

Önkormányzati rendeletalkotás

GYERGYÁK FERENC

Dialóg Campus

ÖNKORMÁNYZATI RENDELETALKOTÁS

Gyergyák Ferenc

ÖNKORMÁNYZATI
RENDELETALKOTÁS

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt, A helyi önkormányzati közszolgálati stratégiafejlesztési képességek erősítése című KÖFOP -2 1.2. – VEKOP 15-2016-00001.6. számú alprojektje keretében jelent meg.

Szakmai lektor
Kiss László

© Dialóg Campus Kiadó, 2018
© Szerző, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

1. Társadalmi norma – jogi norma	7
1.1. Társadalmi norma	7
1.2. Jogi norma	10
2. Történelmi előzmények	17
2.1. A szabályrendelet-alkotási jog	17
2.2. A tanácsrendelet-alkotási jog	23
3. A helyi önkormányzatok rendeletalkotási joga	27
3.1. Az önkormányzati rendeletalkotás központi szabályozása	27
3.2. Az önkormányzati rendeletalkotás helyi szabályozása	31
4. Az önkormányzati rendeletalkotás folyamata	35
4.1. A helyi jogszabály-előkészítési és jogalkotási eljárás	35
4.1.1. Az önkormányzati rendeletalkotás elhatározása, az előzetes szükségességi vizsgálat	35
4.1.2. Az önkormányzati rendeletalkotás kezdeményezése	40
4.1.3. Az önkormányzati rendelet tervezetének elkészítése	41
4.1.4. Az előzetes hatásvizsgálat	42
4.1.5. Az önkormányzati rendelet tervezetének szerkesztése, szövegezése	43
4.1.6. Az önkormányzati rendelet tervezetének véleményezése	46
4.1.7. Az önkormányzati rendelet tervezetének képviselő-testület elé terjesztése	49
4.1.8. A képviselő-testületi rendeletalkotási eljárás menete	50
4.1.9. Az önkormányzati rendelet kihirdetése és közzététele	51
4.2. Az önkormányzati rendelet szerkezeti felépítése	53
4.2.1. Az önkormányzati rendelet tagolása	53
4.2.1.1. Az önkormányzati rendelet formai tagolása	53
4.2.1.2. Az önkormányzati rendelet logikai tagolása	55
4.2.2. Az önkormányzati rendelet jelölése	56
4.2.3. Az önkormányzati rendelet bevezető része	56
4.2.4. Az önkormányzati rendelet rendelkező része	58
4.2.4.1. Általános rendelkezések	59
4.2.4.2. Részletes rendelkezések	61
4.2.5. Az önkormányzati rendelet záró rendelkezései	62
4.2.6. Az önkormányzati rendelet mellékletei	64
4.3. Az önkormányzati rendeletekben előforduló tipikus hibák	64
4.3.1. Formai tipikus hibák	65
4.3.2. Tartalmi tipikus hibák	66

5. Az önkormányzati rendelet szabályozási lehetőségei a szervezeti és működési szabályzatban	69
6. Az önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete	83
6.1. Az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenessége miatti felülvizsgálat kezdeményezése	86
6.2. Az önkormányzati rendelet törvényellenessége miatti felülvizsgálat kezdeményezése	88
6.3. A helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása	90
6.4. A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének pótlása	92
7. Az önkormányzati rendelet érvényességének és hatályosságának kérdései	95
7.1. Az önkormányzati rendelet érvényessége	95
7.2. Az önkormányzati rendelet hatályossága	97
7.2.1. Időbeli hatály	97
7.2.2. Területi hatály	102
7.2.3. Személyi hatály	103
7.2.4. Szervi hatály	106
7.2.5. Tárgyi hatály	107
8. Az önkormányzati rendeletalkotás utáni helyi feladatok	109
8.1. Utólagos hatásvizsgálat	110
8.2. Tartalmi felülvizsgálat	111
8.3. Dereguláció	112
Irodalomjegyzék	121
Hivatkozott jogszabályok listája	122
Magyar nyelvű jogi rövidítések	125
Jelmagyarázat	125

1. Társadalmi norma – jogi norma

1.1. Társadalmi norma

A norma általános tartalma szerint magatartásszabály.

A társadalmi normák olyan magatartás-előírások, amelyek a lehetséges magatartások közül előírják a helyeset és a követendő, az előírás be nem tartása esetére hátrányos következményt helyeznek kilátásba, és azt általában meg is valósítják.¹ A társadalmi normák egyidősek az emberi társadalommal – társadalmi normák nélkül az emberi társadalom nem létezhet. A társadalmi norma már megjelent az ősközösségekben a hordák tagjainak együttélési szabályaiként, majd az ókori társadalmaktól kezdve napjainkig része életünknek.

Az emberi közösség létéhez tartozik, hogy a közösségben élő egyének egymáshoz igazítsák magatartásukat, és ezáltal célszerű együttműködési rendet alakítsanak ki. Az emberi lét reprodukciója érdekében az együttműködés szabályozottságot kíván, s ezeket a szabályokat maga az adott közösség alakítja ki. A közösségben élő egyének normák által összehangolt magatartása adja az adott közösség viszonyainak a stabilitását. Az emberi társadalom megjelenésétől fogva jelen vannak a normák, a közösségi összetartozás lényegi ismérveként.

„A társadalmi normák léte és emberi együttélést szabályozó szerepe az emberi akarat, a választás szabadságának relatív önállóságára utal. Régészeti és etnográfiai, lélektani és szociológiai kutatások azt bizonyítják, hogy az emberek primitív, természet szabta életfeltételek között a magatartás tudatos szabályozásának sem a lehetőségével, sem a képességével nem rendelkeztek. Hosszú évezredek eredményeképpen, alapvetően az emberi munkaszerszámok készítése és felhasználása révén alakult ki az emberi tudat, mint a társadalmi normák keletkezésének egyik feltétele.”²

„A társadalmi norma történelmi képződmény, amelyet az emberek társadalmi érintkezése alakított ki. A társadalmi normák kialakulása tehát természeti és társadalmi feltételekhez kötött. A történelmi fejlődés bármely fokán álló társadalom szervezete, struktúrája (beleértve az együttélést szabályozó normák tartalmát és változásait is) a társadalom anyagi feltételei által meghatározott.

A törzsi-nemzetségi társadalom első normái a közösség önvédelmét fejezték ki a természet mostoha körülményeivel szemben. Ezt a célt szolgálta a szinte valamennyi törzsi-nemzetségi társadalomban kialakult »tabu« intézménye, melynek tiltó követelményeiben a közösség egyetemes érdekei fejeződtek ki. Tabu volt az öregek és gyermekek védelme, illetve bántalmazásuk; a testvérek, valamint a szülők és gyermekek közötti szexuális élet; meghatározott ételek, növények érintése. Ugyanígy tabu volt az elhalt testének és tárgyainak (ruházatának, fegyvereinek) érintése, melynek következtében a tabu

¹ SZILÁGYI Péter (2000): *Jogi alaptan*. Budapest, Osiris Kiadó. 206.

² HUSZÁR Tibor (1965): *Erkölc és társadalom*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó. 62–92.

megsértője »tiszttátalanná« lett. A tabu megsértőjét a közösség kizárta magából, a kitaszítottas pedig szükségképpen az egyed pusztulását jelentette. A tabu néven ismert normákban tehát – több ezer év tapasztalatainak lecsapódásaként – az emberi együttélés és létfenntartás számos célszerű követelménye nyert megfogalmazást.³

A nemzeti-törzsi társadalom normáira jellemző, hogy e társadalmi normák követése és érvénye a közösség egyetemes, általános érdekeire támaszkodott. E társadalom struktúrája még differenciálatlan éppen úgy, mint a társadalom tudata is. A termelőerők fejlődésének e rendkívül alacsony szintjén a termelés és az elosztás, s főleg a tulajdon kollektív, kommunisztikus rendje még egyértelműen megfelel a közösségtagok érdekeinek. Ezért a nemzeti-törzsi társadalom normái differenciálatlanok, s ez a társadalmi normák egységes rendszere.

Jóllehet a nemzeti-törzsi társadalom normái a közösségtagok érdekeivel egybeesnek, mégis e normák követését a megsértésüktől való mitológikus félelem, a közvélemény tekintélye is támogatja. A szokások követése tipikusan mégis a normákban kifejezett követelmények helyességének és célszerűségének, egyetemes hasznosságának a közvetlen belátásán alapul.⁴

Az ősi társadalmak egységes normák szerint működtek. Tevékenységüket a szokások szabályozták, amelyek a tudati fejlettség alacsony szintje miatt természetfeletti (misztikus) jellegűek voltak. A társadalmi fejlődés következtében – főként a társadalmi szükségletek és viszonyok, valamint az emberi tudat differenciálódása következtében – új normatípusok jelentek meg. Elkülönültek az erkölcsi szabályok, a vallás szabályai és a jog. A jog megjelenése már az osztálytársadalmak kialakulásához, az állam megjelenéséhez kötődik.

A társadalmi együttélés különböző normák által szabályozott, ezen normák formáló befolyással vannak a társadalom és a társadalmat alkotó különböző emberi csoportok, közösségek magatartására. Ebből következően a társadalmi norma rendszerének fejlettsége tükrözi az adott társadalmi berendezkedés fejlettségét is.

Egy társadalomban egyidejűleg több normatípus létezhet (vallási szabályok, erkölcsi normák, szokásnormák, illemszabályok, jogi normák, szokás stb.) Az egyes normatípusokon belül csoportérdekek szerinti tartalmi elkülönülés van (különféle vallások normái, értelmiségi erkölcs, etnikumok szokásai stb.), továbbá mind a normatípusok között, mind a csoportnormák között állandó mozgás van a történelmi-társadalmi szükségleteknek megfelelően.

Nézzünk egy konkrét példát! Minden társadalomban ott szerepel társadalmi normaként a köszönés, a másik köszöntése két vagy több ember találkozásakor. Társadalmi norma több évszázada a nyugati kultúrákban, hogy köszönésképpen a férfiak – és több évtizede a férfiak és nők – megfogják egymás kezét („kezet ráznak”). Japánban a legnagyobb tiszteletlenség egymás kezét fogdosni, ott a társadalmilag elfogadott és elvárt köszönési forma az egymás előtti meghajlás. Ezekkel szemben Tibetben az egymásra nyelvet oltás a norma (hogy a másik ember lássa, nem fekete a köszönő ember nyelve, mivel a tibeti hitvilág szerint a démonok nyelve fekete). Az, hogy mi válik normává, kizárólag a közmegegyezésen és a szokásrenden múlik.

³ ANTALFFY György et al. (1970): *Állam- és jogelmélet*. Budapest, Tankönyvkiadó Vállalat. 336.

⁴ ANTALFFY et al. 1970, 337.

A társadalmi normák legfontosabb sajátosságai:

- magatartásmintát, „kellés” jellegű magatartás-előírást tartalmaznak (befolyásolják az emberek viselkedését, azt fejezik ki, hogy minek kell lennie);
- érvényesség, kötelező erő (társadalom tagjainak meghatározott körére érvényes, kötelező);
- tartós időbeli érvényesség (nem egyszeri magatartásokra vonatkoznak);
- általánosság (társadalom tagjainak meghatározott körére vonatkozó általános érvényesség);
- formai eleme a szankció (hátrányos következmény előírása);
- kényszer, hátrány elszenvetésével való fenyegetettség;
- hipotetikus szerkezet („ha-akkor” felépítés: a norma tartalmát képező két előírás összekapcsolása);
- normatív elvárás fejeznek ki (jövőre irányuló beállítódás, elvárás);
- realitásra törekvés (társadalom tagjainak meghatározott köre az esetek többségében ténylegesen betartja vagy szankcionálja);
- kölcsönösség (a feleket kölcsönösen jogok illetik és kötelezettségek terhelik);
- értékelést, valamilyen értéket fejeznek ki (a több lehetséges magatartás közül a követendő kiválasztása valamilyen érték alapján).

A társadalmi norma a „*magatartásminta adásával*” lehetővé teszi mások magatartásának az értékelését és az előrebecslését is. Ezáltal kiszámíthatóvá válik, hogy egy adott szituációban mások – nagy valószínűséggel – milyen magatartást fognak tanúsítani. Vagyis a magatartásminta nyújtásával közreműködnek a konfliktusok rendezésében. Az csak úgy lehetséges, ha a társadalmi norma

- a magatartást megfogalmazza, leírja és
- normatív módon minősíti (tilossá, kötelezővé vagy megengedetté nyilvánít) és
- a normasértés következményeit meghatározza (előny, jutalom vagy szankció).

A társadalmi együttélés biztosítása során a társadalmi normák négy alapvető funkciót töltenek be:

- Magatartásmintát nyújtanak a társadalom tagjai számára, tájékoztatnak arról, hogy adott esetben mi a helyes, a követendő magatartás, és azt elő is írják.
- Közreműködnek a társadalom tagjai között keletkezett konfliktusok rendezésében.
- Lehetővé teszik mások magatartásának az értékelését, ahhoz értékelési alapot nyújtanak.
- Lehetővé teszik mások magatartásának az előrebecslését, hiszen a társadalom tagjai általában a társadalmi normáknak megfelelően járnak el.⁵

⁵ Kiss László (2007): Normák, jogforrások, jogalkotás. In GYERGYÁK Ferenc – KISS László szerk.: *Általános jogalkotási ismeretek*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ. 6.

1.2. Jogi norma

A társadalmi norma egyik típusa a jogi norma (jogszabály). A jogi norma olyan magatartási szabályok és azokhoz kapcsolódó egyéb magatartás-előírások (elvek, célmeghatározások) összessége, amelyek

- keletkezése állami szervekhez kötődik;
- az adott társadalomban általánosan kötelezők, azokat általános érvényesség jellemzi;
- érvényesülését az állami szervek végső soron (állami) kényszerrel ténylegesen biztosítják.

A jog normajellege azt jelenti, hogy – bár sajátosan, de – a jogra is jellemzők mindazok a tulajdonságok, amelyek a társadalmi normákat, magatartásszabályokat általában jellemzik.⁶ A jog és más társadalmi normák lényeges különbsége ugyanakkor, hogy egy adott társadalomban csak egy jogrendszer létezik, míg más társadalmi normák többnyire a társadalom különböző osztályai, rétegei, etnikai vagy vallási csoportjai stb. szerint elkülönültek, sokfélék.

A jog a társadalomban mindenkire nézve kötelező, és ennek megfelelően az adott társadalom egészét átfogja (általános érvényesség). Nem jelenti viszont azt, hogy minden egyes jogi norma mindenkire nézve azonos módon lenne kötelező. Az általános érvényesség tehát nem jelenti a jogi normák címzettjeinek általánosságát, de mindenki számára adott a lehetőség, hogy címzetté váljék, mivel a jog a potenciális címzetteket is figyelembe véve valóban mindenkire kötelező, általánosan érvényes.⁷

A jogi norma szerkezeti elemei:

- a) feltétel (hipotézis),
 - b) rendelkezés (diszpozíció),
 - c) jogkövetkezmény⁸.
- a) Azoknak a körülményeknek az összessége, amelyek megléte mellett az adott magatartás (cselekvés vagy nem cselekvés) jogilag értékelhető. Olyan absztrakt módon megfogalmazott tényállás⁹, amelynek bekövetkezése esetére a jogalkotó meghatározott magatartást ír elő. Vagyis azt fejezi ki a jogi norma által szabályozott magatartás alanyának.
- b) Az a magatartás, amit a feltétel (hipotézis) megvalósulása esetére a jogi norma előír. Másképpen fogalmazva: a jogi norma alanyának milyen, a rendelkezésben (diszpo-

⁶ SZILÁGYI 2000, 211.

⁷ SZILÁGYI 2000, 213–214.

⁸ A jogkövetkezmény jelenthet joghátrányt, de kilátásba helyezhet – a megfelelő jogkövető magatartás tanúsítása esetére – valamely előnyt is. A hagyományos egyetemi tankönyvek a (mindig joghátrány) szankció felemlítése mellett általában megemlékeznek a kényszerrel is, amely – szemben a statikus, jogszabályban kilátásba helyezett szankcióval – mindig dinamikus, és nem feltétlenül a kényszerített érdekeit sértő karakterű.

⁹ A jogi normának általános (generális) és elvont (absztrakt) szabályozást kell tartalmaznia. Általánosság: valamennyi adott típusú magatartásra érvényes, teljes körű és alkalmazandó. Absztrakt: általános szabályban a tipikus vagy tipikusnak gondolt tényállásból kell kiindulni.

zicióban) meghatározott magatartást kell vagy szabad tanúsítania a jogi norma által szabályozott körülmények között.

A diszpozíció tartalma alapján lehet:

- parancsoló,
- tiltó,
- megengedő

jogi norma.

- c) A rendelkezésben (diszpozícióban) foglalt magatartáshoz kapcsolódó állami magatartás.

A jogkövetkezmény a megvalósuló állami magatartás alapján lehet:

- negatív jogkövetkezmény (szankció): az a hátrány, amit a jogi norma objektív jogkövetkezményként vagy a jogi norma megsértőjével szemben kilátásba helyez,
- pozitív jogkövetkezmény: az az előny vagy jutalom, amit a jogi norma a jogszerű vagy kívánt magatartásért kilátásba helyez,
- joghatás: a jogi norma jogkövetkezményeként a magatartás meg nem valószínűsülése vagy megvalósulása esetén az állam megadja vagy megtagadja a jogvédelem lehetőségét.

A jogi normának:

- a) általánosnak,
- b) közzétettnek,
- c) jövőbeni cselekvésre irányulónak,
- d) világosnak,
- e) ellentmondásmentesnek,
- f) leghatékabban követelőzőnek,
- g) bizonyos állandósággal rendelkezőnek és végezetül
- h) a kinyilvánított szabály és a hivatalos cselekvés közt egyezést mutatóknak kell lennie.¹⁰

- a) A jogi norma alanyaira (a társadalom tagjainak meghatározott körére) vonatkozó általános érvényesség, a kötelező erő általánossága. A jogi normák általánosan megfogalmazott és általánosan követendő előírásokat, magatartásmintákat jelentenek, amelyeket a jogi norma alanyainak követniük kell. A jogi norma általánossága – jogi norma alanyainak (csoportjainak) körétől függően támaszt meghatározott követelményt – lehet tágabb vagy szűkebb, vagyis csoportfüggő és szituációfüggő. Ezen a körön belül azonban a jogi norma érvényessége, kötelező ereje már kivétel nélküli.

- b) A jogi norma csak akkor tudja kifejteni hatását, ha a jogi norma alanyai azt megismerhetik. Ezért is egyik érvényességi kelléke a jogi normának, hogy azt jogilag szabályozott módon ki kell hirdetni. „Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény

¹⁰ VISEGRÁDY Antal (1996): *Jogi alaptan*. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. 10.

és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.”¹¹

- c) A jogi norma alanyai jogkövető magatartásukat csak a megismerhető normatív szabályozás alapján tudják megvalósítani. Nem lehet olyan normatív szabályozáshoz igazítani a magatartást, amely nem ismert, mert még meg sem született. Ezért általános jogelv, hogy a jogi norma megalkotását megelőző időre a jogi norma kedvezőbb szabályokat megállapíthat, de nem szankcionálhat. Ezért szabályozza a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdése a visszamenőleges hatályt: *„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.”*
- d) A jogi norma szövegezésének világosnak, a jogi norma alanyai számára érthetőnek, értelmezhetőnek kell lennie, egyébként alkalmatlanná válhat az elérni kívánt társadalmi hatás kiváltására. A Jat. 2. § (1) bekezdése ezért is tartalmazza a következő rendelkezést: *„A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.”* Ez az úgynevezett normavilágosság követelménye, amely biztosítja a jogi norma kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság gyakorlata fokozatosan bontotta ki a normavilágosság követelményét. Első ízben a 26/1992. (IV. 30.) AB határozat rögzítette, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlatából az szűrhető le, hogy eseti mérlegelés tárgya az arról való döntés, hogy az adott jogszabályi rendelkezés megfelel-e az egyértelműség és kiszámíthatóság követelményének:

„[16] A Jat. 2. § (1) bekezdése szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. A világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom követelményét az Alkotmánybíróság ítélezésétől kezdve érvényesítette, a jogállamiságból eredő jogbiztonság alapján. A Jat. hatálybalépésével ez a követelmény törvényi szinten is megjelent, azonban az alkotmányos tartalom is tovább él az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján, tehát valamennyi jogszabályra (így a törvényekre is) irányadó.

Az önkormányzati rendeleteket érintően a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Jat. 2. § (1) bekezdése alapján a törvényességi vizsgálat keretében érvényesíti az egyértelmű normatartalom követelményét. Fontos, hogy e követelmény a jogrendszerben egységesen jelenjen meg.

[17] Erre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa először a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat vázlatát tekintette át. Az Alkotmánybíróság ítéle-

¹¹ Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése.

zése során fokozatosan bontotta ki a normavilágosság követelményét. Első ízben a 26/1992. (IV. 30.) AB határozat rögzítette, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlatából az szűrhető le, hogy eseti mérlegelés tárgya az arról való döntés, hogy az adott jogszabályi rendelkezés megfelel-e az egyértelműség és kiszámíthatóság követelményének. Így sérti a jogbiztonságot az, hogy az adott jogszabályszöveg tartalmát semmiféle értelmezési módszerrel nem lehet feltárni [pl. 44/1997. (II. 19.) AB határozat], vagy az, ha a jogszabály alkalmazását tekintve olyan másik jogszabályra utal, amelynek tartalma nem illeszthető be szabályai közé [21/2001. (VI. 21.) AB határozat]. Ugyanakkor az azonos szintű jogszabályok közötti, értelmezési nehézséget okozó normakollízió nem feltétlenül vezet a norma megsemmisítéséhez [35/1991. (VI. 20.) AB határozat].

[18] A fentieket is figyelembe véve a Kúria elsőként arra mutat rá, hogy a Jat. 2. § (1) bekezdéséből következő normavilágosság követelményének az érvényesítése során figyelembe veszi, hogy az indítványozó által jelölt, nem megfelelően értelmezhető normatartalom kihat-e és miként hat ki a normaalkalmazásra, jogbizonytalanságot okoz-e a jogértelmezés során. A Bszi. szerint a törvénybe ütköző önkormányzati rendeletet meg kell semmisíteni. A megsemmisítés az önkormányzati jogalkotói hatalomba való legerősebb beavatkozás. Ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa saját gyakorlatára is irányadónak tekinti, hogy esetről esetre tudja eldönteni a normavilágosság követelménye Jat. 2. § (1) bekezdésbe foglalt szabályának sérelmét. A Kúria rámutat, hogy a valós jogalkalmazási problémát nélkülöző normavilágossággal kapcsolatos probléma nem vezethet a legerősebb beavatkozásra: az önkormányzati rendeleti rendelkezés megsemmisítésére.¹²

A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: IRMr.) a jogszabály tervezetének megszövegezéséről így rendelkezik: „A jogszabály tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni.”¹³ De ez nem újkeletű elvárás: „A nemzeti kultúra szolgálatánál nem kisebb fontosságú közigazgatási érdekek is követelik a helyes hivatalos nyelvhasználatot, mert a hatóságok az érdekelteket csak akkor győzhetik meg intézkedéseiknek törvényességéről, célszerűségéről vagy közérdekű voltáról, ha közölnivalóikat mindenki számára világos, könnyen érthető módon adják tudtul, tehát olyan nyelvszerkezetekben, amelyekben a hivatalos írások olvasója a saját gondolatmenetét rendszerint kialakítani szokta.”¹⁴

- e) A normavilágosság másik eleme a jogi norma ellentmondásmentessége. Ha a jogi norma szabályai egymással ellentétesek, illetve két vagy több jogi norma szabályai el-

¹² Kúria Önkormányzati Tanácsa Kőf.5.040/2014/4. számú határozat.

¹³ IRMr. 2. § (1) bekezdése.

¹⁴ RAKOVSKY Iván (1926): A m. kir. belügyminiszter 1925. évi 3606. eln. sz. körrendelete Vadnay Tibor dr. helyettes államtitkár *A Magyar Hivatalos Nyelv Szabályai* című művének kötelező használata és megrendelése ügyében. In VADNAY Tibor: *A magyar hivatalos nyelv szabályai*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 9.

lentétesek egymással („*kioltják egymást*”), akkor az a jogi norma alkalmazhatóságát „*ássá alá*”, végső soron végrehajthatatlanná teheti a jogi normát.

Ezt támasztja alá az Alkotmánybíróság 21/1993. (IV. 2.) AB határozata is: „*Az ugyanazon törvényen belüli ellentétes szabályozás – különösen, ha az a címzettek, az érintettek, a kötelezettek eltérő körére vonatkozik – már olyan fokú jogbizonytalanságot jelent, amely alkotmányellenes. Az anyagi alkotmányvétség, az alapjogi jogsértés itt ugyanis önmagában annak következtében megállapítható, hogy az az érintett állampolgároknál olyan fokú jogbizonytalanságot eredményezhet, amely kötelezettségeik teljesítését kiszámíthatatlanná, félreérhetővé és bizonytalanná teszi.*” (ABH 1993, 180.)

- f) A jogi norma a társadalmi viszonyok egyes területeit szabályozza, de ez nem jelent kizárólagosságot, mert ugyanazokat a társadalmi viszonyokat az erkölcsi normák is szabályozhatják a jogi normákkal párhuzamosan, éspedig a jogi normákkal tartalmilag egyezően, esetleg ellentétes módon is. Mind a jogi, mind az erkölcsi normák kényszere társadalmi természetű, az egyes emberen túlmutató közösségi jellege és társadalmi viszonyok általi meghatározottsága van. Társadalmi funkcióját illetően a jogi és erkölcsi normarendszer megegyezik, amennyiben mindkettő a társadalmi viszonyok, az emberi magatartások szabályozója. A jogi és erkölcsi normák tartós ellentmondása az adott társadalomban funkciózavarokhoz, esetenként a jogba vetett bizalom megrendüléséhez vezethet.
- g) A jogi normáknak bizonyos állandósággal, a tartós időbeli érvényességgel kell rendelkeznie, mivel az egyedi utasításoktól eltérően nem egyszeri magatartásokra vonatkoznak. A jogi normákat általánosságukból fakadóan az ismételtség vagy az ismétlődésre törekvés jellemzi, mivel a jogi normák társadalmi szerepe, a jogi normában megfogalmazott követelmény nem egyszeri viselkedésre irányul, hanem a hasonló helyzetek minden esetére, azaz ismétlődő helyzetben ismétlődő magatartásra kötelez. Ha a normatív szabályozás nem rendelkezik bizonyos állandósággal, nem alkalmas arra, hogy a jogi norma alanyai jogkövető magatartásukat hozzá tudják igazítani.
- h) A kinyilvánított szabály és a hivatalos cselekvés közötti ellentmondás a jogi norma alanyainak önkéntes jogkövetését rontja le, amely végső soron a konkrét jogi normán túl a teljes normarendszerre kihat.

Mint a fentiekből is kitűnik, a jogi norma általános, mindenkire kötelező szabály, amelyet az állam (az arra feljogosított központi állami szerv vagy helyi önkormányzat) alkot, és annak érvényesítését – szükség esetén – közhatalommal, állami kényszerrel biztosítja.

Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése a jogi normákat a következőképpen határozza meg: „*Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.*” Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése Magyarország jogforrásait sorolja fel. E jogforrási felsorolás „zárt rendszert” alkot, amely további jogforrásokkal nem bővíthető. Jóllehet

az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése teljesen egyértelmű taxációt ad, ennek ellenére még ma is számos esetben bizonyos dokumentumoknak többen jogforrási erőt „tulajdonítanak” (például Alkotmánybíróság határozata, Kúria Önkormányzati Tanácsának határozata, Kúria jogegységi határozata).

„Ma még több területen is fontos szabályokat rögzítenek az úgynevezett törvényerejű rendeletek. Esetükben azonban a jogforrási rendszert fokozatosan elhagyó olyan jogforrásfajtáról van szó, amelyek kibocsátására a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa volt feljogosítva. Azzal, hogy az 1989. évi XXXI. törvény megszüntette az Elnöki Tanácsot, még nem kerültek automatikusan hatályon kívül az általa annak idején megalkotott jogforrások. Azok tehát mindaddig hatályukban maradnak, amíg azokat törvényi szabályozás (pl. a deregulációs folyamat eredményeként) expressis verbis hatályon kívül nem helyezi.”¹⁵

¹⁵ Kiss 2007, 10.

Vákát oldal

2. Történelmi előzmények

A helyi önkormányzatok rendeletalkotási joga nem előzmények nélküli: a magyar állam történetében megvannak ennek az előzményei és hagyományai, a civil közigazgatás és a polgári állam fejlődésének eredményeként jött létre. A helyi önkormányzás és ennek részét képező helyi (partikuláris) jogalkotás történeti előzményei a középkori magyar feudális társadalomig vezethetők vissza, közvetlen történeti előzménye pedig a tanácsrendszerben a tanácsok működése és a tanácsrendelet alkotásának joga.

2.1. A szabályrendelet-alkotási jog

A helyi önkormányzatiság egyik előzménye a középkor városállamisága volt, amelyek esetében az autonómia egyes jogköreit az uralkodó adományozta (például vásártartási jog, a bírák és a polgármester szabad megválasztása), e kiváltságok lehetőséget teremtettek a földesúri hatalomtól történő függetlenné válásra. Az így létrejött európai városok kialakították a saját önálló és független szervezetrendszerüket. E városok önkormányzáshoz való joga a mainál szélesebb volt, az öngazgatás mellett magában foglalta az igazságszolgáltatás, az önvédelem és az adóztatás jogát is. Az önkormányzatiság másik előzménye a középkori (nemesi) rendiség, amely jellemzően középszinten valósult meg. Ezeknek az önkormányzatisággal rendelkező szervezettípusoknak a helyi igazgatása azonban nem közjogi alapon működött, hanem a tulajdon vagy használat jogán.

„A helyi (partikuláris) jogalkotás bölcsőjének tekinthető középkori városokban az »autonómia« szabályozási rendszerében jelentős helyet foglalt el a városi jog. Ugyanilyen céllal és rendeltetéssel jelentek meg az ún. falutörvények is, amelyek a kisebb települések önszabályozását juttatták kifejezésre.

Ezek a helyi jogszabályok (statutumok) széleskörűen rendezték a városi polgárság és a falusi közösségek életét. [...]

A statutum alkotási joggal csak joghatósággal rendelkező közösségek voltak felhatalmazva, mint pl. a vármegyék »egyeteme«, a székely »nemzet« és az egyes székely székek, a szászok »egyeteme« és székei, a szabad városok, a hat szabad hajdúváros, és a jászkunok közössége. A statutum érvénye csak a joghatóság területére terjedt ki, és nem ellenkezhetett az ország törvényeivel és szokásjogával.¹⁶*

A 14–15. században kifejlődött a városok, a 16. századtól a céhek és a vármegyék statútumalkotási joga¹⁷. A helyi (partikuláris) jogfejlődés elsősorban a városokra volt jellemző.

¹⁶ Kiss 2007, 51.

* Az idézetek az eredeti dokumentumokban szereplő írásmódot követik.

¹⁷ Statútum: helyhatósági szabály, helyhatósági szabályrendelet.

A helyi szokásjog legfőbb lelőhelyei a városi jogkönyvek voltak. Ezek a gyűjtemények a városok polgárságának életviszonyait rendező írott és íratlan jogot foglalták össze. A hazai városi jogkönyveinkre nagy hatással voltak a külföldi jogkönyvek közül a magdeburgi és a bécsi városi jogkönyvek. Az első középkori városi jogkönyveink a székesfehérvári jogkönyv¹⁸, a IV. Béla király uralkodása alatt (1235–1271) keletkezett nagyszöllősi jogkönyv, a zágrábi jogkönyv (1241), a szepesi szászok jogkönyve (a „*Zipser Willkühr*” [1370]), a zsolnai városi jogkönyv (1378), a budai városi jogkönyv (az „*Ofner Stadtrecht*”, keletkezése 1402/3 és 1439 között¹⁹), az 1400-as évek elején született pozsonyi városi jogkönyv, a selmecbányai városi jogkönyv (1466) és a körmöcbányai városi jogkönyv (1492) voltak. A városi jogon alapuló peres ügyekben a városi polgárok a királyhoz fellebbezhettek, aki a tárnokmestert bízta meg a bíraskodással, aki ezáltal a városok állandó bírójává vált.

„1886 előtt a szabályrendeletek kötelező erejének forrása a királyi privilegium vagy az ősi szokás volt. A szabályrendelet rendeltetése az, hogy a törvények vagy rendeletek megsértése nélkül lehetővé tegye olyan viszonyok szabályozását, melyeket az egész országra kiterjedő hatállyal egységesen szabályozni nem lehetne anélkül, hogy bizonyos helyi viszonyokat, szokásokat, társadalmi, gazdasági és természeti körülményeket meg ne sértsenek. Olyan csekélyebb jelentőségű vagy a helyi viszonyokkal szorosan összefüggő kérdéseket szabályoz, melyeknél az idetartozó esetek változatos, a körülményektől, egyes múltó eseményektől, gyakran egyes vidékek különös helyi viszonyaitól függő minősége a törvény minduntalan való módosítását, megváltoztatását, kiterjesztését tenné szükségessé [...]. A státútumalkotás joga az önkormányzat kialakulásával és megerősödésével párhuzamosan tett szert jelentőségre.”²⁰

A polgári forradalom eredményeként a hatalommegosztás elve vált általánosan elfogadottá, a helyi önkormányzati igazgatás közjogi szabályozása egyre jobban kiteljesedett, és fokozatosan elveszítették igazságszolgáltatási és önvédelmi (katonai) funkcióikat.

Magyarországon a 19. században – az 1848/49-es forradalom és szabadságharc, valamint az 1867-es kiegyezés eredményeként – alakult ki a polgári államra jellemző osztott közigazgatási struktúra. A létrejövő önkormányzati rendszer megkülönböztette a területi típusú helyi igazgatási egységeket (törvényhatóságok) és a települési típusú helyi igazgatási egységeket, községeket (kisközségek, nagyközségek, rendezett tanácsú városok), és e rendszerből kiemelve a fővárost és a törvényhatósági jogú városokat települési szint helyett a vármegyékkel azonos szinten helyezte el. A kisközségek és a nagyközségek a járási igaz-

¹⁸ „A fehérvári szabadságjogot a fehérvári polgárok (zömében latin) számára IV. Béla erősítette meg 1237-ben, mivel a Szent Istvánnak tulajdonított, valójában azonban valószínűleg III. István király által kiadott kiváltságlevél elégett. Ennek egyetlen cikkelye maradt ránk egy 15. századi oklevélben, amely szerint a fehérváriak országos vámmentességet élveztek. A polgárok (latinul: *cives* vagy *hospites*) bírójukat és 12 esküdtjüket maguk választották. Ez a testület ítélkezett a polgárok minden peres ügyében akár polgári, akár büntetőperről volt szó. Joguk volt városi bíróság működtetésére, szabad emberek fehérvári letelepítésére. Lehetséges, hogy plébánosválasztási jogot is kaptak. A fehérvári szabadság a 13. században kialakuló magyar városi jog alapját képezte. A 15. századtól a belőle kialakult budai jog vált mérvadóvá.” *Fehérvári jog*. Elérhető: https://hu.wikipedia.org/wiki/Fehérvári_jog (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.)

¹⁹ GÖNCZI Katalin (1998): A városi jog és feljegyzései a középkori Magyarországon. *Acta Juridica et Politica Tomus*, 54. évf. 7. sz. Szeged, József Attila Tudományegyetem. 12.

²⁰ MEZEY Barna szerk. (2004): *Magyar jogtörténet*. Budapest, Osiris Kiadó. 43–44.

gatás keretébe tartoztak, a rendezett tanácsú városok a járásokkal azonos jogállással rendelkeztek. A főváros közigazgatási rendszeréről külön törvények rendelkeztek.

„Törvényhatóságoknak és a községeknek, mint saját joghatósággal bíró önkormányzati testületeknek, törvényhatósági bizottságuk közgyűlésein, illetve képviselő-testületük által megállapított és a joghatóságuk alá tartozó ügyekben szabályt képező rendelkezései a szabályrendeletek (statútumok). Érvényességük anyagi kelléke volt, hogy az országos joggal, így a törvénnyel, kormányrendelettel és országos szokással nem ellenkezhetnek.

A szabályrendelet-alkotás jogalapja a törvényen alapuló önkormányzat.”²¹

„...szabályrendelet készült a községi kötelékbe való felvételért járó díjakról, a lakásbejelentésekről és az idegenekkel kapcsolatos rendészeti teendőkről. Ha a polgár házat épített, kéményét tisztította, nem seperte le telke előtt a járdát, szemetelt az útesten, szabályrendeletek vonatkoztak rá, mint ahogyan akkor is, ha háziúrként bérbé adta a helyiségeit. Magatartása szabályrendelet hatálya alá esett, ha cselédet fogadott fel, szórakozni ment a színházba, vagy éppen szerenádot adott szíve hölgyének, vagy – horribile dictu – a rosszlányokhoz tért be a bordélyba. Dolgos hétköznapjait is statútumok előírásaihoz kellett igazítania, ha pl. bérkocsit, omnibuszt üzemeltetett, kávéházat, sörözőt tartott fenn, vagy mint kőművesmester, legényeket alkalmazott. Ha fáradalmait a szőlőjében pihente ki, a szőlőhegyrendtartás adta meg ehhez a kereteket, apai türelmét pedig az tehette próbára, ha csemetéjét szabályrendelet által tiltott sárkányeregetésen kapták a város belterületén. Ha pedig az élet fáradalmi után elhalálozott, utolsó útjára is szabályrendelet előírásai szerint rendben tartott, városi temetőben kísérték el a gyászoló család.”²²

A szabályrendelet-alkotás jogáról az első részletesebb szabályozást a köztörvényhatóságok rendszeréről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk tartalmazta, amely alapján a törvényhatóság önkormányzati jogánál fogva saját belügyeiben szabályrendeletet alkot, és azt a saját közegei által hajtja végre.²³

Szabályrendeleteket a köztörvényhatóság csak önkormányzati hatáskörének korlátai között alkothatott, és a törvénnyel, a kormány hatályban levő szabályrendeleteivel nem ellenkezettek, a községek (falvak, mezővárosok) önkormányzati jogait nem sérthették, és csak a szabályszerű kihirdetéstől számítandó 30 nap után hajtattak végre. A szabályrendeletet, ha csupán helyi érdekű, akkor a törvényhatóság területén, ha közérdekű, akkor az egész országban ki kellett hirdetni. Szabályrendeletek ellen az érdekeltek a szabályszerű kihirdetéstől számított 30 napon belül az illetékes miniszterhez folyamodhattak.²⁴

A fővárosról a Buda-Pest fővárosi törvényhatóság kialakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi XXXVI. törvénycikk rendelkezett. A fővárosi törvényhatóság önkormányzati jogánál fogva szabályrendeleteket alkothatott²⁵, a fővárosi törvényhatóság önkormányzati ha-

²¹ MEZEY 2004, 43.

²² KAJTÁR István (1978): *Az önkormányzati jogalkotás történeti áttekintése*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet. 22.

²³ 1870. évi XLII. törvénycikk 2. §.

²⁴ 1870. évi XLII. törvénycikk 5–7. §.

²⁵ 1872. évi XXXVI. törvénycikk 3. §.

táskörének korlátai között alkotott szabályrendeletek a törvénnyel és a kormány hatályban levő szabályrendeleteivel nem lehettek ellentétesek, és csak a szabályszerű kihirdetéstől számítandó 30 nap után lehetett azokat végrehajtani.²⁶

A fővárosi törvényhatóság szabályrendelete, ha csupán helyi érdekű, a törvényhatóság területén; ha közérdekű, az egész országban kihirdetendő volt.²⁷ A szabályrendeletek ellen az érdekeltek a szabályszerű kihirdetéstől számított 30 napon belül az illetékes miniszterhez folyamodhattak.

A fővárosi törvényhatóság mellett a Fővárosi Közmunkák Tanácsa is rendelkezett szabályrendelet-alkotási joggal. Igen fontos tárgyköröket regulált ez a testület szabályrendelettel (városrendezés, telekszabályozás, építkezés), és e területeket Budapest Székesfővárosa kifejezetten át is adta a Fővárosi Közmunkák Tanácsának. Ezt a hatáskört még a Duna-folyamnak a főváros mellett szabályozásáról s a forgalom és közlekedés érdekében Buda-Pesten létesítendő egyéb közmunkák költségeinek fedezéséről és e közmunkák végrehajtási közegeiről szóló 1870. évi X. törvénycikk 22. §-a telepítette, amelyet a Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. törvénycikk 102. §-a is kifejezetten nála is hagy.

A törvényhatóságokról a későbbiekben az 1870. évi XLII. törvénycikket hatályon kívül helyező, a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikk rendelkezett. E törvénycikk 1. §-a alapján törvényhatóság az e §-ban meghatározott 63 vármegye és a 24 törvényhatósági joggal felruházott város volt (a fővárosról a fent említett külön törvénycikk rendelkezett). E törvényhatóságok szabályrendeleteket csak önkormányzati hatásköreik korlátai között alkothattak, továbbá e szabályrendeletek a törvénnyel s a kormánynak hatályban levő szabályrendeleteivel nem ellenkezhettek, a községek törvényben biztosított önkormányzati jogait nem sérthették, és ha az illetékes miniszter által bemutatási záradékkal lettek ellátva, az azt követő szabályszerű kihirdetés után 30 nap múlva váltak végrehajthatóvá.²⁸

A községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk (a továbbiakban: községi törvény) rendelkezett a községek jogairól és teendőiről. A községi törvény alapján a „községek

- a) a városok, melyek a jelen törvény 63. §-a szerint rendezett tanácscsal bírnak;
- b) nagyközségek, melyek rendezett tanácscsal nem bírnak ugyan, de a törvény által rájuk ruházott teendőket saját erejükből teljesíteni képesek;
- c) kisközségek, melyek a törvény által a községekre ruházott teendőket korlátolt anyagi viszonyaik miatt saját erejükből teljesíteni nem képesek és e végből más községekkel kell szövetkezniök.”²⁹

A községi törvény 1. §-ában meghatározott községek a törvény korlátai között önállóan intézték saját belügyeiket, végrehajtották a törvénynek, kormánynak és a törvényhatóságnak az állami és a törvényhatósági közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit.³⁰ A községek saját belügyeikben szabályrendeleteket (statútumokat) alkothattak³¹, amelyeket saját előljáróik és közegeik által hajtottak végre.

²⁶ 1872. évi XXXVI. törvénycikk 6. §.

²⁷ 1872. évi XXXVI. törvénycikk 7. §.

²⁸ 1886. évi XXI. törvénycikk 11. §.

²⁹ Községi törvény 1. §.

³⁰ Községi törvény 2. §.

³¹ Községi törvény 21. § a) pontja.

A község szabályrendelete törvénnyel, a kormány és a törvényhatóság hatályban levő szabályrendeleteivel nem lehetett ellentétes; a 30 napi fellebbezési határidő leteltével a törvényhatósághoz azonnal felterjesztendő volt, és csak ennek nyilvános vagy hallgatóságos jóváhagyása után lehetett végrehajtani.³² Kis- és nagyközségek kihágási ügyekben³³ szabályrendeletet nem alkothattak, továbbá községi szabályrendeletben „büntető határozmányok” nem lehettek.

A törvénnyel, a kormány és a törvényhatóság hatályban levő szabályrendeleteivel nem lehetett ellentétes, az ilyen községi szabályrendeletet a törvényhatóság megsemmisítette. Ha a törvényhatóság a felterjesztést követő legközelebbi közgyűlésen nem nyilatkozott, a szabályrendeletet helybenhagyottnak kellett tekinteni. De ha a későbbiekben bármely alkalommal bizonyosodott volna, hogy a szabályrendelet a törvénnyel ellenkezik, vagy rendeltetésének meg nem felel, bármikor megsemmisíthető volt; utóbbi esetben azonban a szabályrendeletet alkotó községet előzetesen meg kellett hallgatni. A törvényhatóság megsemmisítő határozata ellen a belügyminiszterhez lehetett fellebbezni.³⁴

A szabályrendeletek csak a felsőbb hatóság megerősítése (jóváhagyása) után váltak tehát hatályossá, végrehajthatóvá. A törvényhatósági szabályrendelet jóváhagyása a szabályrendelet tárgya szerint illetékes miniszter, a községi és – nem törvényhatósági – városi szabályrendeletek jóváhagyása a törvényhatóság hatáskörébe tartozott, de némely községi, városi szabályrendelet jóváhagyása – tárgya miatt – közvetlenül az illetékes miniszterhez tartozott (például a gyámpénztári kezelési rendszerre vonatkozó szabályrendeletek).

A bíróságokat törvények hatalmazták fel arra, hogy a szabályrendeletek törvényességét konkrét jogesetekben megvizsgálhassák, így például, hogy

- olyan önkormányzati testület alkotta-e meg a szabályrendeletet, amelynek arra joga volt;
- a szabályrendelet megfelel-e a törvényben megkívánt kellékeknek;
- a szabályrendelet tárgya a szabályrendelet-alkotási jog keretébe tartozik-e;
- a szabályrendelet nem ellenkezik-e valamely magasabb szintű jogszabállyal;
- a szabályrendeletet jóváhagyták-e és kihirdették-e.

Koncz János csepeli főjegyző, a Községi Jegyzők Országos Egyesületének elnöke a következőket írja: „Minden szerv, tényező, alakulat vagy személy annyit ér, amennyi tartalom belőle kiérezhető, és amennyi a tartalomból gyorsan, közhasznúan a gyakorlati élettel párhuzamosan érvényesülhet. A községi önkormányzatnak az 1886. évi XXII. tc. által körvonalazott keretei még lehetővé tették a hatalomnak legalább nehézkes érvényesülését. Az akkori idők kultúrájához mérten még reményt is nyújtottak arra, hogy a kultúrának, a gazdasági életnek és a közigazgatási jognak fejlődésével az önkormányzati hatáskör bővíthet. Ez a remény majdnem egy fél évszázadig élt, és ma a fél évszázad eltelte után csak a régi kereti fedezhetők fel ennek az önkormányzatnak. A mai önkormányzat csak látszat. Kezdeti tartalmából sem érvényesülhet annyi, hogy komolyan hinni lehetne annak valóságában... Az elhatározás a mai önkormányzatban devalválódott, mert annyi és olyan feltételhez van kötve, hogy inkább kellő formák

³² Községi törvény 27. §.

³³ Az 1879. évi XL. törvénycikk, a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról hatálya alá tartozott.

³⁴ Községi törvény 28. §.

*közötti szándéknak, véleménynyilvánításnak, vagy igyekezetnek látszik, mint akaratnak... A községek önkormányzata úgy a szabályrendelet-alkotásban, mint azokkal való élelésben devalválódott.*³⁵ *Koncz János valójában a mintaszabály-rendeletekben is a koncentráció eszközét látja: „A központosító törekvés egy új megnyilvánulása a minta-, vagy irányrendelet. Ez abban állna, hogy a községek által szabályozandó életviszonyokat egy uniformizált szabályrendelettel kell szabályozni.*³⁶

Tomcsányi Móricz egyetemi tanár hasonlóképpen szkeptikus az „önkormányzatiság” meglétét illetően: *„Ha a társadalom helyi csoportjai részt vesznek ugyan a közigazgatás munkájában, de intézkedéseiket a törvényhatóság szabad tetszése szerint megváltoztathatja, akkor valójában önkormányzatról a szó teljes, materiális értelmében nem lehet szó, mert hiszen akkor a helyi közületek csak előkészítő módon járnak el, az érdemleges döntés ellenben a törvényhatóságokat illeti, ennek az akarata érvényesül amazoké helyett.*³⁷

Meg kell még említenünk az 1919-es Tanácsköztársaság 133 napja alatti helyi szabályrendelet-alkotási jogot is. Jogforrástani szempontból is érdekes szituációról van itt szó, hiszen a helyi szabályrendelet-alkotási jogról a Forradalmi Kormányzótanács által rendelettel (!) elfogadott ideiglenes Alkotmányban esik szó. Eszerint: *„a létrehozott tanácsok hatáskörükben általános érvényű rendeleteket, szabályrendeleteket alkothattak, amelyeket »azonnal« be kellett mutatniuk a felettes tanácsnak, a kerületi (megyei) és városi szabályrendeleteket pedig a Kormányzótanácsnak. A tanácsok szabályrendeletei nem ellenkezhetek a fölöttes tanácsok, a Kormányzótanács és a népbiztosságok rendeleteivel.*³⁸

Összegzésként megállapítható:

- a) *„Az önkormányzatok szabályrendelet-alkotási gyakorlata fokozatosan erőteljes korlátok közé szorított jogalkotó tevékenységgé vált. Míg az 1870:XLII. tc., illetve az 1872:XXXVI. tc. nem írta elő a szabályrendeletek jóváhagyását, addig az 1886-os reformok azt általánossá tették;*
- b) *A kifejezetten »törvényességi« felülvizsgálat mellett fokozatosan megjelent a szabályrendeletek »célszerűségi« felülvizsgálata is (A községek rendezéséről szóló 1886: XXII. tc.)*
- c) *Megfigyelhető, hogy a községek által alkotható szabályrendeletekre nézve kezdettől fogva erőteljesebb korlátozások vonatkoztak. (Így a községi szabályrendeletek jóváhagyását már az 1871:XVIII. tc. előírta, jöllehet a törvényhatósági szabályrendeletekre vonatkozóan ugyanezt csak az 1886:XXI. tc. rendelte el);*
- d) *A szabályrendeletek ellen magánosok is jogorvoslati eszközöket vehettek igénybe;*
- e) *A szabályrendelet-alkotási eljárást illetően – a konkrét önkormányzati formáként – többféle szabályozás érvényesült;*
- f) *Az előbbiekre figyelemmel megállapíthatjuk: az önkormányzatok szabályrendelet-alkotási joga nem egységesen, hanem területi egységként, »szintenként« nyert*

³⁵ KONCZ János (1937): *Önkormányzat és közigazgatás*, Budapest. 133., 134., 136.

³⁶ KONCZ 1937, 112.

³⁷ TOMCSÁNYI Móricz (1926): *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*, Budapest, Egyetemi Nyomda.

³⁸ IVANCSICS Imre – KISS László (1979): *A tanácsrendelet-alkotás elvi és gyakorlati kérdései*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet. 29.

*szabályozást. Ennek megfelelően több kérdésben is eltérő rendezés vonatkozott a községi, a törvényhatósági és a fővárosi szabályrendeletekre.*³⁹

A törvényhatóságok és községi helyi önkormányzatok igazgatási feladatai fokozatosan átkerültek a kiépülő dekoncentrált államigazgatási szervekhez, majd a polgári közigazgatási rendszert – így a helyi önkormányzatokat is – az 1949-ben megalkotott és hatályba lépett Alkotmány⁴⁰ számolta fel, létrehozva a szocialista típusú tanácsrendszert és tanácsigazgatást.

2.2. A tanácsrendelet-alkotási jog

Az 1949. augusztus 20-án kihirdetett és kihirdetése napján hatályba lépett Magyar Népköztársaság Alkotmánya és a *helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény* (a továbbiakban: első tanács törvény) alapján az 1950. október 22-én a helyi önkormányzatokat felváltó tanácsok megválasztásával létrejött a magyar tanácsrendszer.

Az első tanács törvény alapján megyei, járási és helyi tanácsok jöttek létre. Helyi tanácsot kellett alakítani minden megyében, minden járásban, minden városban, valamint a minisztertanács által meghatározott városi kerületben, és rendszerint minden olyan községben, amelynek lakossága az ötszáz főt eléri⁴¹, a fővárosban megyei tanáccsal egy tekintet alá eső városi tanácsot⁴² és kerületenként városi kerületi tanácsot⁴³. A helyi tanácsok egymással aláfölé rendeltségi, hierarchikus viszonyban álltak, ellátva az államigazgatás helyi tennivalóit.

Az első tanács törvény alapján a helyi tanácsai működési területükre kiterjedő hatályal olyan állandóbb jellegű szabályozást igénylő jelentős kérdésben, amely feladatkörüket nem haladta meg, szabályrendelet elnevezéssel helyi rendeletet alkothattak. A szabályrendelet alkotásának különösen a törvények és a felsőbb rendeletek végrehajtása körében volt helye. A szabályrendeletek nem ellenkeztek a törvénnyel, a törvényerejű rendelettel, a minisztertanács, a miniszterek rendeletével vagy a felsőbb tanácsok szabályrendeleteivel.

Szabályrendeletet a tanács ülése és a végrehajtó-bizottság⁴⁴ is megalkothatott. Ha a szabályrendeletet a tanács nevében a végrehajtó-bizottság alkotta meg, akkor azt a tanács ülésén be kellett mutatni.

A szabályrendeleteket a végrehajtó-bizottság elnöke és titkára írták alá, és azokat – jóváhagyás után – a helyi szokásoknak megfelelően (hírlapi közzététel, kifüggesztés, falragasz, dobszó stb. útján) ki kellett hirdetni. A szabályrendelet – amennyiben eltérő intézkedést nem tartalmazott – kihirdetésével lépett hatályba.

³⁹ IVANCSICS–KISS 1979, 30–31.

⁴⁰ 1949. évi XX. törvény, a Magyar Népköztársaság Alkotmánya.

⁴¹ Első tanács törvény 3. § (3) bekezdése.

⁴² Első tanács törvény 4. § (2) bekezdése.

⁴³ Első tanács törvény 8. § (1) bekezdése.

⁴⁴ A helyi tanácsok végrehajtó és intézkedő szervei a végrehajtó bizottságok voltak, amelyeket a helyi tanácsok tagjaik sorából választottak. Ha a helyi tanács nem ülésezett, feladatkörét a végrehajtó bizottság gyakorolta. A végrehajtó bizottság feladatkörébe tartozott többek között a szabályrendeletek tervezetének megszerkesztése [első tanács törvény 30. § (2) bekezdés 2. pontja].

A végrehajtó-bizottság elnevezésének helyesírását az egyes törvényekben használt mindenkori helyesírási normáknak megfelelően alkalmaztuk a szövegben.

A szabályrendeletet kihirdetése előtt jóváhagyás végett a felsőbb végrehajtó-bizottsághoz – a megyei szabályrendeleteket a minisztertanácshoz – kellett felterjeszteni. Ha a felsőbb végrehajtó-bizottság – illetőleg a minisztertanács – a felterjesztéstől számított 15 nap alatt a szabályrendeletre nem nyilatkozott, azt jóváhagyottnak kellett tekinteni, és intézkedni lehetett kihirdetése iránt.

A kihirdetett szabályrendeletet haladéktalanul meg kellett küldeni az ügy tárgya szerint érdekelt (illetékes) miniszternek, valamint a felsőbb végrehajtó-bizottságnak, a megyei szabályrendeletet pedig a minisztertanácsnak.

A *tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény* (a továbbiakban: második tanács törvény) 1954. szeptember 25-én lépett hatályba, és hatálybalépésével az első tanács törvény hatályát veszítette. A második tanács törvény a tanácsokat az államhatalom helyi szerveiként definiálta, a felsőbb államhatalmi szerveknek voltak alárendelve és ezek irányítása alatt álltak. Ennek megfelelően

- a fővárosi tanács, a megyei tanács és a megyei jogú város tanácsa az Országgyűlésnek, illetőleg a Népköztársaság Elnöki Tanácsának;
 - a járási tanács és a járási jogú város tanácsa a megyei tanácsnak;
 - a városi (fővárosi) kerületi tanács a városi (fővárosi) tanácsnak;
 - a községi tanács a járási tanácsnak
- volt közvetlenül alárendelve.

A második tanács törvény alapján az ország területi igazgatási egységek szerinti tagozódásának megfelelően tanács működött:

- a fővárosban, a megyében és a megyei jogú városban;
- a járásban, a járási jogú városban, továbbá a városi (fővárosi) kerületben;
- a községben.

A kisebb lélekszámú községek a közel fekvő községgel együtt közös tanácsot alkothattak.⁴⁵

A második tanács törvény alapján a tanács feladatkörében határozatokat hozott és rendeleteket adott ki (a helyi jogalkotás során megalkotott jogszabály elnevezését szabályrendelettről rendeletre – köznyselvé használatban: tanácsrendelet – módosította a második tanács törvény). A tanács rendeletét a végrehajtó bizottság elnöke és titkára írta alá.

A tanács rendeletét a felsőbb tanácshoz kellett felterjeszteni észrevételezés végett, megszűnt a felsőbb tanács jóváhagyása, mint érvényességi kellék. A rendeletet csak a felterjesztéstől számított 15 nap elteltével lehet kihirdetni. A rendelet – ha későbbi időpontot nem állapított meg – a kihirdetés napján lépett hatályba, és a helyben szokásos módon kellett kihirdetni.

A tanács rendelete nem lehetett ellentétben a felsőbb államhatalmi és államigazgatási szervek által kiadott jogszabályokkal. A felsőbb tanács az alája rendelt tanácsnak az Alkotmányba, vagy egyéb jogszabályba ütköző rendeletét megsemmisíthette, illetőleg megváltoztathatta.

Garanciális jellegű szabály volt, hogy a tanácsok a lakosság jogait és kötelességeit érintő magatartási szabályokat csak rendeletben állapíthatták meg. A rendeletben annak

⁴⁵ Második tanács törvény 2. §.

megsértőivel szemben szabálysértés miatt bírság volt megállapítható, de ennek kereteit külön jogszabály határozta meg.

Lényeges változás az első tanács törvényhez képest az is, hogy megszűnt a végrehajtó bizottság jogalkotási hatásköre, rendeletet többé már nem alkothatott, de feladata maradt, hogy elkészítse a tanács rendeleteinek tervezeteit.

Az 1971. április 25-én hatályba lépő *tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény* (a továbbiakban: harmadik tanács törvény) hatályon kívül helyezte a második tanács törvényt és a tanácsokat népképviselői-önkormányzati és államigazgatási szervként definiálta. A definícióban megjelent új elem (népképviselői-önkormányzati szerv), az önkormányzati jelleg⁴⁶ megjelenik abban is, hogy mely szervek jogosultak a tanács számára feladat- és hatáskört megállapítani: „*A tanács feladatkörét és hatáskörét törvényben, törvényerejű rendeletben, minisztertanácsi rendeletben és határozatban, valamint tanácsrendeletben⁴⁷ kell megállapítani.*”⁴⁸ Vagyis már nemcsak az Országgyűlés, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa és a Minisztertanács állapíthatott meg feladat- és hatáskört, hanem a tanács maga is. Ugyancsak a népképviselői-önkormányzati jelleg tükrözte, hogy a tanács tanácsrendeletben állapította meg saját, valamint szerveinek szervezeti és működési szabályzatát – amelyhez a Minisztertanács irányelveket adott ki –, de ennek az önkormányzati jognak kontrollját jelentette, hogy a tanács szervezeti és működési szabályzatát a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottsága, illetőleg a Minisztertanács hagyta jóvá.

A harmadik tanács törvény alapján tanács működött:

- a) a községben, nagyközségben, városban, megyei városban, a főváros kerületeiben (helyi tanács),
- b) a fővárosban,
- c) a megyében.

A községi közös tanács működése több községre terjedt ki.⁴⁹

A tanács tanácsrendeletet alkothatott jogszabály végrehajtására, valamint jogi rendszert igénylő társadalmi viszonyok szabályozására.⁵⁰

„Eszert a tanácsrendelet létrejöhet akkor is, ha felsőbb jogszabály ezt elrendeli, illetőleg ha felsőbb jogszabály végrehajtásához erre szükség van; de akkor is, ha tanácsrendelet kiadását felsőbb jogszabály ugyan nem rendeli el, de a helyi-területi társadalmi viszonyok ezt megkívánják. Tanácsrendelet alkotható tehát akkor is, ha erre felsőbb jogszabály külön felhatalmazást nem ad, de a szabályozandó kérdés az illető tanács hatáskörébe tartozik.”⁵¹

⁴⁶ BIHARI Ottó (1984): *Államjog*. Budapest, Tankönyvkiadó Vállalat. 285.

⁴⁷ A harmadik tanács törvény a tanács által alkotott rendelet megnevezését – átvéve annak a második tanács törvény hatálya alatt kialakult köznyelvi elnevezését – tanácsrendeletként határozta meg.

⁴⁸ Harmadik tanács törvény 5. §.

⁴⁹ Harmadik tanács törvény 4. §.

⁵⁰ Harmadik tanács törvény 34. § (1) bekezdése.

⁵¹ BIHARI 1984, 292.

A tanácsrendelet-alkotás a tanács kizárólagos, át nem ruházható hatásköre volt,⁵² elfogadásához a tanácsstagok többségének szavazata⁵³ volt szükséges.

A második tanács törvényből tovább élő garanciális szabályként megmaradt, hogy a tanács a lakosság jogait és kötelességeit érintő magatartási szabályt csak tanácsrendeletben állapíthatott meg.⁵⁴

A tanácsrendeletet a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottságához, illetőleg a Minisztertanácshoz kellett felterjeszteni. Ha a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottsága, illetőleg a Minisztertanács nem nyilatkozott, a tanácsrendeletet a felterjesztéstől számított 30 nap elteltével lehetett kihirdetni. (Mint fentebb említettük, ez alól kivétel a tanács és szervei szervezeti és működési szabályzatáról szóló tanácsrendelet, mert azt csak a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottsága, illetőleg a Minisztertanács általi kifejezett jóváhagyás után lehetett kihirdetni.) A fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottsága, illetőleg a – Minisztertanács helyett – a Minisztertanács Tanácsi Hivatalának elnöke jogszabálysértés esetén felfüggeszthette a tanácsrendelet kihirdetését. Ha a tanács nem intézkedett a jogszabálysértés megszüntetéséről, akkor a tanácsrendeletet az erre jogosult szerv megsemmisítette.

A tanácsrendeletet a helyben szokásos módon kellett kihirdetni (a helyben szokásos mód meghatározását a tanács saját, valamint szerveinek szervezeti és működési szabályzatát megállapító tanácsrendeletben határozta meg). A tanács rendelete működési területén mindenre kötelező volt.

1990. szeptember 30-án létrejött a tanácsrendszert felváltó helyi önkormányzati rendszer, és ezzel megszűnt a tanácsrendelet-alkotási jog is.

⁵² Harmadik tanács törvény 20. § (1) bekezdése.

⁵³ A megválasztott tanácsstagok több mint felének (minősített többség), és nem a tanács ülésén jelen lévő képviselők felének (egyszerű többség) szavazata.

⁵⁴ Harmadik tanács törvény 34. § (2) bekezdése.

3. A helyi önkormányzatok rendeletalkotási joga

3.1. Az önkormányzati rendeletalkotás központi szabályozása

Az 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt Helyi Önkormányzatok Európai Chartája⁵⁵ (a továbbiakban: Charta) 3. Cikk 1. pontja szerint: „*A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazassák a helyi lakosság érdekében.*”

Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése rendelkezésének értelmében általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott és kihirdetett jogszabály állapíthat meg.

„Az Alaptörvény T) cikke⁵⁶ alapján az önkormányzati rendelet jogszabály, amely a jogforrási hierarchiában a legalsó szinten, az egyéb jogszabályok (törvények, országos szintű rendeletek) alatt helyezkedik el. Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.”⁵⁷

Az önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó felhatalmazás – mint az a fenti idézetből is kitűnik – az Alaptörvényből ered és az Alaptörvénynek „*A helyi önkormányzatok*” fejezete rendelkezései határozzák meg alapvetően az önkormányzati rendeletalkotási felhatalmazás terjedelmét. Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése alapján Magyarországon helyi önkormányzatok működnek a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében. Mind a közügyek intézésének, mind a közhatalom gyakorlásának egyik eszköze a jogalkotás. Ezért rendelkezik úgy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot, illetve a 32. cikk (2) bekezdése, amely szerint: „*Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.*” A „*törvény keretei között*” meghatározás behatárolja a helyi önkormányzatok jogalkotásának terjedelmét. Helyi önkormányzat – ágazati – törvény keretei között csak olyan tárgykörben és olyan keretek között alkothat rendeletet, amelynek szabályozására törvényben felhatalmazást kapott (származékos – végrehajtási jellegű – jogalkotás). A származékos jogalkotás mellett létezik az eredeti jogalkotási hatáskörben történő helyi szabályozás, amikor a helyi

⁵⁵ Magyarország az 1997. évi XV. törvénnyel hirdette ki (Magyar Közlöny, 1997. évi 28. szám).

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

⁵⁷ GYERGYÁK Ferenc (2016b): Önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete 2012–2014. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 1. sz. 49.

önkormányzat az Alaptörvényben meghatározott feladatkörében⁵⁸ eljárva – külön felhatalmazás nélkül – törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére alkot önkormányzati rendeletet helyi közügyben és nem ágazati törvény helyi végrehajtási szabályainak megállapítására.

KGD2018. 13. A szabályozás egysége érdekében követelmény, hogy a jogalkotás tárgya ne forgácsolódjon szét különböző tartalmú önkormányzati rendeletek között. Törvény által meghatározott felhatalmazás mellett attól eltérően, eredeti jogalkotói jogkörben a helyi önkormányzat nem alkothat rendeletet. Állattartási építmények védőtávolságát csak helyi építési szabályzatban lehet meghatározni. [Alaptörvény 32. cikk (2) bek.; 2008. évi XLVI. tv. 6. § (6) bek.; 59/2008. (IV. 29.) FVM rend. 8. § (9) bek.; 1997. évi LXXVIII. tv. 13. §]

A felhatalmazás terjedelmét határozza meg az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése is, amelynek rendelkezése szerint az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. Mivel az önkormányzati rendelet a jogszabályi hierarchia legalsó szintjén helyezkedik el, ez azt jelenti, hogy „*önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal és az adott önkormányzat képviselő-testülete által alkotott más önkormányzati rendelettel sem. Vagyis a más jogszabállyal való ellentét tilalma vertikálisan, a jogforrási hierarchia alapján is, és az adott önkormányzat illetékességi területén horizontálisan, az azonos szintű jogszabályok közötti kollízió tilalmán keresztül is érvényesül.*”⁵⁹ Itt azonban azt is meg kell jegyeznünk, hogy önkormányzati ügyekben csak törvény hatalmazhatja fel a helyi önkormányzatokat rendeletalkotásra.

Ha tehát például ezt kormányrendelet vagy miniszteri rendelet tenné, azzal minden további nélkül ütközhetne a helyi jogszabály. Ilyen esetben – ha Alkotmánybíróság elé kerülne az ügy – nem a helyi önkormányzati rendeletet (vagy annak valamely rendelkezését) semmisítenék meg, hanem éppen, hogy az „önkormányzati ügyben” helyi jogalkotásra kötelező „más jogszabályt”. (Volt is erre példa az Alkotmánybíróság gyakorlatában.)

Az Mötv. szintén tartalmaz az önkormányzati rendelet vonatkozásában kógens rendelkezéseket: az önkormányzati rendeletalkotás a képviselő-testület (közgyűlés) át nem ruházható hatásköre (Mötv. 42. § 1. pontja), a rendeletalkotáshoz minősített többség szükséges (Mötv. 50. §), az önkormányzati rendelet aláírására [Mötv. 51. § (1) bekezdése], kihirdetésére és közzétételére [Mötv. 51. § (2) bekezdése] és helyesbítésére [Mötv. 51. § (3) bekezdése] vonatkozó szabályok.

A Jat. 2. § (1)–(3) bekezdéseinek és 3. §-ának rendelkezései alapján

- az önkormányzati rendeletnek a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie;

⁵⁸ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése.

⁵⁹ GYERGYÁK 2016b, 49.

- az önkormányzati rendelet 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;
- az önkormányzati rendelet hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre;
- az önkormányzati rendeletben nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel az önkormányzat rendelete az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

Az Möt. a legtöbb szabályozási követelményt az önkormányzati rendeletalkotási tárgykörbe tartozó szervezeti és működési szabályzat esetében írja elő. Az Möt. húsz rendelkezése vonatkozik a szervezeti és működési szabályzat tartalmára, az ottani szabályozási tárgykörökre.

Az Möt. további hat szabályozási tárgykörre vonatkozóan ad még konkrét felhatalmazást helyi önkormányzat számára.

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

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

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

Az Möt. a felhatalmazó rendelkezésen túl további nyolc szakaszban⁶⁰ szól még szabályozásról, amelyek nem minden esetben kapcsolódhatnak a hat – fentiekben ismertetett – felhatalmazásra vonatkozó rendeleti szabályozáshoz.

Az Möt.-n kívül számos más ágazati törvény is utal az önkormányzati rendeletalkotás lehetőségére: van, amikor kötelező jelleggel írja elő az adott élethelyzet, jogviszony önkormányzati rendelettel történő szabályozását, és van, amikor lehetőségként határozza meg. Ez utóbbi esetben csak akkor kell a helyi önkormányzat képviselő-testületének önkormányzati rendeletet alkotnia, ha az önkormányzat közigazgatási területén van a helyi jogalkotásra felhatalmazó törvényben meghatározott élethelyzet, jogviszony. Itt azonban fel kell hívni a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság elvi élel megállapította, a jogalkotó

⁶⁰ Az Möt. 8. § (2) bekezdése, 12. § (2) bekezdése, 35. § (1) bekezdése, 41. § (9) bekezdése, 51. § (5) bekezdése, 68. § (4) bekezdése, 109. § (4) bekezdése, 111. § (3) és (4) bekezdése.

„jogszabályalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merül fel”⁶¹. Ez vonatkozik a helyi önkormányzat képviselő-testületére is mint jogalkotó szervezetre.

Példák törvényi előírásra, amikor a helyi önkormányzat képviselő-testületének önkormányzati rendeletet kell alkotnia a szabályozandó tárgykorben:

„43. § (3) 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, tiszteletdíjükről.”⁶²

„34. § (1) Helyi népszavazást kezdeményezhet

[...]

c) az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál.”⁶³

„25. § (1) A jogosult részére jövedelme kiegészítésére, pótlására pénzbeli szociális ellátás nyújtható.

[...]

(3) Szociális rászorultság esetén a jogosult számára

[...]

b) a képviselő-testület – az e törvényben és a települési önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint – települési támogatást állapít meg (a továbbiakban együtt: szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások).”⁶⁴

„2. § (2) A települési önkormányzat, a főváros esetében a kerületi önkormányzat, a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat (a továbbiakban együtt: önkormányzat) a településképp védelmét – a (2a) bekezdés szerinti jogszabályok hatálya alá tartozó terület kivételével – önkormányzati rendeletben (a továbbiakban: településképi rendelet)

a) településképi követelmények meghatározásával,

b) településképi önkormányzati támogatási és ösztönző rendszer alkalmazásával,

c) önkormányzati településképp-érvényesítési eszközök szabályozásával,

jogszabályban meghatározott módon biztosítja.”⁶⁵

⁶¹ 22/1990. (X. 16.) AB határozat.

⁶² Mőt. 43. § (2) bekezdése.

⁶³ A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény.

⁶⁴ A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény.

⁶⁵ A településképp védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény.

Példák törvényi előírásra, amikor a helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletet alkothat a szabályozandó tárgykörben, amennyiben a helyi sajátosságok ezt szükségessé teszik (jogszabályi rendezést igénylő kérdés merül fel):

„1. § (1) E törvény felhatalmazása és rendelkezései szerint a települési (községi, városi, fővárosi és kerületi) önkormányzat képviselőtestülete (a továbbiakban: önkormányzat) rendelettel az illetékességi területén helyi adókat (a továbbiakban: adót), valamint települési adókat vezethet be.”⁶⁶

„236. § (4) A 3000-nél kevesebb lakosú település kivételével – ide nem értve a 3000-nél kevesebb lakosú várost – a helyi önkormányzat rendeletben vezetői illetménypótlékot állapíthat meg – a jegyzőket, főjegyzőket kivéve [256. § (1) bekezdés] – egységesen valamennyi vezetőre kiterjedően, amelynek mértéke...”⁶⁷

3.2. Az önkormányzati rendeletalkotás helyi szabályozása

A helyi önkormányzat képviselő-testületének – az Möt. 43. § (3) bekezdésének rendelkezése alapján önkormányzati rendeletként megalkotott – szervezeti és működési szabályzata – jelentőségénél és a képviselő-testület és szervei működése szempontjából meghatározó szerepénél fogva – a helyi önkormányzat „*alaptörvényének*” minősül.⁶⁸ Ezért is rendelkezik úgy az Möt. 43. § (3) bekezdése, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete az alakuló vagy az azt követő ülésén az Möt. szabályai szerint megalkotja vagy felülvizsgálja a szervezeti és működési szabályzatát.

Az önkormányzati rendeletek előkészítésének és megalkotásának szabályait az Möt. és a helyi önkormányzat képviselő-testületének szervezeti és működési szabályzata tartalmazza, de a rendeletalkotási eljárás során figyelemmel kell lenni a Jat. és az IRMr. vonatkozó rendelkezéseire is.

A helyi önkormányzat képviselő-testületének a „*szervezeti és működési szabályzatról szóló önkormányzati rendeletben kell szabályoznia a rendeletalkotási eljárásának szabályait, annak mindhárom szakaszára kiterjedően:*

a) a rendelettervezet elkészítésére vonatkozó szabályok:

aa) célmeghatározás;

ab) a rendelet-tervezet elkészítésére kötelezett személy, szervezet meghatározása;

ac) a hatásvizsgálat, az előzetes szükségességi vizsgálat elkészítésének szabályai;

ad) kik kezdeményezhetnek jogalkotási eljárást;

ae) a rendelettervezet egy vagy több fordulóban történő tárgyalás szabályozása [pl. egyszerűbb rendeletek egy fordulóban (rendelettervezet), bonyolultabb vagy egyes fajsúlyosabb rendeletek két fordulóban (konceptió, rendelettervezet) történő tárgyalása];

⁶⁶ A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény.

⁶⁷ A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény.

⁶⁸ GYERGYÁK Ferenc (2012): *Az önkormányzati törvény a gyakorlatban. Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához.* Pécs, Közigazgatás-módszertani Bt. 85.

- af) véleményezési, egyeztetési eljárás;*
- ag) bizottsági tárgyalási rend;*
- ah) a képviselő-testületi előterjesztésre vonatkozó szabályok;*
- b) a rendeletalkotásra vonatkozó szabályok:*
 - ba) rendelettervezet tárgyalásának rendje;*
 - bb) a rendelettervezet elfogadásának szabályai;*
 - bc) az önkormányzati rendelet megjelölésének szabályai;*
 - bd) kihirdetés módjának meghatározása [önkormányzat hivatalos lapja (közlönye), ennek hiányában a helyben szokásos mód meghatározása];*
 - be) kihirdetés idejére vonatkozó szabályok (pl. elfogadást követő 8 napon belül);*
 - bf) a kihirdetésen túl a közzétételre vonatkozó további szabályok;*
- c) a rendelet hatályosulásának vizsgálatára vonatkozó szabályok:*
 - ca) az önkormányzati rendeletek nyilvántartásának módja;*
 - cb) hatályosulás vizsgálatának módja (mennyi időn belül, milyen formában);*
 - cc) utólagos hatásvizsgálat;*
 - cd) deregulációs eljárás.’⁶⁹*

Az önkormányzati rendelet megalkotásakor a helyi önkormányzat képviselő-testülete csak abban a kérdéskörben és csak olyan keretek között szabályozhat, amelyet a helyi (partikuláris) jogalkotásra felhatalmazó törvény meghatároz: a felhatalmazás kereteit a helyi önkormányzat képviselő-testülete a rendeletalkotáskor nem lépheti túl. Amennyiben a felhatalmazás kereteit a helyi önkormányzat képviselő-testülete mint jogalkotó túllépi, vagy olyan tárgykörben alkot önkormányzati rendeletet, amelyre nincs jogalkotási felhatalmazása, akkor az Möt. törvényességi felügyeleti eljárásra vonatkozó szabályai szerint a megyei/fővárosi kormányhivatal kezdeményezésére – amennyiben a helyi önkormányzat képviselő-testülete addig önként nem orvosolja a törvénysértést – a Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendeletet, vagy önkormányzati rendeleti rendelkezés törvényellenességét megállapítva azt megsemmisíti.

BH2013. 25. Az önkormányzatoknak nincs törvényi felhatalmazásuk repülőtér használatára és hasznosítására vonatkozó szabályok megalkotására (nem nyilvános repülőtér esetén sem), ez a tárgy nem tekinthető törvény által nem szabályozott helyi közügynek sem. [1995. évi CXVII. törvény 1. §, 37. §, 41. §, 50/A. §].

BH2017. 315. A helyi önkormányzat központi szinten már szabályozott tárgyban, arra vonatkozóan ellentétes tartalommal nem alkothat rendeletet és nem vonhat e tárgyhoz tartozó kérdést más rendeleti szabályozása körébe se [Alaptörvény 32. cikk (2) bek., 1988. évi I. tv. 31. §, 1997. évi LXXVIII. tv. 28. §].

Köf.5032/2017/4. „Önkormányzati rendelet nem előzheti meg törvény alkalmazási kötelezettségét. A jogbiztonság érdekében ugyanazon tárgyban a jogalkotó csak kifejezett felhatalmazás útján ad teret helyi jogalkotásnak.”

⁶⁹ GYERGYÁK 2012, 99–100.

Az önkormányzati rendeletek közül meghatározó dominanciájúak a származékos jogalkotási hatáskörben megalkotott rendeletek, amelyek törvény végrehajtása céljából a helyi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályokat állapítják meg.

Köm.5017/2017/6. „A Kúria az 5.060/2013/5. számú határozatában megállapította, hogy a törvényi rendelkezések értelmében kétségtelen, hogy a helyi önkormányzatok költségvetése az államháztartás rendszerébe tartozik, annak részét alkotja. Az Áht. pedig kötelezően előírja, hogy az önkormányzatok költségvetését, valamint a költségvetés végrehajtására vonatkozó zárszámadást önkormányzati rendeletben kell megállapítani. Az Áht. tehát a szóban forgó tárgykörök tekintetében egyértelműen szabályozási kötelezettséget határoz meg. Az önkormányzatok szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy a zárszámadási rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzze. Az önkormányzat a törvény által kötelezően meghatározott feladat- és hatáskörében köteles eljárni, s ez vonatkozik a jogalkotási kötelezettségére is.”

Vákát oldal

4. Az önkormányzati rendeletalkotás folyamata

4.1. A helyi jogszabály-előkészítési és jogalkotási eljárás

4.1.1. Az önkormányzati rendeletalkotás elhatározása, az előzetes szükségességi vizsgálat

Az önkormányzati rendeletalkotás helyét és szerepét meghatározza a helyi önkormányzati rendszer helye a magyar közigazgatás rendszerében. Az önkormányzati rendeletalkotás szorosan össze van kötve a központi és a helyi hatalom közötti munkamegosztással, a központi hatalom jogalkotása determinálja a helyi (partikuláris) jogalkotást.

Előjáróban leszögezhető, hogy az önkormányzati rendeletalkotás megfelelő előkészítése alapvető fontosságú. Megfelelő előkészítés hiányában a normatív szabályozás nagy valószínűséggel nem fogja elérni célját, illetve a rossz előkészítés az összes további lépést feleslegessé teheti, ugyanis ebben a szakaszban vétett hibákat a későbbiekben nem biztos, hogy ki lehet majd javítani. És a nem megfelelően előkészített, rossz minőségű normatív szabályozás nem alkalmas arra, hogy valóra váltsa a jogalkotó által kitűzött elérni kívánt célt.

A fentiekből következően nem mindegy, milyen módon, milyen szakmai megfontolásokat alapul véve indul egy-egy társadalmi viszony helyi jogi szabályozása. Hatással van az önkormányzati rendeletalkotás előkészítésére az is, hogy a helyi (partikuláris) jogalkotásra eredeti vagy származékos (végrehajtási) jogalkotás keretében kerül-e sor. A származékos jogalkotás esetén a kötelezően megalkotandó önkormányzati rendelet megalkotására vonatkozó törvényi felhatalmazás megismerhetősége (a törvénynek a Magyar Közlönyben történő kihirdetése) és a jogalkotási határidő közötti esetleges rövid időtartam okozta időzavar igen sokszor behatárolja az önkormányzati rendeletalkotást előkészítő tevékenység során alkalmazható lehetőségeket és módszereket.

Származékos jogalkotás esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét csak a törvény felhatalmazása alapján, a törvények keretei között illeti meg a szabályozás joga.⁷⁰ Az Alkotmánybíróság rámutatott: a jogalkotásra adott felhatalmazás önmagában nem keletkeztet szabályozási kötelezettséget a jogalkotó számára. A jogalkotói hatáskör gyakorlására adott jogszabályi felhatalmazás azonban határidő megállapításának hiányában is jogalkotási kötelezettséggé válik akkor, ha a jogalkotói hatáskör gyakorlásának hiánya miatt alkotmányellenes helyzet keletkezik.⁷¹ Ebből következően az önkormányzati rendeletalkotás elhatározása alapvetően törvények által determinált, és a helyi önkormányzat képviselő-testületének felelőssége, hogy

⁷⁰ Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése.

⁷¹ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

1. jogalkotási lehetőség esetén a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére kellően mérlegelve a helyi társadalmi viszonyokat és sajátosságokat, kellő időben és szükséges tartalommal alkossa meg az önkormányzati rendeletet,
2. a törvényben kapott felhatalmazás alapján kötelező önkormányzati rendeletet alkotnia.
 1. Ebben az esetben csak akkor kell a helyi önkormányzat képviselő-testületének önkormányzati rendeletet alkotnia, ha az önkormányzat közigazgatási területén van a helyi jogalkotási felhatalmazó törvényben meghatározott élethelyzet, jogviszony. A helyi önkormányzat képviselő-testülete jogszabályalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merül fel [Lásd: 22/1990. (X. 16.) AB határozat].
 2. Az önkormányzati szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy ezekben az esetekben a rendeletalkotási törvényi kötelezettségét a helyi önkormányzat mellőzze, az önkormányzati rendeletet meg kell alkotnia.

Nagy hangsúlyt kell helyezni arra, hogy az önkormányzati rendeletalkotási irányuló helyi jogalkotói szándék mögött valóban reális társadalmi szükséglet, kiérlelt helyi jogpolitikai célkitűzés álljon, és ne „ötletszerű” jogalkotási kerület sor. E célt szolgálja az előzetes szükségességi vizsgálat.

Az előzetes szükségességi vizsgálat ténylegesen következménybecslés. Arra ad szakmai oldalról választ, hogy a tervezett normatív szabályozásra valóban szükség van-e, a szabályozni kívánt probléma a tervezett szabályozással megoldható-e egyáltalán (és ha igen, milyen áron), vagy az elérni kívánt célt más – az önkormányzati rendeletalkotáson kívüli – eszközzel is el lehet érni. Az előzetes szükségességi vizsgálat – szándékoltan bürokratikus – gyakorlati akadályt emel az indokolatlan, társadalmi szükséglet nélküli jogalkotási szándékok elé, mivel olyan előzetes szűrőt jelent, amely nem engedi tovább a kellőképpen ki nem érlelt jogalkotási ötleteket.

Az előzetes szükségességi vizsgálatoknak több módja is van:

- a) tervjáték,
 - b) gyakorlati tesztelés,
 - c) kérdőív,
 - d) gazdaságossági számítás,
 - e) határidős jogalkotás,
 - f) a jogszabály előre meghatározott területen és/vagy időben történő hatálybaléptetése.
- a) A tervjáték alkalmazása a laborkísérletek egyik módja, olyan művi feltételekkel azonban, amelyek a valóságban is reálisan előfordulhatnak. *„E vizsgálati módszernek a háttérben az a feltételezés áll, hogy a hagyományos jogalkotási technika kínálta lehetőségek a mai társadalomban már nem mindig kielégítőek. A technika, szociális, szociológiai, pszichológiai viszonyok néha olyannyira komplexek, amelyek eleve hullámokat kavarnak a tényállások szabályozásakor. Itt egy olyan »modellezésről« van tehát szó, amely leginkább egy bonyolult sakkjátszmához hasonlítható; amikor is a jogalkotó jó előre igyekszik*

*megállapítani az egyes szabályozási megoldások társadalmi és jogi következményeit.*⁷² Az egyszerű tervjátékban meghatározott alternatívák hatását tesztelik, a részben formalizált tervjáték esetében már a jogalkotói döntés mennyiségi és pénzügyi hatásait is meg lehet becsülni, a szimulációs modell esetén pedig már a döntési mozgástér is előre megadott.

- b) A gyakorlati teszt alkalmazása a tervjátéknál a gyakorlathoz, valós életviszonyokhoz közelebb kísérletet jelent. Ebben az esetben a jogszabály tervezetét – esetünkben az önkormányzati rendelettervezetét – a majdani hatóterület egy szűkebb szelvényén „*próbálják ki*”. Igazából itt egy jól meghatározható címzetti körnek (jogalkalmazók, állampolgárok) a bevonásáról van szó egy reális vagy egy hipotetikus eset kapcsán (de még jogkövetkezmények nélkül). Ez a módszer a várható hatások, követelmények előzetes felméréseivel így komoly segítséget jelenthet a jogszabálytervezet tartalmának további csiszolásához is. Másképpen fogalmazva, a gyakorlati tesztelés során a tervezett normatív szabályozást még hatálybalépése előtt teljesen vagy részben felülvizsgálják, illetve mintha a normatív szabályozás már hatályban volna, a próba kedvéért hatáskontrollt végeznek. Az így szerzett tapasztalatok alapján a normatív szabályozás hatálybalépése előtt lehetőség nyílik arra, hogy a normatív szabályozást korrigálhassák.
- c) A kérdőív alkalmazása általában úgy történik, hogy azt azoknak kell kitölteniük, akik az új normatív szabályozás – esetünkben az önkormányzati rendelet – megalkotását kezdeményezik. A kérdőív arra szolgál(hat), hogy a jogalkotást kezdeményező annak kitöltésével meggyőzően bizonyíthassa az indítványozott szabályozás szükségességét, mivel ebben az esetben a kérdések elsősorban a jogalkotás szükségességére és célszerűségére irányulnak, és ezért átgondoltságot követelnek meg a jogalkotótól.

*„Hogyan néz ki ez a gyakorlatban?
(Az NSZK-ban 1984 óta alkalmazott kérdőívet alapul véve
és adaptálva a helyi jogalkotás területére.)*

1. *Kell-e egyáltalán történnie valaminek?*
 - 1.1. *Mit kell elérni? Milyen célok tűzhetők ki?*
 - 1.2. *Honnan származnak az igények? (jogalkalmazói gyakorlatból, állampolgári kezdeményezésből stb.)*
 - 1.3. *Milyen a jelenlegi tény és jogi helyzet?*
 - 1.4. *A szabályozandó tárgy általános, ismétlődő, tipikus-e?*
 - 1.5. *Mi lesz a várható követelménye annak, ha nem történik semmi sem? (Például a probléma előreláthatóan felerősödik; változatlanul megmarad; kimutatható anyagi vagy nem anyagi természetű kár keletkezik stb.)*
2. *Milyen alternatívák vannak?*

⁷² GYERGYÁK Ferenc (2004a): Jogszabály-előkészítési és jogszabály-szerkesztési ismeretek. In GYERGYÁK Ferenc – KISS László – OROVA Márta szerk.: *Bevezetés a helyi jogalkotás és jogharmonizáció módszertanába*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 89.

- 2.1. *Mit mutat a problémaelemzés? Miben jelölhetők meg vázlatosan a problémák okai? Milyen tényezők hatnak ezekre?*
- 2.2. *Milyen jogon kívül cselekvési formákkal lehet még a kitűzött célt teljes körűen vagy főbb elemeit tekintve elérni?*
(Például a meglévő előírások tényleges alkalmazását és végrehajtását elősegítő intézkedésekkel; a nyilvánosság biztosításával, beruházásokkal, ösztönzési formákkal; az érintettek elvárható önszegélyének ösztönzésével és támogatásával).
- 2.3. *Mely cselekvési formák (eszközök) tűnnek a leginkább kedvezőknek?*
 - a) *a gazdaság és a polgárok kedvezményezése vagy terhelése*
 - b) *nem közhatalmi eszközök (pl. alapítványok) határozottabb alkalmazása*
 - c) *a költségvetés költségeinek és kiadásainak »célhoz rendelese«.*
 - d) *a joghátrányok markánsabb kiemelése*
 - e) *a meggyőzés eszközeinek alkalmazása*
3. *A helyi képviselő-testületnek kell-e cselekednie?*
 - 3.1. *A cselekvési célok – egészben vagy részben – a helyi testületek, más állami (nem állami) intézmények (szervezetek) segítségével érhetők-e inkább el?*
4. *Önkormányzati rendeletet kell-e alkotni?*
 - 4.1. *A szabályozandó tárgyak a helyi jogalkotásnak vannak-e fenntartva?*
 - 4.2. *A szabályozási tárgyak más okból minősülnek-e olyan jelentőségűnek, hogy annak a képviselő-testület szabályozási körében kell maradnia?*
 - 4.3. *Ha nem szükséges önkormányzati rendeletet alkotni, elegendő lenne-e a határozati forma is? Miért nem elég például egy belső ügyrend, szabályzat, vagy tisztségviselői rendelkezés?*
5. *Most kell-e cselekedni? Miért kell már most a szabályozás mellett dönteni? Miért nem lehet bevárni a soron következő módosítást vagy szabályozási szükséglet jelentkezését?*
6. *Milyen szabályozási terjedelem kívánatos?*
 - 6.1. *A tervezet mentessé tehető-e az elkerülhető, »programjellegű« elemektől?*
 - 6.2. *A szabályozás mélysége (a differenciálás és a részletezettség) az általános megfogalmazások révén (tipizálás, általánosítás, határozatlan jogfogalmak, generális klauzulák, a mérlegelés biztosítása) korlátozható-e?*
 - 6.3. *Szabályozottak-e már ugyanezek a társadalmi viszonyok más formában, különösen azonban magasabb jogszabályok által?*
 - 6.4. *Mely hatályos szabályozást érint a tervezett reguláció? Kielégíthetők-e azok?*
7. *Korlátozható-e a megalkotandó rendelet hatálya?*
 - 7.1. *Csak egy előrelátható időtávra szükséges-e a szabályozás?*
 - 7.2. *Van-e világosan és egyértelműen lehatárolható címzetti kör?*
8. *»Polgár közelivé« és érthetővé tehető-e a szabályozás?*
 - 8.1. *Érinti-e az új szabályozás a polgár befogadási képességét és megértését?*
 - 8.2. *Mely elemek befolyásolják az állampolgári (címezti) jogkövetést?*
Például:
 - *tilalmak, engedélyek és jelentési kötelezettségek súlya, aránya*
 - *a hatóságok előtti személyes megjelenés gyakorisága*

- beadványok, felvilágosítási és bizonyítási kötelezettségek
 - büntetések és pénzbírságok
 - egyéb megterhelések.
- 8.3. Mennyiben felelnek meg a helyi rendeletben előírandó hatósági engedélyezési eljárások a más jogterületeken alkalmazottaknak, s azok a szükséges időre, illetve az igénybevétel minimumára korlátozódnak-e?
- 8.4. Képesek-e megérteni az érintettek a tervezett szabályozás szóhasználatát, mondatfelépítését, a mondatok hosszát, az egyedi előírásokat, a rendszert, a logikát, az általánosításokat? Milyen garanciái vannak ennek? (Például előzetes nyelvi szűrő; a rendelet-tervezet próbatesztelése)
9. A helyi jog alkalmazását segítő és akadályozó tényezők mérlegelése
- 9.1. A kötelező és tiltó-normák az előírányzott eszközökkel végrehajthatók-e? (Van-e erre bármiféle előrelátható biztosíték?)
- 9.2. Miért nem lehet eltekinteni:
- a) új hatósági előírásoktól
 - b) további közreműködők igénybevételétől,
 - c) jelentési kötelezettségek (hivatali statisztikák) előírásától?
 - d) igazgatástechnikai eszközök (például formanyomtatványoktól) alkalmazásától?
- 9.3. Mely szervezeteknek, személyeknek és intézményeknek kell részt venniük a végrehajtásban?
- 9.4. Milyen érdek-összeütközések várhatók a végrehajtásra kötelezettek között?
- 9.5. Megkapják-e a végrehajtásra kötelezettek a számukra szükséges mozgási teret (cselekvési szabadságot)?
- 9.6. Milyen előzetes véleményük van a végrehajtásra kötelezetteknek a szabályozási célok világosságáról (tekintettel a végrehajtásra)?
- 9.7. Kipróbálták-e a majdani végrehajtás egy szűkebb területén a végrehajtók részvételével a tervezett szabályozást?
- miért nem?
 - ha igen, milyen eredménnyel?
10. Összhangban vannak-e a költségek a szükségletekkel?
- 10.1. A címzettek és más érintettek milyen költségterhelése várható? (Legalább egy durva becslést kell erről adni)
- 10.2. Kívánatos lehet-e a címzettek – különösen a kis- és középvállalkozók pótlólagos költségterhelése?
- 10.3. Milyen nagyságrendű kiegészítő költségek és kiadások várhatók? Milyen fedezeti lehetőségek állnak rendelkezésre az esetleges pótlólagos költségekhez?
- 10.4. Elvégeztek-e költség-haszon elemzéseket?
- miért nem?
 - az milyen eredményre vezetett?
- 10.5. Milyen módon kell a hatálybalépés után a helyi rendeletet (esetleg annak mellékhatásait is) megismertetni?⁷³

⁷³ GYERGYÁK 2004a, 85–87.

- d) A gazdaságossági számítás során az előkészítő szakaszban figyelembe kell venni a normatív szabályozás keletkezésével kapcsolatos költségeket, a megszüntetendő és megakadályozandó – társadalmilag nem kívánt – jelenségek költségeit, a társadalmilag kívánt aktivitás költségeit, valamint a normatív szabályozás létrehozásának és megvalósításának közvetlen és közvetett költségeit. A gazdaságossági szempontok vizsgálata általában költség-haszon elemzéssel, költségbecsléssel vagy egyéb tervezési technikák alkalmazásával történik. A gazdaságossági számítás arra ad választ, hogy az adott normatív szabályozási megoldás milyen költségkihatással jár (köznyelven szólva: mennyibe kerül a végrehajtása).
- e) A határidős jogalkotás alkalmazásakor a normatív szabályozás hatálya az előre meghatározott időpontban megszűnik. A normatív szabályozás tovább élése, annak eldöntése, hogy a szabályozás változatlanul tovább éljen-e vagy befejeződjön, a határozott idejű hatály alatti tapasztalatok függvénye, amelynek során vizsgálni kell a normatív szabályozással elérni kívánt cél megvalósulásának mértékét és költségeit, társadalmi és szabályozási kihatásait.
- f) Álláspontunk szerint az utóbbi, a jogszabály előre meghatározott helyen és/vagy területen történő hatálybaléptetése mint előzetes szükségességi vizsgálat az önkormányzati rendeletalkotás kapcsán nem igazán alkalmazható módszer, figyelemmel a helyi önkormányzat közigazgatási területének nagyságára (és ezáltal a tervezett normatív szabályozás területi hatályára), valamint a helyi önkormányzatok jogalkotási feladat- és hatáskörének terjedelmére, tartalmára.

Az előzetes szükségességi vizsgálat kapcsán azt is meg kell határozni, hogy ki és mikor végezze el ezt a feladatot. A szükségességi vizsgálat céljából adódóan célszerű, ha azt a normatív szabályozás tervezetének előkészítője végzi el, és akkor, amikor még elegendő idő áll rendelkezésre mind az előzetes szükségességi vizsgálat lefolytatására, mind pedig a vizsgálat eredményének kiértékelésére és ennek következményeként a szükséges korrekciók elvégzésére.

4.1.2. Az önkormányzati rendeletalkotás kezdeményezése

Az önkormányzati rendeletalkotásra irányuló kezdeményezés a leggyakrabban:

- törvényből,
- képviselő-testületi (képviselői, bizottsági) indítványból vagy
- jogalkalmazói (jegyzői, hivatali, intézményi stb.) kezdeményezéséből származik.

Törvényben adott felhatalmazás utasításformát is ölthet, amelytől nem térhet el a képviselő-testület.⁷⁴ Előfordulhat azonban az is, hogy a felhatalmazás csupán az önkormányzati helyi rendeletalkotás lehetőségét nyitja meg.⁷⁵

A helyi képviselő-testületi (képviseelői, bizottsági) kezdeményezés konkrét alanyait, címzettjeit a helyi önkormányzat képviselő-testületének szervezeti és működési szabályzatában részletezik, meghatározva, ki kezdeményezheti önkormányzati rendelet alkotását. „Eszerint – a leggyakrabban – a helyi rendelet alkotását kezdeményezhetik:

- a települési képviselők
- az önkormányzati bizottságok
- a polgármester, a jegyző
- a település társadalmi szervezetei, érdekképviseletei és más civil szervezetek
- a részönkormányzatok és a
- kisebbségi önkormányzatok testületei.”⁷⁶

Azok a központi és területi államigazgatási szervek is kezdeményezhetik továbbá az önkormányzati rendeletalkotást, amelyeknek az Mőtv. értelmében a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos feladatai és hatáskörei vannak.

A helyi lakosság ugyancsak indítványozója lehet egy-egy önkormányzati rendeletnek, amennyiben ezt a szervezeti és működési szabályzat lehetővé teszi. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy ez a gyakorlatban csak kivételesen fordul elő. Ez utóbbi esetben a lakossági kezdeményezés csak javaslat, és a javaslatot olyan személynek/szervnek/szervezetnek kell „felkarolnia”, aki/amely a szervezeti és működési szabályzat alapján jogosult a helyi (partikuláris) jogalkotás kezdeményezésére.

A kezdeményezés annyiban több a javaslatnál, hogy a kezdeményezést meg kell tárgyalnia a képviselő-testületnek (napirendre kell tűznie, de elfogadnia persze nem kötelező), a javaslatot viszont nem kötelesek napirendre tűzni.

4.1.3. Az önkormányzati rendelet tervezetének elkészítése

Az önkormányzati rendelet tervezetének elkészítését meg kell előznie az előkészítő (abban közreműködő) személy vagy szervezet meghatározásának:

- Ki legyen az önkormányzati rendelet tervezetét előkészítő személy (kodifikátor) vagy az előkészítő szervezet (kodifikációs munkacsoport) irányítója (ki lesz a rendelettervezet elkészítéséért személyesen felelős)?

⁷⁴ Például a településképvédelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény rendelkezése alapján a települési önkormányzatnak a településképi követelmények meghatározásáról, a településképvédelmi önkormányzati támogatási és ösztönző rendszer alkalmazásáról és az önkormányzati településképvédelmi eszközök szabályozásáról önkormányzati rendeletet – úgynevezett településképi rendeletet – kell alkotnia, amely jogalkotási kötelezettségnek a képviselő-testület köteles eleget tenni.

⁷⁵ Ezt teszi például a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény a Környezetvédelmi Alap létrehozására való utalásával.

⁷⁶ GYERGYÁK Ferenc (2007): Jogsabály-előkészítési és jogsabály-szerkesztési ismeretek. In GYERGYÁK Ferenc – KISS László szerk.: *Általános jogalkotási ismeretek*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ. 75.

- Kik vegyenek részt az önkormányzati rendelet tervezetének kidolgozásában?
- Kik legyenek a véleményezők? Kikkel kell a rendelettervezetet egyeztetni?
- Szükséges-e egyéb közreműködők igénybevétele, és ha igen, úgy kiket kell bevonni a rendelettervezet előkészítésébe?

Alapvetően a megalkotni kívánt önkormányzati rendelet tárgya határozza meg azt, hogy ki legyen a rendelettervezet előkészítője. Jellemzően kistelepülések esetében a jegyző, nagyobb települések esetében – a jegyző irányítása mellett – a polgármesteri hivatal szervezeti egységének vezetője (osztályvezető, irodavezető) vagy köztisztviselője látja el ezt a feladatot. Általában csak nagyobb városok esetében fordul elő, hogy esetenként külső személyt vagy szervezetet bíznak meg a kodifikációs feladat ellátásával.

Az önkormányzati rendeletalkotási feladat megismerését követően az előkészítésért felelős személynek/szervezetnek széles körű anyaggyűjtést kell végeznie. Azt, hogy ez a széleskörűség milyen mértékű legyen, mindig a rendelettervezet által szabályozni kívánt életviszonyok tárgya, illetve annak komplexitása határozza meg.

Az anyaggyűjtésnél különösen figyelemmel kell lenni:

- a szabályozandó tárgyra, a címzetti körére vonatkozó szociológiai, statisztikai stb. anyaggyűjtésekre és feldolgozásokra, az új önkormányzati rendeleti szabályozást sürgető jelzésekre (például vizsgálati jelentések, elemző összefoglalók, jogalkalmazói javaslatok stb.);
- a szabályozási tárgyat érintő aktuális jog- és gazdaságpolitikai irányelvekre, állásfoglalásokra;
- az önkormányzati rendelet tárgya szabályozásának hazai gyakorlatára, ennek eredményeire, hatásaira;
- a szabályozási tárgy szabályozásával kapcsolatos hazai alkotmánybírósági, bírósági határozatokra, a kúriai jogegységi határozatokra és az Európai Bíróság döntéseire joggyakorlatára.

Ezt követően kerülhet sor az önkormányzati rendelet tervezetének megszövegezésére.

4.1.4. Az előzetes hatásvizsgálat

A Jat. 17. §-a alapján az önkormányzati rendelet tervezetével kapcsolatosan is el kell végezni az előzetes hatásvizsgálatot az önkormányzati rendeletalkotást megelőzően. Az előzetes hatásvizsgálat elvégzése nem lehetőség, hanem kötelezettség. A gyakorlatban azonban még ritkán kerül rá sor.

Az önkormányzati rendelet előkészítőjének – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével fel kell mérnie a tervezett szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat a jogalkotói döntés megalapozása, a jogszabályok hatékonyságának növelése, valamint a minőségi jogalkotás elősegítése céljával végzett elemzés.

Az előzetes hatásvizsgálat során vizsgálni kell

- a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen

- társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,
 - környezeti és egészségi következményeit,
 - adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint
- b) a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és
- c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

Az előzetes hatásvizsgálat eredményeként szükségessé válhat az önkormányzati rendelet-tervezet módosítása, amely eredményezhet egy újabb egyeztetési, véleményeztetési eljárás lefolytatását (lásd bővebben a 4.1.6. pontban) a módosított önkormányzati rendelettervezetnek a jogalkotási hatáskörrel rendelkező képviselő-testület elé történő beterjesztése előtt.

Az önkormányzati rendelet tervezetének képviselő-testület általi tárgyalására történő beterjesztésekor az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell.

4.1.5. Az önkormányzati rendelet tervezetének szerkesztése, szövegezése

A jogi szabályozásnak:

- általánosnak,
- közzétettnek,
- jövőbeni cselekvésre irányulóknak,
- világosnak,
- ellentmondásmentesnek,
- leghatékonyabbat követelőnek,
- bizonyos állandósággal rendelkezőnek és végezetül
- a kinyilvánított szabály és a hivatalos cselekvés közt egyezést mutatóknak kell lennie.⁷⁷

A Jat. tartalmazza a jogalkotás – így az önkormányzati rendeletalkotás – alapvető követelményeit:

- a) az önkormányzati rendeletnek a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie;⁷⁸
- b) az önkormányzati rendelet 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;⁷⁹
- c) az önkormányzati rendelet hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre;⁸⁰

⁷⁷ VISEGRÁDY 1996, 10.

⁷⁸ Jat. 2. § (1) bekezdése.

⁷⁹ Jat. 2. § (2) bekezdése.

⁸⁰ Jat. 2. § (3) bekezdése.

- d) az önkormányzati rendelet megalkotásakor biztosítani kell, hogy az önkormányzati rendelet
- megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek,
 - illeszkedjen a jogrendszerünk egységébe,
 - megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai unió jogból eredő kötelezettségeknek és
 - megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek;⁸¹
- e) az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban az önkormányzati rendeletben kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. Az önkormányzati rendeletben nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel az önkormányzati rendelet az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.⁸²

Az IRMr. tartalmazza a jogszabály tervezetének – így az önkormányzati rendelet tervezetének is – a megszerkesztésére és a megszövegezésére vonatkozó követelményeket. Így többek közt:

- az önkormányzati rendelet tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni;⁸³
- az önkormányzati rendelet normatív tartalmú rendelkezéseit a jogszabály szakaszai és mellékletei tartalmazzák;⁸⁴
- az önkormányzati rendelet tervezetében a normatív tartalmat jelen idejű kijelentő mondatlall, egyes szám harmadik személyű megfogalmazás alkalmazásával kell kifejezni;⁸⁵
- az önkormányzati rendeletben a fogalom vagy rendelkezés valamennyi előfordulása esetében ugyanazt a megfogalmazást kell alkalmazni,⁸⁶ mint amit a magasabb szintű jogszabály alkalmazott, ha magasabb szintű jogszabály végrehajtására alkották meg (származékos jogalkotás);
- a származékos jogalkotás során megalkotott önkormányzati rendeletben a magasabb szintű jogszabály azonos szabályozási tárgyra vonatkozó különböző megfogalmazások csak akkor alkalmazhatók, ha azok eltérő tartalmat fejeznek ki;⁸⁷
- nem alkalmazható rövid megjelölésként olyan kifejezés, amelyet a jogszabály szövege a továbbiakban más jelentéstartalommal is alkalmaz;⁸⁸

⁸¹ Jat. 2. § (4) bekezdése.

⁸² Jat. 3. §.

⁸³ IRMr. 2. §.

⁸⁴ IRMr. 3. § (1) bekezdése.

⁸⁵ IRMr. 3. § (2) bekezdése.

⁸⁶ IRMr. 4. § (1) bekezdése.

⁸⁷ IRMr. 4. § (2) bekezdése.

⁸⁸ IRMr. 5. § (5) bekezdése.

- ha az önkormányzati rendelet tervezetének a szövegében ismétlődően valamely kifejezés, szókapcsolat, szövegrész fordul elő, az ismétlődő elem helyett rövid megjelölést lehet alkalmazni⁸⁹;
- felsorolás alkalmazása esetén egyértelművé kell tenni, hogy a felsorolás elemei közül (1) valamennyinek teljesülnie kell, (2) egyik sem teljesülhet, (3) pontosan egynek kell teljesülnie vagy (4) legalább egynek teljesülnie kell;⁹⁰
- a mennyiségek számjeggyel történő meghatározása során kizárólag arab számok alkalmazhatók;⁹¹
- a jogszabály tervezetében az azonos mértékegységeket azonos módon kell megjelölni;⁹²
- a hivatalos pénznem és az euró kivételével pénzösszeg megjelölése esetén a pénznem rövid megjelölése csak a rövid megjelölés bevezetését követően használható;⁹³
- 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 az önkormányzati rendelet értelmezését, alkalmazását megkönnyíti;⁹⁴
- az IRMr. eltérő rendelkezése hiányában jogszabályra vagy jogszabály rendelkezésére más jogszabály címének, más jogszabály szabályozási tárgykörének vagy a felhívni kívánt rendelkezések szabályozási tárgykörének a megjelölésével (rugalmas hivatkozással) kell hivatkozni, kivéve, ha ilyen módon a hivatkozott jogszabály vagy rendelkezés nem azonosítható egyértelműen;⁹⁵
- jogszabályra vagy annak rendelkezésére akkor lehet hivatkozni, ha (1) más jogszabály, (2) más jogszabály és szerkezeti egysége, (3) a hivatkozást tartalmazó jogszabály vagy (4) a hivatkozást tartalmazó jogszabály szerkezeti egysége tételes megjelölésével (merek hivatkozással), ha rugalmas hivatkozás nem alkalmazható;⁹⁶
- nem alkalmazható merev hivatkozás olyan jogszabályra, amely az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes a hivatkozást tartalmazó jogszabállyal;⁹⁷
- a teljes megjelölésével vagy az általa szabályozott tárgykör megjelölésével fel nem hívható (1) jövőben megalkotandó jogszabályra, (2) jogszabályok széles vagy előre meg nem határozható körére, (3) a hivatkozást tartalmazó jogszabály felhatalma-

⁸⁹ A rövid megjelölést a rövidíteni kívánt elem első előfordulásakor kell meghatározni, és a további használatra utaló „*a továbbiakban:*” kifejezéssel együtt, zárójelben kell feltüntetni. Ha a rövid megjelölés a felsorolás elemeire együttesen vonatkozik, a további együttes használatra az „*a továbbiakban együtt:*” kifejezéssel kell utalni.

⁹⁰ IRMr. 7. § (1) bekezdése.

⁹¹ IRMr. 8. § (1) bekezdése.

⁹² IRMr. 8. § (1) bekezdése.

⁹³ IRMr. 8. § (3) bekezdése.

⁹⁴ IRMr. 16. § (1) bekezdése.

⁹⁵ IRMr. 17. § (1) bekezdése.

⁹⁶ IRMr. 18. § (1) bekezdése.

⁹⁷ IRMr. 18. § (2) bekezdése.

zása alapján megalkotandó vagy megalkotható jogszabályra általános hivatkozással kell hivatkozni⁹⁸;

- nem tartalmazhat olyan rendelkezést, amely kizárólag általános hivatkozást tartalmaz;⁹⁹
- valamely jogintézményre hivatkozni a jogintézmény egyértelmű megjelölésével kell;¹⁰⁰
- ha bekezdésnél magasabb szintű szerkezeti egység kizárólag egy bekezdésnél magasabb szintű másik szerkezeti egységhez képest állapít meg kivételes szabályokat, nem az általános szabályok között, hanem a kivételes szabályokat megállapító szerkezeti egységben kell a kivételre hivatkozni;¹⁰¹
- ha egy jogszabályon és a végrehajtására kiadott önkormányzati rendeleten belül ugyanazt a fogalmat vagy rendelkezést többféleképpen is ki lehet fejezni, a fogalom vagy rendelkezés valamennyi előfordulása esetében ugyanazt a megfogalmazást kell alkalmazni¹⁰² stb.

Ágazati törvény egyes önkormányzati rendeletekre további tartalmi követelményeket állapíthat meg.

4.1.6. Az önkormányzati rendelet tervezetének véleményezése

Annak előmozdítása érdekében, hogy a társadalom legszélesebb rétegei kapcsolódhassanak 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.-tal összhangban alkotta meg az Országgyűlés a jogszabályok társadalmi egyeztetéséről szóló 2010. évi CXXXI. törvényt. Bár a törvény hatálya a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetekre (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-testülete szervezeti és működési szabály-

⁹⁸ IRMr. 22. § (1) bekezdése. Általános hivatkozásban például a törvényre a „törvény”, kormányrendeletre a „kormányrendelet”, az előre meg nem határozható önkormányzati rendeletre „önkormányzati rendelet” megjelöléssel lehet hivatkozni.

⁹⁹ IRMr. 22. § (4) bekezdése.

¹⁰⁰ IRMr. 24. § (1) bekezdése.

¹⁰¹ IRMr. 33. §.

¹⁰² IRMr. 4. § (1) bekezdése.

zatában történő szabályozás megalkotásával.¹⁰³ Ezzel helyben is biztosíthatóvá válik, hogy a társadalmi egyeztetés során a véleményezési folyamatban a véleményeknek a lehető leg szélesebb köre jelenjen meg.

Az önkormányzati rendelet tervezetének társadalmi egyeztetés keretében történő véleményeztetésének alapvető célja az, hogy megállapítható legyen:

- Alkalmas-e az előterjesztés a megalapozott döntéshozatalhoz?
- Tartalmazza-e az önkormányzati rendelet tervezete és annak indokolása a döntéshez szükséges információkat?
- Helyt ad-e a tervezett normatív szabályozás a megindokolt eltérő álláspontoknak?
- A tervezett normatív szabályozás reális szabályozási alternatívákat vázol-e fel?

Joggal vetődik fel a kérdés, hogy akkor kik vegyenek részt a véleményezésben, hogy a társadalmi egyeztetés elérje a célját? Mindazok, akik a megalkotni szándékozott önkormányzati rendelet tárgya szerint hasznosítható elemekkel képesek gazdagítani az önkormányzati rendelettervezet tartalmát.

Ha törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő önkormányzati rendelet tervezetét véleményezhesse, az önkormányzati rendelet jogszabály-előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete az SZMSZ-ében a törvényi véleményeztetési, egyeztetési kötelezettségen túl – a helyi sajátosságokra figyelemmel – további véleményeztetési kötelezettséget határozhat meg.

A társadalmi egyeztetés jobb minőségű, sikeresebben végrehajtható jogszabályok megalkotását teszi lehetővé, és ezzel a megalkotásra kerülő önkormányzati rendeletek legitimitációja megalapozottabb. Az egyeztetési eljárás folyamán lehetségessé válik az önkormányzati rendelet tervezetének előkészítője által nem ismert vagy fel nem ismert potenciális konfliktusok feltárása és megelőzése, a résztvevők igényeinek figyelembevétele, továbbá az előkészítő által nem ismert új szempontok merülhetnek fel. A jogszabályok társadalmi egyeztetéséről szóló 2010. évi CXXXI. törvény nem teszi kötelezővé önkormányzati rendelet esetében a társadalmi egyeztetést, de a helyi önkormányzat képviselő-testülete élhet vele, illetve a helyi önkormányzat képviselő-testülete szervezeti és működési szabályzatában meghatározott esetekre kötelező jelleggel elő is írható az alkalmazása.

Sajátos formája lehet a lakossági véleményeztetésnek (társadalmi egyeztetésnek) az, ha az önkormányzati rendelet tervezetét meghatározott időre közzemlére teszik (például a helyi önkormányzat honlapján vagy lapjában, hivatalos hirdetőtábláján stb.).

¹⁰³ Nemcsak a szervezeti és működési szabályzatok, de némelykor „önálló” önkormányzati rendeletek is szabályozásuk tárgyául választják a társadalmi egyeztetés témakörét. Ilyen tárgyú rendeletet alkotott például Encs Város Önkormányzata Képviselő-testületének az önkormányzati rendeletek előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 11/2011. (VIII. 30.) önkormányzati rendelete, amely rendelet 2011. szeptember 1-jétől 2016. október 25-ig hatályban volt; Dunaharaszti Város Önkormányzata Képviselő-testületének az önkormányzati rendeletek előkészítésében való társadalmi részvétel szabályairól szóló 19/2012. (VIII. 3.) önkormányzati rendelete; Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a helyi rendeletek előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 36/2011. (IX. 23.) önkormányzati rendelete. Hasonló tárgyú szabályozott Decs Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a lakossággal való kapcsolattartás helyi formáiról és azok szabályairól szóló 19/2011. (VI. 29.) önkormányzati rendelete is.

KGD2018. 12. Önkormányzati rendeletben meghatározott településképi bejelentési és településképi véleményezési eljárás lefolytatása is olyan feltétel, amelynek meg kell felelni a vendéglátó létesítmények létrehozásakor és üzemeltetése során. [1952. évi III. tv. 206. §; 2004. évi CXL. tv. 71. § (1) bek., 82. § (3) bek.; 2005. évi CLXIV. tv. 3. § (1) bek., 3. § (6) bek. b) pont, 9. § (4) bek.; 2009. évi LXXVI. tv. 22. § (1) bek., 23. § (1) bek.; 312/2012. (XI. 8.) Korm. rend. 1. sz. melléklet, 21. §, 23. § (1) bek.; 39/2015. (III. 11.) Korm. rend. 38. § (1) bek.]

Példa az önkormányzati rendelet tervezetének társadalmi egyeztetésére vonatkozó szabályokra

„24. § (1) A (2) bekezdésben foglalt kivétellel az önkormányzati rendelettervezetet társadalmi egyeztetésre kell bocsátani, melynek keretében az állampolgárok, a nem állami és nem önkormányzati szervek, szervezetek (továbbiakban: véleményezésre jogosultak) a rendelettervezettel kapcsolatosan véleményt nyilváníthatnak az önkormányzat honlapján a rendelettervezet véleményezésére kialakított oldalon megadott elektronikus levélcímen.

a) Nem vehető figyelembe az a vélemény, amely sérti a közérkölcset, a rendelettervezet tárgyához nem illeszkedik, vagy név nélküli.

b) A rendelettervezetet úgy kell a véleményezésére kialakított oldalon közzétenni, hogy a tervezet céljához és hatálybalépéséhez igazodóan a véleményezésre jogosultaknak elegendő idő álljon rendelkezésre a tervezet érdemi megítéléséhez, a vélemények kifejtéséhez. A véleményezési határidő minimum 8 nap.

c) A beérkezett vélemények, a véleményezésre jogosult nevének és e-mail címének kezelése a véleményezett rendelet hatálybalépésétől számított 1 évig történik. Az adatkezelés magában foglalja az említett adatok gyűjtését, tárolását, közzétételét, felhasználását és törlését is.”¹⁰⁴

A véleményeztetés nem lehet ötletszerű, azt – az önkormányzati rendeletalkotás folyamatát és az önkormányzati rendelet tervezetének elkészítésére rendelkezésre álló idő ismeretében – tervszerűen kell végezni:

- időben el kell dönteni, hogy a rendelettervezet tárgya szerint milyen mértékben szükséges a társadalmi nyilvánosság biztosítása;
- meg kell határozni a társadalmi egyeztetés formáit és fórumait;
- úgy kell meghatározni az időpontokat, hogy a megfogalmazandó vélemények érdeemben valóban figyelembe vehetők legyenek.

A törvény általi kötelező véleményeztetések elmaradásával kapcsolatban az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában megállapította, hogy *„az az eljárási mulasztás, melynek során a jogszabály-előkészítéskor a jogalkotó az érintett érdekképviseleti szervtől nem*

¹⁰⁴ Pécsvárad Város Képviselő-testületének 7/2013. (IV. 22.) rendelete Pécsvárad Város Önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg0ed3dr0eo3dt6eel8em8cj7bx4-ca3bz8bx5ce4by9p (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

szerzi be a jogszabály tervezetével kapcsolatos véleményt, önmagában nem teszi alkotmányellenessé a meghozott jogszabályt”.¹⁰⁵

A társadalmi véleményeztetésen kívül lehetnek törvény által kötelezően előírt szakmai véleményeztetésen túli, helyi sajátosságokon alapuló, további szakmai szervezeteket is a véleményezési folyamatba bevonó igények. A törvényi rendelkezésen túli szakmai véleményeztetés szabályait (mely szervezeteket és milyen formában kell bevonni a véleményezési folyamatba) szintén a szervezeti és működési szabályzatban kell szabályozni.

A szervezeti és működési szabályzatban meghatározott társadalmi és szakmai egyeztetés az önkormányzati rendelet tervezetének előkészítője számára kötelezően elvégzendő feladat, amelynek eredményéről a rendelettervezet beterjesztésekor az írásbeli előterjesztésben (indokolásban) a helyi önkormányzat képviselőjét tájékoztatnia kell.

Természetesen nincs akadálya annak, hogy a szervezeti és működési szabályzatban nem szabályozott esetekben az adott önkormányzati rendelet tervezetének ad hoc jelleggel eseti társadalmi vagy szakmai véleményeztetésére kerüljön sor.

Összegezve: a törvényben és a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott személyeket és szervezeteket az egyeztetési folyamatba kötelezően be kell vonni, ezen túl további személyek és szervezetek bevonása lehetőség.

Az előzetes egyeztetés, véleményezés másik esete, amikor a helyi önkormányzat képviselő-testületének bizottságai – amelyek fő funkciója a képviselő-testület számára a döntéselőkészítés – is megtárgyalják az önkormányzati rendelet tervezetét. Ennek eljárási szabályait – és esetlegesen a bizottságok közötti tárgyalási sorrendet – a szervezeti és működési szabályzatban kell meghatározni a képviselő-testületnek.

A tervezett normatív szabályozás várható következményeit az önkormányzati rendelettervezet előkészítőjének előzetes hatásvizsgálat elvégzése útján kell felmérnie (lásd bővebben a 4.1.4. pontban).

4.1.7. Az önkormányzati rendelet tervezetének képviselő-testület elé terjesztése

Az önkormányzati rendelet tervezetének elkészítésére kötelezett személy/szervezet készíti el az önkormányzati rendelet tervezetét és a tervezet mellé az írásos előterjesztést, amelynek tartalmaznia kell az előzetes hatásvizsgálat eredményét is.¹⁰⁶

Az önkormányzati rendelet tervezete az IRMr.-ben meghatározott esetekben, az alábbi sorrendben a következő logikai egységeket tartalmazhatja:

- a) bevezető rész,
- b) általános rendelkezések,
- c) részletes rendelkezések,
- d) záró rendelkezések, ezen belül

¹⁰⁵ 7/1993. (II. 15.) AB határozat.

¹⁰⁶ Jat. „18. § (1) A jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait.

(2) A jogszabály tervezetének indokolásában tájékoztatást kell adni a javasolt szabályozás és az európai uniós jogból eredő kötelezettségek összhangjáról, valamint a 20. § szerinti egyeztetési kötelezettségről.”

- törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet tervezete esetében felhatalmazó rendelkezések,
- hatályba léptető rendelkezések,
- átmeneti rendelkezések,
- törvény tervezete esetében a törvény vagy törvényi rendelkezés sarkalatoságára utaló rendelkezések,
- a jogalkotásra vonatkozó európai uniós követelményekre utaló rendelkezések,
- módosító rendelkezések,
- hatályon kívül helyező rendelkezések,
- a hatályba nem lépésről szóló rendelkezések.

Az előterjesztés (indokolás) tartalmazza:

- 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 szervek és személyek megjelölését;
- e) az elhangzott fontosabb javaslatokat (a felvetett, de elutasított indítványokat is, az elutasítás indokaival együtt.)

Az önkormányzati rendelet tervezetéről és indokolásáról szóló előterjesztést a képviselő-testületnek a helyi képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában meghatározott, előterjesztési joggal felruházott személy nyújtja be.

Az általános gyakorlat szerint rendeletalkotásra előterjesztést a polgármester, a jegyző, a bizottság elnöke tehet. Az önkormányzati autonómia része, hogy a képviselő-testület ettől eltérően kevesebb vagy több személyt/szervezetet jogosítson fel az előterjesztés jogával.

Az önkormányzati rendszer elmúlt 28 éve alatt általánossá vált – főleg nagyobb településeken – az a gyakorlat, hogy amennyiben nem a jegyző az önkormányzati rendelet tervezetének előterjesztője, akkor az írásos előterjesztés csak úgy nyújtható be a képviselő-testület elé, ha azt előzetesen a jegyző törvényességi szempontból észrevételezte, láttamozta.

4.1.8. A képviselő-testületi rendeletalkotási eljárás menete

A képviselő-testület az önkormányzati rendeletet nyilvános ülésén alkotja meg. Önkormányzati rendelet zárt ülésen nem alkotható, mivel az nem tartozik az Möt. 46. § (2) bekezdésében meghatározott zárt ülésen tárgyalandó vagy tárgyalható tárgykörökbe.

A képviselő-testületi rendeletalkotási eljárás logikus menete:

- a) az előterjesztő által benyújtott rendeletervezet vitára bocsátása,
- b) hozzászólások, módosító javaslatok,
- c) az egyes módosító javaslatokról szavazás,

- d) a rendelettervezetnek az elfogadott módosító javaslatokkal egységes szövegbe foglalása,
- e) az egységes szövegbe foglalt rendelettervezetről minősített többséggel¹⁰⁷ történő nyílt szavazás¹⁰⁸,
- f) a szavazás eredményének megállapítása.

A rendeletalkotási eljárás – Möt.v.-ben szabályozottakon túli – eljárási szabályait a helyi önkormányzat képviselő-testülete a szervezeti és működési szabályzatáról szóló önkormányzati rendeletében állapítja meg. E normatív szabályoktól való eltérés eljárási szabálytalanság miatti jogsértést jelent, amely végső esetben az önkormányzati rendelet érvénytelenségét is eredményezheti.

Egyes szabályozási tárgyak esetében az önkormányzati rendelet tárgyalása két fordulóban történik (például költségvetési rendeletnél, közszolgáltatási önkormányzati feladatellátás rendeleti szabályozásánál először a szabályozási koncepció, majd a rendelettervezet tárgyalása). Ennek szabályait a szervezeti és működési szabályzat tartalmazza.

Az önkormányzati rendeletalkotás a képviselő-testület kizárólagos jogköre, e hatáskörét a képviselő-testület a szervei számára nem ruházhatja át.¹⁰⁹

4.1.9. 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 alá¹¹⁰.

Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a helyi önkormányzat képviselő-testülete szervezeti és működési szabályzatában meghatározott – módon ki kell hirdetni (publikálás). A saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi (megismerhetővé teszi mindazok számára, akiknek annak ismeretére és alkalmazására szükségük van). Az önkormányzati rendelet kihirdetéséről a jegyző gondoskodik. A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a kormányhivatalnak, és a kormányhivatal továbbítja azt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek.¹¹¹

A szabályozott módon történő kihirdetés elengedhetetlen érvényességi kelléke a jogszabályoknak. Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában, illetőleg (ennek hiányában) a helyben szokásos módon kell kihirdetni. A kihirdetés – képviselő-testület által az Möt.v. 51. § (2) bekezdésében meghatározott lehetőségek közül választott – módját azonban kötelező a szervezeti és működési szabályzatban rögzíteni, mivel ennek hiányában utólag nem megállapítható, hogy az önkormányzati rendelet kihirdetése jogszerűen, szabályosan történt-e meg. Így értelemszerűen azt is pontosan meg kell határozni a szervezeti és működési szabályzatban, hogy mi minősül a helyben szokásos módnak

¹⁰⁷ Möt.v. 50. §.

¹⁰⁸ Az Möt.v. 48. § (4) bekezdése alapján titkos szavazás nem tartható.

¹⁰⁹ Möt.v. 42. § 1. pontja.

¹¹⁰ Möt.v. 51. § (1) bekezdése.

¹¹¹ Möt.v. 51. § (2) bekezdése.

(például a polgármesteri hivatal hirdetőtábláján 15 napra történő kifüggesztés, vagy a helyi önkormányzat hivatalos honlapján való elhelyezés).

„Az önkormányzati rendelet kihirdetése nem azonos a közzétételével. A kihirdetés minden jogszabályra vonatkozó olyan, jogilag szabályozott módon, meghatározott helyen és formában történő közzététel, amely egyben a jogszabály érvényességi feltétele. A közzététel a jogszabályok szövegének a kihirdetést követő és gyakran könnyebben kezelhető formában történő megjelentetését is magában foglalja. A közzététel módjai lehetnek (1) folyamatos, (2) rövidebb időszakokénti vagy (3) nagyobb időszak joganyagát összefoglaló, visszatekintő közzététel.

A kihirdetés a szűkebb, a közzététel pedig a tágabb fogalom. A kihirdetés a közzététel speciális formája, amelyhez joghatás, a jogszabály érvényessége kötődik.

A szervezeti és működési szabályzatról szóló önkormányzati rendeletben meg kell határozni, hogy az önkormányzati rendelet az önkormányzat hivatalos lapjában (közlönyében) vagy a helyben szokásos módon történik. Ha a hivatalos lapban, akkor a hivatalos lap megnevezését is szerepeltetni kell a szervezeti és működési szabályzatban. A kihirdetésre csak akkor kerülhet sor a helyben szokásos módon, ha az önkormányzatnak nincs hivatalos lapja, mivel a hivatalos lapnak a funkciója, hogy az önkormányzat döntései, közleményei, személyi hírei stb. ott kerüljenek kihirdetésre, illetve közzétételre. Amennyiben az önkormányzati rendelet kihirdetése a szervezeti és működési szabályzatban foglaltak szerint nem a helyi önkormányzat hivatalos lapjában (közlönyében) – mivel az önkormányzatnak nincs hivatalos lapja – történik, akkor a szervezeti és működési szabályzatban meg kell határozni, hogy pontosan mi minősül helyben szokásos módnak a kihirdetés szempontjából (pl. a polgármesteri hivatal hirdetőtábláján történő kifüggesztés). Célszerű azt is meghatározni, hogy a kifüggesztés mennyi időig történjen meg, és ennek a dokumentálása milyen módon történik.”¹¹²

Az önkormányzati rendeletet – mivel jogszabály – teljes terjedelmében, esetleges mellékleteivel együtt kell kihirdetni. A közzétételnél elegendő a kivonatos tájékoztatás, amely tartalmazza, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete mikor, milyen tárgyban alkotta meg az önkormányzati rendeletet, és az hol tekinthető meg. Természetesen a közzététel esetében is lehetőség az önkormányzati rendelet teljes terjedelemben történő közzététele. A közzététel funkciója, hogy a kihirdetett önkormányzati rendeletet minél szélesebb körben ismerhessék meg az érintettek, és önkéntes jogkövető magatartásukat az önkormányzati rendeletben lévő normatív szabályokhoz igazíthassák.

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.¹¹³

¹¹² GYERGYÁK 2012, 100.

¹¹³ Möt. 51. § (3) bekezdése.

4.2. Az önkormányzati rendelet szerkezeti felépítése

Az önkormányzati autonómia tartalmazza – a magasabb szintű jogszabályok által meghatározott keretek között – a normatív szabályozás, a helyi (partikuláris) jogalkotás lehetőségét is.

Az önkormányzati rendeletek jellemző, főbb tárgykörei például a helyi ünnepek szervezése; a szervezettel és a működéssel kapcsolatos ügyek; helyi népszavazás; választások; szociális támogatások, különleges támogatások; közterület-használat, parkolás rendje; környezetvédelem, növénytelepítés; lakásügyek, bérleti díjak; költségvetés, helyi pénzügyek, az önkormányzati vagyon kezelése; adók, hozzájárulások, díjak; vállalkozások, gazdaságélénkítés, közbeszerzés; helyi építési ügyek; helyi közutak kezelése, közlekedés rendje, forgalmi rend; helyi közszolgáltatások; egészségügy, védőoltások; temetők rendje, temetkezés szabályai; köznevelés, közművelődés, kulturális ügyek; üdülőhelyek, pihenőhelyek, strandok, uszoda-használat, sport; helyi rendszeti ügyek; állattartás; adatkezelés, önkormányzati hatósági ügyek stb.

Az önkormányzati rendelettel szemben ugyanazok az elvárások fogalmazódnak meg, mint minden más jogszabállyal szemben: az önkormányzati rendelet tagolására is az IRMr. vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.

4.2.1. Az önkormányzati rendelet tagolása

Az IRMr. tartalmazza a jogszabály tervezetének – így az önkormányzati rendelet tervezetének is – a megszerkesztésére és a megszővegezésére vonatkozó követelményeket. Így többek közt:

- az önkormányzati rendelet formai tagolásának lehetőségeit és módját;
- az önkormányzati rendelet logikai tagolását;
- az önkormányzati rendelet normatív tartalmú rendelkezéseit a jogszabály szakaszai és mellékletei tartalmazzák.

4.2.1.1. Az önkormányzati rendelet formai tagolása

Az önkormányzati rendeletet az áttekinthetőség érdekében szerkezeti egységekre kell tagolni.

Az önkormányzati rendelet tervezetében alkalmazható szerkezeti egység a mellékleten és a melléklet szerkezeti egységein kívül az önkormányzati rendelet 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.

Az önkormányzati rendelet alapegysége a szakasz (§).

Az önkormányzati rendelet tagolása során szakasznál magasabb szintű szerkezeti egység akkor alakítható ki, ha az alacsonyabb szintű szerkezeti egységek alkalmazásával a jogszabály áttekinthetősége nem biztosítható.

Az önkormányzati rendelet szerkezeti egységeit folyamatos sorszámozással vagy a latin ábécé betűivel meg kell jelölni. Az önkormányzati rendelet jelöletlen szerkezeti egységet nem tartalmazhat.

A bekezdésnél magasabb szintű szerkezeti egységek sorszámozását az önkormányzati rendeletben nem lehet újrakezdeni (a könyv, rész, fejezet, alcím és szakasz folyamatos sorszámozású, de az önkormányzati rendelet bevezető része nem kap sorszámozást).

Az önkormányzati rendeletben a szakasznál magasabb szintű szerkezeti egységnek címet (alcím, fejezet, rész, könyv) kell adni.

A szerkezeti egység címében a szerkezeti egységet más szerkezeti egységtől egyértelműen elhatároló tárgyát vagy tartalmának lényegét röviden kell megjelölni.

Példa az önkormányzati rendelet formai tagolására

*„PÜSPÖKLADÁNY VÁROS ÖNKORMÁNYZATA KÉPVISELŐ-TESTÜLETÉNEK
6/2013. (IV. 4.) önkormányzati rendelete
PÜSPÖKLADÁNY VÁROS ÖNKORMÁNYZATÁNAK SZERVEZETI ÉS MŰKÖDÉSI
SZABÁLYZATÁRÓL*

Püspökladány Város Önkormányzata Képviselő-testülete a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 143. § (4) bekezdés a) pontjában kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

*I. fejezet
ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK
1. Alapvető rendelkezések*

1. § (1) Az önkormányzat hivatalos megnevezése: Püspökladány Város Önkormányzata (a továbbiakban: önkormányzat).

(2) Az önkormányzat

a) székhelye: HU-4150 Püspökladány (Hajdú-Bihar megye), Bocskai u. 2.;

b) portáljának címe: www.puspokladany.hu (a továbbiakban: honlap);

c) elektronikus levelezési címe: pmhivpl@t-online.hu (a továbbiakban: elektronikus elérhetőség);

d) hivatalos lapja: a kéthetente megjelenő Püspökladányi Hírek;

e) jelképei: a címer, zászló és a pecsét, amelyek leírását és használati módját külön rendelet szabályozza.

(3) *Az önkormányzat képviselő-testületének elnevezése: Püspökladány Város Önkormányzata Képviselő-testülete (a továbbiakban: Képviselő-testület). A Képviselő-testület tagjainak száma: 12 fő.*

(4) *Az önkormányzat hivatalának hivatalos megnevezése: Püspökladányi Közös Önkormányzati Hivatal (a továbbiakban: Hivatal).*

2. § *A Képviselő-testület szervei*

- a) *a polgármester,*
- b) *az e rendeletben meghatározott bizottságai,*
- c) *a Hivatal,*
- d) *a jegyző.*

2. *Az önkormányzat feladat- és hatásköre*

3. § (1) *Az önkormányzat a kötelező feladatok ellátása mellett magasabb érvényű jogszabályban előírtak figyelembevételével önként vállalhatja további feladat- és hatáskör ellátását.*

(2) *Az önkéntes felvállalást tartalmazó döntési javaslat akkor terjeszthető a Képviselő-testület elé, ha tartalmazza a megvalósításhoz szükséges forrásokat.”¹¹⁴*

4.2.1.2. Az önkormányzati rendelet logikai tagolása

Az önkormányzati rendelet elején fel kell tüntetni a jogszabály megjelölését (lásd bővebben a 4.2.2. pontban).

Az önkormányzati rendelet az IRMr.-ben meghatározott esetekben, az alábbi sorrendben a következő logikai egységeket tartalmazhatja:

- a) *bevezető rész,*
- b) *általános rendelkezések,*
- c) *részletes rendelkezések,*
- d) *záró rendelkezések, ezen belül*
 - *felhatalmazó rendelkezések,*
 - *hatályba léptető rendelkezések,*
 - *átmeneti rendelkezések,*
 - *a jogalkotásra vonatkozó európai uniós követelményekre utaló rendelkezések,*
 - *módosító rendelkezések,*
 - *hatályon kívül helyező rendelkezések,*
 - *a hatályba nem lépésről szóló rendelkezések.*

Önkormányzati rendelet nem tartalmazhat preambulomot.¹¹⁵

¹¹⁴ Püspökladány Város Képviselő-testületének 6/2013. (IV. 4.) rendelete Püspökladány Város Önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch9eg4ed1dr0eoldt4ee-9em4cj1by6bw1ce2cc9cb6cd5j (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.)

¹¹⁵ IRMr. 51. § (1) bekezdése.

4.2.2. Az önkormányzati rendelet jelölése

Önkormányzati rendelet megjelölése annak kihirdetése során – az alábbi sorrendben –

- a) a rendelet megalkotójának teljes megjelölését,
- b) a rendelet sorszámát arab számmal,
- c) a „/” jelet,
- d) a rendelet kihirdetésének évét arab számmal,
- e) zárójelben a rendelet kihirdetésének hónapját római számmal és napját arab számmal,
- f) az „*önkormányzati rendelethez*” kifejezést és
- g) a rendelet címét foglalja magában.¹¹⁶

Példa az önkormányzati rendelet helyes megjelölésére

*„Sarud Község Önkormányzata Képviselő-testületének
11/2017. (XII.1.) önkormányzati rendelete
a települési adóról”¹¹⁷*

4.2.3. Az önkormányzati rendelet bevezető része

Önkormányzati rendelet bevezető résszel alkotható.

A bevezető résznek nem adható cím és sorszámozás, továbbá egyetlen, sortöréssel tagolható mondatból áll.

A bevezető résznek tartalmaznia kell a megalkotásához szükséges érvényességi kellek felsorolását és a jogalkotás aktusára utaló kifejezést.

Érvényességi kellek:

- meg kell jelölni, ha az önkormányzati rendeletet más, jogszabályban kifejezetten, az adott önkormányzati rendelet megalkotása vonatkozásában véleményezési hatáskörrel felruházott szervvel vagy személlyel egyetértésben, valamint ha más szerv vagy személy véleményének kikérésével alkotják meg;
- ha a felhatalmazó rendelkezés úgy rendelkezik, hogy az önkormányzati rendelet más személlyel vagy szervvel egyetértésben adható ki, az egyetértés tényére utalni kell;
- ha az egyetértés a rendeletnek csak meghatározott rendelkezéseire vonatkozik, a rendlettervezet bevezető részében ezekre a rendelkezésekre hivatkozni kell;
- meg kell jelölni, ha az önkormányzati rendeletet a társulásban részt vevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulásával vagy a társult képviselő-testület

¹¹⁶ 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) bekezdése.

¹¹⁷ Sarud Község Önkormányzata Képviselő-testületének 11/2017. (XII. 1.) önkormányzati rendelete. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg3ed0dr3eo8dt5ee4em5cj0by5cc8bz1bx8ce9cf0k (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.)

- döntésének megfelelően alkotják meg, és a hozzájárulás vagy a társult képviselő-testület döntésének tényére utalni kell;
- az eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotott önkormányzati rendelet esetében az önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörét megállapító rendelkezésként az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését kell megjelölni;
 - a nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotott önkormányzati rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni az önkormányzati rendelet egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján az önkormányzati rendeletet kiadják;
 - a rendeletalkotásra felhatalmazást adó rendelkezés vagy az eredeti jogalkotói hatáskört megállapító rendelkezés után meg kell jelölni azt a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján az önkormányzati rendeletet kiadják;
 - az önkormányzat feladatköréért 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;
 - ha az önkormányzati rendelet előkészítése során valamely szerv jogszabályban biztosított, érvényességi kelléknek minősülő véleményezési jogkörrel rendelkezik, a véleményezés tényét fel kell tüntetni.

Az IRMr. 53. § (2) bekezdése az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésének szabályára utalást akkor teszi kötelezővé, ha az önkormányzat eredeti jogalkotói jogkörében jár el. Az IRMr. 54. § (1) bekezdése szerint a nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják.¹¹⁸ A Jat. és az IRMr. követelményrendszere alapvető tartalmi és formai szabályokat állapít meg. A Kúria álláspontja szerint a felhatalmazó rendelkezések önkormányzati rendelet bevezetőjében való pontos megjelölése az önkormányzati rendeletalkotás fontos garanciája, mert miként azt a Kúria Önkormányzati Tanácsa korábbi döntésében megállapította, ez alapján lehet eldönteni, hogy az önkormányzati rendelet igazodik-e a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez: „a végrehajtási jelleggel megalkotott önkormányzati rendelet esetében azonban a felhatalmazó jogszabály megjelölése érvényességi kellék, mert az önkormányzat csak annak közbejöttével válik normaalkotóvá. Önálló cél hiányában igazodik a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez”¹¹⁹.

Köf.5025/2017/5. „Önkormányzati rendelet bevezető rendelkezését a jogalkotásról szóló törvény szerint nem lehet módosítani. Módosítás helyett helyesbítés vagy kijavítás címén a rendelkezés érdemének megváltoztatására nincs törvényes lehetőség.”

¹¹⁸ Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5032/2014/3. határozat.

¹¹⁹ Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.021/2013/4. számú határozat.

4.2.4. Az önkormányzati rendelet rendelkező része

Az önkormányzati rendelet rendelkező része tartalmazza az adott társadalmi viszonyokra vonatkozó szabályokat.

A tételes rendelkezésekkel kapcsolatos általános követelmények:

- A magatartási és a technikai normák markánsan elválasztandók egymástól. Ha a magatartási szabályok között van olyan, amely fogalom meghatározásra szorul, úgy azt az általános rendelkezések között kell elhelyezni. Ha a fogalom meghatározás technikai jellegű, úgy azt a rendelet mellékletében célszerű elhelyezni.
- Lehetőség szerint el kell kerülni az ugyanazon jogszabályon belüli és más önkormányzati rendeletre való hivatkozást.
- Ha (az elkerülhetetlen) meghivatkozás többször is ugyanarra a jogszabályra vonatkozik, úgy már az első esetben fel kell tüntetni, hogy a meghivatkozott normát a későbbiek során milyen rövidítéssel említik.
- A kivételek pontos körét és tartalmát egyértelműen meg kell határozni; a kivételek kivételeiről azonban nem szólhat a szabályozás.
- Ha az önkormányzati rendeletben ugyanaz a fogalom többször is előfordul, úgy már az első előfordulásakor meghatározandó, hogy a későbbiek során annak milyen rövidítését alkalmazzák.
- Azok a parancsok és tilalmak, amelyeknek a be nem tartásához jogkövetkezmények kapcsolódnak, egyértelműen és pontosan megfogalmazandók. A magatartási normák egzakt módon írandók körül. E rendelkezésekből egyértelműen ki kell derülnie annak is, hogy a cselekményekhez milyen természetű jogkövetkezmények kapcsolódnak.
- Mellékletben kaphatnak helyet a rendelet rendelkező részében jellege, terjedelme vagy más tartalmi vagy formai okból el nem helyezhető, a rendelet végrehajtása szempontjából ugyanakkor mégis mellőzhetetlen dokumentációk (ürlap-minták, táblázatok, árjegyzékek, díjszabások, térképek stb.) Mellékletbe magatartási szabályok nem vehetők fel.
- A mellékletet az önkormányzati rendelet szövegével együtt kell közzétenni.
- Jogszabályi rendelkezést lábjegyzetben elhelyezni nem lehet.
- A szöveget a magyar nyelv helyességére, tisztaságára irányadó szabályok betartásával kell megfogalmazni. A közérthetőség elsőrendű követelmény, amely feltételezi a könnyen olvashatóságot is.
- A konkrét jogi előírásokat absztrakt módon kell megfogalmazni; a kazuisztikus, feleslegesen részletező formulák elkerülendő; rövid mondatokban kell tehát szövegezni; kerülendő a bonyolult mondatfűzés. A fontos információk a főmondatban helyezendőek el.
- Idegen szavakat vagy kifejezéseket csak abban az esetben szabad használni, ha nincs magyar megfelelőjük, illetőleg közismertek az idegen szavak és kifejezések.
- A helyi társadalmi viszonyok jogi rendezéséhez nélkülözhetetlen szakkifejezéseket és fogalmakat (műszavak, gazdasági, jogi, pénzügyi kifejezések stb.) abban az értelemben kell használni, ahogyan azt a jogszabályok és a szakma is használja.
- Ha az alkalmazandó szó vagy kifejezés jelentése eltér az általánosan ismert értelemtől – s erre a jelentésre a jogi rendezés érdekében szükség van – a kifejezést

(szót) meg kell magyarázni úgy, hogy a rendeletben megkívánt jelentése félreérthetetlen legyen.

- Ugyanarra a fogalomra csak ugyanaz a kifejezés használható.
- Az önkormányzati rendeletben általában egyes számot kell használni. Az egyes számban jelölt intézmény, fogalom stb., valamennyi azonos jellegű fogalomra, intézményre vonatkozik. Többes számot csak akkor indokolt alkalmazni, ha a kifejezés már így honosodott meg, vagy a többes szám használata a szabályozás miatt releváns.
- A jelen idő kötelezést, parancsot fejez ki. Ezért mellőzhető a „köteles”, „kötelező”, „kell” kifejezések és a parancsoló mód.
- Kerülendők a különböző „töltelékszavak”. Ilyen például a „tulajdonképpen”, a „nyilvánvalóan”, „értelmszerűen”, „megfelelően”.
- Egyértelműen kell használni a számjegyeket és azok betűkkel történő kiírását. Egyesnek kell lennie a mértékegységek, pénzösszegek jelzésének is.¹²⁰

Az önkormányzati rendelet rendelkező része a szabályozás tárgya és a szabályozás mélysége, sokrétűsége alapján általános rendelkezésre és részletes rendelkezésekre tagolható.

4.2.4.1. Általános rendelkezések

Kizárólag az általános rendelkezések között szabályozható

- a) az önkormányzati rendelet hatálya az időbeli hatály kivételével,
- b) az önkormányzati rendelet alkalmazására, valamint a szabályozásra vonatkozó alapelv,
- c) az önkormányzati rendelet egészére vonatkozó értelmező rendelkezés, valamint
- d) az az önkormányzati rendelet egészére vagy több szerkezeti egységére vonatkozó rendelkezés, amely nem foglalható más – szakasznál magasabb szintű – szerkezeti egységbe.

Az általános rendelkezéseket a bevezető rész, ezek hiányában a jogszabály megjelölése után közvetlenül kell elhelyezni. Nagyobb terjedelmű jogszabály tervezetében az általános rendelkezéseket önálló, „Általános rendelkezések” című alcímben vagy fejezetben kell szabályozni.

Általános rendelkezések kivételesen az önkormányzati rendelet alcímnél magasabb szintű szerkezeti egységei elején, az adott szerkezeti egységre vonatkozóan is elhelyezhetők.

Önkormányzati rendelet érvényessége és hatálya

Az önkormányzati rendelet másik önkormányzati rendelet érvényességéről nem rendelkezhet.

Az önkormányzati rendelet a módosító és a hatályon kívül helyező rendelkezések kivételével nem tartalmazhat olyan rendelkezést, amely túlterjeszkedik az általános rendelkezések között meghatározott hatályán.

¹²⁰ GYERGYÁK 2004a, 102–107.

Nem kell az önkormányzati rendelet személyi hatályáról külön rendelkezni, ha az az önkormányzati rendelet egyéb rendelkezései alapján egyértelmű.

Nem lehet az önkormányzati rendelet személyi hatályáról szóló rendelkezések között az önkormányzati rendelet végrehajtásáért felelős, az önkormányzati rendelet alapján feladat- és hatáskörrel rendelkező állami szervek köréről rendelkezni, kivéve, ha a feladat- és hatáskörök telepítése az önkormányzati rendelet más rendelkezéseiben nem szabályozható egyértelműen.

Nem kell az önkormányzati rendelet területi hatályáról külön rendelkezni, ha az az önkormányzati rendelet egyéb rendelkezései alapján egyértelmű.

Az általános rendelkezések között – ha az az önkormányzati rendelet egyéb rendelkezései alapján nem egyértelmű – megjelölhető azon jogi tények, jogviszonyok köre, amelyekre az önkormányzati rendelet rendelkezéseit 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 rendelkezést.

Az azonos vagy hasonló jogviszonyokat átfogóan szabályozó önkormányzati rendeletben az általános rendelkezések között az önkormányzati rendelet alkalmazására, értelmezésére, valamint a szabályozásra vonatkozó alapelvek határozhatók meg.

Normatív tartalommal nem rendelkező kijelentést vagy a szabályozás célját nem lehet az önkormányzati rendelet alapelvei között rögzíteni.

Értelmező rendelkezésekre vonatkozó szabályok

Ha az önkormányzati rendelet alkalmazásához egyes fogalmak bővebb kifejtése, magyarázata szükséges, az ilyen fogalmakat az önkormányzati rendeletben értelmezni kell. Értelmező rendelkezést kell alkalmazni az önkormányzati rendeletben, ha a fogalom jelentése az adott jogszabály alkalmazásában eltér a köznyelvi jelentésétől, a más jogszabályban meghatározott jelentésétől, és a fogalom jelentése az önkormányzati rendeletnek egyéb rendelkezései alapján nem egyértelmű.

A magától értetődő jelentésű fogalmak nem értelmezhetők értelmező rendelkezésben.

Szakkifejezések kivételével a fogalmat a köznapri jelentésétől alapvetően különböző tartalommal nem lehet értelmezni.

A mérésügyről szóló törvény felhatalmazása alapján kormányrendeletben szabályozott mértékegységekre vonatkozóan az önkormányzati rendelet értelmező rendelkezést nem vezethet be.

Ha az önkormányzati rendeletben sok fogalom értelmezése indokolt, vagy ha a fogalmakat a jogszabály egészére nézve értelmezni kell, az értelmező rendelkezéseket az általános rendelkezések között kell meghatározni. Ebben az esetben az értelmező rendelkezéseket tartalmazó önálló szakaszt „*Értelmező rendelkezések*” című alcím alá lehet rendezni. Ha egyes értelmező rendelkezések nem az egész önkormányzati rendeletre, de a szakasznál magasabb szintű szerkezeti egységre vonatkoznak, azokat e szerkezeti egység elején önálló szakaszban is meg lehet határozni. Ha a fogalmat egyetlen szakaszra vonatkozóan kell értelmezni, e szakasz első vagy utolsó bekezdéseként is meg lehet az értelmező rendelkezést határozni.

Az értelmező rendelkezéseket tartalmazó szakaszban akkor kell több bekezdést használni, ha az értelmező rendelkezések egy részének a hatálya eltér a másik részétől.

Az egyes fogalmakat ábécésorrendben, arab számmal megjelölt pontokba kell rendezni. Egy pontban csak egy fogalom magyarázható.

Felhatalmazás alapján kiadott jogszabály tervezetében alkalmazott fogalom a felhatalmazó rendelkezést tartalmazó jogszabályban értelmezett fogalomtól eltérően nem értelmezhető, és az értelmező rendelkezés nem ismételt meg.

Értelmező rendelkezés nem irányulhat kizárólag

- a) jogszabály, nemzetközi szerződés rövid megjelölése,
 - b) mozaikszó vagy
 - c) betűszó
- bevezetésére.

Értelmező rendelkezés nem rendelkezhet úgy, hogy valamely fogalmat – annak tényleges jelentéstartalmától függetlenül – valamely más fogalomként kell értelmezni.

Az értelmező rendelkezés nem tartalmazhat önmagában – az önkormányzati rendelet más szakaszában foglalt rendelkezésével való együttes értelmezése nélkül – joghatás kiváltására alkalmas normatív tartalmú rendelkezést.

4.2.4.2. Részletes rendelkezések

A részletes rendelkezések között kell szabályozni az önkormányzati rendelet alapvető normatív tartalmát képező azon rendelkezéseket, amelyekről e rendelet alapján nem más logikai egységben kell rendelkezni.

A részletes rendelkezéseket magukban foglaló szerkezeti egység vagy szerkezeti egységek címének a rendelkezések tartalmát vagy a rendelkezések más rendelkezésekhez való viszonyát kell kifejeznie.

A részletes rendelkezéseket a szabályozás tárgyának megfelelő olyan logikai sorrendben, úgy kell szabályozni, hogy a korábban szabályozott rendelkezésekből logikusan, folyamatosan következzenek a későbbiek.

Az önkormányzati rendeletben az anyagi jogi és eljárási szabályokat el kell különíteni egymástól.

Az önkormányzati rendeletben a szervezet jogállására, a szervezet feladat- és hatáskörére és a szervezet eljárására vonatkozó szabályokat el kell különíteni egymástól.

Az önkormányzati rendeletben az általános szabályt tartalmazó szerkezeti egységnek meg kell előznie a különös szabályt tartalmazó szerkezeti egységet.

4.2.5. Az önkormányzati rendelet záró rendelkezései

Az önkormányzati rendelet záró rendelkezéseinek egyes részei:

- a) felhatalmazó rendelkezések,
- b) hatályba léptető rendelkezések,
- c) átmeneti rendelkezések,
- d) a jogalkotásra vonatkozó európai uniós követelményekre utaló rendelkezések,
- e) módosító rendelkezések,

- f) hatályon kívül helyező rendelkezések,
- g) a hatályba nem lépésről szóló rendelkezések.

Az egyes részek közül a hatályba léptető rendelkezések *kötelező eleme* az önkormányzati rendeletnek, ez rendelkezik az önkormányzati rendelet időbeli hatályáról (a hatálybalépésének időpontjáról, továbbá szükség esetén a hatályvesztésének időpontjáról). A további részeket akkor alkalmazzák, ha az szükségessé válik a normatív szabályozáskor.

Az önkormányzati rendelet hatálybalépésének idejét a hatálybalépés évének, hónapjának és napjának megjelölésével kell megállapítani úgy, hogy a hatálybalépés rendszerint a hónap 1-jével történjék. Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, az önkormányzati rendelet jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehet.¹²¹ Ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, amely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját. Önkormányzati rendelet hatálybalépésének idejét úgy is meg lehet állapítani, hogy az a kihirdetést követő hányadik napon lép hatályba. A hatálybalépés napját másik jogszabály is megállapíthatja, ilyenkor erre az alaprendeletben utalni kell. Ha az önkormányzati rendelet vagy önkormányzati rendeleti rendelkezés hatálybalépésére vagy hatályvesztésére valamely jövőbeli feltétel bekövetkeztékor kerül sor, a feltétel bekövetkezéséről a bekövetkezés naptári napjának megjelölésével határozatot kell közzétenni, kivéve, ha az önkormányzati rendelet hatálybalépése valamely más jogszabály hatálybalépéséhez kötődik.¹²²

Egyes rendelkezések hatálybaléptetésére eltérő időpontok is megállapíthatók.

Az átfogó jellegű, a nagyobb jelentőségű, valamint a jogalkalmazók széles körét érintő önkormányzati rendeleteket a kihirdetést követő későbbi időpontban szükséges hatályba léptetni. Ilyen esetben ügyelni kell arra, hogy a kihirdetés és a hatálybalépés között hosszabb idő legyen biztosítva. „*A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.*”¹²³

Önkormányzati rendelet 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.¹²⁴

BH2016. 160. A visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközik a folyamatban lévő ügyekre is kiterjedő – a fél számára hátrányosabb helyzetet teremtő – rendelkezésmódosítás [2010. évi CXXX. tv. 2. § (2) bek.].

Hatályos önkormányzati rendelet vagy önkormányzati rendeleti rendelkezés hatályát veszti

- a) ha a hatályon kívül helyezendő önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati rendeleti rendelkezést tételesen megjelölő, a hatályon kívül helyezést kimondó önkormányzati rendeleti rendelkezés hatályon kívül helyezi,
- b) ha a módosítandó önkormányzati rendeleti rendelkezést tételesen megjelölő, annak helyébe lépését kimondó önkormányzati rendeleti rendelkezés módosítja,

¹²¹ Az önkormányzat hivatalos lapja megjelenésének vagy az önkormányzati rendelet helyben szokásos módon való kihirdetésének a napja.

¹²² Például: „*E rendelet a ... -ról szóló törvény hatálybalépése napján lép hatályba.*”

¹²³ Jat. 2. § (3) bekezdése.

¹²⁴ Lásd Jat. 2. § (2) bekezdése.

- c) a Jat. 12. § (2) és (3) bekezdésében¹²⁵ meghatározottak szerint, vagy
 d) ha azt az Alkotmánybíróság vagy a Kúria Önkormányzati Tanácsa megsemmisíti.

„Ha egy korábbi önkormányzati rendelet hatályon kívül helyezést tartalmazott, és ezt a rendeletet hatályon kívül helyezték, ettől az eredetileg hatályon kívül helyezett rendelkezés nem válik ismét hatályossá, nem éled fel. A hatályon kívül helyezés ilyen értelemben végleges jellegű.”¹²⁶

BH2016. 104. Törvénytörő a nem hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés utólagos módosítása. Nem lehet az alkotmányellenessé minősített absztrakt adótevénytállási elemek alapján kivetett telekadó-kötelezettséget a konkrét adótevénytállásban az adózón számon kérni, még akkor sem, ha a konkrét adókötelezettséget az önkormányzat utóbb adókedvezménnyel csökkentette [1990. évi C. tv. 7., 17., 21., 22. §, 2010. évi CXXX. tv. 9. § (1) bek., 1989. évi XXXII. tv. 42. § (1) bek., 43. § (1) bek.].

A hatályukat vesztő önkormányzati rendeleteket, illetőleg az önkormányzati rendeletek hatályukat vesztő rendelkezéseit a hatályon kívül helyezésről rendelkező önkormányzati rendeletben kifejezetten fel kell sorolni. Felsorolásuknál a kihirdetésük időpontját (az időbeliség elvét) kell figyelembe venni, részleges hatályon kívül helyezés esetén pedig ezen túlmenően a szakasz és a bekezdés számát, illetőleg az érintett szövegrészt is fel kell tüntetni.

„A hatályon kívül helyezés során gyakori jogszabálysértésként értékelhető, hogy a hatályukat vesztő önkormányzati rendeleteket, illetőleg a rendeleteknek a hatályukat vesztő rendelkezéseit nem sorolják fel, amikor arra egyébként szükség volna. Szintén megállapítható, hogy az adott tárgykörben új, egységes rendelet alkotásakor gyakran csak a korábbi alaprendeletet helyezik hatályon kívül, és így a korábbi módosító rendeletek továbbra is hatályban maradnak.”¹²⁷

¹²⁵ Jat. „12. § (1) A módosító rendelkezés és hatályon kívül helyező rendelkezés a hatálybalépéssel, vagy ha a módosító, illetve a hatályon kívül helyező rendelkezés a módosítást, illetve hatályon kívül helyezést meghatározott időponthoz vagy jövőbeli feltételhez köti, ennek az időpontnak vagy jövőbeli feltételnek a bekövetkezésével végrehajtottá válik.

(2) A jogszabály (1) bekezdés szerint végrehajtottá vált rendelkezése a végrehajtottá válást követő napon hatályát veszti.

(3) A kizárólag

a) az (1) bekezdés szerint végrehajtottá vált rendelkezést,

b) hatályba léptető rendelkezést, illetve

c) az európai uniós követelményekre utaló rendelkezést

tartalmazó jogszabály az (1) bekezdés szerint utoljára végrehajtottá vált rendelkezése végrehajtottá válását követő napon hatályát veszti.”

¹²⁶ GYERGYÁK 2004a, 111.

¹²⁷ SOLYMOSI Veronika (2013): A helyi jogalkotás jellemzői a törvényességi ellenőrzés szemszögéből (1991–2011). Kodifikáció, 2013/1. sz. 113.

4.2.6. Az önkormányzati rendelet mellékletei

Az önkormányzati rendelet normatív tartalmú rendelkezéseit a jogszabály szakaszai és mellékletei tartalmazzák. Ebből következően az önkormányzati rendelet melléklete csak az önkormányzati rendelet módosításával módosítható, illetve helyezhető hatályon kívül.

Önkormányzati rendelet-mellékletet akkor kell alkotni, ha az önkormányzati rendeletben rögzíteni kívánt szabályozási tartalom – annak speciális megjeleníthetősége vagy technikai jellege miatt – nem fejezhető ki átláthatóan az önkormányzati rendelet szakaszaiban. Az önkormányzati rendeletben melléklet úgy alkotható, hogy az önkormányzati rendelet valamely szakasza a melléklet szerinti szabályozási tartalom megjelölésével hivatkozik a mellékletre.

BH2015. 142. A jogszabály törzsszövegét és a hozzá kapcsolódó mellékletet együtt kell alkalmazni és értelmezni, így a törzsszövegre vonatkozó hatályba léptető rendelkezés a mellékletre is vonatkozik [2010. évi CXXX. tv. 15. §; 61/2009. (XII. 14.) IRM r. 127. §; 51/2011. (IX. 30.) NFM r. 3. §, 8. §, 9. § (2) bek.; 66/2011. (XI. 30.) NFM r. 9. §, 10. §, 12. §].

Az önkormányzati rendelet mellékletétől meg kell különböztetnünk a függelékét. A függelék jogszabályban megállapítható normatív tartalmú rendelkezéseket nem tartalmaz és nem a jogszabály része, hanem további, az önkormányzati rendelet normatív rendelkezéseinek alkalmazását elősegítő információkat tartalmazó irat. Mint ilyen, jellegénél fogva tartalmának megváltoztatása nem kívánja meg azt, hogy betartsák a jogalkotási eljárás szabályait. Elegendő ezeket „kicserélni”.

Ilyen függelék lehet például a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatáról szóló önkormányzati rendelet csatolt, a képviselő-testület és bizottságai tagjainak felsorolását tartalmazó irat (képvisező-testületi és bizottsági névsor).

4.3. Az önkormányzati rendeletekben előforduló tipikus hibák

Az önkormányzati rendelet az Alaptörvény *T) cikk* (2) bekezdése alapján jogszabály, amelynél a kodifikáció során alkalmazni kell a Jat. és az IRMr. jogszabályalkotásra és jogszabályszerkesztésre vonatkozó előírásait, valamint a helyi (partikuláris) jogalkotásra felhatalmazást adó ágazati törvényi rendelkezésben meghatározott szabályozási kereteket. A formai hiányosságok ugyan nem tekinthetők olyan súlyosnak, mint a tartalmiak, adott esetben nem eredményezik tehát a rendelet alkalmazhatatlanságát; mégis célszerű elkerülni őket.

A helyi jogalkotásra vonatkozó jogszabályok által meghatározott előkészítő munkát azonban jelentősen befolyásolhatja:

- a kötelező egyeztetések elmaradása;
- a rendeletmódosításoknál a helyi politika sürgetése;
- a kodifikációval foglalkozó köztisztviselők alacsony létszáma, túlterheltsége;
- az előkészítésben részt vevők közötti koordináció hiánya;

- az önkormányzati ciklusok kezdetén az új képviselő-testületek túl- és újraszabályozási igénye;
- a jogi környezet állandó változása;
- a magasabb szintű jogszabályok közötti jogharmonizáció biztosítása.¹²⁸

A fentiek mellett még a fővárosi/megyei kormányhivatalok törvényességi felügyeleti tevékenységének tapasztalatai alapján a helyi önkormányzatok rendeletalkotási eljárása körében jellemző jogsértések sok esetben hiányos jogszabályismeretre és téves jogalkalmazási gyakorlatra vezethetők vissza.

Az önkormányzati rendeletekben előforduló hibákat két nagy csoportra oszthatjuk: formai és tartalmi hibákra. A törvényességi felügyeleti felhívások és az esetlegesen ezek következményeként bírósági eljárások megállapításainak vizsgálata alapján az alábbiakban tipizálhatók a helyi rendeletalkotás során előforduló jellemző hibák.

4.3.1. Formai tipikus hibák

A törvényességi felügyelet tapasztalatai szerint a helyi önkormányzati rendeletek a jogalkotás formai követelményeinek többnyire megfelelnek.

A jellemzően előforduló formai tipikus hibák:

- A jogszabályalkotás formai követelményeinek figyelmen kívül hagyása.
- A jogszabályok megjelölésére vonatkozó szabály [Jat. 27. § (2) bekezdése¹²⁹] betartása – a jogalanyok jogérvényesítése szempontjából – az önkormányzati rendeletek esetében is fontos követelmény. Előforduló tipikus formai hiba, hogy hiányzik a jogalkotó képviselő-testület pontos megjelölése, a zárójelben a kihirdetés időpontja helyett az önkormányzati rendeletet megalkotó képviselő-testületi ülés időpontját tüntetik fel. Esetenként előfordul, hogy az önkormányzati rendelet megnevezésének, címének a használata pontatlan (például nincs összhangban a felhatalmazást tartalmazó törvénnyel).
- Az önkormányzati rendeletek belső tagozódásának, rendszertani és logikai felépítésének hiánya esetenként jogalkalmazói értelmezési zavarokhoz is vezethet.
- A felhatalmazás nyomán alkotott helyi rendeletek nem jelölik meg azt a jogforrást, amelyben a felhatalmazás található. A törvényi felhatalmazáson alapuló rendeletalkotás típushibája, hogy nem tüntetik fel a felhatalmazást adó jogszabályt, illetőleg hiányos, téves a felhatalmazó jogszabály megjelölése.
- Előfordul, hogy – a csak formai hibának tűnő – helytelen fogalmazás tartalmilag is hibás rendelkezést eredményez.
- Az önkormányzati rendeletek SZMSZ szerinti kihirdetésének dokumentálása (kihirdetési záradék) nem történik meg, így utólag e kötelezettség teljesítése ellenőrizhetetlen. A kihirdetés megtörténtének megállapíthatósága azért fontos, mert a megfelelő módon történő kihirdetése a jogszabály érvényességének egyik feltétele.

¹²⁸ SOLYMOSI 2013, 112.

¹²⁹ „Törvény kivételével a jogszabály megjelölése annak kihirdetése során magában foglalja a jogszabály megalkotójának megjelölését, a sorszámát, a kihirdetésének napját, a jogszabály elnevezését és címét.”

- A kihirdetésre, közzétételre vonatkozó szabályok megsértése.
- Nem történik intézményes gondoskodás a helyi rendeletek nyilvántartásáról.

4.3.2. Tartalmi tipikus hibák

A jellemzően előforduló tartalmi tipikus hibák:

- Ténylegesen nincs, vagy alig van tárgya a helyi önkormányzati rendeletnek. Ennek legtöbbször az az oka, hogy az adott társadalmi viszonyt részleteiben is szabályozza valamely központi jogszabály.
- *Az önkormányzati rendelet a bevezető részében eredeti jogalkotói jogkörre hivatkozik olyan tárgyokban, amelyekben központi jogszabályok részletes szabályokat tartalmaznak.*¹³⁰ Az önkormányzati rendelet bevezető részében pontosan utalni kell azokra a törvényekre, amelyek felhatalmazásán az önkormányzati rendelet nyugszik.¹³¹
- Az önkormányzati rendelet átveszi a központi jogszabály (törvény) rendelkezéseit.¹³²
- A magasabb szintű jogszabályok dinamikus változásának a hatályos önkormányzati rendeletekben történő követése elmarad, esetenként a központi jogszabályok módosulásának figyelmen kívül hagyása, az emiatt szükséges rendeletmódosítások elmaradása, ebből következően már nem hatályos jogintézményekre történő hivatkozást tartalmaz az önkormányzati rendelet. Többszöri módosításkor pontatlanul határozták meg az alaprendelet módosítani kívánt rendelkezéseit, a módosító rendelkezés nem illeszthető be a módosított önkormányzati rendelet szövegébe. Az értelmező rendelkezések törvényi módosítását követően nem igazítják a változáshoz az önkormányzati rendeleteket. Az egyes magasabb szintű jogszabályi rendelkezések téves értelmezéséből is több esetben adódott probléma.¹³³
- A magasabb szintű jogszabályokkal ellentétes önkormányzati rendeleti rendelkezések meghozatala.¹³⁴

¹³⁰ A helyi önkormányzat központi szinten már szabályozott tárgyban, arra vonatkozóan ellentétes tartalommal nem alkothat rendeletet és nem vonhat e tárgyhoz tartozó kérdést más rendeleti szabályozása körébe se.

¹³¹ *A helyi önkormányzat képviselő-testülete a központi jogszabályokkal nem ellentétes kiegészítő szabályokat alkothat.* Az önkormányzati rendelet bevezetőjében pontosan meg kell jelölni, hogy az önkormányzat milyen törvényi felhatalmazás alapján alkotta meg rendeletét. Amennyiben a helyi önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörében adta ki a rendeletet, a bevezető részből annak is egyértelműen ki kell derülnie. Eredeti jogalkotó jogkör esetén az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésre kell utalni.

¹³² Jat. 3. § harmadik mondata: „*A jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.*”

¹³³ *A normahierarchiában azonos tárgykörben rendelkező jogszabályokat egymással és az Alaptörvénnyel is összhangban kell értelmezni, alkalmazni.*

¹³⁴ Például a bejelentési kötelezettségre eltérő határidőt írt elő, mint a miniszteri rendelet.

- A képviselő-testület törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedve szabályoz¹³⁵, vagy olyan tárgykörökben alkot önkormányzati rendeletet, amelyre nincs törvényi felhatalmazása.¹³⁶
- A hatáskör gyakorlójának adott mérlegelési lehetőség feltételeit, körülményeit nem szabályozzák konkrétan, amely így diszkriminációt eredményezhet.¹³⁷
- Az egymáshoz közel eső társadalmi viszonyokat külön-külön szabályozzák. Ehhez némiképpen hasonló az úgynevezett „*töredezett*” rendezés esete.¹³⁸
- A törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszony rendezése címén olyan tárgyköröket is szabályoz az önkormányzati rendelet, amelyek a jogalkotási törvény alapján norma (jogszabályi) jelleget nem igényelnek, illetőleg jogszabály kifejezetten kivész a rendeletalkotási tárgykörök közül.¹³⁹
- A képviselő-testület anélkül ad hatáskört valamely szervének, hogy pontosan meghatározná a felhatalmazás kereteit.¹⁴⁰
- Az önkormányzati rendeletben a törvényben foglalt kötelező rendelkezésektől eltérő, vagy azzal ellentétes rendelkezéseket állapítanak meg.¹⁴¹
- A törvényben foglalt szabályozási kötelezettség, illetőleg felhatalmazás ellenére sem szabályoznak.¹⁴²
- A normaszövegben keverednek a közjogi és a polgári jogi kategóriák¹⁴³.

¹³⁵ Például: 1. A személyi térítési díjban a képviselő-testület olyan költségelemet is érvényesített, amelyre a törvényi szabályok értelmében nem lett volna lehetőség, vagy a *települési önkormányzat nem írhatja elő szociális ellátás igénybevételének feltételéként azt, hogy a kérelmező családja kertművelést folytasson*. 2. *Önkormányzati rendeletben felhatalmazás hiányában nem lehet a szociális támogatás feltételévé tenni nem szociális célú szempontokat*. 3. Felhatalmazás hiányában a helyi önkormányzatoknak nincs lehetőségük a piacok és vásárok területén lévő különböző kereskedelmi egységek kötelező nyitvatartási idejének meghatározására. 4. *Olyan adótárgy, amely a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényben (a továbbiakban: Helyi adótv.) meghatározott bármely helyi adó hatálya alá tartozik, települési adózás alá nem vonható még abban az esetben sem, ha a települési adó tárgyát mentesítik az egyéb helyi adófizetési kötelezettség alól*.

¹³⁶ Például: 1. *A települési önkormányzat nem kötheti engedélyéhez doménnevének (vagy annak ragozott, rövidített, toldalékos, mozaikszavas változata) keresztilinkes beágyazását*. 2. *Törvényi előírás hiányában senki nem válhat adó, illeték, járulék, díj, azaz közteher megfizetésének kötelezettjévé*.

¹³⁷ Például a *helyi építési szabályzatban nem adható az önkormányzati képviselő-testületnek olyan felhatalmazás, hogy a normatív szabályok alól egyedi döntésekkel előre nem meghatározott eltéréseket engedélyezhet*.

¹³⁸ Például a képviselő-testület 2-3 utcánként önálló önkormányzati rendeletben állapította meg a helyi építési előírásokat, vagy egyes egészségügyi alapellátási körzetekre vonatkozó helyi szabályokat külön rendeletekben fogadták el. Lásd Jat. 3. § első és második mondata: „*Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű.*”

¹³⁹ Például: polgármesteri hivatal ügyrendje.

¹⁴⁰ Például méltányossági döntést engedélyez anélkül, hogy az önkormányzati rendelet rögzítené a mérlegelés szempontjait. Lásd Jat. 5. § (1) bekezdés első mondata: „*A jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.*”

¹⁴¹ Például *helyi önkormányzat szabályozása ütközik a Helyi adó tv. adótöbbszörözést tilalmazó rendelkezésébe, amikor ugyanazon adótárgy után több jogcímen is megállapít adókötelezettséget. Törvényellenes az, ha az önkormányzat az adókötelezettség fennállását, vagy fenn nem állását, mértékét a lakcímnnyilvántartás adataitól teszi függővé*.

¹⁴² Például a *helyi önkormányzat a hulladékgazdálkodás szabályozása során valamennyi felhatalmazó rendelkezésnek köteles eleget tenni a felhatalmazás kereteinek betartásával*.

¹⁴³ Például óvadékok kötnék ki közigazgatási jogviszonyban.

- Megkülönböztetés valamely réteg hátrányára (negatív diszkrimináció).¹⁴⁴
- Többszöri módosításkor pontatlanul határozzák meg az alaprendelet módosítani kívánt rendelkezéseit.
- A módosító rendelkezés nem illeszthető be a módosított önkormányzati rendelet szövegébe; az értelmező rendelkezések törvényi módosítását követően nem igazítják a változáshoz a rendeleteket.
- *A visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközik a folyamatban lévő ügyekre is kiterjedő – a fél számára hátrányosabb helyzetet teremtő – rendeletmódosítás.*
- A kihirdetés módjáról nem rendelkezik az önkormányzati rendelet.¹⁴⁵
- Bonyolult az önkormányzati rendelet megfogalmazása, ami veszélyezteti az egyes szabályok érthetőségét és értelmezhetőségét, amely a végrehajtás során gondot okoz, illetőleg a jogalkotói akarat megismerését teszi lehetetlenné az érintettek számára.¹⁴⁶ Az önkormányzati rendelet általános és kötelező norma, ami nemcsak a hivatásos jogalkalmazónak, de a „*laikus*” állampolgárnak is szól, akinek tisztában kell lennie azzal, milyen elvárásoknak kell eleget tennie, illetőleg milyen jogokkal rendelkezik.¹⁴⁷
- Az önkormányzati rendeletben szereplő szavakat az általánostól teljesen eltérő értelemben használják, vagy a szakszavak esetében eltérnek azok általános tartalmától. Ez értelmező rendelkezés nélkül az adott normatív rendelkezés érthetőségét és értelmezhetőségét veszélyezteti.¹⁴⁸
- A központi jogszabályok változása miatt szükséges dereguláció elmaradása.

¹⁴⁴ Például: 1. *A helyi önkormányzatoknak az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában adott rendeletalkotásra való felhatalmazása nem szolgálhat arra, hogy az önkormányzat meghatározott társadalmi csoportot, vagy jól körülhatárolható személyi kört valamely település elhagyására vagy valamely településen való letelepedés megnehezítésére használjanak.* 2. *A törvény által tiltott, önkényes különbségtételt valósít meg, ha az adójogi szabályozás a jogalanyok között teherviselő képességük ellenében határozza meg kötelezettségeik mértékét, igazolható legitím cél nélkül.*

¹⁴⁵ *Amennyiben az önkormányzat olyan rendeletet hirdet ki, amely nem tartalmaz hatályba léptető rendelkezést, úgy e rendelet közjogilag érvénytelen, ami a rendeletnek a kihirdetése napjára történő visszamenőleges megsemmisítését eredményezi.*

¹⁴⁶ *Például az adókötelezettséget megállapító norma nem tartalmazhat bizonytalanságot, az adóalanyok egyértelműen tisztában kell lennie e kötelezettség tartalmával: tárgyával, alanyával, alapjával és mértékével – nem egyértelmű az adókötelezettség akkor, ha az adó megfizetése alól mentesítő kedvezménysszabályok által használt fogalomkészlet az adójogi jogviszonyban nem értelmezhető –, vagy a helyi építési szabályzat és szabályozási terv alapján az eljáró hatóságok és a bíróság sem tudta egyértelműen eldönteni egy adott telek övezeti besorolását.)*

¹⁴⁷ *Jat. „2. § (1) A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.” Továbbá a normavilágosság követelményének fokozottan kell érvényesülni a szankciót megállapító önkormányzati rendeleti rendelkezés esetében.*

¹⁴⁸ *Jat. „2. § (1) A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.”*

5. Az önkormányzati rendelet szabályozási lehetőségei a szervezeti és működési szabályzatban

Az önkormányzati rendeletalkotás kötelező általános tartalmi és eljárási szabályait az Möt.v. tartalmazza. Ugyanakkor az Möt.v. – a kötelezően alkalmazandó szabályok mellett – több helyen is mozgásteret biztosít a képviselő-testület számára.

Az Möt.v.-n kívül számos más ágazati törvény is utal az önkormányzati rendeletalkotás lehetőségére, egyes esetekben kötelező jelleggel írja elő az adott élethelyzet, jogviszony önkormányzati rendelettel történő szabályozását, más esetekben pedig lehetőségként határozza meg. Ez utóbbi esetben csak akkor kell a helyi önkormányzat képviselő-testületének önkormányzati rendeletet alkotnia, ha az önkormányzat közigazgatási területén van a helyi jogalkotásra felhatalmazó törvényben meghatározott élethelyzet, jogviszony. Itt azonban fel kell hívni a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság a 22/1990. (X. 16.) AB határozatában elvi élel megállapította, a jogalkotó *„jogszabályalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merül fel”*. Ez vonatkozik a helyi önkormányzat képviselő-testületére is mint jogalkotó szervre.

Az önkormányzati rendelet alkotásakor a helyi önkormányzat képviselő-testülete csak abban a kérdéskörben és csak olyan keretek között szabályozhat, amelyet a felhatalmazó törvény meghatároz, a felhatalmazás kereteit nem lépheti túl, és a szabályozásnál figyelemmel kell lennie a Jat. és az IMRr. rendelkezéseire is. Ezekre is figyelemmel kell lenni, amikor a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatáról szóló önkormányzati rendeletében meghatározza az önkormányzati rendeletalkotás – törvényen túli, annak rendelkezéseit kiegészítő – általános szabályait.

Az önkormányzati rendeletek közül meghatározó dominanciával bírnak a származékos jogalkotási hatáskörben megalkotott helyi rendeletek, amelyek törvény végrehajtása céljából a helyi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályokat állapítják meg.

A helyi önkormányzat képviselő-testületének – mint arra már korábban a 3. fejezetben utaltunk – a szervezeti és működési szabályzatban az Möt.v.-ben meghatározott rendeletalkotási szabályozási kérdéseket kell szabályoznia, valamint – a törvény keretei között – a további, helyi rendeletalkotási eljárási sajátosságokat tükröző kérdéseket pedig szabályozni lehet.

Az önkormányzati rendelettervezet elkészítésére vonatkozó szabályozási körben meghatározható kérdéskörök:

- a) a rendelettervezet elkészítésére kötelezett személy, szervezet meghatározása;
- b) a rendelettervezet előzetes hatásvizsgálatának, az előzetes szükségességi vizsgálat elkészítésének szabályai;
- c) kik kezdeményezhetik a rendeletalkotási eljárást;
- d) a rendelettervezet egy vagy több fordulóban történő tárgyalásának szabályozása (ez hatással van a kodifikációs eljárásra, mivel kétfordulós tárgyalási rend esetén

- az első forduló után egyes előkészítési feladatok elvégzésére újra sor kerülhet – például véleményeztetési, egyeztetési eljárás vagy a bizottságok újratárgyalják az első forduló után átdolgozott rendeletervezetet a képviselő-testület elé történő beterjesztés előtt);
- e) a véleményezési, egyeztetési eljárás helyi szabályait, a magasabb szintű jogszabályok által kötelezően bevonandó szervek körén túl azon szervek meghatározását, amelyeket a rendeletalkotási eljárás e szakaszába be kell vonnia a rendeletervezet készítőjének;
 - f) bizottsági tárgyalási rend;
 - g) a képviselő-testületi előterjesztésre vonatkozó szabályok.

Példák az önkormányzati rendelet tervezetének elkészítésére vonatkozó szabályokra:

a) *a rendeletervezet elkészítésére kötelezett személy, szervezet*

„49. § (1) *rendelettervezet*¹⁴⁹ *előkészítése során a képviselő-testület elveket, szempontokat állapít meg.*

(2) *A képviselő-testület által az (1) bekezdésben megállapított elvek, és szempontok alapján a rendelet-tervezetet a polgármesteri hivatal tárgy szerint érintett köztisztviselői készítik elő. A képviselő-testület az előkészítéssel egyidejűleg ideiglenes bizottságot és külső szakértőt is megbízhat. A szakértő bevonására a jegyző tesz javaslatot.*

(3) *A polgármesteri hivatal akkor is köteles részt venni az előkészítésben, ha a tervezetet bizottság, ideiglenes bizottság, vagy szakértő készíti elő.”*

„27. § (4) *A rendelet-tervezet szakmai előkészítéséről a jegyző gondoskodik a tárgy szerint illetékes bizottság és a Jogi és Ügyrendi Bizottság közreműködésével. A tervezet előkészítéséhez a Képviselő-testület – szükség esetén – szakértőket is felkérhet, illetőleg előkészítő csoportot hozhat létre.*”¹⁵⁰

b) *a hatásvizsgálat, az előzetes szükségességi vizsgálat elkészítésének szabályai:*

„49. § (4) *Az önkormányzati rendelet-tervezetek előkészítése során széleskörű elemzésből kell kiindulni, melynek elsődleges forrásai:*

- a) *a szabályozandó tárgy szerint érintett szervek, szakértők véleménye, és*
- b) *a lakossági közvélemény-kutatás.*”¹⁵¹

¹⁴⁹ Rezi Önkormányzat Képviselő-testületének 9/2013. (V. 15.) önkormányzati rendelete A Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg7ed8dr1eo8dt9ee-4em3cj2bx1cb8by3by2cd7cd8f (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

¹⁵⁰ Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Képviselő-testületének 13/2013. (IV. 30.) önkormányzati rendelete a Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg9ed4dr-3eo0dt3ee6em3cj2by3cd6bw5cb4bw1ce0d (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

¹⁵¹ Rezi Önkormányzat Képviselő-testületének 9/2013. (V. 15.) önkormányzati rendelete A Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg7ed8dr1eo8dt9ee-4em3cj2bx1cb8by3by2cd7cd8f (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

„27. § (5) A rendelettervezet a jogalkotásról szóló törvény szerinti előzetes hatásvizsgálat elvégzését követően terjeszthető a Képviselő-testület elé. A vizsgálat eredményéről a Képviselő-testületet az előterjesztésben tájékoztatni kell.”¹⁵²

c) rendeletalkotási eljárás kezdeményezése:

„33. § (2) A rendelet alkotását, módosítását, hatályon kívül helyezését kezdeményezheti:

- a) a polgármester,
- b) az alpolgármester,
- c) a bizottságok elnökei,
- d) a képviselő,
- e) a nemzetiségi önkormányzat elnöke,
- f) a jegyző,
- g) a települési társadalmi, érdekképviselői és más civil szervezetek vezetői.

(3) A (2) bekezdés szerinti kezdeményezésre irányuló javaslatot a polgármesterhez kell benyújtani. A képviselő-testület a kezdeményezést határozatban fogadja el, melyben meghatározza a rendelet-tervezet előterjesztő és az előkészítésért felelős személyt, valamint az előterjesztés elkészítésének és a képviselő-testület elé terjesztésének határidejét.”¹⁵³

„48. § Az önkormányzati rendelet alkotását kezdeményezhetik:

- a) a települési képviselők,
- b) az ügyrendi bizottság elnöke,
- c) a polgármester,
- d) az alpolgármester,
- e) a jegyző,
- f) az önkormányzati társulás tagjai,
- h) a település társadalmi, érdekképviselői és más civil szervezeteinek vezetői,
- h) a választópolgárok, az erre irányuló népi kezdeményezés¹⁵⁴ útján és
- i) a Zala Megyei Kormányhivatal.”¹⁵⁵

¹⁵² Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Képviselő-testületének 13/2013. (IV. 30.) önkormányzati rendelete a Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg9ed4dr3e0dt3ee6em3cj2by3cd6bw5cb4bw1ce0d (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

¹⁵³ Keszthely Város Önkormányzata Képviselő-testületének 23/2014. (X. 22.) önkormányzati rendelete Keszthely Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg1ed0dr5eo4dt7ee8em9cj8by9cd6ca5cb0cd5cc6m (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

¹⁵⁴ Megjegyzés: a helyi népi kezdeményezés 2013. december 31-ig a közvetlen hatalomgyakorlás egyik módja volt, 2014. január 1-jével megszűnt jogintézménye a közvetlen hatalomgyakorlásnak. A képviselő-testület elmulasztotta 2014. január 1-jével módosítani e vonatkozásban a rendeletét, így – még a kézirat lezárásakor is – ez a hatályos önkormányzati rendeleti rendelkezés törvényellenes. (A szerző)

¹⁵⁵ Rezi Önkormányzat Képviselő-testületének 9/2013. (V. 15.) önkormányzati rendelete A Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg7ed8dr1eo8dt9ee4em3cj2bx1cb8by3by2cd7cd8f (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

„23. § (2) A polgármesternél írásban rendelet alkotását kezdeményezheti:

- a) a képviselő,
- b) a polgármester,
- c) az alpolgármester,
- d) a képviselő-testület bizottsága,
- e) a jegyző,
- f) a helyi nemzetiségi önkormányzat elnöke.

(3) A kezdeményező feladata, hogy a kezdeményezés tartalmazza a szabályozás indokát, a szabályozásra vonatkozó érdemi javaslatot. Rendeletalkotásra vonatkozó javaslat csak olyan ügyre irányulhat, amelyben a képviselő-testületnek van rendeletalkotási joga.

(4) A polgármester a jegyző és a tárgy szerint illetékes bizottság bevonásával a kezdeményezést megvizsgálja, majd azt a képviselő-testület elé terjeszti.¹⁵⁶

„44. § (1) Rendeletalkotást kezdeményezhet

- a) a polgármester,
- b) a jegyző,
- c) az alpolgármester,
- d) a Képviselő-testület bizottsága,
- e) a képviselő,
- f) az Önkormányzat többségi tulajdonában lévő gazdasági társaság vezető tisztségviselője,
- g) a Képviselő-testület irányítása alatt álló költségvetési szerv vezetője, valamint
- h) a nemzetiségi önkormányzat elnöke.

(2) A rendeletalkotás iránti kezdeményezést írásban a polgármesterhez kell benyújtani, aki haladéktalanul továbbítja azt a jegyzőnek.

(3) A rendeletervezetet a kezdeményezés alapján – a polgármester által meghatározott határidőre –, illetve kezdeményezés hiányában a saját döntése alapján a jegyző készíti elő.

(4) A rendeletervezetet a jogosult az előkészítéshez szükséges ráfordításokat figyelembe véve a lehető legkorábbi képviselő-testületi ülésre előterjeszti.¹⁵⁷

d) a rendeletervezet egy vagy több fordulóban történő tárgyalásának szabályozása:

„19. § (3) A közgyűlés rendeletet egyfordulós tárgyalással alkot.

(4) A közgyűlés kétfordulós tárgyalással dönt:

¹⁵⁶ Pécsvárad Város Képviselő-testületének 7/2013. (IV. 22.) rendelete Pécsvárad Város Önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg0ed3dr0eo3dt6eelcm8cj7bx4-ca3bz8bx5ce4by9p (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

¹⁵⁷ Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének 31/2011. (IX. 23.) önkormányzati rendelete Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg8ed1dr2eo9dt8eelcm0cj9by2cb1by8-by5ca8cc5c (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

- a) a város szabályozási tervéről és helyi építési szabályzatáról, az állami főépítési eljárással történő módosítások kivételével.
- b) a város építészeti értékeinek helyi védelméről és a természeti területek védetté nyilvánításáról,
- c) a zöldterületek és zöldfelületek megóvásáról, fenntartásáról és használatáról,

(5) A tárgyalásra előterjesztett rendelettervezetet a bizottsági anyag kiküldésének napján a Polgármesteri Hivatal hivatalos helyiségében ki kell függeszteni és az önkormányzat hivatalos honlapján meg kell jelentetni.¹⁵⁸

e) véleményezési, egyeztetési eljárás:

„33. § (4) A rendelettervezetet meg kell küldeni a jogszabály alapján véleményezésre jogosult szervezetnek, személyeknek is.

(5) A lakosság széles rétegeinek jogait, kötelezettségeit érintő önkormányzati rendeletek tervezetei – a képviselő-testület döntése alapján – az érdemi vita előtt a város honlapján közszemlére bocsáthatók. A képviselő-testület a rendeletalkotás során a beérkezett véleményeket mérlegeli, de a véleményekkel kapcsolatban egyedi válaszadási kötelezettség nem terheli.

Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani:

- a) a fizetési kötelezettségekről,
- b) az önkormányzati támogatásokról,
- c) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról,
- d) szervezet és intézmény alapításáról, szervezeti és működési szabályait megállapító,
- e) a polgármesteri hivatal köztisztviselőit megillető juttatásokról szóló rendelettervezetet.

Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani továbbá a rendelettervezetet akkor sem, ha annak sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik.¹⁵⁹

„24. § (1) A (2) bekezdésben foglalt kivétellel az önkormányzati rendelettervezetet társadalmi egyeztetésre kell bocsátani, amelynek keretében az állampolgárok, a nem állami és nem önkormányzati szervek, szervezetek (továbbiakban: véleményezésre jogosultak) a rendelettervezettel kapcsolatosan véleményt nyilváníthatnak az önkormányzat honlapján a rendelettervezet véleményezésére kialakított oldalon megadott elektronikus levélcímen.

- a) Nem vehető figyelembe az a vélemény, amely sérti a közérkölcset, a rendelettervezet tárgyához nem illeszkedik, vagy név nélküli.

¹⁵⁸ Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 28/2011. (VI. 30.) önkormányzati rendelete Eger Megyei Jogú Város Alapokmányáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg9ed6dr5eo2dt1ee-6em3cj2by9ca4ce3bz2cf5cf6b (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

¹⁵⁹ Keszthely Város Önkormányzata Képviselő-testületének 23/2014. (X. 22.) önkormányzati rendelete Keszthely Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh-0eg1ed0dr5eo4dt7ee8em9cj8by9cd6ca5cb0cd5cc6m (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

- b) A rendelettervezetet úgy kell a véleményezésére kialakított oldalon közzétenni, hogy a tervezet céljához és hatálybalépéséhez igazodóan a véleményezésre jogosultaknak elegendő idő álljon rendelkezésre a tervezet érdemi megítéléséhez, a vélemények kifejtéséhez. A véleményezési határidő minimum 8 nap.
- c) A beérkezett vélemények, a véleményezésre jogosult nevének és e-mail címének kezelése a véleményezett rendelet hatálybalépésétől számított 1 évig történik. Az adatkezelés magában foglalja az említett adatok gyűjtését, tárolását, közzétételét, felhasználását és törlését is.
- d) A véleményezésre jogosultak széles körét érintő rendelettervezettel kapcsolatos vélemények megismerése érdekében a Képviselő-testület lakossági fórumot szervezhet.

(2) Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani

- a) a költségvetésről
- b) a helyi adóról
- c) a költségvetés végrehajtásáról szóló,
- d) az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló önkormányzati rendelettervezetet, valamint
- e) a rendelettervezetet, ha annak sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik,
- f) az önkormányzati rendeletet módosító rendelettervezetet, ha az csak magasabb szintű jogszabály módosítása miatt szükséges rendelkezéseket tartalmaz.

(3) Kiemelkedő közérdek az olyan körülmény, amelynek bekövetkezése esetén az önkormányzatot jelentős anyagi hátrány érné.¹⁶⁰

„45. § (1) A kerületi polgárok széles körét érintő rendelettervezetet az előterjesztés benyújtása előtt a polgármester társadalmi egyeztetésre bocsátja.

(2) Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani

- a) a fizetési kötelezettségről,
- b) a támogatásról,
- c) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, valamint
- d) a szervezet, illetve intézmény alapításáról szóló rendelet tervezetét.

(3) A társadalmi egyeztetés a rendelettervezetnek az Önkormányzat honlapján történő közzétételével történik. A honlapon biztosítani kell a polgárok számára az észrevétel, illetve javaslat megtételének a lehetőségét.

(4) A rendelettervezetet az egyeztetési eljárás lefolytatását követően úgy kell közzétenni, hogy a véleményezésére legalább öt nap álljon rendelkezésre.¹⁶¹

¹⁶⁰ Pécsvárad Város Képviselő-testületének 7/2013. (IV. 22.) rendelete Pécsvárad Város Önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg0ed3dr0eo3dt6eelcm8cj7bx4-ca3bz8bx5ce4by9p (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

¹⁶¹ Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének 31/2011. (IX. 23.) önkormányzati rendelete Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg8ed1dr2eo9dt8eelcm0cj9by2cb1by8-by5ca8cc5c (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

a) „17. § (5) Társadalmi egyeztetésre kell bocsátani – a (6) és (7) bekezdésben foglalt kivételekkel – az önkormányzati rendelet tervezetét és indokolását (a továbbiakban együtt: *rendelettervezet*)

(6) Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani:

- a) a fizetési kötelezettségekről,
- b) a költségvetésről, a költségvetés módosításáról, a költségvetés végrehajtásáról,
- c) szervezet és intézmény alapításáról,
- d) helyi adókról
- e) szülő *rendelettervezet*et.

(7) Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a *rendelettervezet*et:

- a) ha annak sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik,
- b) ha azt magasabb rendű jogszabály vagy kormányhivatal által előírt kötelező jogalkotási határidő betartása indokolja,
- c) ha az egyeztetés Pacsa Város Önkormányzat különösen fontos pénzügyi, környezetvédelmi, örökségvédelmi érdekvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné.

(8) Társadalmi egyeztetés formái:

- a) A *rendelettervezet* képviselő-testület által történő tárgyalását megelőzően legalább 5 nappal az önkormányzat hivatalos honlapján való közzététel és a honlapon megadott elérhetőségeken keresztül biztosított véleményezés.
- b) A polgármester által belátása szerint a véleményezésbe bevont személyek, intézmények és szervezetekkel történő közvetlen véleménykérés.

(9) A polgármester a (8) bekezdésben meghatározott egyeztetési formákon kívül más – különösen indokolt esetben, szükség esetén – formákat is igénybe vehet az egyeztetés, véleményeztetés céljára.¹⁶²

f) bizottsági tárgyalási rend:

„33. § (6) A Pénzügyi, Jogi Bizottság minden *rendelettervezet*et köteles érdemben megtárgyalni.

(7) A *rendelettervezet*et indokolással együtt kell a testület elé terjeszteni. A *rendelettervezetek*hez írásban benyújtott módosító indítványokat a jegyző törvényességi szempontból véleményezi.¹⁶³

¹⁶² Pacsa Város Képviselő-testületének 7/2013. (IV.12.) önkormányzati rendelete Pacsa Város Önkormányzata Képviselő-testületének 7/2013. (IV. 12.) önkormányzati rendelete a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról 13/2013. (XII.05.) rendelettel módosítottan egységes szerkezetben. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg3ed8dr3eo0dt9ee0em7cj6by7by2cd1by8cf5ce6l (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

¹⁶³ Keszthely Város Önkormányzata Képviselő-testületének 23/2014. (X. 22.) önkormányzati rendelete Keszthely Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0egled0dr5eo4dt7ee8em9cj8by9cd6ca5cb0cd5cc6m (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

g) a képviselő-testületi előterjesztésre vonatkozó szabályok:

„49. § (1) A jegyző az előkészítést és a véleményezést követően a rendelettervezetet indoklással együtt a képviselő-testület elé terjeszti. Egyidejűleg tájékoztatja a testületet az előkészítés és véleményeztetés során felvett, de a tervezetben nem szereplő javaslatokról is, utalva a mellőzés indokaira.”¹⁶⁴

„31. § (1) A képviselő-testületi ülés napirendjére készült előterjesztés összefoglalja a napirendi pont tárgyalásához szükséges információkat, továbbá szükség szerint javaslatot tesz a napirendi pont tárgyalása lezárásának módjára, illetve a meghozandó döntésre.

(2) Az előterjesztés főszövege

a) ismerteti a tárgyalta ügy előzményeit,

b) indokolja a döntés szükségességét,

c) elemzi a felmerült döntési alternatívákat, illetve bemutatja a szakmai és társadalmi egyeztetés eredményét,

d) szükség esetén bemutatja a javasolt döntés költségvetési, gazdasági, társadalmi, adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, továbbá a környezeti és egészségügyi következményeit,

e) bemutatja az alkalmazáshoz szükséges szervezeti, személyi, tárgyi és pénzügyi feltételeket, továbbá

f) döntési javaslatot fogalmaz meg.

(3) A döntési javaslat a tartalma szerint

a) rendelet megalkotására vagy

b) határozat meghozatalára

irányul.

(4) Az előterjesztés melléklete meghatározza a megalkotásra javasolt rendelet, illetve a meghozatalra javasolt határozat tervezetét.”¹⁶⁵

„43. § „Rendelet megalkotása céljából előterjesztést

a) az Önkormányzat költségvetése, valamint az Önkormányzat szervezeti és működési szabályzata tárgyában a polgármester,

b) egyéb esetben a jegyző

nyújthat be.”¹⁶⁶

¹⁶⁴ Rezi Önkormányzat Képviselő-testületének 9/2013. (V. 15.) önkormányzati rendelete A Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg7ed8dr1eo8dt9ee-4em3cj2bx1cb8by3by2cd7cd8f (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

¹⁶⁵ Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének 31/2011. (IX. 23.) önkormányzati rendelete Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg8ed1dr2eo9dt8eelcm0cj9by2cb1by8-by5ca8cc5c (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

¹⁶⁶ Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének 31/2011. (IX. 23.) önkormányzati rendelete Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg8ed1dr2eo9dt8eelcm0cj9by2cb1by8-by5ca8cc5c (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

„27. § (6) Rendeletmódosítás esetén az előterjesztésnek tartalmaznia kell a rendeletnek a javasolt módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szövegét is.”¹⁶⁷

Az önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó szabályozási körben meghatározható kérdéskörök:

- a) rendelettervezet tárgyalásának rendje;
- b) a rendelettervezet elfogadásának szabályai;
- c) az önkormányzati rendelet megjelölésének szabályai;
- d) kihirdetés módjának meghatározása;
- e) kihirdetés idejére vonatkozó szabályok;
- f) a kihirdetésen túl a közzétételre vonatkozó további szabályok.

BH1992. 492. Az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában egyértelműen kell meghatározni az önkormányzati rendelet kihirdetésének módját, nem kell ugyanakkor meghatározni a hatálybalépés időpontját [1990. évi LXV. tv. 16. § (2) bek., 1987. évi XI. tv. 14. § (3) bek.]

Példák az önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó szabályokra

a) rendelettervezet tárgyalásának rendje:

„19. § (1) A rendelettervezetet a napirendi pont tárgyalását megelőzően a Városi Pénzügyi és Ügyrendi Bizottsággal történt véleményeztetés után lehet benyújtani a Közgyűlésnek.

(2) Az állampolgárok, vagy szervezeteik rendeletalkotásra ajánlást tehetnek a jegyzőnél. A jegyző köteles tájékoztatni a Közgyűlést mindazon ajánlásról is, amely alapján nem kezdeményez rendeletalkotást.

(3) A közgyűlés rendeletet egyfordulós tárgyalással alkot.

(4) A közgyűlés kétfordulós tárgyalással dönt:

a) a város szabályozási tervéről és helyi építési szabályzatáról, az állami főépítési eljárással történő módosítások kivételével.

b) a város építészeti értékeinek helyi védelméről és a természeti területek védetté nyilvánításáról,

c) a zöldterületek és zöldfelületek megóvásáról, fenntartásáról és használatáról,

(5) A tárgyalásra előterjesztett rendelettervezetet a bizottsági anyag kiküldésének napján a Polgármesteri Hivatal hivatalos helyiségében ki kell függeszteni és az önkormányzat hivatalos honlapján meg kell jelentetni.”¹⁶⁸

¹⁶⁷ Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Képviselő-testületének 13/2013. (IV. 30.) önkormányzati rendelete a Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg9ed4dr3eo0dt3ee6em3cj2by3cd6bw5cb4bw1ce0 (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

¹⁶⁸ Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 28/2011. (VI. 30.) önkormányzati rendelete Eger Megyei Jogú Város Alapokmányáról. Elérhető: m.www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg9ed6dr5eo2dt1ee6em3cj2by9ca4ce3bz2cf5cf6b (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

b) a rendelettervezet elfogadásának szabályai:

„33. § (7) A rendelettervezetet indokolással együtt kell a testület elé terjeszteni. A rendelettervezetekhez írásban benyújtott módosító indítványokat a jegyző törvényességi szempontból véleményezi.

(8) A rendelettervezetről való szavazás során először a módosító indítványokról, majd a rendelettervezet egészéről dönt a testület. Rendelet módosítására vonatkozó javaslattétel írásban a testületi ülés megkezdése előtt 24 órával tehető.

(9) A rendelet végén minden esetben meg kell határozni hatálybalépésének dátumát.”¹⁶⁹

„50. § (6) A módosító és kiegészítő indítványokról történő szavazás során az előterjesztő minden egyes szavazás előtt nyilatkozik arról, hogy a szavazásra feltett módosító, illetve kiegészítő indítványt befogadja-e. Először az előterjesztéshez benyújtott módosító és kiegészítő indítványokról kell szavazni, ezt követően kerül sor az eredeti határozati javaslat(ok)ról történő szavazás(ok)ra. Az eredeti határozati javaslat helyett benyújtott, és az előterjesztő által befogadott határozati javaslat esetén az eredeti határozati javaslatról nem kell szavazni.

Ha a határozati vagy rendeletalkotási javaslat ugyanazon részéhez több módosító és kiegészítő indítványt is benyújtottak, akkor a szavazás során a módosító és kiegészítő indítványok benyújtásának sorrendjében, egymással összefüggő módosító és kiegészítő javaslatok esetén logikai sorrendben kell szavazni.

Több pontból álló határozati javaslat esetén az előterjesztő jogosult meghatározni, hogy a pontokról milyen sorrendben, külön-külön vagy együttesen történjék a szavazás.

A minősített többséget igénylő döntési javaslatához benyújtott módosító, illetve kiegészítő indítvány elfogadásához minden esetben minősített többség szükséges; az egyszerű többséget igénylő döntési javaslatához benyújtott módosító, illetve kiegészítő indítvány elfogadásához minősített többség szükséges, ha a módosítás, illetve a kiegészítés a 49. §-ban meghatározott tárgykört érint.

(7) Szavazásra csak az az indítvány bocsátható – ideértve a módosító és kiegészítő indítványokat is –, amelyet a képviselők előzetesen írásban (elektronikus úton) megkaptak, vagy az ülés vezetője a vita lezárása előtt ismertetett. A vita lezárása után benyújtott javaslatokat – ide nem értve a 26. § (2) bekezdés j) pontjában meghatározott esetben benyújtott javaslatokat – nem lehet szavazásra bocsátani.

(8) Több azonos szövegű módosító indítványt csak egy esetben kell szavazásra bocsátani.”¹⁷⁰

¹⁶⁹ Keszthely Város Önkormányzata Képviselő-testületének 23/2014. (X. 22.) önkormányzati rendelete Keszthely Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh-0eg1ed0dr5eo4dt7ee8em9cj8by9cd6ca5cb0cd5cc6m (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

¹⁷⁰ Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzata Képviselő-testületének 16/2013. (III. 22.) önkormányzati rendelete a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról. 50. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg9ed2dr9eo2dt1ee0em9cj2by3ca8cf7cb8bz5bw6e (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

c) az önkormányzati rendelet megjelölésének szabályai:

„52. § (1) A Képviselő-testület által alkotott rendeletek jelölése: Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzata Képviselő-testületének...../..... (a rendelet sorszáma/évszám), valamint a kihirdetés dátuma (hónap, nap) rendelete..... (a tárgy megjelölése).”¹⁷¹

„34. § (1) A rendelet elfogadását követően annak hiteles szövegét a jegyző szerkeszti. A rendelet szerkesztése, számozása a jogalkotásról és a jogszabályszerkesztésről szóló hatályos jogszabályok szerint történik. A rendelet megjelölése magában foglalja a jogalkotó megnevezését, a rendelet számát, megalkotásának évét, zárójelben a kihirdetés napját, valamint a rendelet címét. A számozás évente egytől kezdődik, emelkedő számsorrendben.”¹⁷²

„41. § (1) A rendeletek jelölése: »Ostoros Községi Önkormányzat Képviselő-testületének sorszám/évszám, zárójelben a kihirdetés hónapja és napja, önkormányzati rendelete, valamint a rendelet címének megjelölése –ról, ről raggal«,”¹⁷³

d) kihirdetés módjának, idejének meghatározása és a közzétételre vonatkozó további szabályok:

„51. § (1) A rendeletek kihirdetéséről és azok naprakészen történő vezetéséről a jegyző gondoskodik.

(2) A rendeleteket az önkormányzat hirdetőtábláján, a község közforgalmú épületeiben lévő, hirdetésre szolgáló egyéb helyeken 15 napon keresztül történő kifüggesztés útján kell kihirdetni.”¹⁷⁴

„25. § (2) Az önkormányzati rendeletet és a normatív önkormányzati határozatot a Polgármesteri Hivatal hirdetőtábláján történő kifüggesztéssel kell kihirdetni. A Képviselő-testület által megalkotott önkormányzati rendeleteket, és határozatokat az önkormányzat honlapján is közzé kell tenni.”¹⁷⁵

¹⁷¹ Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzata Képviselő-testületének 16/2013. (III. 22.) önkormányzati rendelete a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg9ed2dr9eo2dtlee0em9cj2by3ca8cf7cb8bz5bw6e (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

¹⁷² Keszthely Város Önkormányzata Képviselő-testületének 23/2014. (X. 22.) önkormányzati rendelete Keszthely Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg1ed0dr5eo4dt7ee8em9cj8by9cd6ca5cb0cd5cc6m (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

¹⁷³ Ostoros Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 11/2014. (XI.28.) önkormányzati rendelete az Ostoros Községi Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg4ed9dr8eo9dt6ee3em4cj7bx4cf1cd0ce5by8cd9p (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

¹⁷⁴ Rezi Önkormányzat Képviselő-testületének 9/2013. (V. 15.) önkormányzati rendelete A Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg7ed8drleo8dt9ee4em3cj2bx1cb8by3by2cd7cd8f (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

¹⁷⁵ Pécsvárad Város Képviselő-testületének 7/2013. (IV. 22.) rendelete Pécsvárad Város Önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg0ed3dr0eo3dt6ee1em8cj7bx4ca3bz8bx5ce4by9p (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.) Megjegyzés: A normatív határozat – szemben az önkormányzati rendelettel – az állampolgárok jogait és kötelességeit érintő társadalmi viszonyokat nem szabályozhat (lásd Jat. 23. §-a).

„41. § (3) Az önkormányzati rendelet kihirdetésének módja: a Hivatal hirdetőtábláján történő kifüggesztés. Ezt követően a rendeleteket Ostoros Község honlapján is közzé kell tenni.”¹⁷⁶

„34. § (1) A Képviselő-testület rendeletét a jegyző a Hivatal központi hirdetőtábláján – 15 napra történő kifüggesztéssel – hirdeti ki. A rendelet kihirdetésének tényét a rendeletre záradékként rá kell vezetni. Ugyanez az eljárás az egyéb önkormányzati hivatalos hirdetmények közzétételénél is.”¹⁷⁷

Az önkormányzati rendeletalkotás hatályosulásának vizsgálatára, a deregulációs eljárásra vonatkozó szabályozási körben meghatározható kérdéskörök:

- a) az önkormányzati rendeletek nyilvántartásának módja;
- b) hatályosulás vizsgálatának módja;
- c) utólagos hatásvizsgálat;
- d) deregulációs eljárás.

Példák az önkormányzati rendelet hatályosulásának vizsgálatára vonatkozó szabályokra:

- a) az önkormányzati rendeletek nyilvántartásának módja:

„53. § (3) A jegyző köteles a hatályos önkormányzati rendeletek nyilvántartását naprakész állapotban vezetni.

(4) A (3) bekezdés szerinti nyilvántartás tartalmazza:

- a) a rendelet számát,
- b) a rendelet tárgyát,
- c) a kihirdetés napját,
- d) a hatályba lépés napját,
- e) a módosító rendeletek számát,
- f) a módosító rendelet hatályba lépésének napját,
- g) a hatályon kívül helyezendő rendelet számát,
- h) a hatálytalanság időpontját, és
- i) a megjegyzéseket.”¹⁷⁸

¹⁷⁶ Ostoros Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 11/2014. (XI.28.) önkormányzati rendelete az Ostoros Községi Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg4ed9dr8eo9dt6ee3em4cj7bx4cf1cd0ce5by8cd9p (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

¹⁷⁷ Fertőd Város Önkormányzata Képviselő-testületének 3/2014. (II. 27.) önkormányzati rendelete a Szervezeti és Működési Szabályzatról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg0ed7dr6e01dt6ee7em8cj3bx8cc1cc8ce5cc0cf3c (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

¹⁷⁸ Rezi Önkormányzat Képviselő-testületének 9/2013. (V. 15.) önkormányzati rendelete A Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg7ed8dr1eo8dt9ee4em3cj2bx1cb8by3by2cd7cd8f (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

b) hatályosulás vizsgálatának módja:

„51. § (1) Az önkormányzati rendeletek végrehajtására kötelezett személyek – a polgármester indítványára – tájékoztatást adnak a végrehajtás helyzetéről, annak fontosabb tapasztalatairól.

(2) A jegyző kétévenként köteles gondoskodni a hatályos önkormányzati rendeletek felülvizsgálatáról. Ennek eredményéről előterjesztést készít, és azt a képviselő-testület elé terjeszti.”¹⁷⁹

„30. § A jegyző a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 21-22. §-ában foglaltak szerint gondoskodik

a) a rendeletek hatályosulásának folyamatos figyelemmel kíséréséről, és szükség szerint a rendeletek utólagos hatásvizsgálatának lefolytatásáról;

b) a jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatai alapján a rendeletek tartalmi felülvizsgálatáról.”¹⁸⁰

c) utólagos hatásvizsgálat:

„46. § (1) A jegyző az utólagos hatásvizsgálat keretében a várt és tényleges hatások összevetésével évente megvizsgálja, hogy a rendelet alkalmas-e a célzott joghatás kiváltására, illetve megfelelően szolgálja-e a jogalkotó szándékát.”¹⁸¹

d) deregulációs eljárás:

„46. § (2) Ha az utólagos hatásvizsgálat eredménye a rendelet módosítása vagy hatályon kívül helyezése szükségességét igazolja, a jegyző ennek érdekében előterjesztést nyújt be a Képviselő-testület elé.”¹⁸²

Az Mötv. a helyi sajátosságok figyelembevételére egyrészt ott biztosít mozgásteret a helyi (partikuláris) szabályozásnak, ahol a kötelező eljárási szabályokban választási lehetőséget biztosít a képviselő-testület számára (például az önkormányzati rendelet kihirdetési módjának meghatározása), másrészt az olyan helyi sajátosságok szabályozására, amelyről

¹⁷⁹ Rezi Önkormányzat Képviselő-testületének 9/2013. (V. 15.) önkormányzati rendelete A Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg7ed8drleo8dt9ee-4em3cj2bx1cb8by3by2cd7cd8f (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

¹⁸⁰ Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Képviselő-testületének 13/2013. (IV. 30.) önkormányzati rendelete a Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg9ed4dr-3eo0dt3ee6em3cj2by3cd6bw5cb4bw1ce0d (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

¹⁸¹ Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg8ed1dr2eo9dt8eelcm0cj9by2cb1by8-by5ca8cc5c (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

¹⁸² Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének 31/2011. (IX. 23.) önkormányzati rendelete Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg8ed1dr2eo9dt8eelcm0cj9by2cb1by8-by5ca8cc5c (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

az Mötv. nem rendelkezik (például a véleményeztetési, egyeztetési eljárásban mely szervezet, szervezeteket kell – a törvény által kötelezően bevonnai rendelt szerveken, szervezeteken túl – megkeresni, vagy a rendlettervezetet a képviselő-testület elé történő beterjesztés előtt milyen bizottsági tárgyalási sorrendben kell megtárgyalnia a bizottságoknak, mely bizottság lesz az, amely a többi bizottság véleményeinek figyelembevételével egységes javaslatot tesz le a képviselő-testület asztalára¹⁸³).

¹⁸³ Természetesen ez csak egy lehetőség. Azt is járható út, hogy nem határoz meg a képviselő-testület ilyen sorrendet, és minden bizottság önálló véleményt, javaslatot fogalmaz meg és terjeszt egyedileg a képviselő-testület elé.

6. Az önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete

A törvényességi felügyelet keretében az erre feljogosított állami szervek ellenőrzik, hogy a helyi önkormányzatok működése összhangban van-e a jogszabályok előírásaival, és törvénytörtő működésük esetén intézkedhetnek, beavatkozhatnak a jogszerű működés helyreállítása érdekében. A törvényességi felügyelet aszimmetrikus jogviszony, amely az információ mellett biztosítja a felügyelő szerv számára a felügyelt szerv befolyásolását, így adott esetben az aktus pótlását vagy a felfüggesztését is.¹⁸⁴

A helyi önkormányzatok törvényes és jogszerű működése közérdek. A legáltalánosabb – önkormányzati működés jogszerűségét biztosítani hivatott – jogkör a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete. Ezért az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése alapján a Kormány az általános hatáskörű területi államigazgatási szerve, a megyei/fővárosi kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Az Mőtv. VII. fejezete a törvényességi felügyelet eszközrendszerének meghatározása¹⁸⁵ mellett garanciális szabályokat is megállapít a felügyeleti eszközök alkalmazásakor. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályait a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet tartalmazza.

A helyi önkormányzat törvényességi felügyeletének célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete és szervei működése jogszerűségének biztosítása. E cél megvalósítása érdekében a megyei/fővárosi kormányhivatalnak – az eredménytelen törvényességi felhívást követően – az alábbi intézkedésekre van lehetősége:

- kezdeményezheti a képviselő-testület összehívását, valamint e törvényben meghatározott esetben összehívja a képviselő-testület ülését;
- kezdeményezheti a Kormánytól, hogy indítványozza az Alkotmánybíróságnál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát;
- kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát;
- kezdeményezheti a bíróságnál a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítását;
- kezdeményezheti a bíróságnál a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség pótlását;
- kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál az önkormányzat határozatának felülvizsgálatát;
- kezdeményezheti a határozathozatali, feladatellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítását, a határozathozatal pótlásának elrendelését;

¹⁸⁴ GYERGYÁK Ferenc (2016a): A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete. In TóTH András szerk.: *A helyi önkormányzatok és a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve: a közigazgatási hatósági eljárás*. Budapest, Patrocinium. 70.

¹⁸⁵ Mőtv. 132. §-a. Megjegyzés: Az Mőtv. 132. §-a az Alaptörvényben szereplő törvényességi felügyeleti eszközöket nem ismétli meg.

- javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását;
- kezdeményezheti a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartását vagy megvonását;
- pert indíthat a sorozatos törvénytést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt;
- fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen;
- kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél;
- szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatnak a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben;
- törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a helyi önkormányzatra az e törvényben meghatározott esetekben.

A helyi önkormányzat képviselő-testületének döntése az Mötv. 48. § (1) bekezdése alapján kétféle lehet: önkormányzati rendelet vagy képviselő-testületi határozat.

E fejezetben a fentiek közül azon intézkedéseket tárgyaljuk, amelyek az önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatosak.

Önkormányzati rendeletek esetében is először a közigazgatáson belül történik a jogszabálysértés megszüntetése iránt az első intézkedés. Amennyiben a megyei/fővárosi kormányhivatal megalkotott önkormányzati rendelettel vagy rendeletalkotási kötelezettség elmulasztásával összefüggésben jogszabálysértést észlel, a megyei/fővárosi kormányhivatal haladéktalanul megkezdi a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását, és a törvényességi felügyeleti eszközök közül elsőként a törvényességi felhívást alkalmazza.

A törvényességi felügyeleti eljárás általános eszköze a törvényességi felhívás. Ha a megyei/fővárosi kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább 30 napos határidő tűzésével felhívja az érintett helyi önkormányzatot annak megszüntetésére. A jogszabálysértés megszüntetésére – amennyiben jogszabályi rendelkezésből adódóan eltérő határidő megadása nem szükséges – a megyei/fővárosi kormányhivatal jogalkotási kötelezettség elmulasztása esetén legfeljebb 60 napos határidőt állapíthat meg. Amennyiben jogszabálysértés megszüntetésére biztosított határidő alatt a jogszabálysértés nem szüntethető meg, a határidő az érintett indokolt kérelmére további 30 nappal meghosszabbítható.

A megyei/fővárosi kormányhivatal által kibocsátott törvényességi felhívásnak tartalmaznia kell

- az érintett által elkövetett jogszabálysértés megjelölését,
- az érintett által megsértett jogszabályhely konkrét megjelölését;
- az indokolást, amely miatt a jogszabálysértést megállapíthatónak találja és
- az érintett számára a jogszabálysértés megszüntetésére biztosított határidőt.

Az érintett helyi önkormányzat a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a törvényességi felhívásban megadott határidőn belül a törvényességi felhívás alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a megyei/fővárosi kormányhivatalt írásban tájékoztatni.

A törvényességi felhívás eredménytelensége esetén a megyei/fővárosi kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt. A mérlegelés eredménye lehet a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközének alkalmazása vagy az eljárás megszüntetése további intézkedés nélkül.

EBH2014.K.13. A kormányhivatal ismételt törvényességi felhívást bocsáthat ki önkormányzati rendelkezés törvényellenességének megszüntetésére, ha a korábbi felhívás nem vezetett eredményre, s e felhívást követően a kormányhivatal nem kezdeményezte a Kúria normakontroll eljárását. Az önkormányzat a helyi építési szabályzat megalkotása során a véleményeztetési eljárás szabályait köteles betartani. Az utólagos véleményezés nem teszi az eljárást visszamenőlegesen törvényessé.

BH2014. 97. A végrehajtó hatalom által gyakorolt törvényességi felügyeleti jogkört határidőhöz – és a végrehajtó hatalom aktusát közigazgatási bírói kontrollhoz – köti [2011. évi CLXI. tv. 51. § (1) bek.].

„Nem mindig vezet eredményre a törvényességi felhívás, és ekkor a fővárosi és megyei kormányhivatal a törvényesség helyreállítása érdekében kénytelen a közigazgatáson kívülre nyúlni, és egy másik hatalmi ág, az igazságszolgáltatás bevonásával próbálja meg viszszaállítani helyére a kizökölt törvényességet. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.”¹⁸⁶

1. táblázat

*Törvényességi felhívás megalkotott önkormányzati rendelet kapcsán (db)
[Mötv. 134. § (1) bek.]*

<i>Megye/főváros</i>	<i>2012. év</i>	<i>2013. év</i>	<i>2014. év</i>
<i>Bács-Kiskun</i>	<i>23</i>	<i>114</i>	<i>110</i>
<i>Baranya</i>	<i>115</i>	<i>105</i>	<i>17</i>
<i>Békés</i>	<i>12</i>	<i>7</i>	<i>68</i>
<i>Borsod-Abaúj-Zemplén</i>	<i>19</i>	<i>372</i>	<i>89</i>
<i>Csongrád</i>	<i>7</i>	<i>67</i>	<i>18</i>
<i>Fejér</i>	<i>57</i>	<i>170</i>	<i>76</i>
<i>Győr-Moson-Sopron</i>	<i>70</i>	<i>83</i>	<i>22</i>
<i>Hajdú-Bihar</i>	<i>14</i>	<i>275</i>	<i>307</i>
<i>Heves</i>	<i>26</i>	<i>181</i>	<i>54</i>
<i>Jász-Nagykun-Szolnok</i>	<i>131</i>	<i>184</i>	<i>73</i>
<i>Komárom-Esztergom</i>	<i>15</i>	<i>28</i>	<i>91</i>
<i>Nógrád</i>	<i>45</i>	<i>193</i>	<i>83</i>
<i>Pest</i>	<i>27</i>	<i>72</i>	<i>16</i>
<i>Somogy</i>	<i>63</i>	<i>318</i>	<i>72</i>
<i>Szabolcs-Szatmár-Bereg</i>	<i>364</i>	<i>7</i>	<i>10</i>
<i>Tolna</i>	<i>47</i>	<i>145</i>	<i>63</i>

¹⁸⁶ Alaptörvény 32. cikk (4) bekezdés; GYERGYÁK 2016b, 52–53.

<i>Megye/főváros</i>	<i>2012. év</i>	<i>2013. év</i>	<i>2014. év</i>
<i>Vas</i>	<i>23</i>	<i>2</i>	<i>46</i>
<i>Veszprém</i>	<i>41</i>	<i>70</i>	<i>69</i>
<i>Zala</i>	<i>110</i>	<i>225</i>	<i>47</i>
<i>Budapest</i>	<i>16</i>	<i>28</i>	<i>1</i>
<i>Összesen</i>	<i>1225</i>	<i>2646</i>	<i>1332</i>

Forrás: GYERGYÁK 2016b, 52.

6.1. Az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenessége miatti felülvizsgálat kezdeményezése

Az önkormányzati rendeletek alkotmányellenességének és törvényellenességének vizsgálata korábban az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott. 2012. január 1-jétől az Alkotmánybíróság hatáskörébe már csak az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközésének vizsgálata (alkotmányossági vizsgálat) tartozik, a helyi önkormányzat rendeletének egyéb jogszabályba ütközése miatti vizsgálat (törvényességi vizsgálat) pedig a Kúria hatáskörébe tartozik.

Az Alaptörvény 22. cikk (2) bekezdés *e*) pontja alapján az Alkotmánybíróság a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) alapján az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjával kapcsolatos eljárásra a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

A megyei/fővárosi kormányhivatal az Mötv. 136. § (1) bekezdése alapján akkor javasolhatja a Kormánynak, hogy kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjával kapcsolatos vizsgálatot, ha már megkísérelte törvényességi felhívással és a képviselő-testület összehívásával megszüntetni az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenes állapotát. E törvényességi felügyeleti eszközök eredménytelensége esetén a megyei/fővárosi kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter¹⁸⁷ útján, az Abtv.-ben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével egyidejűleg kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának indítványozását. A megyei/fővárosi kormányhivatal az indítványt a kormánynak megküldött kezdeményezéssel egyidejűleg megküldi az érintett helyi önkormányzatnak.

A megyei/fővárosi kormányhivatal kezdeményezési javaslatát a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter az általa vezetett minisztérium apparátusának segítségével megvizsgálja, és az indítvány kiegészítésére, módosítására hívhatja fel az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatára javaslatot tevő fővárosi és megyei kormányhivatalt.

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter tájékoztatja az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatára javaslatot tevő megyei/fővárosi kormányhivatalt és az önkormányzati rendeletet megalkotó helyi önkormányzatot,

¹⁸⁷ A kézirat lezárásakor (2018. 01. 30.) a Miniszterelnökséget vezető miniszter.

ha a megyei/fővárosi kormányhivatal javaslatának megvizsgálását követően a javaslattal nem ért egyet, és ezért nem kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának indítványozását.

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter csak akkor kezdeményezi a Kormánynál az Alaptörvénybe ütköző önkormányzati rendelet alkotmánybírórsági felülvizsgálatának indítványozását, ha az önkormányzati rendelet valószínűsíthető módon valóban alaptörvény-ellenes.

Az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatára indult alkotmánybírórsági eljárásban a Kormányt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter képviseli.

Az önkormányzati rendelet alkotmánybírórsági felülvizsgálatára javaslatot tevő megyei/fővárosi kormányhivatal – az indítvány megküldését követően – haladéktalanul köteles tájékoztatni a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős minisztert, ha az Alaptörvénnyel ellentétesnek talált önkormányzati rendeletet időközben hatályon kívül helyezték, vagy oly módon módosították, hogy az a továbbiakban nem minősül alaptörvény-ellenesnek. Erről a Miniszterelnökséget vezető miniszter az alkotmánybírórsági eljárás során az Alkotmánybírórságot tájékoztatja és az Alkotmánybírórság az eljárást megszünteti, mivel okafogyottá vált.

Az Alkotmánybírórság az Abtv. 37. § (1) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.

Az Alkotmánybírórság a Kormány indítványának érdemi vizsgálata eredményeként az abban foglaltak alapján

- az indítványt nem találja megalapozottnak, akkor az indítványt elutasítja,
- az indítványt megalapozottnak találja, az önkormányzati rendelet, vagy annak rendelkezése alaptörvény-ellenességét megállapítja és megsemmisíti.

2. táblázat

Alaptörvénybe ütközés miatt alkotmánybírórsági eljárás kezdeményezése (db)
[Mötv. 136. § (1) bek.]

<i>Megye/főváros</i>	<i>2012. év</i>	<i>2013. év</i>	<i>2014. év</i>
<i>Bács-Kiskun</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Baranya</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Békés</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Borsod-Abaúj-Zemplén</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Csongrád</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Fejér</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Győr-Moson-Sopron</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Hajdú-Bihar</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Heves</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Jász-Nagykun-Szolnok</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Komárom-Esztergom</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Nógrád</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

<i>Megye/főváros</i>	<i>2012. év</i>	<i>2013. év</i>	<i>2014. év</i>
<i>Pest</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Somogy</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Szabolcs-Szatmár-Bereg</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Tolna</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Vas</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Veszprém</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Zala</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Budapest</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Összesen</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Forrás: GYERGYÁK 2016b, 53.

6.2. Az önkormányzati rendelet törvényellenessége miatti felülvizsgálat kezdeményezése

Önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatára vonatkozó eljárásban az Mötv. 136. § (2) bekezdése alapján a megyei/fővárosi kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított 15 napon belül kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. A bírósági eljárás megindításával egyidejűleg az indítványt a kormányhivatal megküldi az érintett helyi önkormányzatnak is.

BH2014. 97. A helyi önkormányzat normaalkotási autonómiáját védi az a szabály, amely a végrehajtó hatalom által gyakorolt törvényességi felügyeleti jogkört határidőhöz – és a végrehajtó hatalom aktusát közigazgatási bírói kontrollhoz – köti.

Az Mötv. 136. § (3) bekezdése meghatározza azokat a tartalmi és formai kellékeket, amelyeket a kormányhivatal által a Kúriánál előterjesztett felülvizsgálati indítványának tartalmaznia kell:

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

Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára vonatkozó ügyben a Kúria Önkormányzati Tanácsa jár el nemperes eljárásban.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa eljárására a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 46. §-a alapján a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) XXV. fejezetének az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló és a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárásra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.

BH2015. 90. Nincs helye érdemi vizsgálat lefolytatásának absztrakt normakontroll hatáskörben, ha az önkormányzat a támadott rendeleti szabályokat hatályon kívül helyezte, és az új szabályozás már nem tartalmazza a vitatott rendelkezéseket.

BH2014. 33. Az indítvány érdemi vizsgálat nélkül történő elutasítása, mert azt nem az annak előterjesztésére jogosult személy nyújtotta be.

A jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárásban a kormányhivatalt és a helyi önkormányzatot teljes költségmentesség illeti meg.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa előtti eljárásban a jogi képviselő kötelező. Jogi képviselőnek kell tekinteni a helyi önkormányzat képviselőjében eljáró ügyvédet vagy ügyvédi irodát, továbbá a megyei/fővárosi kormányhivatal jogi szakvizsgálóval rendelkező alkalmazottját és a helyi önkormányzat jogi szakvizsgálóval rendelkező jegyzőjét, valamint – jogi szakvizsgálóval rendelkező – alkalmazottját. Az ügyvéd vagy ügyvédi iroda részéről ügyvédjelölt nem járhat el jogi képviselőként.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványhoz kötve van, de az önkormányzati rendeletnek az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros összefüggésben álló más rendelkezésének más jogszabályba ütközését is vizsgálhatja.

Ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik:

- az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti,
- az eljárás megindítását követően hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vagy rendelkezése más jogszabályba ütközését állapítja meg vagy
- kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba,
- elrendeli határozatának a hivatalos lapban (Magyar Közlönyben) való közzétételét.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának határozata mindenkire nézve kötelező. A megsemmisített önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható, a kihirdetett, de hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba. Ha azt a jogbiztonság vagy az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja, akkor a Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése hatályvesztésének időpontját ettől eltérően állapítja meg.

3. táblázat

Jogszabállyal való összhang bírósági felülvizsgálatnak kezdeményezése (db)
[Mötv. 136. § (2) bek.]

<i>Megye/főváros</i>	<i>2012. év</i>	<i>2013. év</i>	<i>2014. év</i>
<i>Bács-Kiskun</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Baranya</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Békés</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Borsod-Abaúj-Zemplén</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
<i>Csongrád</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

<i>Megye/főváros</i>	<i>2012. év</i>	<i>2013. év</i>	<i>2014. év</i>
<i>Fejér</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>0</i>
<i>Győr-Moson-Sopron</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Hajdú-Bihar</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Heves</i>	<i>1</i>	<i>7</i>	<i>1</i>
<i>Jász-Nagykun-Szolnok</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Komárom-Esztergom</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>13</i>
<i>Nógrád</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>0</i>
<i>Pest</i>	<i>2</i>	<i>9</i>	<i>4</i>
<i>Somogy</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Szabolcs-Szatmár-Bereg</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>0</i>
<i>Tolna</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Vas</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>0</i>
<i>Veszprém</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>
<i>Zala</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Budapest</i>	<i>5</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Összesen</i>	<i>17</i>	<i>30</i>	<i>23</i>

Forrás: GYERGYÁK 2016b, 54.

6.3. A helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása

A helyi önkormányzatnak a törvényből eredő rendeletalkotási kötelezettségének elmulasztása esetén az Möt. 137. §-a alapján a megyei/fővárosi kormányhivatal a helyi önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett kezdeményezi a Kúria Önkormányzati Tanácsánál a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását, ha a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta. A Kúria Önkormányzati Tanácsa nemperes eljárásban jár el.

A jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítványnak a következőket kell tartalmaznia:

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

Ha a helyi önkormányzat a Kúria Önkormányzati Tanácsa által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a megyei/fővárosi kormányhivatal a határidő leteltét követő 30 napon belül kezdeményezi a Kúria Önkormányzati Tanácsánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését.

A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági eljárás szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit a Kp. XXV. fejezete

tartalmazza. A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárásra az előző pontban ismertetett jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás szabályait kell alkalmazni az alábbi eltérésekkel:

- Ha a helyi önkormányzat a Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárása során eleget tesz a törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettségének, az önkormányzati tanács az eljárást megszünteti. Az eljárás megszüntetése előtt a Kúria Önkormányzati Tanácsa határidő tűzésével gondoskodik a megyei/fővárosi kormányhivatal állásfoglalásának beszerzéséről.
- Ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja, hogy a helyi önkormányzat a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget.
- Ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa a megyei/fővárosi kormányhivatal kezdeményezésére azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat a megadott határidőn belül a jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a megyei/fővárosi kormányhivatal vezetője a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében alkossa meg. Az elrendelést követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja.
- A határozat a helyi önkormányzatra és a megyei/fővárosi kormányhivatalra kötelező.

4. táblázat

Jogalkotási kötelezettség elmulasztása megállapításának kezdeményezése (db)
[Möt. 137. § (1) bek.]

Megye/főváros	Jogalkotási kötelezettség elmulasztása megállapításának kezdeményezése (db)									
	2012			2013			2014			Kúria OT előtt 2014.12.31-én folyamatban
	Kezdeményezés	Kúria OT helyt adott	Kúria OT elutasította	Kezdeményezés	Kúria OT helyt adott	Kúria OT elutasította	Kezdeményezés	Kúria OT helyt adott	Kúria OT elutasította	
Bács-Kiskun	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baranya	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Békés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Borsod-Abaúj-Zemplén	0	0	0	0	0	0	11	11	0	0
Csongrád	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fejér	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Győr-Moson-Sopron	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hajdú-Bihar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Heves	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jász-Nagykun-Szolnok	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Komárom-Esztergom	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0
Nógrád	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0

Megye/főváros	Jogalkotási kötelezettség elmulasztása megállapításának kezdeményezése (db)									
	2012			2013			2014			Kúria ÖT előtt 2014.12.31-én folyamatban
	Kezdemé- nyezés	Kúria ÖT helyt adott	Kúria ÖT el- utasította	Kezdemé- nyezés	Kúria ÖT helyt adott	Kúria ÖT el- utasította	Kezdemé- nyezés	Kúria ÖT helyt adott	Kúria ÖT el- utasította	
Pest	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Somogy	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Szabolcs-Szatmár-Bereg	3	0	0	0	0	0	1	1	0	0
Tolna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veszprém	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zala	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Budapest	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Összesen	5	0	0	5	0	0	12	12	0	0

Forrás: GYERGYÁK 2016b, 58.

6.4. A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének pótlása

Ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa – a megyei/fővárosi kormányhivatalnak a jogalkotási kötelezettség teljesítésére kitűzött határidő eredménytelen elteltét követően előterjesztett indítványa alapján – azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, felhatalmazza a megyei/fővárosi kormányhivatal vezetőjét (a megyei/fővárosi kormány megbízottat), hogy az önkormányzati rendeletet vagy a normatív határozatot a helyi önkormányzat nevében alkossa meg.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának határozata a helyi önkormányzatra és a megyei/fővárosi kormányhivatalra kötelező.

Kúria Önkormányzati Tanácsának – az előző pontban ismertetettek szerinti – döntése esetén a megyei/fővárosi kormányhivatal vezetője az Möt. 138. § (1) bekezdése értelmében az önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó – törvényi és a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatai szerinti – szabályok szerint alkotja meg azzal, hogy az önkormányzati rendeletet a megyei/fővárosi kormányhivatal vezetője írja alá és a Magyar Közlönyben kell kihirdetni (aktus-pótlási jog).

Indokolt azonban, hogy az így pótolta önkormányzati rendelet olyan módon is megismerhetővé váljon, mintha az érintett helyi önkormányzat képviselő-testülete alkotta volna meg és a jegyző a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott módon hirdette volna ki, mivel a településen élő vagy tevékenységet végző jogalanyok a helyi önkormányzat képviselő-testülete szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon történő kihirdetést „szokták meg”, és így keresik az önkormányzati rendeletet, nem pedig a Magyar Közlönyben. Ezért az Möt. 138. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Magyar Közlönyben kihirdetett rendeletet a megyei/fővárosi kormányhivatal meg-

küldi a helyi önkormányzatnak, és a jegyző gondoskodik a Magyar Közlönyben kihirdetett rendeletnek a szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről.

Az Möt. 138. § (3) bekezdése alapján a kormányhivatal vezetője által a helyi önkormányzat nevében megalkotott rendelet helyi önkormányzati rendeletnek minősül azzal, hogy annak módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult, ez idő alatt a módosításra a megyei/fővárosi kormányhivatal vezetője jogosult.

A megyei/fővárosi kormányhivatal vezetője által alkotott önkormányzati rendelet módosítását kezdeményezheti az a helyi önkormányzat, amely helyett az önkormányzati rendeletet megalkották.

A megyei/fővárosi kormányhivatal, amennyiben

- nem ért egyet a helyi önkormányzat kezdeményezésével, döntését indokolással ellátva a kezdeményezés kézhezvételétől számított 30 napon belül megküldi a kezdeményező helyi önkormányzatnak és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek.
- egyetért a helyi önkormányzat kezdeményezésével, az általa megalkotott önkormányzati rendeletet az egyetértéséről szóló döntés meghozatalát követő 60 napon belül módosítja.

A megyei/fővárosi kormányhivatal a kormányhivatal vezetője által alkotott önkormányzati rendeletet módosító, a fővárosi és megyei kormányhivatal által megalkotott önkormányzati rendeletet legkésőbb az aláírást követő munkanapon megküldi a Magyar Közlönyben történő kihirdetés céljából az igazságügyért felelős miniszternek. Ebben az esetben is alkalmazandó az Möt. 138. § (2) bekezdése, hogy a Magyar Közlönyben kihirdetett – módosító – rendeletet a megyei/fővárosi kormányhivatalnak meg kell küldenie a helyi önkormányzatnak és a jegyző gondoskodik a Magyar Közlönyben kihirdetett rendeletnek a szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről.

5. táblázat

*Törvényességi felügyeleti intézkedések önkormányzati rendeletek kapcsán
(összegző táblázat)*

Megye/főváros	2012						2013						2014					
	Möt. 134. § (1) bek.	Möt. 136. § (1) bek.	Möt. 136. § (2) bek.	Möt. 137. § (1) bek.	Möt. 137. § (3) bek.	Möt. 138. § (1) bek.	Möt. 134. § (1) bek.	Möt. 136. § (1) bek.	Möt. 136. § (2) bek.	Möt. 137. § (1) bek.	Möt. 137. § (3) bek.	Möt. 138. § (1) bek.	Möt. 134. § (1) bek.	Möt. 136. § (1) bek.	Möt. 136. § (2) bek.	Möt. 137. § (1) bek.	Möt. 137. § (3) bek.	Möt. 138. § (1) bek.
Bács-Kiskun	23	0	0	3	0	0	114	0	0	0	1	0	110	0	0	0	0	0
Baranya	115	0	0	0	0	0	105	0	0	0	0	0	17	0	0	0	0	0
Békés	12	0	0	0	0	0	7	0	0	0	0	0	68	0	0	0	0	0

Megye/főváros	2012						2013						2014					
	Mötv. 134. § (1) bek.	Mötv. 136. § (1) bek.	Mötv. 136. § (2) bek.	Mötv. 137. § (1) bek.	Mötv. 137. § (3) bek.	Mötv. 138. § (1) bek.	Mötv. 134. § (1) bek.	Mötv. 136. § (1) bek.	Mötv. 136. § (2) bek.	Mötv. 137. § (1) bek.	Mötv. 137. § (3) bek.	Mötv. 138. § (1) bek.	Mötv. 134. § (1) bek.	Mötv. 136. § (1) bek.	Mötv. 136. § (2) bek.	Mötv. 137. § (1) bek.	Mötv. 137. § (3) bek.	Mötv. 138. § (1) bek.
Borsod-Abaúj-Zemplén	19	0	1	0	0	0	372	0	3	0	0	0	89	0	4	11	0	0
Csongrád	7	0	0	0	0	0	67	0	0	0	0	0	18	0	0	0	0	0
Fejér	57	0	1	0	0	0	170	0	3	0	0	0	76	0	0	0	0	0
Győr-Moson-Sopron	70	1	0	0	0	0	83	0	0	0	0	0	22	0	0	0	0	0
Hajdú-Bihar	14	0	0	0	0	0	275	0	0	0	0	0	307	0	0	0	0	0
Heves	26	0	1	0	0	0	181	0	7	0	0	0	54	0	1	0	0	0
Jász-Nagykun-Szolnok	131	0	0	0	0	0	184	0	0	0	0	0	73	0	0	0	0	0
Komárom-Esztergom	15	0	4	0	0	0	28	0	5	0	0	0	91	0	13	0	0	0
Nógrád	45	0	0	0	0	0	193	0	1	0	0	0	83	0	0	0	0	0
Pest	27	0	2	2	0	0	72	0	9	0	1	0	16	0	4	0	0	0
Somogy	63	0	1	0	0	0	318	0	0	0	0	0	72	0	0	0	0	0
Szabolcs-Szatmár-Bereg	364	0	2	3	0	0	7	0	1	0	0	0	10	0	0	1	0	0
Tolna	47	0	0	0	0	0	145	0	0	0	0	0	63	0	0	0	0	0
Vas	23	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0	46	0	0	0	0	0
Veszprém	41	0	0	0	0	0	70	0	0	0	0	0	69	0	1	0	0	0
Zala	110	0	0	0	0	0	225	0	0	0	0	0	47	0	0	0	0	0
Budapest	16	0	5	0	0	0	28	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Összesen	1225	1	17	8	0	0	2646	0	30	0	2	0	1332	0	23	12	0	0

Forrás: GYERGYÁK 2016b, 63.

7. Az önkormányzati rendelet érvényességének és hatályosságának kérdései

7.1. Az önkormányzati rendelet érvényessége

Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése¹⁸⁸ alapján az önkormányzati rendelet jogszabály. Ezért az önkormányzati rendeletre is a jogszabály érvényességére és hatályosságára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Jogrendszerünkben a jogszabályok legfontosabb jellemzőiként határozható meg a jogszabályok érvényessége és hatályossága. A jogszabály érvényessége és hatálya nem rokon értelmű, hasonló jelentésű (szinonim) fogalomkör.

Amikor a jogalkotói hatáskörrel felruházott állami szerv megalkot és kihirdet egy jogszabályt, de az csak egy későbbi időpontban lép hatályba, akkor ez a jogszabály érvényes, de még nem hatályos.

A jogszabály érvényessége a megalkotásához kapcsolódó fogalom, érvényességi kritériumoknak (érvényességi kellékeknek) kell megfelelnie. Érvényességi kellékek nélkül jogszabály érvényességéről nem lehet beszélni.

A jogszabály érvényességi feltételei:

- a) a jogszabályt jogalkotó hatáskörrel felruházott állami szerv bocsátotta ki,
 - b) a jogszabályt a vonatkozó eljárási előírásoknak megfelelően alkották meg,
 - c) a jogszabály illeszkedik a jogszabályi hierarchiába,
 - d) a jogszabályt az előírt módon hirdették ki.
- a) A jogszabályt annak az állami-közhatalmi szervnek kell megalkotnia, amely erre kifejezetten jogosult.¹⁸⁹ A Jat. 5. § (1) bekezdése alapján a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.

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

¹⁸⁹ Alaptörvény „T) cikk (1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály alapíthat meg.”

Önkormányzati rendelet esetében a jogalkotásra jogosult szerv a helyi önkormányzat képviselő-testülete.¹⁹⁰

- b) A jogszabálynak jogszabályban előírt eljárási rend szerint kell létrejönnie. Ez az eljárási rend magában foglalja a jogalkotó szervnek a jogszabály kibocsátására irányuló működési módját, amely vonatkozik mind a döntés-előkészítésére, mind a döntéshozatalra, mind az adott jogszabály megfelelő formában történő megfogalmazására és kiállítására vonatkozó szabályokra. Ez jelenti a biztosítékot a jogalkotás jogszerű lefolytatására, mint erre az Alkotmánybíróság is elvi érveléssel rámutatott: „*A jogállamiság és jobbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás.*”¹⁹¹ Önkormányzati rendelet esetében az Möt. és az Möt. 53. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület által megalkotott szervezeti és működési szabályzatról szóló önkormányzati rendelet határozza meg az önkormányzati rendelet megalkotásának eljárási rendjét.
- c) A jogszabály nem állhat ellentétben a felsőbb fokozatú jogszabállyal, végső soron az Alaptörvénnyel. A jogszabályi hierarchia betartása a jogalkotó szervek kötelezettsége. Ebből következően a jogalkotó szervezetnek azt is figyelemmel kell kísérniük, hogy az általuk alkotott jogszabály nem ütközik-e más jogalkotói hatáskörben megalkotott jogszabállyal. A magyar jogszabályok hierarchikus viszonyát az Alaptörvény¹⁹² állapítja meg, az önkormányzati rendelet a jogszabályok hierarchiájában a legalacsonyabb szintű jogszabály.
- d) A jogszabályt az előírt módon ki kell hirdetni. A szabályszerű kihirdetés a jogszabály nélkülözhetetlen fogalmi eleme, a jogalkotási folyamat a kihirdetéssel ér véget, a jogszabály a kihirdetéssel jön létre érvényesen. A kihirdetés a jogszabályok esetében alkotmányos biztosíték, kihirdetés nélkül nem lehet kötelező a jogszabály. Mivel a kihirdetéssel bárki számára megismerhetővé válik az adott jogszabály, ennek jogkövetkezménye, hogy senki nem hivatkozhat eredményesen arra, hogy a szabályszerűen kihirdetett jogszabályt nem ismeri. A jogszabályokat – az önkormányzati rendelet kivételével – Magyarország hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. Az önkormányzati rendelet

¹⁹⁰ Alaptörvény „32. cikk „(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.”

Möt. „42. § A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át:

1. a rendeletalkotás...”

¹⁹¹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

¹⁹² Alaptörvény „T) cikk (2) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.

(3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

32. cikk „(3) Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.”

szabályszerű kihirdetésére vonatkozó rendelkezéseket a helyi önkormányzat képviselő-testületének szervezeti és működési szabályzata tartalmazza.¹⁹³

Összegezve: az érvényesség a jogszabály szabályszerű (jogalkotási eljárás szabályainak megfelelő) keletkezését jelenti.

7.2. Az önkormányzati rendelet hatályossága

A jogszabályok hatályának közkeletű fogalma azt jelenti, hogy az adott jogi forma meghatározott időben, területen és személyi körre vonatkozóan végrehajtható/végrehajtandó, alkalmazható/alkalmazandó. Ennek megfelelően a jogszabályok időbeli, területi, személyi, szervi és tárgyi hatályát ismerjük.

7.2.1. Időbeli hatály

A jogszabály időbeli hatálya az az időtartam, amely alatt a jogi norma alapján jogviszonyok keletkezhetnek, módosulhatnak, szűnhetnek meg. Másképpen fogalmazva az az időtartam, amittől kezdődően és ameddig a jogszabályban foglaltakat alkalmazni lehet. Az időbeli hatály feltétele a jogszabály hatályba léptetése. A hatálybalépés idejéről magában a jogszabályban a záró rendelkezések között kell rendelkezni. Fő szabályként maga a jogszabály rendelkezik a hatálybalépéséről,¹⁹⁴ de kivételesen törvény esetében előfordulhat, hogy a törvény hatálybalépéséről külön törvény rendelkezik.¹⁹⁵

A jogszabály időbeli hatályának időtartama alatt a címzett jogalanyok vonatkozásában konkrét jogviszonyok keletkezhetnek, módosulhatnak vagy szűnhetnek meg.

A jogszabályok időbeli hatályának kezdete lehet:

- a) *ex nunc*: a jogszabály a kihirdetésekor lép hatályba,¹⁹⁶
- b) *ex tunc*: a jogszabály a kihirdetéshez képest korábbi időpontban, visszamenőlegesen lép hatályba,¹⁹⁷

¹⁹³ Alaptörvény „T) cikk (1) Általánosan kötelező magatartási szabályt [...] a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet [...] kihirdetésének szabályait.”

Mötv. 51. § „(2) Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon ki kell hirdetni.”

¹⁹⁴ Jat. 7. § (1) bekezdése.

¹⁹⁵ Jat. 7. § (4) bekezdése.

¹⁹⁶ Jat. 7. § „(2) Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehet, ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, mely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját.”

¹⁹⁷ Ebben az esetben alkalmazni kell a Jat. 2. § (2) bekezdésében meghatározott tilalmat: „(2) 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.”

- c) *pro futuro*: a jogszabály a kihirdetéshez képest későbbi, jövőbeni időpontban lép hatályba¹⁹⁸.
- d) A jogszabály egyes rendelkezéseinek hatálybalépésére különböző – a jogszabály hatálybalépését követő – időpontokat is meg lehet állapítani.¹⁹⁹

A végrehajtási jogszabály a felhatalmazást tartalmazó jogszabály kihirdetésével egyidejűleg vagy azt követően, a felhatalmazó rendelkezés hatálybalépését megelőzően kihirdethető.

A végrehajtási jogszabályt, jogszabályi rendelkezést a felhatalmazást adó jogszabály azon rendelkezésével egyidejűleg kell hatályba léptetni, amelynek a végrehajtására irányul, kivéve, ha a felhatalmazó rendelkezés a végrehajtási jogszabály kiadását nem teszi kötelezővé.

A jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés – kivéve, ha a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja – a hatálybalépése napjának kezdetén lép hatályba. Ha a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja, ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, amely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját.

A hatálybalépés időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, a jogszabály címzettjeinek pedig arra, hogy a megváltozott jogi környezethez tudjanak alkalmazkodni. Az Alkotmánybíróság elvi éлле rámutatott: „*A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges »kellő idő« megállaapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg.*”²⁰⁰

Példa az időbeli hatály jogszabályban történő szabályozására:

*„2017. évi CLVI. törvény
a szociális hozzájárulási adó csökkentéséről és a kapcsolódó
törvények módosításáról*

7. Záró rendelkezések

8. § (1) Ez a törvény – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – a kihirdetését követő napon lép hatályba.

(2) Az 1–6. § 2018. január 1-jén lép hatályba.”²⁰¹

Az önkormányzati rendelet időbeli hatályára a Jat. jogszabályok hatályára vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.

¹⁹⁸ Jat. „7. § (1) *A jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját, amely a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet.*”

¹⁹⁹ Jat. 7. § (5) bekezdése.

²⁰⁰ 7/1992. (I. 30.) AB határozat.

²⁰¹ 2017. évi CLVI. törvény.

Példa az időbeli hatály önkormányzati rendeletben történő szabályozására:

„PÜSPÖKLADÁNY VÁROS ÖNKORMÁNYZATA KÉPVISELŐ-TESTÜLETÉNEK
17/2017. (IX.29.) önkormányzati rendelete
a településkép védelméről
IX. Fejezet
Záró rendelkezések

35. § (2) Ez a rendelet 2017. október 1-én lép hatályba.²⁰²

*Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének
18/2017. (VI. 23.) önkormányzati rendelete
a házasságkötés és a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének hivatali munkaidőn
kívüli, és hivatali helyiségen kívüli engedélyezéséről a többlétszolgáltatásokért, va-
lamint az egyéb szolgáltatásokért fizetendő díjakról*

6. § (1) A rendelet a (2) és (3) bekezdésekben meghatározottak kivételével kihirdetését követő napon lép hatályba.

(2) A rendelet hatályba lépésétől a házasságkötés és a bejegyzett élettársi kapcsolat hivatali munkaidőn kívüli, valamint hivatali helyiségen kívüli létesítésének engedélyezéséről és a többlétszolgáltatásokért fizetendő díjakról szóló 26/2011. (VI. 30.) önkormányzati rendeletet hatályon kívül helyezi azzal, hogy a 26/2011. (VI. 30.) önkormányzati rendelet 1. és 2. mellékletében meghatározott díjakat kell alkalmazni a 2017. december 31-ig megvalósuló házasságkötés és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére irányuló eljárásokban.

(3) A rendelet 4. §-ában és mellékletében megállapított díjakat első alkalommal a 2018. január 1-jét követő házasságkötésekre és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére irányuló eljárásokra kell alkalmazni.”²⁰³

²⁰² Püspökladány Város Képviselő-testületének 17/2017. (IX. 29.) önkormányzati rendelete a településkép védelméről. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg6ed5dr2eol4ee3em0cj9by0cb5by8cf9bz0cf9l (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

²⁰³ Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 18/2017. (VI. 23.) önkormányzati rendelete a házasságkötés és a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének hivatali munkaidőn kívüli, és hivatali helyiségen kívüli engedélyezéséről a többlétszolgáltatásokért, valamint az egyéb szolgáltatásokért fizetendő díjakról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg4ed3dr0eo3dt0eelem0cj3by0bz9cf0cf3by6cc9m (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

„PÜSPÖKLADÁNY VÁROS ÖNKORMÁNYZATA KÉPVISELŐ-TESTÜLETÉNEK

2/2018. (I. 26.) önkormányzati rendelete

az önkormányzat 2017. évi költségvetéséről szóló 4/2017. (II. 24.) önkormányzati
rendelet módosításáról

8. § Ez a rendelet a kihirdetését követő napon lép hatályba, és a hatálybalépését követő napon hatályát veszti.”²⁰⁴

Az időbeli hatályhoz tartozik a visszaható hatály kérdése. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban kifejtette: „A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdése szerint »a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé«. Következésképpen az alkotmánybírósági gyakorlat a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.”²⁰⁵ Ebből következően a visszaható hatály alkalmazása nem általánosan tiltott, de csak akkor alkalmazható, ha az önkormányzati rendelet címzettjei, a jogalanyok részére a korábbinál kedvezőbb szabályozást tartalmaz. Az önkormányzati rendelet esetleges visszaható hatályáról kifejezetten rendelkezni kell.

KGD2014. 186. A visszamenőleges jogalkalmazás tilalmába ütközik, ha a hatóság olyan időpontban elkövetett cselekményért szab ki bírságot, amikor az adott cselekményt az irányadó jogszabály bírsággal sújtandóként nem nevesíti. [2010. évi CXVII. tv. 3. § (2) bek., 12. §; 2010. évi CXXX. tv. 7. § (1) bek., 15. § (1) bek.; 343/2010. (XII. 28.) Korm. rendelet 4. § (6) bek., 9. § (1) bek., 13. § (1) bek.]

A Kúria a fenti döntés alapjául szolgáló Kfv.II.37.557/2013/8. számú közigazgatási ügyben hozott határozatában hangsúlyozta, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 7. § (1) bekezdése, valamint 15. § (1) bekezdése alapján a jogszabályi rendelkezést eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, illetőleg megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni. A Pp. 339/A. §

²⁰⁴ Püspökladány Város Képviselő-testületének 2/2018. (I. 26.) önkormányzati rendelete az önkormányzat 2017. évi költségvetéséről szóló 4/2017. (II. 24.) önkormányzati rendelet módosításáról. Elérhető: www.njt.hu/njtkorm.php?njtcp=eh9eg2ed1dr6e03dt2ee5em4cj9by6cd3ca2cd1by8bw1d (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

²⁰⁵ 57/1994. (XI. 17.) AB határozat. A Jat. 2. § (2) bekezdése azonos rendelkezést tartalmaz: „Jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhatja jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.” Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában állást foglalt az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott döntései további alkalmazhatóságáról, a következőképpen: „[a]z Alkotmánybíróság feladata az Alaptörvény védelme. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.”

alkalmazása nem jelenti annak lehetőségét, hogy adott cselekményért olyan időpontban alkalmazzanak bírságot, amikor még az ezt szankcionáló jogszabályi rendelkezés nem is lépett hatályba, mert ez a visszamenőleges jogalkalmazás tilalmába ütközik.

Példa a visszaható hatály önkormányzati rendeletben történő szabályozására:

„PÜSPÖKLADÁNY VÁROS ÖNKORMÁNYZATA KÉPVISELŐ-TESTÜLETÉNEK
20/2005. (IX. 30.) önkormányzati rendelete
a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátásokról

Záró rendelkezés

9. § E rendelet 2005. október 1-én lép hatályba azzal, hogy a rendelet 6. §-ában foglaltak 2005. szeptember 1-től alkalmazhatóak.”²⁰⁶

A jogszabály akkor veszti hatályát, ha

- más jogszabály hatályon kívül helyezi,
- a jogszabályban meghatározott – a jogszabály hatályára vonatkozó – határidő lejárt,
- a jogszabályt az Alkotmánybíróság vagy a Kúria Önkormányzati Tanácsa megsemmisítette.

Ezek az esetek a jogszabály időbeli hatályának megszűntét eredményezik.

KGD2015. 31. Ha a módosító jogszabály hatálybalépésére vonatkozó átmeneti rendelkezéseket hatályon kívül helyezik anélkül, hogy a módosított jogszabályba beépülne, a módosított rendelkezéseket később, a határozat hozatalakor nem lehet alkalmazni [2010. évi CXXX. tv. 7. §, 15. §; Alaptörvény 28. cikk].

A Kúria a fenti döntés alapjául szolgáló Kfv.II.37.584/2013/6. számú közigazgatási ügyben hozott határozatában rámutatott arra, hogy a jogrendből hatályon kívül helyezés folytán kivont norma fő szabályként nem érvényesülhet. A módosító jogszabály azon rendelkezései, amelyek a módosított jogszabályba nem épülnek be, hatályon kívül helyezésüket követően nem fejtik ki joghatásukat. Amennyiben a módosító önkormányzati rendelet átmeneti rendelkezései nem jelennek meg a módosított önkormányzati rendeletben, úgy azok a hatályon kívül helyezést követően nem fejtik ki joghatásukat, azaz nem érvényesíthetők.

7.2.2. Területi hatály

A központi – országos – jogszabályok területi hatálya fő szabály szerint Magyarország területére terjed ki. Ekkor nem szükséges a jogszabály területi hatályáról külön rendelkezni.

²⁰⁶ Püspökladány Város Képviselő-testületének 20/2005. (IX. 30.) önkormányzati rendelete a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátásokról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg2ed5dr6eo7dt8ee-3em4cj5bz8bw3cb2cb1k (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

A jogszabály általános rendelkezései között akkor kell szólni a területi hatályról, ha a jogalkotó ettől el kíván térni.²⁰⁷

Példa a területi hatály jogszabályban történő szabályozására:

*„2017. évi CLII. törvény
az uniós vámjog végrehajtásáról*

1. § [A törvény hatálya]

[...]

(2) E törvény területi hatálya – a (3) bekezdésben meghatározott kivételekkel – Magyarország területére terjed ki.

(3) E törvény területi hatálya

*a) kiterjed a nemzetközi szerződés alapján külföldön létesített magyar vámhivatalra,
b) nem terjed ki a nemzetközi szerződés alapján Magyarország területén külföldi vámhatóság által létesített szolgálati helyre.”²⁰⁸*

Az önkormányzati rendelet területi hatálya fő szabályként

- az önkormányzat közigazgatási területére, valamint
- társulás esetén – ha a társulási megállapodásban meghatározott feladat- és hatáskör a felhatalmazás tárgyának szabályozására terjed ki – az önkormányzati rendelet megalkotására a társulási megállapodásban kijelölt vagy ennek hiányában a társulás székhelye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott önkormányzati rendelet területi hatálya a társulásban részt vevő helyi önkormányzatok közigazgatási területére terjed ki.

Társulási megállapodásban foglaltak szerint megalkotásra kerülő önkormányzati rendelet esetében az önkormányzati rendelet megalkotásához a társulásban részt vevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulása szükséges.²⁰⁹

Ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzati rendelet területi hatályát a fő szabálytól eltérően szűkebb körben kívánja megvonni, akkor erről az önkormányzati rendeletben kifejezetten rendelkezni kell.

²⁰⁷ Jat. 6. § (3) bekezdése.

²⁰⁸ 2017. évi CLII. törvény az uniós vámjog végrehajtásáról. Elérhető: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=205371.346683 (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

²⁰⁹ Jat. 5. § (1a) bekezdése.

Példa a területi hatály önkormányzati rendeletben történő szabályozására:

„PÜSPÖKLADÁNY VÁROS ÖNKORMÁNYZATA KÉPVISELŐ-TESTÜLETÉNEK
29/2000. (XII. 22.) önkormányzati rendelete
a mezei őrszolgálatról

A rendelet hatálya

1. § (1) A rendelet területi hatálya Püspökladány város közigazgatási területéhez tartozó termőföldek – ide nem értve az erdőt, a halastavat, a védett természeti területet és értéket – védelmére terjed ki.”²¹⁰

7.2.3. Személyi hatály

A központi, országos jogszabályok személyi hatálya fő szabály szerint kiterjed a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, valamint Magyarország területén kívül a magyar állampolgárookra.²¹¹ Ekkor nem szükséges a jogszabály személyi hatályáról külön rendelkezni. A jogszabály általános rendelkezései között akkor kell szólni a személyi hatályról, ha a jogalkotó ettől el kíván térni.²¹²

Példa a személyi hatály jogszabályban történő szabályozására:

„2017. évi CLII. törvény
az uniós vámjog végrehajtásáról

1. § [A törvény hatálya]

[...]

(4) E törvény személyi hatálya – a Harmadik Részben meghatározott kivétellel – a vámhatóságra és az Uniós Vámkódex létrehozásáról szóló, 2013. október 9-i 952/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: Vámkódex) hatálya alá tartozó személyre terjed ki – ha rájuk a magyar jog irányadó –, ideértve a Polgári Törvénykönyvről szóló törvényben (a továbbiakban: Ptk.) meghatározott valamennyi szervezeti formát is.

(5) Ha a vámigazgatási ügy személyes jellege vagy a kötelezettség tartalma nem zárja ki, a kieső ügyfél helyébe a polgári jog szabályai szerinti jogutódja lép. Ha az ügy tárgya dologi jogot érint, a kieső ügyfél helyébe az üggyel érintett dologi jog új jogosultja lép.”

²¹⁰ Püspökladány Város Képviselő-testületének 29/2000. (XII. 22.) önkormányzati rendelete a mezei őrszolgálatról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch4eg3ed8dr7eo4dt5ee4em9cj0by7bz2ce3cc8cf7bw4j (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

²¹¹ Jat. 6. § (2) bekezdés a) pont.

²¹² Jat. 6. § (3) bekezdése.

Az önkormányzati rendelet személyi hatálya fő szabályként

- az önkormányzat közigazgatási – illetékességi – területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, valamint
- társulás esetén – ha a társulási megállapodásban meghatározott feladat- és hatáskör a felhatalmazás tárgyának szabályozására terjed ki – az önkormányzati rendelet megalkotására a társulási megállapodásban kijelölt vagy ennek hiányában a társulás székhelye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott önkormányzati rendelet személyi hatálya a társulásban részt vevő helyi önkormányzatok közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki.

Társulási megállapodásban foglaltak szerint megalkotásra kerülő önkormányzati rendelet esetében az önkormányzati rendelet megalkotásához a társulásban részt vevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulása szükséges.²¹³

Az önkormányzati rendelet személyi hatálya kiterjed tehát – az önkormányzati rendeleti szabályozás tárgyától függően – mindazon természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, akik/amelyek

- életvitelszerűen élnek (lakhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkeznek),
- székhellyel, telephellyel, fióktelephellyel rendelkeznek,
- tevékenységet folytatnak.

Ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzati rendelet személyi hatályát a fő szabálytól eltérően szűkebb körben kívánja megvonni, akkor erről az önkormányzati rendeletben kifejezetten rendelkezni kell.

EBH2015. K.18. A 2010. évi CXXX. tv. 2. § (1) bekezdéséből következő normavilágosság követelményének az önkormányzati rendeletek vizsgálatához kapcsolódó érvényesítése során figyelembe kell venni, hogy az indítványozó által jelölt, nem megfelelően értelmezhető normatartalom kihat-e és miként hat ki a normaalkalmazásra, jogbizonytalanságot okoz-e a jogértelmezés során [1997. évi LXXVIII. tv. 29. § (6) bek., 62. § (6) bek.; 1996. évi XXI. tv. 27. § (1) bek.; 2004. évi CXL. tv. 37. § (3) bek.; 2010. évi CXXX. tv. 2. § (1) bek., 3. §, 6. §].

A fenti elvi döntés alapja Esztergom Város Önkormányzatának a településképi bejelentési eljárásról és településképi kötelezésről szóló 2/2014. (II. 3.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Ör.) törvényességi vizsgálata.

Az Ör. 2. § (1)–(3) bekezdése meghatározza az Ör. területi és személyi hatályát. A 2. § (1) bekezdése értelmében „[a] rendeletet hatálya Esztergom Város közigazgatási területére terjed ki”, a 2. § (2) bekezdése szerint „a rendelet személyi hatálya kiterjed minden természetes személyre, jogi személyre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre, aki Esztergom közigazgatási területén:

²¹³ Jat. 5. § (1a) bekezdése.

a) jogszabályban építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött, illetve az 1. mellékletben meghatározott építési tevékenységet végez, vagy azzal összefüggő építészeti-műszaki tervdokumentációt készít,

b) Esztergom közigazgatási területén rekláamberendezést helyez el, tart fenn, vagy kíván elhelyezni, valamint ilyen céllal felületet alakít ki, illetve

c) meglévő építmény rendeltetését – részben vagy egészben – megváltoztatja.”

A 2. § (3) bekezdése értelmében „[e] rendeletet a településképi bejelentési eljárásra és az azzal összefüggő településképi kötelezésre kell alkalmazni”.

Az indítványozó Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal a fenti rendelkezésekkel összefüggésben a Jat. 6. § (3) bekezdésére hivatkozott. A 6. § (1) bekezdés vonatkozó szövegrésze szerint az önkormányzati rendelet területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki. A 6. § (2) bekezdés b) pontja a személyi hatály vonatkozásban úgy rendelkezik, hogy önkormányzati rendelet esetében a hatály a helyi önkormányzat közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki. A Jat. 6. § (3) bekezdése – amivel az indítványozó szerint ellentétben áll az Ör. – úgy rendelkezik, hogy a jogszabály területi, illetve személyi hatályát akkor kell kifejezetten meghatározni, ha az az (1) és (2) bekezdéstől eltérő területre, illetve személyi körre terjed ki.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör. területi és személyi hatályával kapcsolatos indítványozói probléma kapcsán a következő döntést hozta: „az Ör. területi és személyi hatályra vonatkozó rendelkezései nem állnak ellentétben a Jat. 6. § (1) és (2) bekezdésben foglaltakkal, azokat az önkormányzat a szabályozási tárgy sajátosságait figyelembe véve szabályozza. A Jat. 6. § (3) bekezdése nem tiltja a speciális hatály meghatározást, még hasonlóság esetén sem úgy szól, hogy nem lehet a területi vagy személyi hatályt külön meghatározni. A Kúria a Jat. 3. §-át értelmezve több döntésében rámutatott, hogy a Jat. 3. §-ának helyes értelmezése szerint e tilalom a magasabb jogszabályban foglaltak szó szerinti átvételére vonatkozik, de nem vonatkozhat olyan esetre, amikor az adott jogszabály belső koherenciájának a fenntartása végett e jogszabály magasabb szintű jogszabály tartalmát is érintően rendelkezik. Egy ilyen általános – a tartalmat általában érintő – átvételi tilalom az önkormányzati jogalkotást ellehetetlenítené, az érthető és mindenki számára értelmezhető normatartalom követelményével ellentétes helyi jogalkotást eredményezne. A Jat. 3. §-a az ismétlést, azaz a szó szerinti átvételt tiltja [lásd először például pl. Köf. 5.056/2012, MK 169.28118]. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a fentiek alapján úgy ítélte meg, hogy a Jat. 6. §-át nem sérti az Ör. 2. § (1)–(3) bekezdése, mert nem pusztán megismétli a Jat. rendelkezéseit, hanem azt a helyi sajátossághoz és a szabályozási tárgyhoz igazítja.” (Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5040/2014/4. számú határozat [26]–[27])

Példa a személyi hatály önkormányzati rendeletben történő szabályozására:

*„PÜSPÖKLADÁNY VÁROS ÖNKORMÁNYZATA KÉPVISELŐ-TESTÜLETÉNEK
11/2016. (VI. 30.) önkormányzati rendelete
az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásáról*

2. § (2) A rendelet személyi hatálya az (1) bekezdésben meghatározott közszolgáltatási területen lévő ingatlan használójára (tulajdonos, vagyongazdálkodó, birtokos, társasház és lakásszövetkezet), valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást ellátó közszolgáltatóra terjed ki.”²¹⁴

7.2.4. Szervi hatály

A jogszabály szervei hatálya annak jelölésére szolgál, hogy mely szervezeteknek kell alkalmazniuk a vonatkozó jogszabály eljárási rendelkezéseit, vagyis ki a jogalkalmazó alany.

Példa a szervei hatály jogszabályban történő szabályozására:

*„2016. évi CL. törvény
az általános közigazgatási rendtartásról*

2. A törvény hatálya

9. § [A hatóság]

E törvény alkalmazásában hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki. A hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el.”²¹⁵

²¹⁴ Püspökladány Város Képviselő-testületének 11/2016. (VI. 30.) önkormányzati rendelete az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg8ed7dr8eo3dt-2ee1em0cj5by4cd7bx0cf9bz8ca7h (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

²¹⁵ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról. Elérhető: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=199170.338647 (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

Példa a szervei hatály önkormányzati rendeletben történő szabályozására:

*„PÜSPÖKLADÁNY VÁROS ÖNKORMÁNYZATA KÉPVISELŐ-TESTÜLETÉNEK
6/2013. (IV.4.) önkormányzati rendelete
PÜSPÖKLADÁNY VÁROS ÖNKORMÁNYZATÁNAK SZERVEZETI ÉS MŰKÖDÉSI
SZABÁLYZATÁRÓL*

53. § (1) A Pénzügyi és Ügyrendi Bizottság dönt a Képviselő-testület által a bizottságra ruházott hatáskörökben.

55. § (5) Az Oktatási, Kulturális és Sportbizottság ellátja a magyar nemzeti értékek és hungarikumok gondozásával kapcsolatban jelentkező települési értéktári feladatokat.”²¹⁶

7.2.5. Tárgyi hatály

A jogszabály tárgyi hatálya arra ad választ, hogy milyen ügyekben kell alkalmazni a vonatkozó jogszabály rendelkezéseit, vagyis a jogszabály tárgyi hatálya alá tartozik az adott jogszabály tartalma. Mely jogviszonyok, jogi tények és helyzetek azok, amelyeket a jogalkotó szabályozni akart. Eljárási törvények esetében a tárgyi hatály azt mutatja meg, hogy mely ügyekben kell alkalmazni az adott jogszabály rendelkezéseit.

Példa a tárgyi hatály jogszabályban történő szabályozására:

*„2017. évi CLII. törvény
az uniós vámjog végrehajtásáról*

1. § [A törvény hatálya]

(1) A vámigazgatási ügyben az uniós vámjogszabályokat az e törvényben foglaltak figyelembevételével kell végrehajtani. E törvényt, valamint a Magyarországon alkalmazásra kerülő – behozatali vagy kiviteli eljárásra vonatkozó – nemzetközi szerződések rendelkezéseit kell alkalmazni az európai uniós jog által nem szabályozott kérdésekben az e törvény hatálya alá tartozó területen folytatott nemzetközi áruforgalommal kapcsolatos ügyekben, ha az a vámhatóság hatáskörébe tartozik.”²¹⁷

²¹⁶ Püspökladány Város Képviselő-testületének 6/2013. (IV. 4.) rendelete Püspökladány Város Önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg4ed1dr0eoldt4ee-9em4cjlby6bw1ce2cc9cb6cd5j (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.)

²¹⁷ 2017. évi CLII. törvény az uniós vámjog végrehajtásáról. Elérhető: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=205371.346683 (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

Példa a tárgyi hatály önkormányzati rendeletben történő szabályozására:

*„PÜSPÖKLADÁNY VÁROS ÖNKORMÁNYZATA KÉPVISELŐ-TESTÜLETÉNEK
11/2016. (VI. 30.) önkormányzati rendelete
az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásáról*

1. § (1) Püspökladány Város Önkormányzata (a továbbiakban: önkormányzat) a jelen rendeletben foglaltak szerint önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladatot (a továbbiakban: közfeladat) lát el, melynek keretében gondoskodik a települési hulladék rendszeres átvételéről, gyűjtéséről, szállításáról, kezeléséről, továbbá a hulladékot fogadó hulladékgazdálkodási létesítmény fenntartásáról, üzemeltetéséről és vagyionkezeléséről. Ezen tevékenységek ellátását közszolgáltató útján, az állami hulladékgazdálkodási közfeladatot ellátó Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyionkezelő Zrt. (a továbbiakban Koordináló szerv) közreműködésével biztosítja.”²¹⁸

²¹⁸ Püspökladány Város Képviselő-testületének 11/2016. (VI. 30.) önkormányzati rendelete az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg8ed7dr8eo3dt-2ee1em0cj5by4cd7bx0cf9bz8ca7h (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

8. Az önkormányzati rendeletalkotás utáni helyi feladatok

Az önkormányzati rendeletalkotás a rendelettervezetnek a képviselő-testület általi minősített többségű szavazati aránnyal történő elfogadásával valósul meg.²¹⁹ Ezt követően a jegyző feladata, hogy az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon kihirdesse és haladéktalanul megküldje a megyei/fővárosi kormányhivatalnak.²²⁰

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.²²¹

A fentiekkel azonban nem ér véget az önkormányzati rendeletalkotás utáni feladatok sora. A jogalkotó és jogalkalmazó szerveknek figyelemmel kell kísérniük a jogszabály alkalmazásának hatását, fel kell tárniuk az érvényre juttatásukat gátló körülményeket, és a tapasztalatokat a jogalkotásban is hasznosítani kell.

A minőségi jogalkotás követelményeinek megfelelően az önkormányzati rendeleteket nemcsak a megalkotásuk előtt kell az előzetes hatásvizsgálat keretében az indokoltság, a szükségesség és a várható hatások szempontjából megvizsgálni, hanem az önkormányzati rendeleti szabályozás korszerűsítése érdekében szükség van az utólagos hatásvizsgálat keretében az önkormányzati rendelet tényleges hatásainak az előzetes hatásvizsgálat alapján várt hatásokkal való összevetésére. Az adott jogalkotói döntést, az önkormányzati rendelet megalkotását követően nem mellőzhető a megalkotott önkormányzati rendelet hatályosulásának figyelemmel kísérése. Ugyanis csak így juthat a jogalkotó képviselő-testület olyan tapasztalatok és információk birtokába, amely alapján vizsgálható, hogy a jogalkotói döntés elérte-e a célját, és a cél eléréséhez megfelelő megoldásokat alkalmazott-e. Ezen információk és tapasztalatok birtokában lehet csak megalapozottan és felelősségteljesen döntést hozni arról, szükséges-e az alkalmazott jogi szabályozás felülvizsgálata és ennek eredményeként az önkormányzati rendelet módosítása a jobb szabályozás érdekében, vagy végső esetben hatályon kívül helyezése.

„Általános a tapasztalat, hogy a rendeletek hatályosulása nem egységes és nem azonos mértékű. Hatályosulásuk elsősorban a helyi viszonyok szabályozását érintő rendeletekben mérhető. Egységes az álláspont abban, hogy a hatályosulás nagyban függ a rendelet tartalmától. A tiltó, korlátozó magatartási szabályokat előíró rendeletek általában nehezen hatályosulnak. A lakosság jogkövető magatartását igen sok esetben csak állandó ellenőrzéssel, szankciók alkalmazásával lehet kikényszeríteni.

²¹⁹ Möt. 50. §.

²²⁰ Möt. 51. § (2) bekezdése.

²²¹ Möt. 51. § (3) bekezdése.

Ugyanakkor általánosságban elmondható, hogy a helyi önkormányzati testületek nem fordítanak kellő gondot a rendeletek hatályosulásának vizsgálatára. Jellemző módon inkább csak egy-egy rendelet hatályosulásának tapasztalatai kerülnek napirendre, azok is vagy a magasabb szintű jogszabály módosulása miatt, vagy egy-egy konkrét ügy, állampolgári panasz, képviselői egyéni indítvány, interpelláció kapcsán, de a helyi rendeletek hatályosulásának átfogó elemzésével csak ritkán találkozhatunk. A teljességhez hozzátartozik, hogy a gyakori törvénymódosítások miatt gyakran kell áttekinteni, módosítani egyes helyi rendeleteket.”²²²

Amikor az önkormányzati rendelet hatályosulásának vizsgálatát végezzük, azt vizsgáljuk, hogy az adott normatív szabályozás hatékony-e, az előre megtervezett módon alakítja-e a helyi társadalmi viszonyokat, és ami az egyik legfontosabb szempont: a gyakorlatban érvényesíthető-e a normatív szabályozás, más szóval végrehajtható-e. A helyi önkormányzat képviselő-testülete mint jogalkotó a jövőre nézve állapít meg életviszonyokba beavatkozó, azokat szabályozó normatív szabályokat a rendeletalkotással. Egy végrehajthatatlan jogszabály nemcsak saját magára káros, hanem a többi jogszabályra is, mert kihat a címzettek, jogalanyok önkéntes jogkövetésére is, azt erodálva. Következésképpen az egyik legfontosabb visszajelzés a megalkotott és hatályba lépett önkormányzati rendelet hatályosulására, hogy az önkormányzati rendelet végrehajtható-e.

A jogrendszer folyamatos felülvizsgálatának két fő eszköze az utólagos hatásvizsgálat és a tartalmi dereguláció. A minőségi jogalkotás követelményeinek megfelelően a jogszabályokat nemcsak a megalkotásuk előtt kell indokoltság, szükségesség és a várható hatások szempontjából megvizsgálni, hanem a szabályozás korszerűsítése érdekében szükség van az egyes jogszabályok és a jogrendszer folyamatos, illetve időszakonkénti szisztematikus felülvizsgálatára, így például az utólagos hatásvizsgálat keretében a jogszabály tényleges hatásainak a szabályozás megalkotása idején várt hatásokkal való összevetésére. A tartalmi deregulációs kötelezettség a jogszabály által okozott hatások mellett, elsősorban jogi szempontok alapján szolgálja a normavilágosság, a jogrendszer átláthatósága és a jobbiztonság szempontjait.

A Jat. 21–22. §-ai a megalkotott jogszabályokra – így az önkormányzati rendeletekre is – vonatkozóan egyértelműen határozzák meg a jogszabályok – így az önkormányzati rendeletek – hatályosulásának vizsgálata során elvégzendő utólagos hatásvizsgálati és tartalmi felülvizsgálati feladatokat.

8.1. Utólagos hatásvizsgálat

Az önkormányzati rendelet hatályosulására a rendelet végrehajtása során nyerhető visszajelzés: az ez irányú hatásvizsgálat során elemezni kell az önkormányzati rendeleti szabályozás által előidézett hatásokat, és fel kell tární az önkormányzati rendeleti rendelkezések és az ezek következményeként az érintett jogalanyok által tanúsított magatartások összefüggéseit.

²²² SOLYMO SI 2013, 115.

A jogalkotó hatáskörrel felruházott képviselő-testület mint időszakosan ülésező testületi szerv nem alkalmas arra, hogy kellő hatékonysággal vizsgálja és tárja fel az önkormányzati rendelet hatályosulásának tapasztalatait. Ezért a törvényalkotónak meg kellett találnia azt a szervet, amely ezt a feladatot kellő felkészültséggel a leghatékonyabban el tudja végezni.

Önkormányzati rendelet esetén a jegyzőnek mint a képviselő-testület – az Möt. 41. § (2) bekezdésében meghatározott – szervének kell gondoskodnia arról, hogy folyamatosan figyelemmel kísérje a helyi önkormányzat képviselő-testületének feladatkörébe tartozóan megalkotott önkormányzati rendeletek hatályosulását, és szükség szerint le kell folytatnia az önkormányzati rendeletek – az előzetes hatásvizsgálatra a Jat. 17. § (2) bekezdésében meghatározott szempontok szerinti – utólagos hatásvizsgálatát. Ennek során össze kell vetni a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal.

A jegyzőnek – az előzőekben kifejtettek alapján – az utólagos hatásvizsgálat keretében vizsgálnia kell, hogy a megalkotott és hatályba lépett önkormányzati rendelet a jogalkalmazás során milyen (1) társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásokat váltott ki, (2) környezeti és egészségi következményeket váltott ki, (3) az érintett jogalanyok vonatkozásában az adminisztratív terhekre milyen hatással volt, (4) a hatályosulás vizsgálatának eredményeként igazolható-e az önkormányzati rendelet megalkotásának szükségessége és (5) az előzetes hatásvizsgálat során megállapított jogalkalmazáshoz szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételek biztosítottak-e.

Az így szerzett tapasztalatok kellően hasznosíthatók az önkormányzati rendeletek tartalmi felülvizsgálata, továbbá az esetlegesen szükségessé váló dereguláció során.

A jogalkalmazás során a jogalkalmazó szervezetnek/személyeknek a meglévő normatív szabályozás bonyolultságával, szabályozási színvonalával kapcsolatos jelzései az önkormányzati rendeletalkotással összefüggésben a jogalkotót arra sarkalhatják, hogy jobb minőségű, a jogalkalmazás próbáját tartósan kiálló szabályozásokat alkosson, és ez hozzájárul a jogrend stabilitásához. A jogrend stabilitása, az önkormányzati rendelet tartós időbeli érvényessége pedig elengedhetetlen feltétel ahhoz, hogy a jogi szabályozás kiszámítható legyen, és az érintettek önkéntes jogkövető magatartásukat a normatív szabályokhoz tudják igazítani.

8.2. Tartalmi felülvizsgálat

Az önkormányzati rendelet hatályosulásának vizsgálatát követően a jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatait is figyelembe véve a Jat. 22. §-a alapján – deregulációs céllal – az önkormányzati rendelet tartalmi felülvizsgálatára kerül sor. A tartalmi felülvizsgálat lényege és célja, hogy a jogalkotó – esetünkben a helyi önkormányzat képviselő-testülete – garantálni tudja az önkormányzati rendeleti normatív szabályozás elérni kívánt hatásának megvalósulását, és ezáltal az önkormányzati rendelet személyi hatályával érintett jogalanyi kör (lakosság, jogi személyek és egyéb szervezetek, személyek) számára a társadalmi, gazdasági és szociális biztonságot. Vagyis a tartalmi felülvizsgálat arra irányul, hogy a hatályos normatív szabályozás megfelel-e a minőségi jogalkotás feltételeinek.

A tartalmi felülvizsgálat során szintén a jegyző gondoskodik arról, hogy a meglévő önkormányzati rendelet módosításának megalkotása vagy a tárgykört érintő új önkormány-

zati rendeleti szabályozás során, ennek hiányában e célból kiadott önkormányzati rendelet keretében

- az elavult, szükségtelenné vált;
- a jogrendszer egységébe nem illeszkedő;
- a szabályozási cél sérelme nélkül egyszerűsíthető, az önkormányzati rendelet címzettjei számára gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felváltható;
- a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett vagy egyébként alkalmazhatatlan; vagy
- az indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozást megvalósító,
- a helyi önkormányzat képviselő-testülete feladatkörébe tartozó önkormányzati rendeleti rendelkezések hatályon kívül helyezésére, illetve megfelelő módosítására kerüljön sor.

Az önkormányzati rendelet tartalmi felülvizsgálatának megvalósítása eredményezhet technikai és/vagy tartalmi deregulációt.

8.3. Dereguláció

Az önkormányzati rendelet hatályosulása, illetve a hatályosulás vizsgálata és a dereguláció egymással összefüggő, *körkörös folyamatként*²²³ leírható tevékenység.

*„A dereguláció jogi szempontból olyan állami beavatkozásként vagy intervencióként fogalmazható meg, amibe célja a jogi előírások sokaságának csökkentése. [...] A külső jogtisztítás a jogforrások tisztításával és külső egyszerűsítésével, alapvetően a mennyiségi deregulációval azonos, a belső pedig a jogi normák értelmének a megtisztítását jelenti, és ennyiben a minőségi dereguláció hatókörébe esik. Ehhez kapcsolható a harmadik aspektus is, az autentikus források általi rendezesebb, világosabb jogi dokumentáció létrehozása, a joganyag rendezése. A minőségi vagy tartalmi dereguláció jól átgondolt jogtisztításra – mennyiségi deregulációra és a joganyag rendezésére épül, amely mindenekelőtt formailag teszi könnyen kezelhetővé és jól áttekinthetővé az adott jogi materiát.”*²²⁴ Ebbe a rendszerbe kell beépíteni azokat a garanciákat, amelyek biztosíthatják, hogy az eddig előfordult jogalkotási hibák a jövőben nem, vagy csak elenyésző számban fognak előfordulni.²²⁵

Egyszerűbben fogalmazva:

- A technikai dereguláció a jogrendszernek a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett jogszabályoktól való megtisztítását jelenti, ami nem eredményezi a hatályos normatartalom változását.
- A tartalmi dereguláció során azt kell eldönteni, hogy valamely szabályozásra, szabályozási elemre már nincs szükség, amely az önkormányzati rendelet szabályozási

²²³ DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József (2004): *Jogalkotástan*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 401.

²²⁴ DRINÓCZI–PETRÉTEI 2004, 406.

²²⁵ Kiss László (1998): *Jogállam – Jogalkotás – Önkormányzatok. Örökségünkről mai szemmel*. Pécs, Közigazgatás-módszertani Bt. 129.

tartalmára vonatkozó speciális ismereteket és elmélyült tartalmi szakmai és/vagy jogpolitikai vizsgálatot igényel.

Példa a deregulációra – minőségi (tartalmi) dereguláció: az önkormányzati rendelet 1. §-a, mennyiségi (technikai) dereguláció: az önkormányzati rendelet 2. § (2) bekezdése:

*„Keszthely Város Önkormányzata Képviselő-testületének
24/2017. (XII. 14.) önkormányzati rendelete*

Keszthely Város Önkormányzata Képviselő-testülete 24/2017. (XII. 14.) önkormányzati rendelete önkormányzati rendeletek felülvizsgálatáról az Általános Közigazgatási Rendtartás hatályba lépésével összefüggésben

Keszthely Város Önkormányzata Képviselő-testülete a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 10. § (2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

1. § Keszthely Város Önkormányzata Képviselő-testülete a közösségi együttélés alapvető szabályairól 21/2013. (V. 1.) önkormányzati rendelete 22. § (2) bekezdése helyébe az alábbi rendelkezés lép:

22. § [...] (2) Az eljárás lefolytatása során az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.”

2. § (1) Jelen rendelet 2018. január 1. napján lép hatályba.

(2) Jelen rendelet hatálybalépésével egyidejűleg hatályát veszti Keszthely Város Önkormányzata Képviselő-testülete

a) a gyermekvédelem helyi rendszeréről szóló 41/2013. (XI. 29.) önkormányzati rendelete 12. § (4) bekezdés c.) pontja,

b) a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésére vonatkozó jogharmonizációs kötelezettség végrehajtásáról szóló 28/2005. (X. 27.) önkormányzati rendelete,

c) a szociális ellátások helyi rendszeréről szóló 6/2015. (II. 26.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 12/2017. (VI. 29.) önkormányzati rendelete.

(3) Jelen rendelet a hatálybalépését követő napon hatályát veszti.

*Ruzsics Ferenc
polgármester*

*Dr. Horváth Teréz
jegyző²²⁶*

A dereguláció során előfordulhat az a megoldás is, hogy a jogalkotó a hatályos jog jobb megismerhetősége, hozzáférhetősége és koherenciája érdekében átfogó jelleggel újrakodifikálja az adott normatív szabályozással érintett jogviszonyokat, tárgyköröket.

²²⁶ Keszthely Város Önkormányzata Képviselő-testületének 24/2017. (XII. 14.) önkormányzati rendelete Keszthely Város Önkormányzata Képviselő-testülete 24/2017. (XII. 14.) önkormányzati rendelete önkormányzati rendeletek felülvizsgálatáról az Általános Közigazgatási Rendtartás hatályba lépésével összefüggésben. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch3eg6ed9dr8eo7dt0ee5em6cj5by4cc3cd2cf9ca6bx9k (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

A deregulációnak elengedhetetlen előfeltétele és alapvető követelménye, hogy megismerhető legyen a hatályos joganyag. Ebből következően az önkormányzati rendeletek esetében követelmény a hatályos önkormányzati rendelet nyilvántartása, naprakész vezetése. Ennek feladata helyben szintén a jegyzőre hárul, akinek a helyi nyilvántartás vezetése mellett jogszabályi kötelezettsége, hogy a helyi önkormányzat nevében az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldje a területileg illetékes megyei/fővárosi kormányhivatalnak, és a megyei/fővárosi kormányhivatal továbbítja azt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek.²²⁷

Példák az önkormányzati rendelet nyilvántartására:

„33. § (5) A rendeletekről a polgármesteri hivatal jogi és szervezési osztálya nyilvántartást vezet, amely tartalmazza:

- a.) a rendelet számát és tárgyát*
- b.) meghozatalának, hatálybalépésének és kihirdetésének időpontját*
- c.) módosító, kiegészítő rendelet számát és annak időpontját*
- a) d.) hatályon kívül helyező rendelet számát, hatálybalépésének és kihirdetésének időpontját.”²²⁸*

„53. § (3) A jegyző köteles a hatályos önkormányzati rendeletek nyilvántartását naprakész állapotban vezetni.

(4) A (3) bekezdés szerinti nyilvántartás tartalmazza:

- a) a rendelet számát,*
- b) a rendelet tárgyát,*
- c) a kihirdetés napját,*
- d) a hatálybalépés napját,*
- e) a módosító rendeletek számát,*
- f) a módosító rendelet hatálybalépésének napját,*
- g) a hatályon kívül helyezendő rendelet számát,*
- h) a hatálytalanság időpontját, és*
- i) a megjegyzéseket.”²²⁹*

Egy önkormányzat önkormányzati rendeleteinek áttekinthetőségéhez az is nagymértékben hozzájárul, hogy mennyi abban az élő, ténylegesen hatályosuló normatív szabályozás, és milyen súlyt képviselnek abban a felesleges, idejétmúlt szabályozások. Ez utóbbiak kiszűrésére szolgálnak a különböző deregulációs szervezetek, technikák és módszerek.

A jogtisztaságnak, jogszabályrendezésnek – az Alkotmánybíróság által felállított követelményekre figyelemmel is – a jogélet jellemzőjévé kell válnia. A jó dereguláció tervszerű

²²⁷ Mőt. 51. § (2) bekezdés.

²²⁸ Keszthely Város Önkormányzata Képviselő-testületének 23/2014. (X. 22.) önkormányzati rendelete Keszthely Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh-0eg1ed0dr5eo4dt7ee8em9cj8by9cd6ca5cb0cd5cc6m (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

²²⁹ Rezi Önkormányzat Képviselő-testületének 9/2013. (V. 15.) önkormányzati rendelete a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg7ed8dr1eo8dt9ee-4em3cj2bx1cb8by3by2cd7cd8f (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)

és folyamatos, amely biztosítja a hatályos önkormányzati rendeletek körében az elavulttá, meghaladottá, anakronisztikussá váló normatív szabályozások kiszűrését. Ennek ki kell alakítani a megbízhatóan működő szervezeti rendszerét, de meg kell határozni azokat az eljárási rendet rögzítő szabályokat is, amelyek a folyamatos felülvizsgálatot biztosíthatják. A fentiekben kifejtettek alapján a külső jogtisztítás az önkormányzati rendeletek tisztítását és külső egyszerűsítését jelenti, a belső jogtisztítás a normatív szabályok értelmének megtisztítását jelenti. E munkánál is messzemenően hasznosítani lehet a nemzetközi tapasztalatokat, közülük is a gyakorlatban haszonnal és hosszú időn keresztül alkalmazott megoldásokra fordítva a nagyobb figyelmet.

A hatályosulás vizsgálata és a dereguláció egymással összefüggő, körkörös folyamata nemcsak a már megalkotott, hatályos önkormányzati rendeleti korábbi szabályozásra irányítja a jogalkotó képviselő-testület figyelmét, hanem kellő muníciót ad a jövőbeni szabályozáshoz a hatályosulás során tapasztalt hibák elkerülése, a jobb, a jogalanyok számára érthetőbb és önkéntes jogkövetésüket elősegítő önkormányzati rendeleti normatív szabályok megalkotásához.

A tervezett dereguláció milyen szempontokra lehet/legyen figyelemmel?

- Mennyiben felel meg a társadalmi igazságosság követelményének? (Ehhez kapcsolódót jelentenek az Alaptörvényben meghatározott alapjogok és azok konkrét megjelenése, érvényre juttatása és védelme.)
- Mennyire tükrözi a jogállami és piactudományi elvárásokat? Ad-e szükséges szabad mozgásteret a piactudomány szereplőinek, a vállalkozások számára? Versenysemleges-e az alkalmazott önkormányzati rendeleti szabályozás?
- Összhangban van-e a szabályozás szintje a szabályozás tárgyával? A helyi önkormányzat számára van-e fenntartva a szabályozott tárgykörben az önkormányzati rendeletalkotási felhatalmazás, illetve nem szűnt-e meg az önkormányzati rendeletalkotás óta a felhatalmazás?
- Egyszerű, érthető és könnyen áttekinthető-e a hatályos normatív szabályozás?

Az önkormányzati rendeletek folyamatos és azonos színvonalú és hatékonyságú deregulációjához célszerű kialakítani egy szempontsort, amely útmutatóul szolgálhat a deregulációs tevékenységhez. Ehhez támpontot adhat az alábbi – 1990-es években készült, de ma is aktuális és a helyi sajátosságok figyelembevételével alkalmazható – útmutató:

*„Részletes útmutató a hatályos önkormányzati rendeletek
utólagos és a renDELETELTERVEZETEK ELŐZETES FELÜLVIZSGÁLATÁHOZ
(A közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa által készített
szempontok alapulvételével készült)*

A)

A jogszabály (vagy annak egy része) hatályon kívül helyezhető:

1. *A szakmai fejlődés, a társadalmi-gazdasági változások következtében elavult a jogszabály célja, feleslegessé vált a célt szolgáló jogilag szabályozott módszer, eszköz, eljárás, szervezeti forma.*

2. *A jogszabályban alkalmazott önkormányzati (közhatalmi) megoldásokkal nem lehet megvalósítani a gyakorlatban a jogszabályi célkitűzést. A helyi rendelet ma már nem képes a probléma kezelésére.*
3. *A jogszabály végrehajtásából származó előnyöket meghaladták a végrehajtásból származó hátrányok. A mérhető vagy becsülhető költségek nagyobbak az elérhető vagy kimutatott haszonnál.*
4. *Különböző rendelkezések (központi-, helyi jog viszonyában helyi rendeleten belül stb.) egymást feleslegesen ismétlik, (átfedik) vagy egymásnak ellentmondó módon szabályoznak.*
5. *A jelenlegi szabályozást teljes értékűen kiválthatja jogon kívüli szervezési cselekmény, vagy pl. a szakmai szabályok szélesebb körű alkalmazása.*
6. *A B. pontban felsorolt valamely szempont új szabály alkotása nélkül, a meglévő szabály hatályon kívül helyezésével érvényesíthető.*

B)

A hatályos önkormányzati rendelet (annak egy része) deregulációs szempontok miatt módosítást, újraszabályozást igényel, a jogszabálytervezet értelemszerű felülvizsgálatra szorul

1. *Egyszerűsítési és gyorsítási szempontok*

- 1.1. *Szükséges-e annyi célt felvállalni és szabályozni? (Csak az elengedhetetlenül szükségeset indokolt szabályozni.)*
- 1.2. *A szabályozás szükséges célja megvalósítható-e a mainál kisebb korlátozással, a szűkebb körben jelentkező problémák, hibák miatt indokolt-e széles körű korlátozást alkalmazni? A célok szabályozhatók-e szűkebb tárgyköri és alanyi kiterjedtséggel, kevesebb eljárási-ügyviteli, számviteli mozzanattal, adatszolgáltatási-nyilvántartási kötelezettséggel?*
- 1.3. *A hosszadalmas eljárások gyorsíthatók-e? A határidők rövidíthetők-e, illetve ritkíthatók-e túl gyakran ismétlődő határidők ismétlési periódusai? Jogszabályi kötelezéssel (kötelezően biztosítandó formanyomtatványok, ügyfél-tájékoztatók, adatbeszerzési követelményeknek a hatóságra való átruházásával stb.) mennyiben könnyíthető, gyorsítható az ügyfelek eljárási terheinek teljesítése?*
- 1.4. *Az alkalmazott egyszerűsítési és gyorsítási szempontok a hatóságnak vagy az ügyfélnek kedveznek-e? (Ami az ügyfélnek, az érintett szervezetnek egyszerűbb és gyorsabb az az állami hatóság oldalán bonyolultabb eljárást, több eljárási kötelezettséget jelenthet.)*
- 1.5. *Alkalmazhatók-e a jelenleginél egyszerűbb, illetve gyorsabb ellenőrzési és szankcionálási módok? Elrendelhető-e pl. reprezentatív ellenőrzés, a folyamat részleteinek ellenőrzése helyett a folyamat eredményeinek ellenőrzése? Szükséges-e szigorítani vagy enyhíteni a szankciót, szigorítás esetén indokolt-e türelmi időt adni?*

2. *Az állami beavatkozás piaci típusú megoldásokkal való helyettesítése, ösztönző célú kiegészítése, a gazdasági tárgyú jogalkotás felülvizsgálatánál az általános szempontokon túl alkalmazható piaci szempontok*
 - 2.1. *A kötelező állami szabályozás (korlátozás) mennyiben helyettesíthető vagy egészíthető ki a gazdasági szereplők eltérő szabad megállapodását megengedő diszpozitív szabályozással, illetve a gazdasági érdekek szempontjából ösztönző-ajánló szabályozással?*
 - 2.2. *A szabályozásban megfelelően építenek-e a piaci szereplők önszabályozására, autonómiájára? Miért szükséges a gazdasági alanyok belső szervezetét, eljárását rendeletileg szabályozni, ahelyett, hogy a vállalkozók mindezt saját érdekkörükben maguk alakíthatnák?*
 - 2.3. *Az önkormányzati rendelet érinti-e a szerződéses szabadságot (kötelez, engedélyhez köt) és ennek mi az oka? Mi indokolja a jogszabály által elrendelt tulajdonszerzési, tulajdon-átruházási, tulajdonhasználati, birtoklási korlátozásokat, tilalmakat?*
 - 2.4. *A szabályozás befolyásolja-e a piaci versenyt, a vállalkozás szabadságát és az egyenlő elbánás elvét?*
 - 2.5. *A szabályozás ad-e előnyt valamely piaci szereplőnek? Mennyiben érinti a már piacon lévők korábbi kedvezményeit? Van-e közvetlen kizorító hatása valamely vállalkozói körben?*
 - 2.6. *Az önkormányzati képviselő-testület gazdasági beavatkozása, korlátozó fellépése előkészíti-e az önkormányzati szerepvállalás későbbi megszüntetésének a lehetőségét?*
3. *Az államigazgatási hatósági ügy szabályozásánál az ügyfél, illetve a hatóság számára érvényesíthető bizalmi elv.*
 - 3.1. *A tömeges hatósági engedélyeztetés, kötelezés helyett nem lenne-e célszerűbb az ügyfelek önkéntes jogkövetésére épülő bizalmi elv alkalmazása az ellenőrzés és az utólagos szankcionálása mellett?*
 - 3.2. *Van-e mód hatósági engedélyeztetés helyett pusztán ügyféli bejelentés alapján tevékenység, a jogok gyakorlásának a megkezdésére?*
 - 3.3. *Az ügyfél hatósági igazolás kötelező beszerzése helyett – jogkövetkezmények mellett – tehet-e a helyi rendelet szerint felelős ügyféli nyilatkozatot?*
 - 3.4. *Megfelelő mértékű-e az indokolt esetekben az eljáró hatóság jogszabályi felhatalmazása diszkréció, mérlegelés, méltányosság alkalmazására az egyéniesítés, a rugalmasabb eljárás érdekében?*
4. *Költségtakarékos, illetve a költséghatékonyságot növelő módszerek alkalmazása, részletes költség-haszon elemzés*
 - 4.1. *Takarékossági intézkedések következtében nem lenne-e szükséges az önkormányzati önkéntes feladatvállalás módosítása, meghatározott időre való fel függesztése?*
 - 4.2. *Az önkormányzati rendelet alapján alanyi jogon járó juttatás – a kiadások szűkítése érdekében – mennyiben társítható vagy váltható ki a rászorultsági elv differenciált alkalmazásával?*

- 4.3. *Csökkenthetők-e a rendelet végrehajtásának költségei? Van-e esély és mód ugyanazt a jogszabályi célt, tartalmat kisebb költségekkel is elérni, illetőleg a bevételeket jogszabályi úton növelni?*
- 4.4. *Növelhető-e a költségráfordítás hatékonysága, ugyanabból a költségkeretből lehet-e több eredményt elérni, előírni?*
- 4.5. *A hatályos önkormányzati rendeletet kell-e módosítani azért, mert:*
 - *a rendelet végrehajtásából származó hátrányok meghaladják az előnyöket;*
 - *az ügyfelek, a piaci szereplők helyzetében alapvető változtatásra kerül sor;*
 - *a helyi jogszabály végrehajtásának mérhető vagy becsülhető hivatali költségei, valamint a címzeteknél jelentkező költsége meghaladják azt a jelentős nagyságrendet, amit a helyi képviselő-testület költségvetési rendelete megállapít.*
5. *A jogalkotási eljárás jogi-szakmai követelményeinek való megfelelés*
 - 5.1. *Megfelelő-e a vizsgált jogszabály (tervezet) jogforrási elhelyezkedése? Igényli-e az adott deregulációs intézkedés más helyi jogszabály megváltoztatását is?*
 - 5.2. *Kielégíti-e a szabályozás a jogállamiság követelményeit? A tervezett változtatás (egyszerűsítés, gyorsítás, helyettesítés, költségtakarékosság stb.) nem csökkenti-e vagy nem veszélyezteti-e a közhatalom indokolt közérdekű fellépését? A változtatás összefügg-e alkotmánybírói döntéssel, ebből milyen teendők adódnak? A jogszabály (tervezet) nem ellentétes-e más hatályos jogszabállyal?*
 - 5.3. *Milyen adaptálható – más önkormányzati rendeletben olvasható – megoldások vannak?*
 - 5.4. *Kielégíti-e a szabályozás a közérthetőség követelményeit? Csökkenthetők-e a visszautalások? Tömöríthető-e a terjedelmes szöveg? A hosszú és bonyolult fogalmazás helyett mennyiben alkalmazhatók rövid mondatok? Mennyiben van lehetőség összevonásra, egybeszerkesztésre? Egyértelmű absztrakcióval csökkenthetők-e a kazuisztikus kivételek? Mellőzhetők-e a zárójelekben a példálózó és nem teljes felsorolások?*
 - 5.5. *Ki kezdeményezte és miért az új jogalkotást? A tervezett új szabályozás igénye mennyiben következik hatályos jogszabály végrehajtásának tökéletlenségéből, ilyen esetben az új szabályozás helyett nem inkább a meglévő szabályozás végrehajtási feltételeit kellene megjavítani? Milyen következményekkel járna rövidtávon, illetve hosszabb távon, ha nem szabályoznának?*
 - 5.6. *Az előkészítésbe mennyiben vonták be érdekkörüket érintően a szabályozás címzettjeit képviselő szervezeteket, illetőleg a jogalkalmazókat, ezek véleményét miként hasznosították?*
 - 5.7. *A jogszabály-előkészítés során tervbe vették-e a jogalkalmazó (jogérvényesítő) szervezetek munkatársainak szervezett felkészítését, illetve a helyi jogpropagandát?*

C)

A hatályos helyi jogszabály (annak egy része) kísérőlapon adott indokolással továbbra is hatályban tartható

- 1. Hogyan és legutoljára mikor tekintették át az önkormányzati rendelet gyakorlati alkalmazását, hatályosulását? Ha ez még nem történt meg, akkor mikor tervezik a hatályosulás valamilyen mértékű vizsgálatát? (A kísérőlapot a vizsgálatot követően lehet kitölteni.)*
- 2. A hatályosulás vizsgálatánál milyen végső következtetésre jutottak? A hatályosulás milyennek: igen jónak, megfelelőnek, még elfogadhatónak, gyengének volt minősíthető?*
- 3. A gyenge minősítés esetén mi az a speciális ok, ami miatt mégis hatályban tartják a jogszabályt?*
- 4. A rendeletet várhatóan mennyi ideig tervezik változtatás nélkül hatályban tartani?*
- 5. A jogszabály teljesüléséhez képest megközelítően hány százalékra becsülhető a jogszabály megsértése (kikerülése)?*
- 6. A további végrehajtáshoz rendelkezésre áll-e az elégséges anyagi fedezet?*
- 7. Melyek voltak az A. és B. útmutatók szempontjai közül azok, amelyeket értelemszerűen nem lehetett figyelembe venni? (Csak a kérdésszámokat kell felsorolni.)*
- 8. Melyek voltak az A. és B. útmutatókban azok a szempontok, amelyeket a vizsgálatnál figyelembe lehetett venni, mi volt a rövid indoka az e szempontok alkalmazását végső soron elutasító válasznak?²³⁰*

²³⁰ GYERGYÁK Ferenc (2004b): A helyi jog érvényességének, hatályosságának és nyilvántartásának kérdései. Az önkormányzati rendeletek deregulációja. In GYERGYÁK Ferenc – KISS László – OROVA Márta szerk.: *Bevezetés a helyi jogalkotás és jogharmonizáció módszertanába*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 160–163.

Vákát oldal

Irodalomjegyzék

- ANTALFFY György et al. (1970): *Állam- és jogelmélet*. Budapest, Tankönyvkiadó Vállalat.
- BIHARI Ottó (1984): *Államjog*. Budapest, Tankönyvkiadó Vállalat.
- CSÁKI-HATALOVICS Gyula et al. (2016): *Közigazgatási jog – Jogi szakvizsga felkészítő kötet*. Budapest, Patrocinium Kiadó.
- DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József (2004): *Jogalkotástan*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Fehérvári jog*. Elérhető: https://hu.wikipedia.org/wiki/Fehérvári_jog (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.)
- GÖNCZI Katalin (1998): A városi jog és feljegyzései a középkori Magyarországon. *Acta Juridica et Politica Tomus*, 54. évf. 7. sz. Szeged, József Attila Tudományegyetem. 3–15.
- GYERGYÁK Ferenc (2004a): Jogszabály-előkészítési és jogszabály-szerkesztési ismeretek. In GYERGYÁK Ferenc – KISS László – OROVA Márta szerk.: *Bevezetés a helyi jogalkotás és jogharmonizáció módszertanába*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 78–163.
- GYERGYÁK Ferenc (2004b): A helyi jog érvényességének, hatályosságának és nyilvántartásának kérdései. Az önkormányzati rendeletek deregulációja. In GYERGYÁK Ferenc – KISS László – OROVA Márta szerk.: *Bevezetés a helyi jogalkotás és jogharmonizáció módszertanába*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 160–163.
- GYERGYÁK Ferenc (2007): Jogszabály-előkészítési és jogszabály-szerkesztési ismeretek. In GYERGYÁK Ferenc – KISS László szerk.: *Általános jogalkotási ismeretek*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ. 67–114.
- GYERGYÁK Ferenc (2012): *Az önkormányzati törvény a gyakorlatban. Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához*. Pécs, Közigazgatás-Módszertani Bt.
- GYERGYÁK Ferenc (2016a): A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete. In TÓTH András szerk.: *Közigazgatási jog. A helyi önkormányzatok és a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve: a közigazgatási hatósági eljárás*. Budapest, Patrocinium. 70–87.
- GYERGYÁK Ferenc (2016b): Önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete 2012–2014. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 1. sz. 49–63.
- HUSZÁR Tibor (1965): *Erkölc és társadalom*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- IVANCSICS Imre – KISS László (1979): *A tanácsrendelet-alkotás elvi és gyakorlati kérdései*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.
- KAJTÁR István (1978): *Az önkormányzati jogalkotás történeti áttekintése*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.
- KISS László (1998): *Jogállam – Jogalkotás – Önkormányzatok. Örökségünkről mai szemmel*. Pécs, Közigazgatás-módszertani Bt.
- KISS László (2007): Normák, jogforrások, jogalkotás. In GYERGYÁK Ferenc – KISS László szerk.: *Általános jogalkotási ismeretek*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ. 3–66.
- KONCZ János (1937): *Önkormányzat és közigazgatás*. Budapest.
- MEZEY Barna szerk. (2004): *Magyar jogtörténet*. Budapest, Osiris Kiadó.
- RAKOVSKY Iván (1926): A m. kir. belügyminiszter 1925. évi 3606. eln. sz. körrendelete Vadnay Tibor dr. helyettes államtitkár *A Magyar Hivatalos Nyelv Szabályai* című művének kötelező

- használata és megrendelése ügyében. In VADNAY Tibor: *A magyar hivatalos nyelv szabályai*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 9–12.
- SOLYMOSSI Veronika (2013): A helyi jogalkotás jellemzői a törvényességi ellenőrzés szemszögéből (1991–2011). *Kodifikáció*, 2013/1. sz. 103–116.
- SZILÁGYI Péter (2000): *Jogi alaptan*. Budapest, Osiris Kiadó.
- TOMCSÁNYI Móric (1926): *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*, Budapest, Egyetemi Nyomda.
- VADNAY Tibor (1926): *A Magyar Hivatalos Nyelv Szabályai*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- VISEGRÁDY Antal (1996): *Jogi alaptan*. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

Hivatkozott jogszabályok listája

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (Alaptörvény)
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)
1870. évi X. törvénycikk a Duna-folyamnak a főváros mellett szabályozásáról s a forgalom és közlekedés érdekében Buda-Pesten létesítendő egyéb közmunkák költségeinek fedezéséről és e közmunkák végrehajtási közegeiről
1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendszeréről
1872. évi XXXVI. törvénycikk Buda-Pest fővárosi törvényhatóság kialakításáról és rendezéséről
1879. évi XL. törvénycikk, a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról
1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról
1886. évi XXII. törvénycikk a községekről
1930. évi XVIII. törvénycikk Budapest székesfőváros közigazgatásáról
1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról (első tanácstörvény)
1954. évi X. törvény a tanácsokról (második tanácstörvény)
1971. évi I. törvény a tanácsokról (harmadik tanácstörvény)
1987. évi XI. törvény a jogalkotásról (rég. Jat.)
1990. évi C. törvény a helyi adókról (Helyi adó tv.)
1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról (Szoctv.)
1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről (Charta)
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról (Jat.)
2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok társadalmi egyeztetéséről
2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (Abtv.)
2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról (Bszi.)
2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (Kttv.)
2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról (Nsztv.)
2016. évi LXXIV. törvény a településkép védelméről
2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (Kp.)
- 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól

- A m. kir. belügyminiszter 1925. évi 3606. eln. sz. körrendelete Vadnay Tibor h. államtitkár *A Magyar Hivatalos Nyelv Szabályai* című művének kötelező használata és megrendelése ügyében
- 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről (IRMr.)
- 22/1990. (X. 16.) AB határozat
- 56/1991. (XI. 8.) AB határozat
- 7/1992. (I. 30.) AB határozat
- 11/1992. (III. 5.) AB határozat
- 7/1993. (II. 15.) AB határozat
- 57/1994. (XI. 17.) AB határozat
- 22/2012. (V. 11.) AB határozat
- Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.021/2013/4. számú határozat
- Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5032/2014/3. számú határozat
- Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5040/2014/4. számú határozat
- Kúria Önkormányzati Tanácsa Köm.5017/2017/6. számú határozat
- Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5025/2017/5. számú határozat
- Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5032/2017/4. számú határozat
- Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének 31/2011. (IX. 23.) önkormányzati rendelete Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg8ed1dr2e09dt8ee1em0cj9by2cb1by8by5ca8cc5c (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)
- Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzata Képviselő-testületének 16/2013. (III. 22.) önkormányzati rendelete a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg9ed2dr9e02dt1ee0em9cj2by3-ca8cf7cb8bz5bw6e (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)
- Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Képviselő-testületének 13/2013. (IV. 30.) önkormányzati rendelete a Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg9ed4dr3e0dt3ee6em3cj2by3cd6bw5cb4bw1ce0d (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)
- Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 28/2011. (VI. 30.) önkormányzati rendelete Eger Megyei Jogú Város Alapokmányáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg9ed6dr5e02dt1ee6em3cj2by9ca4ce3bz2cf5cf6b (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)
- Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 18/2017. (VI. 23.) önkormányzati rendelete a házasságkötés és a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének hivatali munkaidőn kívüli, és hivatali helyiségen kívüli engedélyezéséről a többlétszolgáltatásokért, valamint az egyéb szolgáltatásokért fizetendő díjakról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg4ed3dr0e03dt0ee1em0cj3by0bz9cf0cf3by6cc9m (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)
- Fertőd Város Önkormányzata Képviselő-testületének 3/2014. (II. 27.) önkormányzati rendelete a Szervezeti és Működési Szabályzatról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg0ed7dr6e01dt6ee7em8cj3bx8cc1cc8ce5cc0cf3c (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)
- Keszthely Város Önkormányzata Képviselő-testületének 23/2014. (X. 22.) önkormányzati rendelete Keszthely Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg1ed0dr5e04dt7ee8em9cj8by9cd6ca5cb0cd5cc6m (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)
- Keszthely Város Önkormányzata Képviselő-testületének 24/2017. (XII. 14.) önkormányzati rendelete Keszthely Város Önkormányzata Képviselő-testülete 24/2017. (XII. 14.) önkormányzati

- rendelete önkormányzati rendeletek felülvizsgálatáról az Általános Közigazgatási Rendtartás hatálya lépésével összefüggésben. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg6ed9dr8eo7dt0ee5em6cj5by4cc3cd2cf9ca6bx9k (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)
- Ostoros Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 11/2014. (XI.28.) önkormányzati rendelete az Ostoros Községi Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg4ed9dr8eo9dt6ee3em4cj7bx4cf1cd0ce5by8cd9p (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)
- Pacsa Város Képviselő-testületének 7/2013. (IV.12.) önkormányzati rendelete Pacsa Város Önkormányzata Képviselő-testületének 7/2013. (IV. 12.) önkormányzati rendelete a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról 13/2013. (XII.05.) rendelettel módosítottan egységes szerkezetben. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg3ed8dr3eo0dt9ee0em7cj6by7by2cd1by8cf5ce6l (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)
- Pécsvárad Város Képviselő-testületének 7/2013. (IV. 22.) rendelete Pécsvárad Város Önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg0ed3dr0eo3dt6ee1em8cj7bx4ca3bz8bx5ce4by9p (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)
- Püspökladány Város Képviselő-testületének 29/2000. (XII. 22.) önkormányzati rendelete a mezei őrszolgálatról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg3ed8dr7eo4dt5ee4em9cj0by7bz2ce3ce8cf7bw4j (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)
- Püspökladány Város Képviselő-testületének 20/2005. (IX. 30.) önkormányzati rendelete a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátásokról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg2ed5dr6eo7dt8ee3em4cj5bz8bw3cb2cb1k (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)
- Püspökladány Város Képviselő-testületének 6/2013. (IV. 4.) rendelete Püspökladány Város Önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg4ed1dr0eo1dt4ee9em4cj1by6bw1ce2cc9cb6cd5j (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.)
- Püspökladány Város Képviselő-testületének 11/2016. (VI. 30.) önkormányzati rendelete az önkormányzati hulladékgyűjtési közfeladat ellátásáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg8ed7dr8eo3dt2ee1em0cj5by4cd7bx0cf9bz8ca7h (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)
- Püspökladány Város Képviselő-testületének 17/2017. (IX. 29.) önkormányzati rendelete a településképvédelméről. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg6ed5dr2eo1dt4ee3em0cj9by0cb5by8cf9bz0cf9l (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)
- Püspökladány Város Képviselő-testületének 2/2018. (I. 26.) önkormányzati rendelete az önkormányzat 2017. évi költségvetéséről szóló 4/2017. (II. 24.) önkormányzati rendelet módosításáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg2ed1dr6eo3dt2ee5em4cj9by6cd3ca2cd1by8bw1d (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)
- Rezi Önkormányzat Képviselő-testületének 9/2013. (V. 15.) önkormányzati rendelete a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg7ed8dr1eo8dt9ee4em3cj2bx1cb8by3by2cd7cd8f (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)
- Sarud Község Önkormányzata Képviselő-testületének 11/2017. (XII. 1.) önkormányzati rendelete. Elérhető: www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg3ed0dr3eo8dt5ee4em5cj0by5cc8bz1bx8ce9cf0k (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.)

Magyar nyelvű jogi rövidítések

BH Bírósági Határozatok

EBH Elvi Bírósági Határozat

KGD Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár

Köf. Kúria Önkormányzati Tanácsának határozata önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárásban

Köm. Kúria Önkormányzati Tanácsának határozata az önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása iránti nemperes eljárásban

Jelmagyarázat

Az oldal szélén a függőleges szürke vonal a tananyag megértését segíteni szándékozó olvasmányt vagy példát jelöli.

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

www.dialogcampus.hu

www.uni-nke.hu

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: 06 (30) 426 61 16

E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Dalloul Zaynab

Olvasószerkesztő: Cseh Réka

Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-5920-26-4 (nyomtatott)

ISBN 978-615-5920-27-1 (elektronikus)

Az Önkormányzati rendeletalkotás az alapszakos képzéshez készült tankönyv, amely azonban nem mérhető a „hagyományos” és megszokott „tankönyvi” mércével. Alaposan dokumentált és gyakorlati tudással jelentősen felerősített mű, amely a meglévő ismereteket jól összegyűjti, rendszerezi, és logikus rendben közzéteszi. A kötet magán viseli mind a tankönyvnek, mind pedig a módszertani kézikönyvnek a jellemzőit; de részben kevesebb, részben pedig több annál. Kevesebb, mert viszonylag szerényebb benne a jogi és a szakirodalmi hivatkozás, illetve ritkán találni nyomát benne különböző tudományos nézetek bemutatásának és ütköztetésének. Külföldi szakirodalom is gyéren fordul elő a munkában, amely pedig kifejezetten jellemzője a „hagyományos” tankönyveknek. Ugyanakkor több is, mint egy tankönyv, tekintettel arra, hogy különösen a második dekádja közvetlenül – mintegy módszertani anyagként – felhasználható a helyi kodifikátorképzés területén is.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE