

# A PARTIKULÁRIS JOGALKOTÁS KÖZIGAZGATÁSI ÉS BÍRÓSÁGI TÖRVÉNYESSÉGI KONTROLLJA

Steiner Erika – Gyergyák Ferenc

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
BUDAPEST



**SZÉCHENYI**  2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**

# A PARTIKULÁRIS JOGALKOTÁS KÖZIGAZGATÁSI ÉS BÍRÓSÁGI TÖRVÉNYESSÉGI KONTROLLJA

**Szerzők:**

Steiner Erika

Gyergyák Ferenc

**A kézirat lezárásának dátuma:**

2018. november 30.

**Kiadó:**

Nemzeti Közsolgálati Egyetem

Közigazgatási Továbbképzési Intézet

[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

**Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú,  
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt  
keretében készült el és jelent meg.

© Steiner Erika, Gyergyák Ferenc, 2020

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020

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

I. rész: A PARTIKULÁRIS JOGALKOTÁS KÖZIGAZGATÁSI TÖRVÉNYESSÉGI KONTROLLJA (Steiner Erika) . . . . .	7
<b>1. TÖRTÉNETI VISSZATEKINTÉS</b> . . . . .	8
1.1. Tanácsrendszer (általános irányítás, majd törvényességi felügyelet) . . . . .	8
1.2. 1990. szeptember 30. – 2008. december 31. (törvényességi ellenőrzés). . . . .	8
1.3. 2009. január 1. – 2010. augusztus 31. (exlex állapot, szünetel a törvényességi ellenőrzés) . . . . .	10
1.4. Regionális államigazgatási hivatalok . . . . .	10
1.5. Ismételten fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok – 2010. szeptember 1. – 2011. december 31. . . . .	11
1.6. Fővárosi és megyei kormányhivatalok 2012. január 1-jétől (törvényességi felügyelet). . . . .	13
1.7. Az Mötv. által bevezetett és jelenleg is működő törvényességi felügyeleti rendszer . . . . .	13
<b>2. A TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET JOGI KÖRNYEZETE</b> . . . . .	14
2.1. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája . . . . .	14
2.2. Alaptörvényi rendelkezések . . . . .	15
2.3. Az Mötv. . . . .	15
2.4. A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata. . . . .	15
2.5. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (Vhr.) rendelkezései . . . . .	18
2.6. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet rendelkezései . . . . .	18
2.7. A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet rendelkezései . . . . .	19
<b>3. A TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET CÉLJA, TÁRGYA</b> . . . . .	20
3.1. A felügyelet és ellenőrzés jogintézménye. . . . .	20
3.2. A törvényességi felügyelet célja . . . . .	21
3.3. A törvényességi felügyelet tárgya. . . . .	22
<b>4. A TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETI ELJÁRÁS SZAKASZAI</b> . . . . .	24
<b>5. A TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET A KÖZIGAZGATÁSON BELÜL AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELETEK VONATKOZÁSÁBAN</b> . . . . .	25
5.1. Információkérési jog . . . . .	26
5.2. Szakmai segítségnyújtás . . . . .	28
5.3. Javaslattétel . . . . .	29

5.4. A törvényességi felhívás. . . . .	29
5.5. A jegyző szerepe a törvényességi felügyelet során . . . . .	33
<b>6. A HELYI JOGALKOTÁSSAL KAPCSOLATOS TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETI ELJÁRÁSOK GYAKORLATI TAPASZTALATAI 2012–2017 KÖZÖTT . . . . .</b>	<b>35</b>
6.1. A helyi jogalkotást befolyásoló tények, körülmények . . . . .	38
6.2. Legjellemzőbb jogsértések. . . . .	41
6.3. A kormányhivatali célvizsgálatok tapasztalatai . . . . .	44
6.3.1 A 2013. évi kormányhivatali célvizsgálatok tapasztalatai. . . . .	45
6.3.2. A 2014-es célvizsgálatok eredményei . . . . .	47
6.3.3. A 2015. évi kormányhivatali céllenőrzések tapasztalatai . . . . .	49
6.3.4. A 2016. évi célvizsgálatok eredményei . . . . .	52
6.3.5. A 2017. évi kormányhivatali célvizsgálati tapasztalatok . . . . .	54
6.4. A törvényességi felügyeleti munka módszerei, jó gyakorlatok . . . . .	55
6.5. Nemzeti Jogszabálytár használata . . . . .	58
6.5.1 Önkormányzati rendeletek közzététele a Nemzeti Jogszabálytárban. . . . .	59
<b>7. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELETEKBEN ELŐFORDULÓ TIPIKUS HIBÁK . . . . .</b>	<b>63</b>
7.1. Formai hiányosságok: . . . . .	64
7.2. Tartalmi hiányosságok: . . . . .	64
7.3. A jogszabályszerkesztésről szóló rendelet előírásainak nem érvényesülése . . . . .	65
7.3.1 Az önkormányzati rendelet jelölése . . . . .	65
7.3.2 A belső tagolással kapcsolatos jelölések problematikája . . . . .	67
<b>8. ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK . . . . .</b>	<b>73</b>
<b>II. rész: A PARTIKULÁRIS JOGALKOTÁS BÍRÓSÁGI TÖRVÉNYESSÉGI KONTROLLJA (Gyergyák Ferenc) . . . . .</b>	<b>75</b>
<b>1. SZABÁLYOZÁSTÖRTÉNET . . . . .</b>	<b>76</b>
<b>2. ÖNKORMÁNYZATI RENDELETEK BÍRÓSÁGI FELÜLVIZSGÁLATA . . . . .</b>	<b>78</b>
2.1. Alkotmányossági vizsgálat . . . . .	79
2.1.1 Kormány – utólagos normakontroll . . . . .	81
2.1.2 Országgyűlési képviselők egynegyede . . . . .	81
2.1.3 Alapvető jogok biztosa – utólagos normakontroll eljárás . . . . .	82
2.1.4 Bírói kezdeményezés – egyedi normakontroll eljárás . . . . .	83
2.1.5 Érintett magánszemély vagy szervezet – alkotmányjogi panasz . . . . .	85
2.2. Törvényességi vizsgálat . . . . .	88
2.2.1 Önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése . . . . .	90
2.2.2 Jogalkotási kötelezettség elmulasztása. . . . .	101

<b>3. ÖSSZEGZÉS</b> .....	116
<b>IRODALOMJEGYZÉK</b> .....	119
<b>INTERNETES OLDALAK</b> .....	120
<b>KÚRIAI HATÁROZATOK</b> .....	120
<b>TÁBLÁZATOK, ÁBRÁK</b> .....	121
<b>A KÖNYV SZERZŐI.</b> .....	122
<b>RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE</b> .....	123

I. rész

A PARTIKULÁRIS JOGALKOTÁS  
KÖZIGAZGATÁSI TÖRVÉNYESSÉGI  
KONTROLLJA

**Steiner Erika**

# 1. TÖRTÉNETI VISSZATEKINTÉS

Jelen tanulmány témája ugyan a helyi rendeletalkotás közigazgatási törvényességi kontrollja, azonban szükséges áttekintést adni a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti rendszer egészéről is, illetve arról, hogy hogyan jutottunk el a 2012. január 1-jétől jelenleg is hatályos, a Magyarország Alaptörvényében (2011. április 25.) (a továbbiakban: Alaptörvény) és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (a továbbiakban: Mötv.) szabályozott helyi önkormányzati törvényességi felügyelet jogintézményéhez.

## 1.1. TANÁCSRENDSZER (ÁLTALÁNOS IRÁNYÍTÁS, MAJD TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET)

A tanácsrendszer kezdeti időszakában a helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény (a továbbiakban: első tanács-törvény), valamint a tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény (a továbbiakban: második tanács-törvény) a tanácsok általános irányításáról, főfelügyeletéről rendelkezett. Ezt a feladatot az Országgyűlés, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, valamint a minisztertanács látta el.<sup>1</sup> Az első tanács-törvény megfogalmazása szerint a tanácsok a szocialista államhatalom helyi szervei. A második tanács-törvény már tükrözött némi elmozdulást, azonban továbbra is azt deklarálta, hogy a tanácsok a demokratikus centralizmus alapján működő szervezetek. A tanácsrendszer későbbi időszakában a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény (a továbbiakban: harmadik tanács-törvény) a helyi tanács tevékenysége feletti törvényességi felügyeletről rendelkezett. E szerint a *fővárosi, illetőleg a megyei tanács végrehajtó bizottsága* gyakorolta a helyi tanácsok tevékenysége feletti törvényességi felügyeletet. E tevékenysége során megsemmisíthette a helyi tanács jogszabálysértő rendeletét vagy határozatát, elrendelhetette a helyi tanács ülésének összehívását. A tanácsrendszer ezen időszakában működő kontrollról a magyar önkormányzati rendszert, ezzel egyidejűleg a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési rendszert megteremtő törvény, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) hatálybalépését közvetlenül megelőző korszakban beszélhetünk.<sup>2</sup>

## 1.2. 1990. SZEPTEMBER 30. – 2008. DECEMBER 31. (TÖRVÉNYESSÉGI ELLENŐRZÉS)

A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését előbb a régiós alapon szerveződő *köztársasági megbízottak*, majd az 1994. évi önkormányzati választások napjától a *fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok vezetői* látták el. Érdemi változást a törvényességi ellenőrzés tekintetében az 1994. év hozott, amikor az Ötv. átfogó módosítása

---

<sup>1</sup> Lásd az első tanács-törvény 10. § (1)–(2) bekezdéseit, illetve a második tanács-törvény 4. § (1)–(2) bekezdéseit.

<sup>2</sup> Gyergyák Ferenc szerk. (2018a): A helyi önkormányzatok tevékenységének törvényességi felügyelete. Dialóg Campus, Budapest. 12. o.



keretében<sup>3</sup> a törvényességi ellenőrzés is számos részletszabállyal gazdagodott. A négy év alatt felhalmozódott gyakorlati tapasztalatok alapján, köszönhetően a kormánykoalíció kétharmados többségének, az Országgyűlés – többek között – pontosította, hogy mit kell vizsgálni az ellenőrzés során, illetve meghatározta, hogy milyen határozatokra nem terjed ki az ellenőrzés. Emellett a módosítás egyértelműsítette a törvényességi ellenőrzés eljárásával kapcsolatos előírásokat. Az 1994. évi változtatásokat követően ezen időszakban további érdemi módosítások már nem érintették a törvényességi ellenőrzési jogkört.<sup>4</sup>

A köztársasági megbízottak jogkörét illetően az Ötv. az alábbi szabályokat tartalmazta:

A köztársasági megbízott az Országgyűlés által meghatározott régióban, illetőleg a fővárosban és kerületeiben:

- ellátta a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését; a mérlegeléssel hozott önkormányzati döntésnek kizárólag a jogszerűségét vizsgálhatta;
- törvényben vagy kormányrendeletben megállapított ügyekben elsőfokú hatósági jogkört gyakorolt, és elbírált a hatáskörébe tartozó jogorvoslatokat minden olyan államigazgatási hatósági ügyben, amelyben első fokon a polgármester (főpolgármester) vagy a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetője, illetőleg a jegyző járt el, és amelyben a jogorvoslati eljárásra nem valamely centrális alárendeltségű államigazgatási szerv volt jogosult;
- ellátta a törvényben vagy törvényi felhatalmazás alapján a Kormány által hatáskörébe utalt egyéb államigazgatási feladatokat;
- összehangolta a köztársasági megbízott hivatala és a régió területén működő más államigazgatási szervek tevékenységét.

A köztársasági megbízott által ellátott törvényességi ellenőrzés *eszközrendszerét* az Ötv. az alábbiak szerint szabályozta:

A köztársasági megbízott a törvényességi ellenőrzés körében – határidő kitűzésével – felhívta a helyi képviselő-testületet a törvénysértés megszüntetésére. A képviselő-testület a felhívásban foglaltakat köteles volt megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értéséről a köztársasági megbízottat tájékoztatni.

Ha a helyi képviselő-testület a megadott határidőn belül nem intézkedett a törvénysértés megszüntetése érdekében a *köztársasági megbízott kezdeményezhette*:

- az Alkotmánybíróságnál a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését;
- a törvénysértő határozat, belső szabályzat és egyéb döntés bírósági felülvizsgálatát;
- a képviselő-testület összehívását a törvénysértés megszüntetésére, a képviselő-testület tisztségviselője felelősségének megállapítását.

<sup>3</sup> 1994. évi LXIII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról.

<sup>4</sup> Balogh Gábor – Szögi Ágnes (2012a): A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Első rész). Kodifikáció és Közigazgatás, 1. évf. 1. sz. 54. o.

Törvénysértő határozat, belső szabályzat és egyéb döntés bírósági felülvizsgálata esetén a pert az önkormányzat ellen a megadott határidő lejártától számított harminc napon belül lehetett megindítani.

A kereset benyújtásának a döntés végrehajtására halasztó hatálya nem volt, de a végrehajtás felfüggesztését a bíróságtól lehetett kérni.<sup>5</sup>

### 1.3. 2009. JANUÁR 1. – 2010. AUGUSZTUS 31. (EXLEX ÁLLAPOT, SZÜNETEL A TÖRVÉNYESSÉGI ELLENŐRZÉS)

Az Alkotmánybíróság két határozatában is<sup>6</sup> megsemmisítette a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet, illetve a közigazgatási hivatalról szóló 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendeletet. Az Alkotmánybíróság először 2008. június 30-ig, majd 2008. december 31-ig adott határidőt az Országgyűlésnek, hogy orvosolja a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet. Az *Országgyűlés ugyanis nem szabályozta a régi Ötv.-ben a közigazgatási hivatalok jogállását*, és így a közigazgatási hivatalok létrehozásának alkotmányos törvényi alapjai hiányában a Kormány nem tudott eleget tenni az Alkotmány 35. § (1) bekezdés d) pontjában meghatározott, helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési feladatának. *A regionális államigazgatási hivatalok idejében egyetlen szervezet sem gyakorolta a törvényességi ellenőrzést.* Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy az önkormányzatok egy része meg sem küldte a jegyzőkönyveket, amelyek önkormányzat pedig beküldte, és a döntése tartalmazott jogsértést, akkor azt az államigazgatási hivatal vezetője nem támadhatta meg. Ez persze az állampolgárok nagy fokú értetlenségét váltotta ki, aki így aztán teljesen védtelenek maradtak a jogsértő mulasztások és az önkormányzati – nem hatósági – határozatokkal szemben. *A törvényességi ellenőrzés egy tulajdonképpeni monitoringtevékenységgé alakult*, amelyben a hivatalok tudomására jutott ügyekből általános, régiós szintű tájékoztató, figyelemfelhívó jellegű beszámolók, jelentések készültek az önkormányzatok részére annak érdekében, hogy így segítsék elő a jogszerű önkormányzati munkát, döntések meghozatalát.<sup>7</sup>

### 1.4. REGIONÁLIS ÁLLAMIGAZGATÁSI HIVATALOK

A Kormány 2009. január 1-ei hatálybalépéssel megalkotta a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről szóló 318/2008. (XII. 28.) Korm. rendeletet, melynek a hivatal jogállásával kapcsolatos rendelkezése kiemelte, hogy a regionális államigazgatási hivatal a Kormány területi államigazgatási szervének tekintendő azzal, hogy a regionális államigazgatási hivatal – a helyi önkormányzatok és kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése kivételével – a regionális közigazgatási hivatal általános jogutódja. E végrehajtási rendelet a hivatal feladatai között szerepelteti – egyebek mellett – a Kormánynak az Alkotmánnyal ellentétesen működő helyi képvise-

<sup>5</sup> Gyergyák Ferenc szerk. (2018a): i. m. 14. o.

<sup>6</sup> 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, majd 131/2008. (XI. 3.) AB határozat

<sup>7</sup> Balogh Gábor – Szögi Ágnes (2012a): i. m. 53. o

lő-testület felosztására irányuló javaslatát, továbbá az Országgyűlés területszervezési döntéseinek előkészítésében való közreműködést, döntés-előkészítő és javaslattevő szervként.

Annak ellenére, hogy az Alkotmány továbbra is tartalmazta a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési feladatkör ellátására vonatkozó szabályozást, illetve az Ötv.-ben is szerepelt ellátandó államigazgatási feladatként, egyetlen szervezet sem gyakorolta azt.

## 1.5. ISMÉTELTEN FŐVÁROSI, MEGYEI KÖZIGAZGATÁSI HIVATALOK – 2010. SZEPTEMBER 1. – 2011. DECEMBER 31.

Az Ötv.-nek a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény módosításával és a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet megalkotásával *2010. szeptember 1-jén helyreállt a helyi önkormányzatok felett gyakorolt törvényi ellenőrzés; a regionális államigazgatási hivatalok ismét fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokká alakultak át.* A kezdeti időszakban a törvényességi ellenőrzés szünetelésének ideje alatt a monitoringtevékenység körében felderített jogszabálysértő önkormányzati rendeletekre vonatkozóan történtek intézkedések a magasabb szintű jogszabályokkal való összhang megteremtése érdekében. Az egyedi önkormányzati határozatokkal kapcsolatosan esetlegesen feltárt jogsértések orvoslására az idő múlására is tekintettel nem volt lehetősége a „feléledt” törvényességi ellenőrzést gyakorló közigazgatási hivataloknak, ugyanis ezen döntések végrehajtottá váltak, teljesedésbe mentek. A gyakorló törvényességi ellenőrök, vezetők mellett az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is megállapította, hogy: *„A törvénysértő jogi megoldások »elszaporodásával« kapcsolatosan megjegyzem, hogy az említett, az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének közel másfél évig fennálló szünetelésével kapcsolatos következményekre több jelentésemben és az éves beszámolómban is felhívtam a figyelmet.”*<sup>8</sup>

Ezen időszakban a törvényességi ellenőrzési jogkör gyakorlására vonatkozóan lényegében a *2009. január 1-jét megelőző jogszabályi környezet volt irányadó*, amelyek az alábbiakban összegezhetők:

A fővárosi, megyei közigazgatási hivatal államigazgatási feladatokat ellátó költségvetési szerv volt, amelyet a Kormány által rendeletben kijelölt miniszter irányított.

### A közigazgatási hivatal

- ellátta a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, a mérlegeléssel hozott önkormányzati döntésnek kizárólag a jogszerűségét vizsgálhatta;
- ellátta a törvényben megállapított, továbbá a Kormány által hatáskörébe utalt államigazgatási feladatokat, hatásköröket, hatósági jogköröket;
- a törvényességi ellenőrzés során szerzett tapasztalatai alapján az önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását kezdeményezhette az Állami Számvevőszéknél;

<sup>8</sup> Idézet az országgyűlési biztos AJB-219/2011. számú ügyben tett jelentéséből. Emellett lásd a „Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről”. 130. o.

- összehívta a képviselő-testület ülését, ha a települési képviselők egynegyedének vagy a képviselő-testület bizottságának indítványára a polgármester tizenöt napon belül nem hívta azt össze;
- a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben az önkormányzat kérésére szakmai segítséget nyújtott.

*A közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzési jogkörében azt vizsgálta, hogy a helyi önkormányzat:*

- szervezete, működése, döntéshozatali eljárása,
- döntései (rendelete, határozata),
- bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása által hozott önkormányzati határozat megfelelt-e a jogszabályoknak.

*Nem terjedt ki a közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzési jogköre – a törvényben rögzített kivétellel – azokra a helyi önkormányzat, illetve szervei által hozott határozatokra, amelyek alapján*

- munkaügyi vitának, illetve közszolgálati jogviszonyból származó vitának,
- külön jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak volt helye.

Az Ötv. ezen időszakban hatályos szabályozása (99. §) az alábbi törvényességi ellenőrzési eszközrendszert nevesítette:

- A közigazgatási hivatal a törvényességi ellenőrzés körében – határidő tűzésével – felhívta az érintettet a törvénysértés megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles volt megvizsgálni, és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értéséről a közigazgatási hivatalt tájékoztatni.
- Ha a megadott határidőn belül intézkedés nem történt, a közigazgatási hivatal kezdeményezhette:
- az Alkotmánybíróságnál a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését;
- a törvénysértő határozat bírósági felülvizsgálatát;
- a képviselő-testület összehívását a törvénysértés megszüntetésére;
- a képviselő-testület tisztségviselője felelősségének megállapítását.

A jogszabálysértés megszüntetésére a pert a helyi önkormányzat, illetve a polgármester ellen a megadott határidő lejártától számított harminc napon belül lehetett megindítani. A kereset benyújtásának a döntés végrehajtására halasztó hatálya nem volt, de a végrehajtás felfüggesztését a bíróságtól lehetett kérni. Ha a jogszabálysértő döntés végrehajtása a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járt volna, akkor a közigazgatási hivatalnak a végrehajtás felfüggesztését – az érintett egyidejű értesítésével – kérni kellett a bíróságtól.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Gyergyák Ferenc szerk. (2018a): i. m. 14. o.

## 1.6. FŐVÁROSI ÉS MEGYEI KORMÁNYHIVATALOK 2012. JANUÁR 1-JÉTŐL (TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET)

2011. január 1-jétől a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény a közigazgatási hivatalok helyébe lépett fővárosi és megyei kormányhivatalokat jelölte meg „a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szervként”.

A 2012. január 1. napján hatályba lépett Alaptörvény és a szintén 2012. január 1-jén hatályba lépett Mötv.-vel elrendelt legfontosabb változás a helyi önkormányzati rendszer működését illetően az, hogy a helyi önkormányzatok felett működő törvényességi ellenőrzési rendszer helyett az Országgyűlés megteremtette a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. A törvényességi felügyelet nem korlátlan, hanem bírói garanciákkal kiépített felügyeleti rendszer.

Az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdésének rendelkezése kimondja, hogy a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Ezen időponttól kezdődően a törvényességi felügyeleti jogkört tehát a fővárosi, megyei szinten szerveződő kormányhivatalok látják el.

A törvényességi felügyeleti rendszer kialakítása során a törvényalkotó figyelemmel volt a helyi önkormányzatoknak az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének rendelkezéséből eredő autonómiájára, ebből következőleg a Kormány által biztosított állami felügyelet továbbra is csak a jogszerűség vizsgálatára korlátozódhat, célszerűségi, hatékonysági, gazdaságossági szempontok értékelésére nem kapott felhatalmazást.

## 1.7. AZ MÖTV. ÁLTAL BEVEZETETT ÉS JELENLEG IS MŰKÖDŐ TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETI RENDSZER

2011. december 19-én fogadta el az Országgyűlés az Mötv.-t. A jogszabály legfőbb célja „egy olyan modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítése, amely lehetőséget biztosít a demokratikus és hatékony működésre, ugyanakkor – a választópolgárok önkormányzathoz való kollektív jogait érvényre juttató és védendő módon – szigorúbb (felügyeleti jellegű) kereteket szab az önkormányzati autonómiának”.<sup>10</sup>

Az Mötv. több helyen pontosítja a törvényességi felügyelet jogintézményét, a jogsértések megszüntetésére rendelkezésre álló jogi eszközöket.

Az Ötv.-ben különböző helyeken megtalálható 8 felügyeleti eszközhöz képest az Mötv. egy szerkezeti egységbe foglalva már 14 eszközt tartalmaz.

A valóságban azonban az új jogintézményeken kívül a felügyeleti munka tényleges ellátásában komoly változást nem hoztak az eljárási részletszabályok, mert a fővárosi és megyei kormányhivatalok és a jogelődök (köztársasági megbízott hivatala, majd közigazgatási hivatalok) elmúlt 22 év során kialakított gyakorlata került átültetésre a végrehajtási rendeletbe.

<sup>10</sup> T/4864 sz. törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról. Általános indokolás.

## 2. A TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET JOGI KÖRNYEZETE

### 2.1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EURÓPAI CHARTÁJA

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (a továbbiakban: Charta) a helyi önkormányzás területén alapidokumentumnak tekintendő. A Charta foglalja össze azokat a közös értékeket, amelyek Európa demokratikus helyi önkormányzatainak működésében rejlenek.<sup>11</sup> A Charta olyan minimális szabályokat és garanciákat tartalmaz, amelyeket minden tagállamnak interpretálnia kell a nemzeti szabályozás kialakítása során. A Charta biztosítja továbbá a helyi önkormányzatok működésének kereteit, de ezeket a kereteket már a tagállamoknak kell részletes tartalommal megtölteni. A Chartát az 1997. évi XV. törvénnyel hirdették ki, amellyel Magyarország a kelet-európai országok közül elsőként vállalta a Chartában megfogalmazott elveket.

A Charta 8. Cikke rendelkezik a helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyeletéről: „A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni.”<sup>12</sup>

Jól látható tehát, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi kontrolljának eseteit és az eljárás rendjét a tagállamok csakis alkotmányi vagy törvényi szinten meghatározott keretek között gyakorolhatják (ennek a hazai szabályozás is eleget tesz). A Charta arról is rendelkezik, hogy „[a] helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. Mindazonáltal magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azoknak a feladatoknak a vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át.”<sup>13</sup>

A felettes államigazgatási szerv tehát főszabályként csak a helyi önkormányzatok tevékenységének törvénynek, valamint alkotmányos elveknek való megfelelését vizsgálhatja, de a szabályozás kivételesen lehetőséget biztosít célszerűségi ellenőrzésre is azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatok végzik. Ezt követően arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletének gyakorlása során a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozásának mindvégig arányban kell állnia a védeni szándékozott érdekek fontosságával.<sup>14</sup> A felügyeletet ellátó szervnek fontos betartania ezt a fajta arányosságot, magyarán nem avatkozhat be az önkormányzat működésébe pusztán saját meglátása szerint.

---

<sup>11</sup> Fogarasi József (szerk.) (2010): A helyi önkormányzatok. HVG-ORAC, Budapest. 40. o.

<sup>12</sup> Charta 8. Cikk 1. pont.

<sup>13</sup> Charta 8. Cikk 2. pont.

<sup>14</sup> Charta 8. Cikk 3. pont.

## 2.2. ALAPTÖRVÉNYI RENDELKEZÉSEK

Az Alaptörvény 32. cikkének (4) és (5) bekezdései a kormányhivatal törvényességi felügyeletei jogköreit tartalmazzák. A (4) bekezdés az önkormányzat rendeletfelterjesztési kötelezettségét írja elő, amely a megyei és fővárosi kormányhivatal részére történik. Ezzel kapcsolatosan a kormányhivatal joga, hogy ha az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely részét jogszabálysértőnek tartja, akkor annak törvényességi vizsgálatát kezdeményezze a Kúriánál.

Ez alapján a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatalok által biztosítja az önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Szintén kormányhivatali jogkör az, amelyet az (5) bekezdés biztosít, nevezetesen hogy a hivatal a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási, illetve határozathozatali kötelezettsége elmulasztása esetén a mulasztás bíróság általi megállapítását kezdeményezi. Ha a helyi önkormányzat a mulasztást megállapító bírói döntésben kijelölt határidőig nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a helyi önkormányzati rendelet vagy határozat meghozatalát – a kormányhivatal kérésére – a bíróság elrendelheti, amelyre a kormányhivatal vezetője által az önkormányzat nevében kerül sor. Ez nagyon erős felügyeleti eszköznek tekinthető, amely a korábbi szabályozásban nem volt jelen, mivel a törvényességi ellenőrzés eszközrendszere erre nem terjedt ki.<sup>15</sup>

## 2.3. AZ MÖTV.

A szabályozásnak csupán a keretét és főbb vonalait találhatjuk meg az Alaptörvényben, ennek a részletes kifejtése az Mötv.-ben megtalálható. Az Mötv. VII. fejezet tartalmazza az önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolatát, valamint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Mielőtt a jelenleg is hatályos, Mötv.-ben szabályozott törvényességi felügyeleti rendszer legjelentősebb változtatásait ismertetném, érdemes szólni a helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolatáról is.

## 2.4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEK KAPCSOLATA

Az önkormányzatok működésük során számos állami szervvel kerülnek kapcsolatba, amelyek közül az Országgyűlés a legjelentősebb.

Az erre vonatkozó rendelkezések az Mötv. 125. § (1)-(4) bekezdéseiben olvashatóak, amelyek alapján az Országgyűlés önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörei három csoportba sorolhatóak, amelyek az alábbiak:

- a helyi önkormányzatokra vonatkozó törvényalkotás,
- az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlása és
- a területszervezési hatáskörök.

<sup>15</sup> Bárány V. Fanny – Havasi Bianka (2014.): Az önkormányzatok törvényességi felügyelete hazánkban és külföldön. Kodifikáció és Közigazgatás, 2014/1. 91. o.

A köztársasági elnök és az önkormányzatok kapcsolatát az Möt. 126. §-a szabályozza, amely értelmében a köztársasági elnök rendelkezik bizonyos területszervezési hatáskörökkel. Továbbá, ha az Országgyűlés által a képviselő-testület felosztatására került sor, jogosult megbízni a kormányhivatal vezetőjét, hogy az új képviselő-testület megválasztásáig gyakorolja azokat a feladat- és hatásköröket, amelyeket a jogszabály a polgármesternek állapít meg, halaszthatatlan esetben pedig jogosult dönteni olyan ügyekben, amelyek a képviselő-testület átruházható hatáskörei közé tartoznak.<sup>16</sup>

Mindemellett a köztársasági elnök tűzi ki a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek általános választásának időpontját.<sup>17</sup>

A Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával, a kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.<sup>18</sup> Ezenfelül pedig a Kormány tesz javaslatot az Országgyűlésnek – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően – az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatására.<sup>19</sup>

A helyi önkormányzatokért felelős miniszter hatáskörébe, az Möt. 128. §-a értelmében, többek között az tartozik, hogy közre kell működnie az önkormányzatok feladat- és hatáskörét, a polgármester, a fővárosi, megyei kormányhivatal tevékenységét érintő jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök és egyedi állami döntések előkészítésében, illetve a helyi önkormányzatok meghatározott értékhatár feletti kölcsönfelvételére vonatkozó kormányzati hozzájárulás megadásában. Végezetül pedig kiemelendő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter is, aki a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért, az alaptörvény-ellenesen működő helyi képviselő-testület felosztatására vonatkozó országgyűlési előterjesztés benyújtásáért, valamint az Országgyűlés és a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó területszervezési döntéseket előkészítéséért felelős.<sup>20</sup>

Az alábbiakban tekintsük át azokat a legjelentősebb változtatásokat, amelyeket az új szabályozás eszközölt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletében.

A 2011. április 18-án elfogadott Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) értelmében az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul meg kell küldeni a kormányhivatalnak. A „haladéktalanul” fogalmat az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet (a továbbiakban: KIMr.) 1. § (1) bekezdése konkretizálja, amikor a jegyző kötelezettségévé teszi, hogy legkésőbb a kihirdetést követő munkanapon küldje meg az önkormányzat rendeletét a kormányhivatalnak.

Újabb változásként, az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése megteremtette a lehetőségét annak, hogy a kormányhivatalok vezetői az önkormányzatok helyett rendeletet alkothassanak. Természetesen ezen rendeletalkotói

<sup>16</sup> Möt. 126. § b) pont.

<sup>17</sup> Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés e) pont.

<sup>18</sup> Möt. 127. §.

<sup>19</sup> Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.) (2012): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC, Budapest. 329. o.

<sup>20</sup> Möt. 129. §.



hatalmával a kormányhivatalokat vezető kormány megbízottak csak a jogszabályban foglalt esetekben élhetnek. Ez viszont már jelentős elmozdulást jelent a korábbi törvényességi ellenőrzéstől a felügyelet irányába – mert a felügyelet fogalmának megfelelően közvetlen beavatkozási, intézkedési jogot biztosít a felügyeletet ellátó szervnek –, hiszen a törvénysértést végső soron már maga a kormányhivatal (pontosabban annak vezetője) szüntetheti meg a rendeletpótlás jogának köszönhetően.

Az Möt. azonban továbbmegy az Alaptörvényben megtalálható rendeletpótlás lehetőségénél, amikor már a *határozathozatal és a feladatellátás elmulasztása esetén a pótlásról (aktuspótlás) is rendelkezik.*

Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata kétirányúvá vált,

- amennyiben alaptörvény-ellenességre hivatkozva támadja a rendeletet a kormányhivatal (a Kormány útján), akkor az *Alkotmánybíróság* jogosult eljárni,
- míg jogszabálysértés vélelmezése esetén a *Kúria Önkormányzati Tanácsának* kell döntenie a jogsértés fennállásának kérdésben.

*A kormányhivatal*

- kezdeményezheti a határozathozatali, feladatellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítását, a határozathozatal pótlásának elrendelését;
- 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 törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt;
- törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a helyi önkormányzatra;
- az érintettől információt, adatot kérhet, vele konzultációt kezdeményezhet;
- javaslattal élhet a helyi önkormányzat működésére, szervezésére, döntéshozatali eljárására vonatkozóan.

*És ami (lényegében) nem változott...*

Továbbra is a helyi önkormányzatok jogszerű működésének a biztosítása a cél, a működés, a döntéshozatali eljárás, illetve a döntés jogszerűségének vizsgálata. A kormányhivatal vizsgálhatja a helyi önkormányzat szervezetét, működését, a döntéshozatali eljárást, döntéseit – ezt a közigazgatási hivatalok korábban is ellenőrizték.

Milyen döntésekre nem terjed ki a törvényességi felügyeleti eljárás?

A kivett eljárások meghatározásánál ellentmondás fedezhető fel az Möt. 132. § (4) bekezdés c) pontjában és az (5) bekezdésben foglaltak között. Míg az előbbi rendelkezés szerint a mérlegeléssel hozott döntések esetén kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatja a felügyeletet ellátó szerv, addig az utóbbi bekezdés alapján a kormányhivatal a helyi önkormányzat mérlegelési jogkörében hozott határozata esetében a szervezetét és működését is felügyeleti eljárás alá vonhatja.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Balogh Gábor – Szógi Ágnes (2012b): A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Második rész). Kodifikáció és Közigazgatás, 2012/2. 56. o.

## 2.5. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETÉNEK RÉSZLETES SZABÁLYAIRÓL SZÓLÓ 119/2012. (VI. 26.) KORM. RENDELET (VHR.) RENDELKEZÉSEI

A Kormány az Möt. 143. § (1) bekezdés e) pontjából következő jogalkotási kötelezettségének tett eleget, amikor megalkotta a Vhr.-t, amelynek *első fejezete a törvényességi felügyeleti eljárás részletes szabályait tartalmazza* a következők szerint:

- a törvényességi felügyeleti eljárás vizsgálati szakasza;
- a törvényességi felügyeleti eljárás intézkedési szakasza;
- a fővárosi és megyei kormányhivatal információkérési és javaslattevési joga;
- kapcsolattartás a törvényességi felügyelet során;
- a határidő számítása a törvényességi felügyelet során;
- illetékességi szabályok.

A Vhr. *második fejezete* az alábbi felügyeleti eszközök részletes szabályairól szól:

- törvényességi felhívás;
- a képviselő-testület és a társulási tanács ülésének összehívása;
- önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetére alkotmánybírói felülvizsgálat kezdeményezése;
- a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása;
- törvényességi felügyeleti bírság megállapítása;
- az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület felosztatásának kezdeményezése;
- a központi költségvetés terhére nyújtott támogatás felülvizsgálatának kezdeményezése.

## 2.6. A FŐVÁROSI ÉS MEGYEI KORMÁNYHIVATALOKRÓL, VALAMINT A JÁRÁSI (FŐVÁROSI KERÜLETI) HIVATALOKRÓL SZÓLÓ 66/2015. (III. 30.) KORM. RENDELET RENDELKEZÉSEI

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét is ellátó fővárosi és megyei kormányhivatalok jogállásával, illetékességével, feladat- és hatáskörével, továbbá a kormányhivatalokat vezető kormánybizottak jogkörével kapcsolatos szabályokat jelenleg a 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet tartalmazza.

*A fővárosi és megyei kormányhivatalokat érintő illetékességi szabályok* az alábbiak szerint érvényesülnek:

A megyei kormányhivatal illetékessége a székhelye szerinti megyére terjed ki. A fővárosi kormányhivatal illetékessége Budapest főváros területére, a Pest Megyei Kormányhivatal illetékességi területe Pest megyére terjed ki.

Kormányrendelet a fővárosi és megyei kormányhivatal illetékességi területét egyes államigazgatási feladatok tekintetében az előzőekben ismertetett szabálytól eltérően is megállapíthatja.

A térségi fejlesztési tanács működésének törvényességi felügyeletét a térségi fejlesztési tanács székhelye szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal gyakorolja.

E kormányrendelet a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlásával összefüggésben rögzíti a kormányhivatal vezető kormánybizott azon kötelezettségét, mely szerint minden év február

28. napjáig a fővárosi és megyei kormányhivatal előző évi tevékenységéről beszámolót készít, amelyet megküld a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter részére.

E beszámolási kötelezettség kiterjed – egyebek mellett – a fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felügyeleti tevékenységének tapasztalataira is.

## 2.7. A NEMZETI JOGSZABÁLYTÁRRÓL SZÓLÓ 338/2011. (XII. 29.) KORM. RENDELET RENDELKEZÉSEI

E kormányrendeletnek az alábbi két rendelkezés okán van jelentősége a helyi önkormányzatok felett működő törvényességi felügyelettel kapcsolatban:

- A jegyző a fővárosi és megyei kormányhivatalnak, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek és az igazságügyért felelős miniszternek a Nemzeti Jogszabálytár szolgáltatója által e célra kialakított informatikai rendszeren keresztül továbbítja az önkormányzati rendeletet és annak valamennyi időállapota szerinti egységes szerkezetű szövegét<sup>22</sup>
- A Nemzeti Jogszabálytár önálló felületen (a továbbiakban: Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás Modul) biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter, a fővárosi és megyei kormányhivatal, valamint a helyi önkormányzat közötti, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével összefüggő írásbeli kapcsolattartást.<sup>23</sup>

E rendelkezés 2014. január 1-jével lépett hatályba, vagyis ezen időponttól kezdődően *a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó kormányhivatalok és a helyi önkormányzatok közötti, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével összefüggő írásbeli kapcsolattartás a Nemzeti Jogszabálytár e célra kialakított felületén valósul meg.*

A Nemzeti Jogszabálytár használatával kapcsolatos gyakorlati tapasztalatokat a későbbiekben részletesen kifejtem.

---

<sup>22</sup> 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. § (4) bekezdés.

<sup>23</sup> 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 8/A. §.

# 3. A TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET CÉLJA, TÁRGYA

## 3.1. A FELÜGYELET ÉS ELLENŐRZÉS JOGINTÉZMÉNYE

Mielőtt erre a témára rátérnénk, érdemes röviden szólni a *felügyelet és ellenőrzés jogintézményének összevetéséről*. A közigazgatási felügyelet intézménye napjainkig vitatott kérdése a szervezéstudománynak és az államigazgatásnak. A felügyelet fogalmának tartalmi elemei koronként eltérnek egymástól.

Az első elmélet a közigazgatás, állam egységéből indul ki. Ebben a szankcióra épülő elméletben az önkormányzatok végrehajtó hatalmi ághoz sorolása tevékenységük jellegéből, a kormányzásból és a közigazgatásból következik. Az önkormányzati közhatalom nem az önkormányzatok demokratikus jellegéből, hanem az általuk ellátott állami funkciók karakteréből következik. Tehát az állami ellenőrzés joga és felelőssége abból ered, hogy az önkormányzat olyan közfeladat teljesítését végzi el az állam helyett, amelyet a decentralizáció hiányában az államnak volna kötelessége a polgárai számára nyújtani.

Az 1980-as évektől kezdve Nyugat-Európában jelentősen átalakult a felügyelet feladata, s az államigazgatási joggyakorlat is. A korábbi centralizált rendszereket egyre több államban a helyi és területi önkormányzati autonómiának nagyobb lehetőséget biztosító, decentralizált közigazgatás váltotta fel.

Németországban az *állami felügyelet célja*, hogy tanácsadással segítsék az önkormányzatok feladatainak ellátását.

Azért említjük itt példának a német modellt, – ezen belül is a bajor tartományi jogot –, mert ez áll legközelebb a magyarországi felügyeleti rendszerhez.

Az önálló hatáskörbe tartozó ügyekben az állami felügyelet csak *törvényességi felügyeletet* jelent, a törvényben meghatározott közjogi feladatok és kötelezettségek teljesítésének és az igazgatási tevékenység törvényességének felügyeletét.

Átruházott hatáskörbe tartozó ügyekben a felügyelet (*szakfelügyelet*) kiterjed a „községi igazgatási mérlegelés alkalmazására is.” A szakfelügyelet a törvény keretei között magában foglalja az utasítási jogot is.

A törvényességi felügyelet tartalmaz *preventív, korrigáló és represszív* intézkedéseket egyaránt:

- *információkérés joga* (A törvényességi felügyeletet ellátó hatóság jogosult a község minden ügyéről való tájékoztatáshoz, különösen létesítmények megtekintésére, az ügyvitel és a számvitel ellenőrzésére, akták bekérésére.);
- *kifogásolási jog* (A felügyeleti szerv kifogásolhatja a községnél annak bármely határozatát és intézkedését, kérheti annak megváltoztatását vagy megsemmisítését. Ha a község nem teljesíti valamely közjogi feladatát vagy kötelezettségét, a hatóság annak elvégzésére felszólíthatja);
- *aktuspótlási jog* (Ha a község a részére megállapított határidőn belül nem hajtja végre a felügyeleti szerve rendelkezéseit, a felügyeleti hatóság a szükséges intézkedéseket a község helyett elrendelheti és végrehajthatja);
- *polgármester felhatalmazása* (Ha az önkormányzati ügyvitel rendes menetét a képviselőtestület határozatkép-

telensége vagy a törvényességi felügyeletet ellátó hatóság rendelkezéseinek végre nem hajtása komolyan veszélyezteti, a hatóság felhatalmazhatja az első polgármestert, hogy a törvényellenes helyzet megszüntetéséig a község nevében járjon el. Ha mind az első, mind a további polgármesterek akadályoztatva vannak, vagy nem hajlandók a felhatalmazással élni, akkor a felügyeleti hatóság jár el a község nevében).

- Ha a törvényellenes állapotot másképpen nem lehet megszüntetni, a tartományi kormány *felosztatja a képviselőtestületet* és új választást ír ki.

Az önkormányzati tárgyú törvényekben találhatóak olyan rendelkezések, amelyek bizonyos tárgyú rendeletek kibocsátását azok jelentősége, különösen problematikus tárgyi vagy jogi megítélése miatt a *felügyeleti hatóság engedélyéhez* kötik.

Ilyenek például azok a rendeletek, amelyek helyi ellátórendszerhez való kötelező csatlakozást rendelnek el, vagy a visszaható hatályú rendeletek.

Az önkormányzati rendeletek kibocsátásának előzetes engedélyhez kötésén kívül arra is van példa, hogy a rendeletet kihirdetése előtt be kell mutatni a *törvényességi felügyeletet ellátó hatóságnak*. (Például a községi törvény 65. szakasz (2) bekezdése szerint a költségvetési rendeletet a tárgyév kezdete előtt legkésőbb egy hónappal meg kell küldeni a felügyeleti hatóságnak.)<sup>24</sup>

Az *együttműködő felügyelet* elmélete szerint a felügyeleti hatóság speciális feladatai közé tartozik az önkormányzatok tevékenységéhez nyújtott szakmai segítség és a különböző önkormányzatok közötti vitás kérdésekben történő közvetítés is.

A legelterjedtebb megítélés szerint az *ellenőrzés annyival kevesebb a felügyeletnél, hogy az ellenőrzés nem tartalmaz intézkedési jogot, míg a felügyelet intézkedési jogosítvánnyal is bír, ami pedig lehet az aktus megsemmisítése, a törvénysértőnek ítélt döntés végrehajtásának felfüggesztése, esetleges más szankciók alkalmazása is. Az ellenőrzés célja a tények megállapítása, az információk megszerzése, a következtetések levonása. Mindezek a felügyeletnek is az eszköztárához tartoznak, így a felügyelet magába olvasztja az ellenőrzési jogot.*

A felügyeletnek azonban további jogosítványai is vannak, nevezetesen a felügyelt szervhez fordulhat, de nem pusztán szignalizációs igénnyel, hanem érdemi intézkedés végett is. Ennél erőteljesebb jogosítványa a felügyeleti szervnek az, ha saját maga hozhatja meg az érdemi intézkedéseket, vagyis megsemmisítheti a felügyelt szerv döntéseit, ideiglenes intézkedéseket tehet, tiltó határozatokat bocsáthat ki.<sup>25</sup>

### 3.2. A TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET CÉLJA

Az Möt. 132. § (2) bekezdése adja meg, hogy mi minősül a törvényességi felügyelet céljának.

A *kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja* a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűségének biztosítása

<sup>24</sup> Fábrián Adrián (2005): Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei. Doktori értekezés, Pécs. 27. o.

<sup>25</sup> Gyergyák Ferenc szerk. (2018a): i. m. 44. o.

A jogalkotói szándék tehát az Möt. esetén az, hogy a kormányhivatal számára biztosított felügyeleti eszközök alkalmazásának célja a helyi önkormányzatok jogszerű működésének és döntéshozatalának biztosítása az elkövetett jogsértések orvoslására. A törvényességi felügyelet csak és kizárólag a jogszerűség biztosítására korlátozódhat. A törvényességi felügyelet nem tartalmaz tehát célszerűségi, gazdaságossági, erkölcsi szempontok alapján történő vizsgálódást.

Az Möt. a működés jogszerűségének biztosítását rögzíti, azonban a törvényességi felügyeleti eljárás tárgyát megállapító törvényi rendelkezés nemcsak a működés jogszerűségének vizsgálatáról szól, hanem a működés mellett a szervezet és döntéshozatali eljárás vizsgálata is a törvényességi felügyeleti rendszer feladata.

A felügyelet alanyi oldalát, a felügyelt szervezetek tekintve az Möt. változást hozott. A felügyelet célkeresztjében továbbra is – a feladatok és hatáskörök gyakorlásának elsődleges címzettje – a képviselő-testület áll, de továbbra is kiterjed a felügyelet a bizottságra, a részönkormányzatra, polgármesterre, társulásra is. Új elem azonban a jegyző. A jegyző a képviselő-testület szerve lett, egyben hatáskör-átruházás címzettjévé vált.

A jegyző az önkormányzati típusú feladatellátás során tehát a felügyelet alanyává vált.

### 3.3. A TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET TÁRGYA

Tárgyi oldalról az látható, hogy az Möt. a törvényességi felügyelet szabályozásánál hármass csoportosítást végez: a kormányhivatal a felügyelet keretében vizsgálja az alanyok, vagyis az érintett önkormányzati testületek, döntéshozók

- szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának,
- döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét, továbbá
- törvényen alapuló jogalkotási, jogszabályon alapuló döntési és feladat-ellátási (közzolgáltatási) kötelezettségének teljesítését.

Ez utóbbiakban említett terület a mulasztások területe, vagyis a felügyelet látókörébe vonta az olyan típusú jogsértéseket is, amikor egy önkormányzat törvényi előírás ellenére nem alkotta meg például a temetőrendeletét, vagy elmulasztotta meghozni határozatát a költségvetési koncepcióról, illetve nem szervezte meg a hulladékgazdálkodási közzolgáltatást a településen.<sup>26</sup>

A felügyelet tehát már eszközt is kapott az új Möt.-ben a fentebb említett mulasztások orvoslásához, az aktszpótlás lehetőségével és alkalmazásával.

Az Möt. kijelöli a törvényességi felügyelet határait is.

Nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása – a törvényben foglalt kivétellel – az érintett által hozott azon döntésekre:

<sup>26</sup> László-Varga Zsuzsanna, (2013): A törvényességi felügyelet új eszközei a gyakorlati tapasztalatok tükrében Tolna megyében, Új Magyar Közigazgatás, 7–8. 58. o.

- amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának, jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, vagy
- amelyeket a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott.

A képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott döntésekre vonatkozó eljárási tilalomtól eltérően a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása kiterjed a mérlegelési jogkörben hozott döntésekre is a döntéshozatali eljárás jogszerűségének vizsgálata körében.

A törvényességi felügyelet köréből kivett eljárások törvényi felsorolásából az következik, hogy a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában nem vizsgálhatja például az alábbi tárgyú önkormányzati döntéseket:

- település jegyzője, intézményvezető felmentésével, fegyelmi eljárásokkal kapcsolatos önkormányzati döntések;
- önkormányzati hatósági ügyben született döntések (például szociális ellátás iránti kérelemről való döntés);
- kártérítési ügyekkel, polgári jogi szerződésekkel, ügyletekkel, polgári jogi jogvitákkal kapcsolatos döntések;
- kiválasztási eljárással, terület felhasználásával, vagyonelemek hasznosításával kapcsolatos mérlegelési jogkörben hozott döntések.<sup>27</sup>

Az Mötv. kiegészítette a korábbi jogszabályi tartalmat a jogalkotási, döntési, feladatellátási kötelezettség teljesítésének vizsgálatával. Hangsúlyozandó, hogy az Mötv.-nek a törvényességi felügyeleti eljárás tárgyáról szóló rendelkezése megállapításával a törvényalkotó nem tett mást, mint hogy törvényi szinten konkretizálta a törvényességi ellenőrzési jogkört ellátó hivatalok addigi jogalkalmazói gyakorlatát.

---

<sup>27</sup> Gyergyák Ferenc szerk. (2018a): i. m. 46. o.

## 4. A TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETI ELJÁRÁS SZAKASZAI

A törvényességi felügyeleti eljárás két szakaszra osztható, amelyek részletszabályait a Vhr. tartalmazza.

A Vhr. 1. § (1) bekezdése értelmében a felügyeleti eljárás a *vizsgálati szakasszal* kezdődik, amelyet a kormányhivatal hivatalból vagy bejelentésre indíthat meg. A kormányhivatal vizsgálata az Möt. 132. § (3)–(5) bekezdéseiben meghatározottakra terjed ki. Ha a kormányhivatal jogszabálysértést nem észlel, az eljárás külön döntés meghozatala nélkül lezárul. A kormányhivatalnak lehetősége van korábban már vizsgált önkormányzati intézkedés újbóli vizsgálat alá vonására is.<sup>28</sup> Mindazonáltal a törvényességi felügyelet folyamatosan és visszamenőlegesen is biztosított a kormányhivatal számára, ugyanis elsődleges célja a jogszerűség helyreállítása.

A vizsgálati szakaszt az *intézkedési szakasz* követi, amelyre akkor kerülhet sor, ha a kormányhivatal az önkormányzati intézkedéssel összefüggésben jogszabálysértést észlel, vagy ha az érintett nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésére irányuló megkeresésének.<sup>29</sup> A kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök közül elsőként a törvényességi felhívást alkalmazza, kivéve, ha a kormányhivatal szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatnak, valamint a kormányhivatal törvényességi felhívás kibocsátása nélkül kezdeményezheti az Állami Számvevőszéknél a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálatot<sup>30</sup>

A Vhr. 2. § (4) bekezdése értelmében, *ha a törvényességi felhívás nem vezet eredményre*, más törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazható, illetve egyidejűleg több eszköz is igénybe vehető mindaddig, amíg a jogszabálysértés nem kerül megszüntetésre. Ebből következik, hogy a kormányhivatal köteles továbbvinni az ügyet a jogsértés megszüntetéséig. A kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközt a korábban alkalmazott eszköz alkalmazásának eredménytelen elteltét követő 30 napon belül alkalmazhatja; ha ezt a határidőt elmulasztja, ismételten törvényességi felhívást bocsát ki.<sup>31</sup>

A jogszabálysértés megszűnését követően a kormányhivatal az eljárást lezárja, és az érintettet 30 napon belül értesíti.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Vhr. 1. § (4) bekezdés.

<sup>29</sup> Vhr. 2. § (1) bekezdés.

<sup>30</sup> Vhr. 2. § (3) bekezdés.

<sup>31</sup> Vhr. 2. § (6)–(7) bekezdés.

<sup>32</sup> Vhr. 3. §.



# 5. A TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET A KÖZIGAZGATÁSON BELÜL AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELETEK VONATKOZÁSÁBAN

A törvényességi felügyelet keretében az erre feljogosított szervek azt ellenőrzik, hogy a helyi önkormányzatok működése összhangban van-e a jogszabályok előírásaival, és törvénytörtő működés esetén intézkedhetnek, beavatkozhatnak a jogszerű működés helyreállítása érdekében.

A helyi önkormányzat törvényességi felügyeletének célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete és szervei működése jogszerűségének biztosítása.

Azt, hogy e cél megvalósítása érdekében a kormányhivatal milyen eszközöket vehet igénybe, az alábbi táblázat szemlélteti.

**1. táblázat. Törvényességi felügyeleti eszközök**

A kormányhivatal feladat- és hatásköre	A törvény felhatalmazó rendelkezése	Kapcsolódó törvényi rendelkezés
Törvényességi felhívás	132. § (1) bekezdés a) pontja	134. §
Képviselő-testület összehívásának kezdeményezése, valamint a törvényben meghatározott esetben összehívása	132. § (1) bekezdés b) pontja	135. §
Önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja alkotmánybírósági vizsgálatának kezdeményezése a Kormánynál	132. § (1) bekezdés c) pontja	136. § 2011. évi CL. törvény
Önkormányzati határozat felülvizsgálatának kezdeményezése a területileg illetékes törvényszéknél	132. § (1) bekezdés d) pontja	139. § 2011. évi CLXI. törvény
Határozathozatali, feladatellátási kötelezettségét nem teljesítő önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindításnak, határozathozatal pótlása elrendelésének kezdeményezése	132. § (1) bekezdés e) pontja	137–138. §-ok 2011. évi CLXI. törvény
Javaslat a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását	132. § (1) bekezdés f) pontja	125. §
Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott része visszatartásának vagy megvonásának kezdeményezése	132. § (1) bekezdés g) pontja	2011. évi CXCV. törvény
Perindítás a sorozatos törvénytörtést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt	132. § (1) bekezdés h) pontja	70. § 142. §

A kormányhivatal feladat- és hatásköre	A törvény felhatalmazó rendelkezése	Kapcsolódó törvényi rendelkezés
Fegyelmi eljárás kezdeményezése a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen	132. § (1) bekezdés l) pontja	73. § 2011. évi CXCV. törvény
Helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatásának kezdeményezése az Állami Számvevőszéknél	132. § (1) bekezdés j) pontja	2011. évi LXVI. törvény
Szakmai segítség nyújtása a helyi önkormányzatnak a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben	132. § (1) bekezdés k) pontja	
Törvényességi felügyeleti bírság kiszabása a helyi önkormányzatra a törvényben meghatározott esetekben	132. § (1) bekezdés l) pontja	141. §

Forrás: GYERGYÁK FERENC (2012): *Az önkormányzati törvény a gyakorlatban (Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához)*.

Pécs, Jegyzők Dokumentumtára 38, Közigazgatás-Módszertani Bt. 219–220. o.

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

Tekintettel arra, hogy a témám a helyi rendeletalkotás feletti közigazgatási törvényességi kontroll, ezért *a továbbiakban csak azokkal a törvényességi felügyeleti eszközökkel foglalkozom, amelyeket az önkormányzati rendeletek vizsgálata során alkalmaz a kormányhivatal, és amikor a közigazgatáson belül történik a jogsértés megszüntetése iránt az intézkedés.*

## 5.1. INFORMÁCIÓKÉRÉSI JOG

Az Möt. úgy rendelkezik, hogy a kormányhivatal a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozóan az érintettől (a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője) információt, adatot kérhet, konzultációt kezdeményezhet, amelyeknek az érintett a megadott határidőn belül köteles eleget tenni.<sup>33</sup>

A Vhr. a törvényességi felügyeleti eljárás intézkedési szakaszával kapcsolatosan rögzíti, hogy amennyiben a fővárosi és megyei kormányhivatal egy önkormányzati intézkedéssel összefüggésben egy vagy több jogszabálysértést észlel, vagy az érintett (azaz a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője) nem tesz eleget a fővárosi és megyei kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének, a fővárosi és megyei kormányhivatal haladéktalanul megkezdi a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását.<sup>34</sup>

A Vhr. a kormányhivatal információkérési jogával összefüggésben az Möt. rendelkezését kiegészíti az *iratbekérés jogával* a következők szerint.

<sup>33</sup> Möt. 133. § (1) bekezdés.

<sup>34</sup> Vhr. 2. § (1) bekezdés.

A fővárosi és megyei kormányhivatal az információkérési jogával összefüggésben jogosult az érintettől iratot bekérni<sup>35</sup>.

A Vhr.-nek a helyi önkormányzat és a felette törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatal *kapcsolattartására vonatkozó szabályok körében* úgy rendelkezik, hogy az információkérés során az írásbeli kapcsolattartás papíralapon, elektronikus úton vagy az informatikai rendszerbe történő feltöltéssel valósul meg<sup>36</sup>.

Az Mötv. jelentős újításának tekinthető a kormányhivatal részére biztosított információkérés joga, amely a törvényességi felügyeleti munkához elengedhetetlen adatokhoz, ismeretekhez való hozzájutást segíti elő. A jelentősége abból a jogszabályi rendelkezésből is kiolvasható, amellyel a törvényalkotó az érintett által elkövetett más jogsértéssel egy szintre emeli azt az esetet, ha az érintett nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésének (egyéb felügyeleti eszközzel élhet, például törvényességi felhívással, ülés összehívásával, fegyelmi eljárás kezdeményezésével, felügyeleti bírság kiszabásával).<sup>37</sup>

Az Mötv. elfogadását követően a jogalkalmazók részéről kérdésként merült fel, hogy az iratok megküldésének kötelezettsége is beleértendő-e az információkérés jogába. De a Vhr. megalkotója ezt megoldotta azzal, hogy nevesítette az iratbekérés jogát is. A kormányhivatali joggyakorlat megegyezett abban, hogy a jogalkalmazók az információkérés jogába mindig is beleértették az iratok bekérését is a felügyeleti munka során, tekintettel arra, hogy a felügyeleti rendszer kizárólag iratok, dokumentumok vizsgálata alapján működő rendszer. A döntések előkészítéséhez, az ügyek megítéléséhez a testületi ülésekről készített jegyzőkönyveken felül szükség van az előterjesztések és egyéb anyagok bekérésére is. A döntések jogszerűségének körültekintő megítélésekor azonban nem csupán az előterjesztésekre lehet szüksége a felügyeletet gyakorló szervnek, hanem például a döntést megalapozó, a határozat vagy rendelet formájában megnyilvánuló döntést megelőző hivatalos levelezésekre, vagy például az önkormányzati rendeletek megalkotását megelőzően készített hatásvizsgálatról szóló dokumentumra. Ahogyan arra már történt utalás, a Vhr. eloszlatta az esetlegesen felmerülő jogalkalmazói kétségeket, és a későbbi jogviták megelőzése érdekében egyértelműsíti a helyzetet, amikor kimondja, hogy a kormányhivatal az információkérés jogával összefüggésben jogosult az érintettől iratot bekérni. Amennyiben az információkérést az érintett nem teljesíti, akkor – a jegyzőkönyvmegküldés elmulasztásának szankcionálásával teljesen megegyező módon – a kormányhivatal jogosult felügyeleti bírságot kiszabni. Ennek mértéke a közszolgálati tisztviselőkről szóló illetményalapnak megfelelő összegtől a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerinti illetményalap tízszereséig terjedhet.<sup>38</sup>

A gyakorlatban a kormányhivatalok gyakran élnek az információkérés jogával, ezek nagymértékben segítik elő a megalapozott szakmai állásfoglalás kialakítását. Előfordult olyan eset is például a Tolna Megyei Kormányhivatalban, hogy a jegyzőkönyvben észlelt törvényességi aggály felderítése érdekében került sor irat, illetve információ kérésére. Ezzel a joggal sok esetben a törvényességi felhívások kibocsátása is megelőzhető.

<sup>35</sup> Vhr. 4. § (1) bekezdés.

<sup>36</sup> Vhr. 5. § (1) bekezdés.

<sup>37</sup> Gyergyák Ferenc szerk. (2018a): i. m. 50. o.

<sup>38</sup> Gyergyák Ferenc szerk. (2018a): i. m. 50. o.

## 5.2. SZAKMAI SEGÍTSÉGNYÚJTÁS

Az Mötv.-nek a 2014. december 31-ig hatályos 132. §-a a szakmai segítségnyújtás intézményét a törvényességi felügyelet egyik eszközeként szabályozta az alábbiak szerint:

A fővárosi és megyei kormányhivatal a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben az önkormányzat kérésére szakmai segítséget nyújt.

E törvényi szabályozás a kormányhivatal szakmai segítségnyújtási feladatkörét az alkalmazható törvényességi felügyeleti eszközök között rögzítette. Az Mötv.-t 2014. évben módosító törvény 2015. január 1-jei hatállyal az alábbi tartalommal iktatta be a szakmai segítségnyújtás jogintézményét az Mötv. 133. §-ába: „A kormányhivatal szakmai segítséget nyújt az érintett részére az általa alkalmazandó jogszabályok tartalmával összefüggésben az érintett jogszerű működése céljából.”<sup>39</sup>

Figyelemmel arra, hogy a szakmai segítségnyújtásra a törvényességi felügyeleti jogkörön belül, azonban törvényességi felügyeleti eljárás megindítása nélkül is szükség lehet, ezért a szakmai segítségnyújtás a törvényességi felügyeleti eszközök listájából törlésre került, és önállóan került szabályozásra.

A módosítás egyúttal a jogbiztonság érdekében pontosította a szakmai segítségnyújtás terjedelmét is, mivel a korábbi szabályozás a jogalkalmazás során bizonytalanságokat okozott. Ennek érdekében meghatározásra került, hogy a szakmai segítségnyújtás keretében a kormányhivatal az érintett által alkalmazandó jogszabályok tartalmával összefüggésben biztosít szakmai segítséget az érintett jogszerű működése céljából.<sup>40</sup>

A Vhr.-nek a helyi önkormányzat és a felette törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatal kapcsolattartására vonatkozó szabályai körében – az információkérési jogot meghatározó szabályozással azonos módon – úgy rendelkezik, hogy a szakmai segítségnyújtás során az írásbeli kapcsolattartás papíralapon, elektronikus úton vagy az informatikai rendszerbe történő feltöltéssel valósul meg<sup>41</sup>

A Vhr. azt is lehetővé teszi, hogy a törvényességi felügyeleti eljárás során, kizárólag a kormányhivatal információkérési jogával és a szakmai segítségnyújtásával összefüggésben, az *alábbi kapcsolattartási formákat* alkalmazza:

- 1) Szóbeli kapcsolattartás keretében:
  - személyesen vagy
  - hangkapcsolatot biztosító elektronikus úton, ideértve a telefont.
- 2) Az írásbelinek nem minősíthető elektronikus úton történő kapcsolattartás keretében:
  - kizárólag elektronikus úton, minősített elektronikus aláírás nélkül vagy
  - rövid szöveges üzenet útján<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Mötv. 133. § (3) bekezdés.

<sup>40</sup> Gyergyák Ferenc szerk. (2018a): i. m. 51. o.

<sup>41</sup> Vhr. 5. § (1) bekezdés.

<sup>42</sup> Vhr. 5. § (5) bekezdés.

A gyakorlatban ez úgy néz ki, hogy a település jegyzője – akinek amúgy is törvényességi kötelezettsége a jogszabálysértés észlelése esetén, hogy jelzéssel éljen –, avagy a település polgármestere írásbeli megkereséssel fordul a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatalhoz jogszabály-értelmezési kérdésben. A kormányhivatal az irányadó jogszabályi rendelkezések értelmezésével és annak helyes gyakorlati alkalmazására vonatkozó felhívásával kialakított szakmai álláspontját írásban elkészíti, majd a Nemzeti Jogszabálytárnak a törvényességi felügyelet írásbeli kapcsolattartására kialakított rendszerén keresztül azt feltölti, vagy külön kérésre a megadott címre elküldi.

### 5.3. JAVASLATTÉTEL

A javaslattétel eszközével azokban az esetekben él a kormányhivatal, amikor olyan diszfunkciót tapasztal a felügyelet során, amely ugyan nem törvénysértő, de megnehezíti, esetleg ellehetetleníti az önkormányzati működést.

A kormányhivatali gyakorlatban a működésre, szervezetre, döntéshozatali eljárásra vonatkozó „jó tanácsot” a kormányhivatal az alábbi témakörökben adott ki:

- szervezeti és működési szabályzatba az írásos előterjesztésekre vonatkozó részletes szabályok beépítése;
- civil szervezetek támogatásánál bizottság alakítása az összeférhetlenség elkerülése végett.

A kormányhivatalok általában tiszteletben tartják az önkormányzatok autonómiáját, ezért ritkábban élnek a javaslattétel eszközével, másrészt pedig a konzultációk, egyeztetések voltak olyan eredményesek, hogy törvénysértés ne következék be.

### 5.4. A TÖRVÉNYESSÉGI FELHÍVÁS

Amennyiben a kormányhivatal a megalkotott önkormányzati rendelettel vagy rendeletalkotási kötelezettség elmulasztásával összefüggésben jogsértést észlel, haladéktalanul megkezdi a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását, elsőként pedig a *törvényességi felhívást* alkalmazza.

A törvényességi felhívás *célja* a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűségének biztosítása. A törvényességi felhívás – a törvényességi ellenőrzés szabályozásából átvett és a törvényességi felügyelet szabályozásával módosított – olyan preventív eszköz, amelynek célja tehát a jogsértések megszüntetése a helyi önkormányzat képviselő-testületének közreműködésével.<sup>43</sup> E cél elérése érdekében, ha a fővárosi és megyei kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harmincnapos határidő tűzésével felhívja az érintett helyi önkormányzatot annak megszüntetésére. A helyi önkormányzat

<sup>43</sup> Gyergyák Ferenc (2016a): Önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete 2012–2014. Új Magyar Közigazgatás, 21. 49. o.

a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni, és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a fővárosi és megyei kormányhivatalt írásban tájékoztatni. A törvényességi felhívás eredménytelensége esetén a fővárosi és megyei kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt.<sup>44</sup>

Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletalkotási eljárásban jogszabálysértést észlel, vagy azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése) törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettségének nem tett eleget, a törvényességi felügyelet körében legalább harmincnapos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére. Az érintett képviselő-testület (közgyűlés) a törvényességi felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni, és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a fővárosi és megyei kormányhivatalt írásban tájékoztatni.

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.<sup>45</sup>

Nem mindig vezet eredményre a törvényességi felhívás, és ekkor a fővárosi és megyei kormányhivatal a törvényesség helyreállítása érdekében közigazgatáson kívüli eszközt vesz igénybe, és egy másik hatalmi ág, az igazságszolgáltatás bevonásával próbálja meg helyreállítani a törvényességet. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.<sup>46</sup>

A partikuláris jogalkotás bírósági törvényességi kontrolljáról jelen tanulmány második részében írunk.

A helyi rendeletek feletti közigazgatási törvényességi kontroll kapcsán viszont érdemes szólni a *kormányhivatal által alkalmazott felügyeleti eszközökre vonatkozó kúriai gyakorlatról is.*

*A kormányhivatali törvényességi kontroll egyes eszközei ismételt alkalmazásának lehetőségével a Kúria több alkalommal is foglalkozott.*

<sup>44</sup> Mötv. 134. §.

<sup>45</sup> Gyergyák Ferenc (2018b): Önkormányzati rendeletalkotás. Budapest, Dialóg Campus 85. o.

<sup>46</sup> Alaptörvény 32. cikk (4) bekezdés második mondata.

A Kúria gyakorlatában kérdésként merült fel, hogy amennyiben a törvényességi felhívást követően az nem vezet eredményre, de a kormányhivatal nem kezdeményezte az önkormányzati rendelet törvényességi felülvizsgálatát, élhet-e új törvényességi felhívással, s ebben az új eljárásban – ha ez sem vezet eredményre – benyújthat-e indítványt.<sup>47</sup>

*„Az Önkormányzati Tanács abból indult ki, hogy az Mötv. a kormányhivatalnak viszonylag széles mozgásteret biztosít a törvénysértés megszüntetése érdekében. Jól kifejezi ezt az Mötv. 134. § (2) bekezdése, amely a törvényességi felülvizsgálati eljárás egyéb eszközeinek mérlegelési jogkörben történő alkalmazásáról szól abban az esetben, ha a törvényességi felhívás nem vezetett eredményre. Ilyenkor a kormányhivatal azt mérlegeli, hogy a törvénysértés megszüntetésének – a törvény keretei között – mi a leghatékonyabb módja.”<sup>48</sup>*

Az Mötv. 136. § (2) bekezdése tizenöt napos határidőt biztosít a kormányhivatalnak a Kúria előtti normakontroll-eljárás megindítására, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 54. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítvány beérkezésétől számított – főszabály szerint – kilencven napon belül hozza meg határozatát. Helytálló tehát az önkormányzat azon érvelése, amely arra utal, hogy a jogi szabályozás célja a törvényellenesség mihamarabbi kiküszöbölése. *Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a kormányhivatal az Mötv. 132. § (2) bekezdése alapján ne élhetne ismételt törvényességi felhívással, ha úgy mérlegeli, hogy ez a leghatékonyabb eszköz. Az ismételt törvényességi felhívás lehetőségét a törvény nem zárja ki. Az Mötv. 136. § (2) bekezdése úgy fogalmaz, hogy a kormányhivatal a határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a normakontrollt, tehát e megfogalmazás is magában foglal egyfajta mérlegelést. De az ismételt törvényességi felhívás mellett szól az is, hogy amennyiben a kormányhivatal valamilyen okból nem kezdeményezi tizenöt napon belül a Kúria eljárását, úgy alkotmányos és törvényes érdek indokolja, hogy a kormányhivatal ne essen el végérvényesen a normakontroll-indítvány benyújtásának lehetőségétől. Az önkormányzati rendelet törvényességéhez közérdek – az objektív jogrend védelme – fűződik, és figyelembe kell venni azt is, hogy a Kúria eljárását önkormányzati rendelet vizsgálatára nem kezdeményezheti bárki. (A kormányhivatal mellett csak az alapvető jogok biztosa, illetve ha per van folyamatban, akkor az ügyben eljáró bíró.) A Kúria jelen ügyben elvi érveléssel mutat rá, hogy az Mötv. rendelkezéseiből is következően a kormányhivatal ismételt törvényességi felhívást bocsáthat ki önkormányzati rendelet törvényellenességének megszüntetésére, ha a korábbi felhívás nem vezetett eredményre, s e felhívást követően a kormányhivatal határidőben nem kezdeményezte a Kúria normakontroll-eljárását. Ilyenkor az önkormányzati rendelet vizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezése az Mötv. 134. § (2) bekezdése és 136. § (2) bekezdése alapján az ismételt felhívást követően újra megnyílik.”<sup>49</sup>*

Az Mötv. fenti értelmezése szerint alakult a Kúria korábbi gyakorlata is. A Köf.5013/2013/7. számú és a Köf.5030/2013/4. számú határozatokban a Kúria érdemben elbírált azokat a kormányhivatali kezdeményezéseket, amelyekben a kormányhivatal megismételt törvényességi észrevételt követően terjesztett elő – az Mötv. 136. § (2) bekezdésben foglalt határidőn belül – indítványt a Kúriára<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Tilk Péter szerk. (2018): Az önkormányzati jogalkotással kapcsolatos szabályozási és gyakorlati problémák. Pécs, PTE ÁJK 29. o.

<sup>48</sup> Köf. 5.055/2013/9. számú határozat. URL: <http://www.kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof505520139-szamu-hatarozat> (Letöltés ideje: 2018. szeptember 25.)

<sup>49</sup> Köf. 5.055/2013/9. számú határozat. URL: <http://www.kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof505520139-szamu-hatarozat> (Letöltés ideje: 2018. szeptember 25.)

<sup>50</sup> Köf. 5.055/2013/9. számú határozat. URL: <http://www.kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof505520139-szamu-hatarozat> (Letöltés ideje: 2018. szeptember 25.)

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

E szabálynak több fontos hatása is van.

Egyrészt a törvényességi felügyeletnek kifejezetten alaptörvényi alapja jön létre, ami erős állami kontrollt feltételez. Indokolt biztosítani annak lehetőségét, hogy a kormányhivatal az önkormányzat figyelmének felhívásával kísérletet tegyen a törvénysértés kiküszöbölésére, és csak ennek sikertelensége esetén forduljon bírósághoz. (Ezt – a fokozatosság elvét – a Kúria el is várja. Konkrét esetben a Kúria kimondta: *a kormányhivatal olyan önkormányzati rendelet miatt fordult a Kúriához – és kérte felülvizsgálatát –, amellyel összefüggésben nem adott lehetőséget az érintett önkormányzatnak alapjogi védelmére.*)<sup>51</sup>

Ezt már csak azért sem lehet kizárni, mert az Alaptörvény a „kezdeményezheti a bíróságnál” kitélt tartalmazza, amiből hiba lenne azt a következtetést levonni: a kormányhivatal szemet hunyhat a törvénysértés felett, azaz törvénysértés esetén sem köteles kezdeményezni a bíróság eljárását. A helyes értelmezés az lehet, hogy a kormányhivatalnak *lehetősége van* az önkormányzatnak *jelezni* a törvénysértést, és *amennyiben* az önkormányzat *nem küszöböli ki*, a kormányhivatal *köteles bírósághoz fordulni.*<sup>52</sup>

A törvényességi felügyelet nem korlátozódhat pusztán az utólagos beavatkozásra; ez levezethető az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdéséből, aminek első mondata kimondja: „*a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek*”.

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

- Az Alaptörvényen alapuló megküldési kötelezettség miatt különösen erős lehetőség nyílik meg az egységes jogszabály-nyilvántartás kialakítására az önkormányzati rendeletek tekintetében is. Jelenleg egyáltalán nem beszélhetünk valamennyi önkormányzat esetében arról, hogy honlapján (amennyiben rendelkezik vele) teljes körű rendelet-nyilvántartást vezet, másrészt Nemzeti Jogszabálytár önkormányzati rendeleteket tartalmazó része sem tekinthető teljesnek. Az Alaptörvény e szabályát tehát fel lehetne használni egy megyénkénti összesítés alapján összeálló, a kormányhivatal (minisztérium) által üzemeltetett rendszer kialakítására is.
- Ez az előírás is akkor érvényesül, ha a részletszabályai megfelelően megjelennek törvényi szinten. Szabályozni szükséges tehát, hogy a „haladéktalanul” pontosan hány napot jelent, illetve az önkormányzat e kötelezettségének elmaradásához szankciót kell társítani, illetve azzal következetesen élni kell. Ez a szabályozás miniszteri rendeleti szinten meg is jelenik.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Köf.5.043/2013/2. számú határozat. URL: <http://www.kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof504320132-szamu-hatarozat> (Letöltés ideje: 2018. szeptember 25.)

<sup>52</sup> Tilk Péter szerk. (2018): i. m. 14. o.

<sup>53</sup> Tilk Péter szerk. (2018): i. m. 14. o.



A fentiekben már utaltunk a jegyzőre a törvényességi felügyeleti munka során, ezért úgy gondoljuk, hogy itt kell szólni a felügyeleti tevékenység során megvalósuló szerepéről.

## 5.5. A JEGYZŐ SZEREPE A TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET SZORÁN

A jegyző speciális szereplője a magyar közigazgatási rendszernek. A jegyző közigazgatási szakmai vezető. A jegyző „Janus-arcú” volt és maradt, munkavállaló és munkáltató egy személyben. A Janus-arcúság a munkavállaló és munkáltató státuszán kívül abban is megnyilvánul, hogy a szakirodalom szerint a „jegyzők az önkormányzatok tevékenysége feletti egyfajta „törvényességi kontrollt” gyakorolnak, hiszen ők hivatottak biztosítani az önkormányzati tevékenység egészének törvényességét, csak éppen nem kívülről, hanem belülről, és nem utólagosan, hanem már megelőző jelleggel is.

A jegyzői jogállásra, a jegyző feladataira vonatkozó szabályokat az Mötv. 81–83. §-ai tartalmazzák.

Az Mötv.-ben az Ötv.-hez képest megváltozott a jegyző szerepe is. A jegyző is az önkormányzat szerve lett. Ez azt jelenti, hogy a jegyzőre is át lehet ruházni önkormányzati feladat gyakorlását.

A jegyző az önkormányzat és szervei törvényes működését segíti. Ezt a feladatát törvényességi jelzéssel látja el. Az Ötv.-hez képest az új Mötv. előírása szerint a jelzési kötelezettség nemcsak az önkormányzati szervek döntéseire, hanem működésük jogszabálysértő volta is kiterjed.

Az Mötv. 81. § (3) bek. e) pontja alapján a jegyző jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha döntésük, működésük jogszabálysértő. A jelzés a jegyzőnek nem lehetőség, hanem kötelesség.<sup>54</sup> Itt nagyon fontos, hogy a jegyző a jogszabálysértést ismerje fel. A jelzés megtehető mind szóban, mind pedig írásban is. A jelzés kényes és nehéz eszköznek tekinthető. Hiszen a kenyéradó gazda, a munkáltató polgármester, valamint a testület és a bizottságok tevékenysége és döntése során kell kötelezően alkalmazni a jegyzőnek, mindezt úgy, hogy közben a jegyző a hivatalt szolgálja ki. A jegyző alapvetően nem uralkodhat a testületen, ezért meg kell találnia az egyensúlyt a jogszabályszerű működés biztosításához. Ennek egyik fontos eszköze a munka jó megszervezése és a jó együttműködés.

Nézzük meg röviden, hogyan is néz ez ki a gyakorlatban. Nyilván máshogy működik ez a kistélepüléseken, és máshogy a nagyobb önkormányzatoknál, ahol kellő apparátus áll rendelkezésre.

Néhány jegyző példáját említenénk itt a törvényes önkormányzati döntések kapcsán.

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a legnagyobb mozgástér a döntés-előkészítő szakaszban van. Amennyiben a képviselő-testület munkaterv szerinti üléséhez kapcsolódó döntésről van szó, a jegyző – főleg kistélepülésen – készíti el, illetőleg személyesen koordinálja a testületi előterjesztéseket. Ezt az előterjesztést tárgyalják a bizottságok, és úgy kerül a testület elé.

Kistélepüléseken a jegyzők általában részt vesznek a bizottsági üléseken, így az ott felmerülő kérdésekre, javaslatokra azonnal tudnak reagálni, vagy a másik lehetőség, amikor van idő felkészülni a testületi ülés előtt.

A gond akkor van, ha az ülésen hirtelen ötletből eredően kerül módosító javaslat a testület elé, ami esetleg olyan szakmai kérdés, amelyhez szakértő véleményét kell megkérdezni. Ilyen esetben javasolhatja a jegyző a dön-

<sup>54</sup> Nagy Marianna – Hoffman István szerk. (2012): i. m. 271. o.

tés elhalasztását. Ha erre nincs idő, akkor jelzi az észrevételeit a testületnek, amit jegyzőkönyvbe is foglalnak. Ebben az esetben viszont fennáll a lehetősége annak, hogy a javaslattevőt sikerül elbizonytalanítani, és az eredeti előterjesztés kerül elfogadásra, vagy a testület szavazza le a bizottsági üléseken lefolytatott előkészítésre hivatkozással.

A jegyzőnek igen nagy a felelőssége, mivel egy laikus képviselő-testület nem igazán bocsátkozik szakmai vitákba, nem nagyon kérdez, így a jegyző felelőssége, hogy mi kerül a testület elé.

A testületi ülések előkészítésébe a jegyző, aljegyző is bevonásra kerül, ezért már eleve olyan anyagok készülnek, melyekbe nagy fokú beleszólásuk van, így a törvényességi szempontokat azonnal érvényesíteni tudják. A polgármesterek/testület figyelmét rendszeresen felhívják arra, ha határidős feladatuk van. (A határidőkről egyébként a kormányhivatal év elején küld egy hasznos listát, és a Magyar Államkincstár is figyelmeztet a fontosabb feladatokra.)

Nagyon fontos hangsúlyozni a jegyzőkönyvek jogszabály által előírt határidőben történő felterjesztését, amelyet a jegyzők nagyon sok esetben nem tudnak biztosítani, ez pedig kihat a törvényes működésre is. Egy olyan közös hivatal jegyzőjénél például, ahol több mint évi százhusz ülés van (hat önkormányzat, három társulás, bizottságok, nemzetiség), a jegyző igyekszik a lehető legtöbbször részt venni, de azokat határidőben adminisztrálni képtelenség. Ebből aztán törvényességi észrevételek keletkezhetnek. Tegyük hozzá, hogy nem egyedi ez az eset.

Mint fentebb említettük, nagyobb apparátussal rendelkező önkormányzati hivatalokban a törvényes önkormányzati döntéseket úgy segíti elő a jegyző, hogy arra törekszik, hogy valamennyi dolgozó a legjobb szakmai felkészültséggel rendelkezzen. A döntés-előkészítés során a döntéshozót megismerteti a jogszabályi környezettel, és ez alapján döntési változtatásokat mutat be.

A képviselő-testületi ülésen a jegyzőn kívül az ügyben érintett köztisztviselők jelen vannak a döntések meghozatala során, és megfelelő, jogszerű, a legjobb döntési lehetőséget alátámasztó segítséget nyújtanak.

A jegyző a törvényes működés biztosítása érdekében a szükséges mértékben és módon tájékoztatja a döntéshozót a törvényestől eltérő kialakuló döntési javaslatról, az előterjesztés készítése során pedig aláírásával és nyilatkozatával erősíti meg, hogy a döntési alternatíva jogszerű, avagy nem.

Előfordul az is, miszerint a jegyző sincs abban a helyzetben, hogy tudja, mit szabad, mit nem, ilyenkor, ha lehetséges, nem szégyen időt kérni, s az ügyre visszatérni a következő ülésen, mélyebben megvizsgálva a kérdést. Nehéz, hogy a folyton változó jogszabályokkal a jegyző képben legyen. Szerencsére a modern eszközökkel már például az ülésen is utána lehet nézni dolgoknak. Sőt volt már olyan is, hogy a törvényességi referenssel az ülés alatt sikerült telefonon egyeztetni. Elengedhetetlen a megfelelő munkakapcsolat kialakítása a törvényességi felüggellett.

Általánosságban állapítható meg, hogy a szakmai irányításért felelős jegyzők nagymértékben túlterheltek, kistélepüléseknél hiány van a megfelelő szakemberekből, a fluktuáció miatt a végrehajtási feladatok nagy része a jegyzőkre hárul. A nagyobb településeken, ahol a szakmai apparátus is segíti a munkát, a több és változatosabb szabályozási terület átláthatósága okoz problémát a jegyzők számára, ami miatt az önkormányzati rendeletek tartalmi deregulációja, az elavult, szükségtelenné vált jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezése, illetve megfelelő módosítása rendszerint elmarad.

## 6. A HELYI JOGALKOTÁSSAL KAPCSOLATOS TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETI ELJÁRÁSOK GYAKORLATI TAPASZTALATAI 2012–2017 KÖZÖTT

A fővárosi és megyei kormányhivatalok az illetékességi területükön lévő helyi önkormányzatokkal (ideértve a társulásokat, nemzetiségi önkormányzatokat és a közös önkormányzati hivatalokat) kapcsolatos törvényességi felügyeleti tevékenységét az Alaptörvény, valamint az Mötv. erre vonatkozó rendelkezései alapján végzik, amelyről minden évben – a hivatal valamennyi szervezeti egységének beszámolójával együtt – éves beszámolót készítenek, amelyet meg kell küldeni a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter részére.

A fővárosi és megyei kormányhivatal *beszámolójának – egyebek mellett – tartalmaznia kell* a fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felügyeleti tevékenységének tapasztalatait, a Törvényességi Felügyeleti Főosztályok munkájának valamennyi összefoglalóját, amely *kiterjed a helyi önkormányzatok rendeletalkotási tevékenységére is*.

A kormányhivatali beszámolók és az abban foglalt adatok a beszámoló készítésének évében meghatározott szempontok, szerkezet és terjedelem figyelembevételével készültek el. *A beszámolók készítésére hatással volt, hogy a törvényességi felügyeletre vonatkozó OSAP 1622-es adatszolgáltatás tartalma, gyakorisága és módja hogyan változott.*

A vizsgált időszakban az OSAP-adatszolgáltatás többször is módosult. A 2012–2014. évek tekintetében Excel-táblázat tartalmazta településenként az érintett időszakban alkotott helyi rendeletek, illetve a helyi rendeletekre tett törvényességi felhívások számát.

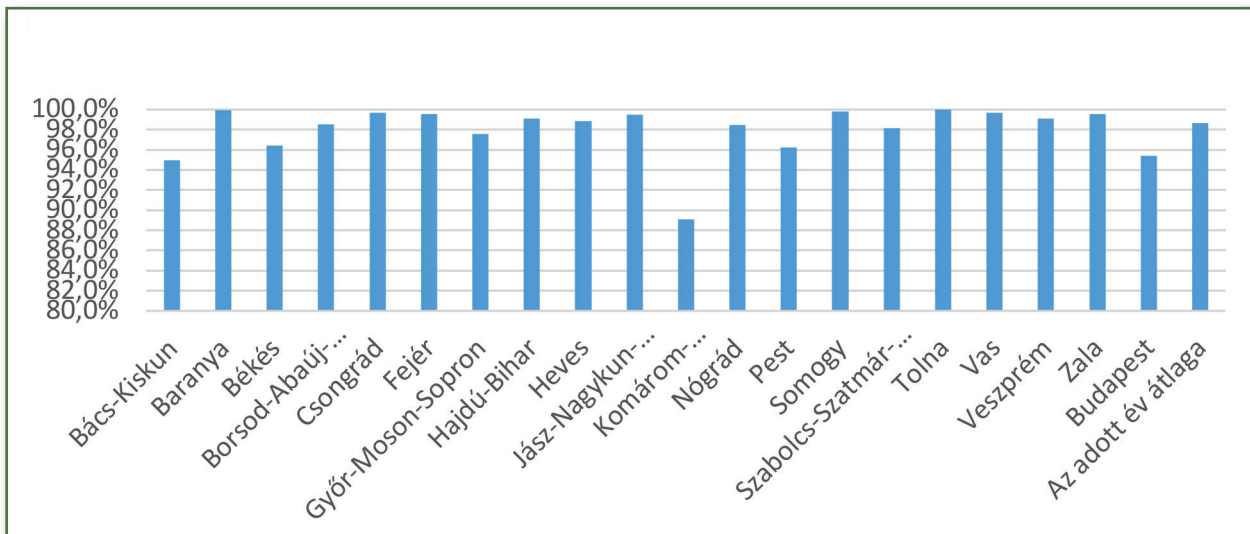
2015. évtől az OSAP már összesítve kéri a törvényességi felhívások számát, így sajnos ettől az évtől már nincsen külön adat arra vonatkozóan, hogy településenként a helyi rendeletekre mennyi törvényességi felhívás került kibocsátásra.

A következő grafikon és az alatta lévő táblázat a törvényességi felhívások eredményességének alakulását szemlélteti.

A valóságban azért nem ilyen rózsás a helyzet, mint ahogy az ábra mutatja, elég csak megnézni az önkormányzatok honlapján vagy az njt.hu weboldalon szereplő önkormányzati rendeleteket. Megállapíthatjuk, hogy azért a valóság és a statisztikai mutatók közötti különbség fő oka lehet a kormányhivatalokban lévő szakmai/személyi kapacitáshiány is.

A kormányhivatalok a felügyeleti tevékenység során megengedő gyakorlatot folytatnak. A legtöbb esetben a törvényességi felhívás jogintézményét alkalmazzák, további eszközök alkalmazására ritkán kerül sor.

1. ábra. A törvényességi felhívások eredményei megyénként 2012–2017. I. félév



Forrás: saját szerkesztés

2. táblázat. A törvényességi felhívások számának alakulása

Megye/főváros	2012. év			2013. év			2014. év			2015. év			2016. év			2017. év I. félév		
	Eredményes	Eredménytelen	Összesen	Eredményes	Eredménytelen	Összesen	Eredményes	Eredménytelen	Összesen	Eredményes	Eredménytelen	Összesen	Eredményes	Eredménytelen	Összesen	Eredményes	Eredménytelen	Összesen
Bács-Kiskun	33	7	40	202	2	204	144	10	154	101	4	105	127	10	137	30	1	31
Baranya	506	0	506	978	2	980	227	0	227	574	0	574	532	0	532	119	0	119
Békés	23	2	25	53	5	58	109	0	109	74	1	75	60	1	61	32	4	36
Borsod-Abaúj-Zemplén	356	2	358	1276	3	1279	553	28	581	75	5	80	270	0	270	51	1	52
Csongrád	37	0	37	250	0	250	71	0	71	163	0	163	42	1	43	8	1	9
Fejér	123	1	124	238	1	239	153	1	154	245	1	246	145	1	146	161	0	161
Győr-Moson-Sopron	122	2	124	171	3	174	154	7	161	262	12	274	396	5	401	64	0	64
Hajdú-Bihar	95	1	96	581	0	581	505	0	505	423	14	437	98	1	99	38	0	38
Heves	66	0	66	304	8	312	323	0	323	483	8	491	297	3	300	194	0	194
Jász-Nagykun-Szolnok	199	0	199	540	2	542	213	0	213	315	5	320	156	1	157	69	0	69
Komárom-Esztergom	48	9	57	102	28	130	189	25	214	79	5	84	124	0	124	6	0	6
Nógrád	133	0	133	332	17	349	227	4	231	250	1	251	334	0	334	160	0	160
Pest	112	4	116	437	7	444	110	6	116	104	11	115	43	3	46	42	2	44
Somogy	280	2	282	767	0	767	342	0	342	312	2	314	292	0	292	144	0	144
Szabolcs-Szatmár-Bereg	1236	6	1242	1048	4	1052	521	16	537	413	11	424	52	14	66	25	11	36
Tolna	274	0	274	1159	0	1159	199	0	199	125	0	125	262	0	262	118	0	118
Vas	79	0	79	208	0	208	145	0	145	71	1	72	57	0	57	41	1	42
Veszprém	99	1	100	450	4	454	280	3	283	258	2	260	253	2	255	17	0	17
Zala	199	2	201	392	2	394	124	1	125	78	0	78	314	0	314	29	0	29
<b>Az adott év átlaga</b>	<b>4053</b>	<b>43</b>	<b>4096</b>	<b>9583</b>	<b>90</b>	<b>9673</b>	<b>4616</b>	<b>101</b>	<b>4717</b>	<b>4478</b>	<b>88</b>	<b>4566</b>	<b>3897</b>	<b>43</b>	<b>3940</b>	<b>1369</b>	<b>23</b>	<b>1392</b>

Forrás: OSAP (2017)

Ebben a fejezetben a *fővárosi és megyei kormányhivatalok által 2012–2017. évek vonatkozásában megküldött éves beszámolókat, valamint a Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkársága által e beszámolókból készített összefoglaló jelentéseket* dolgoztuk fel.

A tanulmány zárásáig a Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkársága a kormányhivatalok 2017. évi beszámolóiból összefoglaló jelentést még nem készített. A 2017. évi tapasztalatok az egyes kormányhivatalok beszámolóiból kerültek összeállításra.

A téma szempontjából a fővárosi/megyei kormányhivatalok éves beszámolóinak, illetve a Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkársága által készített összefoglaló jelentéseknek az elemzések a törvényességi felügyeleti eljárás *helyi jogalkotással kapcsolatos tapasztalataira* helyezzük a hangsúlyt.

A kormányhivatalok által készített éves beszámolók a törvényességi felügyeleti tevékenységet az alábbi bontásban tartalmazzák:

1. Az Alaptörvény, valamint az Möt. törvényességi felügyeleti tevékenységre vonatkozó rendelkezése alapján a helyi önkormányzatok (ideértve a társulásokat, nemzetiségi önkormányzatokat és a közös önkormányzati hivatalokat) törvényes működését befolyásoló tények, körülmények, jellemző jogsértések bemutatása. Az előző évi adatokkal összehasonlítva tendenciák, tapasztalatok bemutatása.
2. A törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazásának következményeként a törvényesség fenntartása érdekében a helyi önkormányzatok által tett intézkedések jellemzői, azok hatékonysága (jellemző jogsértések bemutatása).
3. A törvényességi felügyeleti munka módszereinek, jó gyakorlatainak bemutatása.
4. A helyi önkormányzatokkal történő kapcsolattartásnak, az elektronikus felület (Nemzeti Jogszabálytár Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás modulja) megfelelő alkalmazásának, valamint a szakmai segítségnyújtás jellemzőinek bemutatása.

Az alábbiakban a fenti szerkezeti felépítéshez igazodva elemezzük a 2012–2017 közötti helyi rendeletalkotással kapcsolatos tapasztalatokat, valamint az évente elrendelt kormányhivatali céllenőrzések során feltárt hiányosságokat.

## 6.1. A HELYI JOGALKOTÁST BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEK, KÖRÜLMÉNYEK

A 2012-es év folyamán, de különösen az év első hónapjaiban az önkormányzatok törvényes működését leginkább befolyásoló körülmény a *szokatlanul sok, nagy jelentőségű új törvény* megjelenése, hatálybalépése volt: a szabálysértésekről, a víziközmű-szolgáltatásról, a közszolgálati tisztviselőkről, a nemzeti vagyonról, az államháztartásról, Magyarország gazdasági stabilitásáról, a nemzeti köznevelésről, Magyarország helyi önkormányzatairól, a nemzetiségek jogairól stb. Ezek értelmezése, végrehajtása, a szükséges szervezeti-személyi változtatások megtétele, az önkormányzati rendeletek megfelelő módosítása, illetve mindezek figyelemmel kísérése komoly kihívást jelentett mind az önkormányzatok, mind a törvényességi felügyeletet végzők számára. Az év második-harmadik negyedében a *tiltott, közösségellenes magatartások* önkormányzati rendeletben való szabályozása és az állattartási rendeletek deregulációja vetette fel a legtöbb törvényességi problémát. Az utolsó negyedév – a járási hivatalok

lok kialakítása, a köznevelés átszervezése és az adósságkonszolidáció mellett – a *közös önkormányzati hivatalok* létrehozásának előkészületeivel és az önkormányzati *társulások* átalakításának tervezésével telt. A *nemzetiségi önkormányzatokra* vonatkozóan új törvény lépett hatályba 2012. január 1-jén: a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Njtv.).

Teljesen új feladatként jelentkezett az önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteihez való kormányzati hozzájárulásban történő közreműködés. A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gstv.) 10. §-a és az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet határozza meg a kormányhivatali közreműködés tartalmát és formáját.

Nehezítette a képviselő-testületek döntéshozatalát a gyorsan változó jogszabályi környezet, a jogszabályok esetenként pontatlan vagy hiányos rendelkezései, a gyakorlatot kevésbé ismerő átmeneti szabályozás vagy éppen annak hiánya, a végrehajtási rendeletek késedelme, a végrehajtásra biztosított idő rövideje. E körülmények esetenként az önkormányzat által szervezett, nyújtott közszolgáltatásra is kihatással voltak, különösen a 2012. év kezdetén.

Kiemelkedő feladatot jelentett az önkormányzatok számára a járási rendszer működésének az előkészítése, valamint az önkormányzatok által fenntartott egyes köznevelési intézmények állami fenntartásba történő vétele.<sup>55</sup>

A törvényességi felügyeleti eljárás menete sokkal inkább szabályozottá vált, és az alkalmazott eszközök hatékonysága is nőtt, a gyakorlati tapasztalatok tükrében az volt megfigyelhető, hogy az önkormányzatok a jogszabálysértések elkerülése érdekében sokkal inkább törekedtek a megelőzésre.

A *költségvetési és zárszámadási rendeletek* körében jellemző jogszabálysértésként fordult elő, hogy néhány képviselő-testület a már hatályon kívül helyezett államháztartási törvény és végrehajtási rendelete alapján összeállított szerkezetű és tartalmú költségvetést és zárszámadást fogadott el.

A *helyi építési szabályzatok és szabályozási tervek* módosítása során egyes képviselő-testületek nem tartották be az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) véleményeztetési eljárásokra és közzétételi eljárásra vonatkozó előírásait, továbbá azon törvényi előírást, mely szerint e tárgyú rendeletek legkorábban a megalkotástól számított harmincadik napon léptethetők hatályba.

Az Möt. alapján a 2013. év kiemelt feladata volt a közös önkormányzati hivatalok 2013. március 2-i határidővel történő kialakítása. A közös önkormányzati hivatalokat túlnyomó többségben az önkormányzatok saját maguk létrehozták, kormányhivatalok általi kijelölésre kis számban volt szükség.

2013. május 1-jén a felügyeleti jogkörök gyakorlásának tapasztalatai alapján kisebb módosítások átvezetésére került sor a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére vonatkozó szabályozásban. Ennek keretében lehetővé vált például a *társulások felügyeleti bírságolásának bevezetése*, a bírságolási eljárás pontosítása, illetve – nem a törvényességi felügyelet eszközeként, de azzal szoros összefüggésben – az önkormányzati hivatal alkalmazásában álló személyek közül kötelezettségvállaló kijelölése.

Az új szabályozás alapján bevezetett további változás, hogy a kormányhivatal vezetője nemcsak a polgármesternél a képviselő-testület, hanem a társulási tanács elnökénél a társulási tanács ülésének összehívását is kezdeményezheti, illetve meghatározott esetekben összehívhatja, ha törvényességi kérdések megtárgyalása a helyi önkormányzat, illetve a társulás törvényes működésének biztosítása érdekében indokolt.

<sup>55</sup> A fővárosi és megyei kormányhivatalok 2012. évi tevékenységéről szóló jelentések törvényességi felügyeleti feladatokra vonatkozó kivonata.

Az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet módosításáról szóló 36/2013. (XII. 23.) KIM rendelet alapján 2013. július 1-jétől korszerű és hatékony szabályozás lépett életbe az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a kormányhivatalok részére történő megküldése tárgyában. A jegyző a képviselő-testület által megalkotott és kihirdetett önkormányzati rendeletet legkésőbb a kihirdetést követő harmadik munkanapon, a helyi önkormányzat képviselő-testülete, a képviselő-testület bizottsága, társulása, valamint a részönkormányzat testülete ülésének jegyzőkönyvét az ülést követő tizenöt napon belül, a Nemzeti Jogszabálytár szolgáltatója által e célra kialakított informatikai rendszeren keresztül megküldi az illetékes kormányhivatalnak. Ezzel lehetővé vált a 2013. július 1-je után hatályba lépett, illetőleg módosított önkormányzati rendeletek megjelenítése a Nemzeti Jogszabálytárban; ezek a rendeletek így országosan is elérhetővé váltak.<sup>56</sup>

A helyi önkormányzatok törvényes működését befolyásoló tények, körülmények közül 2014. évben meghatározó jelentőséggel bírt a lezajlott három választás – kiemelve a helyi önkormányzati választást.

Kiemelt jelentőségű feladata volt a képviselő-testületeknek az önkormányzati hivatalok átszervezésével összefüggő döntések meghozatala, valamint a polgármesteri munkakörök átadás-átvétele. Az átadás-átvétel zökkenőmentességéhez nagymértékben hozzájárult, hogy jelen voltak a kormányhivatalok képviselői is, valamint a kormányhivatalok szakmai anyagot és jegyzőkönyvmintát bocsátottak az önkormányzatok rendelkezésére.

A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket a kormányhivatal kijelölhette, és azzal egyidejűleg a hiányzó megállapodást pótolhatta. Ezt azonban csak kevés esetben kellett alkalmazni.

Az önkormányzatok törvényes működését nagymértékben érintették az Mötv.-nek a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek jogaira és kötelezettségeire, az összeférhetetlenségi, a méltatlansági esetekre és ezen eljárásokra vonatkozó új szabályai, melyek a helyi választásokat követően léptek hatályba.

A 2014. év során a kormányhivatalok a törvényességi felügyeleti intézkedések során a leggyakrabban a törvényességi felhívás jogintézményével éltek. Mivel a kibocsátott törvényességi felhívásokat az önkormányzatok nagy arányban elfogadták, így ritkábban került sor bírósági eljárásra, Állami Számvevőszék általi vizsgálatra, a képviselő-testület összehívásának kezdeményezésére, valamint törvényességi felügyeleti bírság kiszabására.

Az intézkedések számát tekintve csökkenés volt tapasztalható, amely jellemző tendencia a választási években, figyelemmel arra, hogy az önkormányzati ciklus utolsó évében az önkormányzatok aktivitása csökken.<sup>57</sup>

A kormányhivatalok törvényességi felügyeleti tevékenységét a 2015. évben a saját hatáskörben megállapított, valamint a szakmai irányító Miniszterelnökség által kiadott ellenőrzési terv határozta meg. Mindkét ellenőrzési terv kiemelten fókuszált a 2015. évben bekövetkezett, helyi önkormányzatokat érintő jogszabály-módosításokra, (például a szociális ellátások terén) a település életét alapvetően befolyásoló jogviszonyokra (helyi adórendeletek vizsgálata) és a képviselő-testületek jogszerű működésére (összeférhetetlenség, méltatlanság, vagyonynyilatkozat-tétel, bizottságok működése, közmeghallgatás)

*Több önkormányzat nem gondoskodott arról, hogy a közterületek elnevezése megfeleljen az Mötv. 14. § (2) bekezdésben meghatározott követelményeknek, amelyek értelmében a 13. § (1) bekezdés 3. pontjában meghatá-*

<sup>56</sup> A fővárosi és megyei kormányhivatalok 2013. évi tevékenységéről szóló jelentések törvényességi felügyeleti feladatokra vonatkozó kivonata.

<sup>57</sup> A fővárosi és megyei kormányhivatalok 2014. évi tevékenységéről szóló jelentések törvényességi felügyeleti feladatokra vonatkozó kivonata.



rozott közterület, illetve közintézmény nem viselheti olyan személy nevét, aki a XX. századi önkényuralmi politikai rendszerek megalapozásában, kiépítésében, fenntartásában részt vett vagy olyan kifejezést vagy olyan szervezet nevét, amely a XX. századi önkényuralmi politikai rendszerre közvetlenül utal. Mindezek alapján ezen esetekben törvényességi felhívás megküldésére került sor.<sup>58</sup>

Az önkormányzatok a 2016. és 2017. években is törekedtek a jogszabályi előírásoknak megfelelő, törvényes keretek közötti működésre, döntéshozatalra. Ennek biztosítása érdekében a kormányhivatalok együttműködtek az önkormányzatokkal, és szakmai támogatást nyújtottak részükre.

A kormányhivatalok által feltárt hiányosságok, jogszabálysértések többsége elsősorban a központi jogszabályok gyakori és sokszor nehezen értelmezhető változásából, illetve a változások nyomán követésének, a helyi rendeletekben történő átvezetésének hiányából, pontatlan átvételéből, továbbá a jogszabályon alapuló rendeletalkotási kötelezettség elmulasztásából vagy a felhatalmazáson való túlterjeszkedésből fakadtak.

## 6.2. LEGJELLEMZŐBB JOGSÉRTÉSEK

A 2012. évben a helyi rendeletalkotás tekintetében a jogszabályi felhatalmazó rendelkezéseken való túlterjeszkedés, a jogszabályi rendelkezések változásának nem megfelelő követése, illetve a jogszabályalkotás formai követelményeinek figyelmen kívül hagyása volt jellemző. Az önkormányzati rendeletek több esetben a jogbiztonság követelményének sérelmét eredményezték.

Több kormányhivatal is tapasztalta ebben az évben a törvényességi felügyelet során, hogy a helyi önkormányzatok nem megfelelően alkalmazták az államháztartásról szóló törvényt és végrehajtási rendeletét, előfordult továbbá, hogy a költségvetést és zárszámadást nem a hatályos, az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) szerinti bontásban fogadták el az önkormányzatok.

Az önkormányzati rendeletalkotásban a jogsértések jellemző oka volt a törvényi változások figyelmen kívül hagyása.

A személyszállítási díj emelésének tilalma ellenére előfordult az előző évinél magasabb összegű díjmegállapítás 2012-ben. Hasonló jelenség volt az ivóvízdíj mértékének megállapítása az erre vonatkozó törvényi felhatalmazás hatályon kívül helyezése ellenére.

Észlelhető volt törvényt sértés a tiszteletdíjak, a talajterhelési díj, valamint a temetői szolgáltatási díjak megállapítása körében is.

Néhány szociális ellátásokról szóló rendeletben az önkormányzat nem rendelkezett olyan ellátásokról, melyeket kötelező helyben szabályozni.

A költségvetési és zárszámadási rendeletekre is jellemző egyes kötelező tartalmi elemek hiánya.

Mulasztásban megnyilvánuló törvényt sértés volt sok esetben a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényben (a továbbiakban: Nvt.) előírt, kiemelt jelentőségű vagyonelemek megjelölésére vonatkozó kötelezettség

<sup>58</sup> A fővárosi és megyei kormányhivatalok 2015. évi tevékenységéről szóló jelentések törvényességi felügyeleti feladatokra vonatkozó kivonata.

figyelmen kívül hagyása. Ugyancsak mulasztásos törvénysértést idézett elő, amikor nem teljesítették határidőre – május 31-ig – a helyi szabálysértési rendelkezések hatályon kívül helyezését.

Fel kellett hívni a figyelmet a kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó helyi szabályok deregulációjára, másrészt a haszonállatokra vonatkozó korlátozások hatályon kívül helyezésének kötelezettségére.

A 2012-es év legnagyobb, legtöbb helyen előforduló törvényességi problematikáját jelentette – volna – a *tiltott, közösségellenes magatartások* meghatározása önkormányzati rendeletekben. Az erről szóló törvényi felhatalmazás [Mötv. 51. § (4) bekezdés, 143. § (4) bekezdés e) pont] nem határolta be a „községellenes magatartás” fogalmát, illetve nem szabott meg kereteket az önkormányzati rendeletalkotás számára. Ebből következően a helyi jogalkotó „szárnyaló fantáziájának” tárgyát képezte a témakör, és irreális, végrehajthatatlan, avagy magasabb szinten már szabályozott tényállások sokasága született meg. A 38/2012. (XI. 14.) AB határozat 2012. november 15-ei hatállyal megsemmisítette az idevonatkozó felhatalmazó rendelkezéseket. Erre tekintettel a kormányhivatalok körlevélben hívták fel az önkormányzatokat a fenti tárgyú rendeletek hatályon kívül helyezésére, melynek végrehajtását folyamatosan ellenőrizték.

#### Jogszabályszerkesztési hiányosságok

- a rendeletek nem tartalmazták a jogalkotásra felhatalmazó jogszabályhelyet;
- a rendeletekben a törvények számos rendelkezése szó szerint megjelent, ezáltal a szabályozás indokolatlanul párhuzamossá vált, ami ellentétes a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 3. §-ában foglaltakkal;
- jogalkotó hatáskör, felhatalmazás hiányában történő rendeletalkotás, illetve adott rendeleten belül a szabályozási hatáskör túllépése;
- a jogbiztonság elvének sérelmét jelentő pontatlan, nem helyesen definiált fogalmak használata, a rendeletben rögzített fogalmak értelmezésének teljes mellőzése;
- a rendeletek alapját szolgáló jogszabályi változások, módosítások figyelmen kívül hagyása;
- szociális ellátásokról szóló rendeletek esetében díjak, támogatások feltételrendszerének jogsértő meghatározása, kötelező támogatásokról való rendelkezések hiánya, támogatások helytelen módon történő szabályozása;
- helyi adórendeletben diszkriminációt eredményező szabályozás, a mentességek, kedvezmények törvénysértő megállapítása, gyakorlatban ellenőrizhetetlen feltételrendszerek rögzítése;
- közszolgáltatási rendeletekben helytelen díjmegállapítás, a szolgáltatás tartalmi elemeinek hiánya.

Az önkormányzati rendeletalkotás tekintetében *tipikus jogsértések 2013-ban az alábbiak:*

- *Helyi adókat szabályozó önkormányzati rendeletek* tekintetében jellemzően a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) által adott rendeletalkotási felhatalmazás kereteinek túllépése.
- *Helyi építési szabályzatok* tekintetében előfordult, hogy az Étv. által szabályozott véleményeztetési eljárás mellőzésére nem a jogszabályban meghatározott okból került sor;
- *a képviselő-testület rendeletalkotásával kapcsolatos általános tipushibák:* a helyi rendelet megjelölése, bevezető része törvénysértő, normatív tartalmú rendelkezések függelékben való elhelyezése, a hatályba lépésre vonatkozó rendelkezések helytelen alkalmazása, jogszabályszerkesztési problémák.
- *Szervezeti és működési szabályzatok:* személyes érintettség bejelentése jogkövetkezményeinek hiányos meghatározása, nyilvános-zárt ülések tartására vonatkozó szabályok jogsabálysértő meghatározása, bizottsági ülés jegyzőkönyvének tartalmi elemei, az aláírás szabályai nem feleltek meg az Mötv.-nek; a jegyzői, aljegyzői tisztség betöltetlensége esetére nem rendelkezik a jegyzői feladatok ellátásának módjáról;

*Kéményseprőipari közszolgáltatások tárgyában született rendeletek:* az észlelt rendellenességek esetére a közszolgáltató részére szabott kötelezettségek köre, a tevékenységek elvégzésére írt határidők, a közszolgáltatási díj megfizetésére vonatkozó kötelezettség szabályai, a közszolgáltatás terjedelme nem voltak összhangban a jogszabályokkal.

- *Helyi adórendeletek:* az adókötelezettek körét, az adókötelezettség keletkezését és megszűnését nem a törvény szabályainak megfelelően tartalmazták a rendeletek, a telekadó tekintetében az adókötelezettséget nem az önkormányzat illetékességi területére határozta meg. Az idegenforgalmi adó beszedésére kötelezettek körének jogsértő módon történő bővítése, az ideiglenes iparüzési tevékenység meghatározása, az adókötelezettség időbeni terjedelme nem felelt meg a törvényi előírásoknak, az állandó jelleggel végzett iparüzési tevékenység esetén a nettó árbevétel csökkentő tényezőket nem a törvénynek megfelelően sorolták fel.
- *Szociális ellátások tárgyában alkotott rendeletek:* a képviselő-testület általánosan valamennyi pénzbeli ellátásra vonatkozóan állapított meg szabályokat, a kifizetés folyósítása szabályainak meghatározásakor túlterjeszkedtek a törvényi felhatalmazáson, a rendszeres szociális segélyre való jogosultság feltételrendszere, valamint az ápolási díj összegének törvénytörő megállapítása. Egyes szociális ellátások tekintetében a hatáskörök nem voltak tisztázottak, a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokra, azok igénybevételére és térítési díjaira vonatkozó szabályokat nem a társulási megállapodásban kijelölt település rendelete tartalmazta; törvénytörő fogalom meghatározások, szabályozásbeli tartalmi hiányosságok.
- *Temetőrendeletek:* a temetési helyek meghatározása, sírbolt (kripta) építésére vonatkozó szabályok, a temető fenntartási hozzájárulás díja, a szolgáltatások temetkezési szolgáltatók által fizetendő díj nem voltak összhangban a magasabb szintű jogszabállyal; a temetkezési szolgáltatások nem teljes körű felsorolása, továbbá szabályozásbeli és tartalmi hiányosságok.

2014-ben a legtöbb jogsértés az *alábbi témájú rendeleteknél* fordult elő:

- helyi adórendeletek,
- szociális ellátásokról szóló önkormányzati rendeletek,
- hulladékgazdálkodásról szóló rendeletek és a
- nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó közszolgáltatásról szóló rendeletek.

A *működési szabályok* tekintetében jellemző probléma volt a rendeletek, jegyzőkönyvek határidőn túli, illetve nem megfelelő formában, az arra kialakított elektronikus rendszeren történő megküldése, a kihirdetésre, közzétételre vonatkozó szabályok megsértése.

A *mulasztásos jogsértések típushibái* a költségvetés és a zárszámadás, illetve az ezt alátámasztó dokumentumok felterjesztésének hiánya, a zárszámadási rendelet határidőn túl történő felterjesztése, továbbá a helyi jogalkotási kötelezettség elmulasztása (kiemelt figyelemmel a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó rendeletalkotási kötelezettségre.)

2015. évben az alábbi jellemző jogsértések emelkedtek ki:

- *Helyi adórendeletek:* a kommunális adó alanyának, tárgyának, valamint az adómentesség meghatározása nem a Hatv. szabályai szerint történt.
- *Talajterhelési díjat szabályozó rendeletek* nem követték a jogszabályi változásokat, nem szabályozták a kötelező szabályozási tárgyköröket.

- A szociális rendeletekben egyes támogatások nyújtásához olyan feltételeket szabályoztak, amelyre nem volt törvényi felhatalmazás.
- **Államháztartási forrás átadását, átvételét szabályozó rendeletek** nem szabályozták az átadás, átvételi eljárás szabályait.
- **Hulladékgazdálkodási rendeletekben** a szelektív hulladékgyűjtés szabályai nem megfelelően kerültek szabályozásra.
- A **nem közműves szennyvizes közszolgáltatást szabályozó rendeleteknél** a díjmegállapítás nem felelt meg a törvényi rendelkezéseknek.
- A **szervezeti és működési szabályzatok** nem tartalmaztak minden kötelező szabályozási tárgykört, legtöbb esetben a képviselői kötelezettségszegés szankciói hiányoztak.
- A **költségvetési, zárszámadási** rendeleteknél az egyeztetési eljárás, annak dokumentálása, és az előterjesztések voltak hiányosak.

A rendeletekkel kapcsolatban feltárt *legtípusabb jogsértések jellemzői 2016. és 2017. években:*

- A **települési adóról szóló rendeletek** nem emelték ki a vállalkozókat az adóalanyok köréből, mezőőri járulék kivétele mellett írták elő a termőföldek utáni települési adó megfizetését.
- **Költségvetési, zárszámadási rendeleteknél** az előterjesztések voltak hiányosak, illetve a zárszámadáshoz csatolt vagyonkimutatások nem feleltek meg az előírásoknak.
- **Hulladékgazdálkodási rendeletek** nem rendelkeztek a kötelező tartalmi elemekről, magasabb szintű jogszabállyal ellentétes szabályokat állapítottak meg.
- **Helyi népszavazásáról szóló rendelet** nem került megalkotásra több önkormányzatnál.
- Jellemzően előforduló **jogszabálysértések voltak** a jogszabályszerkesztési hibák, a jogszabályi változásokból eredő helyi jogalkotási kötelezettség elmulasztása.

### 6.3. A KORMÁNYHIVATALI CÉLVIZSGÁLATOK TAPASZTALATAI

A Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkára, korábban a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, minden évben Államtitkári Utasításban meghatározott ellenőrzési munkaterv alapján célvizsgálatokat rendel el a fővárosi és megyei kormányhivatalok számára. A célvizsgálatokat évente különböző tárgykörökben végzik a kormányhivatalok az államtitkári utasításban meghatározott részletes szempontrendszer alapján.

Az elvégzett célvizsgálatokról szóló jelentéseket minden kormányhivatal köteles megküldeni a Miniszterelnökség részére.

Érdemes lenne azonban a célvizsgálatok során megállapított tapasztalatokról, a rendeletalkotás során feltárt hiányosságokról a Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkárságának összefoglaló jelentést is készíteni, elősegítve ezzel a jövőbeni helyi rendeletalkotás hatékonyságát.

Sajnos jelenleg ilyen összefoglaló jelentés egyik évben sem készült az általam vizsgált időszakban.

Az általam megkeresett fővárosi és megyei kormányhivatal közül mindössze néhány kormányhivatal küldte el a 2013–2017. időszakra vonatkozóan az egyes rendeletalkotási tárgykörökben elvégzett célvizsgálati jelentéseket.

Erre való tekintettel az alábbiakban azoknak a fővárosi/megyei kormányhivataloknak a célvizsgálati jelentéseit dolgoztam fel, amelyek ezeket a jelentéseket megküldték. Meg kell azonban jegyezni, hogy a célvizsgálatok tár-

gyát képező önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó általános érvényű tapasztalatok néhány kormányhivatali összegző jelentésből természetesen nem állapíthatók meg.

A törvényességi felügyeleti osztályok által lefolytatott *célvizsgálatok esetében jó gyakorlatként kialakult megoldás*, hogy az osztályszintű egyeztetést követően a célvizsgálat szempontrendszerét – külön figyelemmel a bírósági gyakorlatra – egy kiválasztott referens dolgozza ki, majd a területi referensek által lefolytatott vizsgálat tapasztalatai alapján elkészíti az összefoglaló jelentéstervezetet. A célvizsgálatok eredményesebbé tétele érdekében kialakult az osztályok törvényességi felhívással kombinált szakmai segítségnyújtásának gyakorlata is.

Ennek lényege, hogy a célvizsgálatok során feltárt jogsértéseket a konkrét helyi önkormányzat esetén kettő-ostják egyes kormányhivatalok, és amely jogsértések megállapíthatóak voltak a törvényességi felügyeleti eljárás során, azokat az irat törvényességi felhívás részébe, míg azokat, amelyek jellemző jogszabálysértések, de a konkrét helyi önkormányzat esetében nem állapíthatóak meg, az irat szakmai segítségnyújtás részébe foglalják. Ezzel is felhívva a helyi önkormányzat figyelmét, hogy milyen döntés meghozatala nem egyeztethető össze a törvényes működéssel.

### 6.3.1 A 2013. évi kormányhivatali célvizsgálatok tapasztalatai

2013-ban az illetékes minisztérium az alábbi két rendeletalkotási témakörben rendelt el célvizsgálatot:

1. a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodási rendeleteinek felülvizsgálata;
2. a hulladékgazdálkodási rendeletek és talajterhelési díjról szóló rendeletek felülvizsgálata.

#### 1. A vagyongazdálkodásról szóló rendeletek felülvizsgálata során feltárt hiányosságok, megállapítások a következők voltak:

Az Nvt. 2011. december 30-án került kihirdetésre, és 2012. év elejétől módosultak a helyi önkormányzatok vagyona-ra vonatkozó jogszabályi előírások. Ezeket egyrészt az Möt, másrészt az Nvt. tartalmazza, ezzel egyidejűleg az Ötv. 78–80/B. §-ai hatályukat veszítették.

A tulajdonosi joggyakorlás szempontjából lényeges az Nvt. 13. § (3) bekezdése, amelynek értelmében a nemzeti vagyon – így az önkormányzati vagyon – tulajdonjogának ingyenesen történő átruházására csak törvényben meghatározott esetekben és módon van lehetőség. Ennek megfelelően egyes önkormányzatok a vagyonrendeletük felülvizsgálata során a vagyonelemek ingyenes átruházására vonatkozó előírásokat rendeleteikből hatályon kívül helyezték.

A korábbi szabályozáshoz hasonlóan az Möt. is biztosítja annak lehetőségét, hogy a képviselő-testület a helyi önkormányzat tulajdonában lévő vagyona – az Nvt. rendelkezései szerint, az önkormányzati közfeladat átadásához kapcsolódva – vagyongazdálkodási jogot létesítsen (Möt. 109. §). Az Möt. 143. § (4) bekezdésének *i)* pontja ad felhatalmazást az önkormányzatoknak a vagyongazdálkodási jog létesítésére vonatkozó részletszabályok rendeletben történő megállapítására. Az Möt. 109. § (4) bekezdése értelmében a képviselő-testület rendeletében határozza meg a vagyongazdálkodási jog ellenértékét, az ingyenes átengedés, a vagyongazdálkodási jog gyakorlásának, valamint a vagyongazdálkodás ellenőrzésének részletes szabályait.

Az Möt. 110. § (2) bekezdése szerint az önkormányzati törzsvagyont a többi vagyontárgytól elkülönítve kell nyilvántartani, az éves zárszámadáshoz a vagyonállapotról vagyonkimutatást kell készíteni.

Az Nvt. 18. § (1) bekezdése fontos határidőt rögzít az önkormányzati vagyon körének meghatározása szempontjából. E szerint a helyi önkormányzat a rendelete alapján forgalomképtelennek minősülő vagyonából – a törvény hatálybalépésétől számított 60 napon belül – rendeletben volt köteles megjelölni azokat a tulajdonában álló vagyonelemeket, amelyeket az 5. § (4) bekezdés szerinti nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonként forgalomképtelen törzsvagyonnak minősít.

Példának okáért a Baranya Megyei Kormányhivatal 2012 májusában célvizsgálatot folytatott le az önkormányzatok vagyonrendeletei jogharmonizációja tekintetében, elsősorban azt vizsgálva, hogy mikor került sor a forgalomképtelenné nyilvánított vagyonelemek körének az Nvt. szerinti felülvizsgálatára, és mely önkormányzati rendeletben került megjelölésre az érintett vagyonelemek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonná minősítése. *Kiemelt figyelmet fordítottak annak vizsgálatára, hogy az önkormányzatok eleget tettek-e a vagyongazdálkodással kapcsolatos jogalkotási és egyéb döntést igénylő kötelezettségüknek.*<sup>59</sup>

## 2. A hulladékgazdálkodási rendelet és talajterhelési díj felülvizsgálati kötelezettség során megállapított jogsértések

A kormányhivatalok írásban, körlevél formájában felhívták a jegyzők figyelmét a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.) 2013. január 1-jétől történő hatálybalépésével kapcsolatban. A Htv. hatályon kívül helyezte a hulladékgazdálkodásról szóló törvényt, amely felhatalmazást adott a települési önkormányzat képviselő-testülete részére a szemétszállítási díj mértékének megállapítására. A módosítás alapján a *települési önkormányzatnak 2013. évtől nincsen szemétszállítási díj-megállapító jogköre*. A képviselő-testületnek ennek függvényében hatályon kívül kellett helyezni a szemétszállítási díj megállapításáról szóló rendeleteiket 2013. január 31-éig. Az önkormányzatok nagy része a törvényben foglaltaknak eleget tett.

*A képviselő-testületek tájékoztatást kaptak a hulladékkezelési közszolgáltatási díjat megállapító rendeletalkotási gyakorlat kapcsán kialakított kormányzati álláspontról is az egységes jogértelmezés érdekében.*

Jellemző törvénytisértések:

- A települések többsége elmulasztotta a Htv. változásából adódó jogharmonizációs kötelezettségét, és nem került sor a helyi rendelet átfogó felülvizsgálatára.
- A rendeletek a közszolgáltatási díj megfizetésének szabályait továbbra is önkormányzati szinten szabályozzák, holott törvényes felhatalmazása csak a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó miniszteri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételek megállapítására terjed ki.
- Néhány önkormányzati rendeletben a közszolgáltatást nem a település teljes területére terjeszti ki és szervezi meg, csupán a belterületre erre vonatkozó állásfoglalás-kérést a célvizsgálat szöveges beszámolója tartalmazza.
- Több önkormányzat elmulasztotta szabályozni rendeletében a Htv. 35. §. g) pontjában, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.
- A települések többsége nem szabályozza rendeletében a háztartási szennyvíz közszolgáltatásra vonatkozó terület határait, továbbá a közszolgáltatásra vonatkozó szerződés tartalmi elemeit.
- Több önkormányzat elmulasztotta a Htv. 35. § e) pontjában megjelölt szüneteltetés szabályait az önkormányzati rendeletben rögzíteni.

<sup>59</sup> Baranya Megyei Kormányhivatal jelentése a 2013. évi ellenőrzési munkatervben előírt feladatok időarányos teljesítéséről.

- Hiányosak a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 44/C. § (1) bekezdése szerinti közüzemi csatornahálózatba nem vezetett háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó önkormányzati szabályozások, amelyek felülvizsgálata mindenképpen indokolt.
- Egyes önkormányzatok elmulasztották a háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó szabályokra önkormányzati rendelet alkotását.

Tartalmi hibaként előfordult, hogy a *rendeletek némelyike még mindig tartalmazott díjmegállapító rendelkezést* annak ellenére, hogy e rendelkezések hatályon kívül helyezésére a kormányhivatal külön felhívta az önkormányzatok figyelmét.

A *talajterhelési díjjal* kapcsolatos rendeletek felülvizsgálata során *jellemző jogszabálysértésként rögzíthetők* a következők:

- A helyi szabályozás egyáltalán nem, vagy nem megfelelően tartalmazta a környezetterhelési díjról szóló 2013. évi LXXXIX. törvény 12. §-ában meghatározott általános megállapításának szempontjait.
- A talajterhelési díj mértékének megállapításánál veszélyeztetési szorzót is rögzített néhány rendelet, holott ezen tényező a törvényi szabályozásból hatályon kívül helyezésre került.
- Díjalapcsökkentő tényezőként szerepelt az ivóvízvezeték meghibásodása következtében elszivárgott víz mennyisége.
- A talajterhelési díj egységdíja nem felelt meg a törvényben meghatározott mértéknek; nem került megjelölésre az önkormányzat számlája, ahová a talajterhelési díjat be kell fizetni.<sup>60</sup>

### 6.3.2. A 2014-es célvizsgálatok eredményei

A 2014-es célvizsgálat keretében a kormányhivatalok az alábbi rendeleteket vizsgálták:

1. a helyi önkormányzatok hulladékgazdálkodással és nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz kezelésével kapcsolatos rendeletek;
2. a helyi önkormányzatok 2014. évi I–II. negyedében elfogadott rendeletei a *Jat. és a jogszabályszerkesztésről* szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: IRMr.) előírásainak megfelelően kerültek-e elfogadásra;
3. a vagyonezelői jogot létrehozó önkormányzatok eleget tettek-e az Möt. 109. § (4) bekezdésében előírt rendeletalkotási kötelezettségüknek.

<sup>60</sup> Békés Megyei Kormányhivatal célvizsgálati jelentése a helyi önkormányzatok hulladékgazdálkodásról szóló rendeleteinek ellenőrzési tapasztalatairól.

*1. A helyi önkormányzatok hulladékgazdálkodással és nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz kezelésével kapcsolatos rendeletek felülvizsgálatának megállapításai*

A kormányhivatalok azt vizsgálták az államtitkári utasításban foglaltakkal összhangban, hogy az illetékességi területükön működő települési önkormányzatok ellátják-e a Htv.-ben meghatározott hulladékgazdálkodási közszolgáltatási feladataikat.

*A vizsgálat során különválasztásra került a hulladékgazdálkodással és a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz kezelésével kapcsolatos ellenőrzés.*

A felülvizsgálat első lépéseként egyes kormányhivatalok telefonon vagy e-mailben tájékoztatást kértek a jegyzőktől.

Ennek keretében a *kormányhivatal* különösen azt *vizsgálta*, hogy a helyi önkormányzatok a hulladékgazdálkodással összefüggő rendeleteit a Htv. vonatkozó paragrafusaiban foglaltaknak megfelelően felülvizsgálták-e, valamint megkötötték-e a Htv.-ben meghatározott hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést.

Megállapítható volt, hogy az önkormányzatok a törvényben foglalt kötelezettségüknek a hulladékgazdálkodási rendeletek vonatkozásában eleget tettek, a rendeleteket a hatályos jogszabályi rendelkezésekkel összhangba hozták. Valamennyi települési önkormányzat megkötötte a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést a közszolgáltatás végzésére jogosult közszolgáltatóval.

*2. A helyi önkormányzatok 2014. évi I–II. negyedévében elfogadott rendeletei a Jat. és az IRMr. előírásainak megfelelően kerültek-e elfogadásra*

Jogsértések:

- *Jogszabályszerkesztési szempontból jellemző hiányosság, hogy a rendeletek előkészítése során előzetes hatásvizsgálatot hiányosan vagy egyáltalán nem végeznek, illetve a rendeletekhez vagy egyáltalán nem, vagy nem a Jat. 18. § (1), (2) bekezdése szerinti indokolást mellékelnek. A rendeletalkotás szükségességéről, indokairól, következményeiről a tervezetekhez készített előterjesztések tartalmazznak információt, de ezek nem térnek ki minden olyan kérdésre, amelyet a hatásvizsgálatnak, illetve az indokolásnak tartalmaznia kell.*  
A Jat. 17. § (1) bekezdése generálisan írja elő – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – *előzetes hatásvizsgálat elvégzésének kötelezettségét.* A vizsgálat tapasztalatai azt támasztják alá, hogy bizonyos típusú rendeletek, módosító rendeletek esetében a *hatásvizsgálat elvégzése formális*, a jogalkotó számára érdemi segítséget nem nyújt, ezért szükségtelen.
- Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését sokszor felhatalmazó rendelkezésként tüntették fel, ahogy a 32. cikk (1) bekezdésének valamelyik pontját is.
- *Nem tüntetik fel valamennyi felhatalmazást adó rendelkezést.*
- A hatályba léptető rendelkezések esetében még mindig sok rendelet a kihirdetés napján történő hatálybalépésről rendelkezik.

*3. A vagyonkezelői jogot létrehozó önkormányzatok eleget tettek-e az Mötv. 109. § (4) bekezdésében előírt rendeletalkotási kötelezettségüknek:*

*A vagyonkezelői szerződéssel rendelkező önkormányzatok közül sok önkormányzat egyáltalán nem alkotott rendeletet, vagy nem kellő részletességgel alkotott rendeletet.* A mulasztás megszüntetése érdekében törvényességi felhívás kibocsátására került sor valamennyi érintett önkormányzat részére.



### 6.3.3. A 2015. évi kormányhivatali célellenőrzések tapasztalatai

A törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatalok a szakmai irányító Miniszterelnökség államtitkári utasításában foglaltak alapján 2015. évben az alábbi célvizsgálatokat folytatták le:

1. szociális tárgyú helyi rendeletek vizsgálata;
2. a helyi önkormányzatok adórendeleteinek felülvizsgálata.

#### 1. A szociális tárgyú rendeletek felülvizsgálatának tapasztalatai

A helyi önkormányzatnál a szociális tárgyú rendeletek felülvizsgálatát a szociális igazgatásról és a szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban: Szoc. tv.) 2015. évben hatályba lépő új szabályai tették szükségessé.

A megküldött célvizsgálati jelentésekből megállapítható, hogy az önkormányzatok többsége új rendeletet alkotott. Több kormányhivatal is körlevélben hívta fel az önkormányzatok figyelmét, eljuttatva az érintettek számára az *Emberi Erőforrások Minisztériuma által* összeállított módszertani ajánlást. Nemigen volt jellemző, de azért akadt olyan képviselő-testület, amely a törvényi határidőn túl tett eleget jogalkotási kötelezettségének.

A helyi szabályozás során a kormányhivatalok *kiemelt figyelmet fordítottak a szakmai segítségnyújtásra*, amely során a jegyzőkkel, illetve a szociális ügyintézőkkel – személyesen, telefonon, e-mailben – történő konzultációkkal segítették az egységes jogértelmezést.

A Szoc. tv. által előírt azon rendelkezésnek, amelynek értelmében a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élet-helyzetbe került, valamint az időszakosan vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdő személyek részére az önkormányzatok kötelesek rendkívüli települési támogatást nyújtani, az önkormányzatok nagy része eleget tett.

Az önkormányzatok a rendkívüli települési támogatás mellett jellemzően lakhatáshoz kapcsolódó, rendszeres kiadások viseléséhez, temetési költségekhez, gyógyszerkiadások viseléséhez, tanszerek vásárlásához is nyújtanak települési támogatást. Ezen túlmenően az egyes képviselő-testületek által nyújtott egyéb támogatások is széles körben fordulnak elő. Ilyenek például a karácsonyi támogatás, a nagycsaládosok támogatása, gyerekház-látogatási támogatás, sőt még ebtartási támogatás is előfordult Nógrád megyében.

*A jogszabálysértő, illetve aggályos rendelkezések zöme egyértelműen a települési támogatások jogosultsági feltételei körében találhatóak.* Előfordult olyan eset, hogy a jogalkotók figyelmen kívül hagyták, hogy a feltételeknek kapcsolódniuk kell az ellátás céljához, továbbá összhangban kell lenniük a Szoc. tv. általános szabályaival, különben túlterjeszkednek a törvényi kereteken.

*A szociális célú tűzifa-támogatásokkal* kapcsolatban általánosan jellemző, hogy a települési önkormányzatok – tekintettel a támogatás idényjellegére, valamint arra, hogy a központi szabályozás évente változik – azt szintén évente külön rendeletben szabályozzák.

Előfordult, hogy néhány képviselő-testület nem külön rendeletben, hanem a szociális rendeletében, a települési támogatás keretében, természetbeni ellátás formájában szabályozta a szociális célú tűzifa-támogatást. E rendelkezések alapvetően nem tartalmazznak a törvényi kereteken túllépő feltételeket.

*A jogszabálysértő rendelkezések további csoportját alkotják a nem egyértelműen megfogalmazott rendelkezések.* Például a helyi szabályozásból nem derül ki, hogy a rendkívüli települési támogatás eseti és rendszeres formája milyen feltételek esetén állapítható meg, vagy például azon szabályozásból, amely szerint a rendkívüli települési támogatás összege függ a kérelmező szociális, anyagi és egyéb helyzetétől, nem derül ki, hogy mit kell egyéb helyzeten érteni.

*Az aggályos rendelkezések külön csoportját alkotják a méltányossággal kapcsolatos helyi szabályok. A rendeletek zöme a következő fordulatokat tartalmazza: „különös méltánylást érdemlő esetben”, „rendkívül indokolt esetnek minősülő helyzetekben”, anélkül, hogy kifejtene a méltányosság feltételeit. Ez a szabályozás teret enged a szubjektív döntéshozatalnak, s nem felel meg a jogbiztonság követelményének, amely előírja, hogy a jogszabályok működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a címzettek számára.*

Tapasztalható volt továbbá, hogy *a rendeletek bevezető részei nem feleltek meg a jogszabályszerkesztési követelményeknek. Az IRMr. 55. § (5) bekezdése azt mondja ki ugyanis, hogy az önkormányzati rendelet bevezető részében 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.*

Az önkormányzatok több esetben elmulasztották a jogalkotási törvény által előírt előzetes hatásvizsgálatot, valamint az indokolási kötelezettséget.

## *2. A helyi önkormányzatok adórendeleteinek felülvizsgálata*

Az ellenőrzés arra terjedt ki, hogy *a települési önkormányzatok a helyi adókat megállapító rendeleteiket – különös tekintettel a Hatv., az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.), a környezetterhelési díjról szóló 2003. évi LXXXIX. törvény, illetve az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC törvény rendelkezéseire – a hatályos jogszabályi környezethez igazították-e.*

Ennek keretében felülvizsgálatra kerültek a települési önkormányzatok helyi adókról, a települési adóról, valamint a talajterhelési díj megállapításának szabályairól alkotott önkormányzati rendeletek.

Az egyes megyei kormányhivatalok összefoglaló jelentései az államtitkári utasításban meghatározott szempontrendszer alapján készültek, és a vizsgálatok is annak megfelelően kerültek lefolytatásra.

A kormányhivatalok által megküldött ellenőrzési jelentésekből látható volt, hogy nagy figyelmet fordítottak arra, hogy az ellenőrzés megkezdésétől fogva a helyi jogalkotókkal folyamatosan kapcsolatban legyenek. A jogalkotók igényelték is a kormányhivatalok szakmai tájékoztatását, állásfoglalását, segítségét.

### *Általános megállapítások*

A helyi adókról szóló önkormányzati rendeletek *jogszabályoknak való megfelelése vegyes képet mutatott. A rendeletek nem kis száma 10-15 éve hatályban van.*

*A törvénysértő rendelkezések leggyakoribb oka az volt, hogy a Hatv. és az Art. módosításával olyan tartalmi változások léptek hatályba, amelyek miatt az önkormányzatoknak módosítaniuk kellett volna a helyi rendeleteiket, de több helyen erre nem került sor. Az önkormányzatok az e tárgykörökben elfogadott rendeleteik felülvizsgálatára nem fordítottak kellő figyelmet.*

*Tipikus hibákat állapították meg a kormányhivatalok – szinte mindenütt – az adóalanyok és az adótárgyak körében a Hatv. rendelkezéseitől eltérő megállapítása, az adókötelezettség keletkezésének pontatlan meghatározása során; több önkormányzat eltérő adómértéket alkalmazott az ideiglenes jellegű iparüzési adónál. Hiányosságok merültek fel az összevont adóalap szabályozása, az adóalap és az adómérték elmaradása, valamint a rendeletalkotási felhatalmazás túllépése az adózás részletszabályainak meghatározása során. Az adómentességet és az adókedvezményt megállapító rendelkezések tekintetében többnyire az adott településen állandó lakóhellyel rendelkező adóalanyok mentesítése, kedvezményes helyzetbe hozása volt jellemző.*

Egyik leggyakrabban előforduló probléma volt a telekadó és a magánszemélyek kommunális adója vonatkozásában – a törvényi változás nem követése okán –, hogy a telek továbbra is „beépítetlen belterületi földrészletként” került meghatározásra, illetve a telekadó-kötelezettség keletkezésére és megszűnésére vonatkozó rendelkezéseket a korábban hatályos szabályok szerint állapították meg.

Nem egy településen is megjelent a *kettős adóztatás* intézménye. Példának okán az építményadó mellett bevezetésre került a magánszemélyek kommunális adója is, azonban ez utóbbi kivetése során nem nyújtott mentességet az építményadó fizetésére kötelezetteknek.

Az idegenforgalmi és az iparüzési adó szabályozása során az önkormányzatok általában csak a legszükségesebb kérdések rendezésére tértek ki. Az idegenforgalmi adóról szóló rendeletek az adóalap és az adómérték meghatározására szorítottak, az iparüzési adót megállapító rendeletek pedig többnyire csak az adómérték rögzítését tartalmazták.

A helyi iparüzési adó esetében a leggyakoribb hiba az volt, hogy szűkítették az adó alanyára, valamint az adó alapjára vonatkozó törvényi szabályozást, mert nem vezették át a Hatv. vonatkozó rendelkezéseinek módosítását.

Az adómértékekről a vizsgált rendeletekben az önkormányzatok általában jogszerűen rendelkeztek, és az adómérték megállapításánál diszkriminatív, illetve annak gyanúját felvető rendelkezést nemigen találtak a kormányhivatalok a vizsgálatok során. Az adók megállapítása körében a helyi megfontolásokon alapuló differenciálás tetten érhető volt, tekintettel az eltérő adómértékek meghatározására, illetve a mentességekről, kedvezményekről történő rendelkezésekre.

Néhány jellemző jogszabályszerkesztési probléma a helyi adórendeleteknél:

- rendelet pontatlan megjelölése;
- a cím meghatározása nem felelt meg a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet 9. § (2) bekezdésében foglaltaknak;
- nem megfelelő a rendeletalkotásra való felhatalmazást adó, illetve feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezések megjelölése;
- nem megfelelő a jogszabály tagolása (bekezdések, pontok, alpontok, szakaszok hiányoznak);
- mellékletek megjelölése nem megfelelő;
- néhány rendeletben nem egyértelmű a szabályozási tartalom, a szakaszok között ellentmondás tapasztalható;
- magasabb szintű jogszabályok változásait nem követték figyelemmel és nem vezetik át az adórendeleteken.

A helyi jogalkotók a kormányhivatalok megállapításait – tapasztalatok szerint – jól tudták hasznosítani. A folyamat eredményeként meghatározó számban valósulhatott meg a jogszabálysértések és hiányosságok önkéntes, törvényességi felhívást megelőző orvoslása. Több jegyzővel folytattak szakmai konzultációkat is a rendeleti szabályozásra vonatkozóan.

#### 6.3.4. A 2016. évi célvizsgálatok eredményei

2016-ban a Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkára államtitkári utasítás alapján az *alábbi jogterületek célellenőrzését* rendelte el a kormányhivatalok számára:

1. a helyi önkormányzatok egészségügyi alapellátás körzeteiről szóló önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálata;
2. a helyi önkormányzatok építési tárgyú rendeleteinek törvényességi felülvizsgálata.

##### 1. A helyi önkormányzatok egészségügyi alapellátás körzeteiről szóló önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálata

A vizsgálat kiemelt célként határozta meg annak ellenőrzését, hogy

- az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXVIII. törvény (a továbbiakban: Alapellátási tv.) 6. § (1)–(2) bekezdéseiben foglalt, az egészségügyi alapellátások körzeteinek kialakítására vonatkozó előírásoknak megfelelnek-e a helyi önkormányzatok e tárgyban alkotott rendeletei;
- a helyi önkormányzat nem terjeszkedett-e túl a törvényben biztosított hatáskörén; a magasabb szintű jogszabályokkal összhangban alkotott-e rendeletet;
- az egészségügyi tárgyú rendeletek a település honlapján közzétételre kerültek-e;
- az egészségügyi tárgyú rendeletek a Nemzeti Jogszabálytár rendszerén keresztül feltöltésre kerültek-e.

Fontos kiemelni, hogy a Kormány a 1039/2015. (XII.10.) Korm. határozattal elfogadta az „Egészséges Magyarország 2014–2020 Egészségügyi Ágazati Stratégiát”, amelyben *kormányzati prioritásként került rögzítésre az egészségügyi alapellátás új alapokra helyezése*. Az egészségügyi alapellátás továbbra is az önkormányzatok kötelező feladata maradt. Az alapellátások megerősítése egy rendkívül komplex folyamat, amelynek fontos része a jogszabályi háttér megteremtése, ezen belül pedig a magasabb szintű jogszabályoknak megfelelő önkormányzati rendeletek megalkotása.

*Az Alapellátási tv. felsorolja az alapellátás körébe tartozó valamennyi feladatot, amelynek ellátásáról köteles az önkormányzat gondoskodni*, és az alapellátás körébe tartozó valamennyi feladat körzetét/körzeteit rendeletben megállapítani.

*Jelentős volt azon önkormányzatok száma, akik nem rendelkeztek a tárgykörben rendelettel*. Egyes önkormányzatok csak a településen ténylegesen elérhető alapellátás típusáról alakították ki a rendeleti tartalmat, így számos terület szabályozatlan maradt, míg mások az egyes alapellátási körzetekre vonatkozó helyi szabályokat külön rendeletben fogadták el.<sup>61</sup>

Fontos hangsúlyozni, hogy *amikor egy vagy több önkormányzat együttműködési megállapodást köt arról, hogy valamely egészségügyi alapellátást közösen biztosítanak* oly módon, hogy több településre kiterjedő körzetet alakítanak ki, a megállapodás mellett *szükséges* valamennyi érintett települési önkormányzatnak saját rendeletében szabályozni az ellátási körzetet, továbbá célszerű rögzíteni a körzet székhelyét is.

<sup>61</sup> A kormányhivatalok 2016. évi törvényességi felügyeleti tevékenységének tapasztalatai.

Sok olyan önkormányzat volt, hogy a fogorvosi ügyeleti alapszolgáltatás tényleges hiánya miatt *hiányzott a rendeletekből a fogorvosi ügyelet körzeteinek kijelölése*. De itt valójában arról volt szó, hogy az önkormányzatok egy jelentős része nem képes ezt az alapellátást biztosítani. Ez a probléma jelzésre került a Miniszterelnökség felé.

A *jogalkotási, jogszabályszerkesztési hibák* között gyakori volt, hogy a jogalkotó nem szerezte be a Nemzeti Egészségfejlesztési Intézet véleményét, vagy beszerezte ugyan, de nem utalt a véleményezési eljárás megtörténte a rendelet bevezető részében, és az előterjesztésben sem. A jogszabályok egyik érvényességi kelléke a létrehozásukra vonatkozó eljárási szabályok betartása. Ha a jogalkotási eljárás során megsértették a normák létrehozására vonatkozó garanciális szabályokat, ez formai okból történő közjogi érvénytelenséget idézhet elő. Nem minden eljárási szabály megsértése vezet érvénytelenséghez [30/1991. (VI. 5.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság a 30/2000. (X. 11.) AB határozatban kimondta azt, hogy amennyiben külön törvény ír elő konkrétan megnevezett – közhatalmi jogosítványokkal rendelkező – szervezetek számára egyetértési, véleményezési jogosítványokat, akkor ezek elmulasztása olyan súlyos szabálytalanságot jelenthet, amely végső soron érvénytelenséget eredményezhet.

A rendeletek Nemzeti Jogtárban való közzétételének majdnem minden önkormányzat eleget tett, gondok voltak azonban a saját honlapon való publikálással.

## 2. A helyi önkormányzatok építési tárgyú rendeleteinek törvényességi vizsgálata

Kormányhivatalok törvényességi felügyeleti jogkörükben eljárva megvizsgálták a helyi önkormányzatok mindazon építésügyi tárgyú rendeleteit, melyek megalkotására vonatkozó felhatalmazás az Étv.-ből ered, különös tekintettel a helyi építési szabályzatról (továbbiakban: HÉSZ) megalkotott rendeletekre.

Az Étv. 25. § (2) bekezdése (*hatálytalan 2006. október 5-től*) korábban lehetővé tette, hogy a települési önkormányzat helyi rendeletében elővásárlási jogot állapítson meg. Az Alkotmánybíróság 43/2006. (X. 5.) AB határozatában megállapította az Étv. 25. §-a (2) bekezdésének és az ennek alapján megalkotott, az önkormányzat elővásárlási jogának megállapításáról szóló önkormányzati rendelet alkotmányellenességét. Az elővásárlási joggal érintett területeket a Helyi építési Szabályzat (HÉSZ) melléklete tartalmazhatja, de a rendelet normaszövegében nem fordulhat elő ilyen szabály. A vizsgált HÉSZ-ek közül több tartalmazott törvénytől elővásárlási jogot megállapító rendelkezést.

A vizsgálat tapasztalatai alapján tipikusnak mondható hiba volt, hogy a felhatalmazást adó törvények módosítását követően nem végezték el a rendeletekben szükséges módosításokat.

A rendelet azokat a szabályokat tartalmazhatja, amelyek megalkotására felhatalmazást kapott. *2013. január 1-től* az építésügyi hatóság számára nem lehet hatáskört, feladatot meghatározni, nem lehet helyi szabályt alkotni arról, hogy a hatósági eljárásba mely szervezetet (például szakhatóságot, az állami főépítést) kell bevonni, illetve véleményét figyelembe venni. Hatósági eljárásra vonatkozó szabály önkormányzati rendeletben nem állapítható meg, mint ahogyan az építési engedélyezési eljáráshoz szükséges terv, egyéb dokumentáció tartalmának előírására vonatkozóan sincs rendeletalkotási felhatalmazás. Ennek ellenére számos rendelet tartalmazott a hatósági eljárásra vonatkozó, a fentiekben részletezett szabályokat.

A vizsgált rendeletekben többször fordult elő bizonytalan jogfogalom-használat és érdemi norma tartalommal nem rendelkező szabályozás.

A nem egyértelmű megfogalmazás, a bizonytalan fogalomhasználat (mint például „*megfelelő védelem*”, „*terhelést számottevően nem növelő*” stb.) sérti a jogbiztonságot. Sérül a jogbiztonság akkor is, ha egy rendelkezésből nem állapítható meg, hogy az adott kötelezettség kit vagy kiket terhel, illetve ha a rendelet már nem hatályos jogszabályokra hivatkozik, vagy azok felsorolását tartalmazza.

*Tipikus jogszabálysértések a következők voltak:*

Az önkormányzatok több esetben elmulasztották a jogszabályban előírt véleményeztetési eljárás lefolytatását; az építésügyi hatóság eljárására, döntéseire vonatkozóan határoztak meg szabályokat, túlterjeszkedve a helyi jogalkotás számára adott felhatalmazás keretein. Az önkormányzati rendeletbe átvett, beépített rendelkezések, különösen egyes fogalom meghatározások, értelmező rendelkezések sem követték a magasabb szintű jogszabályok változásait. Tömegesen fordultak elő olyan rendelkezések, amelyek törvényszöveget ismételték meg, azonban az adott törvényhelyet időközben hatályon kívül helyezték vagy módosították, de a helyi rendelkezés változatlan maradt.

Általános tapasztalatként megállapítható, hogy a főként a 2000-es évek elején készült településrendezési eszközök a képviselő-testületek zöme megalkotásuk óta egyáltalán nem módosította. Amennyiben módosításukra sor került, az nem a folyamatosan és gyorsan változó jogszabályozási környezethez történő igazítás miatt, hanem szinte kizárólag a településen megjelenő befektető(k), illetve beruházás, pályázat miatt történt. Ennek következtében a rendeletek nem feleltek meg a jelenleg hatályos jogszabályi előírásoknak; mára annyira elavultakká váltak, hogy a legtöbb esetben indokolt új rendelet alkotása.

Több HÉSZ is szabályozott olyan jogterületeket, amelyek tárgyukat tekintve más jogszabályok szabályozási elemei, így ezek a HÉSZ részeként ellentétesek a Jat. 3. §-ának párhuzamos szabályozás tilalmára vonatkozó rendelkezésével. Párhuzamos szabályok leggyakrabban a HÉSZ-ek hulladékgazdálkodásra, levegőtisztaságvédelemre, környezet- és természetvédelemre, felszíni és felszín alatti vizek védelmére, csapadékvíz-elvezetésre, szennyvízelvezetésre, a termőföld védelmére, országos jelentőségű természetvédelmi területek és értékek védelmére, közmű és energiaszállító vezetékek és létesítmények védőterületeire, közművek elhelyezésének, üzemeltetésének előírásaira vonatkozó szabályai között találhatóak.

Megállapítható az a gyakorlat, hogy a helyi védettség tárgyában önálló rendeletet nem alkotó önkormányzatok HÉSZ-ében gyakran található több-kevesebb helyi védettségre vonatkozó, illetve a reklámok, rekláamberendezések és cégek elhelyezésének, alkalmazásának követelményeiről, feltételeiről és tilalmáról rendelkező részletszabály.

### 6.3.5. A 2017. évi kormányhivatali célvizsgálati tapasztalatok

2017-ben a kormányhivatalok számára az alábbi két rendeletalkotási tárgykörben rendelt el célvizsgálatot a Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkára:

1. az anyakönyvi eljárásról szóló rendeletek;
2. a helyi népszavazással összefüggő rendeletek.

#### *1. Az anyakönyvi eljárásról szóló rendeletek során tett megállapítások:*

*A kifogásolt önkormányzati rendeletek túlnyomó része még az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény (a továbbiakban: At.) előtti jogszabály, az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet alapján született. Jellemző volt emiatt olyan fogalmak, hivatkozások használata, melyek időközben a vonatkozó magasabb szintű jogszabályok alapján megváltoztak vagy hatályukat veszítették (például körjegyzőség, az Ötv., a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény). Jellemző volt továbbá a felhatalmazás keretein való túlterjeszkedés, olyan feltételek megállapítása, olyan további követelmények, események szabályozása, melyre az At. 96. §-a nem terjed ki.*

Sok rendelet használta a házasságkötésre és a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére összefoglalóan az „anyakönyvi esemény” meghatározást. Ezt a fogalmat azonban az At. 3. § b) pontja tágabb értelemben határozza meg. Más rendeletek nem szűkítették, hanem tágították az At. szerinti „anyakönyvi esemény” fogalmát: abba belevontak olyan „családi eseményeket” is, mint például a „névadó” vagy a házassági évforduló megünneplése. Ez nem csupán fogalommeghatározási hibát jelentett, hanem a *felhatalmazás keretein való túlterjeszkedést is*. Ez gyakori típushiba volt a felhatalmazás keretein való túlterjeszkedés további eseteként.

#### 2. A helyi népszavazással kapcsolatos rendeletek felülvizsgálatának tapasztalatai:

Számos rendelet tartalmazott *elavult rendelkezést, hivatkozást*. *Rendelkeztek* például a „népi kezdeményezésről”, amely jogintézmény jelenleg már nem létezik. *Hivatkoztak* a régi Ötv.-re és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényre. Szabályoztak olyan eljárási kérdéseket, melyeket magasabb szintű jogszabályok rögzítenek, így például a helyi népszavazás elrendelésének eseteit, korlátait, lebonyolításának menetét, eredményének megállapítását.

Összességében tehát ezek az elavult rendeletek jóval túlterjeszkedtek azokon a kereteken, amit az új felhatalmazó rendelkezés, a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 92. §-a szabott. A 2014 után alkotott önkormányzati rendeletek egy részében is előfordult, hogy túlterjeszkedtek a felhatalmazáson. Szabályozták például – tévesen –, hogy hova kell benyújtani a kezdeményezést, illetve milyen időpontot kell figyelembe venni a választópolgárok számának meghatározásakor. Néhány esetben a kezdeményező választópolgárok számát illetően kétféle számot is megszabtak, ami nem felel meg a csak egy szám meghatározására lehetőséget adó felhatalmazásnak, illetve sérti az egyértelműség követelményét.

Egyes képviselő-testületek a szervezeti és működési szabályzatukba építették be a vonatkozó rendelkezéseket. A rendeletek egy része az Nsztv. hatálybalépése előtt született, tartalmi felülvizsgálatára viszont nem került sor, ennél fogva a helyi népi kezdeményezés feltételeire, eljárásrendjére is kiterjedt a helyi szabályozás, továbbá a helyi népszavazásra vonatkozó rendelkezések sem feleltek meg minden esetben az Nsztv. előírásainak.

## 6.4. A TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETI MUNKA MÓDSZEREI, JÓ GYAKORLATOK

A törvényességi felügyeleti jogkörrel kapcsolatos munkamegosztás jellemzően az úgynevezett *területfelelősi* rendszer alkalmazásával érvényesül. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a Törvényességi Felügyeleti Osztály elnevezésű szervezeti egység megfelelő felsőfokú végzettséggel rendelkező állami tisztviselői a Fővárosban a kerületeket, a megyék esetében pedig a megye területén lévő önkormányzatokat területi (járási) alapon, egymás között arányosan elosztva ellenőrzik. Mindebből az következik, hogy az adott települések meghatározott csoportját magába foglaló közigazgatási területi egység (járás) területén működő valamennyi települési önkormányzat, települési nemzetiségi önkormányzat és társulás törvényességi felügyeletével kapcsolatos feladatait az adott járás területi referense látja el. Egyéb munkamegosztási módszert is érvényre juttathat valamely kormányhivatal törvényességi felügyeleti feladatokat ellátó szervezeti egysége, például az úgynevezett *szakreferensi rendszert*, amelynek lényege abban áll, hogy az egyes önkormányzati döntéseket a feladatellátásért felelős tisztviselők a tárgykörük (például területszervezés, helyi adó, szociális ellátás, településrendezés, szervezeti és működési kérdések stb.) szerinti felosztás alapján vizsgálják.

További munkamegosztási módszerek tekinthető a vizsgálandó döntések típusa (képviselő-testületi határozat, rendelet, nemzetiségi önkormányzati határozat, társulási határozat) vagy az alkalmazandó törvényességi felügyeleti intézkedések típusa (törvényességi felhívás, bírósági kereset, törvényességi felügyeleti bírság, szakmai segítségnyújtás) szerinti felosztás alapján történő feladatellátás.

Ehhez hasonló jellegű, új munkamódszerként – kísérletképpen, és a hatékonyság növelése céljából – került át-szervezésre a 2000-es évek elején a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal törvényességi ellenőrzési feladatokat ellátó szervezeti egységének tevékenysége, oly módon, hogy szakítottak a „*hagyományos*”, a megye földrajzilag jól körühatárolható egységeinek figyelembevételével kialakított területreferenci rendszerrel (amikor is egy törvényességi ellenőrre átlagosan kb. harminc település önkormányzati, bizottsági stb. döntéseinek ellenőrzése hárult), és inkább a „*szakosodás*” révén próbáltak meg tartalékokat mozgósítani. A változtatás azon a felismerésen alapult, hogy a területi elven felépülő referenci rendszer működtetése – ti. a referens azáltal, hogy a település „*gazdája*”, a településen előforduló, hatáskörébe tartozó valamennyi ügyben vizsgálódik (határozat, rendelet felülvizsgálata, telefonon adott előzetes szakmai vélemények, esetleges panaszok kivizsgálása, írásos jogi vélemények, „*állásfoglalások*” kiadása, jegyzőkkel való kapcsolattartás stb.) – az ellátandó feladat sokrétűsége miatt időigényesebb. Márpedig, ahol a feladat elvégzéséhez szükséges megfelelő létszám nem áll rendelkezésre, ott ebből következően nagyobb az eshetősége annak, hogy nem tudnak megfelelő időben reagálni a törvénysértésekre. Elemeire bontották tehát az „*egységes*” tevékenységet, így a panaszügyekkel, a jogi véleménykérésekkel, a rendeletek felülvizsgálatával, kisebbségi önkormányzatokkal külön ügyintézők, a képviselő-testületi jegyzőkönnyvek átvizsgálásával ugyancsak ügyintézők foglalkoztak. E módszer megakadályozta a „*szétforgácsolódást*”, és erősítette az alaposítást, az elmélyültséget.<sup>62</sup>

A kormányhivatalok részéről továbbra is hangsúlyos szerepet töltenek be a törvényességi felhívást megelőző, *preventív jellegű eszközök*, a szakmai segítségnyújtások, írásbeli és szóbeli tájékoztatások, illetve a tárgy szerint érintett jogszabályi rendelkezések részletes ismertetését is tartalmazó információkérések.

### 1. A szakmai segítségnyújtás

Az önkormányzati rendeletalkotás terén kiemelt hangsúlyt kap a törvényesség biztosítása érdekében a rendeletalkotás előkészítéséhez kapcsolódó előzetes *szakmai segítségnyújtás*, amelynek alapján biztosítható, hogy jogszerű önkormányzati rendeleteket fogadjanak el a képviselő-testületek. Ezzel hatékonyan elősegíthető a jogsértések számának csökkentése is.

A szakmai segítségnyújtás fontosságát több kormányhivatal is kiemelte beszámolójában, megjegyezve, hogy az önkormányzatok képviselő-testületei az esetek túlnyomó többségében a hiányos jogi ismeretek vagy jogszabályok téves értelmezése miatt hoztak jogsértő döntéseket. Az önkormányzati rendeletek elfogadása előtt nyújtott előzetes véleményezés alkalmas arra, hogy megelőzze a törvénysértő állapot kialakulását. Fokozott volt az igény a jogszabályváltozásokat követő, konkrét gyakorlati problémákra összpontosító szakmai segítségnyújtásra. Ennek egyik eszköze volt a jegyzők részére körlevélben kiadott szakmai útmutatás.

A szakmai segítségnyújtás keretében rendszeres munkakapcsolat alakult ki a kormányhivatalok törvényességi felügyeleti főosztályai és az önkormányzati hivatalok jegyzői, munkatársai között.

<sup>62</sup> Danka Ferenc (2003), Törvényességi ellenőrzés – hogyan tovább? Magyar Közigazgatás, Budapest, 9. 566. o.



A szakmai segítségnyújtás kiemelkedő fontosságú az állampolgárok széles körét érintő önkormányzati döntések meghozatala során, különös tekintettel a törvényességi kontroll utólagos voltára. Több kormányhivatal a törvényességi munka során a hangsúlyt a törvénysértések megelőzésére, a szakmai segítségnyújtásra helyezi. Ehhez viszont szükséges, hogy a kormányhivatal munkatársai élvezzék a jegyzők, polgármesterek, önkormányzati képviselők bizalmát, rendelkezzenek a kormányhivatalban kellő szakmai tekintéllyel, amelyek alapján az önkormányzatok bátran fordulhatnak hozzájuk segítségéért. Párbeszédrel a problémák jelentős része megelőzhető, a már bekövetkezett baj is hatékonyan orvosolható.

## 2. Egyéb preventív eszközök

### 2.1 Konzultáció

A törvényességi felügyeleti intézkedésekben a kormányhivatal a jogszabálysértések orvoslása érdekében minden esetben felajánlja a konzultáció lehetőségét a területi vagy a szakmai referenssel. A konzultáció hatékonyan oldja meg mind a személyes, mind a jogszabály-értelmezési problémákat is. Tapasztalatok szerint az egyik leghatékonyabb eszköz; a személyes egyeztetés számos esetben képes a törvénysértés megelőzésére, a megoldások közös felderítésére.

### 2.2 Tematikus rendelet-felülvizsgálat

Ennek során a szakmai referens dolgozza ki a felülvizsgálat szempontrendszerét, összefoglaló jelentést készít, elkészíti a törvényességi intézkedések tervezetét, elvégzi az intézkedések monitoringját.

### 2.3 Közigazgatási Elektronikus Dokumentumtár (KED)

A kormányhivatal honlapján keresztül működtetett elektronikus felület. A rendszeren keresztül hívta fel a kormányhivatal a jegyzők figyelmét jogszabályi változásokra, szakmai segítségnyújtásként egy-egy jogszabály-értelmezésre, tájékoztatásra. A rendszer jól működik, gyors, hatékony, valamennyi önkormányzati hivatallal összeköttetésben van, a kormányhivatal valamennyi szervezeti egysége használja a jegyzők elérésére.

Hasznosnak bizonyultak a kormányhivataloknak a törvényességi felügyeleti munka körében történő egységes jogértelmezése és jogalkalmazásának elősegítése érdekében a törvényességi felügyeletet ellátó szervezeti egységei közötti *személyes tapasztalatcserék* is.

Egyes tárgykörökben (például köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vétele) az önkormányzatokkal való folyamatos kapcsolattartás mellett elengedhetetlen volt a kormányhivatal érintett szervezeti egységeivel vagy más szervekkel való együttműködés kialakítása is.

A Baranya megyei Kormányhivatal jelezte beszámolójában, hogy több esetben *közvetítői szerepkört* vállalt olyan esetekben, amikor önkormányzati felek között kellett konfliktust feloldani. Ezekre többek között egyeztető tárgyalásokon vagy testületi üléseken való részvétel formájában került sor.

A kormányhivatalok a helyi önkormányzatokkal *szakmai értekezletek, jegyzői értekezletek, szakmai napok, segítségnyújtást tartalmazó körlevelek, általános, illetve egyes témaköröket érintő figyelemfelhívó tájékoztatás, illetve közvetlen kommunikáció* formájában biztosították a rendszeres kapcsolatot.

Fentiek alapján az eredményes törvényességi felügyeleti munkavégzés, a törvénysértő döntések meghozatalának elkerülését segítő alapelvek a következők:

### 1. Megelőzés és együttműködés

Ennek eszköztársere változatos, a szóbeli konzultációk és az írásos anyagok rendelkezésre bocsátása egyaránt fontos. Szakmai tájékoztatók közreadásával hívják fel a kormányhivatalok az önkormányzatok figyelmét a jogszabályváltozásokra, az előírt határidőkre, továbbá segítséget nyújtanak a jogszabályok egységes értelmezésében, valamint ismertetik a megjelent módszertani kiadványokat, azok elérhetőségeit. A Veszprém Megyei Kormányhivatal működteti a „kérdések” és „válaszok” gyűjteményének közzétételét, amelyet a napi munka során felmerült írásbeli és szóbeli megkeresések alapján gyűjtnek össze és rendszereznek. Ez segítséget ad az aktuális jogalkalmazási és jogértelmezési kérdések megoldásához is.

A törvénysértések megelőzése, a feltárt hiányosságok, hibák, jogszabálysértések megszüntetése érdekében nagy hangsúly helyeződik a segítő, konstruktív együttműködési formák kialakítására és működtetésére. Vitás helyzetek tisztázása esetén jogértelmezési kérdésekben lehetőség nyílik – igény szerint – személyes szakmai konzultációkra a jegyzők, polgármesterek számára, de sor került ilyen konzultációra például Veszprém megye esetében a képviselő-testület tagjaival közösen is.

### 2. Egységesség, következetesség, differenciálás, fokozatosság

A területi referenci rendszer kialakítása mellett az egységes szemlélet kialakítását célozva párhuzamosan az ágazati referenci rendszer is bevezetésre kerül. A munkavégzés során a szóbeliségre helyeződik a hangsúly. A referensek írásbeli törvényességi felhívást súlyos, az állampolgárok széles körét érintő törvénysértés, illetve a szóbeli észrevétel eredménytelensége esetén bocsátanak ki.

### 3. Végrehajtás figyelemmel kísérése

A jogsértések megszüntetésére adott határidők nyilvántartása, folyamatos figyelemmel kísérése, a mulasztás észrevételezése.<sup>63</sup>

## 6.5. NEMZETI JOGSZABÁLYTÁR HASZNÁLATA

A Nemzeti Jogszabálytár Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás modulján keresztül az önkormányzatok 2013. július 1. napjától folyamatosan feltöltik a rendeleteiket, az üléseik jegyzőkönyveit. A kormányhivatalok több esetben fogalmaztak meg javaslatot a fejlesztést végző szervezet irányába. Az önkormányzatok mindennapi munkájába beépült az informatikai felület alkalmazása.

A fővárosi és megyei kormányhivataloknak a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos 2018. évi ellenőrzési munkaterve célul tűzte ki – többek között – hogy:

- a helyi önkormányzatok a Nemzeti Jogszabálytár Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás (NJT-TFÍK) modulját rendeltetésének és a vonatkozó útmutatóknak megfelelően használják-e;
- az általuk megalkotott önkormányzati rendeletek és a képviselő-testületi/bizottsági/társulási/nemzetiségi jegyzőkönyvek határidőben felterjesztésre kerülnek-e,

<sup>63</sup> Nagylaki Csilla (2011): Szemléletváltás a törvényességi ellenőrzésben. Jegyző és Közigazgatás, 3.

- a helyi önkormányzatok az elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó jogszabályi előírásokban meghatározott kötelezettségeiknek eleget tesznek-e.

*Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (4) bekezdése* előírja a helyi önkormányzatok által megalkotott önkormányzati rendeletek kihirdetését követő haladéktalan megküldését a fővárosi és megyei kormányhivatalnak.

Az *Mötv. 51. § (2) bekezdésében* foglaltak szerint 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.

Az *52. § (2) bekezdés értelmében* a jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül a jegyző köteles megküldeni a kormányhivatalnak.

A *Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 8/A. §-a* értelmében a Nemzeti Jogszabálytár önálló felületen biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter, a fővárosi és megyei kormányhivatal, valamint a helyi önkormányzat közötti, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével összefüggő írásbeli kapcsolattartást.

A *Vhr. 5. §-a* rögzíti azt, hogy a törvényességi felügyeleti eljárás során a kapcsolattartás miként valósul meg.

Az önkormányzati rendeletek kihirdetésének módjáról, valamint a képviselő-testületi jegyzőkönyvek informatikai rendszeren keresztül történő továbbításáról a *KIMr. tartalmaz előírásokat*.

*Típushibák a Nemzeti Jogszabálytár Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás felületén:*

- az önkormányzatok több esetben nem fogadták a kormányhivatal által küldött dokumentumokat;
- az „ügytípus” nincs megfelelően megjelölve;
- az önkormányzat által felterjesztett jegyzőkönyvek nem tartalmazzak csatolmányt, illetve azok hiányosak;
- gyakran egy nyilvántartási számon kerülnek feltöltésre a nyílt és zárt ülések jegyzőkönyvei (ez esetben a rendszerből lekérhető statisztikai adatok torzulnak);
- a nemzetiségi önkormányzati jegyzőkönyvek és mellékleteik nem egy dokumentumként kerülnek felterjesztésre;
- a jegyzőkönyv felterjesztése során az „ügy megnevezésénél” az adott ülés dátuma, továbbá az, hogy az ülés nyilvános, zárt ülés vagy közmeghallgatás, nincs feltüntetve;
- a jogszabályi határidőt túllépve kerülnek felterjesztésre a jegyzőkönyvek.

### 6.5.1 Önkormányzati rendeletek közzététele a Nemzeti Jogszabálytárban

Jellemző jogsértések:

- a módosító rendeletek nem kerülnek feltöltésre Nemzeti Jogszabálytár Önkormányzati Rendelettarába;
- a rendeletek egységes szerkezetű szövege nem elérhető a Nemzeti Jogszabálytár Önkormányzati Rendelettarában;
- a rendeletek késedelmes közzététele a Nemzeti Jogszabálytár Önkormányzati Rendelettarában;
- egyáltalán nem történik meg a rendeletek közzététele.<sup>64</sup>

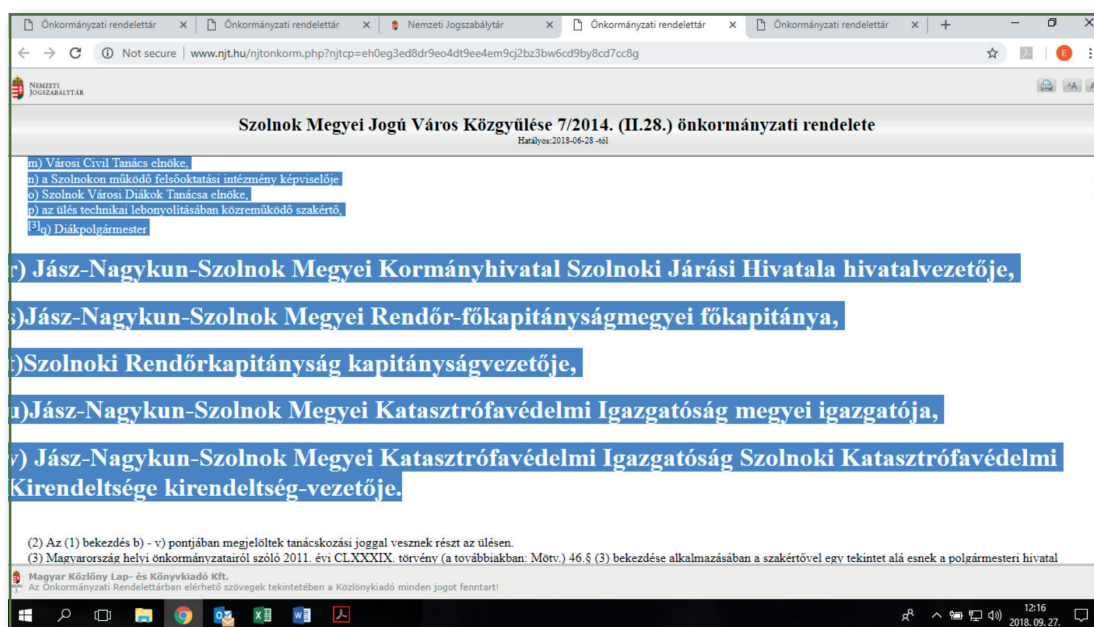
<sup>64</sup> Önkormányzati szakmai fórum, 2018. június 27–28. URL: [http://www.nmkh.hu/nmkh27/images/dokumentumok/2018/jkf/Helyi\\_nkormnyzatok\\_trvnyessgi\\_felgyeletnek\\_aktulis\\_krdsei.pdf](http://www.nmkh.hu/nmkh27/images/dokumentumok/2018/jkf/Helyi_nkormnyzatok_trvnyessgi_felgyeletnek_aktulis_krdsei.pdf) (Letöltés ideje: 2018. október 20.)

A „KÖFOP-1.0.0.-VEKOP-15-2016-00046-Hatósági eljárások és hatósági jogalkalmazási gyakorlat felülvizsgálata és egyszerűsítése” azonosító jelű kiemelt projekt keretén belül – a Miniszterelnökség szakmai irányítása mellett – folyik a „Nemzeti Jogszabálytár Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás moduljának fejlesztése” című projekt végrehajtása.

„Az alábbiakban nézzünk néhány gyakorlatban felmerülő, a Nemzeti Jogtárral kapcsolatos problémát.

Több esetben tapasztalható a Nemzeti Jogtár oldalán, hogy a rendeletek szerkezeti egységei eltolódnak egymáshoz képest, ami azt eredményezi, hogy nem egyértelműen eldönthető egy-egy részről, pontosan melyik magasabb szerkezeti egységhez sorolandó.

Talán a nemzeti jogszabálytár feltöltő rendszere okozza az alábbi hibát, de kétségtelen, hogy a számtalan egyéb esetben is előfordul rendezetlen tartalmi elemek megléte, elcsúszott szakasz, bekezdés, pont, alpont vagy egyéb felsorolásjelek, csakúgy mint a rendelet 8. § (1) bekezdései pontjainál<sup>65</sup>.



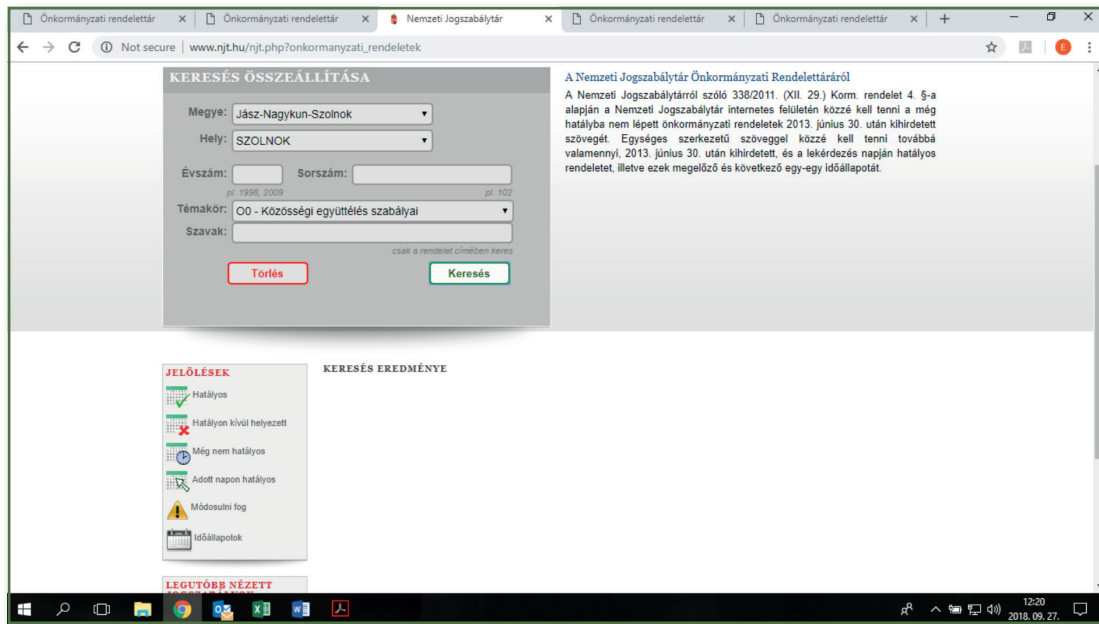
Forrás: <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg4ed5dr8eo3dt2ee9em2cj9bx0cd1cd0cf9cf6cc7>

„Közösségi együttélés szabályairól szóló rendelet

2017. 03. 05-én a Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán, az njt.hu weboldalon Szolnok megyei jogú város vonatkozásában nem volt fellelhető a közösségi együttélés szabályairól szóló rendelet.”<sup>66</sup>

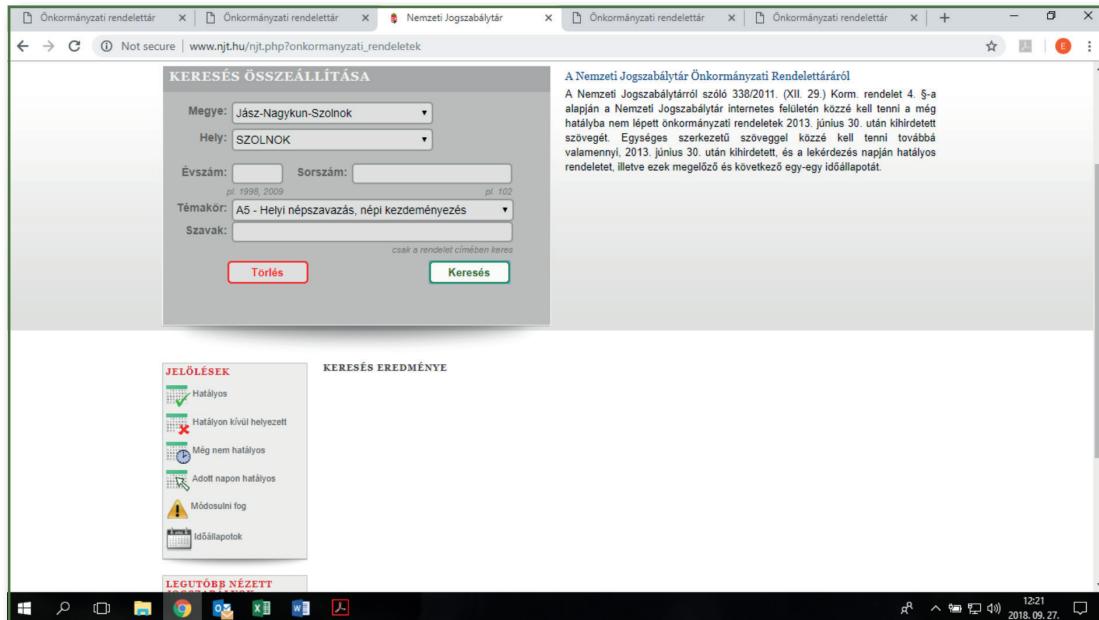
<sup>65</sup> Tilk Péter szerk. (2018): i. m. 219. o.

<sup>66</sup> Tilk Péter szerk. (2018): i. m. 220. o.



Forrás: [http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati\\_rendeletek](http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek)

„A Nemzeti Jogszabálytár hivatalos oldalán, az njt.hu-n Szolnok megyei jogú város vonatkozásában *nem volt fellelhető* a helyi népszavazás, népi kezdeményezés szabályairól szóló rendelet”<sup>67</sup>

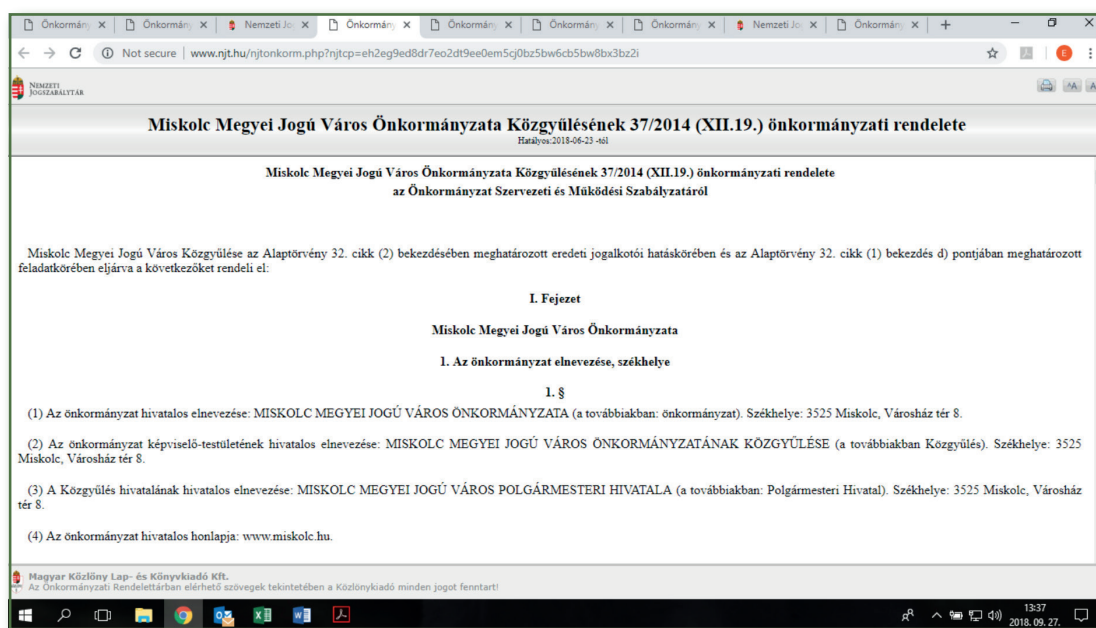


Forrás: [http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati\\_rendeletek](http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek)

<sup>67</sup> Tilk Péter szerk. (2018): i. m. 221. o.

„Győr megyei jogú város esetében a nemzeti jogszabálytár hivatalos oldala, az njt.hu oldal önkormányzati rendeleteket tartalmazó rendszerében *nem volt megtalálható a közösségi együttélés szabályaira vonatkozó rendelet, továbbá helyi népszavazásról és népi kezdeményezés szabályozásáról szóló rendelet* (az ehhez kapcsolódó előírások és részlet-szabályok Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 30/2012. (XII. 19.) számú önkormányzati rendelet »A választási eljárásról elnevezésű«, 26-os számú alcímben találhatóak. Ezért Győr megyei jogú város esetében csak Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 30/2012. (XII. 19.) számú önkormányzati rendelete kerül vizsgálat alá. Ennek oka, hogy a vizsgálat az njt.hu oldalon fent lévő verzió tanulmányozására terjed ki, amely sok esetben nem egyezik meg a települések honlapján fent lévő változattal.”<sup>68</sup>

„Talán a nemzeti jogszabálytár feltöltő rendszerének hibája, de a rendezettség szempontjából mégis aggályos egy hivatalos jogtárban egy megyei jogú város rendeletében eltérő stílusú betűket használni azonos szerkezeti egységek tekintetében. Vélhetően a megkülönböztetett szövegrész nem a kiemelt fontossága miatt kapott eltérő betűstílust és kevesebb bekezdést a sorok között.”<sup>69</sup>



Forrás: <http://www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg9ed8dr7eo2dt9ee0em5cj0bz5bw6cb5bw8bx3bz2i>

<sup>68</sup> Tilk Péter szerk. (2018): i. m. 221. o.

<sup>69</sup> Tilk Péter szerk. (2018): i. m. 223. o.

## 7. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELETEKBEN ELŐFORDULÓ TIPIKUS HIBÁK

A kormányhivatalok az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata során számos esetben állapítanak meg olyan jogsértéseket, amelyek a jogszabályszerkesztési követelmények be nem tartásából adódnak. Különösen említést érdemelnek a bevezető rész hibái, hiányosságai, továbbá a jogszabály tagolásának helytelensége. A kormányhivatalok ezeket a hibákat újra és újra szóvá teszik, kifogásolják, felhívják rá a figyelmet törvényességi felhívásban és körlevélben, jegyzői értekezleten és szakmai képzés keretében.

A tartalmi és formai követelmények betartására nagy hangsúlyt kell fektetni, ezért tartjuk fontosnak, hogy külön foglalkozzunk az önkormányzati rendeletekben előforduló tipikus hibákkal.

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 jogalkotásra felhatalmazást adó ágazati törvényi rendelkezésekben meghatározott szabályozási kereteket.

A helyi rendeletek formai hiányosságai ugyan nem tekinthetők olyan súlyosnak, mint a tartalmiak, adott esetben nem eredményezik a rendelet alkalmazhatatlanságát, azért még is célszerű elkerülni őket.<sup>70</sup>

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.<sup>71</sup>

A fővárosi és megyei kormányhivatalok törvényességi tapasztalatairól szóló beszámolókból is évről évre szerepel, hogy a helyi önkormányzatok rendeletalkotási eljárása körében jellemző jogsértések sok esetben hiányos jogszabályismeretre és téves jogalkalmazási gyakorlatra vezethetők vissza.

A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal főigazgatója a kormányhivatal törvényességi felügyeletéről szóló beszámolójában is kifejtette, hogy minden szakmai segítségnyújtás vagy törvényességi felügyeleti jogkörben tett intézkedés ellenére a *jogszabályszerkesztésről szóló IRM-rendelet előírásainak általánosan érvényesülő és maradéktalan betartásáról a mai napig nem lehet beszélni*. Ennek egyik oka az is lehet, hogy az IRMr. szabályozása túlzottan aprólé-

<sup>70</sup> Gyergyák Ferenc szerk. (2018a): i. m. 118. o.

<sup>71</sup> Solymosi Veronika (2013): A helyi jogalkotás jellemzői a törvényességi ellenőrzés szemszögéből (1991–2011). Kodifikáció 1. 103–116.11. o.

kos és terjedelmes. A helyi jogalkotók és előkészítők a tartalmi kérdéseknek nagyobb jelentőséget tulajdonítanak, a „formai” kérdések súlyáról nem igazán lehet beszélni.

Az önkormányzati rendeletekben előforduló hibákat *két nagy csoportra* oszthatjuk: formai és tartalmi hibákra. Az alábbiakban néhány olyan tipikus hibára térnek ki – a törvényességi felügyeleti felhívások vizsgálata alapján –, amelyek a helyi rendeletalkotás során jellemzően előfordulnak.

## 7.1. FORMAI HIÁNYOSSÁGOK:

- hiányzik a jogalkotó pontos megjelölése, a zárójelben a kihirdetés időpontja helyett a rendeletet megalkotó testületi ülés időpontja kerül feltüntetésre;
- a rendelet megnevezésének, címének a használata pontatlan, nincs összhangban a felhatalmazást tartalmazó központi normával;
- a rendeletek szerkezeti tagolása elmarad, a rendelkezések összefolynak, nincs meg bennük a kellő belső logikai-szerkezeti rend;
- a rendeletek nem jelölik meg azt a jogforrást, amelyben a felhatalmazás található;
- nemritkán a helyi rendeletben ott is megjelölik arab számmal a bekezdést, ahol a szakasz után mindössze egyetlen rendelkezés található;
- a csak formainak tűnő helytelen fogalmazás tartalmilag is hibás rendelkezés rögzítését eredményezi;
- a szövegezéssel összefüggő hiba, ha a rendeletben szereplő szavakat az általánostól teljesen eltérő értelemben használják, vagy a szakszavak esetében eltérnek azok általános tartalmától.

„A precízre törekvés ürügyével telezsúfolják a helyi jogszabályt (felesleges) idegen szavakkal, megfelelőjével is helyettesíthető szakkifejezésekkel vagy pedig a »rugalmas« jogalkalmazás érdekében határozatlan (jog)fogalmakkal.

- Nem a »záró rendelkezések« szólnak a hatálybalépésről, hanem az el van rejtve a helyi jogszabály szövegében.
- Nem történik intézményes gondoskodás a helyi rendeletek nyilvántartásáról<sup>72</sup>.

## 7.2. TARTALMI HIÁNYOSSÁGOK:

- a sablonok befogadására utaló erős hajlam;
- a helyi jogalkotástól idegen társadalmi viszonyokat rendező önkormányzati rendeletek;
- ténylegesen nincs, vagy alig van tárgya a helyi önkormányzati rendeletnek;
- a központi jogszabály (törvény) rendelkezései összevegyülnek a helyi joggal, a központi jogszabályt pontatlanul idézik,<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Tilk Péter szerk. (2018): i. m. 250. o.

<sup>73</sup> Tilk Péter szerk. (2018): i. m. 249. o.



- az előkészítő kritika nélkül átveszik más települések rendeleteit;
- az egymáshoz közeleső társadalmi viszonyokat külön-külön szabályozzák;
- a képviselő-testületek általánosságban sem gondoskodnak rendeleteik végrehajtása feltételeinek megteremtéséről;
- az önkormányzati rendeletek szabálysértési tényállásai sommásak;
- a szabálysértési tényállást túlságosan általánosan fogalmazzák meg;
- a rendeletalkotó túllépi azt a bírsághatárt, amelyet a szabálysértési kódex az önkormányzatok részére lehetővé tesz;
- a kihirdetés módjáról nem rendelkezik az önkormányzati rendelet, vagy elavult kihirdetési szabályok vannak hatályban;
- az önkormányzati rendeletet a magyar nyelv szabályainak megfelelően kell világosan és közérthetően megfogalmazni;
- nem érzékelhető a különbség az önkormányzati rendelet és a képviselő-testület határozata között.<sup>74</sup>

### 7.3. A JOGSZABÁLYSZERKESZTÉS RŐL SZÓLÓ RENDELET ELŐÍRÁSAINAK NEM ÉRVÉNYESÜLÉSE

#### 7.3.1 Az önkormányzati rendelet jelölése

„A helyi rendeletek jelölésének hibás megoldásai általában nem okoznak a címzetteknek semmilyen hátrányt. A rendeletek jelölésének betartása meglehetősen egyszerű kihívás, azonban gyakran nem sikerül ennek a feladatnak megfelelni.”<sup>75</sup>

„Több helyen a változatosságot szem előtt tartva, többféle megoldást is alkalmaznak az egyes önkormányzatok – megjegyzendő, hogy gyakran azonos időszakban alkotott rendeletek esetén is. Néhány példa erre:

»Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testülete 4/2013. (III. 1.) **sz. önkormányzati rendelete** a helyi közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint azok be nem tartásának jogkövetkezményeiről«

»Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testületének 8/2014. (XI. 17.) **sz. önkormányzati rendelete** Az önkormányzat és szervei szervezeti és működési szabályzatáról szóló 1/2007. (I.29.) sz. önkormányzati rendelet módosításáról«

<sup>74</sup> Gyergyák Ferenc – Orova Márta – Sárközyné Szabó Piroska – Zöld-Nagy Viktória (2008): Helyi önkormányzati rendeletalkotás és jogalkalmazás az alkotmánybíróság és az európai bíróság döntéseinek tükrében I–II. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest.

<sup>75</sup> Tilk Péter szerk. (2018): i. m. 347. o.

»Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2015. (I.20.) **önkormányzati rendelete**  
az önkormányzati elismerésekről«

»Kölked Község Önkormányzata Képviselő-testületének 2/2015. (II. 27.) **sz. rendelete** az egyes szociális  
ellátásokról«

A fenti példák szerint az adott település 2013-ban és 2014-ben következetesen (rosszul) jelölte a helyi jogszabályokat, a 2015. évi első rendeletüknél a helyes megoldást alkalmazták, majd rossz irányba fejlesztették a jelölést. Két év alatt így három különböző jelöléssel jelezték a címzetetteknek, hogy a változatosság a helyi jogalkotásban is gyönyörködtet, és a testület nem híve a sablonmegoldásoknak.<sup>76</sup>

„Hibás a jelölés az alábbi szabályozás esetén is:

»Sérsekszőlős Község Önkormányzata Képviselő-testületének  
a 13/2008. (V. 30.), 18/2008. (IX. 03.), 13/2009. (VIII. 24.), 12/2012. (V. 31.) rendelettel  
módosított  
14/2004. (VIII.26.) RENDELETE  
a környezetvédelemről«

Lehetne persze azzal érvelni, hogy a rendelet még a Jszt.<sup>77</sup> előtti időben keletkezett, azonban a Jszt. hatályba lépését követően a soron következő rendeletmódosításkor az egész rendeletet meg kellett (meg kell) feleltetni a Jszt. előírásainak. Így a rendelet jelölése hibás maradt (és mivel a jelölés nem módosítható, az egész rendeletet újra el kellett volna fogadni).<sup>78</sup>

„Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város rendeleteinél is találunk sajátos megjelenési formát. Néhány példa:

»20/2014. (10. 29.) Kgy. rendelet A helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról«

E jelölésnél a kihirdetés ideje nincs szabályosan jelölve, hiányzik a jogalkotó szerv megjelölése, valamint helytelen a »Kgy.rendelet« megfogalmazás is. Az önkormányzat a soron következő rendeletnél korigálta a hibát, de továbbra sem jelenik meg a jogalkotó szerv megjelölése.

»21/2014. (XI. 19.). önkormányzati rendelet Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzatának és  
Szerveinek Szervezeti és Működési Szabályzatáról«

---

<sup>76</sup> Tilk Péter szerk. (2018): i. m. 348. o.

<sup>77</sup> Értsd: IRMr.

<sup>78</sup> Tilk Péter szerk. (2018): i. m. 348. o.

A jogalkotó megjelölése azóta sem jelenik meg az ottani szabályozásokban; néhány friss példa erre:

»3/2015. (II. 11.) önkormányzati rendelet A 2015. évi költségvetés végrehajtásáról«

»6/2015. (II. 28.) önkormányzati rendelet A települési támogatásról«<sup>79</sup>

### 7.3.2 A belső tagolással kapcsolatos jelölések problematikája

„A belső tagolások a helyi rendeletek esetén rendkívüli változatosságot mutatnak. A kisebb problémák közé tartozik, ha az előírt »« jel helyett »/« jelet alkalmaz a jogalkotó, a probléma csak az, hogy semmilyen fáradtságba nem kerül a JsZR.-nek megfelelő megoldással élni. Az már jóval komolyabb gond, ha az egyes belső szerkezeti egységek azonosíthatósága szenved csorbát, mert például egy §-on belül több, azonos számú bekezdés található, vagy jelöletlen szerkezeti egységek vannak a jogszabályban.”<sup>80</sup>

„A JsZR. 44. § (4) bekezdése így rendelkezik: »A bekezdéseket szakaszonként újrakezdődően, egy-egy szakaszon belül pozitív egész számokból képzett, zárójelek közé foglalt arab számozással kell megjelölni.« A JsZR. mellékletének 3.5. pontja egyértelműen »gömb« zárójelet mutat.

A JsZR. 48. § (1) bekezdése szerint pedig »A pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „)” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetőek meg.«

Nem gömb-zárójeles megoldást alkalmaz például Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2015. (I.20.) önkormányzati rendelete az önkormányzati elismerésekről, melyben ezt a megjelölési megoldást találhatjuk: »3. § /1/«; »4. §. /1/«; »7. §. /1/«.

Persze nem ez a legnagyobb probléma a jogalkotásban, viszont az már komolyabb gond, hogy a 8/2014. (XI.17.) »sz. önkormányzati rendelet«-ük megfelelő jelölést alkalmazott, tehát a jó megoldásból elindultak a rossz felé – aztán később a 2/2015 (II. 27.) rendeletben megint csak helyesen alkalmazták a JsZR.-szabályt.”<sup>81</sup>

„Sérsekszőlős 14/2004. (VIII. 26.) rendeletének 4. § (2) bekezdése az alábbi megoldást alkalmazza:

»Az Alap bevételi forrásai a következők:

a/ a települési önkormányzat által jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírság teljes összege,

b/ a Dél-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség által a Sérsekszőlős község területén jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírságok összegének 30%-a,

c/ a környezetterhelési díjak és az igénybevételi járulékok külön törvényben meghatározott része,

d/ a Sérsekszőlős Önkormányzat bevételeiből – az éves költségvetési rendeletben meghatározott – környezetvédelmi célokra elkülönített összeg,

<sup>79</sup> Tilk Péter szerk. (2018): i. m. 348. o.

<sup>80</sup> Tilk Péter szerk. (2018): i. m. 348. o.

<sup>81</sup> Tilk Péter szerk. (2018): i. m. 348. o.

e/ az Alap lekötéséből származó kamatbevételek,  
 f/ az 1995. évi LIII. tv. 58. § (6) bekezdés alapján az önkormányzatot arányosan megillető megosztott bevétel,  
 g/ az állampolgárok, jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek által az Alap részére történt befizetések, illetve bármely, az Alapot illető egyéb bevétel.«

A pontok itt nem a Jszer.-ben meghatározott »)« zárójellel jelennek meg. [Hasonlóan rossz az 5. § (2) bekezdés megoldása is.]

A Jszer. 37. § (1) bekezdésének második mondata szerint Jogszabály tervezete jelöletlen szerkezeti egységet nem tartalmazhat. Tilos tehát a francia bekezdések alkalmazása a felsorolások esetén, mert jogbizonytalanságot okoz az ezekre történő hivatkozás, vagy az ezek valamelyikének módosítására irányuló törekvés alkalmával (főleg, ha sokelemű a felsorolás).

Kölked 2/2015 (II. 27.) »sz.« rendeletének 6. § (3) bekezdése ekként tér el a Jszer.-szabálytól:

»(3) A lakhatási támogatás elsősorban természetben nyújtandó

- vízdíj-, villanyáram-, illetve gázdíj támogatására a szolgáltatóhoz történő utalással,
- személyszállítási díj kiegyenlítésére a szolgáltató számlájára történő utalással«

»A 10. § (4) bekezdése pedig folytatja ezt:

Ha az elhalt utolsó lakóhelye, illetve az eltemetésre köteles személy vagy az örökösök kiléte megállapításra kerül, úgy a temetési költség megtérítésére az alábbi intézkedéseket haladéktalanul meg kell tenni:

- az utolsó lakóhely szerinti önkormányzattól a köztemetés költségeit visszaigényelni, ennek hiányában,
- a költségeket hagyatéki teherként a területileg illetékes közjegyzőnél bejelenteni, vagy
- az eltemetésre köteles személyt a köztemetés költségeinek megtérítésére kötelezni.«

Sérsekszőlős 14/2004. (VIII. 26.) önkormányzati rendeletének 9. § (5) bekezdése szerint: «A telepítések során első-sorban figyelembe veendő szempontok a következők:

- az utca jelenlegi domináló fafajai
- a fafajok alakíthatósága (metszéstűrése), vízajtás képzesi hajlama
- a távvezetékek elhelyezkedése, magassága.«

A 10. § (7) bekezdés szerint pedig: »Az engedélyezési kérelemhez csatolni kell:

- 1 db helyszínrajzot az üzemeltetési hely 200 m-es környezetének feltüntetésével;
- a szabadtéri rendezvények esetén a szabadtéri rendezvény helyszínéhez 200 m-es körzetben lévő egészség-ügyi, vagy oktatási intézmények vezetőivel előzetes egyeztetésre vonatkozó iratokat
- zaj- és rezgéshatárok mindenkor betartására vonatkozó nyilatkozat
- a zajos tevékenység napi kezdésének és befejezésének pontos időpontja
- a zajkeltés illetőleg a hangosítás módja, eszközei
- a kérelmező megbízottjának a neve, aki a zajjértékek betartását vállalja és azért felelős.«

Folytatja a sort a 18. § (2) bekezdés is, amely szerint: »Tilos az összerakott hó elhelyezése:

- a gyalogos közlekedési útvonalon,
- az útkereszteződésben,
- az úttorkolatban,
- a kapubejárat elé, annak szélességében,
- a tömegközlekedésre szolgáló jármű megállóhelyénél, a jármű megállóhelye és a járda között.«

A Jszr. 47. § (2) bekezdése szerint »(2) Nyitó szövegrész nélkül nem lehet pontokat, alpontokat alkalmazni.«

Ehhez képest »Kölked Község Önkormányzata Képviselő-testületének 2/2015. (II. 27.) sz. rendelete az egyes szociális ellátásokról.« így szabályoz:

»5. §

(1) A települési támogatás pénzbeli vagy természetbeni formában adható.

a) A pénzbeli rendszeres ellátások utalása havonta utólag, a hónap 5. napjáig, a nem rendszeres ellátások kifizetése legkésőbb a határozat jogerőre emelkedésétől számított 15 napon belül a házipénztárból történik.

b) A lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez nyújtott támogatás természetben állapítható meg.«

A Jszr. 37. § (1) bekezdés első mondata szerint » A jogszabály tervezetének a szerkezeti egységeit folyamatos sor-számozással vagy a latin ábécé betűivel meg kell jelölni.«

A Jszr. 37. § (1) bekezdés első mondata szerint: »A jogszabály tervezetének a szerkezeti egységeit folyamatos sor-számozással vagy a latin ábécé betűivel meg kell jelölni.«

Ez a szabály látszólag magától értetődő, mégis sok esetben – vélhetőleg figyelmetlenségből – sikerül áthágni. Lássunk erre is néhány példát.<sup>82</sup>

„Sérsekszőlős 14/2004. (VIII. 26.) 10. §-a 2 darab (1) bekezdést és 2 darab (5) bekezdést tartalmaz – mindkét esetben utalva a korábbi hatályon kívül helyezésére. Azaz: nem a korábban hatályon kívül helyezett rendelkezés helyére kerül az új szabály, hanem azt ott hagyva, a számozást „megduplázva” halad az érthetlenség felé.

---

<sup>82</sup> Tilk Péter szerk. (2018): i. m. 351. o.

Ekként:

»(1)<sup>83</sup>

(1) A község egész területén, munkanapokon 8.00–16.00 óra között, pihenő és munkaszüneti napokon pedig csak 10.00–16.00 óra között folytatható mobil hangosító berendezés üzemeltetése.

[...]

(5)<sup>84</sup>

(5) Az engedélyezés során figyelembe kell venni az érintett területen lévő más szórakoztatóipar létesítmény és hangosító berendezés zajkibocsátását, illetve a tevékenységgel összefüggő zajterhelést is, és azok együttes zajkibocsátása sem haladhatja meg az engedélyezett határértékeket.«

Veszprém MJV korábbi (már rég nem hatályos) SzMSz-e [a 35/2002. (XI. 15.) önkormányzati rendelet] is tartalmazott érdekességeket. Érdeemes két §-t teljes terjedelmében bemásolni, felhívva a figyelmet a »§«-jel utáni pontra, a »/«-jelek alkalmazására, a 15. § (7) és (8) bekezdésének tartalmi azonosságára, valamint a 16. §-ban alkalmazott *jelöletlen szerkezeti egységekre* és a kettő darab (10) bekezdésre.<sup>85</sup>

»JEGYZŐ

15. §.

[...]

/4/ Döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket.

/5/ Dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át.

/6/ Tanácskozási joggal vesz részt a Közgyűlés, a Közgyűlés bizottságának ülésén;

/7/ Dönt a hatáskörébe utalt ügyekben. /1990. évi LXV. tv. 36. §. (2)/"

/8/ Dönt a hatáskörébe utalt ügyekben.

/9/ A jegyző köteles jelezni a Közgyűlésnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel. /1990. évi LXV. tv. 36. §. (3)/

/10/ A jegyző a Közgyűlés, a polgármester, az alpolgármesterek, a bizottságok elnökei, a városrészi önkormányzatok, valamint a kisebbségi önkormányzatok igénye esetén jogértelmezési kérdésben állásfoglalást ad.«

»A POLGÁRMESTER

16. §.

(9) A polgármester az önkormányzati, valamint az államigazgatási feladatait, hatásköreit a Közgyűlés hivatalának közreműködésével látja el. /1990. évi LXV. tv. 35. §. (1)/.

(10) A polgármester a Közgyűlés döntései szerint és saját önkormányzati jogkörében irányítja a hivatalt.

<sup>83</sup> Hatályát veszítette a 18/2008. (IX. 03.) rendelet 4. §-ával, hatálytalan 2008. szeptember 3. napjától.

<sup>84</sup> Hatályát veszítette a 18/2008. (IX. 03.) rendelet 4. §-ával, hatálytalan 2008. szeptember 3. napjától.

<sup>85</sup> Tilk Péter szerk. (2018): i. m. 351. o.

A polgármester:

- a jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a hivatal feladatait az önkormányzat
  - munkájának szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában,
  - dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági jogkörökben, egyes hatásköröknek a gyakorlását átruházhatja,
  - a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a Közgyűlésnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására,
  - hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét,
  - gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármesterek, a jegyző, az önkormányzati intézményvezetők tekintetében, /1990. évi LXV. tv. 35. §. (2) a-e./.
  - felelős az önkormányzati rendeletek végrehajtásáért. Ezen feladatát a jegyző közreműködésével látja el.
  - ellenjegyzi a Polgármesteri Hivatal belső szervezeti egységeinek közvetlen közgyűlési előterjesztéseit,
- (10) A polgármester a város polgáraival való közvetlen kapcsolattartás érdekében fogadónapot tart a munka- ügyfélfogadási- és ügyfélszolgálati rend szabályai szerint, amelyet a 3. sz. melléklet tartalmaz.«

A jelöletlen szerkezeti egységek terén e rendeletben az 5. § vitte a pálmát, mivel (3) bekezdése *12 (!) oldalon keresztül* tartó francia bekezdéses megoldással sorolta fel az átruházott feladat- és hatásköröket.<sup>86</sup>

„Zalakaros Város Önkormányzata Képviselőtestületének a tiltott, közösségellenes magatartásokról, az elkövetőkkel szembeni pénzbírság kiszabásának szabályairól szóló – már nem hatályos – 34/2012. (IX.14.) önkormányzati rendlete is több érdekességet hordozott. 1. §-a például így nézett ki:

»1. §

b) Hirdemény, hirdető berendezés: Zalakaros Város Önkormányzata képviselőtestületének A táblák, feliratok, plakátok elhelyezésének szabályozásáról szóló szabályozásáról szóló 8/2010. (VI.11.) számú önkormányzati rendletnek 2. §. bekezdésében meghatározott fogalom,

b) Kiemelt közterület a város központi területe: Gyógyfürdő tér, Disz tér, Bodahegyi utca, Szent László tér, Gyimesi Vilmos sétány, Termál utca Bodahegyi utcától a Panoráma/Alma utcáig terjedő szakasza.«

A kettő darab »b« pont önmagában is sokat segít a szabály megértésében, ráerősít viszont az »első« számú b) pontban található helyesírási hiba (»Hirdemény«; »számú«; »rendletének«; stb.) is, valamint az az – egyébként helyesírási – szándék, hogy a helyi lakosságot is vonjuk be a jogalkotásba – ennek azonban nem akként kellene megnyilvánulnia, hogy az »első« számú b) pontban hivatkozott 2. § bekezdés számát nem írta be a jogalkotó, mintegy rábízván a jogszabály címetzeire a feladatot.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> Tilk Péter szerk. (2018): i. m. 352. o.

<sup>87</sup> Tilk Péter szerk. (2018): i. m. 352. o.

„A folyamatos sorszámzás iránti ellenszenv ugyanebben a zalakarosi rendeletben más helyen is fellelhető volt, a jogalkotó ugyanis – mintegy dacból – a 3. §-ban így alkalmazta a pontok sorrendjét: a g) ponton belül következett a h.a) és a h.b) alpont, majd jött a h) pont.

A Jszt. 47. § (4) bekezdése szerint: »A nyitó szövegrésznek – a kötőszóval végződő utolsó előtti pont és alpont kivételével –, valamint a záró szövegrésznek a pontok, az alpontok mindegyikével önállóan és együttesen is egyetlen értelmes mondatot kell képeznie.«

Lássunk két »ellenpéldát«.

»Kölked Község Önkormányzata Képviselő-testületének 2/2015. (II. 27.) sz. rendelete az egyes szociális ellátásokról« így rendelkezik a 8. § (5) bekezdésben:

»8. §

(5) Nem állapítható meg a támogatás, ha az igénylő

- a) a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. tv. alapján temetési hozzájárulásban részesül,
- b) köztemetés esetén.«

Tehát a b) pontot figyelve, arra az eredményre jutunk, hogy Kölkeden »nem állapítható meg a támogatás, ha az igénylő köztemetés esetén«. Itt tehát kiemelt figyelmet fordítottak arra is, amit a Jszt. 2. §-a tartalmaz – »A jogszabály tervezetét *a magyar nyelv szabályainak megfelelően*, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni«

»Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testülete 4/2013. (III.1.)« önkormányzati rendeletének 9. § (1) bekezdése ekként rendelkezik:

»9. § (1) Aki közterület zöldfelületét

- a) átjárásra,
  - b) járművel történő behajtásra vagy parkolásra,
  - c) lerakóhelyként használ,
- a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg.«

Mit is mond az a) pont? Nem kevesebbet, mint azt, hogy: »Aki közterület zöldfelületét átjárásra, a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg.« Nem kevésbé értelmes a b) pont sem, mivel a végeredmény az alábbi: »Aki közterület zöldfelületét járművel történő behajtásra vagy parkolásra, a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg.«

Viszonylag kis figyelemmel elkerülhetők lennének ezek a hiányosságok és fogalmazási zavarok.<sup>88</sup>

<sup>88</sup> Tilk Péter szerk. (2018): i. m. 353. o.



## 8. ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK

A közigazgatás törvényessége a közigazgatási szakirodalom egyik legtöbbet tárgyalt témája. Számos tanulmány, cikk jelent meg erről az elmúlt évtizedekben.

A kormányhivatalok és jogelődjeik több mint két évtizeden át érdemi intézkedési jogok nélkül, csak az önkormányzati működés jogszerűségére koncentrálnó törvényességi ellenőrzést végeztek, ehhez mérten nagy változást hozott a 2012-től bevezetett törvényességi felügyelet. A jelenlegi felügyelet jóval szorosabb kontrollt jelent. Az Möt. alapvetően rendezte át az állam- és önkormányzatok közötti feladatkör- és hatáskörmegosztást, másrészt pedig érdemi változásokat eredményezett a helyi önkormányzatok és a központi államhatalom viszonyában. A korábbi törvényességi ellenőrzést felváltó törvényességi felügyelet egy erőteljesebb központi befolyásolást tesz lehetővé.

Az Alaptörvényben intézményesített és az Möt.-ben részletezett törvényességi felügyeleti rendszer egy sajátos, nemzetközi összehasonlításban is szokatlan intézményeket tartalmazó törvényességi felügyeleti rendszert vezetett be. Az eddigi törvényességi ellenőrzést egy erősebb jogosítványokat magában foglaló felügyelet váltja fel. A felügyeletet végző szerv számos új eszközt, beavatkozási és szankcionálási formát kapott.

A tanulmányban végigtekintjük, hogy milyen előzmények során alakult ki a jelenlegi törvényességi felügyeleti rendszer, kitérve a jogszabályi környezetre, röviden bemutatva a törvényességi felügyelet célját, tárgyát. Ismertetem továbbá a törvényességi felügyelet eszközei közül azokat, amelyeket a kormányhivatalok az önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete során alkalmaznak. Ezt követően elemezzük a fővárosi és megyei kormányhivatalok 2012–2017 közötti beszámolóit, különös tekintettel az önkormányzati rendeletalkotás felülvizsgálata során tapasztalt jogsértésekre. Külön kitérünk a kormányhivatali célvizsgálatok tapasztalataira, a feltárt hiányosságokra, a törvényességi felügyelet során alkalmazott jó gyakorlatokra, megoldásokra. Fontos része az elemzésnek a Nemzeti Jogszabálytár használatával kapcsolatos gyakorlat, valamint az ezzel kapcsolatos – a gyakorlatban is felmerülő – problémák. Górcső alá vettük az önkormányzati rendeletekben előforduló tipikus hibákat is, tekintettel arra, hogy a kormányhivatalok az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata során számos esetben állapítanak meg olyan jogsértéseket, amelyek a jogszabályszerkesztési követelmények be nem tartásából adódnak.

A törvényességi felügyelet intézménye egy előrelépést jelenthet a Kormány számára abban az irányban, hogy elérje a szakszerű, stabil, gyors és hatékony közigazgatást.

Sajnos az elmúlt évek törvényességi felügyeleti tevékenységének mutatószámaiból viszont az látszik, hogy a kormányhivatalok megengedő gyakorlatot folytatnak a felügyelet során. A legtöbb esetben a törvényességi felhívás jogintézményét alkalmazzák, további eszközök alkalmazására ritkán kerül sor.

A kormányhivataloknak merészebb és szigorúbb gyakorlatot kellene folytatniuk, és bátrabban kellene alkalmazniuk a jogszabályban foglalt eszközöket, mivel ki kell alakítani az önkormányzatokban az alaptörvény-ellenes és jogszabálysértő gyakorlattól való tartózkodást, amit a jogszerű, stabil, egységes, azonnali és szakszerű szakmai kontroll és preventív jellegű gyakorlat takar a kormányhivatalok tekintetében.

A helyi önkormányzatok autonómiacsökkenése valós veszélyként van jelen a jogi szabályozásban, mivel az Alaptörvény már nem tartalmaz az önkormányzati autonómiával kapcsolatban olyan erős garanciákat, mint

a régi Alkotmányunk, de a gyakorlat azt mutatja, hogy az államigazgatási alrendszernek nem célja a másik alrendszer mértéktelen akadályozása és korlátozása.

Ki lehet mondani, hogy minisztériumi szinten is átgondolt, preventív, segítő és együttműködő gyakorlatot kérnek a területi szinten működő kormányhivataloktól, mivel a cél a helyi önkormányzatok szakszerűségének elősegítése, nem pedig az alrendszerben lévő szervek autonómiájának lerombolása.

A kormányhivatalok nem alkalmazzák agresszíven a súlyosabb beavatkozást jelentő felügyeleti eszközöket, de ez nem azt jelenti, hogy hibás gyakorlatot alakítottak vagy alakítanak ki a törvényességi felügyelet gyakorlati alkalmazása során, mivel a helyi önkormányzatok együttműködnek a kormányhivatalokkal. Továbbá a kormányhivatalok által alkalmazott együttműködés és preventív gyakorlat érvényesítése elegendő ahhoz, hogy az önkormányzatok átgondoltan és megfontoltan hozzanak döntéseket, és elkerüljék a sorozatos jogsértéseket vagy a törvényességi felhívásnak történő ellentmondásokat.

Kormányhivatali tapasztalatok szerint a törvényességi felügyeleti tevékenység abban az esetben lehet hosszú távon eredményes és hatékony, ha az az önkormányzatok vezetőinek (polgármesterek, jegyzők) és a kormányhivatal illetékes munkatársainak megfelelő szakmai együttműködésén alapul. A folyamatos szakmai kapcsolattartás segíti, optimális esetben biztosítja a jogszerű működést. A jegyzők szakmai ismerete, gyakorlati tapasztalata különböző, az önkormányzati hivatalok nagysága, szervezeti felépítése, a hivatalok létszáma igen polarizált munkaterhet jelent a jegyzők számára. Ennek következményeként a felügyeleti tevékenység minden esetben más módon és más módszerekkel lehet eredményes. Van, ahol a rendszeres konzultáció, a szakmai segítségnyújtás, van ahol a több, egymást követő vagy egymással párhuzamosan alkalmazott felügyeleti intézkedés segíti hatékonyan a jogszerű működést. Általánosítható tapasztalat azonban, hogy a segítő együttműködés, a felügyeleti eszközök alkalmazása és a szakmai tanácsadás megfelelő ötvözése tekinthető jó gyakorlatnak. A jogszabálysértések megszüntetése érdekében alkalmazott, az írásbeli törvényességi felhívást megelőző konzultációk az adott törvénytértés azonnali megszüntetését is, illetve a hosszú távú, jó szakmai kapcsolat kialakítását is eredményezik.

A törvényességi felügyelet intézménye mindenképpen egy előrelépés a törvényességi ellenőrzéshez képest, hiszen itt már a (szakmai és) törvényességi felügyeletet ellátó szerv a „befolyásolás”, beavatkozás lehetőségével rendelkezik, ezek alapján meg tudja akadályozni, hogy az önkormányzatok a jövőben szándékosan vagy súlyos gondatlanságból jogellenes állapotot alakítsanak ki.

II. rész

A PARTIKULÁRIS JOGALKOTÁS BÍRÓSÁGI  
TÖRVÉNYESSÉGI KONTROLLJA

**Gyergyák Ferenc**

# 1. SZABÁLYOZÁSTÖRTÉNET

1990-ben, a helyi önkormányzati rendszer létrejöttével egyidejűleg az Ötv. és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) rendelkezései alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott a helyi önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos alkotmányossági és törvényességi bírósági kontrolleljárás.

„Az Alaptörvény 2012. január 1-jén történt hatályba lépésével megváltozott a helyi önkormányzatok működését meghatározó jogszabályi környezet. Különösképpen aláhúzandó ez a megállapítás az önkormányzati rendeletek normakontroll rendszere tekintetében, ugyanis ettől az időponttól kezdve az Alaptörvény szerint a [rendes] bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.<sup>89</sup> Az Alaptörvény – a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.), a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.), valamint az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbtv.) részletszabályai nyomán – a helyi önkormányzatok rendeletei feletti normakontroll tekintetében hatáskörrel ruházta fel a rendes bírósági struktúra élén elhelyezkedő Kúriát. Ennek eredményeképpen megkezdte munkáját a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumán belül az Önkormányzati Tanács, megnyitva az utat a közigazgatási bírászkodás egyik újabb szegmense számára is. A jogalkotó ekkor a bírósági normakontroll-eljárásokra vonatkozó általános és különös rendelkezéseket túlnyomórészt a Bszi.-ben fektette le, mely tárgyi szabályozókat a további »ágazati« jogszabályokkal, vagyis a fentebb hivatkozott Mötv. és Ajbtv. rendelkezéseivel együtt kellett alkalmazni.<sup>90</sup> A régi Abtv.-t 2012. január 1-jével felváltó, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) alapján az Alkotmánybíróság hatáskörében a partikuláris jogalkotás alaptörvény-ellenességének vizsgálata maradt, a törvényességi vizsgálat és a törvényen alapuló önkormányzati rendeletalkotási kötelezettség miatti eljárás a Bszi. alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa hatáskörébe került.

**1. táblázat. Az önkormányzati bírósági normakontrollra irányadó jogszabályi rendelkezések (2012–2017)**

Alaptörvény	25. cikk (2) bekezdés c)–d) pont
Mötv.	136. § (2) bekezdés – 138. §
Bszi.	24. § (1) bekezdés f)–g) pont 45–61. §
Abtv.	37. § (1) bekezdés
Ajbtv.	34/A. §

Forrás: TÓTH J. ZOLTÁN – KOVÁCS ENDRE MIKLÓS (2018): I. M. 22.

<sup>89</sup> Vö. Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c)–d) pontja. Hatályban volt Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása hatályba lépésének időpontjáig (2018. június 29. napjáig).

<sup>90</sup> Tóth J. Zoltán – Kovács Endre Miklós (2018): Normakontroll a változó közjogi keretrendszerben. Új Magyar Közigazgatás, 3. 21. o.

Szólnunk kell még a jelen empirikus kutatás által vizsgált időszakot követő 2018. évi jelentős változásokról is a közigazgatási bíraskodás terén, amelyek érintik a partikuláris jogalkotás bírósági kontrollját is. 2018. január 1-jén hatályba lépett a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.), amely tartalmazza az önkormányzati bírósági normakontrollra vonatkozó rendelkezéseket is. A Bszi. partikuláris jogalkotás bírósági törvényességi kontrolljára vonatkozó rendelkezései hatályukat veszítették, és 2018. január 1-jétől a Bszi.<sup>91</sup> a Kp. rendelkezéseire utal. 2018. június 29-én hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása, amely szerint a bíróság a rendes és a közigazgatási bíróság<sup>92</sup>. A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság, amely biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.<sup>93</sup> A közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló sarkalatos törvény hatálybalépéséig a bíróság (Kúria) dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.<sup>94</sup> Ez alapján az önkormányzati bírósági normakontroll-eljárások a rendes bírósági szervezetrendszer részét képező Kúriától a 2020. január 1-jétől felálló közigazgatási bírósági szervezetrendszer hatáskörébe fognak kerülni.

**2. táblázat. Az önkormányzati bírósági normakontrollra irányadó jogszabályi rendelkezések (2018–)**

Alaptörvény	25. cikk (3) bekezdés Záró és vegyes rendelkezések 27. pont c)–d) alpont
Mötv.	136. § (2) bekezdés – 138. §
Kp.	5. § (3) bekezdés 12. § (4) bekezdés a)–b) pont 32. § c) pont 139–150. §
Abtv.	37. § (1) bekezdés
Ajbtv.	34/A. §

*Forrás: TÓTH J. ZOLTÁN – KOVÁCS ENDRE MIKLÓS (2018): i. m. 22.*

<sup>91</sup> „46. § Az önkormányzati tanács eljárására a közigazgatási perrendtartásról szóló törvénynek az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló és a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti eljárásra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.”

<sup>92</sup> Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdés.

<sup>93</sup> Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdés.

<sup>94</sup> Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 27. pont c)–d) alpont.

## 2. ÖNKORMÁNYZATI RENDELETEK BÍRÓSÁGI FELÜLVIZSGÁLATA

Az 1990–2011 közötti időszakban az önkormányzati rendeletek alkotmányellenességének és törvényellenességének vizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott. A régi Abtv. alapján<sup>95</sup> a megalkotott önkormányzati rendelet alkotmányosságának utólagos vizsgálatát bárki indítványozhatta (actio popularis), az Ötv. pedig felhatalmazta<sup>96</sup> a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalt, amely alapján kezdeményezhette az Alkotmánybíróságnál a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését.<sup>97</sup>

*„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.”<sup>98</sup>*

A törvényességi vizsgálat része annak vizsgálata is, ha a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének nem tesz eleget.

Az önkormányzati jogalkotás bírósági kontrollját megelőzi az Mötv. rendelkezései alapján a fővárosi és megyei kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal) törvényességi felügyeleti eljárása. Amennyiben a kormányhiva-

---

<sup>95</sup> A régi Abtv. 1. § b) pontja és 21. § (2) bekezdése.

<sup>96</sup> Ötv. 99. §-a és 99. § (2) bekezdés a) pontja.

<sup>97</sup> „Az Alkotmánybíróság (...) rámutat, hogy az önkormányzati működés jogszerűségének vizsgálata az Ötv. 98. §-a szerint nem az Alkotmánybíróság, hanem a közigazgatási hivatalok feladata. Az Ötv. a közigazgatási hivatal vezetője számára számos, a törvénysértést megelőző, kiküszöbölő jogi eszközt biztosít. Ennek keretében lehetőség van [...] arra, hogy [az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján] a hivatal vezetője az Alkotmánybíróságnál kezdeményezze a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. [...] Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontja értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének vizsgálata tartozik. Az Abtv. 1. § h) pontja lehetővé teszi, hogy az Abtv.-be foglalt hatáskörökön kívül, törvény egyéb hatásköröket is megállapítson az Alkotmánybíróság számára. Ennek alapján az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja a közigazgatási hivatal vezetőjének biztosít indítványozási jogot a törvénysértő önkormányzati rendelet vizsgálatára. Az Abtv. és az Ötv. vonatkozó rendelkezéseinek összevetése alapján megállapítható, hogy a törvényi szabályozás külön kezeli az alkotmányellenesség [Abtv. 1. § b) pont] és az önkormányzati rendelet törvényellenességének [Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja] vizsgálatát. Az előbbi esetben az Alkotmánybíróság eljárását az Abtv. 21. § (2) bekezdése szerint bárki indítványozhatja, az utóbbi esetben az eljárás kezdeményezője a közigazgatási hivatal vezetője.” [30/1999. (X. 13.) AB határozat]

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/0138B072DB14086BC1257ADA0052B113?OpenDocument> (Letöltés ideje: 2018. 07. 15.)

<sup>98</sup> Gyergyák Ferenc (2016b): A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete. In: Tóth András (szerk.): Közigazgatási jog – A helyi önkormányzatok és a Kormány általános területi államigazgatási szerve, A közigazgatási hatósági eljárás. Budapest, Patrocinium 74. o.

tal egy önkormányzati intézkedéssel összefüggésben egy vagy több jogszabálysértést észlel, vagy az Möt. 132. § (2) bekezdése szerinti érintett önkormányzat nem tesz eleget a fővárosi és megyei kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének, a fővárosi és megyei kormányhivatal haladéktalanul megkezdi a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását. A fővárosi és megyei kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök közül – a 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól (a továbbiakban: Vhr.) 2. § (3) bekezdésben és a 15. § (5) bekezdésében meghatározott kivétellel – elsőként a törvényességi felhívást alkalmazza.<sup>99</sup>

*„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 visszailleszteni helyére a kizöklent törvényességet.”<sup>100</sup>*

A kormányhivatal csak azon önkormányzati rendeletek, illetve önkormányzati rendeleti rendelkezések vizsgálatát kérheti a Kúriától, amelyre nézve korábban eredménytelen törvényességi felhívást bocsátott ki.<sup>101</sup>

Jelen kutatás a 2012–2017. évek viszonylatában – egy másik kutatásra épülve<sup>102</sup> – a fővárosi és megyei kormányhivatalok törvényességi felügyeleti eljárása eredményekénti bírósági kontrollt vizsgálja, ezért csak érinti azon bírósági eljárásokat, amelyek esetében az önkormányzati rendeletek vizsgálatát nem kormányhivatal kezdeményezte.

## 2.1. ALKOTMÁNYOSSÁGI VIZSGÁLAT

Az alkotmánybírószági eljárás indítványhoz kötött. Az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapján a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a Közigazgatási Felsőbírószág elnöke<sup>103</sup>, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére az Alkotmánybírószág felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját (megszűnt az actio popularis). Jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatát alkotmányjogi panasz keretében érintett<sup>104</sup> személy vagy szervezet is indítványozhatja.

Figyelemre méltó, hogy az Alaptörvény – a korábbiaktól eltérően – még a kormányhivatalnak (a Kormány szervek) sem biztosította közvetlenül ezt a lehetőséget. *„...indokolatlannak tűnik az, hogy a kormányhivatal nem fordulhat közvetlenül az Alkotmánybírószághoz, hanem csak a Kormány »útján«. Ennek oka vélhetően nem valamiféle bizalmatlanság a területi szervvel kapcsolatban, hanem egyszerűen az, hogy az Alaptörvény szövegezésekor nem merült fel, hogy az utólagos normakontroll kezdeményezésére feljogosított körbe – önkormányzati rendeletek tekintetében –*

<sup>99</sup> Gyergyák Ferenc (2016a): i. m. 50. o.

<sup>100</sup> Gyergyák Ferenc (2016a): i. m. 52. o.

<sup>101</sup> Köf.5.026/2016/4.

<sup>102</sup> Lásd I. RÉSZ A PARTIKULÁRIS JOGALKOTÁS KÖZIGAZGATÁSI TÖRVÉNYESSÉGI KONTROLLJA (Steiner Erika).

<sup>103</sup> A Közigazgatási Felsőbírószág 2020. január 1-jével kezdi meg működését.

<sup>104</sup> Az érintettség az alkotmánybírószági eljárásban közvetlen érintettséget jelent, vagyis akinek az ügyében alkalmazták a vizsgálni kért jogszabályt.

*indokolt lenne a kormányhivatal felvétele. Az alaptörvény elfogadását követően azonban – annak taxatív felsorolása miatt – már nem volt lehetőség e jogot (lehetőséget) közvetlenül a kormányhivatal számára törvényben biztosítani.”<sup>105</sup>*

A kormányhivatal feladat- és hatáskörében eljárva az Mötv. 132. § (1) bekezdés c) pontja alapján javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, kezdeményezze a Kormánynál annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját. Az Mötv. 136. § (1) bekezdése alapján, ha a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet az Alaptörvénnyel ellentétesnek találja, – a törvényességi felügyelet 132. § (1) bekezdés a) és b) pontjában<sup>106</sup> meghatározott eszközeinek eredménytelen alkalmazását követően – az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának Kormány általi kezdeményezése iránti javaslatát az Abtv.-ben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével negyvenöt napon belül<sup>107</sup> terjeszti elő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternél<sup>108</sup>. A miniszter a javaslat megvizsgálását követően – a feltételek fennállása esetén – kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának indítványozását. A kormányhivatal az indítvány tervezetét a miniszternek történő megküldésével egyidejűleg megküldi az érintett helyi önkormányzatnak is.

A kormányhivatal kezdeményezési javaslatát a miniszter – a minisztérium apparátusának segítségével – megvizsgálja, és az indítvány kiegészítésére, módosítására hívhatja fel az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatára javaslatot tevő kormányhivatalt.<sup>109</sup>

A miniszter tájékoztatja az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatára javaslatot tevő kormányhivatalt és az érintett önkormányzatot, ha a kormányhivatal javaslatának megvizsgálását követően a javaslattal nem ért egyet, és ezért nem kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának indítványozását.<sup>110</sup>

A miniszter csak akkor kezdeményezi a Kormánynál az Alaptörvénybe ütköző önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának indítványozását, amennyiben az önkormányzati rendelet valószínűsíthető módon valóban alaptörvény-ellenes.<sup>111</sup>

Az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatára javaslatot tevő kormányhivatal – az indítvány megküldését követően – haladéktalanul köteles tájékoztatni a minisztert, ha az Alaptörvénnyel ellentétesnek találta

<sup>105</sup> Tilk Péter szerk. (2018): i. m. 19. o.

<sup>106</sup> „132. § (1) A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl:

a) törvényességi felhívással élhet;

b) kezdeményezheti a képviselő-testület vagy a társulási tanács összehívását, valamint e törvényben meghatározott esetben összehívja a képviselő-testület vagy a társulási tanács ülését; [...].”

[URL: https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100189.TV](https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100189.TV) (Letöltés ideje: 2018. 07. 16.)

<sup>107</sup> Vhr. 11. § (1) bekezdése.

<sup>108</sup> Az empirikus kutatás által vizsgált 2012–2017. években – és jelenleg is – a Miniszterelnökséget vezető miniszter.

<sup>109</sup> Vhr. 11. § (2) bekezdés.

<sup>110</sup> Vhr. 12. § (1) bekezdés.

<sup>111</sup> Gyergyák Ferenc (2016a): i. m. 75. o.



önkormányzati rendeletet időközben hatályon kívül helyezték, vagy oly módon módosították, hogy az a továbbiakban nem minősül alaptörvény-ellenesnek. Erről a miniszter az alkotmánybírósági eljárás során az Alkotmánybíróságot tájékoztatja.<sup>112</sup> Ebben az esetben az Alkotmánybíróság az eljárását végzéssel megszünteti, mivel okafogyottá vált.

Az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatára indult alkotmánybírósági eljárásban a Kormányt a miniszter képviseli.<sup>113</sup>

Az Alkotmánybíróság 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.<sup>114</sup>

### 2.1.1 Kormány – utólagos normakontroll

Az empirikus kutatás által vizsgált időszakban, 2012–2017 között nem volt a Kormány részéről indítvány, amelyben kérte volna önkormányzati rendelet vagy rendeleti szabályozás alaptörvény-ellenességének alkotmánybírósági vizsgálatát.<sup>115</sup>

Egyetlen ügy volt, amelyet helyi önkormányzat vonatkozásában a Kormány kezdeményezett, de ez nem önkormányzati rendelet alkotmányossági vizsgálatára irányult, hanem a Kormány az Alkotmánybíróság elvi véleményét kérte Foktó Község Önkormányzata Képviselő-testületének alaptörvény-ellenes működésével kapcsolatban.<sup>116</sup>

### 2.1.2 Országgyűlési képviselők egynegyede

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján az országgyűlési képviselők egynegyede is benyújthat indítványt az Alkotmánybíróságnak önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességének vizsgálatára. Az országgyűlési képviselőknek ez a jogosultsága életszerűtlen, amelyet a gyakorlat (élet) is igazolt, mert a kutatás által vizsgált 2012–2017. években e jogosultaktól indítvány nem érkezett az Alkotmánybírósághoz.

<sup>112</sup> Vhr. 11. § (3) bekezdés.

<sup>113</sup> Vhr. 12. § (2) bekezdés.

<sup>114</sup> Abtv. 36. § (1) bekezdés.

<sup>115</sup> Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, Abtv. 24. § (1) bekezdés.

<sup>116</sup> 18/2013. (VII. 3.) AB határozat.

### 2.1.3 Alapvető jogok biztosa – utólagos normakontroll eljárás

Az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll.<sup>117</sup>

Az alapvető jogok biztosa 2012–2017 között hat esetben kezdeményezte önkormányzati rendelet vagy rendeleti szabályozás alaptörvény-ellenességének alkotmánybírósági vizsgálatát utólagos normakontroll eljárás keretében.

Egy esetben került sor alaptörvény-ellenesség megállapítására. Az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosa kérelme alapján lefolytatott eljárásában Ásotthalom Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 12/2014. (IV. 20.) önkormányzati rendelete 7/B. §-át az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése<sup>118</sup> vonatkozásában alaptörvény-ellenesnek minősítette és azt – a kihirdetésére visszamenőleges hatállyal – 2016. november 23-ával megsemmisítette.<sup>119</sup>

Az Alkotmánybíróság a Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 7/2013. (III. 4.) rendelete 7. § (3) bekezdése<sup>120</sup> ellen az alapvető jogok biztosa által előterjesztett utólagos normakontroll iránti indítványt elutasította, de egyben alkotmányos követelményt állapított meg. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzati rendelet 7. § (3) bekezdése vonatkozásában az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdéséből<sup>121</sup> fakadó alkotmányos követelmény, hogy a rendelet a hatálya alá tartozó területen tartózkodó hajléktalan személyekre nem alkalmazható.<sup>122</sup>

Az Alkotmánybíróság a Hévíz Város Önkormányzata Képviselő-testületének a közterületek használatáról szóló 28/2005. (XII. 15.) számú rendelete 18. § (2) bekezdése<sup>123</sup> tárgyában az alapvető jogok biztosa által előterjesztett utólagos normakontroll iránti indítványt elutasította.<sup>124</sup>

Az Alkotmánybíróság a Budapest Főváros VIII. kerület Józsefváros Önkormányzat a közterületek, ingatlanok rendjéről, és a köztisztaságról szóló 62/2007. (XI. 13.) számú önkormányzati rendelete 5. § (11) bekezdése és 15. § (2) bekezdés *n*) pontja alkotmányossági vizsgálatára irányuló indítványt visszautasította, mivel a képviselő-testület

<sup>117</sup> Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, Abtv. 24. § (2) bekezdés.

<sup>118</sup> „I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

<sup>119</sup> 7/2017. (IV. 18.) AB határozat.

<sup>120</sup> Életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságok közterületi tárolása.

<sup>121</sup> „XXII. cikk (3) Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.”

<sup>122</sup> 3/2016. (II. 22.) AB határozat.

<sup>123</sup> Taxiállomás használatára jogosító közterület-használati engedély kiadása.

<sup>124</sup> 3050/2016. (III.22.) AB határozat.

az indítványban támadott jogszabályi rendelkezéseket megváltoztatta, illetve hatályon kívül helyezte.<sup>125</sup>

Az Alkotmánybíróság két ügyben az eljárást megszüntette, mivel az indítvány tárgytalanná, okafoyottá vált.<sup>126</sup>

### 2.1.4 Bírői kezdeményezés – egyedi normakontroll eljárás

Ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.<sup>127</sup>

Eljáró bíró 2012–2017 között hét esetben kezdeményezte önkormányzati rendeleti szabályozás alaptörvény-ellenességének alkotmánybírósági vizsgálatát egyedi normakontroll eljárás keretében.

Bírői kezdeményezés alapján az Alkotmánybíróság négy esetben állapította meg önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét, és mondta ki a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben való alkalmazásának tilalmát.

A Szolnok Megyei Jogú Város Közgyűlésének Szolnok város helyi parkolási rendjéről szóló 17/2001. (V. 24.) számú önkormányzati rendeletének megalkotására a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 15. § (3) bekezdése adott felhatalmazást. Az Alkotmánybíróság az 109/2009. (XI. 18.) AB határozatában megállapította a Kkt. 15. § (3) bekezdésének alkotmányellenességét és azt 2010. június 30. napjával megsemmisítette, mert ellentétes volt az 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya (a továbbiakban: Alkotmány) 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság követelményével. Tekintettel arra, hogy az önkormányzati rendelet támadott szabályának alkotmányosságára is kihatott a felhatalmazó norma alaptörvény-ellenessége, az Alkotmánybíróság a 3301/2012. (XI. 12.) AB határozatában megállapította, hogy az önkormányzati rendeletének 2011. január 1-ig hatályos 5. §-a alkotmányellenes volt, így az a Szolnoki Városi Bíróság előtt az 5.P.20.740/2011. szám alatt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

<sup>125</sup> 3149/2012. (VII. 26.9 AB végzés.

<sup>126</sup> 3025/2012. (VI. 21.) AB végzés – Páty Község Önkormányzatának a Helyi Építési Szabályzatról szóló 18/2002. (X. 15.) Kt. sz. rendelet módosításáról szóló 17/2006. (IV. 27.) rendelete, Páty Község Önkormányzatának a Helyi Építési Szabályzat 18/2002. (X. 15.) Kt. sz. rendelet módosításáról, 020/61-67, 020/23-24 és 028/1. hrsz., valamint a 020/33, 026 és a 030/32. hrsz. utak területének helyi építési szabályzatáról szóló 7/2010. (II. 25.) rendelete, valamint Páty Község Önkormányzata Képviselő-testületének a 140/2006. (IV. 26.) Kt. határozat módosításáról, a 020/61-67, 020/23-24 és 028/1 hrsz., valamint a 020/33, 026 és a 030/32 hrsz. utak területének területi besorolásáról szóló 90/2010. (02. 22.) határozata, és

3026/2012. (VI. 21.) AB végzés – Dunakeszi Város Önkormányzata Képviselő-testületének Dunakeszi Város Helyi Építési Szabályzatáról szóló 16/2006. (VII. 03.) rendelete, Dunakeszi Város Önkormányzata Képviselő-testületének a Dunakeszi Város Helyi Építési Szabályzat 16/2006. (VII. 03.) rendeletének módosításáról szóló 16/2008. (VI. 09.) számú rendelete, valamint Dunakeszi Város Önkormányzata Képviselő-testületének 135/2005. (IX. 29.) számú határozata és 110/2008. (VII. 03.) számú határozata.

<sup>127</sup> Abtv. 25. § (1) bekezdés.

A Szombathely Megyei Jogú Város Közgyűlésének a fizetőparkolók működésének és igénybevételének rendjéről szóló 28/1996. (VI. 27.) rendelete megalkotására a Kkt. 15. § (2) bekezdése adott felhatalmazást, amelynek szövege megegyezett a 109/2009. (XI. 18.) AB határozatban alkotmányellenessé nyilvánított és 2010. június 30. napjával megsemmisített Kkt. 15. § (3) bekezdésének rendelkezésével. Az önkormányzati rendelet bevezető része ugyan a Kkt. 15. § (2) bekezdését jelöli meg az egyik felhatalmazó rendelkezésként, ám annak az önkormányzati rendelet megalkotásakor hatályos szövege megegyezik a 109/2009. (XI. 18.) AB határozatban alkotmányellenesnek ítélt Kkt. 15. § (3) bekezdésével. Ebből következően a Kkt. eltérő időállapotokban eltérő számozású, de azonos tartalmú jogszabályhelyébe foglalt jogalkotási felhatalmazás sem volt alkotmányos alapja a bírói kezdeményezések által kifogásolt önkormányzati rendeleti szabály létrehozásának. Ezért az Alkotmánybíróság a 3026/2013. (II. 12.) AB határozatában megállapította, hogy Szombathely Megyei Jogú Város Közgyűlésének a vizsgált önkormányzati rendelet 2010. július 1-jéig hatályos 1. § (1) bekezdése, valamint 2012. január 1-ig hatályos I. számú mellékletének II. 46. pontja alaptörvény-ellenes volt, így azok a Szombathelyi Járásbíróság előtt az 14.P.21.073/2010. szám alatt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazhatók.

A bíró közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perben a folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett az Abtv. 25. §-a alapján fordult az Alkotmánybírósághoz a már hatályon kívül helyezett, Putnok Város Önkormányzatának az egyes tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásról szóló 13/2012. (V. 23.) számú önkormányzati rendelete egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és konkrét perben történő alkalmazhatóságának kizárására irányuló kérelemmel. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzati rendelet preambuluma szerint az önkormányzati rendelet megalkotására az Möt. 143. § (4) bekezdés e) pontja adott felhatalmazást. Az Möt. 51. § (4) bekezdése arra hatalmazta fel a helyi önkormányzat képviselő-testületét, hogy önkormányzati rendeletben tiltott, közösségellenes magatartásokat megállapítson, és e magatartás elkövetőjével szemben helyszíni bírság, illetve közigazgatási bírság kiszabását rendelje el. Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában megállapította az Möt. fenti rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét és azt 2012. november 14. napjával megsemmisítette, mert ellentétes volt az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság követelményével. Az Alkotmánybíróság az 3229/2013. (XII. 21.) AB határozatában megállapította, hogy az Möt. felhatalmazó rendelkezéseinek alaptörvény-ellenessége okán a vizsgált önkormányzati rendelet már megalkotásakor sem rendelkezett az Alaptörvénynek megfelelő törvényi felhatalmazással, így az maga is alaptörvény-ellenes, ezért az önkormányzati rendelet 2012. november 30-ig hatályos 2. § (1) bekezdés b) pontja, (3) bekezdés b)–c) pontja, valamint (8) bekezdés b)–c) pontja alaptörvény-ellenes volt, így azok a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 24.K.26.879/2013. szám alatt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazhatók.

A bíró Tiszakeszi Község Önkormányzata Képviselő-testületének az egyes tiltott közösségellenes magatartásokról, az elkövetőkkel szembeni igazgatási bírság kiszabásának szabályairól szóló 13/2012. (X. 19.) számú önkormányzati rendelete alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint a folyamatban lévő ügyben való alkalmazásának a kizárását kérte az Alkotmánybíróságtól. Az Alkotmánybíróság az előzőekben ismertetett a 3229/2013. (XII. 21.) AB határozatában kifejtett indokok alapján a 3120/2014. (IV. 24.) AB határozatában megállapította, hogy vizsgált önkormányzati rendelet 2012. november 30-ig hatályos 8. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenes volt, így az a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 10.K.27.157/2013. szám alatt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság a kutatás által vizsgált időszakban egy esetben, Budapest XV. kerületének a Rákospalota – Pestújhely – Újpalota Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló 31/2000. (VII. 1.) önkormányzati rende-

let és az azt módosító 34/2002. (XI. 18.) önkormányzati rendelet 31. § (2) bekezdés 4. számú táblázatába foglalt építetők ingatlanra vonatkozó építési telek legnagyobb beépítés mértéke és az épületek legnagyobb magassága alaptörvény-ellenességének vizsgálata során a 3371/2012. (XII. 15.) AB végzésében megállapította, hogy a bírói indítványban felvetett kérdés nem dönthető el az indítvánnyal érintett önkormányzati rendeletek magasabb szintű jogszabályokkal való összevetése nélkül és tárgya nem kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása, így az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a kérdés eldöntésére, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította és azt a Kúriához áttette.

Az Alkotmánybíróság két ügyben<sup>128</sup> a bírói kezdeményezést – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította, mivel a bírói kezdeményezés nem felelt meg az egyik ügyben az Alaptörvény 24. cikk b) pontjában, az Abtv. 25. § (1) bekezdésében, valamint 52. § (1) bekezdés (1b) bekezdés e) pontjában, a másik ügyben az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a), b) és e) pontjaiban foglalt feltételeknek.

### 2.1.5 Érintett magánszemély vagy szervezet – alkotmányjogi panasz

Érintett magánszemély vagy szervezet 2012–2017 között tizenkét esetben nyújtott be alkotmányjogi panaszt önkormányzati rendelet vagy rendeleti szabályozás alaptörvény-ellenességének alkotmánybírósági vizsgálatára.

Az Alkotmánybíróság két ügyben<sup>129</sup> állapította meg – a Pest Megyei Bíróság 2.K.27.525/2010/18. számú, 2.K.27.527/2010/18. számú és a 2.K. 26.494/2011/11. számú közigazgatási perben hozott ítéletének megsemmisítése mellett – az indítványozó által benyújtott alkotmányjogi panasz alapján, hogy Budaörs Város Önkormányzata által az építményadóról alkotott 11/1991. (VII. 26.) ÖKT. sz. rendelet 6. § (6) bekezdésének 2003. január 1-je és 2011. január 1-je között hatályos rendelkezése alkotmányellenes volt, mert sértette az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésébe foglalt jogegyenlőség követelményét, mivel az adóalanyok teherbíró képességével, a vagyon értékével össze nem függő szempont, a bejelentett lakcím szerint alkotmányos indok nélkül diszkriminál az építményadó alanyai között.

Az Alkotmánybíróság a 3007/2016. (I. 25.) AB határozatában – a Pesti Központi Kerületi Bíróság 32.P.104.779/2013/7. számú ítélete, valamint a Fővárosi Törvényszék 41.Pf.633.207/2014/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése mellett – a 30/2010. (VI. 4.) Főv. Kgy. rendelet 8. §-ának (5) bekezdése és 48. §-ának (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasította. A visszautasítás indoka, hogy az Abtv. 37. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati

<sup>128</sup> 3117/2015. (VII. 2.) AB végzés – Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 4/2013. (II. 05.) önkormányzati rendelete egyes rendelkezései elleni bírói indítvány (választási plakát elhelyezése), és

3197/2015. (X. 14.) AB végzés – Körmeny Város Önkormányzata Képviselő-testületének 11/1999. (X. 21.) számú rendelete egyes rendelkezései elleni bírói indítvány (távhőszolgáltatási díj megfizetése).

<sup>129</sup> 3086/2013. (III. 27.) AB határozat és 3087/2013. (III. 27.) AB határozat.

rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása. Az az alkotmányjogi panasz más jogszabály sérelmét is állító hivatkozása okán kizárta az Alkotmánybíróság hatáskörét az önkormányzati rendeleti szabályozás alaptörvény-ellenességének vizsgálata tárgyában.

Az Alkotmánybíróság 2012–2017 között két ügyben utasította el az indítványozó által benyújtott alkotmányjogi panaszt.

Az Alkotmánybíróság a 3213/2013. (XII. 2.) AB határozatában Gyöngyös Város Képviselő-testületének a települési hulladékkezelési közszolgáltatásokról szóló 34/2009. (XII. 14.) KT rendelete 10. § (1) és (3) bekezdései, valamint a rendelet 3. számú melléklete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította, mert

- az önkormányzati rendelet e tekintetben releváns 10. § (3) bekezdése valójában semmilyen hátrányos, az indítványozóra mint érintettre nézve sérelmes megkülönböztetést nem tesz a hasonló szabályozási körbe tartozó más jogalanyokhoz képest;
- az egységnyi idő alatt konkrétan megtermelt hulladék mennyisége objektíve ellenőrizhetetlen, így nem alkotmányellenes, ha – észszerű keretek között – a jogalkotó a fizetendő díj meghatározásának alapjaként a lakók számához viszonyított, azzal arányos átalányt állapít meg; továbbá
- kétségtelen, hogy az ingatlan használóinak száma nincs tökéletesen egyenes arányban a megtermelt szemét mennyiségével, hiszen lehetséges, hogy az egyik ember valamivel több vagy kevesebb szemetet termel, mint a másik, ám az ingatlanban lakók száma jó közelítéssel képes meghatározni a ténylegesen kibocsátott szemét mennyiségét. Az pedig életszerűtlen, és a jogalkotótól nem elvárható, hogy arra kötelezze a szemétszállítást végző szolgáltatót, hogy a ténylegesen keletkező szemétmennyiséget minden egyes ingatlan esetében minden alkalommal pontosan mérje meg, és ez alapján határozza meg a fizetendő díj mértékét.

Az Alkotmánybíróság a 3232/2016. (XI. 18.) AB határozatában Budapest Főváros XVI. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének a Rákospalotai határút – János utca – Iglói út – József utca által határolt területrészen belül az I-XVI/L-2 és I-XVI/L-3-as övezetek területére változtatási tilalom elrendeléséről szóló 23/2015. (VII. 30.) önkormányzati rendelete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította, mert nem állt fent a diszkriminációtilalommal összefüggő alaptörvény-ellenesség a támadott önkormányzati rendelettel összefüggésben.

A 3116/2012. (VII. 26.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 30/2010. (VI. 4.) Főv. Kgy. rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítása iránt, valamint a folyamatban lévő perben történő alkalmazásának kizárása iránt előterjesztett indítványt elutasította, továbbá a Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályairól szóló 24/2009. (V. 11.) Főv. Kgy. rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítása iránt, valamint a folyamatban lévő perben történő alkalmazásának kizárása iránt előterjesztett indítványt visszautasította. Az elutasítás oka az volt, hogy – figyelemmel, hogy a Jat. 7. § (6) bekezdése kifejezetten lehetővé teszi, hogy a végrehajtási rendeletet a felhatalmazást adó jogszabállyal való egyidejű hatálybalépés érdekében a kihirdetett, de még hatályba nem lépett felhatalmazás alapján meg lehet alkotni – a jogalkotási eljárás során nem történt olyan súlyos eljárás szabálytalanság, amely a vizsgált önkormányzati ren-

delet közjogi érvénytelenségét eredményezte volna. A visszautasítás indoka, hogy nincs helye alkotmánybíróági eljárásnak, ha az indítvány az Alkotmánybíróóság által érdemben már elbírált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alaptörvénynek ugyanarra a rendelkezésére, illetve elvére (értékére) és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alaptörvény-ellenességet megállapítani (ítélt dolog).

Az Alkotmánybíróóság a kutatás által vizsgált időszakban hat ügyben<sup>130</sup> utasította vissza az indítványozó által benyújtott alkotmányjogi panaszt mind a bírósági ítélet, mind az önkormányzati rendelet vonatkozásában és tette át az indítványt a Kúriára, mivel az alkotmányjogi panasz nem tesz eleget az Abtv. 37. § (1) bekezdésének<sup>131</sup>, mivel más jogszabályba ütközés kérdése is felmerül az ügyben, és ezért az Alkotmánybíróóságnak nincs hatásköre az indítványt elbírálni. Ilyen esetekben az indítványt át kell tenni az eljárásra hatáskörrel rendelkező Kúriára, mivel az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja értelmében a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.

Az empirikus kutatás által vizsgált időszakban az önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenességének vizsgálata iránt kezdeményezett eljárásokat a 3. táblázat tartalmazza.

<sup>130</sup> 3107/2012. (VII. 26.) AB végzés – Kiskunlacháza Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 9/2011. (V. 3.) önkormányzati rendeletével összefüggő alkotmányjogi panasz,  
3240/2012. (IX. 28.) AB végzés – Törökbálint Önkormányzatának Törökbálint Nagyközség Építési Szabályzatáról szóló 18/2001. (2001.IX.18.) sz. rendelete és más jogszabályok tárgyában előterjesztett alkotmányjogi panasz,  
3006/2013. (I. 21.) AB végzés – Budapest Főváros Közgyűlésének a Fővárosi Szabályozási Keretterről szóló 46/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendeletének a tárgyi ingatlanra vonatkozó E-TG turisztikai erdő keretövezeti besorolása és a Fővárosi Bíróság 5.K.31.383/2009/14. számú ítélete alaptörvény-ellenességének és megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz,  
3008/2013. (I. 21.) AB végzés – Balatonszárszó Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 10/2005. (IV. 28.) Balatonszárszó helyi építési szabályzatáról szóló rendelete 15. § (2) bekezdése szövegrésze és a Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.228/2011/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének és megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz,  
3010/2013. (I. 21.) AB végzés – Ikrény Község Önkormányzatának a helyi építési szabályzatról szóló 15/2000. (XII. 22.) rendeletével összefüggő alkotmányjogi panasz és  
3079/2014. (III. 26.) AB végzés – Pomáz Város Önkormányzata képviselőtestületének a 17/2002. (IX. 25.) KT. rendelettel elfogadott helyi építési szabályzat és szabályozási terv módosításáról és egységes szerkezetbe foglalásáról szóló 32/2006. (2007.III.6.) önkormányzati rendelete és a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.27.076/2013/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz.

<sup>131</sup> „37. § (1) Az Alkotmánybíróóság a 24–26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.”

3. táblázat. Önkormányzati rendeletek alkotmánybírósági kontrollja (2012–2017)

Indítványozó / eljárás befejezése	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kormány	0	0	0	0	0	0
Alapvető jogok biztosa	0	0	0	0	0	1
– alaptörvény-ellenesség megállapítása	0	0	0	0	1	0
– indítvány elutasítása és alkotmányos követelmény megállapítása	0	0	0	0	1	0
– indítvány elutasítása	3	0	0	0	0	0
– eljárás megszüntetése						
<b>Bíró</b>						
– alaptörvény-ellenesség megállapítása	1	2	1	0	0	0
– indítvány visszautasítása	0	0	0	1	0	0
– indítvány visszautasítása és áttétele a Kúriára	1	0	0	0	0	0
Érintett magánszemély vagy szervezet	0	2	0	0	0	0
– alaptörvény-ellenesség megállapítása	0	1	0	0	1	0
– indítvány elutasítása	1	0	0	0	0	0
– indítvány elutasítása és visszautasítása	0	0	0	0	1	0
– indítvány visszautasítása	2	3	1	0	0	0
– indítvány visszautasítása és áttétele a Kúriára						
<b>Összesen</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1</b>

Forrás: Alkotmánybíróság, saját szerkesztés (2018)

Óhatatlanul felvetődik a kérdés, hogy az alapvető jogok biztosa indítványaiban, valamint bírói kezdeményezésekben megjelölt alaptörvény-ellenességi felvetések, valamint az ezek alapján indult, érdemi döntéssel zárult alkotmánybírósági eljárások során megállapított alaptörvény-ellenes önkormányzati rendeleti szabályozás miatt nem lett volna-e indokolt, hogy a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása során is felmerüljön az érintett önkormányzati rendelet alkotmánybírósági kontrolljának kezdeményezése.<sup>132</sup>

## 2.2. TÖRVÉNYESSÉGI VIZSGÁLAT

Az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata – mint arra a 2. pont elején utaltunk – 2012. január 1-jétől a Kúria Önkormányzati Tanácsa hatásköre. A kúriai eljárás indítványhoz kötött, a Kúria Önkormányzati Tanácsa hivatalból nem indít eljárást önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálatára. A Kúria eljárását a kormányhivatalokon kívül indítványozhatja még bíró az előtte folyó eljárásban, az alapvető jogok biztosa (ombudsman), továbbá magánszemélyek és szervezetek. Az eljárás indítványhoz kötöttsége azt is eredményezi, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa „hozott” anyagból dolgozik, azaz a Kúria nem átfogó és mindenre kiterjedő „tananyagot” készít, hanem az egyedi döntések rendszerén keresztül tudja bizonyos jogterületeken (de korántsem minden kérdésben) építeni a törvényességi elvárások rendszerét.<sup>133</sup>

<sup>132</sup> Lásd: 3229/2013. (XII. 21.) AB határozat, 3120/2014. (IV. 24.) AB határozat, 3/2016.(II. 22.) AB határozat, 3050/2016. (III. 22.) AB határozat, 7/2017. (IV. 18.) AB határozat.

<sup>133</sup> Tilk Péter szerk. (2017): A jogalkotásra vonatkozó szabályok érvényesülése a helyi jogalkotásban. Pécs, Kodifikátor Alapítvány 33. o.



Az empirikus kutatás által vizsgált időszakban az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata iránt kezdeményezett eljárásokat a 4. táblázat tartalmazza.

**4. táblázat. Kúriai Önkormányzati Tanácsához érkezett indítványok indítványozók szerint (2012–2017)**

Év	Beérkezett indítványok száma				Befejezett ügyek száma			
	Bírói kezdeményezés	Alapvető jogok biztosi kezdeményezés	Kormányhivatali kezdeményezés	Magán-személy kezdeményezés	Bírói kezdeményezés	Alapvető jogok biztosi kezdeményezés	Kormányhivatali kezdeményezés	Magán-személy kezdeményezés
2012	9	0	68	9	4	0	58	8
2013	25	7	38	6	23	2	43	6
2014	29	5	31	1	24	8	35	1
2015	31	9	17	13	36	5	13	9
2016	24	1	26	1	23	6	25	5
2017	21	2	14	1	22	3	19	1

*Forrás: Kúria, saját szerkesztés (2018)*

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja az érintett helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének teljesítését, a rendeletalkotási eljárásának és a megalkotott önkormányzati rendeletek jogszerűségét is.<sup>134</sup> A kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárásban az eredménytelen törvényességi felhívást követően két esetben kezdeményezheti a bírósági felülvizsgálatot: (1) megalkotott önkormányzati rendelet törvényellenességének vizsgálatát (2.2.1. pont), (2) meg nem alkotott önkormányzati rendelet esetében a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítását és szükség esetén a rendeletalkotás pótlásának elrendelését (2.2.2. pont).

Mindkét esetben a bírósági kontrollt a Kúria végzi. „A Kúria Önkormányzati Tanácsának jogköre az önkormányzati aktusok, azon belül a rendeleti aktusokra terjed ki. A Kúria ebben a jogkörében normakontroll tevékenységet lát el, amelynek lényege annak megállapítása, hogy az önkormányzati rendelet nem ütközik-e az Alaptörvény *T) cikk* (2) bekezdésében megjelölt más jogszabályba.”<sup>135</sup> A Kúria Önkormányzati Tanácsa 2012. január 1-jével kezdte meg munkáját és folyamatosan alakította, csiszolta eljárását, ítélkezési gyakorlatát. Ennek egyik – a jogalkalmazók által is jól látható – eredménye, hogy a 2014. évtől a kúriai döntések végén összefoglalóan megjelenik a döntés elvi tartalma.

<sup>134</sup> Mötv. 132. § (3) bekezdés.

<sup>135</sup> Tilk Péter szerk. (2017): i. m. 34. o.

## 2.2.1 Önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése

### 2.2.1.1 Eljárás szabályai

Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésére irányuló bírósági normakontroll-eljárás egyszakaszos eljárás.<sup>136</sup>

Önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatára vonatkozó eljárásban a kormányhivatal – a törvényességi felhívás eredménytelenné válását követő – 30 napon belül<sup>137</sup> 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.<sup>138</sup>

A kormányhivatal által a Kúriánál előterjesztett felülvizsgálati indítványnak 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 fővárosi és megyei kormányhivatal az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.<sup>139</sup>

Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára vonatkozó bírósági eljárás szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit az empirikus kutatás által vizsgált 2012–2017 közötti időszakban a Bszi. 46-56. §-ai tartalmazzák.<sup>140</sup>

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

A Kúria Önkormányzati Tanácsa előtti eljárásban a jogi képviselőt kötelező.

<sup>136</sup> Tóth J. Zoltán – Kovács Endre Miklós (2018): i. m. 23. o.

<sup>137</sup> Vhr. 2. § (6) bekezdés.

<sup>138</sup> Mötv. 136. § (2) bekezdés.

<sup>139</sup> Mötv. 136. § (3) bekezdés.

<sup>140</sup> A Kúria Önkormányzati Tanácsa eljárására a Bszi. 46. §-a alapján 2018. január 1-jétől a Kp. XXV. fejezetének az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatára irányuló és a helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti eljárásra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.

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

- az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisítette, megállapította a hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése más jogszabályba ütközését, vagy kimondta, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba;
- elrendelte a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét, és
- határidő tűzésével elrendelte, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követően – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.<sup>141</sup>

A Kúria Önkormányzati Tanácsának határozata mindenkre nézve kötelező. A megsemmisített önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét követő napon veszítette hatályát.

### 2.2.1.2 A bírósági felülvizsgálati eljárás tapasztalatai

A kutatás során vizsgáltuk önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésére irányuló bírósági normakontroll-eljárás 2012–2017 közötti dinamikáját, a kormányhivatalok által kezdeményezett kúriai eljárások eredményességét.

Az OSAP-statisztikák és Kúriától kapott adatok összevetéséből nyomon követhető a törvényességi felügyeleti eljárás eredményeként kezdeményezett eljárások aránya az adott évben megalkotott önkormányzati rendeletek számához viszonyítva (5., 6. és 7. táblázat)

<sup>141</sup> Bsz. 55. § (2) bekezdés. Hatálytalan: 2018. január 1-jétől.

Az új szabályozást a Kp. tartalmazza:

„146. § [Döntés az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése esetén]

(1) Ha a Kúria megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik,

a) az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti,

b) az eljárás megindítását követően hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vagy rendelkezése más jogszabályba ütközését állapítja meg vagy

c) kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba.

(2) \* A Kúria elrendeli az (1) bekezdés szerinti határozatának a hivatalos lapban való közzétételét.

(3) A megsemmisített önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése a bíróság határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható, a kihirdetett, de hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése pedig nem lép hatályba.

(4) A bíróság az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése hatályvesztésének időpontját a (3) bekezdéstől eltérően állapíthatja meg, ha azt a jogbiztonság vagy az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja.”

**5. táblázat. Megalkotott önkormányzati rendeletek száma (2012–2017)**

Megye/főváros	Tárgyévben megalkotott önkormányzati rendeletek száma					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Baranya	4.288	3.506	2.814	4.169	2.800	2.986
Bács-Kiskun	1.401	1.470	1.941	1.925	1.625	1.764
Békés	1.044	1.221	1.272	1.377	1.993	1.378
Borsod-Abaúj-Zemplén	2.209	6.532	5.130	4.362	3.263	3.794
Csongrád	838	992	1.149	1.149	1.066	1.022
Fejér	2.323	1.448	1.737	2.546	1.763	1.871
Győr-Moson-Sopron	2.675	2.326	2.226	2.281	2.130	2.540
Hajdú-Bihar	1.979	2.242	1.830	1.851	1.024	1.328
Heves	2.072	1.808	1.464	1.827	1.156	1.412
Jász-Nagykun-Szolnok	1.516	1.581	1.314	1.565	1.175	1.280
Komárom-Esztergom	875	756	1.532	891	951	950
Nógrád	2.044	2.454	1.573	1.979	1.013	1.408
Pest	4.018	3.603	3.026	3.250	2.581	3 107
Somogy	3.305	4.009	3.744	3.460	2.609	3 017
Szabolcs-Szatmár-Bereg	2.344	1.241	2.231	2.850	2.113	2.492
Tolna	1.546	1.748	1.211	1.383	1.125	1.202
Vas	2.945	2.448	2.510	2.505	2.205	2.736
Veszprém	3.059	3.280	3.061	3.260	1.992	2.748
Zala	4.680	4.305	3.937	3.256	2.513	2.921
Budapest	1.399	1.251	856	1.084	508	756
<b>Összesen:</b>	<b>46.590</b>	<b>48.221</b>	<b>44.588</b>	<b>46.970</b>	<b>34.605</b>	<b>40.712</b>

*Forrás: OSAP, saját szerkesztés (2018)*

**6. táblázat. Önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatára irányuló kormányhivatali indítványok száma (2012–2017)**

Kormányhivatal	Tárgyévi kormányhivatal által kezdeményezett kúriai eljárások Mötv.136. § (2) bek.					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Baranya Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	0	0
Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal	2	0	0	0	0	0
Békés Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	2	0
Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	0	4	3	4	2	1
Csongrád Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	0	1
Fejér Megyei Kormányhivatal	0	2	0	0	1	0
Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal	1	0	0	2	2	0
Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal	1	1	0	0	1	0
Heves Megyei Kormányhivatal	3	6	1	1	1	0
Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	2	0
Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal	7	3	5	2	0	0
Nógrád Megyei Kormányhivatal	0	1	1	0	0	0
Pest Megyei Kormányhivatal	4	7	4	2	3	4
Somogy Megyei Kormányhivatal	1	0	0	0	0	0
Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal	1	1	0	3	3	0
Tolna Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	0	0
Vas Megyei Kormányhivatal		1	0	0		0
Veszprém Megyei Kormányhivatal	1	0	1	0	2	0
Zala Megyei Kormányhivatal	0	1	0	0		0
Budapest Főváros Kormányhivatala	14	1	0	0	1	0
<b>Összesen:</b>	<b>35</b>	<b>28</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>20</b>	<b>6</b>

Forrás: Kúria, saját szerkesztés (2018)

7. táblázat. Önkormányzati rendeletek és kúriai eljárások aránya (2012–2017)

Év	Megalkotott önkormányzati rendeletek száma*	Kormányhivatal által kezdeményezett kúriai eljárások Möt.v.136. § (2) bek.**	%
2012	46.890	35	0,0746
2013	48.221	28	0,0580
2014	44.588	15	0,0336
2015	46.970	14	0,0298
2016	34.605	20	0,0577
2017	40.712	6	0,0147
<b>Összesen:</b>	<b>261.986</b>	<b>118</b>	<b>0,0450</b>

Forrás: \*OSAP és \*\*Kúria, saját szerkesztés (2018)

Az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatára irányuló kormányhivatali indítványok számát tekintve (6. táblázat) a legkiegyenlítettebb törvényességi felügyeleti tevékenység Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves és Pest megyékben figyelhető meg. Ugyanakkor elgondolkodtató – különös tekintettel az évenként az egyes megyékben és a fővárosban megalkotott önkormányzati rendeletek számára (5. táblázat), valamint arra, hogy a partikuláris jogalkotás jogalkotásunk leggyengébb láncszeme –, hogy a kutatás által vizsgált hat évben Baranya és Tolna megyében egyetlen esetben sem, Csongrád, Somogy, Vas és Zala megyében 1-1 esetben, Bács-Kiskun, Békés, Jász-Nagykun-Szolnok és Nógrád megyében 2-2 esetben került csak sor önkormányzati rendelet bírósági kontrolljának kezdeményezésére. Kérdés, hogy ennyire eredményes a törvényességi felhívás jogintézménye<sup>142</sup>, vagy a kormányhivatalok egyéb irányú leterheltsége vagy egyéb ok miatt nem hatékony az önkormányzati rendeletek kormányhivatali törvényességi kontrollja.

A kutatás során megismert adatok elemzése alapján a vizsgált időszakban évről évre gyengült a kormányhivatalok ez irányú aktivitása, amely megjelent a bírósági kontroll kezdeményezések számának évenkénti és megyénkénti alakulásában is. A tárgyévben megalkotott önkormányzati rendeletek nagy számához viszonyítva öt ezreléket sem elérő a vizsgált hat év átlagában a Kúria Önkormányzati Tanácsa elé kerülő önkormányzati rendeletek aránya. Éves átlagban kisebb hullámmal (2016. év) 2012-től csökkenő tendenciát mutat a benyújtott indítványok száma; a 2012. és 2017. években benyújtott indítványok aránya – a 2012. évet 100 %-nak véve – 100:17. Ennek – egyéb

<sup>142</sup> Például a 2013. évben a helyi önkormányzatok összesen 48.221 önkormányzati rendeletet alkottak, amelyekkel szemben a kormányhivatalok összesen 2.646 törvényességi felhívással (5,49 %) éltek, és a 150 el nem fogadott törvényességi felhívásból 28 esetben (7. táblázat) fordultak a Kúriához az Möt.v. 136. § (2) bekezdése alapján.

Forrás: [http://2010-2014.kormany.hu/download/9/32/31000/OSAP-1622\\_2013.zip#IDocumentBrowse](http://2010-2014.kormany.hu/download/9/32/31000/OSAP-1622_2013.zip#IDocumentBrowse) (Letöltés ideje: 2018. 09. 10.) és Kúria.

Bővebben lásd Steiner Erika: A partikuláris jogalkotás közigazgatási törvényességi kontrollja.

okok mellett – elsősorban munkaszervezési és személyes okai (a feladat- és munkateherhez viszonyítottan kiszámú kormányhivatali törvényességi munkatárs) vannak (5., 6., 7. és 8. táblázat).<sup>143</sup> Ez eredményezheti a gyakorlatban azt, hogy nem sikerül minden, a kormányhivatalnak megküldött megalkotott önkormányzati rendeletet a területi törvényességi referenseknek alaposan áttanulmányozni, csak a „problémásabb” települések tüzetesebb vizsgálatára maradt idő, a többi település esetében ez szűrőpróbaszerűvé válik. Ennek következménye, hogy nem akadnak fenn a törvényességi szűrőn olyan rendeleti szabályozások, amelyek a későbbiekben más indítványozók által kezdeményezett eljárásokban nem állják ki a bírósági vagy alkotmánybírósági kontrollt (2.1.2.–2.1.4. pontok, 4. táblázat).

A Kúriához benyújtott kormányhivatali indítványok megalapozottságát mutatja (lásd 8. táblázat), hogy csak az indítványok 11,9 %-a került elutasításra. Az indítványok 18,6 %-a esetében az eljárás megszüntetésre került (jellemzően azért, mert a kúriai eljárás időtartama alatt az érintett önkormányzatok eleget tettek rendeletalkotási kötelezettségüknek és ezért a kormányhivatal az indítványát visszavonta). Ha a 18,6 %-ot nem vesszük figyelembe, akkor is az indítványok több mint kétharmadát találta megalapozottnak a Kúria Önkormányzati Tanácsa: az indítványokkal érintett önkormányzati rendeletek 66,1 %-ában megsemmisített önkormányzati rendelkezést, illetve 1,7 %-ában a még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet, illetve rendeleti rendelkezés hatályba nem lépéséről<sup>144</sup> rendelkezett. (Két ügyben<sup>145</sup> a Kúria – előkérdés miatt – más szerv eljárásának eredményéig felfüggesztette az eljárását.)

**8. táblázat. Kormányhivatali indítványok száma és eredményessége (2012–2017)**

Év	Indítványok száma Mötv. 136. § (2) bek.	Kúriai döntések száma és aránya									
		EF	%	MSZ	%	EU	%	MS	%	NLH	%
2012	35	0	0,0	1	2,9	7	20,0	26	74,2	1	2,9
2013	28	0	0,0	10	35,7	2	7,1	16	57,2	0	0,0
2014	15	1	6,7	4	26,6	2	13,3	7	46,7	1	6,7
2015	14	1	7,1	2	14,3	0	0,0	11	78,6	0	0,0
2016	20	0	0,0	3	15,0	2	10,0	15	75,0	0	0,0

<sup>143</sup> A 2016. évben például a kormányhivatalnak

Baranya megyében 305 önkormányzat, 265 nemzetiségi önkormányzat 67.028 határozatát és 2.800 önkormányzati rendeletet,

Bács-Kiskun megyében 119 önkormányzat, 1 társult képviselő-testület, 90 nemzetiségi önkormányzat, 38 önkormányzati társulás 44.846 határozatát és 2.054 önkormányzati rendeletet,

Vas megyében 217 önkormányzat, 51 nemzetiségi önkormányzat, 52 önkormányzati társulás 5.211 jegyzőkönyvét és 26.115 határozatát és 2.205 önkormányzati rendeletet kellett törvényességi szempontból felülvizsgálnia. (Forrás: OSAP és a 2016. évi kormányhivatali beszámolók)

<sup>144</sup> Köf.5.017/2012/8., Köf.5.045/2014/5.

<sup>145</sup> Köf.5.048/2014/3., Köf.5.004/2015/4.

Év	Indítványok száma Mötv. 136. § (2) bek.	Kúriai döntések száma és aránya									
		EF	%	MSZ	%	EU	%	MS	%	NLH	%
2017	6	0	0,0	2	33,3	1	16,7	3	50,0	0	0,0
<b>Összesen:</b>	<b>118</b>	<b>2</b>	<b>1,7</b>	<b>22</b>	<b>18,6</b>	<b>14</b>	<b>11,9</b>	<b>78</b>	<b>66,1</b>	<b>2</b>	<b>1,7</b>

*Forrás, Kúria, saját szerkesztés (2018)*

Jelmagyarázat:

EF – eljárás felfüggesztve;

MSZ – eljárás megszüntetése;

EU – indítvány elutasítása;

MS – önkormányzati rendelet vagy rendelkezés megsemmisítése;

NLH – önkormányzati rendelet nem hatályba.

A kormányhivatalok által kezdeményezett eljárások esetében – a helyi önkormányzatok autonómiáját védő – eljárási szabály, hogy a kormányhivatal csak azon önkormányzati rendeletek, illetve önkormányzati rendeleti rendelkezések vizsgálatát kérheti a Kúria Önkormányzati Tanácsától, amelyre nézve korábban (eredménytelen) törvényességi felhívást bocsátott ki. Ebben az eljárásban a normakontroll kezdeményezésének előfeltétele, hogy az önkormányzati képviselő-testület megismerhesse és megtárgyalhassa a kormányhivatal által észlelt törvényességi problémát.<sup>146</sup> Ez azt is eredményezi, hogy azok a képviselő-testületek, amelyek nem fogadták a kormányhivatal törvényességi felhívásában foglaltakat, a kúriai eljárás alatt – a benyújtott kormányhivatali indítvány alapján – felülvizsgálhatják korábbi álláspontjukat. A 8. táblázatban megjelenő adat – amely azt tükrözi, hogy a kúriai eljárások 18,6 %-ban megszűntek – mögött az az ok jelenik meg a kúriai döntések vizsgálata során, hogy a kormányhivatalok ezekben az esetekben visszavonták az indítványukat, mert a kúriai eljárás alatt az önkormányzatok orvosolták a kifogásolt törvényességi problémát.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa ítélezési gyakorlata kialakulásának egyik fontos következménye, hogy a 2014. évtől az adott ügyben érdemi döntésként hozott határozatok végén megjelenik összefoglalásként a „Döntések elvi tartalma” című összefoglaló. Ez a kúriai döntéseket figyelemmel kíséző önkormányzatoknak, kormányhivataloknak (is) jogalkalmazói munkájukhoz jelentős többletet ad; komoly segítséget jelent mind a jogalkotó önkormányzatoknak, mind a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatalok számára a jövőbeni önkormányzati rendeletalkotáshoz és annak törvényességi vizsgálatához.

### 2.2.1.3 Kúriai döntések elvi tartalma

A Kúria Önkormányzati Tanácsa határozatai közül – terjedelmi korlátok miatt – az alábbiakban a Kúria normakontroll eljárásával, a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásával és az önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatos döntések elvi tartalmát foglaljuk össze tárgykörönként:

<sup>146</sup> Köf.5.026/2016/4. [47] <http://lb.hu/hu/onkugy/kof502620164-szamu-hatarozat> (Letöltés ideje: 2018. 09. 10.).



*Kúria normakontroll eljárása:*

- A Kúria Önkormányzati Tanács konkrét normakontroll hatáskörének gyakorlása során csak a perben alkalmazandó jogszabály, jogszabályi rendelkezések törvényességét vizsgálja felül.<sup>147</sup>
- A Kúria az Alaptörvény és a Bszi. által lehetővé tett normakontroll során az önkormányzati rendeletek célszerűségi vizsgálatát nem végezheti el. Felhatalmazása arra terjed ki, hogy az önkormányzati rendeletek jogszerűségét, más jogszabályokkal való ellentétét vizsgálja, és az ellentét megállapítása esetén az önkormányzati rendeletet megsemmisítse.<sup>148</sup>
- A normahierarchiában azonos tárgyörben rendelkező jogszabályokat egymással és az Alaptörvénnyel is összhangban kell értelmezni, alkalmazni.<sup>149</sup>
- A Kúria normakontroll eljárásában jelenleg nincs lehetőség bizonyítás felvételére.<sup>150</sup>
- A származtatott hatáskörben megalkotott önkormányzati normatív aktust egészében kell megsemmisíteni akkor, ha figyelmen kívül hagyja a szabályozási keretet jelentő törvényi szabályok megváltozását és a törvényellenes rendeleti szabályok egyedi megsemmisítése értelmezhetetlen, következésképpen alkalmazhatatlan normát eredményezne.<sup>151</sup>
- Nincs helye absztrakt normakontroll eljárás lefolytatásának, ezért az eljárást meg kell szüntetni, ha azt nem a jogszabály által erre feljogosított személy, illetve szerv kezdeményezte.<sup>152</sup>
- A bíró, az előtte lévő per tárgyalásának felfüggesztése mellett mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés megállapítására nem rendelkezik indítványozási joggal.<sup>153</sup>
- A bírói kezdeményezés jogintézményének lényegéből következik, hogy az az indítvány, amely nem az eljáró bíró meggyőződését, hanem kizárólag a fél kezdeményezését tartalmazza, nem felel meg a bírói indítvánnyal szemben előírt törvényi elvárásoknak.<sup>154</sup>
- 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.<sup>155</sup>
- Ha absztrakt normakontroll eljárás során a vizsgálni kért önkormányzati rendeleti rendelkezést az érintett önkormányzat hatályon kívül helyezi, úgy az eljárás megszüntetésének van helye.<sup>156</sup>

<sup>147</sup> Köf.5.002/2015/3.

<sup>148</sup> Köf.5.002/2017/5., Köf.5.003/2017/4., Köf.5.008/2017/4.

<sup>149</sup> Köf.5.005/2015/3.

<sup>150</sup> Köf.5.042/2016/5.

<sup>151</sup> Köf.5.015/2014/3.

<sup>152</sup> Köf.5.001/2015/2., Köf.5.029/2015/2., Köf.5.030/2015/2., Köf.5.031/2015/2., Köf.5.032/2015/2., Köf.5.051/2015/2., Köf.5.056/2014/2., Köf.5.057/2015/2., Köf.5.061/2015/2., Köf.5.062/2015/2., Köf.5.063/2015/2.

<sup>153</sup> Köf.5.041/2016/4.

<sup>154</sup> Köf.5.015/2017/3.

<sup>155</sup> Köf.5.021/2014/4., Köf.5.028/2014/4., Köf.5.041/2014/4.

<sup>156</sup> Köf.5.058/2015/4.

- A Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendelet törvényessége vizsgálatára irányuló eljárását függesztheti, ha meghozandó döntése olyan előzetes kérdés elbírálásától függ, amely valamely hatóság, más bíróság vagy az Alkotmánybíróság előtt már folyamatban van.<sup>157</sup>
- Az Önkormányzati Tanács által már törvényellenessé nyilvánított önkormányzati rendelet vonatkozásában ismételt alkalmazási tilalom elrendelésére kerülhet sor, ha a törvényellenes rendelkezés alkalmazásán alapuló bírósági eljárás az Önkormányzati Tanács határozatának meghozatalát követően indult, s a törvényellenes rendelkezés alkalmazhatósága a perben vita tárgyává vált.<sup>158</sup>
- A Kúria által már megsemmisített, illetve törvényellenessé nyilvánított önkormányzati rendelet vonatkozásában ismételt eljárásban alkalmazási tilalom elrendelésére kerülhet sor bírói kezdeményezés esetén, a törvényellenesség megállapítására (megsemmisítésére) irányuló eljárás és az alkalmazási tilalom kimondására irányuló eljárás adott esetben elválhat.<sup>159</sup>
- Konkrét normakontroll eljárás során törvényellenesnek ítélt rendelkezéssel tartalmilag azonos új önkormányzati szabályozás a korábbi határozat érvei alapján megsemmisítendő.<sup>160</sup>
- Az önkormányzati rendelet módosító rendelkezése a módosított szabályozásba történt beépüléssel végrehajtottá vált. A szabályozási átmenetre vonatkozó rendelkezései azonban hatályban maradnak, amelyek ezért normakontroll tárgyát képezhetik a Kúria eljárásában. Amennyiben az ilyen rendelkezések visszamenőlegesen terhesebbé teszik az anyagi adójogi jogviszonyt, azok törvénysértését meg kell állapítani.<sup>161</sup>
- A bíró az Alaptörvénynek megfelelő, alkotmányos törvénynek alávetetten köteles eljárni. Az Alkotmánybíróság határozata a Kúria törvényességi eljárásában előkérdés akkor, ha a kúriai eljárásban a törvényi szabály érdemben befolyásolja a meghozandó döntést.<sup>162</sup>
- A Kúria a Jat. 2. § (1) bekezdéséből következő normavilágosság követelményének az önkormányzati rendeletek vizsgálatához kapcsolódó 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.<sup>163</sup>
- A Kúria Önkormányzati Tanácsának hatásköre kiterjed önkormányzati rendeletbe foglalt egyedi döntés vizsgálatára is.<sup>164</sup>
- A hatályba-léptető rendelkezés törvényességi vizsgálatakor a Kúria Önkormányzati Tanácsának a jogbiztonságra tekintettel kell mérlegelni: a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő hiánya olyan fokú jogbizonytalanságot teremtett-e, hogy az az önkormányzati rendelet egészének megsemmisítését

<sup>157</sup> Köf.5.048/2014/3., Köf.5.008/2015/3.

<sup>158</sup> Köf.5.041/2015/4.

<sup>159</sup> Köf.5.047/2015/3.

<sup>160</sup> Köf.5.014/2015/4., Köf.5.007/2016/3.

<sup>161</sup> Köf.5.013/2015/5.

<sup>162</sup> Köf.5.004/2015/4.

<sup>163</sup> Köf.5.040/2014/4.

<sup>164</sup> Köf.5.016/2014/5.

vonja maga után, vagy a felkészülési idő szűkös volta miatti megsemmisítéssel keletkezik olyan jogbizonytalanság, amely súlyosabb, mint a rendelet hatályában való fenntartása.<sup>165</sup>

#### *Kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása:*

- A törvényességi felhívásban tűzött határidő eredménytelen elteltét követően a Kúria eljárásának megindítására nyitva álló tizenöt napos határidő anyagi jogi jellegű. Ezért az indítványnak a tizenötödik napon meg kell érkeznie a Kúriára.<sup>166</sup>
- A kormányhivatal csak azon önkormányzati rendeletek, illetve önkormányzati rendeleti rendelkezések vizsgálatát kérheti a Kúriától, amelyre nézve korábban eredménytelen törvényességi felhívást bocsátott ki. Amennyiben az érintett önkormányzat a törvényességi felhívásban foglaltakat elfogadta és a törvényességi felhívásban foglaltaknak megfelelően intézkedett a jogszabálysértés megszüntetése érdekében, akkor ebben az eljárásban a kormányhivatalnak nem nyílik meg a normakontroll kezdeményezési joga.<sup>167</sup>
- A kormányhivatal egy adott önkormányzati rendelettel (rendeletkezéssel) szemben – más-más problémák alapján – többször is élhet törvényességi felhívással.<sup>168</sup>

#### *Rendeletalkotás:*

- A helyi önkormányzat a helyi közügyek körében a központi jogszabályokkal nem ellentétes kiegészítő szabályokat alkothat.<sup>169</sup>
- 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.<sup>170</sup>
- Az önkormányzat felelős vagyongazdálkodásra vonatkozó kötelezettsége nem indokolhatja önkormányzati norma megalkotását akkor, amikor az önkormányzatnak sem felhatalmazása, sem autonóm jogalkotási jogkörre nincs a szabályozásra.<sup>171</sup>
- A szabályozás egysége érdekében nem közömbös, hogy a jogalkotás tárgya ne forgácsolódjon szét különböző tartamú önkormányzati rendeletek között. Törvény által meghatározott felhatalmazás mellett attól eltérően, eredeti jogalkotói jogkörben a helyi önkormányzat nem alkothat rendeletet.<sup>172</sup>
- *Önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. Így*

<sup>165</sup> Köf.5.042/2015/3.

<sup>166</sup> Köm.5.006/2014/3.

<sup>167</sup> Köf.5.044/2016/3.

<sup>168</sup> Köf.5.043/2016/6.

<sup>169</sup> Köf.5.042/2015/3.

<sup>170</sup> Köf.5.012/2017/6.

<sup>171</sup> Köf.5.059/2014/4.

<sup>172</sup> Köf.5.005/2017/3.

*amennyiben helyi közügyről van szó, az önkormányzati képviselő-testület közvetlenül az Alaptörvényben biztosított jogkörében vagy az adott tárgyban rendeletalkotásra vonatkozó általános törvényi felhatalmazás alapján is jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.*<sup>173</sup>

- 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 kényszerítsen, vagy e jogalkotási lehetőséget valamely településen való letelepedés megnehezítésére használjon.<sup>174</sup>
- 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.<sup>175</sup>
- *Önkormányzati rendelet megalkotásához kapcsolódó polgármesteri vétót követően, amennyiben a képviselő-testület a rendelet eredeti szövegét módosítani kívánja, azt módosító indítványok formájában kell megtenni.*<sup>176</sup>
- Az önkormányzat nem hivatkozhat eredeti jogalkotói jogkörére olyan tárgyokban, amelyekben központi jogszabályok részletes szabályokat tartalmaznak. Az önkormányzat azonban a központi jogszabályokkal nem ellentétes kiegészítő szabályokat alkothat.<sup>177</sup>
- Az önkormányzati rendelet bevezetőjében pontosan meg kell jelölni, hogy az önkormányzat milyen törvényi felhatalmazás alapján alkotta meg rendeletét. Eredeti jogalkotó jogkör esetén az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésre kell utalni.<sup>178</sup>
- Az önkormányzati rendelet bevezető részében pontosan utalni kell azokra a törvényekre, amelyek felhatalmazásán az önkormányzati rendelet nyugszik. Amennyiben a helyi önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörében adta ki a rendeletet, a bevezető részből annak is egyértelműen ki kell derülnie.<sup>179</sup>
- *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.*<sup>180</sup>
- Nem sérti a jogalkotás rendjét, ha az önkormányzat más jogszabályi rendelkezés fogalmára nem rugalmas, hanem merev hivatkozással utal.<sup>181</sup>
- Az önkormányzati rendelet akkor sérti meg a visszamenőleges hatályú jogalkotás Jat. 2. § (2) bekezdése szerinti tilalmát, ha az utólagos jogalkotás az anyagi jogi jogviszonyokban idéz elő az adóalanyok számára kedvezőtlen változást.<sup>182</sup>

<sup>173</sup> Köf.5.019/2014/4.

<sup>174</sup> Köf.5.017/2015/3.

<sup>175</sup> Köf.5.025/2015/4.

<sup>176</sup> Köf.5.043/2015/4.

<sup>177</sup> Köf.5.024/2014/11.

<sup>178</sup> Köf.5.030/2014/4., Köf.5.031/2014/3., Köf.5.032/2014/3.

<sup>179</sup> Köf.5.023/2016/3.

<sup>180</sup> Köf.5.025/2017/5.

<sup>181</sup> Köf.5.023/2014/3.

<sup>182</sup> Köf.5.043/2014/5.

- A visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközik a folyamatban lévő ügyekre is kiterjedő – a fél számára hátrányosabb helyzetet teremtő – rendeletmódosítás.<sup>183</sup>
- Törvénysértő a nem hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés utólagos módosítása.<sup>184</sup>
- A normavilágosság követelményének fokozottan kell érvényesülni a szankciót megállapító önkormányzati rendeleti rendelkezés esetében.<sup>185</sup>
- Az önkormányzat a közterület-használat szabályozásakor – megfelelő garanciák mellett – a közterület-felügyeletről szóló törvény közterület fogalmát is alkalmazhatja.<sup>186</sup>
- Az önkormányzati rendeletnek egyértelműen utalnia kell arra, ha egyes rendelkezései – az egész rendelethez képest – eltérő időben lépnek hatályba.<sup>187</sup>

### 2.2.2 Jogalkotási kötelezettség elmulasztása

Nemcsak a megalkotott jogszabály eredményezhet törvényellenességet, hanem az is, ha a jogalkotási hatáskörrel felruházott szerv nem tesz eleget törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Mötv. 137. és 138. §-ában, továbbá a Vhr. 13. és 14. §-a szabályozza a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági normakontroll-eljárás szabályait.

#### 2.2.2.1. A helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása

##### 2.2.2.1.1. Eljárás szabályai

A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági normakontroll-eljárás alapvetően egyszakaszos eljárás, de a jogalkotási kötelezettség permanens elmulasztása esetén kétszakaszossá is válhat.<sup>188</sup> Az esetek többségében a helyi önkormányzat – a kúriai eljárás eredményeként – törvényi kötelezettségének eleget téve megalkotja a tárgyi önkormányzati rendeletet, aminek alapján az eljárás lezárul (első szakasz). Azonban, ha a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának orvoslására nem kerül sor, a helyi önkormányzat nem tesz eleget a Kúria Önkormányzati Tanácsa által tűzött határidőn belül a vonatkozó jogalkotásnak, sor kerül a jogalkotási kötelezettség pótlására (második szakasz – lásd 2.2.2.2. pont).

A helyi önkormányzatnak a törvényből eredő rendeletalkotási kötelezettségének elmulasztása esetén a kormányhivatal a helyi önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett kezdeményezi a Kúriánál a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását, ha a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta.<sup>189</sup>

<sup>183</sup> Köf.5.055/2015/3.

<sup>184</sup> Köf.5.046/2015/4.

<sup>185</sup> Köf.5.042/2015/3.

<sup>186</sup> Köf.5.023/2014/3.

<sup>187</sup> Köf.5.025/2016/4.

<sup>188</sup> Tóth J. Zoltán – Kovács Endre Miklós (2018): i. m. 24. o.

<sup>189</sup> Mötv. 137. § (1) bekezdés.

A jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítványnak tartalmaznia kell:

- azon törvényi rendelkezés megjelölését, amely alapján a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége fennáll;
- annak okát, hogy a kormányhivatal miért tartja a jogalkotási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak;
- a jogalkotási kötelezettség elmulasztásával összefüggő, a mulasztás elbírálásához szükséges önkormányzati rendeletet.<sup>190</sup>

A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági eljárás szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit a Bszi. tartalmazta. A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárásra a 2.2.1. pontban ismertetett jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás szabályait kellett alkalmazni az alábbi eltérésekkel:

- Ha a helyi önkormányzat a Kúria Önkormányzati Tanácsa eljárása során eleget tett a törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettségének, a Kúria Önkormányzati Tanácsa az eljárást megszüntette. Az eljárás megszüntetése előtt a Kúria Önkormányzati Tanácsa határidő tűzésével gondoskodott a kormányhivatal állásfoglalásának beszerzéséről.<sup>191</sup>
- Ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a helyi önkormányzat a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, határozatában határidő tűzésével elrendelte, hogy a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget.<sup>192</sup>
- A Kúria Önkormányzati Tanácsának határozata a kormányhivatalra és a helyi önkormányzatra kötelező.

#### 2.2.2.1.2 A jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatti eljárás tapasztalatai

Az empirikus kutatás által vizsgált 2012–2017 közötti időszakban harmincnolc olyan ügy volt, amikor a Kúria Önkormányzati Tanácsánál a kormányhivatal indítványozta helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. A bírósági indítványok megyénkénti megoszlását a 9. táblázat tartalmazza.

<sup>190</sup> Mötv. 137. § (2) bekezdés.

<sup>191</sup> Bszi. 58. §. Hatálytalan: 2018. január 1-jétől.

<sup>192</sup> Bszi. 59. §. Hatálytalan: 2018. január 1-jétől.

Új szabályozást a Kp. tartalmazza:

„149. § [Döntés a jogalkotási kötelezettség elmulasztása esetén]

(1) Ha a Kúria megállapítja, hogy a helyi önkormányzat a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget.

(2) A Kúria határozata a törvényességi felügyeleti szervre és a helyi önkormányzatra kötelező.”

**9. táblázat. Jogalkotási kötelezettségének elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítványok száma Mötv. 137. §  
(2012–2017)**

Kormányhivatal	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Baranya Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	0	0
Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal	2	0	0	0	0	0
Békés Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	0	1
Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	0	0	10	0	0	0
Csongrád Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	0	0
Fejér Megyei Kormányhivatal	0	1	0	0	1	0
Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	0	0
Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal	1	0	0	2	0	0
Heves Megyei Kormányhivatal	1	0	0	0	0	0
Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	1	0
Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal	1	3	0	0	0	0
Nógrád Megyei Kormányhivatal	0	1	1	0	0	0
Pest Megyei Kormányhivatal	1	0	0	0	0	0
Somogy Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	0	0
Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal	0	0	1	0	4	4
Tolna Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	0	0
Vas Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	0	0
Veszprém Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	0	0
Zala Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	0	0
Budapest Főváros Kormányhivatala	1	1	0	0	0	0
<b>Összesen:</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>5</b>

*Forrás: Kúria, saját szerkesztés (2018)*

A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló kormányhivatali indítványok megalapozottságát tükrözi, hogy az indítványok közül két esetben került elutasításra. Harminc esetben a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztását megállapította a Kúria Önkormányzati Tanácsa és határidő tűzésével kötelezte az érintett önkormányzatokat rendeletalkotási kötelezettség teljesítésére. Öt esetben a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtti eljárás megszüntetésre került, mivel az érintett ön-

kormányzatok a kúriai eljárás ideje alatt időközben rendeletalkotási kötelezettségüknek eleget tettek. A bírósági indítványok eredményességének megyénkénti megoszlását a 10. táblázat tartalmazza.

**10. táblázat. Jogalkotási kötelezettségének elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítványok eredményessége Mötv. 137. § (2012–2017)**

Kormányhivatal	Indítvány elutasítása	Eljárás megszüntetése	Mulasztás megállapítása
Baranya Megyei Kormányhivatal	0	0	0
Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal	0	0	2
Békés Megyei Kormányhivatal	0	0	1
Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	0	0	11
Csongrád Megyei Kormányhivatal	0	0	0
Fejér Megyei Kormányhivatal	1	1	0
Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal	0	0	0
Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal	0	0	3
Heves Megyei Kormányhivatal	0	0	1
Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal	0	0	1
Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal	1	0	2
Nógrád Megyei Kormányhivatal	0	0	2
Pest Megyei Kormányhivatal	0	0	1
Somogy Megyei Kormányhivatal	0	0	0
Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal	0	4	5
Tolna Megyei Kormányhivatal	0	0	0
Vas Megyei Kormányhivatal	0	0	0
Veszprém Megyei Kormányhivatal	0	0	0
Zala Megyei Kormányhivatal	0	0	0
Budapest Főváros Kormányhivatala	1	0	1
<b>Összesen:</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>30</b>

Forrás: Kúria, saját szerkesztés (2018)



A kutatás során megvizsgáltuk azt is, hogy a harminc esetben, amikor a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztását megállapította a Kúria Önkormányzati Tanácsa, mely tárgykörökben nem tettek eleget az érintett önkormányzatok jogalkotási kötelezettségüknek. Jellemzően költségvetési, települési hulladékgazdálkodási és szociális tárgykörökben mulasztották el az érintett helyi önkormányzatok a vonatkozó rendeletek megalkotását (11. táblázat).

**11. táblázat. Jogalkotási kötelezettséget megállapító kúriai határozatok (2012–2017)**

Kúriai határozat száma	Érintett helyi önkormányzat	Jogalkotási kötelezettség tárgya	Jogalkotási kötelezettség törvényi alapja
Köm.5046/2012/6.	Gyöngyöspata Község Önkormányzata	rendszeres szociális segélyre való jogosultságnak a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 37. § (1) bekezdés a)–c) pontjában foglaltakon túli, az aktív korúak ellátására jogosult személy családi körülményeire, egészségi vagy mentális állapotára vonatkozó feltételei, valamint a feltételek fennállásának igazolási szabályai	Szoc. tv. 37. § (1) bekezdés d) pontja és 132. § (4) bekezdés b) pontja
Köm.5053/2012/4.	Debreceni Megyei Jogú Város Önkormányzata	gazdálkodó szervezetek kötelező közszolgáltatás igénybevételének helyi sajátosságokon alapuló feltételrendszere	hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgtv.) 23. § h) pontja
Köm.5064/2012/3.	Foktő Község Önkormányzata	2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendelet	Áht. 91. § (1) bekezdése
Köm.5069/2012/3.	Csömör Nagyközség Önkormányzata	vízgazdálkodási terület lehatárolása	Étv. 7. § (3) bekezdés c) pontja és 9. § (1) bekezdése, továbbá a vízjárta, valamint a fakadó vizek által veszélyeztetett területek használatáról és hasznosításáról, valamint a nyári gátak által védett területek értékének csökkenésével kapcsolatos eljárásról szóló 21/2006. (I. 31.) Korm. rendelet 12. § (1) bekezdése
Köm.5084/2012/3.	Foktő Község Önkormányzata	hivatali helyiségen kívüli, illetve a munkaidőn kívül történő házasságkötés és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése engedélyezésének rendje, valamint ezen többlétszolgáltatásért történő díj mértéke	az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet 42/A. § (4) bekezdése
Köm.5.023/2013/6.	Dömös Község Önkormányzata	2012. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendelet	Áht. 91. § (1) bekezdése
Köf.5042/2013/5.	Budapest Főváros XIII. kerület Önkormányzata	azon vagyonelemek meghatározása, amelyekre a helyi önkormányzat vagyongazdálkodási jogot létesíthet	Mötv. 143. § (4) bekezdés i) pontja első fordulata

Kúriai határozat száma	Érintett helyi önkormányzat	Jogalkotási kötelezettség tárgya	Jogalkotási kötelezettség törvényi alapja
Köm.5.060/2013/5.	Esztergom Város Önkormányzata	2012. évi költségvetéséről szóló rendelet	a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (a továbbiakban: Hatásköri tv.) 138. § (1) bekezdés k) pontja, továbbá az Áht. 89. § (1) bekezdése, 91. § (1) bekezdése
Köm.5072/2013/3.	Esztergom Város Önkormányzata	2013. évi költségvetéséről szóló rendelet	Áht. 23. § (1) bekezdése
Köm.5074/2013/4.	Tar Község Önkormányzata	közüterületek filmforgatási célú használatának szabályai	a mozgóképekről szóló 2004. évi II. törvény 37. § (4) és (5) bekezdése
Köm.5004/2014/3.	Kánó Község Önkormányzata	hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyi szabályai	Htv. 88. § (4) bekezdése
Köm.5005/2014/3.	Aggtelek Község Önkormányzata	hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyi szabályai	Htv. 88. § (4) bekezdése
Köm.5006/2014/3.	Jósvafő Község Önkormányzata	helyi hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételeinek szabályai	Htv. 88. § (4) bekezdése
Köm.5007/2014/3.	Muhi Község Önkormányzata	nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz (folyékony hulladék) gyűjtésére vonatkozó szabályok	Vgtv. 45. § (6) bekezdése
Köm.5008/2014/3.	Sajóórös Község Önkormányzata	nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz (folyékony hulladék) gyűjtésére vonatkozó szabályok	Vgtv. 4. § (2) bekezdés d) pontja, 44/C. § (1) és (2) bekezdése, 45. § (6) bekezdése
Köm.5009/2014/3.	Pusztaradvány Község Önkormányzata	nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz (folyékony hulladék) gyűjtésére vonatkozó szabályok	Vgtv. 45. § (6) bekezdése
Köm.5010/2014/3.	Novajdrány Község Önkormányzata	nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz (folyékony hulladék) gyűjtésére vonatkozó szabályok	Vgtv. 4. § (2) bekezdés d) pontja, 44/C. § (1) és (2) bekezdése, 45. § (6) bekezdése
Köm.5011/2014/3.	Garadna Község Önkormányzata	nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz (folyékony hulladék) gyűjtésére vonatkozó szabályok	Vgtv. 4. § (2) bekezdés d) pontja, 44/C. § (1) és (2) bekezdése, 45. § (6) bekezdése
Köm.5012/2014/3.	Hernádpetri Község Önkormányzata	nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz (folyékony hulladék) gyűjtésére vonatkozó szabályok	Vgtv. 4. § (2) bekezdés d) pontja, 44/C. § (1) és (2) bekezdése, 45. § (6) bekezdése
Köm.5013/2014/3.	Hernádvecse Község Önkormányzata	nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz (folyékony hulladék) gyűjtésére vonatkozó szabályok	Vgtv. 45. § (6) bekezdése
Köm.5014/2014/3.	Nagycséc Község Önkormányzata	nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz (folyékony hulladék) gyűjtésére vonatkozó szabályok	Vgtv. 4. § (2) bekezdés d) pontja, 44/C. § (1) és (2) bekezdése, 45. § (6) bekezdése

Kúriai határozat száma	Érintett helyi önkormányzat	Jogalkotási kötelezettség tárgya	Jogalkotási kötelezettség törvényi alapja
Köm.5044/2014/5.	Érpatak Község Önkormányzata	önkormányzati segély megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint felhasználása ellenőrzésének szabályai	Szoc. tv. 132. § (4) bekezdés g) pontja és 140/R. §-a
Köm.5050/2014/3.	Tar Község Önkormányzata	önkormányzati segély megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint felhasználása ellenőrzésének szabályai	Szoc. tv. 132. § (4) bekezdés g) pontja és 140/R. §-a
Köm.5059/2015/4.	Monostorpályi Község Önkormányzata	nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz (folyékony hulladék) gyűjtésére vonatkozó szabályok	Vgtv. 4. § (2) bekezdés d) pontja, 44/C. § (1) és (2) bekezdése, 45. § (6) bekezdése
Köm.5060/2015/4.	Mikepércs Község Önkormányzata	nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz (folyékony hulladék) gyűjtésére vonatkozó szabályok	Vgtv. 4. § (2) bekezdés d) pontja, 44/C. § (1) és (2) bekezdése, 45. § (6) bekezdése
Köm.5001/2016/3.	Fegyvernek Város Önkormányzata	hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés esetei, az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályok	Htv. 35. § (1) bekezdés e) pont utolsó fordulata és f) pontja
Köm. 5016/2017/4.	Terem Község Önkormányzata	2017. évi költségvetéséről szóló rendelet	Hatásköri tv. 138. § (1) bekezdésének b) pontja, valamint az Áht. 6/C. § (1) bekezdése
Köm.5017/2017/6.	Érpatak Község Önkormányzata	2015. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendelet	Hatásköri tv. 138. § (1) bekezdés k) pontja, továbbá az Áht. 91. § (1) bekezdése
Köm.5019/2017/3.	Elek Város Önkormányzata	a település helyi építési szabályozásáról szóló 31/2004. (XI. 29.) módosításáról szóló rendelet	a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény 6/H. § (1) bekezdés a) pontja
Köm.5023/2017/6.	Érpatak Község Önkormányzata	2016. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendelet	Hatásköri tv. 138. § (1) bekezdés k) pontja, továbbá az Áht. 91. § (1) bekezdése
Köm.5024/2017/4.	Terem Község Önkormányzata	2016. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendelet	Hatásköri tv. 138. § (1) bekezdés k) pontja, továbbá az Áht. 91. § (1) bekezdése

Forrás: Kúria, saját szerkesztés (2018)

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a *Köm.5005/2016/5. számú végzésében* a Fejér Megyei Kormányhivatal által Sárosd Nagyközség Önkormányzata ellen jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt indult eljárást megszüntette. A kormányhivatal álláspontja szerint Sárosd Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a talajterhelési díjról szóló 10/2015. (V. 18.) önkormányzati rendeletének tárgyi hatálya nem a környezetterhelési díjról szóló 2003. évi LXXXIX. törvény 2. § b) pontja és 3. § c) pontja alapján került meghatározásra és nem határozta meg a törvény 12. § (2) bekezdése szerinti átalány megállapításának szempontjait sem, valamint nem rendezte a talajterhelési díjjal kapcsolatos részletszabályokat sem. Az önkormányzat az indítványra – határidőben – állásfoglalást terjesztett elő.

Ebben kiemelte, hogy az indítványozó törvényességi felhívásában foglaltaknak eleget téve hatályon kívül helyezte a 10/2015. (V. 18.) önkormányzati rendeletét és megalkotta a talajterhelési díjról szóló 1/2016. (I. 25.) számú önkormányzati rendeletét. Erre tekintettel kérte a Kúria előtt folyamatban lévő eljárás megszüntetését. A kormányhivatal az állásfoglalásra tett nyilatkozatában akként nyilatkozott, hogy indítványát visszavonja, egyben Sárosd Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének a talajterhelési díjról szóló 1/2016. (I. 25.) önkormányzati rendeletét az indítványának megfelelő korrekcióként elfogadja. Ezért a Kúria az eljárást megszüntette.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a *Köm.5006/2016/4. számú végzésében* a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal által Terem Község Önkormányzata ellen jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt indult eljárást megszüntette. A Kúria a Köf.5025/2015/4. számú határozatában megsemmisítette Terem Község Önkormányzatának a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2015. (II.05.) számú rendeletét a Jat. 7. § (1) bekezdésébe ütközés miatt, mert az önkormányzati rendelet nem határozta meg hatálybalépésének időpontját. Mivel az önkormányzat nem alkotott új rendeletet, ezért a kormányhivatal megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés áll fenn, és 2015. október 28-án törvényességi felhívást bocsátott ki arra vonatkozóan, hogy az önkormányzat 2015. december 10. napjáig – majd határidő-hosszabbítás iránti kérelemnek helyt adva 2016. január 9. napjáig – alkossa meg a szervezeti és működési szabályzatát. A meghosszabbított határidő is eredménytelenül telt el, ezért az indítványozó 2016. január 20-án a Kúriához fordult, kezdeményezte a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítását, továbbá kérte, hogy a Kúria határidő tűzésével hívja fel az önkormányzatot, hogy jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget. Az indítvány benyújtását követően az önkormányzat megalkotta a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatáról szóló 2/2016. (I. 25.) önkormányzati rendeletét. A rendelet megalkotására tekintettel a kormányhivatal 2016. március 10-én kelt beadványában indítványát visszavonta. Erre tekintettel a Kúria az eljárást megszüntette.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a *Köm.5031/2016/6. számú határozatában* a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal által Terem Község Önkormányzata ellen jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt indult eljárást megszüntette. A kormányhivatal 2016. július 21-én indítványt nyújtott be a Kúriához, amelyben kezdeményezte törvényen alapuló jogalkotói kötelezettség elmulasztását, mert az önkormányzat nem tett eleget a 2015. évi zárszámadás elfogadásával kapcsolatos jogalkotási kötelezettségének. Az indítvány benyújtását követően – 2016. szeptember 12-én megtartott képviselő-testületi ülésen – Terem Község Önkormányzatának Képviselő-testülete elfogadta az önkormányzat 2005. évi zárszámadásáról szóló 9/2016. (IX. 12.) számú rendeletét. Ezt követően a kormányhivatal az indítványát visszavonta. A visszavont indítvány alapján a Kúria a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztása megállapítására irányuló eljárását megszüntette.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a *Köm.5032/2016/8. számú határozatában* a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal által Érpatak Község Önkormányzata ellen jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt indult eljárást megszüntette. A kormányhivatal 2016. július 21-én indítványt nyújtott be a Kúriához, amelyben kezdeményezte törvényen alapuló jogalkotói kötelezettség elmulasztását, mert az önkormányzat nem tett eleget a 2015. évi zárszámadás elfogadásával kapcsolatos jogalkotási kötelezettségének. Az indítvány benyújtását követően – 2016. szeptember 6-án megtartott képviselő-testületi ülésen – Érpatak Község Önkormányzatának Képviselő-testülete elfogadta az önkormányzat 2005. évi zárszámadásáról szóló 4/2016. (IX. 06.) számú rendeletét. Ezt követően a kormányhivatal az indítványát visszavonta. A visszavont indítvány alapján a Kúria a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztása megállapítására irányuló eljárását megszüntette.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a *Köm.5052/2016/5. számú határozatában* a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal által Érpatak Község Önkormányzata ellen jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt indult el-

járást megszüntette. A kormányhivatal 2016. december 14-én indítványt nyújtott be a Kúriához, amelyben kezdeményezte törvényen alapuló jogalkotói kötelezettség elmulasztását, mert az önkormányzat nem tett eleget az alapellátási körzetek megállapításának elfogadásával kapcsolatos jogalkotási kötelezettségének. Az indítvány benyújtását követően – 2016. december 14-án megtartott képviselő-testületi ülésen – Érpatak Község Önkormányzatának Képviselő-testülete elfogadta az alapellátási körzetek megállapításáról szóló 6/2016. (XII. 14.) számú rendeletét. Ezt követően a kormányhivatal az indítványát visszavonta. A visszavont indítvány alapján a Kúria a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztása megállapítására irányuló eljárását megszüntette.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a *Köf.5009/2012/4. számú határozatában* a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal által Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata ellen jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt benyújtott indítványt elutasította. A kormányhivatal szerint Tatabánya Megyei Jogú Város Közgyűlésének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 40/2002. (XII. 12) Kgy. sz. rendeletében a gazdálkodó szervek tekintetében szabályozási hiányosság áll fenn, mivel esetükben nem lehet pontosan tudni, hogy milyen módon jön létre a helyi közszolgáltatási szerződés. A Kúria úgy ítélte meg, hogy az önkormányzati rendelet vonatkozásában nem áll fenn olyan szabályozási hiány, amely miatt a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett gazdálkodó szervezetek ne tudnának megkötni a közszolgáltatási szerződést. A Hgtv. 23. § d) pontja arra hatalmazza fel az önkormányzatot, hogy általában határozza meg a közszolgáltatás keretében kötött szerződés létrejöttének módját, valamint a közszolgáltatás igénybevételének – jogszabályban nem rendezett – módját és feltételeit. Ennek az önkormányzati rendelet eleget tett – a gazdálkodó szervek vonatkozásában sem lehetetlenítette el a szerződéskötést –, ezért a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása nem állapítható meg.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a *Köf.5075/2012/5. számú határozatában* a Budapest Főváros Kormányhivatala által Budapest Főváros VII. kerület Erzsébetváros Önkormányzata Képviselő-testülete ellen jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt benyújtott indítványt elutasította. A kormányhivatal álláspontja szerint az önkormányzat a törvényi felhatalmazás ellenére nem alkotta meg a lakbértámogatás mértékét, a jogosultság feltételeit és eljárási szabályait. Az önkormányzat véleménye szerint eleget tett a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról 1993. évi LXXVIII. törvény 34. § (3) bekezdésében foglalt kötelezettségének, mivel az önkormányzati rendelet 33. és 34. §-aiban a szociális alapú lakbér mértékébe építette be a lakbértámogatást. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztása nem áll fenn amiatt, mert az önkormányzat nem határozta meg a lakbértámogatás mértékét, a jogosultság feltételeit és eljárási szabályait. Erre tekintettel az indítványt elutasította.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a *Köf.5047/2013/3. számú határozatában* a Fejér Megyei Kormányhivatal által Soponya Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testülete ellen jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt benyújtott indítványt elutasította. A kormányhivatal szerint a képviselő-testület az önkormányzat vagyonáról, a vagyonhasznosítás rendjéről és a vagyontárgyak feletti tulajdonosi jogok gyakorlásának szabályairól szóló 16/2012. (IX.28.) önkormányzati rendelet 3. melléklet 4. sorában szereplő vagyontárgy (általános iskola és udvar) tekintetében jogszabályi felhatalmazáson alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta. A Kúria Önkormányzati Tanácsa álláspontja szerint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása nem állapítható meg. Az Nvt. 5. § (5) bekezdés b) pontja értelmében az önkormányzat korlátozottan forgalomképes törzsvagyonát képezi a tulajdonában álló, közfeladatot ellátó intézmény, a feladat ellátását szolgáló épület, épületrész. Nem kétséges, hogy ennek hatálya alá tartozik az önkormányzati rendelet 3. melléklet 4. pontjában meghatározott

általános iskola és udvar is, amely az önkormányzati rendelet szerint is korlátozottan forgalomképes. Így a törvényi és önkormányzati szabályozás e tekintetben összhangban van. Az önkormányzati rendelet 8. §-a az önkormányzat vagyonának kezelői között a polgármesteri hivatal mellett felsorolja az önkormányzat intézményeit; az önkormányzati rendelet egyéb rendelkezései a vagyontárgyak kezelését, hasznosítását illetően részletes szabályokat tartalmaz. A Kúria a fentiek alapján úgy ítélte meg, hogy az Nvt. 18. § (12) bekezdésből az önkormányzati rendelet 3. melléklet 4. sorában szereplő vagyontárgy tekintetében speciális szabályozást érintő kötelezettség nem következik, az önkormányzati rendelet tartalmaz vagyonkezelési szabályokat. Ezért az indítványt elutasította.

### 2.2.2.1.3 Kúriai döntések elvi tartalma

A Kúria Önkormányzati Tanácsa vonatkozó döntéseinek elvi tartalma:

- A törvényességi felhívásban tűzött határidő eredménytelen elteltét követően a Kúria eljárásának megindítására nyitva álló tizenöt napos határidő anyagi jogi jellegű. Ezért az indítványnak a tizenötödik napon meg kell érkeznie a Kúriára.<sup>193</sup>
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos felhatalmazás alapján – a felhatalmazás keretei között – az önkormányzat köteles rendeletet alkotni.<sup>194</sup>
- A helyi önkormányzat a hulladékgazdálkodás szabályozása során valamennyi felhatalmazó rendelkezésnek köteles eleget tenni a felhatalmazás kereteinek betartásával.<sup>195</sup>
- A Vgtv.-ben kapott felhatalmazás alapján az önkormányzat köteles rendeletet alkotni a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésének szabályairól, amennyiben az adott településen található szennyvízbekötéssel nem rendelkező ingatlanok.<sup>196</sup>
- A jogalkotási kötelezettség elmulasztása a közszolgáltatás kötelezettjének és a fogyasztók jogainak és kötelezettségeinek tisztázatlanságát, a közszolgáltatás teljesítésének esetlegességét eredményezi.<sup>197</sup>
- Az önkormányzati segélyre vonatkozó rendeletalkotási kötelezettség elmulasztása a lakosság egy részének létfenntartását is veszélyeztetheti, ezért a mulasztást az önkormányzat a legrövidebb időn belül köteles pótolni.<sup>198</sup>
- A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló törvény alapján a közlekedési beruházással érintett önkormányzat köteles településrendezési eszközeit a helyi építési szabályzata módosításával összhangba hozni az országos településrendezési tervről szóló törvény előírásaival.<sup>199</sup>

<sup>193</sup> Köm.5.006/2014/3.

<sup>194</sup> Köm.5.004/2014/3., Köm.5.005/2014/3., Köm.5.006/2014/3.

<sup>195</sup> Köm.5.001/2016/3.

<sup>196</sup> Köm.5.008/2014/3., Köm.5.010/2014/3., Köm.5.011/2014/3., Köm.5.012/2014/3., Köm.5.014/2014/3., Köm.5.059/2015/4., Köm.5.060/2015/4.

<sup>197</sup> Köm.5.007/2014/3., Köm.5.009/2014/3., Köm.5.013/2014/3.

<sup>198</sup> Köm.5.044/2014/5., Köm.5.050/2014/3.

<sup>199</sup> Köm.5.019/2017/3.

### 2.2.2.2. A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása

A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása (aktuspótlás) 2012. január 1-jétől élő új jogintézmény a helyi önkormányzatok ez irányú törvénysértésének kiküszöbölésére, a törvényes állapot helyreállítására.

1990–2011 között az önkormányzati rendelet törvényellenessége, illetve a rendeletalkotási kötelezettség elmulasztása miatti törvényellenes helyzet rendezésére a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője közvetlenül fordulhatott az Alkotmánybírósághoz. A rendeletalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapításakor az Alkotmánybíróság határidő tűzésével elrendelte a rendeletalkotási kötelezettség teljesítését az érintett helyi önkormányzat számára. E határidő eredménytelen eltelte esetén más szerv az önkormányzat nevében nem alkothatta meg a rendeletet, a törvényellenes helyzet fennmaradt. Ennek rendezése érdekében a törvényalkotó 2012. január 1-jével lehetővé tette<sup>200</sup>, hogy garanciális szabályok mellett más szerv, a kormányhivatal vezetője bírósági felhatalmazás alapján megalkothassa az önkormányzat nevében a hiányzó önkormányzati rendeletet.

A törvényi felhatalmazás által kötelező rendeletalkotás elmulasztása – adott esetben – a közügyek intézésének akadály lehet az adott településen, a rendelet meg nem alkotása a helyi választópolgárok jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintheti. Az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése alapján ezért a kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a Kúria Önkormányzati Tanácsa által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését.<sup>201</sup> Ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa a kormányhivatal kezdeményezésére azt állapította meg, hogy a helyi önkormányzat a megadott határidőn belül a jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, határozatában határidő tűzésével elrendelte, hogy a kormányhivatal vezetője (kormány megbízott) a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében alkossa meg. Az önkormányzati rendelet megalkotásában ebben az esetben nem a vonatkozó törvényi felhatalmazó norma alapján kerül sor, hanem a kúriai felhatalmazó határozat nyomán, melynek a hivatalos lapban<sup>202</sup> történő közzétételének elrendelésére is sor kerül.<sup>203</sup> Az elrendelést követően az önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja.<sup>204</sup> Ezáltal az aktuspótlási eljárás az Alaptörvényen nyugszik, a jogszabályalkotásra irányuló jogalkotói hatáskör az Alaptörvény rendelkezésein alapul.

<sup>200</sup> Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése, Mötv. 138. §.

<sup>201</sup> Mötv. 137. § (3) bekezdés.

<sup>202</sup> Magyar Közlöny.

<sup>203</sup> Tóth J. Zoltán – Kovács Endre Miklós (2018): i. m. 25. o.

<sup>204</sup> Bsz. 60. §. Hatálytalan: 2018. január 1-jétől.

Új szabályozást a Kp. tartalmazza:

„150. § [Felhatalmazás önkormányzati rendelet vagy normatív határozat megalkotására]

(1) Ha a Kúria – a törvényességi felügyeleti szervnek a jogalkotási kötelezettség teljesítésére kitűzött határidő eredménytelen eltelte követően előterjesztett indítványa alapján – azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, felhatalmazza a törvényességi felügyeleti szerv vezetőjét, hogy az önkormányzati rendeletet vagy a normatív határozatot a helyi önkormányzat nevében alkossa meg.

(2) A Kúria elrendeli a felhatalmazó határozat hivatalos lapban való közzétételét. A közzétételt követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja.

(3) A Kúria határozata a törvényességi felügyeleti szervre és a helyi önkormányzatra kötelező.”

Sem az Alaptörvény, sem a Bszi. – 2018. január 1-jétől a Kp. –, sem pedig az Mötv. nem teszi automatikussá a Kúria által megadott határidő lejártát követően a kormány megbízott rendeletalkotását, hanem a szabályozás egy másik eljárást intézményesít, amelyet a kormányhivatalnak a határidő lejártát követő harminc napon belül külön kell kezdeményeznie. Az önkormányzatoknak így lehetőségük nyílik a törvény szerint kötelezendően meghozandó rendeletet a Kúria által megadott határidőn belül, sőt azon túl is megalkotni, a rendeletpótlási eljárásról történt értesítést követően a Kúria rendeletpótlást elrendelő határozata meghozataláig. Az elrendelést követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja. Ezen garanciák mellett teszik lehetővé az Alaptörvény és a sarkalatos törvények az önkormányzati autonómiába történő beavatkozást akként, hogy a kormány megbízott az önkormányzat nevében megalkotja a rendeletet.

A kormány megbízott 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 a rendeletet a kormány megbízott írja alá és a Magyar Közlönyben kell kihirdetni (aktuspótlási 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. Ezért a törvény úgy rendelkezik, hogy a Magyar Közlönyben kihirdetett rendeletet a kormányhivatal megküldi a helyi önkormányzatnak és a jegyző gondoskodik a kihirdetett rendeletnek a szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről.<sup>205</sup>

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

A kormány megbízott által alkotott önkormányzati rendelet módosítását kezdeményezheti az a helyi önkormányzat, amely helyett az önkormányzati rendeletet megalkották.

A kormányhivatal, amennyiben

- nem ért egyet a helyi önkormányzat kezdeményezésével, döntését indokollással ellátva a kezdeményezés kézhezvételétől számított harminc napon belül megküldi a kezdeményező helyi önkormányzatnak és a Miniszterelnökséget vezető miniszternek;
- egyetért a helyi önkormányzat kezdeményezésével; az általa megalkotott önkormányzati rendeletet az egyetértéséről szóló döntés meghozatalát követő hatvan napon belül módosítja.

A kormányhivatal a kormány megbízott által alkotott önkormányzati rendeletet módosító, a kormányhivatal által megalkotott önkormányzati rendeletet legkésőbb az aláírást követő munkanapon megküldi a Magyar Közlönyben történő kihirdetés céljából az igazságügyért felelős miniszternek.<sup>206</sup> A Magyar Közlönyben való közzététel elren-

<sup>205</sup> Mötv. 138. § (2) bekezdés.

<sup>206</sup> Gyergyák Ferenc (2016b): i. m. 78–79. o.



delése mellett a Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendeli határozatának az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon történő kihirdetését. A kihirdetésről az érintett önkormányzat jegyzője köteles gondoskodni.

A fenti törvényben szabályozott eljárási rend alapján az aktuspótlás jogintézménye az önkormányzati autonómiába történő külső beavatkozás, amely alaptörvényi és törvényi megfelelő garanciákon nyugszik.

Az empirikus kutatás által vizsgált 2012–2017 közötti időszakban öt olyan eset volt, amikor a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztását és elrendelte a jogalkotási kötelezettség teljesítését, de az érintett önkormányzat így sem tett eleget jogalkotási kötelezettségének és ezért az illetékes kormányhivatal kezdeményezte a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség pótlásának elrendelését. Három esetben sor került a rendeletalkotás pótlására, két esetben nem, mivel a Kúria Önkormányzati Tanácsa eljárása alatt az érintett önkormányzat – eleget téve törvényi kötelezettségének – megalkotta rendeletét.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a 2013. március 27-én kelt *Köm.5009/2013/3. számú határozatával* a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal indítványozónak a Foktő Község Önkormányzata ellen helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlására irányuló nemperes eljárásban elrendelte, hogy a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal vezetője Foktő Község 2011. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét 2013. május 30-ig Foktő Község Önkormányzat Képviselő-testülete nevében alkossa meg.

A határozat előzménye, hogy a kormányhivatal kezdeményezésére a Kúria Önkormányzati Tanácsa a *Köm.5064/2012/2. számú határozatában* megállapította, hogy Foktő Község Önkormányzata törvényből eredő jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, mert nem alkotta meg a 2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét, és ezért felhívta Foktő Község Önkormányzat Képviselő-testületét, hogy szabályozási kötelezettségének 2012. december 31-ig tegyen eleget. E határidő eredménytelenül telt el, Foktő Község polgármestere a 62-2/2013/F-Ált. számú 2013. január 13-án kelt levelében a kormányhivalt arról tájékoztatta, hogy a 2011. évi zárszámadási rendeletet Foktő Község Képviselő-testülete nem alkotta meg. Erre tekintettel a kormányhivatal az Möt. 137. § (3) bekezdésben foglalt határidőn belül kezdeményezte, hogy a Kúria rendelje el: a kormányhivatal vezetője Foktő Község Önkormányzata nevében alkossa meg a 2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletet.

A kormánymegbízott Foktő Község Önkormányzata Képviselő-testülete nevében a *Köm.5009/2013/3. számú határozatban* kapott felhatalmazás alapján megalkotta Foktő Község Önkormányzat Képviselő-testületének 6/2013. (VI. 19.) önkormányzati rendeletét az önkormányzat 2011. évi költségvetésének végrehajtásáról, a központi támogatások elszámolásáról és a pénzmaradvány jóváhagyásáról. Az önkormányzati rendelet a Magyar Közlöny 2013. évi 100. számában (2013. június 19., szerda) került kihirdetésre.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a 2013. október 22-én kelt *Köm.5025/2013/7. számú határozatával* a Pest Megyei Kormányhivatal indítványozónak a Csömör Nagyközség Önkormányzata ellen helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlására irányuló nemperes eljárásban elrendelte, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal vezetője Csömör Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a Helyi Építési Szabályzatáról szóló 12/2002. (IX. 19.) számú önkormányzati rendeletéhez kapcsolódva a vízgazdálkodási terület lehatárolását Csömör Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testülete nevében 2014. január 31-ig alkossa meg.

A határozat előzménye, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa a *Köm.5069/2012/3. számú határozatában* megállapította, hogy Csömör Nagyközség Önkormányzatának Képviselő-testülete törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, mert Csömör Nagyközség Helyi Építési Szabályzatáról szóló – többször módo-

sított – 12/2002. (IX. 19.) számú önkormányzati rendeletében a vízgazdálkodási területek szabályozásán belül nem a vonatkozó jogszabályi követelményeknek megfelelően szabályozta a vízgazdálkodási terület lehatárolását. A Kúria Önkormányzati Tanácsa ezért felhívta Csömör Nagyközség Önkormányzatát, hogy jogalkotási kötelezettségének 2013. március 1-ig tegyen eleget. A kormányhivatal 2013. március 20-i keltezéssel a polgármestertől 2013. március 25-ig – az Mötv. 133. § (1) bekezdés alapján – tájékoztatást kért, hogy az önkormányzat a Kúria Köm.5069/2012/3. számú határozatában megállapított törvénysértő mulasztást pótolta-e. A polgármester a kért tájékoztatást nem adta meg, a jegyző a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyvét – az Mötv. 52. § (2) bekezdésébe foglalt tizenöt napon belül – a kormányhivatalhoz nem küldte meg. A Kúria a Köm. 5064/2012/2. számú határozatában már megállapította, hogy abban az esetben, ha sem a kormányhivatal, sem a Kúria nem tudja hitelt érdemlően megállapítani, hogy az önkormányzat megalkotta-e az adott tárgyú rendeletet, úgy azt – figyelembe véve a Vhr. 9. § d) pontját is – úgy kell tekinteni, hogy az önkormányzat nem tett eleget rendeletalkotási kötelezettségének. Erre a jelen eljárás alapjául szolgáló Köm.5069/2012/3. számú határozatban a Kúria külön is felhívta Csömör Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének figyelmét. Mindezeket követően a kormányhivatal 2013. május 17-i indítványával a Kúriához fordult s kezdeményezte annak megállapítását, amely szerint az önkormányzat nem tett eleget határidőn belül a Bszi. 59. §-ában megállapított jogalkotási kötelezettségének, illetve annak elrendelését, hogy a kormányhivatal vezetője a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében megalkossa.

Akormány megbízott Csömör Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének nevében a Köm.5025/2013/7. számú határozatban kapott felhatalmazás alapján megalkotta Csömör Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének 3/2014. (I. 31.) önkormányzati rendeletét Csömör Nagyközség Helyi Építési Szabályzatáról szóló 12/2002. (IX. 19.) önkormányzati rendelete módosításáról. Az önkormányzati rendelet a Magyar Közlöny 2014. évi 13. számában (2014. január 31., péntek) került kihirdetésre.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köm.5001/2014/5. számú végzésében a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal indítványozónak Dömös Község Önkormányzata ellen helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárásban az eljárást megszüntette.

A kormányhivatal kezdeményezésére a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köm.5023/2013/6. számú határozatában megállapította, hogy az önkormányzat a törvényből eredő jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, mert nem alkotta meg a 2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét. Egyidejűleg felhívta az önkormányzatot, hogy szabályozási kötelezettségének 2013. november 30-ig tegyen eleget. E határidő eredménytelenül telt el, a 2011. évi zárszámadási rendeletet Dömös Község Képviselő-testülete nem alkotta meg. Erre tekintettel a kormányhivatal az Mötv. 137. § (3) bekezdésben foglalt határidőn belül kezdeményezte, hogy a Kúria rendelje el: a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében alkossa meg a 2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletet. Az önkormányzat a 2013. december 21. napján kelt beadványában bejelentette, hogy 2013. december 17-én tartott képviselő-testületi ülésén elfogadta a 2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló 22/2013. (XII. 20.) zárszámadási rendeletet. A kormányhivatal 2014. január 20-án kelt beadványában előadta, hogy az indítványát nem tartja fenn. Mivel az önkormányzat a kúriai eljárás során eleget tett a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének, ezért a Kúria az eljárást megszüntette.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köm.5054/2014/3. számú végzésében a Nógrád Megyei Kormányhivatal indítványozónak Tar Község Önkormányzata ellen helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárásban az eljárást megszüntette.

A kormányhivatal kezdeményezésére Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köm.5074/2013/4. számú döntésében megállapította, hogy az érintett önkormányzat az Mtv. 37. § (4) és (5) bekezdéséből eredő jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, mert nem alkotta meg a közterületek filmforgatási célú használatának szabályait. Ezért felhívta az önkormányzatot, hogy szabályozási kötelezettségének 2014. szeptember 30-ig tegyen eleget. A kormányhivatal a Kúria Köm.5074/2013/4. számú határozatában megállapított határidő lejártát követően az önkormányzat polgármesterétől tájékoztatást kért, hogy az önkormányzat jogalkotási kötelezettségének eleget tett-e. A polgármester tájékoztatása szerint rendeletalkotási kötelezettségének az önkormányzat nem tud eleget tenni, mivel Tar községben a jegyzői feladatok 2013. március 1-jétől teljes mértékben ellátatlanok. Ezt követően a kormányhivatal indítványt nyújtott be, amelyben kérte, hogy a Kúria a Möt. 137. § (3) bekezdése és a Bszi. 60. §-a alapján rendelje el, hogy a kormányhivatal vezetője a mulasztás orvoslásához szükséges, a közterületek filmforgatási célú használatának díjára vonatkozó önkormányzati rendeletet Tar Község Önkormányzata nevében alkossa meg. A rendeletpótlás elrendelésére irányuló eljárás megindult. A rendeletpótlásról szóló döntés meghozatalát (az elrendelést) megelőzően a kormányhivatal arról tájékoztatta a Kúriát, hogy az önkormányzat a 2/2015. (I. 16.) rendeletével megalkotta a közterület filmforgatási célú használatáról szóló rendeletét, ezáltal a Köm.5074/2013/4. számú határozatban megállapított törvényen alapuló jogalkotási feladat elmulasztása nem áll fenn. Erre tekintettel a kormányhivatal az indítványt visszavonta. Erre tekintettel a Kúria az eljárást megszüntette.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a 2018. március 13-án kelt Köm.5038/2017/5. számú határozatában a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal indítványozónak Érpatak Község Önkormányzata ellen helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárásban elrendelte, hogy a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal vezetője Érpatak Község 2015. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét 2018. május 30-ig Érpatak Község Önkormányzat Képviselő-testülete nevében alkossa meg.

A határozat előzménye, hogy a kormányhivatal kezdeményezésére a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köm.5017/2017/6. számú határozatában megállapította, hogy Érpatak Község Önkormányzata törvényből eredő jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, mert nem alkotta meg a 2015. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét és felhívta a képviselő-testületet, hogy jogalkotási kötelezettségének 2017. november 30-ig tegyen eleget. E határidő eredménytelenül telt el, Érpatak Község polgármestere levelében a kormányhivatalt arról tájékoztatta, hogy a zárszámadási rendeletet a képviselő-testület nem alkotta meg. Erre tekintettel a kormányhivatal az Möt. 137. § (3) bekezdésben foglalt határidőn belül kezdeményezte, hogy a Kúria rendelje el: a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében alkossa meg a 2015. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletet. A polgármester 2018. február 9-én kelt levelében ugyancsak kérte a Kúriát a rendeletpótlás elrendelésére.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal vezetője Érpatak Község Önkormányzata Képviselő-testülete nevében a Köm.5038/2017/5. számú határozatban kapott felhatalmazás alapján megalkotta Érpatak Község Önkormányzat Képviselő-testületének 7/2018. (V. 9.) önkormányzati rendeletét Érpatak Község 2015. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszámadásáról. Az önkormányzati rendelet a Magyar Közlöny 2018. évi 63. számában (2018. május 9., szerda) került kihirdetésre.<sup>207</sup>

<sup>207</sup> A Magyar Közlönynek ebben a számában lett kihirdetve Érpatak Község Önkormányzat Képviselő-testületének 8/2018. (V. 9.) önkormányzati rendelete Érpatak Község 2016. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszámadásáról, amelyet a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal vezetője Érpatak Község Önkormányzata Képviselő-testülete nevében a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köm.5003/2018/5. számú határozatában kapott felhatalmazás alapján alkotott meg.

### 3. ÖSSZEGLÉS

A törvényességi felügyeleti eljárás szabályozási koncepciója alapján az első kérdés, amit vizsgáltunk, hogy beváltotta-e a jogalkotói szándékot az önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenességi és törvényességi vizsgálatának a korábbi szabályozástól eltérő új, bírósági normakontroll-eljárási rendszer (Alkotmánybíróság, Kúria) jogintézményének bevezetése.

Az Alkotmánybíróság ez irányú tevékenységét a kutatás nem tudta vizsgálni, mivel a 2012–2017 közötti években a Kormány részéről önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességének vizsgálatára irányuló indítvány az Alkotmánybírósághoz nem érkezett. Az Alkotmánybíróság előtt – a megszűnt *actio popularis* helyébe lépő – indítványozói jogosultsággal rendelkező szűkebb kör (személy, szervezet) azonban a Kormány mellett is jogosult volt eljárást kezdeményezni, amelynek eredményét a 2.1.2.–2.1.4. pontok alatt elemeztük. Az így indult eljárások és az Alkotmánybíróság 2012 előtti önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenessége vizsgálati gyakorlata ismeretében megállapítható, hogy az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességének vizsgálata „jó kezekben” van.

Az önkormányzati rendeletek törvényességi kontrolljának hatásköre zökkenőmentesen került át az Alkotmánybíróságtól a Kúriához, amelyet segített az is, hogy az Kúria Önkormányzati Tanácsában két olyan bíró<sup>208</sup> is megkezdte munkáját, aki ezt megelőzően az Alkotmánybíróság Hivatalában dolgozott főtanácsadóként. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi. keretei között alakította és fejlesztette ítélezési gyakorlatát, a hozott döntések ismeretében magas színvonalon látja el az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálatát. A 2014. évtől bevezetett, kúriai határozatok végén található „Döntések elvi tartalma” összefoglaló komoly segítséget jelent mind a jogalkotó önkormányzatoknak, mind a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatalok számára a jövőbeni önkormányzati rendeletalkotáshoz és annak törvényességi vizsgálatához. Az önkormányzati bírósági normakontroll-eljárások tárgyában 2012 óta született döntések optimális jogorvoslatot jelentenek a helyi önkormányzatok vonatkozásában felmerülő, a partikuláris jogalkotásra visszavezethető jogi problémákra.<sup>209</sup>

Az empirikus kutatásunk során másik vizsgálandó kérdésként merült fel, hogy indokolt volt-e az alkotmánybírósági eljáráshoz a Kormány mint szűrő/közreműködő beiktatása a fővárosi és megyei kormányhivatalok és az Alkotmánybíróság közé, ha a kormányhivatal „kellően érett” ahhoz, hogy a Kúriához közvetlenül fordulhat.

Az Ötv. és a régi Abtv. szabályrendszerében a kormányhivatalok jogelődjei, a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok közvetlenül az Alkotmánybíróságnál kezdeményezhették az érintett önkormányzati rendeletek alkotmányossági és törvényességi vizsgálatát. Az Möt. és az Abtv. szabályrendszerében már csak az érintett önkormányzati rendeletek alkotmányossági vizsgálata kezdeményezhető a kormányhivatalok által, de nem közvetlenül, hanem közbenső lépcsőként beillesztésre került a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter és a Kormány eljárása is az alkotmánybírósági eljárás megindíthatóságához (lásd 2.1. pontban). Álláspontunk szerint

---

<sup>208</sup> Dr. Balogh Zsolt, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó (utóbbi 2016. december 1-jétől alkotmánybíró).

<sup>209</sup> Tóth J. Zoltán – Kovács Endre Miklós (2018): i. m. 27. o.

ez az eljárási rend túlbonyolított – amely a kormányhivatalok számára is visszatartó erő –, és az új eljárásrend eredményeként az empirikus kutatás által vizsgált 2012–2017-es időszakban nem is született Kormány általi indítvány önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességének vizsgálatára. Megfontolandónak tartjuk, hogy az eljárási rend újraszabályozásával a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei, a kormányhivatalok visszakapják a jogot arra, hogy közvetlenül az Alkotmánybíróságnál indítványozhassák bírósági kontrollként az érintett önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenességének vizsgálatát. Álláspontunk szerint a kormányhivatalokban kellően felkészült szakemberek dolgoznak a törvényességi felügyeleti területen, amelyre a törvényességi felügyeleti eljárás törvényi szabályozásából is következtethetünk.<sup>210</sup> Ezt erősíti az is, hogy (1) a megyei kormányhivatalok vannak a legközelebb a törvényességi felügyeleti eljárásban a helyi önkormányzatokhoz, továbbá a kormányhivatalok ismerik legjobban az adott helyi önkormányzat jogalkotási tevékenységét és a helyi viszonyokat; (2) a kormányhivatalok készítik elő az esetleges Kormány által benyújtott indítványt, amely alapján az alkotmánybírósági eljárás megindulhat.

Önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának pozitív tapasztalatai mellett szólnunk kell arról is, hogy a kutatás során megismert adatok elemzése alapján a vizsgált időszakban évről évre gyengült a kormányhivatalok ez irányú aktivitása, amely megjelent a bírósági kontroll kezdeményezések számának évenkénti és megyénkénti alakulásában is (5., 6., 7. és 8. táblázat). A törvényességi felügyeleti eljárás – önkormányzathoz való alapjogokat védő – jogállami garanciáit tartalmazó eljárási rendje, az esetenként bürokratikusabb, bonyolultabb eljárás a gyakorlatban visszatarthatja a kormányhivatalokat attól, hogy a „kisebb” törvénysértések esetén éljenek a törvényességi felhíváson túli törvényességi felügyeleti egyéb eszközök alkalmazásával, és mérlegelési jogkörben<sup>211</sup> döntve nem tesznek további intézkedéseket.<sup>212</sup>

Az aktuspótlás jogintézményének bevezetése az önkormányzati jogalkotás törvényességének biztosítása érdekében pozitív változást eredményezett a törvényen alapuló önkormányzati rendeletalkotási kötelezettségek elmulasztása esetén a hiányzó partikuláris jogalkotás pótlására. Ezt mutatja az is, hogy a harminc esetből, amikor a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a helyi önkormányzat nem tett eleget jogalkotási kötelezettségének és határidő tűzésével elrendelte a jogalkotási kötelezettség teljesítését, csak öt esetben kellett kezdeményeznie az illetékes kormányhivatalnak, hogy a Kúria rendelje el: a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében alkossa meg az önkormányzati rendeletet. És ekkor is csak három önkormányzat (Foktő, Csömör, Érpatak) esetében került sor az aktuspótlásra, két esetben nem, mivel a Kúria Önkormányzati Tanácsa eljárása alatt az érintett két önkormányzat (Dömös, Tar) – eleget téve törvényi kötelezettségének – megalkotta rendeletét.

Az empirikus kutatásunk során nem volt megkerülhető az a kérdés sem, hogy a partikuláris jogalkotás színvonalára milyen személyi feltételek vezethető vissza.

A nemzeti jogalkotásunk leggyengébb láncszeme a partikuláris jogalkotás, mivel a helyi önkormányzatoknál elvétve található kodifikációs szakirányú végzettséggel és kellő gyakorlati ismeretekkel rendelkező jegyző vagy köz-

<sup>210</sup> Möt. „127. § A Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával, a kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.”

<sup>211</sup> Möt. 134. § (2) bekezdés.

<sup>212</sup> Gyergyák Ferenc (2016a): i. m. 62. o.

tisztviselő. Megfontolandónak tartjuk a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 2003-ban indult és 2011-ig folyt „Helyi jogszabályszerkesztő” szakirányú továbbképzési szak felsőfokú szakképzéskénti újraindítását és országos elterjesztését. Ez azért is indokolt különösen, mivel a „jogalkotó” önkormányzati képviselők nem kodifikációs ismeretekkel rendelkező jogászok; „hozott” anyagból dolgoznak, és a jegyző felelőssége, hogy megfelelő szakmai színvonalú, a jogalkotási és jogszabályszerkesztési törvényi<sup>213</sup> és rendeleti<sup>214</sup>, illetve ágazati központi jogszabályi előírásoknak megfelelő rendelettervezetek kerüljenek a képviselő-testületek elé.

---

<sup>213</sup> Jat.

<sup>214</sup> IRMr.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Balogh Gábor – Szögi Ágnes (2012a): *A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Első rész)*. Kodifikáció és Közigazgatás, 1. évf. 1. sz. 52–66.
- Balogh Gábor – Szögi Ágnes (2012b): *A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Második rész)*. Kodifikáció és Közigazgatás, 1. évf. 2. sz. 53–71.
- Bárány V. Fanny – Havasi Bianka (2014): *Az önkormányzatok törvényességi felügyelete hazánkban és külföldön*. Kodifikáció és Közigazgatás, 3. évf. 1. sz. 86–100.
- Danka Ferenc (2003): *Törvényességi ellenőrzés – hogyan tovább?* Magyar Közigazgatás, Budapest. LIII. évf. 9. sz.
- Fábián Adrián (2005): *Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei*. Doktori értekezés, Pécs.
- Fábián Adrián (2013): *Kommentár az önkormányzati törvényhez*. CompLex Kiadó, Budapest.
- Fogarasi József (szerk.) (2010): *A helyi önkormányzatok*. HVG-ORAC, Budapest.
- Gyergyák Ferenc – Orova Márta – Sárközyné Szabó Piroska – Zöld-Nagy Viktória (2008): *Helyi önkormányzati rendeletalkotás és jogalkalmazás az alkotmánybíróság és az európai bíróság döntéseinek tükrében I–II*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
- Gyergyák Ferenc (2012): *Az önkormányzati törvény a gyakorlatban (Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához)*. Jegyzők Dokumentumtára 38, Közigazgatás-Módszertani Bt., Pécs.
- Gyergyák Ferenc (2016a): *Önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete 2012–2014*. Új Magyar Közigazgatás, 9. évf. 1. sz. 21. 49–63.
- Gyergyák Ferenc (2016b): *A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete*. In: Tóth András (szerk.): *Közigazgatási jog – A helyi önkormányzatok és a Kormány általános területi államigazgatási szerve, A közigazgatási hatóság eljárás*. Patrocinium, Budapest. 70–87.
- Gyergyák Ferenc (szerk.) (2018a): *A helyi önkormányzatok tevékenységének törvényességi felügyelete*. Dialóg Campus, Budapest.
- Gyergyák Ferenc (2018b): *Önkormányzati rendeletalkotás*. Dialóg Campus, Budapest.
- László-Varga Zsuzsanna (2013): *A törvényességi felügyelet új eszközei a gyakorlati tapasztalatok tükrében Tolna megyében*. Új Magyar Közigazgatás, 6. évf. 7–8. sz. 56–61.
- Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.) (2012): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-ORAC, Budapest.
- Nagylaki Csilla (2011): *Szemléletváltás a törvényességi ellenőrzésben*. Jegyző és Közigazgatás, 2011/3.
- Solymosi Veronika (2013): *A helyi jogalkotás jellemzői a törvényességi ellenőrzés szemszögéből (1991–2011)*. Kodifikáció, 2. évf. 1. sz. 103–116.
- Tilk Péter (szerk.) (2017): *A jogalkotásra vonatkozó szabályok érvényesülése a helyi jogalkotásban*. Kodifikátor Alapítvány, Pécs.
- Tilk Péter (szerk.) (2018): *Az önkormányzati jogalkotással kapcsolatos szabályozási és gyakorlati problémák*. PTE ÁJK, Pécs.
- Tóth J. Zoltán – Kovács Endre Miklós (2018): *Normakontroll a változó közjogi keretrendszerben*. Új Magyar Közigazgatás, 11. évf. 3. sz. 17–27.
- A fővárosi/megyei kormányhivatalok törvényességi felügyeleti tevékenységéről szóló beszámolóit 2012–2016. évekre vonatkozóan.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok 2012–2016. évi tevékenységéről szóló jelentések törvényességi felügyeleti feladatokra vonatkozó kivonatai.

A fővárosi/megyei kormányhivatalok célvizsgálati jelentései 2012–2017. évek vonatkozásában.

Baranya Megyei Kormányhivatal jelentése a 2013. évi ellenőrzési munkatervben előírt feladatok időarányos teljesítéséről.

Békés Megyei Kormányhivatal célvizsgálati jelentése a helyi önkormányzatok hulladékgazdálkodásról szóló rendeleteinek ellenőrzési tapasztalatairól.

## INTERNETES OLDALAK

[www.njt.hu](http://www.njt.hu) (Letöltés ideje: 2018. szeptember 30.)

[http://www.nmkh.hu/nmkh27/images/dokumentumok/2018/jkf/Helyi\\_nkormnyzatok\\_trvnyessgi\\_felgyeletnek\\_aktulis\\_krdsei.pdf](http://www.nmkh.hu/nmkh27/images/dokumentumok/2018/jkf/Helyi_nkormnyzatok_trvnyessgi_felgyeletnek_aktulis_krdsei.pdf) (Letöltés ideje: 2018. október 20.)

## KÚRIAI HATÁROZATOK

Köf. 5.055/2013/9. számú határozat <http://www.kuriabirosag.hu/hu/onkugy/kof505520139-szamu-hatarozat> (Letöltés ideje: 2018. szeptember 30.)

Köf.5.043/2013/2. számú határozat <http://www.kuriabirosag.hu/hu/onkugy/kof504320132-szamu-hatarozat> (Letöltés ideje: 2018. szeptember 30.)



## TÁBLÁZATOK, ÁBRÁK

### **I. A partikuláris jogalkotás közigazgatási törvényességi kontrollja**

1. táblázat: Törvényességi felügyeleti eszközök
2. táblázat: A törvényességi felhívások számának alakulása
1. ábra: A törvényességi felhívások eredményei megyénként 2012–2017. I. félév

### **II. A partikuláris jogalkotás bírósági törvényességi kontrollja**

1. táblázat Az önkormányzati bírósági normakontrollra irányadó jogszabályi rendelkezések (2012–2017)
2. táblázat Az önkormányzati bírósági normakontrollra irányadó jogszabályi rendelkezések (2018–)
3. táblázat Önkormányzati rendeletek alkotmánybírósági kontrollja (2012–2017)
4. táblázat Kúriai Önkormányzati Tanácsához érkezett indítványok indítványozók szerint (2012–2017)
5. táblázat Megalkotott önkormányzati rendeletek száma (2012–2017)
6. táblázat Önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatára irányuló kormányhivatali indítványok száma (2012–2017)
7. táblázat Önkormányzati rendeletek és kúriai eljárások aránya (2012–2017)
8. táblázat Kormányhivatali indítványok száma és eredményessége (2012–2017)
9. táblázat . . .Jogalkotási kötelezettségének elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítványok száma Mötv. 137. § (2012–2017)
10. táblázat Jogalkotási kötelezettségének elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítványok eredményessége Mötv. 137. § (2012–2017)
11. táblázat Jogalkotási kötelezettséget megállapító kúriai határozatok (2012–2017)

## A KÖNYV SZERZŐI

*Dr. Gyergyák Ferenc* igazgatásszervező, jogász, szabályozási (kodifikációs) szakjogász (LL.M.), címzetes egyetemi docens (PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék), mesteroktató (NKE ÁNTK Közszerkezési és Infotechnológiai Tanszék), a Közigazgatási Eljárési Jogi Egyesület (KEJE) alelnöke, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) főtitkára.

*Dr. Steiner Erika* igazgatásszervező, jogász. 2002-től a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségénél dolgozik közigazgatási szakértőként, valamint jogi tanácsadóként. 2008-tól a TÖOSZ főtitkár-helyettese.

## RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Abtv.	2011. évi CXI. törvény az Alkotmánybíróságról
Ajbtv.	2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról
Alapellátási tv.	2015. évi CXXIII. törvény az egészségügyi alapellátásról
Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
Alkotmány	1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya
Art.	2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről
At.	2010. évi I. törvény az anyakönyvi eljárásról
Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
Bszi.	2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
Charta	1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
Első tanácstörvény	1950. évi I. törvény a tanácsokról
Étv.	1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről
Gstv.	2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
Harmadik tanácstörvény	1971. évi I. törvény a tanácsokról
Hatásköri tv.	1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről
Hatv.	1990. évi C. törvény a helyi adókról
Hgtv.	2000. évi XLIII. törvény a hulladékgyűjtésről
Htv.	2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról
IRMr.	61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről
Jat.	2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
KIMr.	23/2012.(IV. 25.) KIM rendelet az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről
Kkt.	1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről
Kp.	2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
Második tanácstörvény	1954. évi X. törvény a tanácsokról
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
Njtv	2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól
Nsztv.	2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról
Nvt.	2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
Ötv.	1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
régiAbtv.	1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról
Szoc. tv.	1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról
Vgtv.	1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról
Vhr.	119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól

# A Nemzeti Közszerológáti Egyetem kiadványa



## **Kiadó:**

Nemzeti Közszerológáti Egyetem  
Közigerológáti Továbbképzési Intézet  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

## **Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes  
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

## **Kiadói szerkesztő:**

Kelemen Dóra

## **Tördelőszerkesztő:**

Mikes Vivien

ISBN 978-963-498-201-2 (elektronikus)