eljárásra, a késedelmi pótlék vagy az adóbírság számításának módjaira vonatkozóan annak ellenére, hogy a képviselő-testület ilyen tartalmú rendelkezéseket nem is alkothatna.

A helyi adóknak megvan az a köre, amelyekről „legálisan” alkotható önkormányzati rendelet, másik oldalról nézve: amelyik helyi adónem alól „kiment” a felhatalmazás, annak a helyi adóról szóló önkormányzati rendeletnek el kell hagynia a jogrendszert. Ilyenek a luxusadóról szóló helyi jogszabályok (*Jászalsószentgyörgy, Ludányhalászi*), amelyek felhatalmazó rendelkezése [a luxusadóról szóló 2005. évi CXXI. törvény 11. § (1) bekezdése] hatályon kívül került.³⁹

A gyakorlatban kétféle megoldással találkozhatunk: vagy általánosságban („a helyi adóról”) szólnak a rendeletek (*Harkány, Tordas*), beleértve ebbe a helyi adóigazgatási eljárás néhány

³⁹ Megjegyezzük egyébként, hogy a luxusadó valahai intézményesítése mögötti megfontolások mintha tovább élneek egy-egy mai, konkrétan nevesített adónemben. Ilyennek gondoljuk *Budapest Főváros III. kerület Óbuda-Békásmegyér Önkormányzat képviselő-testületének 39/2016. (X.26.) önkormányzati rendeletét* a „motoros vízi járműveket terhelő települési adóról”. Egyáltalán: mintha a települési adó köntösében a luxusadó kelt volna új életre.

kérdését is (helyi adók megállapításáról és a helyi adókkal kapcsolatos méltányossági eljárásról: *Komló*; az önkormányzati adóügyekre érvényes adóeljárás szabályokról: *Ásotthalom*, az önkormányzati adóügyek elektronikus úton történő intézésének eljárási szabályairól: *Cece, Szeged*; az önkormányzati adóbevallások benyújtására vonatkozó adóeljárás szabályokról: *Kecskemét, Miskolc, Székesfehérvár*; az önkormányzati adóhatóság hatáskörébe tartozó adók befizetésének módjáról: *Ásványráró, Csoma*), vagy pedig adótárgyanként alkotnak önálló helyi rendeleteket). Nagyjában – egészében az adott szabályozás módját a település nagysága határozza meg: Mennél nagyobb lélekszámú egy település, annál nagyobb az esélye annak, hogy külön-külön rendeleteket alkotnak. Szép számmal találhatunk így önkormányzati rendeleteket a magánszemélyek kommunális adójáról (*Csoma*), a telekadóról (*Beled*)⁴⁰, az építményadóról (*Eger, Székesfehérvár*), az iparüzési adóról (*Jászberény, Paks, Székesfehérvár*), az idegenforgalmi adóról (*Székesfehérvár*). A földadóról szóló helyi rendeletnek viszont szinte a nyomát sem találjuk, amelyet a helyi önkormányzatok egynémelyike települési adóként kísérelt meg intézményesíteni (*Csécse*).

A megyei kormányhivatalok rendszeresen vizsgálják a helyi adórendeletek törvényességét (alkotmányosságát). Leggyakrabban az iparüzési adónál akadnak el, ahol leginkább a következő gondokat emelik ki: az erről szóló helyi önkormányzati rendeletek sokszor pontatlanul határozzák meg az adóalanyok körét, illetve az adómérték megállapításánál nem egyértelműen értelmezhető a szabályozás. Ezekben a helyi jogszabályokban sokszor nem tesznek különbséget az állandó és az ideiglenes tevékenységek között sem, s a „vállalkozó” meghatározása sem mindig felel meg a Hatv. 52. § 26. pontjában foglaltaknak. Ezeknél a rendeleteknél fordul elő az is, hogy a jegyző – mint helyi adóhatóság – számára állapítanak meg további szempontokat a méltányosság gyakorlásához.

Nem túl nagyszámúak a különféle díjak megállapításáról szóló önkormányzati rendeletek sem (*Délegyháza*), amelynek feltehetően az az oka, hogy adott konkrét rendelet-tárgyknál szólnak a helyi jogalkotók az ott megfizetendő díjakról is. Ha szórványosan is, de találkozhatunk ugyanakkor az ún. talajterhelési díj helyi rendeletbe foglalásával (*Bóly*), ami azt a kérdést veti fel, vajon érdemes-e, kell-e a talajterhelés problémakörét általánosságban szabályozó rendeletekből ezt a részterületet külön kiemelni. Hasonló a helyzet az önkormányzati médiumokban történt hirdetések díjairól szóló helyi rendeletekkel is (*Domaszék, Jászládány*). A talajterhelési díj tárgyköre előkerült már a környezetvédelemről szóló fejezetben. Itt mint sajátos fizetési kötelezettség jött újra szóba, s mint ilyen, egyben számos probléma hordozójaként is. Kritikai élel kell szólnunk ugyanis arról, hogy e rendeletekből gyakran hiányoznak az ellenőrzésre vonatkozó szabályok, nem mindig kerülnek bennük rögzítésre az adatszolgáltatási szabályok, nem kerül mindig közzétételre bennük a számlaszám.

A különböző hozzájárulásokat előíró helyi rendeletek száma sem nagy, közülük „nevesítettel” alig találkozhatunk. Kettőt azonban mindenképpen érdemesnek látunk megemlíteni. Az egyik a közműfejlesztési hozzájárulásról szóló (*Fertőrákos, Sopronkövesd, Zákányszék*), a másik pedig az önkormányzati szakképzési hozzájárulás szabályait rögzíti (*Komló*).

⁴⁰ A helyi felülvizsgálat azonban indokolt lenne, mivel a háttérben álló (a helyi adóról szóló) 1990. évi C. törvény 5. §-át a 2016. évi LXVI. törvény 93. § (1) bekezdése hatályon kívül helyezte.

A közműfejlesztési hozzájárulás mögött kifejezett törvényi felhatalmazás áll, és pedig a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 45. § (12) bekezdése. A világos és egyértelmű törvényi felhatalmazás ellenére mégis viszonylag szolid az a helyi rendeletanyag, amelyet e körben fellelhetünk.

Itt kell szólnunk arról, hogy a Helyi Építési Szabályzatok (HÉSZ) jelentős része előírja, hogy az útépitési és közművesítési hozzájárulás mértékét és arányát önkormányzati rendeletben kell szabályozni. Ez azonban ellentétes az Étv. 28. § (2) bekezdésében foglaltakkal, amely szerint erről a települési önkormányzat képviselő-testületének hatósági határozatban kell döntenie. Régtől fogva jelen van a helyi jogalkotásban az adóigazgatási feladatokat ellátók érdekeltségi rendszerének szabályozására vonatkozó igény. (Már a tanácsrendszerben is napirenden szerepelt ez a témakör). Ma is nyomát találhatjuk ennek (*Miskolc, Mohács, Nagymaros*), és pedig nem csak a nagy(obb) városokban, de alkalmanként a kisebb településeken is (*Görcsöny*). A központi jogalkotó maga is biztat arra, hogy e tárgykörben helyi önkormányzati rendeletek megalkotására kerülhessen sor. Ezt teszi a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 45. §-a, amely szerint: „A helyi önkormányzat az ügykörébe tartozó adók és illetékek hatékony beszedésének elősegítésére a feltárt és beszedett adóhiányból, valamint a beszedett adó- és illetéktartozásból az önkormányzatokat megillető bevétel terhére rendeletében szabályozhatja az anyagi érdekeltég feltételeit.”

Az érdekeltségi célú juttatásból az adó- és az illetékhatáskör címzettjei, továbbá a polgármesteri (főpolgármesteri), valamint a megyei önkormányzati hivatal adó- vagy illetékügyi feladatokat ellátó köztisztviselői részesülhetnek.

2.1.10. Vállalkozások, gazdaságélénkítés, közbeszerzés

A „legújabbkori” önkormányzatok megalakulása (1990) óta a viták középpontjában állt az a kérdés, milyen helyet foglaljanak el az önkormányzatok a piacgazdasági környezetben. Kezdetben ez a kérdés akként vetődött fel, hogy vállalkozó vagy vállalkozóbarát önkormányzati rendszerünk legyen-e. A vita végülis megnyugtatóan zárult le, amely az önkormányzatok helyet, szerepét mérlegelve a vállalkozóbarát önkormányzati környezet megteremtését részesítette előnyben.

Mindez azzal járt, hogy az önkormányzatok a vállalkozások segítésében, támogatásában jelölték meg a saját teendőiket, s ennek szolgálatára rendelték az általuk gyakorolt helyi jogszabályalkotást is. Jónéhány helyen vállalkozásfejlesztési és befektetési programot állítottak össze és „hirdettek ki” helyi önkormányzati rendeletben (*Érd, Kaposvár, Miskolc, Nagykanizsa*), másutt elismerési formákat alapítottak sikeres helyi vállalkozások és vállalkozók számára: „az Év Vállalkozása elismeréséről” (*Hódmezővásárhely, Mátészalka*). Volt ahol Pályázati Alap-ot hoztak létre (*Csopak, Mosonmagyaróvár*). E rendelet felhatalmazó rendelkezéseként a helyi képviselő-testület a Möt. 41. § (9) bekezdését jelölte meg: „A helyi önkormányzat képviselő-testülete az államháztartáson kívüli forrás átvételére és átadására vonatkozóan rendelkezéseket rendeletben szabályozza.”

Megfoghatóbb eredményeket hoztak a vállalkozóknak nyújtott „egyedi” támogatási formák, mint például: vállalkozóvá válás helyi támogatásának szabályairól (*Budaörs, Hajdúhadház*) szóló, a kistermelővé válás helyi támogatásáról szóló (*Budapest Főváros IV. kerület, Újpest*),

a mikro-vállalkozások létrehozására és fejlesztése céljaira nyújtandó támogatásokról szóló (*Ajka, Beremend, Surd*) helyi önkormányzati rendeletek.

Fontos szempont volt sokhelyütt a munkahelyek teremtése és megtartása, amelynek érdekében ugyancsak nyújtottak – önkormányzati rendeletekben rögzített – támogatásokat a települési önkormányzatok: a vállalkozások munkahelyteremtő támogatásáról szóló rendeletek (*Dombóvár, Debrecen, Jászfényszaru, Körösújfalu*), valamint a munkahelyek megtartása érdekében nyújtható bérleti díjkedvezményekről szóló helyi rendeletek (*Komló*) a bizonyítékai ennek.

Nagyobb célt tűztek ki maguk elé azok a helyi jogszabályok, amelyek a gazdaságélénkítés helyi teendőit rögzítették önkormányzati rendeletekben (*Algyő, Baja*). Ezek a rendeletek (is) példaként állíthatók, tekintettel arra, hogy mögöttük feltehetően egy átgondolt helyi gazdasági (gazdaság-politikai) stratégia állt, amely mind a feltételeket, mind pedig a lehetőségeket alaposan számba vette.

Vannak ugyanakkor jóakarátú, de mégiscsak elvetélt próbálkozások, amelyek pl. a közbeszerzések területén igyekeztek megjelölni helyi rendeletben az önkormányzati teendőket. Ilyen volt *Gyenesdiás* rendelete a Közbeszerzési Szabályzat közzétételéről⁴¹ vagy *Alcsútdoboz* önkormányzati rendelete a helyben biztosított közbeszerzési eljárások részletes szabályairól.⁴² Sikeresebbek voltak az említetteknél az alábbi tárgyú helyi jogszabály: az önkormányzat és intézményei által megvalósítandó beszerzések ajánlatkérési, elbírálási és megvalósítási szabályairól szóló rendelet (*Keszthely*). Különösen az utóbbi tárgyban alakult ki világosan érzékelhető helyi jogalkotási gyakorlat.

2.1.11. Helyi építési ügyek

A „humán” igazgatás teendői melletti másik nagy feladatként jelentkezik az önkormányzatoknál a műszaki igazgatási feladatok ellátása.⁴³ Ebből következően itt (is) viszonylag gazdag helyi jogszabályanyaggal találkozhatunk.

Közülük is kiemelkedik a helyi építési szabályzat (HÉSZ), amely külön is gyűjtőpontja további önkormányzati rendeleteknek.

E rendeletek (*Bősárány, Kalocsa*) az eredetüket az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 62. § (6) bekezdés 6. pontjában találják meg.

A műszaki igazgatás alapidokumentumának számít az építészeti-műszaki Tervtanácsról szóló helyi önkormányzati rendelet is (*Bonyhád, Kecskemét, Székesfehérvár*), amelynek az idézett törvény 62. § (6) bekezdés (4) pontja adja az alapját.

⁴¹ Ennek a helyi önkormányzati rendeletnek nincs száma a Nemzeti Jogszabálytárban, ugyanakkor a Közbeszerzési Szabályzatot annak mellékleteként tünteti fel. A megjelölésből mindössze azt tudhatjuk meg, hogy a képviselő-testület rendeletéről van szó. Felhatalmazó rendelkezésként a közbeszerzésről szóló 2011. évi CVIII. törvény 33. § (1) bekezdésére hivatkozik, ami viszont hatályon kívüli.

⁴² Az e mögötti felhatalmazó rendelkezés [2011. évi CVIII. törvény 182. § (3) bekezdése] ugyancsak már hatályon kívüli.

⁴³ Nyugat-Európa némely államában (pl. Németország) a kis településeknek gyakorlatilag csak két helyi rendeletük van: az egyik a helyi humán szféra, a másik pedig a műszaki igazgatás teendőit fogja át és szabályozza.

Az egyértelmű és világosan megfogalmazott célokat rögzítő felhatalmazás ellenére viszonylag kevés önkormányzati rendeletet találhatunk az építészeti-műszaki tervtanácsról. Megjegyezzük, hogy a meglévő helyi rendeletek sem mentesek minden problémától: több HÉSZ is tartalmaz olyan szabályokat, amelyek helyi építészeti-műszaki tervtanácsi bemutatást, véleményezést írnak elő annak ellenére, hogy a településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII.7.) Korm. rendelet 10. §-ának ezek a rendelkezései 2013. január 1. napjától már nincsenek hatályban. Továbbá: ahogy erről már korábban is írtunk, a Tervtanács feladatait a településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII.7.) Korm. rendelet határozza meg, azok bővítésére, új feladatok megállapítására a képviselő-testületnek nincs hatásköre. (Más kérdés persze, hogy amennyiben a szabályozás önkormányzati közügyet is érint, úgy helyénvaló-e a kormányrendeleti szintű szabályozás). Nagyobb számban találkozhatunk olyan rendeletekkel, amelyek meghatározott építésűekkel összefüggő törekvések támogatási formáját, módjait rögzítik. Előfordul, hogy ún. Építési Alapból történik ez a támogatás (*Biatorbágy*), nagyobb részük azonban inkább építési telkek értékesítéséhez kapcsolódik (*Dombóvár, Kaposmérő, Kecskemét, Ózd, Sümeg, Vilonya*) vagy valamely szociálpolitikai szempontot vesz alapul. Ilyen rendelet szól például a nagycsaládok ingyenes építési telekhez juttatásának a feltételeiről (*Ásotthalom, Balassagyarmat, Bélapátfalva, Jászapáti*). Több helyütt tekintik kiemelt szempontnak a védett épületek felújításának támogatását, amelynek feltételeit ugyancsak helyi önkormányzati rendeletekben foglalják össze. Van, ahol általánosságban szól erről helyi rendelet (*Paks*), van ahol azokat konkrét tárgykörökhöz is kötik. Ilyenek például a műemléki és helyi védelem alatt álló építészeti értékek felújításának anyagi támogatásáról (*Mosonmagyaróvár*), vagy a belvárosi épületek rekonstrukcióját szolgáló felújítás támogatásáról rendelkező helyi jogszabályok (*Székesfehérvár*).⁴⁴

A műemléki és helyi védelem alatt álló építészeti értékek felújításának anyagi támogatására egyébként kifejezetten is biztat az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 57. § (2) bekezdése. A törvényi rendelkezés (3) bekezdése már kifejezett felhatalmazást is ad arra, hogy ebben a tárgykörben alkossanak helyi önkormányzati rendeleteket a képviselő-testületek. Bóly és *Mohács* rendeletei kifejezetten ebben a felhatalmazásban találják meg az „alapjukat”.

A helyi építészeti értékek védelme során a 312/2012. (XI.8.) Korm. rendelet rendelkezéseire kell tekintettel lenni, ami azért lehet aggályos, mert önkormányzati ügyben kormányrendelet nem szólíthatja meg az önkormányzatokat, hiszen ilyenkor törvényi szintű regulációra van (lenne) szükség. Itt azonban kellő óvatosságra intünk, tekintettel arra, hogy a hatósági igazgatás területéről a kormányrendeleti forma nem számúzhető, szerepe ott domináns marad. Így például ha helyi önkormányzati rendeletben az építési engedély kiadását vagy annak megtagadását feltételhez kötik, úgy az törvénysértő lesz, mivel önkormányzati rendelet nem állapíthat meg szabályokat az építésügyi hatóság feladat- és hatáskörével kapcsolatban. Adott kormányrendeleti szintű szabályozás alkotmányosságának megítélésekor tehát nagy körültekintéssel kell eljárni.

Sokhelyütt vannak olyan preferált célok, amelyek eléréséhez ugyancsak látnak eszközt (és „tartalmat”) a helyi önkormányzatok a helyi rendeletekben. Ilyenek például a társasházak

⁴⁴ Ezutóbbi tárgykör már a tanácsrendelet alkotás palettáján is megjelent: *Balassagyarmat* Város Tanácsa alkotott például rendeletet a városképileg jelentős utcák védelméről.

felújításához nyújtandó önkormányzati támogatásokról szóló (*Jászberény, Székesfehérvár*) és a homlokzat felújítási alap létrehozása tárgyában megalkotott rendeletek (*Balassagyarmat, Sárospatak*).

A közműépítések és a hozzájuk szorosan kötődő közműfejlesztési hozzájárulások ugyancsak tárgyai lehetnek a helyi jogszabályalkotásnak. Az alapot ezekhez a rendeletekhez az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXV. törvény 28. § (2) bekezdése teremti meg, amely valójában azt írja elő, hogy a települési önkormányzatnak a hozzájárulás mértékéről és a megfizetés módjáról hatósági határozatban kell döntenie. Ennek a hatósági határozatnak viszont nyilvánvalóan lehet alapja egy helyi önkormányzati rendelet. Mindenesetre kérdéses lehet, hogy a saját „hatósági határozata” számára megteremtheti-e az „előfeltételeket” akár a helyi képviselő-testület is a saját maga által alkotott önkormányzati rendelettel. Szerintünk igen. Van tehát indoka a közműépítésekről szóló (*Mohács*), illetve a közművesítési hozzájárulásról szóló önkormányzati rendeleteknek. (*Fertőrákos*). Hasonlóképpen követhető irányt („Jó gyakorlat”-ot) mutat az a helyi rendelet is, amely a gázközmű építési hozzájárulás szabályait fogalmazza meg (*Mártély*).

A közutak igazgatása körében ugyancsak van helye és létjogosultsága az önkormányzati rendeletalkotásnak (*Mórahalom*).⁴⁵

Az útépitési együttműködések kapcsán felmerülő teherelosztás kérdéseit iparkodnak megnyugtatóan rendezni több helyi önkormányzati rendeletben (*Balatonalmádi, Domaszék, Jászszentandrás*). Igazságos és méltányos is a fizetési kötelezettség „megosztása” azok között, akik a megépült út használatában érdekeltek. Előre mutatóak és „jó gyakorlat”-ot megtestesítőek tehát azok a helyi önkormányzati rendeletek, amelyek ennek az alapjait rögzítik. Az említett településeken túl helyi rendeleteket alkottak még ebben a tárgykörben *Balassagyarmat, Bugyi, Csömör, Göd, Kecskemét, Mohács, Mórahalom* települések képviselő-testületei is.

A tárgykör bizonyos eljárási aspektusai is megjelentek már egy-egy helyi rendeletben. Ilyen például a lakossági járdaépítési kérelmek elbírálásáról és annak egyes feltételeiről szóló helyi jogszabály (*Vitnyéd*).

Az építési tilalmak elrendelése mindenképpen jogszabályi formát kíván, amelyet az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 20. § (1) bekezdése b) pontja is előír: „Az érintett területre ... b) telekalakítási, illetve építési tilalom rendelhető el”. A törvényi rendelkezés (3) bekezdése pedig már expressis verbis megnyitja az utat az önkormányzati rendeletalkotás előtt is. Ezzel a lehetőséggel egyre több önkormányzat él is (*Dunaújváros, Győr*).⁴⁶

⁴⁵ Kevésbé dicséretes ugyanakkor az, hogy a képviselő-testület 13/1999. (VII.1.) önkormányzati rendelete a felhatalmazó rendelkezést a következők szerint határozza meg: „A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény alapján, a közutak igazgatásáról szóló 19/1999. (V. 31.) KHVM. sz. rendelet helyi végrehajtását szolgálja a rendelet.”

⁴⁶ Az építési tilalmak elrendelése körüli bonyodalmak esetenként elérték az Alkotmánybíróságot is, amely több határozatában tett kísérletet a jelentkező problémák megoldására. Így: 50/2007. (IX.26.) AB határozat. (ABH 2007, 984); 125/2008. (X.17.) AB határozat. (ABH 2008, 1474); 139/2008. (XI.20.) AB határozat. (ABH 2008, 1482); 164/2008. (XII.18.) AB határozat. (ABH 2008, 1494); 592/B/2008.

A megyei kormányhivatalok a törvényességi felügyeleti munkájuk során többször találkoztak azzal a gyakorlattal, hogy bizonyos építési tevékenységeket elvi építési engedélyhez kötöttek, s ennek hiánya vezetett el egyes építési munkák megtiltásához. (Nem voltak tekintettel arra, hogy itt egy kétlépcsős eljárás bevezetésére került sor.)

A helyi építési ügyek körében említhetjük meg az elővásárlási jog megállapításáról szóló helyi rendeletet (*Mohács*), amely azt a kérdést vetette fel, vajon élhet-e visszaélés szerűen az önkormányzat ezzel a jogával. Minthogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 25. § (2) bekezdése ezt kategorikusan nem zárta ki, ezért ezt a rendelkezést az Alkotmánybíróság megsemmisítette.⁴⁷

A helyi építési ügyeknél hosszú történelmi múltra tekintenek vissza az ún. szomszédjogi szabályok. A régi PTK-hoz kapcsolódó PTK-é. (1960. évi 11. tvr. 21. §-a) ezekről kifejezetten meg is emlékezett, s ennek nyomán számos tanácsrendelet szólt is ezek fontosnak vélt szabályairól. (Különösen a kerítésépítések körében.) Szórványosan ma is találkozhatunk ilyen helyi önkormányzati rendelettel (*Rábapatonna*). Valójában ezek háttérében egy gyakorlatban elismert kialakult szokás (tradíció) áll (pl. ki melyik oldali kerítését építse meg). Nem szokásjogról van szó, hanem szokásról, amelyet az állam intézménye (itt jogalkotó önkormányzata) elismer vagy tudomásul vesz, s ahhoz jogkövetkezményeket kapcsol. Színesítik, színesíthetik a helyi jogszabályok világát ezek az önkormányzati rendeletek.

2.1.12. Helyi közutak, közlekedés, forgalmi rend

A már jelzettek szerint érzékelhető átfedés van a helyi építésügyek és útügyek között, hiszen például – a bemutatottak szerint – az ún. útépítésügyi ügyek mindkét szakterület jellemzőit egyesíthetik. Nehéz tehát (de nem is lehet és nem is kell) éles cezúrát vonni a két terület között. Elválasztásuk (legalábbis bizonyos részterületeken) viszonylagos és nem feltétlenül alaposan igazolható érveken és szempontokon nyugszik. Nyilvánvalóbb ugyanakkor az elhatárolhatóság a közlekedés és a forgalmi rend helyi szabályozása terén.

Mindez persze nem jelenti azt, hogy a szó szoros értelmében vett útügyeknek nincs is olyan szabályuk, amely megjelenhetne a helyi önkormányzati rendeletalkotás területén. Van, és pedig több is. Ilyenek például az útalapról szóló helyi jogszabályok (*Esztergom, Mosonmagyaróvár*), vagy például a helyi közutak kezelésének szakmai szabályairól rendelkező rendeletek (*Csoma, Diósd, Vitényéd*). Feltétlenül szóvá kell tenni ugyanakkor, hogy az ezek alapját képező „jogalap” nem állja ki az alkotmányosság próbáját. Miért is nem? Nézzük a helyi közutak kezelésének szakmai szabályairól szóló 5/2004. (I.28.) GKM. rendelet bevezetésének B) pontját: „A Szabályzat a szakmai szabályok összefoglalása, amely részletezi a kezelői feladatokat és javaslatot tesz a kezelői intézkedésekre, azok gyakoriságára.”

A helyi önkormányzatokról szóló (már nem hatályos) 1990. évi LXV. törvény, valamint a Kkt. alapján a települési önkormányzatok a tulajdonukban lévő helyi közutak, azok műtárgyai és tartozékai kezelésének további részletes szabályait – a helyi viszonyokat figyelembevéve – önkormányzati rendeletben határozhatták meg. Az önkormányzati rendelet kötelezettséget

AB határozat. (ABH 2009. 2658); 20/2011. (III.30.) AB határozat. (MK. 2011. évi 34. szám); 3232/2016. (XI.18.Ö AB határozat. (ABK 2016/26).

⁴⁷ 43/2006. (X.5.) AB határozat.

állapíthatott meg abban a körben is, amelyben a szabályzat csak javasolt intézkedéseket, illetve javasolt intézkedési gyakoriságot tartalmazott.

A GKM. rendelet tovább bővítette az önkormányzatokról szóló (Ötv.) és Kkt. alapján megalkotható helyi rendeletek tartalmát. („... Az önkormányzati rendelet kötelezettségeket állapíthat meg abban a körben is ...”). Erre pedig- miniszteri rendeletről lévén szó – nem volt lehetősége.

Találhatunk helyi rendeleteket a helyi közutak védelme tárgy körében is (*Balatonakarattyá, Komádi, Orosháza*), de vannak rendeleteink a külterületi területek, utak használatáról és karbantartásáról is (*Kópháza*). A közútkezelői hatáskörök átruházásáról szintén alkotnak helyi jogszabályokat a képviselő-testületek (*Alsószolca, Kemendollár, Szilsárkány*). A helyi közutak nem közlekedési célú igénybevétele esetén fizetendő díjak szintén tárgyai a gyakorlatban a helyi önkormányzati jogszabályalkotásnak (*Szeged*).⁴⁸

Az elmúlt évek során egyre gyakrabban választották a helyi képviselő-testületek szabályozásuk tárgyává a helyi közlekedési és forgalmi rendet. Tették ezt annak tudatában (ellenére?), hogy erre kifejezett törvényi felhatalmazásuk nem volt, de a helyi szabályozás joga és lehetősége levezethető volt számukra így is a központi jogszabályi rendelkezésekből. Nézzünk példákat erre! A belváros környezetkímélő forgalmi rendjéről alkotott önkormányzati rendeletet – mások mellett – *Albertirsa* és *Mohács*, éspedig „háttérjogként” a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 3. § (1) és 15. § (3) bekezdését megjelölve.

A törvény 3. § (1) bekezdése értelmében „jogszabály” van felhatalmazva arra, hogy a járművek közlekedését, egyes közutakon korlátozhassa vagy kizárhassa. Jogszabály az önkormányzat rendelete is [Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése], így a szabályozásra ebben a jogforrás-fajtában is sor kerülhet.

Hasonló a helyzet a járművek közlekedésének helyi önkormányzati rendeletek (*Alcsútdoboz, Mórahalom, Sátoraljaújhely*) mögött meghúzódó központi jogszabályanyaggal kapcsolatban is. A Kkt. 34. § (1) és (2) bekezdése szól erről, amelyben kifejezetten helyi rendeletalkotásra utaló felhatalmazó rendelkezés nincs, de abból mégis levezethető az önkormányzati rendeletalkotás indokoltsága. (Az önkormányzat valójában a „közút kezelőjeként” kap feladatokat a törvényi rendelkezésekben, amelyek megoldásához választhatja az önkormányzati rendeletet is, mint „keretet”.⁴⁹)

A forgalom korlátozásának egy speciális formája az, ami a gépjárművek súlyát veszi alapul. Ezek a súlykorlátozáshoz kötött behajtás rendjéről szóló helyi önkormányzati rendeletek (*Érd, Hatvan, Nagykovácsi*), amelyeknek a száma az elmúlt évek során érzékelhetően megszorodott. „Jó gyakorlat”-nak minősíthető ez is, így bátorítunk a megalkotásukra.

⁴⁸ Nyugat-Európában is gyakorlat az, hogy a közutak „eltérő használatáért” díjat szednek.

⁴⁹ Itt jegyezhetjük meg, hogy Nyugat-Európában számos helyen önkormányzati rendelettel szabályozzák a „Forgalomelterelés rendjét”. Érdemes lenne ezen nálunk is elgondolkodni, hiszen a jelenlegi gyakorlat szerint az elterelést jelző táblák nem vezetnek végig a közlekedőket. (Mindhogy ezek egy idő után egyszerűen eltűnnek).

Szinte minden településnek van olyan magja, amely elzárt a közúti forgalom elől vagy legalábbis erősen korlátozott. Ugyanakkor bizonyos közérdekű okok fennforgása esetén szükség lehet arra, hogy egyes járművek behajtási engedéllyel rendelkezzenek. Tapasztalható viszont az is, hogy ezek száma időről-időre túlon túl is megszorodik, amely kiadásuk felülvizsgálatát teheti szükségessé. Erről szólnak a járművek behajtási engedélyeinek kiadási és felülvizsgálati rendjéről alkotott önkormányzati rendeletek (*Bonyhád, Dég, Százhalombatta*).

A helyi autóbusszközlekedés „rendje” szintén releváns a helyi jogalkotás szempontjából is. Az utóbbi feladatait a leginkább komplex módon a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 49. § (3) bekezdés c) pontja foglalja össze.

Ennek alapulvételével került megalkotásra az autóbusszal végzett külön célú menetrend szerinti személyszállítási szolgáltatás végzésének feltételeiről szóló helyi rendelet (*Debrecen, Törökszentmiklós*), amely jó példát mutat a többi önkormányzat számára is.⁵⁰ A helyi rendeletek túlnyomó nagy többsége azonban mindmáig megrekedt a menetrendszerinti helyi autóbusszközlekedés díjának a megállapításánál (*Diósd, Dunaharaszti, Karcag, Sárobgárd*), amelyre a Mötv. 13. § (1) bekezdés 18. pontja nyitotta meg a lehetőséget: „A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: ... 18. Helyi közösségi közlekedés biztosítása.”

Nagyobb városokban vagy üdülőhelyeken egyre gyakrabban találkozhatunk gumikerekes kisvonattal, amely a turistaszezonban különösen jól (ki) használható (*Dabas*). Van ahol különleges személyszállító szolgáltatásnak nevezik (*Siófok*), ami persze a lényegen semmit sem változtat. Sajátos új – önkormányzati képviselő-testületek által szabályozható – tárgyról van szó, amely szinte felkínálja magát az önkormányzati rendeletalkotásnak. „Jó gyakorlat”-nak minősíthető tehát az e területen megjelenő helyi jogszabályalkotás, melynek bővítését indokoltnak és elkerülhetetlennek tartjuk.

2.1.13. Helyi közszolgáltatások

A helyi közszolgáltatások tárgyköre ugyancsak nehezen izolálható más önkormányzati feladatok ellátásától. Van találkozási pontja a helyi kereskedelmi ellátásokkal, a közterülethasználattal, de például a környezetvédelemmel is. Éppen ezért itt sem húzhatók merev határok.

A feltételteremtés nyilvánvalóan alapja a közszolgáltatások szervezésének. Ezt a célt szolgálhatják a közművek önerős építésének önkormányzati támogatásáról szóló helyi rendeletek (*Bátaszék, Hajdúszoboszló*), de – ha kissé távolabbról is – a közműfejlesztési

⁵⁰ Megjegyezzük, hogy az NSZK-ban már az 1980-as években voltak olyan megoldások, amelyek nálunk még ma is korszerűek, úttörőjellegűek lennének. Ilyen volt pl. az ún. Rückfahrkarte, amely az egyes vonaljegyeknél érzékelhetően kedvezőbb árú utazást biztosított annak, aki egy órán belül újra igénybe vette a buszközlekedést. (Oda-vissza út egy órán belül megtörtént.) Ismert volt az ún. Umweltkarte is, amely abból a feltételezésből indult ki, hogy aki buszon ül, nem ülhet egyidejűleg személygépjárműben is. Ezekben a „zöldkártyákon” semmilyen név és fénykép nem volt, a lényeg csak az volt, hogy az emberek ezt igénybe véve lehetőleg a környezetvédelmi követelményeknek megfelelő autóbusszon utazzanak, s minél kevesebben terheljék személygépjárműveikkel a közúti közlekedést. Sajnálatos, hogy a magyar gyakorlatba mindez még több mint 30 év után sem került át, s megelégednek az önkormányzatok a menetdíjak megállapításával.

célú lakossági pályázatokról szóló önkormányzati rendeletek is. (*Dunaharaszti, Fegyvernek, Fertőrákos, Kányavár, Sopronkövesd*).⁵¹ Érdekes színtöltja a közművekkel foglalkozó joganyagban az olyan helyi rendelet, amely a közműnyilvántartás feladatainak rendezését tekinti feladatának (*Pécs*).⁵²

Önálló szabályozási tárgyként és területként jelentek meg a közszolgáltatások árairól és díjairól szóló önkormányzati rendeletek (*Hévíz, Körösújfalu, Mesterszállás, Zalaszentlászló*), amely szabályozási irány ugyancsak támogatást érdemel. Nagyobb óvatosságra inthetünk viszont már azoknál a helyi rendeleteknél, amelyek a közszolgáltatások végzésére kívánnak kizárólagos jogot biztosítani (*Gomba*). Az ilyen tárgyú rendeletalkotásnál mindenképpen ügyelni kell arra, hogy a rendelet ne tegyen megkülönböztetést a pályázók között, magyarul: egy piacgazdasági környezetben feltétlenül kerülni szükséges a helyi „hatalmi gócpontok”, monopóliumok kialakulását.

Az ivóvíz és a vízfogyasztás rendjének szabályozása iránti igény már a tanácsrendszerben is felbukkant. (*Véménd Község Tanácsa a vízszolgáltatás szabályairól, Domoszló és Sirok tanácsai pedig a közkifolyók használatáról alkottak helyi jogszabályokat*).⁵³ Ezt a „hagyományt” viszik tovább azok a ma hatályos önkormányzati rendeletek, amelyek a vízfogyasztás rendjéről szólnak (*Veszprém*) vagy éppen a közkifolyók használatának rendjéről fogalmazznak meg rendelkezéseket (*Karád, Kenderes, Legyesbénye, Onga*). (Ezutóbbi rendeletek a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 4. § (2) bekezdés a) pontján alapultak, amely mára már hatályon kívül került.)

Az önkormányzati tulajdonú víziközműből szolgáltatott ivóvízért fizetendő vízdíjról is önkormányzati rendelet szól (*Felsőrajk, Mohács*).⁵⁴ Felhatalmazó jogszabályként itt az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény 7. §-át jelölik meg.⁵⁵

Nem ritkán az ivóvíz és a csatornaszolgáltatás díjának megállapítása egy rendeletben kap helyet (*Kenderes, Szentés*), sőt az is előfordul, hogy helyi rendelet szól a víz és csatornadíjának a lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérlőire való

⁵¹ A „közművek” már régtől fogva tárgyai a helyi jogalkotásnak. Számos „közműszervezési szabályrendelettel” találkozhattunk már az 1945 előtti önkormányzati joganyagban.

⁵² Háttérben az építésügy körébe tartozó tevékenységek ellátásához szükséges hatósági nyilvántartások létesítésének és működésének feltételeiről szóló 241/1997. (XII. 19.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése és 5. § (5) bekezdése állott. E jogszabályi rendelkezések ma már hatályon kívüliek, de hatályban létük idején is aggályosak voltak önkormányzati rendelet alapjaként, tekintettel arra, hogy kormányrendeleti szintű szabályozásról volt szó.

⁵³ Az Alkotmánybíróság számára is érdekesnek tűnt ez a terület, amit számos alkotmánybírósági határozat is jelez: 414/B/1999. AB határozat. (ABH 2007. 2224); 906/B/2005. AB határozat. (ABH 2007. 2549); 549/B/2008. AB határozat. (ABH 2008. 3847); 750/B/2006. AB határozat. (ABH 2008. 3202); 1016/B/2006. AB határozat. (ABH 2008. 3229) 575/B/2008. AB határozat. (ABH 2009. 2653); 178/2011. (XII.29.) AB határozat. (MK, 2011 évi 163. szám); 678/B/2000. AB határozat. (ABH 2007. 2250); 551/B/2001. AB határozat. (ABH 2007. 2257); 637/H/2000. AB határozat. (ABH 2007. 2245); 964/B/2006. AB határozat. (ABH 2008. 3266); 779/B/2006. AB határozat. (ABH 2008. 3208).

⁵⁴ E tárgykörben is számos helyi önkormányzati rendelet található.

⁵⁵ Itt is találhatóunk korabeli tanácsrendeletek. Ilyen volt például *Csorvás Község Tanácsának rendelete a közkifolyók használatáért járó vízdíj megállapításáról*. Vannak persze ennél még korábban alkotott, 1945 előttről származó szabályrendeleteink is, amelyek a városi vízművekről, a városi vízművek szervezési és üzemszabályzatáról, valamint a városi vízvezeték szabályzatáról és árjegyzékéről rögzítettek helyi előírásokat.

áthárításáról is. A csatornaszolgáltatási díjról szólva persze előfordul az is, hogy róla külön, önálló helyi önkormányzati rendelet szól (*Mohács*).

A különböző közművekre történő „rácsatlakozások” szabályainak a megállapítása gyakran történik önkormányzati rendeletben. Különösen fontosak (lehetnek) ezek a közműberuházásban részt nem vett, de szolgáltatásban érdekeltek költségviselésének megállapíthatósága miatt. „Jó gyakorlat”-nak minősül tehát az ilyen tárgyú helyi önkormányzati rendeletalkotás (*Encs, Jászberény, Visonta*).

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 4. § (1) bekezdés c) pontja teremtett alapot néhány helyi önkormányzati rendelet számára, amelyek a locsolási kedvezmény igénybevételének feltételeit törekedtek meghatározni (*Diósd, Kenderes*). Ezutóbbi helyi rendeletek is támogatható irányát jelzik az önkormányzati szabályozásnak.

A távhő- és melegvízszolgáltatás is fontos szabályozási tárgykörnek számított már a tanácsrendszerben is.⁵⁶ Ez a tárgy ma is gyakran felbukkan (*Mohács, Székesfehérvár, Szombathely, Várpalota, Veresegyháza*). Támogatható irányát jelzi ez is az önkormányzati jogalkotásnak: mindamellett azonban nem állítható, hogy például alkotmányossági aggályokat alkalmanként ne vetne fel ez a terület.⁵⁷

Viszonylag kedvelt szabályozási területe volt az önkormányzatoknak a kéményseprő-ipari szolgáltatás (*Kázmárk*). Ennek háttérében a kéményseprőipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. törvény 13. § (1) bekezdés 2. pontja állt. (Mára már hatályon kívül került.) Kifejezetten olyan tárgykörrel van tehát szó, amely alól „kiment” a talaj, s a feladat maga is gyakorlatilag megszűnt. Ennek következtében az e tárgyban (még) hatályos önkormányzati rendeletek hatályon kívül helyezése vált szükségessé. Nem érdemelnek viszont ilyen szigorú elbánást azok a helyi önkormányzati rendeletek, amelyek az új, korszerű kémények megépítéséhez és felújításához nyújtanak támogatást. Közelebbről itt az egycsatornás gyűjtő kémények (termofor kémények) felújításának támogatásáról szóló önkormányzati rendeletekről van szó (*Nyíregyháza*,⁵⁸ *Szombathely*). Szinte egyedülálló az a helyi rendelet, amely a nyilvános illemhely használati díját rögzíti (*Szécsény*). Valójában itt is közszolgáltatásról van szó, amely helyet találhat magának önkormányzati rendeletben is. „Jó gyakorlat”-ként lehet tehát róla megemlékezni.

2.1.14. Egészségügy, védőoltások

Az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény 6. § (1) bekezdése az alapja annak, hogy az egyes egészségügyi közszolgáltatásokról szinte minden települési önkormányzatnak van már helyi rendelete: „általában” az egészségügyi közszolgáltatásokról

⁵⁶ Mások mellett *Mosonmagyaróvárnak* és *Sopronnak* is volt helyi tanácsrendelete a távhő- és melegvíz szolgáltatásról.

⁵⁷ Csak 2007-től 2011-ig 11 alkotmánybírói határozat foglalkozott az itt felmerülő alkotmányossági problémákkal.

⁵⁸ Nyilvánvalóan helytelen és pontatlan is az a megoldás, amelyet *Nyíregyháza* Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése választott. A képviselő-testület ugyanis a felhatalmazó rendelkezést a következőképpen jelöli: „A lakáscélú állami támogatásokról szóló módosított 12/2001. (I.31.) Korm. rendelet felhatalmazása alapján.”

azonban csak néhány önkormányzati rendelet szól (*Pilis, Sárbogárd, Székesfehérvár*).⁵⁹ Jóval gyakoribbak ennél a háziiorvosi körzetek megállapításáról rendelkező helyi rendeletek (*Alsómocsolád, Harkány, Kalocsa, Mosonmagyaróvár*), sőt az embernek az az érzése, hogy az önkormányzatok jelentős része csak erre a területre szűkíti le, („ide értelmezi”) az egészségügyi közszolgáltatásokat. Ezt a feltételezést támasztják alá azok a helyi rendeletek is, amelyek a háziiorvosok praxisát törekednek megerősíteni. Ilyen rendeletnek számít a háziiorvos helyben maradási támogatásáról szóló (*Szentkozmadombja*), vagy a népegészségügyi támogatásokról szóló helyi rendelet (*Szekszárd*). Általánosítható tapasztalat az, hogy egészségügyi közszolgáltatásonként alkotnak inkább helyi jogszabályokat az önkormányzatok. Vannak így rendeletek az iskolaorvosi körzetek kialakításáról (*Mosonmagyaróvár*), a vegyes fogorvosi körzetek kialakításáról (*Mosonmagyaróvár, Óhid*), a védőnői körzetek kialakításáról (*Budakeszi, Újszász*). Az igazi előremutató példák („jó gyakorlat”) azok, amelyek a háziiorvosi, a fogorvosi, a házi gyermekorvosi és a védőnői körzetekről összevontan, komplex módon szólnak (*Komárom*).

Az utóbbi években jelent meg a helyi önkormányzatoknál a védőoltások támogatása szabályozási tárgyként. Ezek vagy ilyen elnevezéssel válnak tárgyává a helyi jogszabályalkotásnak (*Velence*), vagy az önkormányzati védőoltási programot rögzítik rendeletben (*Jászberény*), vagy éppen egyes lakossági védőoltások és beadásuk költségeinek átvállalását szabályozzák⁶⁰ (*Jászfényszaru*). Van olyan helyi önkormányzati rendelet is, amely a gyermekek védőoltása költségeinek támogatását hivatott biztosítani (*Békéscsaba*).

Számos helyi jogszabály „nevesítetten” szól egy-egy védőoltás költségeinek támogatásáról. Ilyen például a méhnyakrák és a nemi szemölcsök elleni védőoltás támogatásáról szóló (*Adony*), a bányahimlő elleni védőoltás támogatásáról szóló (*Szombathely*), a HPV elleni védőoltás költségeinek átvállalásáról szóló (*Martfű, Szentés, Tárnok*), a Meningococcus fertőzés ellen biztosított védőoltásról szóló (*Baja*), a rotavírus elleni védőoltás biztosításáról, illetőleg ilyen védőoltások támogatásáról szóló helyi önkormányzati rendelet (*Nagykanizsa, Szolnok*). Ide sorolhatjuk persze még a Human papillomavírus elleni védőoltás támogatási rendjét szabályozó önkormányzati rendeleteket is (*Fertőszentmiklós, Tata*). Valamennyi szabályozási törekvés dicséretes, támogatható és „jó gyakorlat” irányát jelzi.

Külön kiemelendő, hogy e támogatási formák mögé megkeresték és meg is találták a központi jogszabályi (törvényi) „felhatalmazó rendelkezéseket”. Ezek: a szociális igazgatásról és a szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény 132. § (4) bekezdés g) pontja és a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXX. törvény 18. § (2) bekezdése.

⁵⁹ Megjegyezzük, hogy az 1945 előtti önkormányzati rendeletekben ez a tárgykör leginkább a köztisztaság rendjét szabályozó rendelkezésekkel együtt jelent meg. Ilyen volt például a „Közegészségügyről és a köztisztaságról” szóló helyi szabályrendelet.

⁶⁰ Az 1945 előtti helyi jogban nem annyira a védőoltásokra, mint inkább a fertőző betegségek megelőzésére került nagyobb hangsúly. Ilyen helyi szabályrendelet szolgált például a „fertőzőbetegségek körüli eljárásról és a fertőtlenítésről.”

2.1.15. Temetők rendje, temetkezések szabályai

A temetők, temetkezések rendje már a tanácsrendszerben is kiemelt szabályozási tárgykör volt. Néhány példa: a ravatalozó használatáról *Nyúl, Öttevény*, a régi temető lezárásáról, új temető megnyitásáról *Pilisszentiván*, a temetkezési tevékenységről *Jánosháza*, a dízsírhelyek adományozásáról *Mohács* települések tanácsai alkottak tanácsrendeleteket.

Ez a szabályozási aktivitás az új (1990 utáni) önkormányzati rendszerben is megmaradt, és pedig feltehetően annak köszönhetően, hogy a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény 41. § (3) bekezdése részletes tárgymegjelöléseket ad. Ezt a szabályozást említi meg a törvény 40. § (2) bekezdés a) pontja is.

Attól, hogy a helyi temetési, temetkezési tevékenység szabályozása változatlanul aktív jogalkotásra enged következtetni, még nem állíthatjuk azt is, hogy pl. ezeknél a helyi regulációknál törvényességi vagy alkotmányossági anomáliák, problémák már fel sem merülnének. Ellenkezőleg: az Alapvető Jogok Biztosa a kegyeleti jogok érvényesülésével kapcsolatban fontos kritikai megállapításokat tett. Közülük a fontosabbak: a) az önkormányzatok gyakorta elmulasztják: aa) a köztemető fenntartására vonatkozó kötelezettségeiket; ab) a temető őrzési feladataikat; b) a jegyzők is gyakran nem tesznek eleget az ellenőrzési kötelezettségeiknek; c) előfordul, hogy a temetőket látogatóktól – az út használatáért – „behajtási díj” fizetését írják elő. [AJB-301/2010; AJB-264/2012; ajb-1074/2013; AJB-2741/2015.]

Megállapította az ombudsmani jelentés azt is, hogy a képviselő-testület hatáskörét – köztemetés iránti kérelmek ügyében gyakorta elvonja a polgármester. [AJB-7463/2013.]

A megyei kormányhivatalok törvényességi felügyeleti jogkörben elvégzett vizsgálatai további gondokat is a felszínre hoztak. Így megállapították, hogy a temetési helyek meghatározása, a fenntartási hozzájárulás díja, a temetkezési szolgáltatók számára fizetendő díjak gyakran nincsenek összhangban a törvény rendelkezéseivel. Gyakori tapasztalat volt az is, hogy a korábbi szabálysértési rendelkezések még mindig nem kerültek ki maradék nélkül a helyi önkormányzati rendeletekből.

A temetőkről és a temetkezési tevékenységről szóló helyi rendeletalkotás tárgyköre rendkívül szerteágazó, összegezésében jóval „színesebbnek” mondható a korabeli szabályozásokénál. Van rendelet az „alapesetről”, a temetőkről és a temetkezési tevékenységről (*Mezőcsát, Mohács*), de van helyi szabályozása a kegyeleti eljárásoknak is (*Hódmezővásárhely, Komló, Vitnyéd*). Egyre több helyen lettek önálló szabályozási tárgyak a temetési helyek, illetve az újraváltás díjai (*Pusztaradvány, Putnok*), de „divatba jött” a saját halottá nyilvánítás szabályainak önkormányzati rendeletben történő rögzítése is (*Csongrád, Orosháza, Tárnok*). Ezutóbbihoz esnek közel a dízsírhelyekre alkalmazandó szabályokat rögzítő helyi rendeletek (*Hódmezővásárhely*). A szociális temetés szabályainak megállapítása ugyancsak megjelent a helyi jogszabályalkotás palettáján (*Gyermely, Sajónémeti*). Van még néhány új, korábban a helyi jogalkotás területéről hiányzó szabályozási tárgy: az egyik az urnafal használata (*Pécs*), a másik pedig a síremlékek védelme (*Gödöllő*). Harmadikként lehet említeni a Községi Temető Szabályzatról szóló önkormányzati rendeletet (*Tatárszentgyörgy*).

2.1.16. Kereskedelem

A helyi kereskedelmi tevékenység, ezen belül a piac- és vásártartás rendje hagyományos tárgya a helyi jogszabályalkotásnak. A történelmi „előképek” közé tartoznak a hídmérleg elhelyezéséről és a hídmérleg díjak megállapításáról szóló helyi szabályrendeletek (*Biharugra, Hódmezővásárhely*), de ugyanide sorolhatók a házaló kereskedés rendjét meghatározó helyi jogszabályok is. A tanácsrendszerben is kiterjedt szabályozása volt ennek a területnek: a piac- és vásártartás, a búcsúvásártartás rendje mind-mind helyi tanácsrendeletekben került megállapításra. Külföldön is kedvelt területe a helyi jogalkotásnak a kereskedelmi tevékenység folytatása. A piac- és a vásártartás hasonló módon tárgya az önkormányzati jogalkotásnak, amely sokhelyütt kiegészül még a karácsonyi vásártartásról és az ún. bolhapiacról szóló helyi rendeletekkel.

A hagyományos („klasszikus”) szabályozási tárgy persze a vásár- és piactartás rendje maradt, mely állítás a szép számmal hatályban lévő helyi önkormányzati rendeletekkel igazolható (*Csávoly, Jászalsószentgyörgy, Sátoraljaújhely*⁶¹, *Székesfehérvár*). Szorosan kapcsolhatók ehhez a szabályozási tárgykörhöz a piaci helyfoglalás rendjéről és a piaci helypénz díjakról szóló önkormányzati rendeletek (*Göd*).

A termelői piac létesítése és üzemeltetése viszonylag új tárgykörként jelent meg, s kapott önkormányzati rendeleti formában szabályozást (*Kisköre*). Ténylegesen ezt a területet fogják le a város területén gyakorolható egyes termelő és szolgáltató gazdasági tevékenységről alkotott helyi rendeletek is (*Gödöllő*).

Az alkalmi árusítás⁶² (*Hollókő*) és a házaló kereskedés helyi szabályainak megállapítása ugyancsak rendeleti formában történik (*Baracs*).

A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény értelmében az üzleten kívüli kereskedelem folytatására vonatkozó tilalmat, korlátozást csak törvény, kormányrendelet állapíthat meg, ennél fogva ezen a területen nincs lehetőség helyi rendeletek alkotására. A törvény 2. § 17. pontja csupán a mozgóbolt fogalmát határozza meg egzakt módon: „kiskereskedelmi tevékenység folytatására kialakított jármű, illetve járműre szerelt vagy általa vontatott eszköz”. (Ezutóbbiak a település teljes területéről nem tilthatók ki).

1945 előttről számos esetben találkozhatunk „a közterület fölé nyúló ponyvák engedélyezésének feltételeiről” szóló helyi szabályrendeletekkel. Ezek „utódai” a teraszok működésének szabályait rögzítő önkormányzati rendeletek (*Mosonmagyaróvár*), illetve az ehhez hasonló szabályozási tárgyköröket felvállaló helyi jogszabályok. Ilyenek az üzletek teraszai és kerthelyiségei nyitvatartási idejének korlátozásáról (*Tatabánya*), illetőleg a közterületi vendéglátó sávok létesítéséről szóló rendeletek (*Vác*).

⁶¹ *Sátoraljaújhely* város Önkormányzata Képviselő-testületének 20/2004. (VIII.3.) önkormányzati rendelete a vásár- és piactartásának rendjéről szóló helyi rendeletét „a vásárokról, a piacokról és a bevásárlóközpontokról szóló 55/2009. (VII.3.) Kormányrendeletben foglaltakra figyelemmel” alkotta meg.

⁶² Lásd még ehhez: *Mogyoród* Nagyközség önkormányzata képviselő-testületének 27/2013. (XII.19.) önkormányzati rendelete a Hungaroring megrendezésére kerülő alkalmi rendezvények idején jelentkező szolgáltatási és gazdasági tevékenységről.

A kereskedelemről szóló törvény alapján az önkormányzat rendeletben szabályozhatja az üzletek nyitvatartási rendjét, míg a jegyző külön jogszabályban meghatározott veszélyes mértékű zaj esetén korlátozhatja azt. Az Alapjogi Biztos véleménye szerint fontos szempont az, hogy a lakosság éjszakai nyugalmanak, zavartalan pihenésének a biztosítását kell alapul venni és ehhez kell „igazítani” a mások számára a szórakozást, kellemes időtöltést biztosító vendéglátóhelyek működését. Kétségteljesen nehéz megtalálni a helyes egyensúlyt a két érdek között. Ehhez ad támpontokat a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 6. § (4) bekezdés a) pontja, amelyet a törvény 12. § (5) bekezdése egészít ki.

E jogszabályi háttér nyomán születtek meg a vendéglátóipari egységek éjszakai nyitva tartásáról szóló önkormányzati rendeletek (*Beremend, Mohács, Sükösd*). Ez a jogalkotási irány – éppen a fentebb jelzett érdekarányosítás szempontjainak érvényre juttatása miatt – támogatható, „jó gyakorlat”-nak számít.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és egyes szervek kijelöléséről szóló (már hatályon kívül lévő) 273/2010. (XII.9.) Kormányrendelet 43. § (1) bekezdés a) pontjára figyelemmel jelentek meg szórványosan helyi önkormányzati rendeletek a játéktermek létesítésének és működésének feltételeiről (*Jászapáti*)⁶³, illetőleg a szerencsejáték tevékenység folytatásának helyi szabályairól (*Budapest Főváros VIII. kerület*).

A játéktermek létesítéséről és működési feltételeiről szóló helyi önkormányzati rendeletek – lényeges jogszabályváltozás következtében – már feltétlenül felülvizsgálatra szorulnak.

2.1.17. Köznevelés, közművelődés, kulturális ügyek

Több esetben utaltunk már arra, hogy alkalmasint nehéz határvonalat húzni az egyes rendelet-csoportok között, hiszen egy-egy szabályozásra kerülő tárgykör akár több csoportba is különösebb gondok nélkül besorolható lenne. Különösen igaz ez a közneveléssel, közművelődéssel és a kulturális ügyekkel kapcsolatba hozható önkormányzati rendeletek esetében, amelyek akár a helyi elismeréseket, kitüntetések tartalmozó fejezetbe is sorolhatók, de a közterülethasználat esetköreiként is definiálásra kerülhetnének. Nem állnak távol a mostani fejezet „alkotóelemeinek” egynémelyikétől a szociális ellátások, támogatások sem.

Egyértelműek viszont azok a tárgykörök, amelyek hatáskörváltozás folytán kikerültek az önkormányzatok „hatóköréből”, így felülvizsgálatuk időszerű lenne, s ennek nyomán az önkormányzati rendeletalkotás területéről akár kivezetendők is lennének. Ilyen rendeletek ez idő szerint főképpen az alapfokú oktatás területén találhatók. Nevesítve közülük néhány: önkormányzati fenntartású általános iskolák felvételi, átvételi kötelezettségéről (*Diósd, Székesfehérvár, Tab*); a „sajátos helyzet” megállapításának szabályairól az önkormányzat által fenntartott általános iskolai felvételi eljárásban (*Oroszlány, Törökszentmiklós*). Megkönnyíti a felülvizsgálatról döntő képviselő-testületek helyzetét az a körülmény, hogy ma már mindkét imént nevesített önkormányzati rendelet mögöttes „felhatalmazása” hatályon kívül van. [A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 66. §-a (2) és (5) bekezdései].

⁶³ *Jászapáti* Város Önkormányzata Képviselő-testületének 30/2011. (XI.25.) önkormányzati rendelete a játéktermek létesítésének és működésének feltételeiről. Ez a rendelet a központi felhatalmazó jogszabályhelyként a következőket rögzíti: „A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és egyes szervek kijelöléséről szóló 273/2010. (XII.9.) Kormányrendelet 43. § (1) bekezdés a) pontja”.

Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy az iskolafenntartói jogok KLIK-hez kerülése nem tesz eliminálандóvá valamennyi, a helyi közoktatással és közneveléssel kapcsolatba hozható önkormányzati rendeletet. Különösen igaz ez azokra a helyi rendeletekre, amelyek az alapfokú oktatásban résztvevő tanulók támogatására, munkájuk elismerésére vonatkoznak, vagy éppen annak ösztönzését hivatottak elősegíteni. Ilyen tárgyú helyi önkormányzati rendeletek márpedig ez idő szerint is szép számmal vannak hatályban. Csak a legfontosabbakat említve közülük: a tankönyvtámogatásról és a kiemelkedő tanulók jutalmazásáról (*Komádi, Látrány, Somogybabod*); az iskolai jubileumi díjakról (*Bábolna*)⁶⁴; az ifjú tehetségek támogatásáról (*Martfű*); a továbbtanuló fiataloknak adható támogatásokról (*Beremend, Kemece, Üllő*). Ezutóbbi helyi rendelet mögött konkrét felhatalmazás is áll, amely magát az ösztöndíj-fajtát is nevesíti, és amely az önkormányzati rendeletek megjelölésében is helyet kapott. A Bursa Hungarica Felsőoktatási önkormányzati ösztöndíjpályázatok elbírálásának szabályairól (*Kerekegyháza, Tolcsva*) van itt szó, amelynek „alapját” a felsőoktatásban résztvevő hallgatók juttatásairól és az általuk fizetendő egyes térítésekről szóló 51/2007. (III. 26.) Korm. rendelet⁶⁵ 18. § (2) bekezdése jelenti.

Előfordul az is, hogy az általános iskolai tanulók és felsőoktatási hallgatók ösztöndíjáról egy rendeletben ad szabályozást az önkormányzat (*Békés*), de találkozunk olyan megoldással is, amely az ösztöndíj kérelmek elbírálását összeköti az útiköltség hozzájárulási kérelmek elbírálásával (*Hévíz*).

Nem maradnak ki a szakiskolák tanulói sem a támogatási programból, amelyet a következő önkormányzati rendeletek reprezentálnak: szakiskolai tanulmányi ösztöndíjról és a középfokú oktatásban résztvevők támogatásáról (*Oroszlány*); a Szakképzési Ösztöndíj Programról (*Jászberény*).

Új irányát jelzik az e tárgyú önkormányzati rendeletalkotásnak a nyelvvizsgadíj-térítés és német nyelvi ösztöndíj szabályairól szóló helyi jogszabályok (*Csolnok*).

Van helyi önkormányzati rendelet a nem magyar állampolgárok által fizetendő szolgáltatási díjról (*Hegyeshalom*), amelynek háttérében a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 83. § (2) bekezdés c) pontja áll.

Találkozhatunk olyan helyi rendeletekkel is, amelyek az óvodába történő felvételtől szólnak: óvodába történő felvételtől, a kötelező felvételt biztosító óvodáról (*Budakalász, Sopron*), de ismeretesek olyanok is, amelyek a bölcsődei és óvodai intézmények nyitvatartási rendjét rögzítik (*Budapest Főváros XVII. kerület, Isaszeg*)⁶⁶.

Nem hagyható ki a sorból az a helyi önkormányzati rendelet sem, amely komplex módon igyekszik szabályozni a szerinte rendezendő résztémaköröket: az óvodában, általános

⁶⁴ *Bábolnának* ez a helyi önkormányzati rendelete sem hatáskört, sem feladatkört, sem pedig felhatalmazó központi rendelkezést nem jelöl meg. Ez pedig ütközik a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 53. § (2) és 54. § (1) bekezdésébe foglaltakkal.

⁶⁵ Nyilvánvaló persze, hogy a kormányrendeleti forma alkalmazása itt is aggályos.

⁶⁶ Érhetetlen módon *Isaszeg* város önkormányzata képviselő-testületének az önkormányzati fenntartású óvodák és bölcsődék nyitvatartási rendjéről szóló 31/2015. (IX.16.) önkormányzati rendelete felhatalmazó rendelkezésként az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés i) pontját jelöli meg, amely szerint: „A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között: ... önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat.”

iskolában a kötelező felvételi kötelezettség teljesítéséhez a sajátos helyzet meghatározásáról és eljárási rendjének szabályozásáról van itt szó. *Törökszentmiklós* által alkotott önkormányzati rendelet ez, amely a korábban kifejtettek miatt (a fenntartóban bekövetkezett változások miatt) ma már szintén felülvizsgálatra szorul.

A helyi közművelődési feladatok szintén megjelentek a helyi jogszabályalkotás területén. Ilyen megjelöléssel (a közművelődési feladatokról) alkotott róla rendeletet *Baja, Harkány*, alapként a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 77. §-ára hivatkozva: „A települési önkormányzat a közművelődési alapszolgáltatások folyamatos hozzáférhetősége érdekében, a 78/l. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően közösségi színteret, illetve közművelődési intézményt biztosít.” Valójában ugyanezen célból került megalkotásra az a helyi önkormányzati rendelet is, amely a helyi kulturális kínálat bővítésére irányuló kezdeményezések támogatását vállalta fel (*Balatonkenese*).

A helyi értékvédelem, értéktár működésének megteremtése szintén a helyi közművelődés tárgyköréhez sorolható. A helyi értékvédelemről, illetve értékvédelem támogatásáról is helyi rendeletek szólnak (*Biatorbágy, Ibrány, Vasvár*), nemkülönben az Értéktár működéséről is. (*Biatorbágy*⁶⁷). Ezutóbbi alapját a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról szóló 2012. évi XXX. törvény 3. § (1) bekezdése teremtette meg, amely szerint: „A települési önkormányzat települési értéktárat hozhat létre.” Hivatkozik még a helyi rendelet a magyar nemzeti értékek és a hungarikumok gondozásáról szóló 114/2013. (IV.16.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdésére is, amely viszont már hatályon kívül került.

A művelődési házak, könyvtárak szintén ihletet adtak a jogalkotó önkormányzatoknak, amelyek alkalmanként ezt a területet is szabályozásuk tárgyává tették. Ezt igazolják azok a helyi önkormányzati rendeletek, amelyek a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szólnak (*Hajós*), illetve azok, amelyek a Városi Könyvtár beiratkozási díját állapítják meg (*Balassagyarmat, Devecser*). Elkülönülő részterületként vált szabályozási tárggyá a könyvtárhasználat, amelynek Szabályzatáról önálló önkormányzati rendeletek tartalmaznak előírásokat (*Martfű, Tiszaöldvár*).

A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alsórendeltségű szervek feladat- és hatásköeiről szóló 1991. évi XX. törvény 109. §-a szerint: „Művészeti alkotás közterületen, valamint önkormányzati tulajdonú épületen való elhelyezéséről, áthelyezéséről, lebontásáról a település önkormányzatának képviselőtestülete, Budapesten fővárosi tulajdonú közterület vagy épület esetében a fővárosi önkormányzat közgyűlése, a kerületi önkormányzat tulajdonában álló közterület vagy épület esetében a kerületi önkormányzat képviselőtestülete dönt, és gondoskodik fenntartásáról és felújításáról.” A törvény tehát nem mondja ki *expresiss verbis*, hogy ebben a tárgykörben önkormányzati rendeletet kell alkotni, csupán azt rögzíti, hogy itt „döntési” jogköre van a képviselő-testületeknek. A döntés tárgya viszont mindenképpen helyi rendeleti formát igényel, ezért semmiképpen nem kifogásolható, ha itt önkormányzati rendeletek születnek. Találunk is ilyeneket: a művészeti alkotások közterületi elhelyezéséről (*Gyula, Pécs*), szobor elhelyezéséről (*Pécs*); művészeti alkotások közterületen történő elhelyezésének szabályairól

⁶⁷ *Biatorbágy*nak tehát két hatályos rendelete is felvállalta a helyi közművelődési feladatok gondozását. Célszerű lett volna talán, ha egyetlen rendeletébe foglalta volna ezeket a teendőket.

(*Törökszentmiklós*); emléktábla elhelyezéséről (*Pécs, Tiszaújváros*); műalkotások és egyéb alkotások nyilvános helyen történő elhelyezésének szabályairól (*Baja*); kiemelt emlékhelyekről (*Dombóvár*); sőt közöttük kifejezetten „nevesítettek” is vannak: a II. Világháború törökszentmiklói áldozatainak tiszteletére Emlékoszlop állításáról (*Törökszentmiklós*); a Mecseki Láthatatlanok emlékművének elhelyezéséről (*Pécs*); N. Szabó Sándor emléktáblájának elhelyezéséről (*Pécs*); a Szovjetunióba elhurcoltak emlékére (*Pécs*).

Érdekes és kiemelésre méltó még az emlékmű, botlókő, emléktábla és magyarázó tábla állítás rendjéről szóló önkormányzati rendelet is (*Pápa*). Az utóbbi helyi rendelet-tárgyakhoz áll közel a Művészeti Ösztöndíjról szóló önkormányzati rendelet (*Ajka*). Ajka egyébként szívesen alapít ösztöndíjakat: ez idő szerint van helyi rendelete a sportolók ösztöndíjáról, a főiskolai és egyetemi hallgatók ösztöndíjáról, a felsőfokú szakképzésben résztvevők ösztöndíjáról, valamint a művészeti ösztöndíjról. Dicséretes a szándék és a buzgalom, (ami a „Jó gyakorlat”-tá minősítésben fejeződik ki), csupán halkán jegyezzük meg: vajon nem egyetlen – általában az ösztöndíjak alapításáról és adományozásának rendjéről szóló – önkormányzati rendeletet kellene csak alkotnia, s azon belül elhelyeznie a ma még önálló rendeletek tárgyaiként szereplő ösztöndíj-fajtákat? Igazából ez is „jó gyakorlat” lenne!

A helyi sport támogatásáról szóló több helyi rendelettel is találkozhatunk. Annál kevesebb viszont azoknak a helyi jogszabályoknak a száma, amelyek a sportolók ösztöndíjáról szólnak (*Tata, Tokaj*). Értékesnek tartjuk ezeket a helyi jogszabályokat is és példaképpül állíthatjuk őket.

2.1.18. Üdülőhelyek, pihenőhelyek, strandok, uszoda használat, sport

Az üdülő- és pihenőhelyek rendjének szabályozása mindig fontos önkormányzati penzumnak számított, tehát régi, „bejáratott” rendeletalkotási tárgykörrel van szó.

1990. előtt *Zalalövő* Tanácsának volt rendelete a szabadidőközpont üzemeltetéséről, de ugyanígy a *Dunakeszi Városi Tanács* is alkotott rendeletet a szabadidőközpont üzemeltetéséről.

Ha pedig méginkább visszamegyünk az időben, úgy rábukkanhatunk a nyaralótelepekről szóló 1945 előtti szabályrendeletekre is.

Nyugat-Európában is felbukkan az üdülőhelyekre vonatkozó helyi szabályozás: Angliában az előjáróságok hatáskörébe tartozik az uszodák, parkok, szórakozóhelyek üzemeltetése. Svédországban pedig nevesítetten a szabadidő intézmények helyi regulációjával találkozhatunk.

Nálunk az üdülőhelyek általános rendjét szabályozzák a leggyakrabban önkormányzati rendeletekben (*Gyenesdiás, Vonyarcvashegy*), de nem kivételes az sem, hogy ezt a közterület rendjének szabályozásával kötik össze (*Paloznak*). Ezutóbbi esetben a közterületek tisztántartásának szempontjait állítják a középpontba, ezért a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 88. §. (4) bekezdésének c) pontját tartják szem előtt: „Felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg: ... c) a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokat.”

Van, ahol egyfajta „jogfolytonosságnak” is tanúi lehetünk. Így van ez *Zalalövő* esetében, amelynek 1990 előtt volt – mint fentebb említettük – tanácsrendelete a szabadidőközpont üzemeltetéséről, ma pedig önkormányzati rendelete van a Tó- és Szabadidőközpont igénybevételének a szabályairól.

A kempingező helyek kijelölése és használati rendjének megállapítása szintén ebbe a körbe tartozik⁶⁸ (*Kisoroszi*). Ide sorolhatók még a következő helyi jogszabályok is: a strand, a vízre jutási helyek és az élményfürdő rendjéről szóló (*Balatonszemes*) önkormányzati rendelet, illetve Gyógyfürdő és Rekreációs Központ és a drávai szabad strand működési rendjét szabályozó rendelet (*Barcs*).

Az idegenforgalom, turisztika – ha marginálisan is – de ugyancsak a helyi jogalkotás tárgyaként szerepel az önkormányzati feladatok sorában. Van ahol az Idegenforgalmi Alapról (*Csongrád*), van ahol turisztikai szálláshelyekről és azok díjáról született helyi önkormányzati rendelet (*Csépa*),

A különböző szolgáltatásokért járó díjak megállapítása ezen a területen egyébként is jellemzőnek mondható. Van helyi rendelet a gyógyfürdő és kemping szolgáltatási díjairól (*Igal*); az uszoda használatáért fizetendő díjakról és a nyilvántartás rendjéről (*Záhony*); a strand és uszoda, valamint a kemping szolgáltatási díjainak megállapításáról (*Ajka*); a strandok rendjéről és a belépődíjakról (*Balatonföldvár*); a Panzió épületeinek bérleti díjáról. (*Bánokszentgyörgy*). Ezutóbbihoz csatlakoztatható az egyéb szálláshelyek minőségfejlesztési támogatásáról szóló helyi rendelet (*Hévíz*). Ha közvetetten is, de ebbe a körbe tartozik a rendezvények és egyéb szabadidős tevékenységek helyi szabályozásáról szóló önkormányzati rendelet is (*Gyula*).

A sportról szóló 2004. évi I. törvény 55. § (6) bekezdésében kapott felhatalmazás nyomán határozottan megélénkült a sportról szóló helyi jogszabályalkotás (*Dombóvár, Mohács*), de jelentkezett a helyi sportot támogató önkormányzati szándék is. Ez a szándék testesült meg a sportegyesületek pályázat útján történő támogatási rendjéről szóló (*Kazincbarcika*), illetve a sporttal kapcsolatos feladatokról és a helyi sporttámogatásról alkotott helyi önkormányzati rendeletekben (*Pécs*).

Egyes sporttevékenységek előfeltételeinek megteremtését kiemelten kezelték a helyi képviselő-testületek. Így van önkormányzati rendelet a tenispálya használatáról (*Sopronkövesd*), a műfüves futballpálya használatáról és bérleti díjának a megállapításáról (*Vecsés, Zalacsány*), az időszakosan üzemeltetett műjégpálya belépődíjának a megállapításáról (*Hévíz, Paks*) is. Nem terjedt el nagyon széles körben, mégis – érdekességénél fogva – megemlítjük, hogy van önkormányzati rendelet a szálláshely szolgáltatók adminisztrációs kötelezettségéről is (*Gyula*).

⁶⁸ A tanácsrendszerben, nagyjában – egészében ezt a területet fogták le a sátoztáborozásról szóló tanácsrendeletek.

2.1.19. Helyi rendészeti ügyek

Többféle olyan helyi „rendészeti” feladat van (pl. piacrendészet, mezőrendészet, közterületfelügyelet, stb.) amelyek indokoltá tehetik a tárgykörben a helyi önkormányzati rendeletalkotást.⁶⁹

Van helyi önkormányzati rendelet a közösségi rendtartásról (*Valkonya*), ez azonban csak a környezetvédelemről szóló törvény egyik – helyi rendeletalkotásra felhatalmazó rendelkezését idézi: „46. § (1) „A települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi önkormányzat is) ... c) a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz.”

Az adott tárgykörhöz az iméntinél közelebb esnek azok a helyi jogszabályok, amelyek a városi rendészetről és a Közterületi Térfigyelő Rendszerről fogalmazzak meg helyi szabályokat (*Marcali*). Tárgyát tekintve közel esik ehhez az ún. önkormányzati rendészetről szóló helyi rendelet (*Budapest Főváros IV. kerület, Újpest*).

A helyi rendészeti feladatokkal való törődést jelzi a közrendvédelem és az ifjúságvédelem egyes szabályait rögzítő önkormányzati rendelet (*Tiszalök*), illetve azok a helyi jogszabályok is, amelyek a rendészeti szervek munkáját ismerik el. Ilyen rendeletek: az „Év rendőre” kítüntető cím alapításáról (*Tamási*); *Devecser Város Rendőre díj* alapításáról és adományozásáról (*Devecser*).

A rendezvények megtartásának rendjéről szóló helyi rendeletek is (*Kunszentmárton*) a helyi rendészeti feladatok megoldását szolgálják, s áttételesen itt említhetők meg a különböző – helyszínt biztosító – bérleményeket érintő szabályozások is. Ilyenek például: a rendezvénysátor bérleti díjáról szóló (*Bánokszentgyörgy*), illetve az önkormányzati tulajdonú közintézmények bérbeadásával és annak engedélyezésével kapcsolatos helyi szabályokat rögzítő önkormányzati rendeletek (*Petrivente*).

Ennél markánsabb helyi rendészeti feladatnak számít a kerékbilincs alkalmazásáról és a járművek elszállításával kapcsolatos szabályokról szóló helyi rendelet (*Hajdúszoboszló*), amelynek az alapja a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 20. § (1) és (2) bekezdésében található meg. Ugyan nincs szó itt expressis verbis helyi önkormányzati rendeletalkotásra való felhatalmazottságról, mégis – helyesen – született ilyen helyi jogszabály ebben a tárgykörben.⁷⁰

⁶⁹ 1945. előtti időkre nyúlik már vissza a helyi jogalkotás története, hiszen már akkor szabályrendeleteket alkottak a községrendezésről, vagy az utcarendezésről.

Ma Németországban és Ausztriában is gyakorta találkozhatunk a közrend, a közbiztonság helyi szabályozásával. Ausztriában különösen markáns ez a vonal: itt a mezőrendészet, tűzrendészet és a helyi építésrendészet is „önálló életre kelt”. Közös jellemzőjük azonban az, hogy ezek a helyi jogszabályok erősen végrehajtási karakterűek.

⁷⁰ *Hajdúszoboszló Város Önkormányzata Képviselő-testületének* 17/2001. (XII.10.) önkormányzati rendelete hivatkozik még – felhatalmazó rendeletként – a 143/1995. (XI.30.) Korm. rendeletre is. Ez azonban – lévén kormányrendeleti, nem pedig törvényi szint – nem adhat felhatalmazást helyi rendeletalkotás számára.

Hajdúszoboszló mellett *Mórahalom Város Önkormányzata Képviselő-testülete* is rendeletet alkotott a kerékbilincs alkalmazásáról. [20/2016. (VIII.25.) önkormányzati rendelet].

A közlekedésrendészet is rendészet, s ez sem esik ki teljesen a helyi képviselő-testületek jogalkotói hatásköréből. Ezt igazolja az az önkormányzati rendelet, amely a „Megállni tilos” tábla kihelyezéséről szól (*Kunhegyes*). Jóllehet ezen kívül ilyen tárgyú helyi rendelet nincs több, mégis azt kell mondanunk, hogy az e tárgyú jogszabályalkotás ellen sem emelhetünk sem elvi alapon, sem gyakorlati megfontolások alapján kifogást.

Még mindig a közlekedésnél maradva: nem kifogásolhatók azok az önkormányzati rendeletek sem, amelyek az ún. sebességkorlátozó küszöbök lakossági kezdeményezés alapján történő létesítésének szabályairól szólnak (*Budapest Főváros IV. kerület, Fót*). Példaértékűek lehetnek ezek a szabályozások a nagyobb városokban, forgalmas üdülőhelyeken, idegenforgalmi központokban. („Jó gyakorlat”).

Vissza-visszatérő gondot és problémát okoznak (okozhatnak) az egyre inkább szaporodó számú helyi tűzijátékok. Különösen becsesek ezért azok a helyi önkormányzati rendeletek, amelyek ezek szabályait kísérelik meg meghatározni (*Aba, Göd*). E rendeletek háttérében a Möt. 143. § (4) bekezdés d) pontja áll.

Különösen a nagyobb városok képviselő-testületei alkottak önkormányzati rendeleteket a füstköd – (szmog) riadó intézkedési tervről (*Győr, Pécs, Százhalombatta*). Az e tárgyú szabályozásra való bízattatás a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 48. § (4) bekezdés a) pontjában található meg, amely szerint: „A települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik: a) a füstködriadó terv.”

Az S.O.S. segélyhívó telefonrendszer kiépítése szintén a helyi rendészeti feladatok megoldását segíti (segítheti) elő (*Fegyvernek*). Ugyanilyen célt szolgál a helyi lakóközösségek részére a biztonsági berendezések létesítéséhez nyújtandó támogatásról szóló helyi önkormányzati rendelet is (*Budapest Főváros VI. kerület*), ezért támogatjuk a helyi jogalkotásnak ezt a vonulatát is.⁷¹

Helyi rendészeti feladatok közé volt sorolható – mint már mondtuk – a játéktermek engedélyezése is, így nem véletlenül fordultak elő róluk szóló önkormányzati rendeletek (*Encs*). Mára azonban – lényeges jogszabályváltozás következtében – ezek a helyi szabályozások okafogyottakká váltak, így hatályon kívül helyezésük kezdeményezése vált indokolttá.⁷²

A mezei őrszolgálatról szóló helyi rendeletek a mezőrendészet eszköztárába tartoznak, háttérükben pedig a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény 16. § (1) bekezdése áll. Itt is azt tapasztalhatjuk, hogy nincs ugyan a rendelkezésben kifejezett utalás a helyi önkormányzati rendeletalkotásra, ennek ellenére azok kibocsátására alkalmanként mégiscsak sor került (*Beremend, Csoma, Orosháza*).

⁷¹ A rendkívüli események jelentési rendjéről és a biztonságot növelő szolgálat szabályairól szóló korabeli tanácsrendeletek is hasonló célokat és törekvéseket szolgáltak.

⁷² A „háttér” az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalról szóló 273/2006. (XII.23.) Kormányrendelet 12. § (3) bekezdés a) pontja jelentette ehhez, mellyel kapcsolatban két probléma azonnal akad: 1. Kormányrendelet nem adhat felhatalmazást önkormányzati rendelet alkotására; 2. A hivatkozott jogszabályi rendelkezés már egyébként is hatályon kívül van.

Tágabb értelemben a település rendjének megteremtését szolgálják a házszámozás rendjéről megalkotott önkormányzati rendeletek (*Cece*).

Itt a felhatalmazás közvetlenül a Möt. 143. § (3) bekezdéséből ered: „Felhatalmazást kap a települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat, hogy rendeletben állapítsa meg a közterületek elnevezésének, valamint az elnevezésük megváltoztatására irányuló kezdeményezés és a házszám-megállapítás szabályait.” Az 51. § (5) bekezdése ugyancsak egyértelműen fogalmaz: „Közterület elnevezésének rendjét a települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat rendeletben állapítja meg.”⁷³

Az utóbbi években jelentősen elszaporodtak az ún. drónok (pilóta nélküli légi járművek), melyek repültetése számos rendészeti problémát is felvet. Nem véletlen tehát, hogy ez a tárgykör mára már a helyi jogszabályalkotás területén is – ha nyomokban is –, de megjelent (*Békés*). Minden bizonnyal komoly jövő áll még az e tárgyú helyi rendeletalkotás előtt.

Helyi rendészeti problémává nőtte ki magát a parlagfű és ürömfű irtása is, s mindez az önkormányzati jogalkotás területén is lecsapódott (*Mohács*). Ugyanezt az alapproblémát hivatottak orvosolni a légúti megbetegedést okozó gyomnövények visszaszorításáról szóló rendeletek is (*Hortobágy*).

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 48. § (4) bekezdése értelmében: „A települési önkormányzat Képviselő-testületének hatáskörébe tartozik: ... b) a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó egyes sajátos, az avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályok rendelettel történő megállapítása.” Az Alapvető Jogok Biztosa is arra az álláspontra helyezkedett, hogy az egészséges környezethez való joggal kapcsolatban visszásságot okoz az, ha sem szabálysértési, sem büntetőjogi úton nem lépnek fel az illegális hulladékégetéssel szemben. [AJB-879/2012]

Az itt felmerülő gondok és problémák megoldását ma már számos önkormányzat is helyi jogalkotásának tárgyává tette (*Almamellék, Székesfehérvár*). Ez az egyre erősödő helyi szabályozási akarat dicséretes irányt jelez, „jó gyakorlat” kialakításának irányába mutat.

2.1.20. Állattartás

Az állattartás mindig kedvelt tárgyköre volt a helyi jogalkotásnak. A tanácsrendszerben tanácsrendeletet alkottak például az állatkihajtás rendjéről (*Mezőfalva*), a legeltetés szabályairól (*Tét*), a gyepmesteri telep használatáról és a gyepmester működéséről (*Ecsegfalva*).⁷⁴ A mai szabályozási hajlam lényegesen kisebb az 1990 előttinél, de még így is

⁷³ A Möt. csak igen ritkán közvetlen forrása a helyi önkormányzati rendeletalkotásnak. Közülük a fontosabbak: 6. § c) pont; 8. § (1) és (2) bek.; 35. § (1) bek.; 51. § (5) bek.; 68. § (4) bek.

⁷⁴ Külön kiemelését érdemel, hogy a különféle állatbetegségek elleni védekezés rendje, módja ugyancsak tárgya volt a tanácsrendeleteknek. Ilyen helyi jogszabályok szóltak a sertésállomány brucella mentesítéséről, az állatjárványok elleni védekezésről, a szarvasmarha állomány gümőkórmentességének megőrzéséről.

viszonylag nem nagy kutakodással rátalálhatunk számos állattartással kapcsolatos helyi önkormányzati rendeletre (*Dombóvár, Isaszeg, Komló Szigetszentmiklós*).⁷⁵

Az állattartók támogatása új szabályozási tárgyként jelent meg a helyi jogalkotás területén (*Örményes*), amelynek konkrét nevesített formája is ismeretes. Ilyen a kedvezményes macskaivartalanítási programban való részvétel feltételeiről és módjáról szóló önkormányzati rendelet (*Budapest Főváros XIV. kerület*).

Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 49. § (6) bekezdése több helyi önkormányzati rendeletnek is az alapjává, forrásává vált. Ezen alapulnak például az állattartás körében a közösségi együttélés alapvető szabályainak meghatározásáról szóló (*Csongrád*), az ebek futtatására kijelölt területekről szóló (*Várpalota*), valamint a kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályairól szóló helyi rendeletek (*Alsómocsolád, Pölöske*).

A helyi állattartás körében a közösségi együttélés szabályainak betartása leginkább a tartható állatok száma kapcsán kerül elő. Ezzel összefüggésben határozottan rögzítendő: az önkormányzatok számára az állatok számának korlátozását a vonatkozó jogszabályok [1998. évi XXVIII. törvény, 2008. évi XLVI. törvény, a 41/2010. (II.26.) Korm. rend., 32/1999. (III.31. FVM rendelet] nem teszik lehetővé.

A közösségi együttélés „rendjét” másodsorban az állattartó épületek elhelyezése „veszélyezteti”. Minthogy az ilyen helyzetekből eredő gondok megoldását a helyi önkormányzattól kérik (néha követelik), itt is utalni kell arra, hogy a 253/1997. (XII.29.) Korm. rendelet 36. § (5) bekezdése szerint: „az állattartó építmények elhelyezésének feltételeit – a közegészségügyi és az állategészségügyi, továbbá a környezetvédelmi követelmények figyelembevételével – a helyi építési szabályzat állapítja meg.” E rendelkezés alapján az állattartó építmények elhelyezésével kapcsolatos külön önkormányzati rendelet megalkotására nincs lehetőség. Az Eltv. 6. § (5) bekezdése szerint állat tartását csak állategészségügyi, közegészségügyi, állatjóléti, környezetvédelmi, illetve természetvédelmi indokkal lehet korlátozni.

Az állattartásról szóló rendeletek sorában tekintélyes helyet foglalnak el az ebtartással összefüggésbe hozható önkormányzati rendeletek. Szinte alig van az ebtartásnak olyan résztémaköre, amely ne lenne tárgya a helyi jogalkotásnak. Nézzük közelebbről: leggyakoribbak az ebtartásról általánosságban rendelkező önkormányzati rendeletek (*Hedrehely, Mohács, Tihany*). Mellettük találhatók azok a helyi rendeletek, amelyek az eb- és macskatartás szabályait foglalják egyetlen rendeletbe (*Harkány, Rétság*).

Az ebtartás egyik fontos részterületét szabályozzák a kutyafuttató területek kijelöléséről szóló önkormányzati rendeletek. (*Salgótarján, Várpalota*). E rendeletek háttérében ugyancsak az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 49. § (6) bekezdése áll.

Sajátos tárgykört jelent az ebek egyedi azonosítóval való ellátása, amely ugyancsak önkormányzati rendeletben öltött testet (*Törökbálint*).

⁷⁵ Az Alkotmánybíróságnak 2007-től 2011-ig 10 határozata foglalkozott az állattartással.

Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 49. § (5) bekezdése alapján is alkottak helyi önkormányzati rendeleteket a helyi képviselő-testületek (*Adony, Alcsútdoboz, Nagykanizsa*). Az egyértelmű felhatalmazás ellenére ma még nem magas ezeknek a helyi jogszabályoknak a száma; éspedig annak ellenére igaz ez, hogy itt (is) egy „jó gyakorlat” kialakulásáról lenne (lehetne) szó.

2.1.21. Adatkezelés. Önkormányzati hatósági ügyek

Az adatkezelés, adatvédelem „ügyét” a rendszerváltás utáni jogállami környezet kialakulása értékelte fel. Azt megelőzően az állampolgárok és azok adatainak nyilvántartása, nyilvántarthatósága volt szinte az állam egyedüli szempontja, amely az ellenőrzést, „nyomon követést” volt hivatva szolgálni. Jól mutatják ezt a község területén történt be-, illetve kiköltözés kötelező bejelentéséről szóló tanácsrendeletek. Alapjaiban változott meg 1990 után ez a szemlélet, amelyet a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 33. § (2) bekezdése is jól mutat. Új, korszerű szemléletmód áll tehát már a tárgyat érintő helyi önkormányzati rendeletek mögött, amelyek igyekeznek maximálisan érvényesíteni az adatvédelmi szempontokat (*Csór, Enying, Ercsi, Győr, Pécs*). Ez mutatkozik meg konkrétan a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásával kapcsolatos adatigénylés rendjéről szóló önkormányzati rendeletek tartalmában is (*Ebes, Hatvan*), de utolérhető mindez az elektronikus közzétételre kerülő közérdekű adatok – az önkormányzat átláthatóbb működését szolgáló – egyedi közzétételi listájáról rendelkező helyi jogszabályban is (*Budaörs*).

A közigazgatási hatósági eljárás egy-egy mozzanata ritkán kerül(t) fel a helyi jogszabályalkotás palettájára, s ha felkerült is, meglehetősen sérülékeny volt a központi jogszabályok (itt: törvények) gyakori módosulása, sőt hatályon kívül kerülése miatt. Így jártak a hatósági eljárásban alkalmazandó egyes eljárási szabályokról szóló (*Gyöngyös*), illetve a közigazgatási hatósági ügyek elintézésének határidejéről szóló önkormányzati rendeletek (*Várbalog*). Mindkettő sorsát a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatályon kívül helyezése pecsételte meg. Ugyanilyen okból jutott ugyanerre a sorsra a közigazgatási hatósági ügyek elektronikus ügyintézéséről szóló önkormányzati rendelet is. Időtállóbbnak bizonyultak viszont azok a helyi rendeletek, amelyek az elektronikus út kizárásával intézhető ügyekről szóltak (*Békés, Csorna*).

Összegésében azonban elmondható, hogy a közigazgatási eljárás intézményének önkormányzati rendeleti úton történő szabályozása (szabályozhatósága) rendkívül korlátozott, erre legfeljebb csak ott van mód, ahol erre a törvény kifejezetten lehetőséget teremt. Ilyen például az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 134. § (1) bekezdése, amely szerint: „A végrehajtást – ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik – az állami adóhatóság fogatosítja.”

Ez a felhatalmazó rendelkezés az alapja a végrehajtás fogatosításával kapcsolatos hatáskörökről rendelkező önkormányzati rendeletnek (*Budakeszi*).

2.1.22. Egyéb

Igyekeztünk olyan csoportokat képezni, amelyekben képesek vagyunk megnyugtatóan elhelyezni az általunk kiválasztott és röviden értékelhető önkormányzati rendeleteket. A legnagyobb gondosság ellenére van mégis néhány olyan helyi jogszabály, amely egyik korábbi fejezet materiájába sem illeszkedik bele. Ilyenek például az önkormányzati rendeletek jogharmonizációs záradékkal való ellátásáról szóló önkormányzati rendeletek (*Hedrehely, Hollád, Vörs*). „Jó gyakorlat”-ot jelző irányról van szó, ezért felhívjuk a figyelmet e terület szabályozandóságának a perspektívájára.

1945 előtt viszonylag bőven foglalkoztak a helyi szabályrendeletek a szőlőterületek rendezésével. Volt szabályrendelet a szőlőhelyi utak fenntartásától, a szőlőkbeni (sic) rend megállapításáról és hegyrendőrség szervezéséről, a szőlőrendészeti tilalmakról, valamint a városi mező- (hegy-, illetve szőlő) örökről. Túl gazdag utóélete nincs ennek a szabályozási tárgynak, mutatóban mindössze a szőlőskerti közösségekről alkotott helyi rendelet (*Hajdúböszörmény*) említhető meg.

Az önkormányzat által végzendő kaszálás szabályairól szóló helyi rendelet (*Hosszúvíz*) létjogosultságát sem lehetne elfogadható okkal elvitatni. Fontos helyi probléma (lakóépületek előtti árokpart) önkormányzat által átvállalt kaszálásáról van itt szó, amely számos lakosnak (már csak életkoránál fogva is) megoldhatatlan problémát jelentene. „Jó gyakorlat” ez, biztatunk az e tárgykörben való jelenleginél erőteljesebb helyi rendeletalkotásra.

A locsolási kártalanítás szabályainak helyi megállapítása ugyancsak nem zárható ki kategorikusan a helyi jogalkotás területéről (*Karácsond*).

Hasonlóképpen érdemesnek látjuk a felkarolásra a lakosság esővíz hasznosítás támogatásáról (*Budapest főváros XV. kerület*), illetve a lakossági komposztálás támogatásáról szóló helyi önkormányzati rendeleteket is (*Budapest Főváros XV. kerület*).

2.2. Néhány következtetés

A meglehetősen aprólékos elemzéssel az volt a célunk, hogy érzékelhetővé váljanak a helyi önkormányzati rendeletalkotás új(abb) irányai és területei. Iparkodtunk pálcát törni egyik vagy másik kialakult vagy kialakulófélben lévő gyakorlat helyességét, megalapozottságát illetően is. Mindeközben a kutatás oldalszárnyán néhány olyan következtetésre is jutottunk, amelyeket érdemes lehet megfontolás tárgyává tenni. Közülük a fontosabbak.

- a) A helyi képviselő-testületek meglehetősen nagy hányada egyáltalán nem, vagy csak nagy késsedemmel tesz eleget a helyi jogalkotási kötelezettséget meghatározó felhatalmazásokban foglaltaknak.
- b) Erős a késztetés a felhatalmazások kereteinek túllépésére.
- c) Viszonylag hosszú idő telik el addig, amíg egy-egy új központi jogszabály fogalomrendszerét átveszik a helyi képviselő-testületek. (Rendeleteik tovább éltetik a korábbi központi jogszabályok fogalomkészletét.)
- d) Érezhető a nepotizmusra utaló hajlam. Ez abban is megnyilvánul, hogy minden kritika nélkül „szót fogadnak” az őket helyi rendeletalkotásra kötelező kormányrendeleteknek és miniszteri rendeleteknek.

- e) Bizonyítható nyomai vannak az egymás közötti „anyagcserének”, valamint annak is, hogy megyénként gyakori az azonos tárgykörök azonos típusú és stílusú szabályozása.
- f) A folyamatos, rendszerbe épített felülvizsgálat elmaradása az oka annak, hogy gyakorta ugyanazok, vagy az egymáshoz közel eső tárgykörök külön, önálló szabályozás tárgyaivá válnak. (Azonos tárgyban egyidejűleg több helyi rendelet is hatályban van.)

IV. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELET-ALKOTÁS ELJÁRÁSI RENDJE

A feldolgozás mostani részében – mindenütt a „jó gyakorlat”-ot keresve – a helyi önkormányzati rendeletalkotási eljárás egyes mozzanatait tekintjük át.

Ezt megelőzően azonban utalunk arra, hogy az idevonatkozó helyi rendelkezések a képviselő-testületek Szervezeti és Működési Szabályzataiban (SZMSZ) lelhetők fel. Akkor tehát, amikor közelebbi információk birtokába szeretnénk jutni, elsősorban ezeknek a (valaha, még az 1970-es évek elején helyi Alkotmányokként emlegetett) dokumentumoknak a tartalmát kell áttekintenünk. Persze itt meglehetősen vegyes kép fogad bennünket, hiszen van olyan önkormányzat, amelynek az SZMSZ-e rendkívül aprólékosan rögzíti az eljárási rendet,⁷⁶ más önkormányzaté viszont szinte alig szól róla.⁷⁷ Van ugyanakkor olyan helyi önkormányzat is, amelynek az SZMSZ-e külön mellékletébe foglalta az önkormányzati rendeletek alkotásának és kihirdetésének szabályait. *Makó Város Képviselő-testülete 13/2015. (V.28.) önkormányzati rendeletének 5. számú Melléklete* említhető itt meg példaként és egyben a „jó gyakorlat” megnyilvánulásaként, s ezért azt magunk is a mostani elemzés Mellékleteként (1. melléklet) szerepeltetjük.⁷⁸

Attól persze, hogy egy SZMSZ szól a helyi önkormányzati rendeletalkotás eljárási rendjéről még nem biztos, hogy a szabályozás maga érdemi tárgykört érintene. Ezt a feltevést bizonyíthatja az, ha az adott rendelkezés valójában csak evidenciákról szól.⁷⁹

A következőkben több mint 30 önkormányzat Közgyűlésének (Képviselő-testületének) az SZMSZ-eit tekintjük át⁸⁰, ezek legjobb szabályozási megoldásait iparkodtunk az alábbiakban összegyűjteni és közzétenni.

Mindezek előtt azonban előre bocsátjuk, hogy „szakmai közmegegyezés” van abban, hogy a helyi önkormányzati jogszabályalkotás alapvetően nyolc szakaszra bontható: Az első szakaszban (etapban) a közpolitikai cél meghatározására kerül sor, amely közelebbről a szabályozandó tartalom és tárgy megjelölését takarja. A második lépcsőben az elérendő célok szabályozásának megoldásai kerülnek górcső alá, pontosabban annak közelebbi elemzésére kerül sor, hogy az elérendő célhoz milyen módszerek alkalmazásával juthatunk

⁷⁶ Pl. *Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 18/2013. (V.22.) önkormányzati rendelete az SZMSZ-ről. Harkány Város Önkormányzata Képviselő-testületének 26/2016. (XII.27.) önkormányzati rendelete az SZMSZ-ről.*

⁷⁷ Pl. *Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 37/2014. (XII.19.) önkormányzati rendelete az SZMSZ-ről, vagy Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 34/2014. (XI.03.) önkormányzati rendelete az SZMSZ-ről, vagy például Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 77/2012. (XII.21.) önkormányzati rendelete az SZMSZ-ről.*

⁷⁸ Lásd: 1. számú Melléklet.

⁷⁹ Ilyen pl. *Komló Város Önkormányzata Képviselő-testületének 16/2014. (X.27.) önkormányzati rendelete*, amelynek a 20. § (2) bekezdése a következőket tartalmazza: „Az önkormányzati rendeletek kihirdetése és a normatív határozatok közzététele során a jogszabályszerkesztésről, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló jogszabályban foglalt rendelkezéseket be kell tartani”.

⁸⁰ A következő városok rendeleteit vettük itt alapul:

Barcs Város; Békéscsaba Megyei Jogú Város; Budaörs Város; Celldömök Város; Csorna Város; Edelény Város; Eger Megyei Jogú Város; Győr Megyei Jogú Város; Fertőd Város; Füzesabony Város; Harkány Város; Jánosháza Város; Kecskemét Megyei Jogú Város; Kalocsa Város; Komló Város; Makó Város; Miskolc Megyei Jogú Város; Nyíregyháza Megyei Jogú Város; Pécs Megyei Jogú Város; Szekszárd Megyei Jogú Város; Szombathely Megyei Jogú Város; Tata Város; Veszprém Megyei Jogú Város.

el a leggyorsabban. (Ebből nem kizárt az önkéntes jogkövetés esélyének a mérlegelése sem). A harmadik fázisban kerül sor a szabályozási (regulációs) tervezet összeállítására. Itt már közvetlenül figyelembe kell venni azt is (s ez már a negyedik szakasz), hogy a készülő tervezet milyen „hatást” vált, (válthat) ki. Valójában az előzetes szükségességi vizsgálatról van itt szó, illetőleg a költség-haszon elemzésektől remélhető előnyök és hátrányok mérlegre tételéről. Az ötödik „lépésben” kell megtörténnie egy alapos előzetes véleményeztetésnek, amelynek mindazokra ki kell terjednie, akiknek a szabályozandó tárgy szempontjából értékelhető álláspontjuk van. A dolog természetes rendje szerint követi ezt (hatodik etapként) a vélemények döntési javaslatba történő belefoglalása, amely már a testület elé kerül. Nyilvánvaló, hogy itt felelősen kell eljárni, s ebbe beleértendő az is, hogy a kisebbségi vélemények korrekt kezelési módját is meg kell oldani. A hetedik szakaszban jelennek meg a döntési, illetőleg az annak végrehajtásával kapcsolatos teendők, a nyolcadikban pedig valójában a „visszacsatolás”, az utólagos hatásvizsgálat.

A következőkben mindezek a most részletezett elemek feldolgozásra kerülnek, azonban nem a most felvázolt sorrendben. Ennek egyszerű oka van: magam is a gyakorlatban kialakult és követett sorrendet (szabályozási rendet) veszem alapul, tekintettel arra, hogy van már egy kialakult gyakorlat, s ez egyre több önkormányzat SZMSZ-ében is megjelent. Nézzük tehát:

1. Az önkormányzati rendeletalkotás kezdeményezése

A kezdeményezés leggyakrabban

- törvényből,
- a képviselő-testület (képviseelői, bizottsági) indítványból vagy
- jogalkalmazói (jegyzői, hivatali, intézményi stb.) kezdeményezésből származik.⁸¹

A konkrét kezdeményezők körét a helyi SZMSZ határozza meg, leggyakrabban a következőket nevesítve:

- települési képviselők
- önkormányzati bizottságok
- polgármester
- jegyző
- a település társadalmi szervezetei, érdekképviseletei és civil szervezetei
- a részönkormányzatok és a
- kisebbségi önkormányzatok testületei.⁸²

Ez a személyi kör a mai gyakorlat szerint főképpen a következőkkel egészül(het) ki:

- Alpolgármester⁸³
- Aljegyző⁸⁴
- Városrészi és települési nemzetiségi önkormányzatok elnökei⁸⁵

⁸¹ GYERGYÁK Ferenc 2018: Önkormányzati rendeletalkotás. Tankönyv alapszakos képzéshez. KÖFOP-2. 1.2.- VEKOP-15. „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”. Budapest, 2018. Kézirat 36. o.

⁸² GYERGYÁK Ferenc – Kiss László szerk. (2007): *Általános jogalkotási ismeretek*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, 75.

⁸³ *Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 37/2014. (XII.19.) önkormányzati rendelete Miskolc Megyei Jogú Város Szervezeti és Működési Szabályzatáról.* [35. §. (1) bek.]

⁸⁴ Uo.

- Önkormányzati társulás tagja⁸⁶

Nyilvánvaló persze, hogy a kezdeményezők (javaslatot, indítványt tevők) köréből nem zárhatók ki a központi és a területi közigazgatási szervek sem, amelyeknek feladat- és hatáskörükbe tartozik a helyi önkormányzatok munkájának irányítása.

Hasonlóképpen „kezdeményező alany” lehet a lakosság is, melynek rendjét a helyi SZMSZ rögzíti.

2. A tervezet előkészítése

A tervezet elkészítésébe tervszerűséget visz az a körülmény, ha a helyi képviselő-testület jogalkotási tervvel is rendelkezik⁸⁷. Ilyenkor nyilvánvalóan alaposabb előkészítésre kerülhet sor: jó időben számba lehet venni a szabályozásra váró tárgyköröket, azokat már előre mérlegelni lehet.

A képviselő-testület persze akkor is megfogalmazhat elveket, szempontokat⁸⁸, ha nem előre tervezett jogalkotási feladatról van szó. Ilyenkor azonban nagyon körültekintően kell eljárnia, s a legapróbb részletekre is tekintettel kell lennie. Mindenekelőtt a rendelet tervezetének elkészítését meg kell előznie az előkészítő (abban közreműködő) személy vagy szervezet meghatározásának. Egyebek mellett itt kell választ adni a következő kérdésekre:

- Ki legyen az önkormányzati rendelet tervezetét előkészítő személy vagy az előkészítő szervezet vezetője (irányítója), ki lesz az, aki a rendelet-tervezet elkészítéséért személyesen felelős?
- Kik vegyenek részt a helyi rendelet tervezetének a kidolgozásában?
- Kik tartozzanak a véleményt nyilvánítók közé? Kikkel kell egyeztetni a rendelet-tervezetet?
- Szükség van-e egyéb közreműködők igénybevételére, s ha igen, úgy kiket kell bevonni még az előkészítésbe?⁸⁹

A következő lépcsőben az előkészítésben résztvevő személynek (szervezetnek) széleskörű anyaggyűjtést kell végeznie. Ennek volumene alapvetően attól függ, milyen személyi, tárgyi kiterjedése lesz a megalkotandó önkormányzati rendeletnek.

Ki kell terjednie az anyaggyűjtésnek:

- a szabályozandó tárgyra, a címzetti körre vonatkozó szociológiai, stb. előtanulmányokra, elemzésekre, az új önkormányzati rendeleti szabályozást sürgető jelzésekre (pl. vizsgálati jelentésekre, összefoglalókra, a jogalkalmazók javaslataira);

⁸⁵ Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 9/2011. (III.10.) önkormányzati rendelete Nyíregyháza Megyei Jogú Város Szervezeti és Működési Szabályzatáról. [21. § (5) bek.]

⁸⁶ Kalocsa Város Önkormányzata Képviselő-testületének 5/2015. (II.27.) önkormányzati rendelete a Város Szervezeti és Működési Szabályzatáról. [29. § (1) bek.]

⁸⁷ Ilyen jogalkotási tervvel rendelkezik például ez idő szerint Fertőd Város Önkormányzati képviselő-testülete, amely ezt a dokumentumot az éves munkarenddel egyidejűleg fogadja el. [Fertőd Város Önkormányzata Képviselő-testületének 3/2014. (II.27.) önkormányzati rendelete a Város Szervezeti és Működési Szabályzatáról. [28. § (4) bek.]

⁸⁸ Néhány képviselő-testület SZMSZ-e rögzíti is ezt a lehetőséget. Pl. Békéscsaba Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése 31/2014. (XI.28.) önkormányzati rendeletének 26. § (1) bekezdés a) pontja; Harkány Város Önkormányzata Képviselő-testülete 26/2016. (XII.27.) önkormányzati rendeletének 21. § (4) bekezdése.

⁸⁹ GYERGYÁK: i.m. 38.

- a szabályozási tárgyat érintő aktuális jog- és gazdaságpolitikai irányelvekre, állásfoglalásokra;
- az adott önkormányzati rendelet tárgya szabályozásának hazai gyakorlatára, annak eredményeire, hatásaira;
- a tárgy szabályozásával kapcsolatos hazai alkotmánybírósági gyakorlatra, a kúriai jogegységi határozatokra és az Európai Emberi Jogi Bíróság döntéseire és joggyakorlatára⁹⁰, az ombudsmani jelentések, összefoglalók megállapításaira.

Az anyaggyűjtést követően mérlegelendők a következők:

A) A törvény felhatalmazása alapján készülő rendelet-tervezet esetén:

- a szabályozási javaslat összhangban van-e a felhatalmazó törvényi rendelkezéssel, illetve az önkormányzati rendeletnél magasabb szintű jogszabályokkal;⁹¹
- rendeletalkotási kötelezettség esetén a szabályozás kiterjedne-e valamennyi, a törvényben szabályozandó kérdéskörre;
- a szabályozási javaslat nem terjeszkedik-e túl a törvényi felhatalmazás keretein?

B) Törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyokkal kapcsolatos rendelet alkotása esetén:

- a rendelet –tervezet szerinti szabályozási javaslat nem érint-e olyan kérdéskört, amelyre az Európai Uniónak van kizárólagos jogalkotási hatásköre;
- a szabályozási javaslat nem akadályozza-e az Európai Unió közösségi jogának az érvényesülését;
- a szabályozási javaslat megfelel-e az Európai Közösségek Bírósága ítélezési gyakorlata során kialakított (kialakult) jogelveknek;⁹²

Mindezekkel még mindig nem értünk az ún. „előkészítési” eljárás végére, sőt éppen annak egyik igen fontos állomásához érkeztünk csak el. Közelebbről az előzetes hatásvizsgálat (szükségességi vizsgálat) témaköréhez jutottunk el.

Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV.29.) MvM. rendelet a „hatásvizsgálat” lényegét a következők szerint határozza meg: „A hatásvizsgálat olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése, mely magába foglalja a szabályozás várható következményeinek a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó következményeinek a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredményeknek a megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzését.” [2. § (1) bekezdés 2. pont].

A már korábban is írtak szerint az előzetes hatásvizsgálat során különösen az alábbiak feltérképezésére kerülhet sor:

- a szabályozás pozitív és negatív hatásainak a feltárása; [3. § (b) pont]
- a számszerűsíthető előnyök és hátrányok számszerűsítése; [3. § (c) pont]

⁹⁰ GYERGYÁK: i.m. 110.

⁹¹ Nyilván itt csak azokról az önkormányzati rendeletnél magasabb szintű jogszabályokról lehet szó, amelyek nem „helyi önkormányzati ügyben” szabályoznak, azaz nem mennek túl saját lehetőségeik határain.

⁹² A most ismertetett szempontokat, követelményeket és elvárásokat *Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése 39/2014. (X.31.) önkormányzati rendeletének 47. § (1) és (2) bekezdése* fogalmazta meg. Jó példa gyanánt csaknem szöveghűen idézzük a szabályozást.

- több döntéshozatali variáns esetében valamennyi változat tekintetében a várható előnyök és hátrányok felmérése. [3. § (f) pont]
- a szabályozás előkészítője értékelheti a szabályozás elmaradásának várható következményeit, a szabályozás elmaradása esetén jelentkező költségvetési hatásokat. [4. § (3) bekezdés].

A Jat. rendelkezéseinek feldolgozása során kiemeltük már azokat az elemeket, amelyek az előzetes hatásvizsgálatok fontosságát húzták alá. Utaltunk arra, hogy az előzetes hatásvizsgálatok valamennyi „jogszabály” esetében elvégzendők, s kitértünk arra is, hogy itt nem választható, hanem kötelező penzumról van szó. Emlékeztetőül nem felesleges talán az idevonatkozó reguláció főbb tartalmát újra felidézni: „17. § (1) A jogszabály előkészítője a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit... Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell ...”

Fentebb utaltunk arra, hogy milyen területekre kell kiterjednie ennek az előzetes hatásvizsgálatnak. Ehhez a Jat. már korábban is több fontos elemet kapcsolt. Így a Jat. 17. § (2) bekezdése szerint elemezni kell az előzetes hatásvizsgálatok során:

- a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen
- a társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,
- a környezeti és egészségi következményeit,
- az adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint
- a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit,
- a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

A megyei kormány megbízottak felügyeleti vizsgálatai ma még nem számolnak be elterjedt és általánosnak mondható gyakorlatról. Az előzetes hatásvizsgálatok elvégzésének feltárására irányuló ellenőrzések (összegezhető) megállapításai szerint a kifejezett törvényi kötelezés ellenére a helyi képviselő-testületek mintegy 35-40 %-a még ma sem kap előzetes hatásvizsgálati eredményeket tartalmazó értékelő jelentéseket.

Ahol készül ilyen értékelés, ott az általában a rendelettervezetet kísérő előterjesztésben kap helyet, messze nem azzal a tartalommal azonban, amit a törvény (Jat.), illetőleg a miniszteri rendelet (MvM) megkívánna. Üdítő kivételnek számítanak ezért azok az önkormányzatok, amelyeknek a képviselő-testületei külön adatlapon (értékelőlapon) kapnak összegző jelentést az előzetes hatásvizsgálat tapasztalatairól, eredményeiről.⁹³ „Jó gyakorlat” gyanánt közülük néhány előzetes értékelő lapot Mellékletként közzé is teszünk. (2., 3., 4., 5. Mellékletek).

⁹³ Pest megyében egy sor olyan képviselő-testületet találtunk, amelyek külön értékelő lapon jutnak hozzá az alapinformációhoz. Ezek Aszód, Dabas, Érd, Órbottyán, Százhalombatta, Törökbálint települések képviselő-testületei. (Zárójelben megjegyezhető, hogy nem egységes a felfogás még ma sem abban a tekintetben, hogy kell-e egyáltalán előzetes és utólagos vizsgálatot lefolytatni az önkormányzati rendeletek esetében. „Megjegyezni kívánom, hogy az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016.(IV.29.) MvM rendelet előírásait az önkormányzati rendeletek vonatkozásában nem kell alkalmazni.” Ez [BP/1010/00319-1/2017.] a fővárosi Kormány megbízott álláspontja!

A Kormányhivatalok felülvizsgálatai arra is ráirányították a figyelmet, hogy a Jat. 17. § (2) bekezdésében megadott „vizsgálati szempontok” nem mindegyikére térnek ki az előzetes hatásvizsgálati dokumentumok. Így például általános tapasztalatnak mondható, hogy a környezeti, egészségügyi következmények előzetes felmérése rendszeresen elmarad, vagy ezekre a körülményekre semmitmondó válasz érkezik.

3. Az önkormányzati rendelet-tervezet elkészítése

Már az eddig leírtakból is érzékelhető, hogy különbséget lehet (kell) tenni a helyi rendelet-tervezet „előkészítése” és „elkészítése” között. Az előkészítés azoknak az eljárási cselekményeknek az összessége, amelyek a megalkotandó helyi jogszabály szükségességét indokolják, de legalábbis azt valószínűsítik. Ezt szolgálja az anyaggyűjtés, a gyűjtött anyagok feldolgozása (mérlegelése), s ennek eredményeként a megfelelő súlyozása. E folyamat végén az önkormányzati rendelet-alkotás kezdeményezője a képviselő-testületnél indítványozza a helyi szabályozás elhatározását. Amennyiben pedig a helyi testület maga is osztja a kezdeményező álláspontját, úgy megbízást ad a rendelet-tervezet szakmai előkészítésére. [Zárójelben jegyezzük meg, hogy van olyan helyi szabályozás is (*Harkány*), amely szerint a képviselő és a bizottság a polgármesterhez nyújtja be a helyi jogalkotásra irányuló indítványt.]

A szakmai munka elvégzésével a jegyzőt célszerű megbízni, akinek az idevonatkozó teendői az alábbiakban foglalhatók össze:

- a helyi jogalkotásban szerepet kapottak (vállalók) között elosztja a munkát;
- gondoskodik a tervezetek véleményeztetéséről és az észrevételek feldolgozásáról;
- biztosítja az elvi célkitűzések érvényesítését, a vitás kérdések megfelelő szintű eldöntését;
- gondoskodik a társszervekkel való koordinációról;
- megszervezi az adminisztrációs munkát;
- részt vesz a tervezet testület előtti megvitatásában.⁹⁴

A rendeletek szövegszerű tervezetét célszerűen a Polgármesteri Hivatal szakmai szervezeti egységei (szakigazgatási szervei) készítik el. Jó megoldás az, ha a tervezetet csak bizottsági állásfoglalás, a jegyző törvényességi véleményének kikérése, valamint a szakmai véleményeztetési eljárásban ágazatilag illetékes szervek véleményének kikérése után terjesztik csak a képviselő-testület (közgyűlés) elé.⁹⁵

A lakosság széles rétegének jogait, kötelességeit érintő önkormányzati rendeletek előkészítésénél a képviselő-testület előzetesen elveket, szempontokat fogalmazhat meg. Ilyen előkészítési elvek és szempontok megfogalmazásának mellőzése (elmaradása) esetén az ilyen rendeletek elkészült tervezeteit társadalmi egyeztetés céljából az önkormányzat

⁹⁴ BM Önkormányzati Hírlevél. 2010. évi 2. szám II. kötet. 14-15.

⁹⁵ Ezt a megoldást választotta Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése 18/2013.(V.22.) önkormányzati rendeletének 42. §-a. Megjegyezzük azonban, hogy jónéhány helyen külső szakértőt, sőt ideiglenes bizottságot is megbíznak a rendelet-tervezet elkészítésével. [Lásd például: *Kecskemét* Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése 4/2013. (II.14.) önkormányzati rendeletének 31. § (2) bekezdése]. *Békéscsabán* szintén lehetőséget teremtettek arra, hogy külső szakértő készítse el a helyi önkormányzati rendelet tervezetét. [*Békéscsaba* Város Önkormányzata Közgyűlése 31/2014. (XI.28.) önkormányzati rendelete 26. § (1) bek. b) pont]. *Szekszárdon* az egyes köztisztviselők is lehetőséget kaptak a rendelet-tervezet előkészítésére. [*Szekszárd* Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése 27/2014. (XII.23.) önkormányzati rendelete 31. § (1) bek. b) pontja].

honlapján legalább 5 napig közzemlére kell bocsátani.⁹⁶ Több helyi önkormányzati képviselő-testület SZMSZ-e előírja, hogy a Jogi és Ügyrendi Bizottságnak is kötelezően tárgyalnia kell a tervezetet.⁹⁷ (Ami egyébként magától értetődő).

4. A rendelet-tervezet szövegezése, megszerkesztése

A rendelet-tervezet szövegezéséhez, megszerkesztéséhez mind a *Jat.*, mind pedig az IRM rendelet közelebbi rendelkezéseket határoz meg. Minthogy ezeket a szabályokat a kutatómunka elején már részletesen ismertettük, itt csak a legfontosabb elvárásokat gyűjtjük össze.

a) A *Jat.*-ból következően:

- A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. [2. § (1) bek.]
- Biztosítani kell, hogy a jogszabály (itt: önkormányzati rendelet)
 - megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek,
 - illeszkedjen a jogrendszer egységébe,
 - feleljen meg a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek is,
 - megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek. [2. § (4) bek.]
- A jogállamiság (ezen belül a jogbiztonság) szempontjait hivatott szolgálni az a szabály, amelynek értelmében jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.” [2. § (2) bek.]
- A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. [2. § (3) bek.]

b) Az IRM-ből következően:

- A jogszabály tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni. [2. §]
- A jogszabály tervezetében a normatív tartalmat jelen idejű kijelentő mondat, egyes szám harmadik személyű megfogalmazás alkalmazásával kell kifejezni. [3. § (2) bek.]
- Ha egy jogszabályon és a végrehajtására kiadott jogszabályokon belül ugyanazt a fogalmat vagy rendelkezést többféleképpen is ki lehet fejezni, a fogalom vagy rendelkezés valamennyi előfordulása esetén ugyanazt a megfogalmazást kell alkalmazni. [2. § (1) bek.]
- Ha a jogszabály tervezetének a szövegében ismétlődően valamely kifejezés, szókapcsolat, szövegrész fordul elő, az ismétlődő elem helyett rövid megjelölést lehet alkalmazni. [4. § (1) bek.]
- Rövid megjelölésként névszó, a magyar nyelv szabályai szerinti rövidítés vagy olyan több szóból álló kifejezés alkalmazható, amelynek utolsó szava névszó. [5. § (4) bek.]

⁹⁶ *Harkány Város Önkormányzata Képviselő-testülete 26/2016. (XII.27.) önkormányzati rendeletének 21. § (4) bekezdése.*

⁹⁷ *Ilyen például Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 37/2014. (XII.19.) önkormányzati rendelete. [37. § (2) bek.]*

- Nem alkalmazható rövid megjelölésként olyan kifejezés, amelyet a jogszabály szövege a továbbiakban más jelentéstartalommal is alkalmaz. [4. § (5) bek.]
- Az „illetve” kötőszó a jogszabály tervezetében csak más egyértelmű nyelvi megfogalmazás alkalmazhatatlansága esetén alkalmazható. [7. § (3) bek.]
- Az „illetőleg” kötőszó a jogszabály tervezetében nem alkalmazható. [7. § (4) bek.]
- A mennyiségek számjeggyel történő meghatározása során kizárólag arab számok alkalmazhatóak. A jogszabály tervezetében az azonos mértékegységeket azonos módon kell megjelölni. [8. § (1) bek.]
- A jogszabály tervezetének a megjelölésére a jogszabályok kihirdetése során történő megjelölésének szabályait azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a jogszabály tervezetének a megjelölése nem tartalmazza a jogszabály sorszámát és a kihirdetése idejét. [9. §]
- A jogszabály tervezetének a címében a jogszabály tárgyát vagy tartalmának lényegét kell röviden megjelölni úgy, hogy az a jogszabályt más jogszabálytól egyértelműen elhatárolja. [10. § (1) bek.]
- A jogszabály tervezetében az Alaptörvényre, az Alaptörvény rendelkezésére, jogszabályra vagy jogszabály rendelkezésére akkor lehet hivatkozni, ha a hivatkozás a megfelelő fogalomhasználattal nem küszöbölhető ki, vagy ha a hivatkozás alkalmazása a jogszabály értelmezését, alkalmazását megkönnyíti. [16. § (1) bek.]⁹⁸

Az IRM fentiekben kiemelt néhány rendelkezése is alátámaszthatja azt az állításunkat, hogy a jogszabályok (így: a helyi önkormányzati rendeletek) tervezeteinek összeállítása, megszüvegezése is rendkívül pontos és felelősségteljes munkát igényel.

Nem kevésbé fontosak és lényegesek a rendelet-tervezetek elkészítése során azok a követelmények is, amelyek a formai tagolás, a szerkesztés szempontjait határozzák meg. Közülük is kiemelhető néhány:

- A jogszabály tervezetét az áttekinthetőség érdekében szerkezeti egységekre kell tagolni. [36. § (1) bek.]
- Jogszabály tervezetében alkalmazható szerkezeti egység a mellékleten és a melléklet szerkezeti egységein kívül a jogszabály tervezetének összetettségétől függően, a szerkezeti egységek növekvő szintjének sorrendjében:
 - a) az alpont,
 - b) a pont,
 - c) a bekezdés,
 - d) a szakasz,
 - e) az alcím,
 - f) a fejezet,
 - g) a rész és
 - h) a könyv.
- A jogszabály tervezetének a szerkezeti egységeit folyamatos sorszámozással vagy a latin ábécé betűivel meg kell jelölni. Jogszabály tervezete jelöletlen szerkezeti egységet nem tartalmazhat. [37. § (1) bek.]

⁹⁸ Itt kell megjegyeznünk, hogy az Igazságügyi Minisztérium 1977-ben is összeállított „Irányelveket”, amelyeket a jogszabályok (így az akkori helyi tanácsrendeletek) megalkotásánál is követendőnek tartott.

- A jogszabály tervezetében a szakasznál magasabb szintű szerkezeti egységnek címet kell adni. A szerkezeti egység egyértelműen elhatárolódó tárgyát vagy tartalmának lényegét röviden meg kell jelölni. [37. § (3) bek.]

Az önkormányzati rendelet-tervezetek bevezető részének összeállításakor számos új eddig nem ismert és megkövetelt – elvárásra kell figyelmet fordítani. Ezek különösen:

- A rendelet tervezete bevezető részt tartalmaz. [52. § (1) bek.]
- A bevezető rész
 - a jogszabály megalkotásához szükséges ... érvényességi kellékek felsorolását és
 - jogalkotás aktusára utaló kifejezést [52. § (2) bek.] tartalmaz.
- Önkormányzati rendelet bevezető részében meg kell jelölni, ha az önkormányzati rendeletet a társulásban résztvevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulásával vagy a társult képviselő-testület döntésének megfelelően alkotják meg. [52. § (4) bek.]
- Eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett helyi önkormányzati rendelet esetében az önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörét megállapító rendelkezésként az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését kell megjelölni. [53. § (2) bek.]
- A nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják. [54. § (1) bek.]
- A bevezető részben a rendeletalkotásra felhatalmazást adó rendelkezés vagy az eredeti jogalkotói hatáskört megállapító rendelkezés után meg kell jelölni azt a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a jogszabályt kiadják. [55. § (1) bek.]
- Önkormányzati rendelet bevezető részének a megszövegezésekor az önkormányzat feladatköröként az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés megfelelő pontját, a helyi önkormányzatokról szóló törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését vagy más törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését kell feltüntetni. [55. § (5) bek.]
- Ha az önkormányzati rendelet megalkotására a jogalkotásról szóló törvény alapján a társult képviselő-testület döntése alapján kerül sor, a bevezető részben ennek tényére utalni kell. [58/A § (2) bek.]

5. A rendelet-tervezet véleményezése

Mielőtt a helyi önkormányzati rendelet-tervezet előzetes véleményezésének konkrét formáiról, módjairól bármit is mondanánk, nyomatékosan alá kell húznunk azt, hogy e közreműködői jogosítvány elmaradása könnyen elvezethet a közjogi érvénytelenség megállapíthatóságához.

Az IRM rendelet 52. § (3) bekezdéséhez fűzött Kommentár az alábbiakat tartalmazza: „Azokban az esetekben, amikor jogszabály egy másik jogszabály megalkotására vonatkozó eljárásban más személyt vagy szervet véleményezési vagy egyetértési hatáskörrel ruház fel, vagy ezek véleményének kikérését írja elő, a jogalkotó hatáskör annyiban korlátozott, hogy az a megjelölt szervek vagy személyek véleményének kikérését, illetve egyetértésének beszerzését követően gyakorolható. A közreműködést kötelezővé tevő jogszabályban foglalt rendelkezések figyelmen kívül hagyása esetén – ha a közreműködés alkotmányossági követelmény – a jogszabály nem felel meg az érvényességi kellékeknek, tehát

alkotmányellenes. A más jogszabályban foglalt rendelkezések teljesülésének ellenőrzése érdekében szükséges az ilyen közreműködések megvalósulására vonatkozó hivatkozást a bevezető rendelkezések között rögzíteni.”

Az elkészített önkormányzati rendelet-tervezet tehát – tárgya szerint – véleményezésre kerül. A véleményezők lehetséges körét alapján az SZMSZ-ek határozzák meg.⁹⁹

Leginkább a következők véleményét kérik ki:

- bizottságok,¹⁰⁰
- érdekvédelmi szervezetek,¹⁰¹
- tudományos szervezetek,¹⁰²
- ún. civil szervezetek,
- szakmai fórumok,
- lakosság.

Ha általánosságban kívánnánk körül határolni a véleményezők körét, úgy azt kell mondanunk, hogy mindazoknak részüknek kell lenniük ebben, akik a rendelet tárgya szerinti hasznosítható ismeretekkel képesek gazdagítani a tervezet tartalmát.

A helyi rendelet-tervezet véleményezésének az az alapvető célja, hogy megállapítható legyen:

- Alkalmas-e az előterjesztés a megalapozott döntéshozatalhoz?
- Tartalmazza-e a tervezet a döntéshez elengedhetetlenül szükséges információkat?
- Helyt ad-e a megindokolt eltérő álláspontoknak?
- Reális szabályozási alternatívát vázol-e fel?

Minden döntés-tervezet, így a helyi önkormányzati rendelet tervezete is alapvetően két elemet hordoz magában: egy *szakmai (jogalkalmazói)* és egy *társadalmi* elemet. Ennek megfelelően arra kell törekedni, hogy mindkét területről becsatlakoztathatók legyenek a vélemények.

Ami a *szakmai-jogalkalmazói* komponenst illeti, sajnos még mindig helytállók Szíjjártó Károly – több évtizeddel ezelőtt megfogalmazott – gondolatai: „... jogszabályaink azért nem tükrözik vissza minden esetben a velük szemben támasztott követelményeket, mivel a fejlődés ellenére még ma sem ritka jelenség, hogy a legilletékesebb jogászok jelentős része sincs abban a helyzetben, hogy megjegyzését, egyetértő vagy kritikai észrevételeit már a jogszabály (döntés) előtt is megfogalmazhassa.”¹⁰³ Sajnos százával vannak ma is nálunk olyan önkormányzati ügyrendi és jogi bizottságok, ahol csak elvétve lehet jogászt találni.

⁹⁹ Magától értetődik persze, hogy a helyi köz(önkormányzati) ügyben szabályozásra felhívó törvény is meghatározhatja azoknak a személyeknek, szervezeteknek a körét, akik (amelyek) véleményét köteles kikérni a helyi képviselő-testület.

¹⁰⁰ Az önkormányzati bizottságok véleményét mindenütt kikérik: ahol külön Ügyrendi- és Jogi Bizottság is van, ott annak véleményét „kötelezően” kérik ki. A bizottsági vélemények „becsatlakoztatásának” módjáról a szombathelyi SZMSZ a következőképpen ír: „A bizottságok által előzetesen véleményezett rendelet-tervezetet a polgármester a Közgyűlés elé terjeszti. A bizottság(ok) észrevételeit, módosító indítványait az ülésen a bizottság elnöke, távolléte vagy akadályoztatása esetén a bizottság egy tagja ismerteti.” [Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 34/2014. (XI.3.) önkormányzati rendelete a Szervezeti- és Működési Szabályzatról. 35. § (1) bekezdés]

¹⁰¹ *Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 9/2011. (III.10.) önkormányzati rendelete a Szervezeti- és Működési Szabályzatról.* [21. § (5) bekezdés].

¹⁰² Uo.

¹⁰³ SZÍJJÁRTÓ Károly (1977): A jogászok hozzájárulása a társadalompolitikai célkitűzések végrehajtásához. *Magyar Jog*, 2. sz.101.

Sokszor ezért (a bizottsági üléseken) még az igénye sem fogalmazódik meg annak, hogy a tervezettel kapcsolatban minden közvetlenül és közvetetten érdekelt szakigazgatási szervet meg kellene keresni, s véleményüket ki kellene kérni. Ma túlsúlyos teher hárul a jegyzőre, aki végső soron egyedül áll helyt az összes felmerülő szakmai kérdés tekintetében. (Ő is sokszor csak „rutinból” jogalkotó, hiszen eddig számukra Magyarországon semmiféle – államilag szervezett és támogatott – kodifikátor-képzés nem volt.)

A szakmai vitáknak is (különösen a kisebb településeken) meglehetősen szűk alkalmazási köre van. Márpedig bizonyos nagy jelentőségű, a helyi viszonyokat alapjaiban is érintő, vagy éppen speciális szakismereteket feltételező rendelet-tervezetek igenis szakmai vitára vihethők, illetőleg viendők. (Pl. a helyi SZMSZ-ről, a helyi munkahelyteremtő beruházások létesítéséről, a kiténtetések, elismerések rendjéről szóló helyi önkormányzati rendelet-tervezetek.)

Szakmai vitára a jogalkotás okait és motívumait rögzítő anyag mellett a helyi jogszabály szövegtervezetét kell bocsátani. (A vita lefolytatásához célszerűen terv készülhet, amely pontosítja a résztvevők körét, a vita helyét, időpontját, az elhangzottak rögzítésének módját és formáját.)

Annak előmozdítása érdekében, hogy a társadalom legszélesebb rétegei kapcsolódjanak be a jogszabályok előkészítésébe, elősegítve ezzel a jogi szabályozás sokoldalú megalapozását, ezzel pedig a jogszabályok minőségének és végrehajthatóságának javítását, amelyek együtt a „jó állam” elengedhetetlen feltételei, a Jat.-al összhangban alkotta meg az Országgyűlés a jogszabályok társadalmi egyeztetéséről szóló 2010. évi CXXXI. törvényt. Bár a törvény hatálya a miniszterek által előkészített jogszabály-tervezetekre (törvény, kormányrendelet és miniszteri rendelet tervezete) és azok indoklására terjed ki, a törvényben megfogalmazott *társadalmi egyeztetés* – a helyi viszonyokra adaptálva – a helyi önkormányzati rendeletek megalkotási folyamatába is beilleszthető, mint ahogy ezt egyre több önkormányzat teszi is a helyi önkormányzat képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatában történő szabályozással.¹⁰⁴

Ilyen regulációt találhatunk Pécs Megyei Jogú Város Közgyűlése SZMSZ-ében (a 43. §-ban), amelyet – „jó gyakorlat” gyanánt – érdemes az alábbiakban részletesebben is idézni.

„(1) Az állampolgárok szélesebb körét érintő rendelet-tervezetek véleményezésében való társadalmi részvétel lehetőségét az Önkormányzat a gov.pecs.hu elektronikus elérhetőségen keresztül biztosítja.

(2) Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a Közgyűlés szervezeti és működési szabályairól, a költségvetésről, a köztisztviselői jogviszonyban állók munkavégzéséről és juttatásairól szóló önkormányzati rendelettervezeteket, továbbá azt a rendelettervezetet, amelynek sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik.

(3) A rendelettervezetet úgy kell a véleményezésre kialakított oldalon közzétenni, hogy a véleményezésre jogosultaknak elegendő idő álljon rendelkezésre a tervezet megismeréséhez, a véleményük kifejtéséhez.

(4) A közzétett rendelettervezetekről a természetes személyek, jogi személyek és jogi személynek nem minősülő szervezetek a (3) bekezdésben meghatározott elektronikus

¹⁰⁴ GYERGYÁK: i.m. 42.

elérhetőség igénybevételével a Közgyűlés ülését megelőző második nap 12 óráig nyilváníthatnak véleményt.

(5) Nem vehető figyelembe a közerkölcsöt sértő, a rendelettervezet tárgyához nem illeszkedő és a név nélküli vélemény.

(6) A beérkezett vélemények ismeretében az előterjesztő dönt a rendelettervezet esetleges módosításáról, kiegészítéséről.

(7) A beérkezett vélemények, a véleményezésre jogosultak nevének és e-mail címének kezelése a véleményezett rendelet hatálybalépésétől számított egy évig történik.¹⁰⁵

Általános tapasztalat, hogy a társadalmi egyeztetésre a képviselő-testületek és közgyűlések megfelelő időt hagynak, amely a leggyakrabban 5 nap,¹⁰⁶ 8 nap,¹⁰⁷ 15 nap.¹⁰⁸ Előfordul azonban egészen rövid (3 napos) határidő előírása is.¹⁰⁹

A társadalmi egyeztetés fórumaiként sokhelyütt tartanak lakossági fórumokat.¹¹⁰ Gyakoribbak azonban az egyszerű „köszemlére” tételek,¹¹¹ de előfordul az is, hogy a „közmeghallgatás” során teszik lehetővé a társadalom vélemény-nyilvánítását.¹¹²

A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény – mint fentebb mondtuk – az önkormányzati rendelet-tervezetek társadalmi megvitatását nem teszi kötelezővé. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az önkormányzatok „eredeti jogon” nem is alkothatnának olyan helyi rendeleteket, amelyeknek tárgya az önkormányzati rendeletek előkészítésében való társadalmi részvétel. Találkozhatunk ma is ilyen

¹⁰⁵ Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 18/2013. (V.22.) önkormányzati rendelete Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Szervezeti- és Működési Szabályzatáról. 43. § (1)-(7) bekezdések. *Kecskemét* Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 4/2013. (II.14.) önkormányzati rendelete (az SZMSZ-ről) szintén 1 éves időtartamot határoz meg.[31. § (8) bek].

¹⁰⁶ *Harkány* Város Önkormányzata Képviselő-testületének 26/2016. (XII.27.) önkormányzati rendelete *Harkány* Város Önkormányzata Képviselő-testületének a Szervezeti- és Működési Szabályzatáról. [21. § (4) bekezdés].

¹⁰⁷ *Makó* Város Önkormányzata Képviselő-testületének 13/2015. (V.28.) önkormányzati rendelete (SZMSZ) 5. Melléklete (5.1.2.5.)

¹⁰⁸ Sajátosan szabályozza ezt a tárgykört *Fertőd* Város Önkormányzata Képviselő-testületének 3/2014. (II.27.) önkormányzati rendelete (SZMSZ), amely előírja, hogy a véleményekről szóló összefoglalót a rendelet hatálybalépését követő 15 napon belül a honlapon közzé kell tenni [29. § (4) bek]. Érdekes „utóélete” is van itt a tervezetnek, hiszen „A tervezet hatálybalépését követően 1 év elteltével 60 napon keresztül van lehetőség az utólagos véleményezésre” is.[30. § (2) bek.].

¹⁰⁹ *Szekszárd* Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 27/2014. (II.23.) önkormányzati rendelete *Szekszárd* Megyei Jogú Város Önkormányzata Szervezeti- és Működési Szabályzatáról. 43. § (1)-(7) bekezdések [31. § (1) bek. b) pont.].

¹¹⁰ Két megyei jogú város Szervezeti és Működés Szabályzatát említjük itt meg: *Békéscsaba* Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 31/2014. (XI.28.) önkormányzati rendelete a Város Szervezeti és Működési Szabályzatáról. [26. § (1) bek. b) pont.]; *Kecskemét* Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 4/2013. (II.14.) önkormányzati rendelete a Város Szervezeti- és Működési Szabályzatáról. [31. § (9) bek.].

¹¹¹ A számos példa közül itt *Jánosháza* Város Önkormányzata 9/2014. (X.20.) önkormányzati rendeletét emeljük ki (SZMSZ), amely a 20. § (4) bekezdésében nyit lehetőséget a tervezetek köszemlére tételére.

¹¹² *Székesfehérvár* Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 17/2015. (IV.17.) önkormányzati rendelete a Város Szervezeti- és Működési Szabályzatáról. [51. § (2) bek.].

„önkormányzati rendeletekkel,¹¹³ és közülük egyet „jó gyakorlat” gyanánt a Mellékletben fel is tüntetünk. (6. Melléklet).

6. Az önkormányzati rendelet-tervezetének képviselő-testület előterjesztése

Az előzetes szakmai és társadalmi megmértetésen (véleményezésen) átesett önkormányzati rendelet-tervezetét, s mellé az előzetes hatásvizsgálati eredményt is tartalmazó előterjesztést, továbbá a Jat. 18. §-a szerint kötelezően elkészítendő indokolást az előterjesztő¹¹⁴ bocsátja megvitatásra a képviselő-testület (közgyűlés) elé.

A tervezet – az IRM rendelet szerinti – az alábbi logikai egységeket tartalmazhatja:

- a) bevezető részt (preambuluma nem lehet az önkormányzati rendeletnek),¹¹⁵
- b) általános rendelkezéseket,
- c) részletes rendelkezéseket,
- d) záró rendelkezéseket, ezen belül
 - da) törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet tervezete esetében felhatalmazó rendelkezéseket, (sic!)
 - db) hatályba léptető rendelkezéseket,
 - dc) átmeneti rendelkezéseket,
 - dd) törvény tervezete esetében a törvény vagy törvényi rendelkezés sajátosságára utaló rendelkezéseket, (sic!)
 - de) a jogalkotásra vonatkozó európai uniós követelményekre utaló rendelkezéseket,
 - df) módosító rendelkezéseket,
 - dg) hatályon kívül helyező rendelkezéseket,
 - dh) a hatályba nem lépésről szóló rendelkezéseket.

¹¹³ *Dunaharaszti Város Önkormányzata Képviselő-testületének 19/2012. (VIII.3.) önkormányzati rendelete az önkormányzati rendeletek előkészítésében való társadalmi részvétel szabályairól; Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 36/2011. (XI.23.) önkormányzati rendelete a helyi rendeletek előkészítésében való társadalmi részvételről. 2011.09.01. – 2016.10.25. között Encs Város Önkormányzatának is volt a tárgykörben hatályos rendelete. [11/2011. (VIII.30) önkormányzati rendelet].*

¹¹⁴ Előterjesztő elsődlegesen a polgármester, de előfordul mellette a gyakorlatban a jegyző és az aljegyző is.

„A jegyző az önkormányzati rendelet-tervezetét az indokolással együtt terjeszti elő.”

[*Békéscsaba Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 31/2014. (XI.28.) önkormányzati rendelete 26. § (3) bek. b) pont.*]

„Aljegyző is előterjeszthet rendelet-tervezet.”

[*Edegyházi Város Önkormányzata Képviselő-testületének 17/2014. (VIII.3.) önkormányzati rendelete 34. § (3) bek.*]

Nyilvánvaló persze, hogy az alpolgármesterek és a bizottságok elnökei sincsenek kizárva ebből a körből. Az is magától értetődő talán, hogy a jegyzőnek valamennyi rendelet-tervezetet törvényességi szempontból véleményeznie kell, éspedig függetlenül attól, ki az előterjesztő.

¹¹⁵ Az IRM rendelet csak az Alaptörvény módosításának tervezetéhez, illetve bizonyos törvények tervezetéhez kapcsolja a preambulomot. [51. § (1) bek.]

Mindebből egyértelműen következik, hogy az önkormányzati rendeletek esetében a jogalkotó nem kívánta intézményesíteni a preambulomot.

A bevezető jelentősége ugyanakkor fokozott mértékben felértékelődött azáltal, hogy „Az önkormányzati rendelet bevezető részében pontosan utalni kell azokra a törvényekre, amelyek felhatalmazásán az önkormányzati rendelet nyugszik”. (A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5044/2015/3. számú határozata).

Minden önkormányzati rendeletnek kell lennie „bevezető” rendelkezésének, és pedig szigorúan kötött tartalommal. Ez a „kötött” tartalom a felhatalmazó rendelkezések mikénti feltüntetésére vonatkozik. Közelebbről (mint már mondtuk): eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett helyi önkormányzati rendelet esetében az önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörét megállapító rendelkezésként az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését kell megjelölni. [IRM rend. 53. § (2) bek.] A nem eredeti jogalkotási hatáskörben megalkotni tervezett rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendelet megalkotásra került. [IRM rend. 54. § (1) bek.]

A bevezető részben a rendeletalkotásra felhatalmazást adó rendelkezés vagy az eredeti jogalkotói hatáskört megállapító rendelkezés után meg kell jelölni azt a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést is, amely alapján a helyi jogszabály kiadásra került.

Az önkormányzati rendelet bevezető részének a megszüvegezésekor – mint már mondtuk – az önkormányzat feladatköröként az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés megfelelő pontját, az Möt. feladatkört megállapító rendelkezését vagy más törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését kell feltüntetni. [IRM rend. 55. § (1) és (5) bek.] A felhatalmazást adó és a feladatmeghatározó jogszabályt a bevezető részben nem lehet rövidítve megjelölni. (pl. Möt.) A bevezető részben meg kell jelölni, ha a rendeletet más jogszabályban kifejezetten az adott rendelet megalkotása vonatkozásában véleményezési hatáskörrel felruházott szervvel vagy személlyel egyetértésben, valamint ha más szerv vagy személy véleményének a kikérésével alkotják meg. Az önkormányzati rendelet bevezetőjében meg kell jelölni azt is, ha az önkormányzati rendeletet a társulásban résztvevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulásával vagy a társult képviselő-testület döntésének megfelelően alkották meg. Ha az önkormányzati rendelet megalkotásához a Jat. alapján a társulásban résztvevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulása szükséges, a bevezető részben a hozzájárulás tényére utalni kell. [IRM rend. 52. § (3)-(4) bek.; 58/A. § (1) bek.]

Ha a rendelet előkészítése során valamely szerv jogszabályban biztosított, érvényességi kelléknek minősülő véleményezési jogkörrel rendelkezik, a bevezető részben a véleményezés tényét fel kell tüntetni. [IRM rend. 58. § (1) bek.]

Az általános rendelkezések között szabályozandók:

- a) az önkormányzati rendelet hatályára vonatkozó rendelkezések (kivéve az időbeli hatályra vonatkozókat);
- b) az önkormányzati rendelet alkalmazására, valamint a szabályozásra vonatkozó alapelvek;
- c) az önkormányzati rendelet egészére vonatkozó értelmező rendelkezés; valamint
- d) az önkormányzati rendelet egészére vagy több szerkezeti egységére vonatkozó rendelkezés, amely nem foglalható más – szakasznál magasabb szintű – szerkezeti egységbe.

Az általános rendelkezések között – ha az önkormányzati rendelet egyéb rendelkezései alapján nem egyértelmű – azoknak a jogi tényeknek, jogviszonyoknak a köre jelölhető meg, amelyekre nézve az önkormányzati rendelet szabályait alkalmazni kell. Ez a rendelkezés azonban nem tartalmazhat önmagában – az önkormányzati rendelet más szakaszában

foglalt rendelkezésével való együttes értelmezése nélkül – joghatás kiváltására alkalmas normatív tartalmú szabályozást.

A jogszabály egészére vonatkozó értelmező rendelkezés kizárólag a jogszabály elején, az általános rendelkezések között szabályozható. Az egyes fogalmakat ábécé sorrendben, arab számmal megjelölt pontokba kell rendezni. Egy pontban csak egy fogalom magyarázható. [IRM rend. 69. § (3) bek.] Az értelmező rendelkezésben magasabb szintű jogszabály értelmező rendelkezésére is lehet hivatkozni. [IRM rend. 69. § (4) bek.] Felhatalmazás alapján kiadott jogszabály tervezetében alkalmazott fogalom a felhatalmazó rendelkezést tartalmazó jogszabályban értelmezett fogalomtól eltérően nem értelmezhető, és az értelmező rendelkezés nem ismételt meg. [IRM rend. 70. § (1) bek.] Mindez pedig azt jelenti, hogy hivatkozni ugyan lehet a felhatalmazást tartalmazó törvényben szereplő rendelkezésre, de azt megismételni, annak szövegét átvenni nem lehet.

A részletes rendelkezéseket a szabályozás tárgyának megfelelő olyan logikai sorrendben, úgy kell szabályozni, hogy a korábban szabályozott rendelkezésekből logikusan, folyamatosan következzenek a későbbiek. Ebben a körben kell érvényre juttatni több elvi követelményt is. Így például: a helyi rendeletben el kell különíteni egymástól a szervezet jogállására, a szervezet feladat- és hatáskörére és a szervezet eljárására vonatkozó szabályokat; el kell különíteni egymástól az anyagi és eljárási szabályokat is; az általános szabályt tartalmazó szerkezeti egységnek meg kell előznie a különös szabályt tartalmazó szerkezeti egységet.

A záró rendelkezések sorában kapnak helyet – egyebek mellett – a hatálybaléptető, az átmeneti, a módosító és hatályon kívül helyező rendelkezések.

A hatálybalépés napja főszabály szerint nem lehet a kihirdetés napja. Legkorábban a kihirdetést követő nap lehet a hatálybalépés napja, de ez is csak kivételesen fordulhatna elő, hiszen megfelelő felkészülési időt kell biztosítani a jogalkalmazók és a jogalanyok számára.

Átmeneti rendelkezések megfogalmazására akkor kerül sor, ha e nélkül bizonytalanná válna az, hogy az adott jogszabályt a hatálybalépése előtt keletkezett ügyekre is kell-e alkalmazni. Ennek a kérdésnek a fontosságát és az efelőli mérlegelés súlyát jelzi az, hogy itt közel van a veszélye annak, hogy meg nem engedett visszaható hatályt keletkeztet a kellően át nem gondolt reguláció. (A címzett javát szolgálhatja a visszaható hatályú szabályozás, hátrányára azonban nem keletkeztethet további kötelezettségeket, s a már meglévő jogokat sem vonhatja el).

A módosító és hatályon kívül helyező rendelkezések kapcsán mindenképp az rögzítendő, hogy mindig (csak és egyedül) az alaprendeletet kell módosítani. (Azaz: módosító rendelet módosítására nincs mód és lehetőség. Ennek pedig az az oka, hogy a módosító rendelkezés már a hatálybalépésekor beépül az alaprendeletbe, azaz végrehajtottá válik, és ezáltal a következő napon hatályát veszti. [Jat. 12. §])

A jogszabály önmaga hatályvesztéséről a jogszabályt hatályba léptető rendelkezéssel egy mondatban rendelkezhet. Ez a követelmény különösen a módosító és a hatályon kívül helyező jogszabályok esetében áll fenn. (Azok esetében tehát, amelyek csak módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezéseket tartalmaznak.) [Jat. 13. § (2) bek., IRM rend. 118. § (2) bek.]

Az előbbiekből következően, ha olyan módosítás történik, amelyről kiderül, hogy törvénysértő, akkor nem a módosító rendeletet kell hatályon kívül helyezni, hanem az alaprendelet módosított részét. (A félreértések elkerülése érdekében hangsúlyozzuk, hogy valamely rendelkezés hatályon kívül helyezése semmi szín alatt nem eredményezi az előző szövegváltozat „feléledését”.)

Visszatérve azonban az előterjesztéshez. Az előterjesztésnek tartalmaznia kell:

- a) az önkormányzati rendeletalkotás szükségességét, a konkrét indokokat;
- b) a helyi rendelet által elérni kívánt célt;
- c) a tervezett szabályozási megoldások indokait;
- d) az önkormányzati rendelet előkészítésében részt vett személyek és szervek megjelölését;
- e) az elhangzott fontosabb javaslatokat (a felvetett, de elutasított indítványokat is, az elutasítás indokaival együtt.)

Az előterjesztésnek indokolást is kell tartalmaznia. Ezt a Jat. 18. §-a akként fogalmazza meg, hogy a jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amely bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait. A jogszabály tervezetének indokolásában tájékoztatást kell adni a javasolt szabályozás és az európai uniós jogból eredő kötelezettségek összhangjáról¹¹⁶, valamint a Jat. 20. §-a szerinti egyeztetési kötelezettségről.

A törvényességi felügyeleti vizsgálatok tapasztalatai azt mutatják, hogy ez idő szerint a Jat. által megkövetelt tartalmú indokolás legfeljebb csak a települési önkormányzatok felénél készül. Ugyanakkor megjegyezendő az, hogy a jegyzők sok esetben készítene a rendelet-tervezetekhez a képviselő-testületek részére részletes előterjesztéseket, amelyeket azonban nem neveznek a Jat. 18. §-a szerinti indokolásnak, jöllehet azok tartalma teljes mértékben megfelel a Jat. iménti előírásainak.

Indokolás tehát kötelezően készítendő, ezek szórványosan készült „egyedeiről” azonban ma még messze nem állítható, hogy azok a törvényhozó akaratával mindenben egybeesnének.

7. A rendelet-tervezet testület előtti megtárgyalása és elfogadása

Az önkormányzati rendeletet a testület a nyilvános ülésén alkotja meg. [Minthogy az Mötv. 46. § (2) bekezdése a helyi rendelet-alkotást nem sorolja fel a zárt ülésen tárgyalandó tárgykörök között, így az nyilvánvalóan nem zárt ülésen tárgyalandó és alkotandó meg.]

A rendeletalkotási eljárás logikus menete a gyakorlatban¹¹⁷:

- a) az előterjesztő által benyújtott rendelet-tervezet vitára bocsátása,
- b) hozzászólások, módosító javaslatok,
- c) az egyes módosító javaslatokról történő szavazás,

¹¹⁶ Az uniós jogból eredő kötelezettségek figyelembevételére – dicsérendő módon – egyre több SZMSZ-ben is találunk példákat. „Illusztrációként”: „A rendelet-tervezet előkészítése során a belső jogi normákat a közösségi jog elsőbbségére való tekintettel kell értelmezni”. [Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 39/2014. (X.31.) önkormányzati rendelete a Város Szervezeti és Működési Szabályzatáról. 47. § (2) bekezdés.]

¹¹⁷ Ismerteti GYERGYÁK: i.m. 47.

- d) a rendelet-tervezetnek az elfogadott módosító javaslatokkal egységes szövegbe foglalása,
- e) az egységes szövegben történő nyílt szavazás,
- f) a szavazás eredményének a megállapítása.

A tárgyalás általában és rendszerint egy fordulós, vannak azonban olyan rendelet-alkotási tárgykörök, amelyeket két fordulóban tárgyal meg a képviselő-testület.¹¹⁸

Ha a rendelet-tervezet tárgyalása kétfordulós, akkor először az általános vitára kerül sor. Az általános vita a szabályozás szükségességének, a szabályozás céljának és elveinek a megvitatásából áll.

Az általános vita lezárása után kerülhet sor a részletes vitára, hacsak a testület nem a további bizottsági tárgyalás szükségessége vagy teljesen új tervezet elkészítése mellett dönt.

A részletes vita a rendelet-tervezet módosításokkal érintett részének a megvitatásából áll. Módosító javaslatot csak írásban és az általános vita lezárásáig lehet előterjeszteni. *Tata* Város Önkormányzata Képviselő-testületének SZMSZ-e akként rendelkezik, hogy a rendelet-tervezethez a módosító indítványt legkésőbb a képviselő-testület tervezetet tárgyaló ülését megelőző munkanap 12 óráig lehet benyújtani a polgármesternél.¹¹⁹ A képviselőnek ilyenkor a módosító indítvány benyújtására irányuló szándékát előzetesen be kell jelentenie a polgármesternek. A rendelet-tervezetet akkor nem kell részletes vitára bocsátani, ha nem terjesztettek elő módosító javaslatot.

A rendelet-tervezet általános és részletes vitára bocsátása egyébként ugyanazon és egymást követő üléseken is történhet. Kivételt képez itt az ún. költségvetési rendelet, amelynek a megalkotása a kétfordulós tárgyalás során egymást követő külön ülésen is történhet.

Minthogy itt egy sajátos, speciális szabályozási tárgyról van szó, néhány idevonatkozó előírást külön is kiemelünk:

Az első fordulóban a tárgyaláshoz a Kormány által rendelkezésre bocsátott költségvetési irányelvek, az önkormányzat kötelezően előírt és önként vállalt feladatainak alapos elemzése, helyzetfelmérése alapján gazdasági koncepció összeállítására kerül sor, melynek keretében:

- számításba kell venni a bevételi forrásokat, a források bővítésének lehetőségeit,
- meg kell határozni a kiadási szükségleteket, azok gazdaságos, célszerű megoldásait, alternatíváit,
- egyeztetni szükséges az igényeket, célkitűzéseket a lehetőségekkel, megfogalmazásra kerül a szükségletek kielégítésének a sorrendje.

¹¹⁸ Ilyen hagyományosan a helyi költségvetésről és zárszámadásról szóló önkormányzati rendelet-tervezet.

¹¹⁹ *Tata* Város Önkormányzata Képviselő-testületének 25/2014. (XII.18.) önkormányzati rendelete a Város Szervezeti- és Működési Szabályzatáról. [24. § (3) bek.].

A második fordulóban – a jogszabályi előírások szerint – a költségvetési rendelet tervezetének a megtárgyalására kerül sor.¹²⁰

Még egyszer hangsúlyozzuk: a helyi önkormányzati rendeletek eljárási rendjéről az SZMSZ-ek tartalmazzak részletes rendelkezéseket. Ezeket az előírásokat ugyanúgy szigorúan be kell tartani, mintha azokat központi jogszabály (eminensen itt: Mötv.) írta volna elő. Röviden szólva: a helyi SZMSZ-ek rendelkezéseibe ütközés éppen olyan törvénysértést jelent, mintha valamely magasabb szintű jogszabály rendelkezései sérültek volna.

8. Az önkormányzati rendelet kihirdetése és közzététele

Az önkormányzati rendelet hiteles, végleges szövegét a jegyző szerkeszti meg, az önkormányzati rendeletet a polgármester és a jegyző írják alá.¹²¹

A jegyző gondoskodik arról is, hogy a rendelet megjelölése megfeleljen a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 32/2010. (XII.31.) KIM rendelet 9. § (2) bekezdésében foglaltaknak.

Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában, illetőleg (ennek hiányában) a helyben szokásos – de az SZMSZ-ben meghatározott – módon kell kihirdetni. Ennek megfelelően, ahol van az önkormányzatnak hivatalos lapja, ott a kihirdetés abban történik: s a kihirdetés időpontjaként a hivatalos lap megjelenésének hónapját és napját kell feltüntetni. Ahol nincs hivatalos lapja az önkormányzatnak, ott pedig (általában) a Polgármesteri Hivatal hirdetőtábláján.

(S ezt, mint kihirdetési formát kifejezetten meg is kell jelölni a helyi SZMSZ-ben.)

A kihirdetéshez jogi következmények tapadnak, tekintettel arra, hogy a kihirdetés a helyi jogszabály érvényességének egyik feltétele. Különbözik ettől a közzététel (közlés), amely a megalkotott helyi önkormányzati rendelet szövegének, tartalmának a megismertetését szolgálja, ennek megfelelően ennek számtalan formája lehet. Közzététel helyszínei lehetnek pl.: művelődési ház, könyvtár, iskola, orvosi rendelő, Idősek Klubja, gyógyszertár, posta, üzletek, vendéglátó-ipari egységek, autóbusz és vasúti várótermek, helyi üzemek, egyesületek, társadalmi szervezetek faliújságai. Támogatható a kis terjedelmű önkormányzati rendeletek szórólapokon történő terjesztése is, illetőleg az a módszer, hogy a legváltozatosabb módokon az állampolgárok tudomására hozzák azt, hogy miként juthatnak hozzá a jogaikat és kötelességeiket érintő újonnan alkotott önkormányzati rendelet szövegéhez. (Megfelelő forma lehet erre az önkormányzat saját lapja, újságja is, amely akár a megalkotott helyi jogszabály szövegének teljes terjedelmében történő közzétételére is lehetőséget teremthet.) Még egyszer hangsúlyozzuk azonban: az utóbb ismertetett formákhoz semmiféle közjogi következmény nem fűződik, azok mindössze az önkormányzati rendelet szövegének megismertetését szolgálják.

Az önkormányzati rendeletet – minthogy jogszabály – teljes terjedelmében, a mellékleteivel együtt kell kihirdetni.¹²²

¹²⁰ A bemutatott eljárási rend alapja Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Képviselő-testületének 18/2013. (V.22.) önkormányzati rendelete a Megyei Jogú Város Önkormányzata Szervezeti- és Működési Szabályzatáról. [44. § és 45. §].

¹²¹ Mötv. 51. § (1) bekezdése.

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.¹²³

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.¹²⁴

9. Az önkormányzati rendeletek hatályosulásának vizsgálata

A Jat. tárgyunk szempontjából fontosnak számítható rendelkezéseinek kigyűjtése során nyomatékosan hangsúlyoztuk:

„Nemcsak az előzetes hatásvizsgálathoz, de az utólagos hatásvizsgálathoz is komoly érdek fűződik, hiszen ezutóbbi eredményeként kaphatunk képet arról, hogy ténylegesen hatályosak-e (alkalmazottak-e) a megalkotott önkormányzati rendeletek. Itt tehát – szinkronban a Jat. 21. § (1) bekezdésében írtakkal – az történik, hogy a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat „összevetjük” a tényleges hatásokkal¹²⁵. Ez a konkrét feladat a Jat. 21. § (2) bekezdése szerint a jegyző penzumaként jelentkezik. E feladatának a jegyző a helyi rendeletek „tartalmi felülvizsgálatával” (Jat. 10.) tesz eleget, aholis gondoskodik arról, hogy „a) az elavult, szükségtelenné vált, b) a jogrendszer egységébe nem illeszkedő, c) a szabályozási cél sérelme nélkül egyszerűsíthető, a jogszabály címzettjei számára gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felváltható, d) a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett vagy egyébként alkalmazhatatlan, vagy e) az indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozást megvalósító, a feladatkörébe tartozó jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésére, illetve megfelelő módosítására kerüljön sor. [Jat. 22. § (1) bek.]¹²⁶

Ez a mechanizmus azonban ma még távolról sem zökkenőmentes. Ahhoz, hogy szervezettebbé, „olajozottabbá” válhasson, mindenekelőtt a gátló tényezőket kell kiiktatni. Közülük a fontosabbak:

- a) Személyi és technikai feltételek (nem különben akarat) hiányában az önkormányzati rendeletek végrehajtásának ellenőrzése csak esetenként, s akkor is hiányosan történik meg.
- b) Általános tapasztalat, hogy a rendelet megalkotásával „befejeződik” a helyi jogalkotás; a legkritikább esetben történik gondoskodás a végrehajtás

¹²² A melléklet része a jogszabálynak, így osztozik annak jogi sorsában is. (Pl. a melléklet módosításakor, hatályon kívül helyezésekor szigorúan be kell tartani a jogalkotási eljárás formális rendjét). Más a helyzet az ún. függelékkal, amely nem része a jogszabálynak, így a benne foglaltak mindenféle formális megkötöttségek nélkül megváltoztathatók, sőt akár az egész függelék kicserélhető vagy eltávolítható.

¹²³ Möt. 51. § (3) bekezdése.

¹²⁴ Möt. 51. § (2) bekezdése.

¹²⁵ GYERGYÁK: i.m. 60.

¹²⁶ GYERGYÁK: i.m. 120.

megszervezéséről; hiányzik a végrehajtásáról történő beszámoltatás, ennek eljárási mechanizmusa kialakulatlan.

- c) A legkritikább esetben készülnek a helyi rendeletek végrehajtását elősegíteni hivatott intézkedési tervek.
- d) A képviselő-testületi, de az önkormányzati bizottsági munkatervekből is (ahol ilyenek egyáltalán készülnek) hiányoznak a rendeletek végrehajtásával összefüggő teendők.
- e) Kivételes esetben fordul csak elő, hogy a testületek önálló vagy résznapirend keretében a végrehajtásra kötelezett szervektől e munkájukkal összefüggő beszámolót kérnek.
- f) A címzettek (különösen a különböző szolgáltató szervek és intézmények vezetői) a rendeletek alkalmazásához csak igen kevés tényleges segítséget kapnak a polgármesteri hivataloktól.
- g) A helyi rendeletek megsértőinek felderítése az esetek többségében elmarad, így nincs lehetőség a megfelelő eljárások lefolytatására sem.
- h) A helyi rendőri szervek sem mindig ismerik a hatályos önkormányzati rendeleteket. (Ide értendő a közterület felügyelet, a mezőri szolgálat is).

Minden bizonnyal rendezettséget vinne be erre a területre az, ha a helyi önkormányzatok egységes szempontok alapján végeznék el az utóvizsgálataikat.

Érdemes lenne tehát a megyei kormány megbízottaknak összegyűjteniük az előremutató tapasztalatokat („jó gyakorlat”-ot), s abból összeállítani az imént javasolt ún. egységes szempontsört. A helyi jegyzőnek persze mindvégig fontos szerepet kellene szánni, aki időszakosan (pl. két évente) kötelezően felülvizsgálná a hatályos rendeleteket, s ennek nyomán és eredményeképpen javaslatot tenne a helyi felülvizsgálatokra.

1. Melléklet – 5. melléklet Makó Város Önkormányzat Képviselő-testületének 13/2015. (V.28.) önkormányzati rendelethez

Az önkormányzati rendelet alkotásának és kihirdetésének részletes szabályai

5.1. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELETALKOTÁS KEZDEMÉNYEZÉSE ÉS ELŐKÉSZÍTÉSE

5.1.1. Az önkormányzati rendeletalkotás kezdeményezése

5.1.1.1. Önkormányzati rendelet alkotását kezdeményezheti:

- 5.1.1.1.1. a képviselő-testület bizottsága,
- 5.1.1.1.2. a polgármester,
- 5.1.1.1.3. az alpolgármester,
- 5.1.1.1.4. a jegyző.

5.1.2. Az önkormányzati rendeletalkotás elkészítése

5.1.2.1. Az önkormányzati rendelet-tervezeteket – ha jogszabály másként nem rendelkezik -, szakmailag a polgármesteri hivatal illetékes hivatali egysége készíti elő a képviselő-testület illetékes állandó bizottságával. Munkájába bevonhatja:

- 5.1.2.1.1. az Ügyrendi és Pénzügyi Bizottságot (a továbbiakban: Bizottság),
- 5.1.2.1.2. a polgármestert,
- 5.1.2.1.3. a jegyzőt,
- 5.1.2.1.4. a szakértő(ke)t,
- 5.1.2.1.5. a jogszabály előírása szerinti kamarát.

5.1.2.2. Ha az önkormányzati rendelet-tervezet témája alapján a képviselő-testületnek nincs olyan állandó bizottsága, amely az előkészítő munkát felvállalhatná, a rendelet-tervezetet a Bizottság készíti elő.

5.1.2.3. A rendelet-tervezet megszövegezése a jegyző feladata.

5.1.2.4. Az előkészítés során a rendelet előkészítője – szükség szerint – vitákat, egyeztető tárgyalásokat, lakossági fórumokat szervezhet.

5.1.2.5. Az önkormányzati rendelet-tervezeteket a képviselő-testület által történő megtárgyalásuk előtt legalább 8 nappal a helyben szokásos módon közzé kell tenni.

5.1.2.6. A képviselő-testület felhatalmazza a Bizottságot, hogy – ezen rendeletben meghatározott rendelet előkészítési feladatából eredően – különösen indokolt esetekben (pl.: sürgősségi indítvány, jogszabályban meghatározott határidő vagy egyéb jelentős és méltányolható körülmény felmerülése esetén) a tervezetek legalább 8 napos közzétételi határidejét rövidebb időben állapítsa meg, vagy e kötelezettségtől tekintsen el. A Bizottság döntése a jogszabályban foglaltakkal ellentétes nem lehet.

5.1.2.7. A képviselő-testület ülésén az önkormányzati rendelet-tervezetet – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a rendelet előkészítője terjeszti elő.

5.1.2.8. Az önkormányzati rendelet-tervezet ismertetése, indokolása kiterjed a főbb jellemzőkre, kiemelve azokat a lényeges kérdéseket, ahol alternatív javaslat kerül a tervezetbe, kitérve a rendelet-tervezetbe foglalt egyes szabályozások melletti és ellene szóló érvekre: a szakmai valamint lakossági viták tapasztalataira, az ott elhangzott lényegesebb javaslatokra. Az önkormányzati rendelet-tervezet előterjesztésének melléklete a jogalkotási törvény szerinti hatásvizsgálati lap.

5.1.2.9. A képviselő-testületnek tájékoztatást kell kapnia az önkormányzati rendelet-tervezettel kapcsolatosan elhangzott kisebbségi véleményekről, ellenérvekről is.

- 5.1.2.10. A képviselő-testület az önkormányzati rendeletet minősített többséggel alkotja meg.
- 5.1.2.11. Az önkormányzati rendelet megalkotását követően a hiteles szöveg szerkesztéséről a jegyző gondoskodik. A rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá.
- 5.1.2.12. A rendelet kihirdetéséről a jegyző gondoskodik. A kihirdetés a helyben szokásos módon történik.

5.1.3. Az önkormányzati rendeletek tervezetének társadalmi egyeztetése, véleményezése

- 5.1.3.1. A rendelet-tervezetet társadalmi egyeztetésre kell bocsátani, melynek keretében a természetes személyek, a nem állami és nem önkormányzati szervek, szervezetek a rendelet-tervezettel kapcsolatosan véleményt nyilváníthatnak az önkormányzat honlapján a rendelet-tervezet véleményezésére megadott elektronikus levélcímen.
- 5.1.3.2. A közzétett tervezeteket a közzétételtől számított egy évig nem lehet a honlapról eltávolítani.
- 5.1.3.3. Nem vehető figyelembe az a vélemény, amely sérti a közérkölcset, a rendelettervezet tárgyához nem illeszkedik, vagy név nélküli.
- 5.1.3.4. A közzétett rendelet-tervezethez beérkezett véleményeket anonim módon a rendelet-tervezet megtárgyalásakor ismertetni kell.
- 5.1.3.5. Nem kell véleményezésre bocsátani a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a költségvetési és zárszámadási rendelet tartalmának meghatározásáról szóló rendelet-tervezetet, a képviselő-testület és szervei szervezeti és működési szabályait meghatározó, a köztisztviselők munkavégzéséről és juttatásairól szóló rendelet-tervezetet, azt a rendelet-tervezetet, amelynek sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik, és azt a rendelet-tervezetet, melynek egyeztetése a település különösen fontos pénzügyi, gazdasági, természetvédelmi, környezetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné.

5.2. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELET KIHIRDETÉSE ÉS KÖZZÉTÉTELE

5.2.1. Az önkormányzati rendelet kihirdetése

- 5.2.1.1. Az önkormányzati rendelet kihirdetése az önkormányzati rendeletnek a www.mako.hu honlapon történő közzétételével történik.
- 5.2.1.2. Az önkormányzati rendelet kihirdetésének időpontja a rendeletnek a www.mako.hu honlapon történő közzétételének időpontja.
- 5.2.2. Az önkormányzati rendelet közzététele
- 5.2.2.1. A jegyző gondoskodik a már kihirdetett önkormányzati rendelet közzétételéről.
- 5.2.2.2. A jegyző a kihirdetés napját követő 30 napon belül gondoskodik – a Polgármesteri Hivatal köztisztviselői, az önkormányzati intézmények és a képviselők munkájának elősegítése, valamint a lakosság tájékoztatása érdekében – az adott jogszabály egységes szerkezetbe foglalt szövegének elkészítéséről, és annak a Jegyzői Irodában, valamint a www.mako.hu weblapon való elérhetővé tételéről.

2. Melléklet – Előzetes hatásvizsgálati lap önkormányzati rendelethez

(a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 17. §-a alapján)

A tervezett jogszabály várható következményei különösen

- I. társadalmi hatásai:*
- II. gazdasági hatásai:*
- III. költségvetési hatásai:*
- IV. környezeti következményei:*
- V. egészségügyi következményei:*
- VI. Adminisztratív terheket befolyásoló hatásai:*
- VII. Megalkotásának szükségessége:*
- VIII. A jogalkotás elmaradásának várható következményei:*
- IX. alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételek:*

jegyző
(Százhalombatta)

3. Melléklet – Előzetes hatásvizsgálat Az önkormányzati tulajdonú lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletéről szóló/2013. (.....) önkormányzati rendelethez

1. A társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásai

Az Alaptörvény XXII. cikk kimondja, hogy Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit mindenki számára biztosítsa. A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. Törvénnyel az országgyűlés a lakások és helyiségek bérletére vonatkozó szabályokat egységesítette és egyszerűsítette, megteremtette a piaci viszonyokhoz igazodó gazdálkodási jog feltételeit, a bérlakás rendszer ellentmondásainak fokozatos megszüntetése céljából a polgári jog alapelveit szem előtt tartva, az önkormányzatok bérbeadói jogát erősítve és a bérlők méltányos érdekeinek védelmét érvényesítve szabályozott. A törvényben az általános lakások bérletére, elidegenítésére vonatkozó szabályok kerültek megfogalmazásra, felhatalmazva a helyi önkormányzatokat, hogy rendeletben szabályozzák az egyes részleteket a helyi sajátosságok figyelembevételével. A helyi önkormányzat a lakásaival történő gazdálkodása, a bérlakások bérbeadása útján bevételre tesz szert, amelyet elkülönítetten kezel és a lakások felújítására, korszerűsítésére, illetve újabb lakás megvásárlására fordíthat.

2. Környezeti és egészségi következményei

nem releváns

3. A rendelet-tervezet adminisztratív terheket befolyásoló hatása

Jelen rendelet-tervezettel az adminisztratív terhek nem nőnek, mivel azokat nem érinti.

4. A jogszabály megalkotásának szükségessége

Az új rendelet alkotását különösen az indokolja, hogy a magasabb szintű jogszabályok folyamatosan változnak, különösen a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény egyes rendelkezései. Az áttekinthetőség és az eredményes jogalkalmazás miatt a többször módosított rendeletet célszerű hatályon kívül helyezni, és új rendeletben megalkotni az önkormányzati tulajdonú lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletéről szóló helyi rendeletet.

5. A jogalkotás elmaradásának várható következményei

Az új rendelet megalkotása hiányában a jelenleg hatályban lévő rendeletünk alkotmány sértő, mivel tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek a más jogszabályokkal, mivel megismétli magasabb szintű jogszabály rendelkezését.

6. A jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, tárgyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételek

⋮

4. Melléklet – (Dabas) Hatásvizsgáló lap

<i>Rendelet-tervezet címe:</i>	<i>A közösségi együttélés alapvető szabályairól</i>			
<i>Rendelet-tervezet valamennyi jelentős hatása, különösen</i>				
Társadalmi, gazdasági hatás:	Költségvetési hatás:	Környezeti, egészségügyi következmények:	Adminisztratív terheket befolyásoló hatás:	Egyéb hatás:
Társadalmi hatás: Lehetőséget biztosít az Önkormányzat részére a közösség érdekében történő hatósági fellépésre Gazdasági hatás: nincs	Az esetlegesen kivetett bírságok bevételt keletkeztetnek.	Tartalmaz számos olyan magatartási előírást, ami a környezet védelmét és ezáltal akár közvetlenül is a közösség jó egészségét szolgálja.	Az adminisztratív feladatok köre számottevően nem növekednek.	-
<i>A rendelet megalkotása szükséges, mert:</i> Lehetőséget biztosít az Önkormányzat részére a közösség érdekében történő hatósági fellépésre				
<i>A rendelet megalkotásának elmaradása esetén várható következmények:</i> A rendelet megalkotása nélkülözhetetlen, nélküle az Önkormányzat továbbra is eszköztelen maradna azokban helyi közösséget érintő ügyekben, amelyekben az elmúlt évtizedekben a lakosság megszokta és elvárta az önkormányzat hatékony fellépését (pl. trágyatárolás, közterületen kóborolni hagyott ebek stb.)				
<i>A rendelet alkalmazásához szükséges feltételek:</i>				
Személyi: rendelkezésre áll	Szervezeti: rendelkezésre áll	Tárgyi: biztosított	Pénzügyi: rendelkezésre áll	

5. Melléklet – (Dabas) Tájékoztató az előzetes hatásvizsgálat eredményéről

A JOGALKOTÁSRÓL SZÓLÓ 2010. ÉVI CXXX. TÖRVÉNY 17. § (1) ALAPJÁN

<i>Rendelet-tervezet címe:</i>		A szociális ellátások helyi szabályairól szóló 7/2015. (II.27.) önkormányzati rendelet módosításáról		
<i>Rendelet-tervezet valamennyi jelentős hatása, különösen</i>				
társadalmi, gazdasági hatás:	költségvetési hatás:	környezeti, egészségi következmények:	adminisztratív terheket befolyásoló hatás:	egyéb hatás:
Egyes támogatási formák esetén a jogosultsági kibővül a kedvezőbb jogosultsági feltételek bevezetése által.	A kiadások alapvetően korábbi évek tényleges kiadásai alapján kerülnek tervezésre.	Nincsenek.	A rendeletmódosítás adminisztratív terheket jelentős mértékben nem növeli.	Nincs.
<i>A rendeletalkotás szükségességének oka:</i> A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 134./E. § -ában foglaltak alapján megállapított települési támogatások szabályainak felülvizsgálata, és az alkalmazási tapasztalatok alapján a támogatások körének kibővítése, illetve az eljárási szabályok pontosítása.				
<i>A rendelet megalkotásának elmaradása esetén várható következmények:</i> A rászoruló megváltozott szociális helyzete alapján nem lesz jogosult önkormányzati támogatásra. Jogértelmezési nehézségek, eljárások indokolatlan elhúzódása.				
<i>A rendelet alkalmazásához szükséges feltételek:</i>				
<i>személyi:</i> A személyi feltételek rendelkezésre állnak	<i>szervezeti:</i> Szervezeti feltételek adottak.	<i>tárgyi:</i> Rendelkezésre állnak.	<i>pénzügyi:</i> Nincs pénzügyi feltétele.	

6. Melléklet – Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 36/2011. (IX. 23.) önkormányzati rendelete a helyi rendeletek előkészítésében való társadalmi részvételről

Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 103/B. §-ában kapott felhatalmazás alapján, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. § (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

1. Általános rendelkezések

1. § Az önkormányzati helyi rendelet-tervezetek (továbbiakban: tervezetek) társadalmi egyeztetésének célja, hogy az állampolgárok, a nem állami és nem önkormányzati szervek, szervezetek (továbbiakban: véleményezők) előzetesen megismerhessék a szabályozás tárgyát és tartalmát, arról véleményt nyilváníthassanak és javaslatokkal élhessenek.

2. § A tervezeteket és azok indokolását – a 3. §-ban foglalt kivételekkel – társadalmi egyeztetésre kell bocsátani, melynek során biztosítani kell a tervezet és a vélemények mivel teljesebb körű nyilvánosságát.

2. A társadalmi egyeztetés szabályai

3. § Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani

a) az állami támogatásokról, a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a helyi adókról,

a Közgyűlés szervezeti és működési szabályzatáról,

a köztisztviselők munkavégzéséről és juttatásairól

szóló rendelettervezeteket.

4. § (1) A Tatabánya Megyei Jogú Város hivatalos www.tatabanya.hu honlapján közzétett, a Közgyűlés nyilvános ülésére beterjesztett rendelettervezet – a 3. §-ban foglalt kivételekkel – a közgyűlést megelőző 2. nap 8.00 óráig véleményezhető a honlapon.

(2) A névvel, e-mail címmel regisztrált felhasználó részéről a regisztráció tényével a személyes adatainak kezeléséhez szükséges hozzájárulást megadottnak kell tekinteni.

(3) A vélemények a regisztrációt követően, a felhasználók által választott nevek alatt mindenki számára hozzáférhető módon jelennek meg a honlapon.

(4) Nem kell közzétenni azt a véleményt, mely nem illeszkedik a tervezet tárgyához, név nélküli vagy határidőn túl érkezett.

(5) A beérkező vélemények nem tartalmazhatnak jó erkölcsbe ütköző, becsület csorbítására, jó hírnév megsértésére alkalmas kifejezést. Ennek biztosítása érdekében a vélemények – szükség esetén – moderálásra kerülnek.

(6) A beérkezett vélemények rendelettervezetek szerinti összegzéséről készült dokumentumot a honlapon a közgyűlés ülését megelőző 24.00 óráig közzé kell tenni.

5. § (1) A vélemény hagyományos módon írásban, papíralapon is megküldhető a 4. §

(1) bekezdése szerinti határidőig.

(2) A tervezetről szóló döntést követően a vélemények, azok összegzése a honlapról eltávolításra, a papíron beküldött vélemények megsemmisítésre kerülnek.

3. Záró rendelkezés

6. § Ez a rendelet 2011. október 1-jén lép hatályba.

Schmidt Csaba s.k.
polgármester

dr. Bene Magdolna s.k.
címzetes főjegyző

V. A DEREGULÁCIÓ LEHETŐSÉGEI, DE LEGE FERENDA

Munkám elején azt ígértem, hogy nem a helyi (önkormányzati) jogalkotás elvi – elméleti kérdéseivel, hanem annak gyakorlati aspektusaival kívánok foglalkozni. Ez a szándékom e részben is változatlanul fennáll, sőt talán itt még erőteljesebben, mint a megelőző fejezetekben.

Ennek megfelelően először a tényleges helyzetet tekintem át, majd azt követően teszek kísérletet néhány javaslat megfogalmazására.

1. A mai helyzetről a tények tükrében

Az aktuális deregulációs feladatok meghatározásakor a tényleges helyzetből, a helyi önkormányzati rendeletalkotás gyakorlatából érdemes tehát kiindulni.

Mindenekelőtt azt a kérdést kell feltennünk, vajon mindazokat az életviszonyokat, társadalmi viszonyokat szabályozniuk kell-e a helyi képviselő-testületeknek, amelyeket ma a rendeletalkotás körébe vonnak.

1.1. Szükségtelen helyi önkormányzati rendeletek

Néhány példát felemlítve:

Devecser Város Önkormányzata Képviselő-testületének 30/2008. (XII.11.) önkormányzati rendelete a Városi Könyvtár és Művelődési Ház könyvtári beiratkozási díjáról.

Füzesabony Város Önkormányzata Képviselő-testületének 21/2013. (X.31.) önkormányzati rendelete az önkormányzat 2013. háromnegyedéves beszámolójáról.

Gyöngyös Város Önkormányzata Képviselő-testületének 43/2005. (X.24.) önkormányzati rendelete a hatóság eljárásaiban alkalmazandó egyes eljárási szabályokról.

Martfű Város Önkormányzata Képviselő-testületének 32/2006. (XII.15.) önkormányzati rendelete a Városi Könyvtár Könyvtárhasználati Szabályzatáról.

Tiszaföldvár Város Önkormányzata Képviselő-testületének 7/2014. (II.5.) önkormányzati rendelete a Múzeum használati és szolgáltatási szabályzatáról.

Tiszaföldvár Város Önkormányzata Képviselő-testületének 46/2014. (XII.19.) önkormányzati rendelete a könyvtárhasználati szabályzatáról.

Várpalota Város Önkormányzata Képviselő-testületének 17/2011. (III.31.) önkormányzati rendelete a Polgármesteri Hivatalról.

Zagyvaszántó Község Önkormányzata Képviselő-testületének 11/2013. (XII.17.) önkormányzati rendelet-tervezete a Zagyvaszántó Gesztenyevirág óvoda 2013. I. féléves módosításáról. (sic)

Aligha szorul bizonyításra az az állítás, hogy a fenti önkormányzati rendeletekben megjelenő szabályozási tárgyak nem tartoznak a „klasszikus” helyi rendeletalkotási tárgykörök közé.

Hasonlóképpen gondjaink vannak az alábbi szabályozási tárgykörökkel is, amelyek *Gomba* és *Veszprémgalsa* községek helyi rendeleteiben kaptak helyet:

Gomba Község Önkormányzata Képviselő-testületének 30/2015. (X.22.) önkormányzati rendelete egyes helyi közutak forgalmának szabályozásáról.

Gomba Község Önkormányzata Képviselő-testületének 32/2015. (X.22.) önkormányzati rendelete a parkolás szabályairól, az ingatlanon belüli gépjármű elhelyezési kötelezettség pénzbeli megváltásáról, a Parkoló Alap képzéséről és felhasználásáról.

Veszprémgalsa Község Önkormányzata Képviselő-testületének 13/2013. (XI.27.) önkormányzati rendelete az államháztartásról.

Nem „leszólva” itt *Gomba* Község viszonyait, azt azért megkérdézhajjuk, vajon tényleg szabályozásra érett-e, tényleg gondot okoz-e a településen egyes közutak forgalma, illetőleg tényleg szükség van-e a parkolás rendjének helyi regulálására. Hasonló kételyeink vannak abban a tekintetben is, vajon a néhány száz lelkes *Veszprémgalsának* az államháztartás rendjéről kellene-e helyi önkormányzati rendeletet alkotnia.

Ezek a példák ráirányítják a figyelmet arra, hogy az „igazi” dereguláció már ott kezdődik, ha a szükségtelen szabályozásokra eleve sor sem kerül.

Valójában tehát deregulációs szemléletnek kell érvényesülnie már a jogalkotás elhatározásának legelső, kezdeti szakaszában is, már itt meg kell jelennie annak a féknek (ha jobban tetszik: kontrollnak), amely útját állhatja az indokolatlan helyi szabályozási akaratnak. Itt ismét az előzetes szükségességi vizsgálat szerepét emeljük ki, amely már ebben a korai stádiumban képes lehet kiszűrni az indokolatlan szabályozási ötleteket.

1.2. Idejétmúlt („elfelejtett”) önkormányzati rendeletek

A „szükséges – szükségtelen” kérdésre adandó válasz kötelességünk (de még inkább a helyi jogalkotó és a törvényességi felügyeletet ellátó megyei kormányhivatal kötelességévé) teszi a régi (akár több évtizede) hatályban lévő helyi önkormányzati rendeletek felkutatását és szükségképpen szelektálását. Itt az ún. rendszerben felejtett önkormányzati rendeletekről van szó, amelyek ma már nyilvánvalóan nem (vagy csak részben) szolgálják azt a célt, amely valamikori megalkotásukat indokolta.

Illusztrációként egy csokorra valót közülük is bemutatunk:

Bábolna Város Önkormányzata Képviselő-testületének 16/1995. (VI. 26.) önkormányzati rendelete a Bábolnai Gyermekönkormányzat megalakításáról.

Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzat Képviselő-testületének 3/1994. (I.19.) önkormányzati rendelete a kárpótlási jegyek fizetőeszközként történő felhasználásáról.

Encs Város Önkormányzata Képviselő-testületének 5/1991. (III.25.) önkormányzati rendelete az önkormányzat nemzetközi kapcsolatairól.

Göd Város Önkormányzata Képviselő-testületének 34/2002. (XII.12.) önkormányzati rendelete a Dunán és mellékfolyóin 2002 augusztusában kialakult árhullám okozta károk enyhítéséről.

Lulla Község Önkormányzata Képviselő-testületének 17/2011. (XII.15.) önkormányzati rendelete az ivóvíz 2012. évi díjairól.

Nagymaros Város Önkormányzata Képviselő-testületének 13/1995. (VIII.15.) önkormányzati rendelete a helyi adóbevételek növelését célzó feltáró tevékenység anyagi érdekeltiségének szabályairól.

Orosháza Város Önkormányzata Képviselő-testületének 18/2012. (VI.28.) önkormányzati rendelete a Polgármesteri Hivatal közszolgálati szabályairól.

Oroszlány Város Önkormányzati Képviselő-testületének 12/1991. (VII.15.) önkormányzati rendelete a lakossági fórumokról.

Oroszlány Város Önkormányzata Képviselő-testületének 35/1994. (X.26.) önkormányzati rendelete a falkép helyi jelentőségű védett műalkotássá nyilvánításáról.

Székesfehérvár Megyei Jogú Város Közgyűlésének 2/1991. (II.14.) önkormányzati rendelete a polgármester, az alpolgármesterek és a jegyző kötelezettségeiről és jogairól.

Várpalota Város Önkormányzata Képviselő-testületének 17/2001. (III.31.) önkormányzati rendelete a Polgármesteri Hivatalról.

Az iménti lista egyértelmű bizonyítéka annak, hogy rendelet – matuzsálemek nemcsak a kis települések önkormányzatainál lelhetők fel, hanem igencsak szép számmal ragadtak meg a városoknál, sőt a megyei jogú városoknál is. Velük kapcsolatban tényleg fűben-fában az orvosság: a helyi jegyzőnek át kell tekintenie a hatályosként nyilvántartott önkormányzati rendeletek listáját, s közülük a már időszerűtlenné váltak hatályon kívül helyezésére javaslatot kell tennie. Nyilvánvalóan sokat segítene a jelenlegi helyzeten, ha a megyei kormány megbízottak maguk indítványoznák (megfelelő határidő kitűzésével) az egész megye területére kiterjedő felülvizsgálatot.

1.3. A központi jogszabályokba telepített (megszűnt) hatáskörökön alapuló helyi önkormányzati rendeletek

Az aktuális deregulációra várnak azok a helyi önkormányzati rendeletek is, amelyek nem követték az időközben bekövetkezett hatásköri változásokat. Pontosabban szólva itt arról van szó, hogy maguk a felhatalmazó központi (törvényi) rendelkezések maradtak bent a rendszerben. Ezek kiszűrése, s ennek nyomán a szükségessé váló helyi dereguláció elvégzése ugyancsak aligha jelenthetne megterhelő feladatot. Az ide sorolható (formailag még hatályos) önkormányzati rendeletekből ugyancsak összeállíthatunk egy csokorra valót:

Balassagyarmat Város Önkormányzata Képviselő-testületének 28/2013. (IX.30.) önkormányzati rendelete a magasabb vezetői pótlékok megállapításáról a köznevelési intézményben és az egyéb intézményekben.

Balatonszárszó Nagyközség Önkormányzata képviselő-testületének 10/2011. (XI.30.) önkormányzati rendelete a közoktatási intézmény körzethatáráról és adatszolgáltatási rendjéről.

Derecske Város Önkormányzata Képviselő-testületének 19/2007. (VI.1.) önkormányzati rendelete az önkormányzati fenntartású általános iskolába felvehető, illetve átvehető tanulók sajátos helyzetének megállapításáról.

Diósd Város Önkormányzata Képviselő-testületének 27/2003. (XI.28.) önkormányzati rendelete az önkormányzat által fenntartott közoktatási intézmények működési rendjéről.

Jászapáti Város Önkormányzata Képviselő-testületének 30/2011. (XI.25.) önkormányzati rendelete a játékteremek létesítésének és működésének feltételeiről.

Makó Város Önkormányzata Képviselő-testületének 42/1997. (XII.17.) önkormányzati rendelete a nevelési-oktatási intézmények költségvetési támogatásának meghatározásával összefüggő kérdésekről.

Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata Képviselő-testületének 36/2014. (XII.19.) önkormányzati rendelete a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról.

Oroszlány Város Önkormányzata Képviselő-testületének 26/2008. (XI.13.) önkormányzati rendelete a „sajátos helyzet” megállapításának szabályairól az önkormányzat által fenntartott általános iskolai felvételi eljárásban.

Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 9/2007. (IV.11.) önkormányzati rendelete az önkormányzati fenntartású általános iskolák felvételi, átvételi kötelezettségéről.

Tab Város Önkormányzata Képviselő-testületének 19/2011. (VIII.29.) önkormányzati rendelete az oktatási intézmények felvételi körzethatárainak meghatározásáról.

1.4. Próbálkozások

A fentiekből semmiképpen nem lehet levonni azt a következtetést, hogy az önkormányzati képviselő-testületeknek nincs is szándékuk, igényük arra, hogy korábban megalkotott helyi rendeleteiket időszakonként felülvizsgálják. Van ilyen igény, amely azonban a legkevésbé sem mondható általánosnak, összehangoltnak és tervezettnek. A helyi – deregulációs célzatú – „próbálkozások” többféle módszert követnek:

Az első: azzal számolnak, hogy adott önkormányzati rendelet esetében *elmúlik az idő*.

A második: egyes önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát tűzik ki célul.

A harmadik: a deregulációs célzattal megalkotott helyi rendelet *átfogó* felülvizsgálatot céloz meg.

Nézzünk mindegyikre példát:

1.4.1. A szabályozott tárgy „elhalása” (okafogyottság)

Beloianisz Község Önkormányzat Képviselő-testületének 13/2017. (X.27.) önkormányzati rendelete a 2017-ben nyújtott karácsonyi támogatásról. (2017. 10. 27-től volt hatályban 2017. 12. 31-ig).

Gige Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 6/2018. (V.31.) önkormányzati rendelete a téli rezsicsökkentés támogatásáról.

Gyomaendrőd Város Önkormányzata Képviselő-testületének 9/2018. (II.27.) önkormányzati rendelete a Gyomaendrődi Közös Önkormányzati Hivatal 2018. évi igazgatási szünetének elrendeléséről. (Hatályban volt: 2018.02.28-tól 2018.12.31-ig.)

Iszkaszentgyörgy Község Önkormányzata Képviselő-testületének 13/2017. (XII.1.) önkormányzati rendelete a köztisztviselők 2018. évi illetménykiegészítéséről. (Hatályban volt: 2018.01.01-2018.12.31-ig)

Kevermes Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének 16/2017. (X.27.) önkormányzati rendelete a szociális célú szénjuttatás szabályairól. (2017.10.28.-tól volt 2017.0.28-ig hatályban).

Kistokaj Község Önkormányzat Képviselő-testületének 8/2017. (VI.26.) önkormányzati rendelete a 2017. évi igazgatási szünet elrendeléséről. (2017.06.27.-től volt hatályban 2017.12.31-ig).

Lad Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 6/2018. (VI.1.) önkormányzati rendelete a téli rezsicsökkentési támogatás helyi szabályairól.

Mezőtárkány Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 5/2018. (V.15.) önkormányzati rendelete a téli rezsicsökkentés kiterjesztéséről.

Tiszaújváros Városi Önkormányzat Képviselő-testületének 11/2017. (VI.28.) önkormányzati rendelete a 2017. évi téli igazgatási szünetről. (Hatályban volt: 2017.04.29-től 2017.12.30-ig).

Vadna Község Önkormányzata Képviselő-testületének 9/2017. (XI.8.) önkormányzati rendelete a szociális tüzelőanyag juttatásáról. (Hatályban volt: 2017.11.09 – 2018.03.31-ig).

1.4.2. Egyes önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát elrendelő helyi önkormányzati rendeletek

A második csoportba a kifejezetten deregulációs célzattal megalkotott helyi önkormányzati rendeletek tartoznak, amelyek egyes hatályos helyi jogszabályok felülvizsgálatát célozzák.

Ajka Város Önkormányzata Képviselő-testületének 33/2015. (XII.21.) önkormányzati rendelete egyes önkormányzati rendeletek módosításáról.

Bana Község Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2013. (I.11.) önkormányzati rendelete egyes helyi önkormányzati rendeletek hatályon kívül helyezéséről.

Battonya Város Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2015. (I.29.) önkormányzati rendelete a települési képviselők tiszteletdíjáról. [2016.12.23 – 2017.02.01-ig volt hatályban].

Békésszentandrás Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 14/2014. (V.30.) önkormányzati rendelete egyes önkormányzati rendeletek deregulációjáról. [Ilyen kifejezett deregulációs célzatú helyi rendelete volt Békésszentandrásnak az 1/2013. (II.1.) önkormányzati rendelete is].

Bicske Város Önkormányzata Képviselő-testületének 9/2014. (II.28.) önkormányzati rendelete egyes önkormányzati rendeletek technikai dereguláció útján történő hatályon kívül helyezéséről.

Bölcske Község Önkormányzata Képviselő-testületének 2/2017. (II.17.) önkormányzati rendelete egyes önkormányzati rendeletek hatályon kívül helyezéséről.

Cserhátsurány Község Önkormányzata Képviselő-testületének 15/2017. (IX.29.) önkormányzati rendelete egyes önkormányzati rendeletek hatályon kívül helyezéséről.

Csorna Város Önkormányzata Képviselő-testületének 20/2016. (IX.27.) önkormányzati rendelete egyes önkormányzati rendeletek hatályon kívül helyezéséről.

Csór Község Önkormányzata Képviselő-testületének 7/2016. (V.9.) önkormányzati rendelete egyes önkormányzati rendeletek hatályon kívül helyezéséről.

Doboz Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 13/2017. (VII.5.) önkormányzati rendelete egyes önkormányzati rendeletek hatályon kívül helyezéséről.

Damak Község Önkormányzat Képviselő-testületének 5/2018. (II.13.) önkormányzati rendelete egyes önkormányzati rendeletek hatályon kívül helyezéséről.

Dudar Község Önkormányzata Képviselő-testületének 12/2016. (IV.28.) önkormányzati rendelete egyes önkormányzati rendeletek hatályon kívül helyezéséről.

Gyöngyös Város Önkormányzat Képviselő-testületének 7/1991. (V.30.) önkormányzati rendelete egyes tanácsrendeletek hatályon kívül helyezéséről.

Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 29/2016. (VII.1.) önkormányzati rendelete egyes önkormányzati rendeletek módosításáról és hatályon kívül helyezéséről.

Isaszeg Város Önkormányzata Képviselő-testületének 27/2012. (VI.19.) önkormányzati rendelete helyi önkormányzati rendeletek egyes szabálysértési tárgyú rendelkezéseinek deregulációjáról.

Kulcs Község Önkormányzata Képviselő-testületének 18/2015. (VI. 25.) önkormányzati rendelete egyes önkormányzati rendeletek hatályon kívül helyezéséről.

Lőrinci Város Önkormányzata Képviselő-testületének 17/2017. (X.26.) önkormányzati rendelete egyes önkormányzati rendeletek deregulációs célú hatályon kívül helyezéséről.

Martfű Város Önkormányzata Képviselő-testülete 7/2016. (IV.29.) önkormányzati rendelete egyes önkormányzati rendeletek hatályon kívül helyezéséről.

Mezőberény Város Önkormányzata Képviselő-testületének 19/2008. (VI.2.) önkormányzati rendelete egyes helyi önkormányzati rendeletek felülvizsgálatáról.

Szakony Község Önkormányzata Képviselő-testületének 3/2016. (IX. 26.) önkormányzati rendelete egyes önkormányzati rendeletek hatályon kívül helyezéséről.

Szany Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 10/2017. (XI.29.) önkormányzati rendelete egyes önkormányzati rendeletek hatályon kívül helyezéséről.

Szentkirályszabadja Község Önkormányzata Képviselő-testületének 13/2007. (XII.16.) önkormányzati rendelete egyes önkormányzati rendeletek hatályon kívül helyezéséről.

Und Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 10/2014. (XII. 15.) önkormányzati rendelete egyes önkormányzati rendeletek hatályon kívül helyezéséről.

A most bemutatott csoport meglehetősen „izmosnak” tűnik, ne feledjük azonban, hogy mindez csak töredéke annak a helyi önkormányzati rendelet-anyagnak, amelyet megalkothatnának a képviselő-testületek. Azt is mondhatnánk akár, hogy itt is inkább csak jövője, mintsem számottevő múltja és jelene lenne a helyi jogalkotásnak. Erre tekintettel az iménti lista mindössze csak egy kialakulófélben lévő önkormányzati jogalkotási gyakorlatot jelez, amely példát mutathat az e tárgyban még helyi jogszabályt nem is alkotott önkormányzati képviselő-testületek számára. (Azaz: itt is a „jó gyakorlatot” igyekeztünk bemutatni.)

Kétségtelenül vannak tehát még komoly tartalékai a helyi deregulációnak. Elég talán, ha arra gondolunk, hogy – a bemutatottak szerint – vannak olyan helyi önkormányzati rendeletek, amelyek gyakorlatilag mindösszesen egyetlen alkalommal „hatályosulnak”. Ezek esetében kifejezetten előnyös lenne, ha a helyi jogalkotó képviselő-testület már magában a rendeletben megjelölné a hatályvesztésének pontos időpontját is. Ezzel elkerülhetővé válna az, hogy olyan rendeleteket cipeljen magával a „rendszer”, amelyek nyilvánvalóan – az adott időponthoz, szituációhoz kötöttségük folytán már – elveszítették szabályozó karakterüket. (Javarást az 1.4.1. fejezetben bemutatott helyi rendeletek sorolhatók ide).

1.4.3. Helyi önkormányzati rendeletek átfogó felülvizsgálatát elrendelő helyi rendeletek

Ez idő szerint a legszélesebb körű felülvizsgálatot (deregulációt) azok az önkormányzati rendeletek példázzák, amelyek a teljes hatályos helyi jogszabályanyag átvizsgálását célozzák. Közülük is bemutatunk néhányat:

Halásztelek Város Önkormányzata Képviselő-testületének 22/2017. (IX.14.) önkormányzati rendelete az önkormányzati rendeletek deregulációs célú hatályon kívül helyezéséről.

Hollóháza Község Önkormányzata Képviselő-testületének 9/2014. (VIII.30.) önkormányzati rendelete *Hollóháza* Községi önkormányzat helyi rendeleteinek felülvizsgálatáról.

Isaszeg Város Önkormányzata Képviselő-testületének 27/2012. (VI.19.) önkormányzati rendelete a helyi önkormányzati rendeletek egyes szabálysértési tárgyú rendelkezéseinek deregulációjáról.

Jászapáti Város Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2012. (I.19.) önkormányzati rendelete a rendeletek hatályon kívül helyezéséről.

Komló Város Önkormányzata Képviselő-testületének 20/2016. (IX.23.) önkormányzati rendelete egyes elmúlt szabályozást tartalmazó önkormányzati rendeletek módosításáról.

Arányaiban a deregulációs célzatú helyi rendeleteknek ez a „formája” a ritkább, jóval nagyobb számban alkotnak a képviselő-testületek az „egyes” önkormányzati rendeletek felülvizsgálatáról szóló helyi jogszabályokat. Bár az „egyes” rendeletek hatályosságáról való döntés is feltételezi azt, hogy az egész hatályos rendelet-anyag is ilyenkor bonckés alá kerül, mégis megnyugtatóbb lenne, ha a felülvizsgáló szándék már egyenesen erre is irányulna.

2. Merre tovább?

Már régi tétel, hogy a megalapozatlan jogszabályelőkészítésből, illetve a jogszabályok állandó újraszerkesztéséből, felfrissítéséből következő gyakori jogszabálymódosításokkal a jogrendszer a permanens jogalkotás állapotába kerülhet, ahol a jogszabályok volumene a jogrend egyik alapkövetelményét, a stabilitást is veszélyeztetheti¹²⁷. Ennek a folyamatnak feltétlenül az útjába kell állnunk.

Nemzetközi tapasztalatok birtokában is állítható, hogy a jogszabályelőkészítés mechanizmusa is korszerűsíthető lehet, hiszen abba beépíthetők olyan elemek, amelyek az indokolatlanul túlfűtött jogalkotás ellen hatnak. Ahhoz, hogy a jogalkotás egésze korszerűbbé váljék, tematikusan hozzá kell nyúlni a jogalkotási mechanizmus egyes alkotó elemeihez is. Az ezek körében végzett vizsgálódások ugyanis egyértelműen igazolják, hogy a jogszabályalkotás anomáliái nem kis részben az itt előforduló problémákra, gondokra

¹²⁷ FÜRÉSZ Klára (1983): A jogalkalmazói jogképződés (a bíró alkotta jog) alkotmányos kérdései napjaink szocialista fejlődésében. *Jogtudományi Közlöny*, 2. sz. 817.

vezethetők vissza¹²⁸. Ezeknek a jó része pedig közvetlen összefüggésben áll a dereguláció kérdéskörével is.

1) Mindjárt a jogszabálykezdeményezések jelenlegi gyakorlatánál maradva: feltétlenül szükség van itt fékek beépítésére, hiszen határozottan állítható, hogy a jogalkotás kezdeményezése körüli bizonytalanságok is érzékelhetően hozzájárulnak a jogi normák rövidéletűségéhez. Konstatálható, hogy igen sokszor kifürkészhetetlen módon indul egy-egy társadalmi viszony jogi szabályozása. Igen sok spontán elem munkálkodik az ötlettől a tettig tartó szakaszban, s a sor végén pedig már teljesen reménytelen lesz annak kutatása is, honnan és miért merült fel az igény az új regulációra. Hiányzik tehát – mint ahogyan azt már korábban is hangsúlyoztuk – az alapos előzetes „szükségességi” vizsgálat, amely választ adhatna arra a kérdésre, hogy a tervezett regulációra valóban szükség van-e. Egy ilyen vizsgálat gyakorlati akadályt emelne a jogalkotói szándék elé, olyan előzetes szűrőt iktatna ugyanis be, amely nem engedné átcsúszni a ki nem érlelt ötleteket, reményeket és vágyakat. Az NSZK-ban erre a célra már az 1980-as években külön kérdőívet rendszeresítettek, melyet mindazoknak pontosan ki kellett tölteniük, akik új jogszabály megalkotását kezdeményezték.¹²⁹ Hasonló módszer alkalmazása (akár a helyi önkormányzati jogalkotás területén is) nálunk is megfontolandó lehet, aholis túlzottan kötetlen, túlságosan szabad a jogi normaalkotásra irányuló indítványok megtétele.

A jogszabályalkotásra irányuló indítványok leginkább:

- a) a „felsőbb” szervektől
- b) a jogalkalmazóktól
- c) a jogalkotásban résztvevő szervektől származnak.

A „felsőbb szervek” kezdeményezései – formájukat tekintve – kétfélek: vagy konkrét, „meghivatkozható” formát öltenek, vagy rejtetten jelenlévők. A dolog természeténél fogva e szerveket semmi nem korlátozza abban, hogy jogszabályok alkotását vagy éppen felülvizsgálatát indítványozzák. A velük szemben állított szakmai – jogalkotói oppozíciók – a gyakorlat szerint – eleve erőtlenekek, a csak szórványosan keletkező viták pedig szinte mindig a tényleges hierarchia rendjén eliminálódnak. Sajátos ellentmondása ennek a mechanizmusnak, hogy a későbbiek során mégis életszerűtlennek, végrehajthatatlannak bizonyuló jogszabályért való felelősséget már csak egyedül a kibocsátó viseli, s az ő elmarasztalásában már a kezdeményezők közül senki sem kíván részt vállalni.

A jogalkalmazó szervek a jogszabályok végrehajtása során közvetlenül észlelik azokat a körülményeket, amelyeket a rosszul megválasztott szabályozási módszer és tartalom idéz elő, illetve ők a legilletékesebbek a jogi szabályozással felszámolandó joghézagok megjelölésében is. A dereguláció szempontjából is rendkívül fontos tehát az, hogy a jogalkalmazók mindig elmondhassák véleményüket a tervezett szabályozásokról, de magáról a kodifikációs szándékról is.

¹²⁸ Részletesebben foglalkozom ezzel a kérdéssel magam is. Lásd: KISS László (1998): *Jogállam – jogalkotás – önkormányzatok*. (Örökségünkről – mai szemmel). Jegyzők dokumentumtára. Pécs, Közigazgatás Módszertani BT., 170. A következőkben bővebben támaszkodok az e könyvben leírtakra.

¹²⁹ Gerhard HOFFMANN (1986): *A belső törvényalkotási eljárás az NSZK jogában*. Die Promotion zum Ehrendoktor von Prof. Dr. Gerhard Haney und Prof. Dr. Gerhard Hoffmann an der Janus Pannonius Universität. *Studia Iuridica Auctoritate Pécs Publicata*. 111. Pécs, PTE ÁJK. 77-78.

A jogalkotó maga is érzékelheti egy-egy jogszabály hatályosulásának problémáit, illetőleg maga is rábukkanhat szabályozásra érett társadalmi viszonyokra.

A jogi normaalkotás (s ezen belül jogi túlszabályozás) szempontjából egyáltalán nem tekinthető közömbösnek, hogy melyik jogszabálykezdeményezési módszer milyen súllyal fordul elő. Vizsgálataink egyértelműen bizonyították, hogy a jogalkotó saját kezdeményezésének arányai ma indokolatlanul magasnak mondhatók, amely önmagában is jelzi a jogalkotói munka befelé fordult, „hivatali” jellegét. Fokozza az ebből egyébként is származó veszélyeket, hogy a jogalkotók felkészültségével sem lehetünk maradéktalanul elégedettek. Lehetetlen szituáció, hogy a jogalkotásban évtizedeken keresztül nem feltétlenül a felkészültség, tehetség és készség alapján lehetett és lehet részt venni, hanem a hivatali hely és beosztás révén. Márpedig aki státuszt és íróasztalt kapott és kap, nem biztos, hogy birtokában volt és van a normaalkotás szükséges ismereteinek is. Számos esetben ez volt az oka az elmúlt évtizedekben is annak, hogy a kibocsátott jogszabályok sokszor csak legfeljebb a kísérleti szabályozások szintjét érték el, amelyeket csak a jogalkotó mindenhatóságába, tévedhetetlenségébe és csallhatatlanságába vetett hit tartott – formálisan – hatályban. Az ilyen presztízs alapú jogszabályok töméntelen kárt okoztak (okoznak), s végső soron a jogalkotás komolyságába vetett hitet rendítették (rendítik) meg. Ez a probléma máig kísért, így hatásával feltétlenül számolni szükséges.

2) A jogszabályelőkészítéséhez szorosan kötődik a jogalkotási folyamat résztvevőinek a tervszerű és folyamatos képzése és felkészítése. Még ma sincsenek – állam által szervezett és támogatott – kurzusok a jogalkotás résztvevői számára, úgy tűnik az isteni szikra, ötletek, a kísérletezgetési kedv és hajlam az indokoltnál nagyobb szerepet játszik. Nem véletlen tehát, hogy a jog néha nem megalkotottnak, hanem „elkövetettnek” tűnik, amely a jogszabályalkotás olyan műhelyeiben készül el, ahol a felelősségteljes normaalkotásnak mind a tárgyi, mind pedig a személyi feltételei hiányoznak. Márpedig pusztán képességek alapján nem lehet jogot alkotni, azt meg kell tanulni és meg kell tanítani. Ez az igény abból a kétségkívül helyes feltételezésből indul ki, hogy a jogalkotás a legmagasabb szintű jogász művelet, amelyben – pontosan ezért – csak alaposan felkészült szakemberek vehetnek részt. Ez a felismerés vezetett el több európai államban is a „Törvényhozástan” tudományának kialakulásához, amely az elmúlt 30 esztendőre visszatekintve már kétségkívül igen jelentős eredménnyel büszkélkedhet.

A tudományos érdeklődés jogalkotás felé fordulása önmagában figyelemreméltó tényezőnek számít, tekintettel arra, hogy a jogtudomány gyakorlatilag Európa szerte a jogalkalmazástudománnyal volt évtizedeken keresztül azonosítható.

A jogalkotók (ezen belül elsősorban a törvényalkotók) felkészítése talán Svájcban és az NSZK-ban a legátgondoltabb és leginkább szervezett. Mindkét országban már az 1980-as években abból indultak ki, hogy az egyetemeken – kevés kivételtől eltekintve – csak igen kevés „törvényhozástan”-t közvetítettek. A murteni törvényhozási szeminárium, valamint a svájci Igazságügyi Minisztérium kurzusa ezért – ugyancsak már a 80-as évektől kezdve – kétségkívül nagy szükségletet elégített ki.¹³⁰ Évente mintegy 80-100 fő vett részt ezeken, legtöbben közülük politikusok, csúcsszervek dolgozói, szövetségi, kantonális és községi hivatalnokok. A tavaszi szemináriumokat február-márciusban, az őszi pedig október-novemberben rendezték meg. Egy-egy szemináriumon 35-40 fő vett részt. Főképpen

¹³⁰ Martin KELLER (1986): Zum Stand der Gesetzgebungslehre in der Schweiz. *Zeitschrift für Gesetzgebung*. Z. G. Heft 3. 220-221.

szabályozási metodikát tanítottak, valamint a törvényalkotási hibák felfedezésének a technikáját sajátították el. Hamburgban és Freiburgban (Svájc) ugyancsak szervezett tanfolyamokon készítették fel a jogszabályalkotókat a feladataik ellátására.

Mind az NSZK-ban, mind pedig Svájcban törvényhozási társaságok alakultak, amelyek rendszeresen áttekintették az elért eredményeket és meghatározták a soron következő teendőket. A törvényhozásban komoly napirendre kerülését mi sem jelzi jobban annál, hogy pl. Bonnban már 1988 közepéig 7 továbbképzést rendeztek.¹³¹

Határozott fejlődésnek indult azonban az osztrák törvényhozásban is, amely egészen a legutóbbi időkig erősen jogi-technikai színezetű volt, s főképpen a formál-tudományokkal kereste és tartotta a kapcsolatokat. Határozott nyitás volt itt megfigyelhető a szociáltudományok felé,¹³² főképpen azonban a lingvisztika irányában.

Persze a jogalkotásban való közreműködésnél ott is már régtől fogva megkövetelték az alapos felkészültséget, ahol nem voltak e célból szervezett külön kurzusok. Ez volt a helyzet pl. Angliában, ahol a jog (törvény) alkotás közelébe sem engedik még ma sem azokat, akik nem töltöttek el előzetesen hosszú éveket beosztottként egy draftsman mellett.¹³³

3) Hasonló tendenciák voltak megfigyelhetők Magyarországon is, éspedig nemcsak a jogalkotás központi, de a helyi szinterein is. A „termék”, a helyi önkormányzati rendelet (is) nemcsak a múltban, de a jelenben is sok esetben egyértelműen mutatja a jogalkotás befelé fordulását. A jogszabályalkotás „irodai munkává” vált, amikor a tervezetek legfeljebb a tárgy szerint még érintett más jogalkotók asztalára jutnak el, s maguk a címzettek sincsenek még ma sem abban a helyzetben, hogy irányadó véleményüket elmondhassák a készülő szabályozásról. Az utóbbiak kívül rekedése annál is inkább sérelmezhető, mivel ebbe a körbe a jogszabály majdani végrehajtói, alkalmazói is beletartoznak, akik a hatályosulást befolyásoló, akadályozó körülményekről már „menetközben” megbízható információkat tudnának adni. Ennek elmaradása vezet el azután odáig, hogy a jogszabályok hatályosulásának időszakában derülnek csak ki a végrehajtást akadályozó körülmények, amelyeknek az orvoslására most már kizárólag csak a jogszabályok módosításával, tehát újabb jogi norma kiadásával lehet vállalkozni.

Célszerű tehát a szakmai és a társadalmi viták megtartására vonatkozó előírásokat a gyakorlati végrehajtás során is megkövetelni, s meghatározni azokat a konzekvenciákat, amelyek ezek figyelmen kívül hagyásához tapadnak. Kétségkívül van érzékelhető elmozdulás ebben az irányban, amelyet a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény megalkotása egyértelműen igazol is. Van kísérlet arra is, hogy „önálló” önkormányzati rendeletek veszik sorra az ún. „társadalmi előkészítés” konkrét feladatait.¹³⁴ Minthogy a társadalmi közreműködés mechanizmusának biztosítása bizonyíthatóan hozzájárulást jelenthet az időtálló(bb) helyi rendeletek létrejöttéhez, ezáltal pedig a deregulációs igény elmaradásához, az e tárgyú helyi jogszabályalkotást a „jó gyakorlat” megnyilvánulási formájaként értékelhetjük.

¹³¹ Jürgen MAKSVIT (1988): Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung. *DVBL*, 16. sz. 779.

¹³² Manfred STELZER (1986): Entwicklung Charakteristik und Möglichkeiten der Gesetzgebungslehre in Österreich. *Zeitschrift für Gesetzgebung*, Heft 2. 117.

¹³³ Ortlieb FLIEDNER (1988): Gesetzgebung in England. *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 176.

¹³⁴ *Hollád Község, Kétegyháza Nagyközség, Ecséd Község, Encs Város, Dunaharaszti Város, Tatabánya Megyei Jogú Város, Vértesboglár Község települések képviselő-testületei* alkottak ilyen tárgyú helyi rendeleteket.

4/ Azt az igényt, hogy a helyi jogalkotás hibáit minden körülmények között ki kell küszöbölni, sokkal könnyebb megfogalmazni, mint megvalósítani. A kirívóan durva fogyatékoságtól azonban sürgősen meg kell tisztítani a jogrendszert, hiszen anélkül merő vágyakozás marad a jogállami követelmények teljesítése. E „gyomlálás” nélkül jámbor óhaj lesz az áttekinthető és ellentmondásoktól mentes helyi joganyag megteremtése, amelynek kialakítása pedig a jogalkalmazóknak és az állampolgároknak egyaránt érdekük lenne. Ez a selejtezés rendszeresen és folyamatosan kell, hogy történjen, ne pedig eseti és fellobbanásszerű legyen.

Van miből kiindulni, hiszen láthattuk, hogy már hazánkban is sok önkormányzatnál megjelent az igény a deregulációra. Ennek több formáját (példákkal illusztrálva) fentebb részletesebben is bemutattuk: az egyik az ún. *időre alkotott önkormányzati rendelet* volt, amelynél maga a helyi jogszabály szabta meg azt az időhatárt, amelyen belül hatályos. A másik a helyi deregulációnak már egy *fejlettebb, átfogóbb formája* volt, amikor a helyi rendelet kifejezetten a már meghaladott, de még hatályban lévő önkormányzati rendeletekről „hirdetett ítéletet”. Mindezt egy újabb vonulat egészítheti ki, és pedig a *jogharmonizációs kötelezettségeinkből* adódóan. Itt a dereguláció kifejezetten az összhangbiztosítást szolgálja. Szórványosan már megjelent ez a gyakorlat is, jó példa gyanánt néhány ide sorolható helyi rendeletet kifejezetten is meghivatkozhatunk.¹³⁵

Van persze az időszakos felülvizsgálatnak számos más formája is, amelyek bár nem kifejezett deregulációként kerültek be a köztudatba, gyakorlatilag mégis ilyen hatást váltanak ki. Ilyen pl. *Ballószög Község Önkormányzata Képviselő-testületének 13/2013. (XI.4.) önkormányzati rendelete Ballószög Községi önkormányzata Képviselő-testületének az önkormányzati rendeletekben leírt szabálysértési tényállások hatályon kívül helyezéséről*, valamint *Ballószög Község címeréről és zászlójáról* szóló, többször módosított, egységes szerkezetbe foglalt 7/1998. (IV. 7.) ÖR. számú rendelet módosításáról szóló 4/2012. (V.31.) sz. rendeletének, a települési köztisztasággal, a zöldterület és a parkfenntartással összefüggő feladatok végrehajtásáról szóló 17/2004. (IV.30.) sz. rendelet módosításáról szóló 6/2012. (V.31.) sz. rendeletének, a települési szilárd és folyékony hulladékkal összefüggő feladatok végrehajtásáról szóló 6/2011. (IV.29.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 8/2012. (V.31.) sz. rendeletének és a tiltott, közösségellenes magatartásokat szabályozó önkormányzati rendeletek vonatkozó rendelkezései hatályon kívül helyezéséről.

„Jó gyakorlat” gyanánt hoztuk fel ezt a példát, bátorítva vele az önkormányzatokat arra, hogy a hasonló megoldások komoly hozzájárulást jelenthetnek a hatályos jog megtisztításához és rendezéséhez. Ebbe a körbe sorolható még a következő „típus” is:

Sellye Város Önkormányzata Képviselő-testületének 16/2013. (IX.11.) önkormányzati rendelete a fiatal házások, többgyermekes családok és gyermeküket egyedül nevelő szülők első, önálló tulajdonú lakáshoz jutásának támogatásáról szóló 281991. (V.31.) számú, a mezei őr- és területi védelem alatt álló építészeti örökség felújítási és egyéb munkáinak támogatásáról szóló 19/1999. (X.28.) számú, valamint a közterületen való szeszesital

¹³⁵ *Dombóvár Város Önkormányzata Képviselő-testületének 31/2009. (IX.10.) önkormányzati rendelete egyes önkormányzati rendeletek jogharmonizációs célú módosításáról.*
Hedrehely Község önkormányzata Képviselő-testületének 9/2009. (IX.23.) önkormányzati rendelete egyes önkormányzati rendeleteknek a 2006/123. EK irányelvének megfelelő jogharmonizációjáról.

fogyasztás korlátozásáról szóló 10/2010. (VII.26.) számú és egyéb rendeletek hatályon kívül helyezéséről.

5/ A jogtisztításnak, jogszabályrendezésnek az Alkotmánybíróság által felállított követelményekre figyelemmel is a jogélet jellemzőjévé kell válnia. Az e téren tapasztalható kampányszerűséget tervszerű és folyamatos munkának kell felváltania, amely hatékony működése esetén biztosítaná a jogrendszerben elavulttá, meghaladottá, anakronisztikussá váló jogszabályok kiszűrését. Ennek ki kell alakítani a megbízhatóan működő szabályait is, amelyek a permanens felülvizsgálatot biztosíthatnák.

Ehhez viszont célszerű lesz egy *szempontsort* összeállítani, amely a felülvizsgálat kritériumait foglalja rendszerbe.¹³⁶

Ehhez néhány támpontot is adhatunk.

Általános vizsgálati szempontok

1. Mennyire tükrözi vissza az önkormányzati rendelet a *demokratikus jogállamból* folyó elvárásokat? (Vannak-e megfelelő garanciák?)
2. Mennyiben felel meg a *társadalmi igazságosság* követelményének? (Kapaszkodót jelentenek ehhez a jogállam tartópilléreit jelentő alapjogok és azok konkrét megjelenése, érvényre juttatása és védelme).
3. Piacgazdaság-barát-e a hatályos szabályozás? [Ad-e (még) elegendő szabad mozgásteret a piac szereplőinek, a vállalkozások számára, versenysemleges-e a hatályos szabályozás?]
4. *Nem vált-e elavulttá* a hatályos helyi jogszabály célja, a benne szabályozott módszer, eszköz, eljárás, szervezeti forma?
5. A hatályos szabályozást *nem válthatják-e ki* ma már teljesértékűen *jogon kívüli* (pl. szervezési) *cselekmények*?
6. A helyi rendelet változatlan végrehajtásából származó *hátrányok nem haladják-e meg az előnyöket*?
7. *Mikor és hogyan tekintették át* legutóbb *az önkormányzati rendelet gyakorlati alkalmazását, hatályosulását*? (A hatályosulás vizsgálatakor milyen következtetésre jutottak? A hatályosulást jónak, megfelelőnek, még elfogadhatónak vagy gyengének minősítették-e?)
8. *Mennyiben érintik* a helyi önkormányzati rendelet szabályozási tárgyát *új törvényi rendelkezések*?
9. Vannak-e *reális indokai* a helyi rendeletben írt *kötelezettségeknek, tilalmaknak*?
10. Levonhatók-e következtetések az önkormányzati rendelettel szabályozott tárgykör *alkotmánybírósági megítéléséből*?

Ebben a fejezetben tehát a jogtisztítás, dereguláció kérdéseit vettük górcső alá. Ez a határozott szándékunk nem kívánta meg azt, hogy a „világban” jelenleg ismert összes deregulációs technikát bonckés alá helyezzük. Távolságtartóan tehát az általunk választott módszertől (az egyébként a központi joganyag „leépítésére” koncentráció) az USA, Anglia, Svédország intézményesítést és komoly pénzügyi háttérrel feltételező gyakorlatának

¹³⁶ Hasonló célzatú „útmutatót” a Közigazgatás Korszerűsítésének Kormánybiztosa az 1980-as, 1990-es évek fordulóján már összeállított, azonban alapvetően az csak a központi jogszabályok felülvizsgálatát célozta. Az általam most összeállított szempontsorhoz azonban annak számos elemét felhasználhatónak ítélem.

bemutatása, de ugyanígy az ennél egyszerűbb francia, olasz és osztrák megoldások ismertetése is.

Esetünkben a megyei kormányhivatalok szerepe értékelődik fel, amelyeknek állandóan napirenden kell tartaniuk a tervszerű, folyamatos és rendszeres felülvizsgálatot. Az imént felsorolt *vizsgálati szempontok* alapul vételével tervezniük kell a helyi önkormányzati rendeletek szisztematikus felülvizsgálatát, amelyben a jegyző – magától értetődően – kulcsszerepet játszik. A felülvizsgálatok tapasztalatait foglalják össze, és azt *módszertani segédletként* juttassák el a helyi képviselő-testületekhez. Az alapvető kodifikációs ismeretek oktatását szintén vegyék tervbe, keressenek ennek helyet a *továbbképzések* tematikájában.

FELHASZNÁLT IRODALOM

FÜRÉSZ Klára (1983): A jogalkalmazói jogképződés (a bíró alkotta jog) alkotmányos kérdései napjaink szocialista fejlődésében. *Jogtudományi Közlöny* 2. sz.

Gerhard HOFFMANN (1986): *A belső törvényalkotási eljárás az NSZK jogában*. Die Promotion zum Ehrendoktor von Prof. Dr. Gerhard Haney und Prof. Dr. Gerhard Hoffmann an der Janus Pannonius Universität. *Studia Inridica Auctoritate Pécs Publicata*. Pécs, PTE ÁJK.

GYERGYÁK Ferenc (2018): *Önkormányzati rendeletalkotás*. Tankönyv alapszakos képzéshez (Kézirat) KÖFOP-2. 1.2.- VEKOP-15. „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”, Budapest

GYERGYÁK FERENC – KISS LÁSZLÓ szerk. (2007): *Általános jogalkotási ismeretek*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ.

Jürgen MAKSVIT: Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung. *DVBL* 16. sz.

Manfred STELZER (1986): Entwicklung Charakteristik und Möglichkeiten der Gesetzgebungslehre in Österreich. *Zeitschrift für Gesetzgebung*, Heft 2.

Martin KELLER: Zum Stand der Gesetzgebungslehre in der Schweiz. *Zeitschrift für Gesetzgebung*. Z. G. Heft 3.

Ortlieb FLIEDNER (1988): Gesetzgebung in England. *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 2. sz.

SZÍJJÁRTÓ Károly (1977): A jogászok hozzájárulása a társadalompolitikai célkitűzések végrehajtásához. *Magyar Jog*, 2. sz.

FÜGGELÉK¹³⁷

ADATLAP

Tárgy

Zaj- és rezgés elleni védekezés helyi szabályairól

A rendelet megjelölése

Baja Város Önkormányzata Képviselő-testületének 20/2012. (VII.3.) önkormányzati rendelete a ...

A felhatalmazó központi jogszabályi rendelkezés

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 46.§ (1) bekezdés c) pontja:

„A települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat is) a környezet védelme érdekében

∴

c) a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz”

A felhatalmazó központi jogszabályi rendelkezés minősítése

Korrekt felhatalmazás

Az önkormányzati rendelet tárgyának szabályozási gyakorisága

szórványos

Hasonló szabályozási tárgykörök

Pl.:

Budapest Főváros I. kerület Budavári Önkormányzat Képviselő-testületének 4/2017. (II.23.) önkormányzati rendelete a zajvédelem helyi szabályozásáról.

Kisbér Város Önkormányzata Képviselő-testületének 27/2016. (XII.9.) önkormányzati rendelete a helyi zaj- és rezgésvédelemről.

Süttő Község Önkormányzata Képviselő-testületének 11/2017. (VII.11.) önkormányzati rendelete a zajkeltő eszközök használatáról.

Szárliget Község Önkormányzata Képviselő-testületének 20/2016. (XI.30.) önkormányzati rendelete a zajjal járó szabadtéri munkák rendjéről.

¹³⁷ Az összegző tanulmány alapja egy 812 oldal terjedelmű rendelettár. Ez a rendelettár nem képezi a felhasználási szerződés tárgyát, ezért az Szerző hozzájárulása nélkül nem használható fel. Illusztrációként azonban itt bemutatjuk a 405 önkormányzati rendelet egyikét feldolgozó táblázatot.

Megjegyzés

A helyi zajhatásokkal kapcsolatban az Alapjogi Biztos kifejtette, hogy pl. sportpálya közelében élők nem kényszeríthetők semmilyen tevékenység zavaró hatásainak eltűrésére, joguk van tulajdonuk zavartalan birtoklására: a jegyző kötelessége intézkedni a pálya környékén élők nyugalmanak tiszteletben tartása érdekében. Megfelelő egyensúlyt kell kialakítani a sport, mint egészségmegőrző tevékenység biztosításához fűződő érdek, illetve az érintett lakosság érdekei között. Ez az egyensúly úgy valósítható meg, ha a sportpálya működését, mind a sporttevékenységet folytató, mind a zavaró hatások által érintett lakosság érdekeit figyelembe vevő előírásokkal szabályozzák, a feltételek betartását pedig hatékonyan ellenőrzik.

[AJB – 1290/2012].

A felügyeleti vizsgálatok gyakorta utalnak arra, hogy a helyi rendeletek sok helyen valamennyi – szolgáltatói tevékenységgel összefüggő – zajkibocsátó forrást az önkormányzat engedélyéhez kötik. A 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet 4. §-a alapján azonban a zaj- és rezgés védelmi ügyekben az elsőfokú hatósági jogkört a települési önkormányzat jegyzője gyakorolja.

A „zajvédelem” egyébként már a tanácsrendszerben is megjelent szabályozási tárgyként. Helyi tanácsrendelete volt – egyebek mellett – ebben a tárgykörben például *Balatonkeresztúrnak* és *Siófoknak* is.

Ide sorolhatók persze még néhány – 1945. előtti – szabályrendelet alkotási tárgy is.

Pl. „A csendháborítás eltiltásáról”; „Az éjjeli zenéről”.

Lásd még:

208/E/2007. AB határozat (ABH 2009, 2602);

34/2008. (IV.3.) AB határozat. (ABH 2008, 1350);

103/2008. (VII.11.) AB határozat. (ABH 2008,1437).