

ÖNKORMÁNYZATI TELEPÜLÉSIRÁNYÍTÁS

A TELEPÜLÉSIRÁNYÍTÓ
ÖNKORMÁNYZAT



ÖNKORMÁNYZATI TELEPÜLÉSIRÁNYÍTÁS

ÖNSZERVEZŐ ÖNKORMÁNYZAT 3.

A TELEPÜLÉSIRÁNYÍTÓ
ÖNKORMÁNYZAT

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
BUDAPEST
2023

Az eredeti 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.

Szerző:

© Dr. Balás Endre

Szakmai lektor

Dr. Zongor Gábor

A hatályosítást 2023-ban végezte:

Dr. Balás Endre

A hatályos kézirat lezárásának dátuma:

2023. február 17.

Ötödik, hatályosított kiadás

Eredeti megjelenés éve:

2018

Kiadja:

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2023

Felelős kiadó:

Dr. Deli Gergely rektor
Címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

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

TARTALOM

1. Önkormányzati jogalkotás	5
1.1. Az önkormányzati jogalkotás mint a településirányítás eszköze	5
1.2. A képviselő-testületi döntések mint a településirányítás eszközeinek formái.....	6
1.3. Az önkormányzati rendelet.	6
1.3.1. Az önkormányzati rendeletalkotás jogalapja	7
1.3.2. Az önkormányzati rendelet hatálya	9
2. Önkormányzati rendeletalkotás	10
2.1. A rendeletalkotás szereplői.	10
2.2. A rendeletalkotás folyamata	10
2.2.1. A jogalkotási igény megjelenése	11
2.2.2. A rendelet megszövegezése.	12
2.2.3. Az önkormányzati rendelet véleményezése, elfogadása és kihirdetése	14
2.2.4. A rendeletekkel kapcsolatos „utómunkálatok”	14
3. Helyi állattartás és piacszabályozás	16
3.1. A kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályozása	16
3.2. A haszonállatok tartásával kapcsolatos szabályok	18
3.3. Ebrendészeti hozzájárulás	18
3.4. A helyi piacok rendje	19
4. Környezetvédelem	20
4.1. Avar és kerti hulladék égetése	20
4.2. Zajvédelem.	21
4.3. Fás szárú növények védelme	21
4.4. Hulladékgazdálkodás	21
5. Rendészet	23
5.1. Közterület-felügyelet	23
5.2. Mezei őrszolgálat.	24
5.3. Szabálysértési szankcióval sújtandó magatartások meghatározása	24
5.3.1. Szeszes ital közterületen történő fogyasztása	24
5.3.2. Türelmi zóna kijelölése	25
5.4. Üzletek éjszakai nyitvatartása	25
6. A települési együttélés	26
6.1. A települési együttélés szabályozásának előzményei	26
6.2. A települési együttélés szabályozásának keretei.	26
6.3. A települési együttélési szabályok megszegésének szankciórendszere.	28
Összegzés	33
Rövidítések	34

1. ÖNKORMÁNYZATI JOGALKOTÁS

Az Mötv. 3. § (4) bekezdése alapján a településeken élő polgárok az önkormányzashoz való közösségi jogukat választott képviselőik útján (közvetve) és a helyi népszavazáson történő részvételükkel (közvetlenül) gyakorolhatják. A közvetett és a közvetlen önkormányzás közül értelemszerűen elsőbbséget élvez a közvetett hatalomgyakorlás: *helyi népszavazásra* meglehetősen ritkán, sarkalatos kérdésekben kerül sor, amikor azt törvény vagy önkormányzati rendelet előírja, a helyi képviselők szükségesnek tartják, vagy a választópolgárok meghatározott része – törvény által szabályozott keretek között összegyűjtött – aláírásokkal jelzi azt az igényét, hogy adott kérdésben át kívánja venni a döntési jogkört választott képviselőitől.

1.1. Az önkormányzati jogalkotás mint a településirányítás eszköze

A települések önkormányzása tehát általában *közvetve, képviselők útján történik*. Az önkormányzás közvetett gyakorlásának intézményi kerete az *önkormányzat*, amely jogi személy. Feladatait a képviselő-testület és szervei útján látja el. Az önkormányzati döntéshozatal legfőbb grémiuma a képviselő-testület, ami hatásköreit rendeletileg egyes szerveire (a polgármesterre, egy bizottságra, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre vagy társulására) ruházhatja át. *A település irányításáért alapvetően a képviselő-testület felelős*. A testületi üléseken születnek meg azok az alapvető döntések, amelyek a település fejlődésének irányvonalát megszabják. A rendeletalkotással – mint majd látni fogjuk – a képviselő-testület a helyi lakosságra, a helyi vállalkozásokra ír elő kötelező, normatív jellegű magatartási szabályokat, az önkormányzat ezáltal a jogalanyok magatartására gyakorolhat befolyást. A jogalkotás mellett azonban a településirányításnak számos más eszköze is van, amelyeket nem csupán a képviselő-testület, hanem annak már említett szervei is alkalmaznak. Idetartozik például a helyi közszolgáltatások (közvilágítás, távhőszolgáltatás, ivóvízellátás, folyékony hulladék elhelyezése, köztemető üzemeltetése stb.) megszervezése. A közszolgáltatások ellátására a képviselő-testület kiválasztja a közszolgáltatót, szerződést köt és felügyeli a szolgáltatás ellátását.

Szintén a településirányítás körébe tartozik *a helyi gazdaság fejlesztése*. Ennek körében a képviselő-testületnek lehetősége van a helyi adórendszer kialakítására, az egyes építési övezetek szabályozásával az ipari területek helyének kijelölésére, az építési szabályok előírására. A képviselő-testület köteles gondoskodni *az egészségügyi alapellátás és az óvodai ellátás* megszervezéséről is. Ezek a területeken a képviselő-testület az intézményalapítási jogkörét gyakorolja, vagy társulást hoz létre a feladatok ellátása érdekében. De említhetjük a településirányítás körében a *kulturális szolgáltatásokról* való gondoskodást és a *szociális szolgáltatások* megszervezését is. Számos más példát is említhetünk, hiszen még jelenleg is elég sok feladata van a helyi önkormányzatoknak a helyi közügyek intézése körében. (A településirányítással kapcsolatos ismereteket jól foglalja össze a Tózsza István, Józai Attila és László László által jegyzett *Stratégiai településirányítás* című tananyag, amely 2009-ben a TÖOSZ Polgármester Akadémia projektje keretében készült el.¹) A településirányítás tartalmát tekintve tehát rendkívül sokszínű. A döntések formáját tekintve azonban már egyszerűbb a helyzet.

¹ TÓZSA István – JÓZAI Attila – LÁSZLÓ László (2009): *Stratégiai településirányítás*. Budapest, Polgármester Akadémia.

1.2. A képviselő-testületi döntések mint a településirányítás eszközeinek formái

A képviselő-testületi döntéseknek *két formája van: a határozat és a rendelet*. Mivel a település irányításával kapcsolatos legalapvetőbb döntések meghozatalára a képviselő-testületi üléseken kerül sor, a településirányítással kapcsolatos döntések így határozati vagy rendeleti formában születnek. A határozat lehet egyedi és normatív határozat. Az *egyedi határozatban* egy konkrét, egyedi ügyben dönt a képviselő-testület: például szerződést köt valamely beruházás megvalósítására, intézményt hoz létre, személyi kérdésben dönt vagy vagyonával rendelkezik. A Jat. 23. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete *normatív határozatban* szabályozhatja a *saját és az általa irányított szervek tevékenységét* és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését. A normatív határozat tehát olyan általános előírásokat tartalmaz, amely a képviselő-testület, illetve szervei működését szabályozza. A normatív határozat a Jat. alapján *közjogi szervezetszabályozó eszköznek* minősül, közzétételére, helyesbítésére az önkormányzati rendelettel megegyező szabályok vonatkoznak. Sem az egyedi, sem pedig a normatív határozat nem tartalmazhat az állampolgárok összességére vonatkozó magatartási szabályokat. E szabályok előírásának a kerete ugyanis az *önkormányzati rendelet*, amely jogszabálynak minősül.

Amint az a fenti rövid összefoglalásból látható, a településirányítással kapcsolatos döntések meghozatala alapvetően a képviselő-testület hatásköre. Az ezzel kapcsolatos *egyedi döntések határozati formában születnek*. Ha azonban egy bizonyos, településirányítással kapcsolatos cél eléréséhez *az állampolgárok magatartásának befolyásolása is szükséges*, a kötelező – vagy akár jogosító – magatartási szabályok előírása rendeletben történik. *A rendeletalkotás tehát a településirányításnak az eszköze, amely normatív tartalommal bír és a jogalanyokra nézve kötelező jellegű magatartási szabályok követését írja elő*. A következőkben bemutatjuk a rendeletalkotással kapcsolatos legalapvetőbb elméleti és gyakorlati tudnivalókat, továbbá azokat a területeket, amelyek szabályozásával a képviselő-testület által meghatározott irányban befolyásolható a helyi lakosság magatartása.

1.3. Az önkormányzati rendelet

Az Alaptörvény 32. cikkének (1) bekezdése felhatalmazza a helyi önkormányzatokat, hogy *a helyi közügyek intézése körében, törvény keretei között* rendeletet alkossanak. Így mindenekelőtt annak tisztázása szükséges, hogy mit tekinthetünk helyi közügynek. Az Möt. 4. §-a alapján a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. Önkormányzati rendeletben így elsősorban olyan kérdések szabályozandók, amelyek a lakosságra vonatkozóan *normatív jelleggel* tartalmaznak jogokat, illetőleg kötelezően alkalmazandó magatartásszabályokat, de a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályainak meghatározása és az éves költségvetés elfogadása is rendelettel történik.

Az önkormányzati rendelet – mint már említettük – jogszabály, az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése alapján az Alaptörvénnyel és más jogszabállyal – törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletével – *nem lehet ellentétes*. Az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközésének megállapítására az Alkotmánybíróság, más jogszabályba ütközésének vizsgálatára pedig a Kúria Önkormányzati Tanácsa jogosult. Az önkormányzati rendelet nem tartalmazhat olyan előírást, amelyet más jogszabály már tartalmaz, nem ismételheti meg törvény vagy más központi jogszabály szövegét. Tartalmazhat ugyanakkor *hivatkozást* más jogszabályra. A hivatkozásnak két formája van a Jszt. 17–21. §-a alapján: *rugalmas hivatkozás és merev hivatkozás*. Jogszabályra vagy jogszabály rendelkezésére más jogszabály címének, más jogszabály szabályozási tárgykörének vagy a felhívni kívánt rendelkezések szabályozási tárgykörének megjelölésével, vagyis *rugalmas hivatkozással* kell hivatkozni. *Merev hivatkozásra*, vagyis más jogszabálynak vagy más jogszabály

szerkezeti egységének tételes megjelölésére akkor kerülhet sor, ha rugalmas hivatkozás nem alkalmazható, sőt, a jogszabály nem hivatkozhat merev hivatkozással olyan jogszabályra, amely az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes a hivatkozást tartalmazó jogszabállyal. Így önkormányzati rendelet központi jogszabályra vonatkozó merev hivatkozást nem tartalmazhat.

A Jszt. biztosítja a jogalkotók számára az *általános hivatkozás* lehetőségét is. A Jszt. 22. §-a alapján általános hivatkozás abban az esetben alkalmazható, ha a jogszabályra annak teljes megjelölésével vagy az általa szabályozott tárgykör megjelölésével nem tudunk hivatkozni, mert a jogszabály a jövőben kerül majd megalkotásra, a hivatkozandó jogszabályok köre nagyon széles vagy előre meg sem határozható, vagy ha éppen a hivatkozást tartalmazó jogszabály felhatalmazása alapján kerül majd sor a hivatkozott jogszabály megalkotására. Az általános hivatkozásban önkormányzati rendeletre a megalkotó önkormányzat egyértelmű megjelölését követően a „rendelete” megjelöléssel kell hivatkozni (pl. „... Község Önkormányzatának rendelete”). A jogszabályban az általános hivatkozás nem tartalmazhatja a „külön” jelzőt, vagyis nem megengedett az a megfogalmazás, hogy a „... jogviszonyra vonatkozó szabályokat *külön* önkormányzati rendelet tartalmazza”. Ez a fajta megszővegezés ugyanis a jogszabályokkal szemben támasztott világosság és egyértelműség követelményébe ütközne. A jogszabály tervezete nem tartalmazhat továbbá olyan rendelkezést sem, amely kizárólag általános hivatkozást tartalmaz.

1.3.1. Az önkormányzati rendeletalkotás jogalapja

Az önkormányzat képviselő-testülete rendeletalkotásra *kizárólag feladatkörében eljárva jogosult*. Az önkormányzati feladatkörök példalózó felsorolását az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében és az Mötvt. 13. § (1) bekezdésében – a főváros és a fővárosi kerületi önkormányzatok esetében az Mötvt. 23. §-ában – találjuk, de az Mötvt.-ben felsorolt feladatok mellett számos más törvény is meghatároz önkormányzati feladatokat. A helyi önkormányzat számára kötelező feladat kizárólag törvényben írható elő. A törvény a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét és a helyi önkormányzatok eltérő adottságait. A jogalkotónak gondoskodnia kell továbbá a kötelező feladat ellátásához szükséges gazdasági feltételek megteremtéséről is.

Rendelet megalkotására önkormányzati feladatkörben eljárva két jogcím alapján kerülhet sor:

1. eredeti jogalkotói jogkörben eljárva, törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, az Alaptörvény 32. cikkének (2) bekezdése alapján vagy
2. törvény kifejezett felhatalmazó rendelkezése alapján.

Eredeti jogalkotói jogkörben eljárva a helyi önkormányzat nem szabályozhat olyan „helyi társadalmi viszonyokat”, amelyeket törvény vagy más országos jogszabály szabályoz. Mivel hazánkban a központi szabályozás az életviszonyok meglehetősen széles körét átfogja, eredeti jogalkotói jogkörben való rendeletalkotásra szűk körben van lehetőség. *Rendeletalkotásra való felhatalmazásra* azért kerül sor, hogy a helyi önkormányzat meghatározza a törvény helyi viszonyokhoz igazodó végrehajtási szabályait. A felhatalmazás alapján történő rendeletalkotáskor ügyelni kell arra, hogy az önkormányzat ne lépje túl a felhatalmazás körét.

Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 96. § a) pontja például felhatalmazza a települési önkormányzatot, hogy rendeletben határozza meg a hivatali helyiségen kívüli, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő házasságkötés és a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése engedélyezésének szabályait. E felhatalmazás alapján kizárólag a hivatali helyiségen kívüli és a hivatali munkaidőn túli házasságkötés és a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének engedélyezésével kapcsolatos kérdéseket szabályozhatja a képviselő-testület, a házasságkötéssel, a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésével kapcsolatos egyéb kérdéseket – például a házassági szándék bejelentésének módját, a

házasságkötésben való közreműködést, annak megtagadását – nem, mivel a felhatalmazás erre nem terjed ki, és az anyakönyvi eljárásról szóló törvény e kérdéseket részletesen meghatározza.

A felhatalmazás azonban nem csupán jogot, hanem sokszor *kötelezettséget is keletkeztet a rendelet megalkotására* az önkormányzat számára. Bizonyos esetekben ugyanis, ha az önkormányzat elmulasztja a törvény helyi végrehajtását szabályozó rendelet megalkotását, a törvény végrehajtása akadályba ütközhet az önkormányzat közigazgatási területén.

Így például a mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény 34. § (5) bekezdése alapján az önkormányzati tulajdonú közterületek filmforgatási célú használatával kapcsolatos egyes feltételeket a képviselő-testület rendeletben szabályozza. Ennek keretében meg kell határozni a forgatást akadályozó, de a kérelmezőnek nem felróható, valamint a rendkívüli természeti események esetére vonatkozó külön feltételeket is. Ha e feltételeket az önkormányzat nem szabályozza, a feltételek előírásának hiányában nem lehetséges az adott településen filmforgatást engedélyezni.

A képviselő-testület *köteles megalkotni a szervezeti és működési szabályzatát is* [Mötv. 43. § (3) bekezdés], amelyben szintén olyan alapvető kérdések szabályozása szükséges, amelyek tisztázása nélkül a testület működése elképzelhetetlen. Ilyen kérdés például a képviselő-testület üléseinek összehívása, vezetése, tanácskozási rendje, a döntéshozatali eljárás, a szavazás módja, a képviselő-testület bizottságai [Mötv. 53. § (1) bekezdés]. Nem tartalmazhat azonban a szervezeti és működési szabályzatról szóló önkormányzati rendelet olyan rendelkezéseket, amelyeket az Mötv. rendez. Szintén az Mötv. alapján köteles a képviselő-testület rendeletben szabályozni az államháztartáson kívüli forrás átvételére és átadására vonatkozó rendelkezéseket, így például a civil szervezetek támogatásának szabályait [Mötv. 41. § (9) bekezdés]. Ilyen szabályozás hiányában az önkormányzat társadalmi szervezetet nem támogathat.

Ha az önkormányzat elmulasztja egy olyan kérdés szabályozását, amelyben jogalkotási kötelezettsége áll fenn, a kormányhivatal bíróságnál kezdeményezheti a rendeletalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítását. Ha a bíróság megállapítja a mulasztást, határidő kitűzésével kötelezi az önkormányzatot a rendelet megalkotására. Ha azonban az önkormányzat e kötelezés ellenére sem teljesíti kötelezettségét, a bíróság – szintén kormányhivatali kezdeményezést követően – elrendeli, hogy a rendeletet a helyi önkormányzat nevében a kormányhivatal vezetője alkossa meg (Mötv. 137–138. §). A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárás a Kúria hatáskörébe tartozik.

A felhatalmazás lehet *keretjelleű* is, amennyiben a törvény nem határozza meg részletesen a rendeletben szabályozandó vagy szabályozható kérdéseket. Ilyen keretjelleű felhatalmazást tartalmaz például az Mötv. 143. § (4) bekezdésének d) pontja, amely felhatalmazza a helyi önkormányzat képviselő-testületét, hogy rendeletben határozza meg a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit. A törvény e rendelet megalkotásával kapcsolatban egyéb támpontot nem ad az önkormányzat számára, ezért tekinthető keretjelleű felhatalmazásnak. Az önkormányzat jogalkotási hatásköre azonban ilyen esetben sem korlátlan. (A közösségi együttélés alapvető szabályait tartalmazó rendeletekkel kapcsolatos témakört a 6. fejezetben tárgyaljuk részletesen.) Természetesen a keretjelleű felhatalmazás alapján megalkotott önkormányzati rendelet sem lehet ellentétes más jogszabályokkal.

Az Alkotmánybíróság a keretjelleű felhatalmazás alapján kiadott önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenességének megállapításakor azt vizsgálja, hogy a rendelet az Alaptörvényben biztosított egyes alapjogokat

- 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

korlátozza-e (Alaptörvény I. cikk), illetve hogy a helyi sajátosságok megalapozzák-e a rendelettel tilalmazott magatartások megtiltását, illetve jogkövetkezményekkel való sújtását. Helye van a keretjelleű felhatalmazás alapján megalkotott önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenessége

megállapításának, amennyiben annak szabályai a fenti szükségességi-arányossági tesztnek nem felelnek meg, vagyis ha az alapvető jog korlátozása nélkül is elérhető a szabályozási cél. Ha szükséges az alapvető jog korlátozása a cél eléréséhez, de az csekélyebb arányú korlátozással is elérhető, a rendelet törvénysértő. Abban az esetben is törvénysértő lehet az önkormányzati rendelet, ha az alapvető jogot anélkül korlátozná, hogy más alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében a korlátozás indokolt lenne.

1.3.2. Az önkormányzati rendelet hatálya

A jogszabályok tárgyalásánál még a *hatállyal* kapcsolatban szükséges néhány szempontot kiemelni. A jogszabályok hatályára vonatkozó előírásokat a Jat. tartalmazza. A Jat. 6. §-a alapján az önkormányzati rendelet *területi hatálya* a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki, *személyi hatálya* pedig a helyi önkormányzat közigazgatási területén a természetes személyekre, a jogi személyekre és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre vonatkozik. Mivel a Jat. pontosan meghatározza a rendelet személyi és területi hatályát, az önkormányzati rendelet szövegében szükségtelen a területi és a személyi hatállyal kapcsolatban rendelkezéseket megfogalmazni, ha az a település teljes közigazgatási területére és ott minden természetes és jogi személyre kiterjed. A területi és személyi hatály szabályozása csupán abban az esetben indokolt, ha a helyi önkormányzat a település meghatározott részére vagy a fenténél szűkebb személyi körre vonatkozólag kíván rendeletet alkotni. Ezekben az esetekben viszont a területi hatály szabályozásakor pontosan meg kell jelölni, hogy a rendelet a település mely részein, a személyi hatály rögzítésekor pedig azt, hogy pontosan mely személyi körre alkalmazandó.

Az *időbeli hatállyal* kapcsolatban főszabályként úgy rendelkezik a Jat., hogy a jogszabály a kihirdetést követő napon léphet hatályba. Itt is elképzelhető azonban kivétel: ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehet. Ekkor a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, amely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját (Jat. 7. §). Míg a rendelet területi és személyi hatályát nem, a hatálybalépés időpontját minden esetben rögzíteni kell a rendeletben. Amennyiben az önkormányzat olyan rendeletet hirdet ki, amely nem tartalmazza a hatálybalépés időpontját, a rendelet közjogilag érvénytelen, azaz szabályai nem alkalmazhatók!

Fontos jogelv, hogy jogszabály a hatálybalépését megelőző időre

- nem állapíthat meg kötelezettséget,
- kötelezettséget nem tehet terhesebbé,
- nem vonhat el vagy korlátozhat jogot és
- nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

A jogszabály hatálybalépésének időpontját továbbá úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre az alkalmazására való felkészülésre [Jat. 2. § (2)–(3) bekezdés].

A továbbiakban elsősorban a keretjellelű felhatalmazás alapján, illetve az eredeti jogalkotói jogkörben megalkotott önkormányzati rendeletekkel foglalkozunk, mivel ezek szolgálják leginkább a településirányítást.

2. ÖNKORMÁNYZATI RENDELETALKOTÁS

2.1. A rendeletalkotás szereplői

Önkormányzati rendelet megalkotását az Mötv. 32. § (2) bekezdésének a) pontja alapján *képviselő kezdeményezheti*. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában továbbá felhatalmazást adhat szervei – így a polgármester, a feladatkörébe tartozó ügyben a bizottság vagy a jegyző – számára rendeletalkotás kezdeményezésére, de – a képviselő-testület belátásától függően – akár helyi társadalmi szervezet is felhatalmazható ezzel a jogkörrel. A rendelet *szakmai előkészítése*, megszövegezése, a szükséges hatásvizsgálat lefolytatása a jegyző feladata, aki ebbe a tevékenységbe bevonhatja a polgármesteri vagy a közös önkormányzati hivatal köztisztviselőit. A rendelet tervezetét – a képviselő-testület által adott felhatalmazás alapján – általában *a bizottság véleményezi és javasolja elfogadásra* a képviselő-testületnek, de nem kizárt a rendelet szövegének társadalmi vitára bocsátása sem. Ez utóbbi esetben a helyi társadalmi szervezetek és az állampolgárok is jelezhetik véleményüket, észrevételeiket a rendelettel kapcsolatban a képviselő-testületnek, amit aztán a testület vagy figyelembe vesz, vagy nem. A rendelet *elfogadása ugyanis a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre* (Mötv. 42. §), az elfogadásához továbbá minősített többség szükséges (Mötv. 50. §). Az önkormányzati rendeletet *a polgármester és a jegyző írja alá*, majd *a jegyző gondoskodik a rendelet kihirdetéséről* a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a testület szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon. A jegyző a kihirdetést követően haladéktalanul megküldi az önkormányzati rendeletet a kormányhivatalnak, és gondoskodik közzétételéről a Nemzeti Jogszabálytár honlapján is. A kihirdetett önkormányzati rendeletet, és – amennyiben az módosító rendelkezéseket is tartalmaz – a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt alaprendeletet, a kihirdetést követő harmadik munkanapon, a Nemzeti Jogszabálytár szolgáltatója által e célra kialakított informatikai rendszeren keresztül küldi meg a kormányhivatalnak.

2.2. A rendeletalkotás folyamata

Amint arról már szó esett, törvény felhatalmazása alapján egyes kérdésekben kötelező a rendelet megalkotása, míg más kérdésekben az önkormányzat, ha szükségesnek tartja, rendeletet alkothat. Ezekben az esetekben a rendelet megalkotására a felhatalmazó rendelkezés keretei között van lehetőség. Emellett az önkormányzat eredeti jogalkotói jogkörében eljárva is alkothat rendeletet a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezése érdekében. E rendeletekkel szemben tehát az a korlátozás érvényesül, hogy csak olyan helyi társadalmi viszony szabályozható általuk, amelyet törvény nem érint. A meglehetősen terjedelmes hazai joganyagra is figyelemmel kevés olyan területet találunk, amelyet nem szabályoz törvény, így az önkormányzatoknak eredeti jogalkotói jogkörben szűk terük maradt a rendeletalkotásra.

2.2.1. A jogalkotási igény megjelenése

Mindezekre tekintettel az önkormányzati rendeletalkotás folyamata két okból veheti kezdetét:

1. Új rendeletalkotásra felhatalmazó törvényi rendelkezés születik, amely alapján a képviselő-testületnek a törvény helyi végrehajtása érdekében rendeletet *kell* alkotnia.
2. Körvonalazódik egy olyan társadalmi igény vagy önkormányzati cél, amelynek kielégítéséhez, illetve eléréséhez az állampolgárok viselkedését meghatározó szabályok előírása szükséges; vagy megjelenik egy olyan konfliktus, melynek megoldása szintén normatív szabályok meghatározásával érhető el.

Az első esetben nem mérlegelhető a rendelet megalkotásának szükségessége, hiszen – amint arról már esett szó – az önkormányzati rendelet elfogadásának elmulasztása esetén a kormányhivatal a rendelet megalkotását törvényességi felügyeleti eljárás során kikényszeríti.

A második esetben azonban már bonyolultabb a helyzet. Mivel az önkormányzati rendelet szakmai előkészítéséért a jegyző a felelős, neki kell megvizsgálnia azt, hogy *az adott kérdésben a rendeletalkotás feltételei fennállnak-e*. Elsőként azt kell megvizsgálni, hogy a szabályozni kívánt társadalmi viszonyt nem rendez-e központi jogszabály, törvény vagy kormányrendelet.

Így például, ha a kutyák közterületi kóborlása okoz gondot a településen, nem írható elő önkormányzati rendeletben a *kóborló kutyák tulajdonosait sújtó szankció*, ugyanis a Szabs. tv. 193. § (1) bekezdése alapján szabálysértést követ el, aki a felügyelete alatt álló kutyát a település belterületén felügyelet nélkül bocsátja közterületre, vagy kóborolni hagyja.

Hasonló a helyzet, ha a képviselő-testület rendeletalkotással kívánja ösztönözni a lakosságot *a településen elszaporodott rágcsálókkal szembeni védekezésre*. A fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet 36. § (1) bekezdése ugyanis előírja, hogy a fertőző betegséget terjesztő vagy egyéb egészségügyi szempontból káros rovarok, valamint a rágcsálók megtelepedésének és elszaporodásának megakadályozásáról, ártalmuk megelőzéséről, távoltartásukról, rendszeres irtásukról gondoskodni kell. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése alapján az egészségügyi kártevők elleni védekezésről az érintett terület vagy épület tulajdonosa köteles gondoskodni. A rendelet 4. melléklete alapján a rágcsálók megtelepedésének és elszaporodásának megelőzéséről a lakott területen fenntartott istállóknak is gondoskodni kell. Ennek érdekében évente legalább két alkalommal rágcsálóirtást kell végezni.

Számos példát hozhatnánk még a központilag szabályozott, így helyi rendelettel nem szabályozható tárgykörökre, hiszen – mint már többször említettük – a hazai joganyag rendkívül szerteágazó, a jogalkotók folyamatosan igyekeznek gondoskodni arról, hogy a jogszabályok által nem érintett életviszonyok a lehető legszűkebb körre korlátozódjanak. Rendkívül körültekintően kell eljárnia tehát a jegyzőnek, széles körben kell vizsgálnia azt, hogy a kérdéses tárgykört szabályozza-e törvény vagy rendelet.

Ha a jegyző a hatályos hazai – és természetesen a hazánkban közvetlenül alkalmazandó európai uniós – joganyag áttekintését követően megállapítja, hogy központi szabályozás az adott életviszonyra nem vonatkozik, meg kell vizsgálnia, hogy a szabályozás érinteni fog-e Alaptörvényben biztosított alapvető jogot. Alapvető jogot érintő szabályozás esetén ugyanis a jogszabály megalkotása előtt el kell végezni az Alkotmánybíróság által is alkalmazott – már említett – *szükségességi-arányossági tesztet*. Az alapvető jog korlátozása ugyanis kizárólag más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan és az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával történhet. Tiltó rendelkezés esetén meg kell továbbá vizsgálni azt is, hogy a helyi sajátosságok megalapozzák-e az adott magatartások megtiltását, illetve szankcionálását. Ennek vizsgálatakor is nagy körültekintés szükséges, hiszen a Kúria megsemmisíti azokat az önkormányzati rendeleteket, amelyek indokolatlan kötelezettségekkel, tilalmakkal terhelik az állampolgárokat.

2.2.2. A rendelet megszövegezése

Miután a fenti kérdések tisztázódtak, és megállapítható, hogy az életviszony szabályozása nem ütközik más jogszabályba, alapvető jogba, az előírt magatartási szabályok szükségesek és az elérni kívánt céllal arányosak, sor kerülhet a rendelet szövegének megszerkesztésére. A rendelet szakmai tartalmának kialakítása, megszövegezése rendszerint a jegyző, illetve a hivatal munkatársainak a feladata. A szöveggel kapcsolatban alapvető elvárás, hogy az a magyar nyelv szabályainak megfeleljen, világos, áttekinthető és egyértelmű legyen. Amennyiben a szabályozandó terület speciális szakértelmet igényel, célszerű szakértőt is bevonni a rendelet megalkotásába, de vannak olyan ágazatok, amelyeknél jogszabály kifejezetten előírja szakértő bevonását.

Így például a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet 33. §-a alapján az önkormányzati helyi zajvédelmi rendelettervezete műszaki előkészítésébe kötelező bevonni környezeti zaj, illetve rezgés elleni védelemre jogosító szakértői engedéllyel rendelkező személyt vagy ilyen személyt foglalkoztató szervezetet is.

A rendeletek megszerkesztésének technikai szabályait a Jszt. tartalmazza. Az alábbiakban a rendelet szerkezetével kapcsolatos legalapvetőbb tudnivalókat foglaljuk össze.

A rendelet *megjelölése* magában foglalja a jogszabály megalkotójának megjelölését, a rendelet sorszámát, kihirdetésének napját, elnevezését és címét. Az önkormányzati rendelet esetében ez a következőképpen néz ki.

A megalkotó megjelölése:	<i>Önkormányzata képviselő-testületének</i>
A rendelet sorszámát és a kihirdetés napját:	<i>1/2020. (VI. 1.) önkormányzati rendelete</i>
A rendelet címe:	<i>a közösségi együttélés szabályairól</i>

A Jszt. 51. § (1) bekezdése alapján *preambulum* kizárólag az Alaptörvény módosításának tervezetében és a társadalmi, politikai szempontból újszerű, jelentős törvény tervezetében alkalmazható, így önkormányzati rendelet *preambulummal* nem látható el.

Bevezető rész viszont szükséges, ebben kell ugyanis feltüntetni a rendelet megalkotását megalapozó érvényességi kellékek felsorolását és magát a jogalkotás aktusára utaló kifejezést. A *bevezető rész* így minden esetben tartalmazza:

- az *eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotott önkormányzati rendelet* esetén az önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörét megállapító rendelkezésként az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésére való hivatkozást vagy a *nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotott rendelet* esetén a rendelet egyes rendelkezéseinek megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják,
- azt a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést, amelyben eljárva az önkormányzat a rendeletet megalkotja; ez a feladatkör lehet az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében, az Möt. 13. § (1) bekezdésében említett feladatkörök valamelyike vagy más törvény önkormányzati feladatot előíró rendelkezése és
- a jogalkotás aktusára utaló kifejezést, amely a Jszt. 1. melléklete szerint így hangzik: „...a következőket rendeli el:”

A *bevezető rész* szükség szerint tartalmazhatja továbbá:

- Az egyetértés vagy a véleményezés tényére való utalást, ha a rendelet megalkotásához más szerv vagy személy egyetértése vagy véleményének kikérése szükséges. Az egyetértés és a véleményezés tényét közvetlenül a megalkotás aktusára utaló kifejezés előtt, az egyetértő megjelölésével kell feltüntetni.

- A társulásban részt vevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulására való utalást, ha a rendelet megalkotásához a társulásban részt vevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulása szükséges.

A rendelet bevezető részében kizárólag az Alaptörvény vagy törvény hivatkozható, hiszen az önkormányzat számára jogalkotási felhatalmazást és feladatot kizárólag törvény határozhat meg. A bevezető rész egyetlen, sortöréssel tagolható mondatból áll [Jszr. 59. § (4) bekezdés]. A Jszr. 1. melléklete pontos kodifikációs szövegezési mintákat határoz meg, amelyek a jogszabályok megszerkesztésénél irányadók. Az önkormányzati rendelet bevezető része a mellékletben meghatározott minta alapján így néz ki.

- Az eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotott önkormányzati rendelet esetén:
„... Önkormányzatának képviselő-testülete az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, az Mötv. alapján a következőket rendeli el: ...”
- A nem eredeti jogalkotói hatáskörben, hanem felhatalmazás alapján megalkotott rendelet esetén:
„... Önkormányzatának képviselő-testülete a [a jogalkotásra felhatalmazó törvény és annak felhatalmazó szakasza megjelölése]-ban kapott felhatalmazás alapján, a [feladatkört tartalmazó törvény feladatot megállapító szakaszának megjelölése]-ban meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el: ...”

A *felhatalmazó rendelkezés* megjelölése azért különösen fontos, mert ez alapján lehet megállapítani, hogy az önkormányzati rendelet *igazodik-e a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez*. Ha a bevezető részben tévesen került megjelölésre a felhatalmazó rendelkezés, a Jat. lehetővé teszi az önkormányzati rendelet bevezető részének módosítását [8. § (2) bekezdés b) pont]. Ezt csupán az önkormányzati rendeletek esetében engedi a Jat., más jogszabályok bevezető része nem módosítható. Az önkormányzati rendeletek esetében ennek biztosítását az indokolja, hogy – amíg erre nem volt lehetőség – az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének vizsgálatakor a Kúria, a bevezető rész jogszabályba ütközése esetén, az egész rendeletet hatályon kívül helyezte, mivel a bevezető rendelkezés módosításának lehetősége hiányában a törvényes állapot csak új rendelet megalkotásával volt elérhető. A teljes rendelet megsemmisítésének eredményeként viszont az az alapján létrejött jogviszonyok is semmissé váltak. A Jat. fenti rendelkezése alapján viszont – ha a törvényesség ezáltal helyreállítható – elegendő a bevezető rész módosítása (például a megfelelő felhatalmazó rendelkezés beépítésével), és a rendelet hatályban maradhat.

A rendelet megszüvegezése mellett *előzetes hatásvizsgálat* elvégzésével fel kell mérni a szabályozás várható következményeit. A hatásvizsgálat elvégzését a Jat. 17. §-a írja elő. A hatásvizsgálat során vizsgálni kell a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását (például a társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásokat, környezeti és egészségi következményeket, adminisztratív terheket befolyásoló hatásokat), a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit és a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket. A hatásvizsgálat ahhoz szükséges, hogy a képviselő-testület a rendelet várható hatásaira tekintettel megalapozottan tudjon dönteni a szabályozás kérdésében, ezért a hatásvizsgálatról készített feljegyzést csatolni kell a rendelettervezet előterjesztéséhez. A Jat. 17/A §-a alapján a jogszabály előkészítőjének felelőssége, hogy az előzetes hatásvizsgálat eredményét mérlegelje, és csak akkor tegyen javaslatot a jogszabály megalkotására, ha az a szabályozási cél eléréséhez feltétlenül szükséges.

A hatásvizsgálat mellett a jogszabályokhoz *indokolást* is kell fűzni, amelyben be kell mutatni azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik (Jat. 18. §). A Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/2019. (III. 13.) IM rendelet 20–21. §-a alapján a jogszabályok – így az önkormányzati rendeletek – indokolását

a Nemzeti Jogszabálytár honlapján kell közzétenni, kivéve, ha a rendelet jelentős társadalmi, gazdasági, költségvetési hatása, környezeti és egészségi következménye, adminisztratív terheket befolyásoló hatása nem kimutatható vagy a rendelet technikai, végrehajtási jellegű. Az indokolások nyilvánosságra hozatala azért fontos, mert az Alaptörvény alapján a bíróságok a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok célja pedig a jogszabály preambuluma, illetve a megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolása alapján állapítható meg. Természetesen a jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás kötelező erővel nem rendelkezik, csupán a jogértelmezés során van szerepe.

2.2.3. Az önkormányzati rendelet véleményezése, elfogadása és kihirdetése

Ha a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzata előírja, *a rendelet tervezetét véleményeztetni kell a képviselő-testület bizottságaival is*. Ebben az esetben a rendelet tervezete csak a bizottsági vélemény birtokában terjeszthető a képviselő-testület elé. Amint említettük, a rendelet tervezete társadalmi vitára is bocsátható. A társadalmi vitát a képviselő-testület rendelete kötelezően elő is írhatja, *ebben az esetben a lakosság véleményének kikérése kötelező*. A lakosság véleményének kikérésére több ágazati törvény is felhívja a képviselő-testület figyelmét.

Egyes esetekben viszont az önkormányzati rendelet megalkotásához valamely *törvényben meghatározott szerv vagy személy* egyetértése vagy véleményének kikérése szükséges. Ekkor az elfogadásra szánt rendelet szövegét véleményeztetni kell az adott szervvel.

A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény 40. § (5) bekezdése alapján például a temetési hely díjának megállapítását megelőzően a képviselő-testületnek *ki kell kérnie* a fogyasztók területileg illetékes érdekképviselői szervének, vagyis az Országos Fogyasztóvédelmi Egyesület fővárosi vagy vármegyei szervének *véleményét*.

A Kt. 48. § (3) bekezdése szerint pedig a települési önkormányzat környezetvédelmi tárgyú rendeleteinek tervezetét *a szomszédos és az érintett önkormányzatoknak tájékoztatásul, az illetékes környezetvédelmi igazgatási szervnek pedig véleményezésre meg kell küldeni*.

Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület *nyílt ülésen, minősített többséggel fogadja el*. A rendeletet *a polgármester és a jegyző írja alá*, majd azt a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon *ki kell hirdetni*. A kihirdetés a jogszabály érvényességi kelléke, ha ugyanis a jogalanyoknak nincs lehetőségük a rájuk vonatkozó jogszabályok megismerésére, nem várható el tőlük az előírásnak megfelelő magatartás tanúsítása. A saját honlappal rendelkező önkormányzat a rendeletét a honlapján is köteles közzétenni. A rendelet kihirdetéséről a jegyző gondoskodik, majd a kihirdetést követően – amint már említettük – haladéktalanul megküldi azt a kormányhivatalnak [Mötv. 51. § (1)–(2) bekezdés]. Gondoskodni kell továbbá – legkésőbb a kihirdetést követő harmadik munkanapon – a rendelet közzétételéről a Nemzeti Jogszabálytár honlapján is.

Az Mötv. rendelkezik arról is, hogy ha az önkormányzati rendelet kihirdetett szövege eltér az önkormányzati rendelet aláírt szövegétől, a polgármester vagy a jegyző kezdeményezheti az eltérés *helyesbítését*. Az önkormányzati rendelet a hatálybalépését megelőzően, legkésőbb azonban a kihirdetést követő hatodik munkanapon helyesbíthető. A helyesbítés megjelentetése – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon – a jegyző feladata [Mötv. 51. § (3) bekezdés].

2.2.4. A rendeletekkel kapcsolatos „utómunkálatok”

A jegyző köteles folyamatosan figyelemmel kísérni az önkormányzati rendeletek hatályosulását, szükség esetén az előzetes hatásvizsgálattal összevetve elvégezni azok utólagos hatásvizsgálatát. A jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatait is figyelembe véve a jegyző javaslatot

tesz a rendelet módosítására vagy hatályon kívül helyezésére (Jat. 22. §). A rendeletek deregulációját tehát folyamatosan szükséges végezni annak érdekében, hogy ne legyenek hatályban elavult, már rég senki által nem alkalmazott szabályok. A felhatalmazás alapján megalkotott rendeleteknél azt is figyelemmel kell kísérni, hogy a felhatalmazó rendelkezést nem helyezte-e hatályon kívül a jogalkotó vagy az nem módosult-e. Az eredeti jogalkotói jogkörben eljárva megalkotott rendeletek kapcsán pedig az vizsgálendő, hogy a rendelet által szabályozott tárgykörre nem terjeszkedett-e ki központi jogszabály.

Változás esetén az önkormányzati rendeletet az új szabályozási környezethez kell igazítani, vagy ha indokolt, hatályon kívül kell helyezni. Ennek elvégzésére nem ír elő határidőt a Jat., mivel az önkormányzati rendeletet elméletileg már az új központi szabályozás hatálybalépésével egyidejűleg módosítani kell a jogrendszer koherenciájának megőrzése, illetőleg ellentmondás-mentessége érdekében.

Nagymértékben segíti az önkormányzati rendeletek megszerkesztését az Integrált Jogalkotási Rendszer *LocLex* szakrendszere. A szakrendszer a JsZR-ben meghatározott követelmények figyelembevételével támogatja az önkormányzati rendelettervezetek megszerkesztését, és az új rendeletek, továbbá a rendeletmódosítások közzétételét az elfogadást követően a Nemzeti Jogszabálytárban. A rendszer a rendelet szerkesztés során jelzi például, ha a rendelettervezet tagolása nem felel meg a JsZR-ben előírtaknak, továbbá egyszerűsíti a jogszabályok előkészítését, hogy a módosítás elvégezhető legyen a jogszabály hatályos, egységes szerkezetű szövegén, amely alapján a módosító rendeletet a rendszer automatikusan hozza létre, a módosítások pedig – a rendelet publikálásával – beépülnek a módosított rendelet szövegébe.

3. HELYI ÁLLATTARTÁS ÉS PIACSZABÁLYOZÁS

A települések életében sok konfliktus forrása az állattartás. Sokszor előfordul, hogy az állatok elcsatangolnak, hangjukkal zavarják környezetüket vagy a trágya nem megfelelő kezelésének következtében a bűz vagy a trágyalé okoz kellemetlenségeket. Gyakori, sajnos, az állatok nem megfelelő körülmények közötti tartása is. Az állattartás már a falusias jellegű településeken, településrészeken is egyre kevésbé jellemző, pedig ez alapvető társadalmi érdek, a települések önellátása, a lakosság helyben tartása szempontjából is fontos. Nemcsak bevételi lehetőséget biztosít az állattartónak, de egészséges élelmiszerforrás lehet a helyi lakosoknak, ugyanakkor a szállítással járó környezetterhelés is elkerülhető a helyben megtermelt és feldolgozott élelmiszer fogyasztásával. A helyi önkormányzatnak így alapvető érdeke az egyensúly megőlése az állattartó tevékenység lehetőség szerinti könnyítése, támogatása és zavaró hatásainak csökkentése között.

Ebben nagy segítséget jelentenek azok a központi jogszabályok, amelyek meglehetősen részletezettséggel szabályozzák az állattartók kötelezettségeit. Az állatok tartásával kapcsolatos legalapvetőbb jogszabály az Ávt., továbbá több kormány- és miniszteri rendelet is szabályozza az ágazatot, mint például az állategészségügyi szabályzat kiadásáról szóló 41/1997. (V. 28.) FM rendelet. Ennek következményeként az önkormányzat a haszonállatok tartásával kapcsolatban szabályokat nem alkothat. Az állattartás e jogszabályok következetes alkalmazásával megfelelő keretek között tartható. A jegyző állatvédelemmel kapcsolatos hatásköreit a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet rögzíti. A jegyző a jogszabályokban rendelkezésre álló eszközök következetes és arányos alkalmazásával jól kezelheti az állattartással kapcsolatban felmerült konfliktusokat. Ezekben az ügyekben a birtokvédelmi eljárás lefolytatásának lehetősége is felmerülhet, ha a birtokháborítás például azzal valósul meg, hogy az állatok átmennek a szomszéd telkére vagy az állattartással járó zaj zavarja a szomszédokat. Hogy milyen jogszabály alkalmazandó az adott ügyben, az az eset körülményeinek alapos vizsgálatával dönthető el.

3.1. A kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályozása

Az Ávt. 49. §-ának (6) bekezdése a kedvtelésből tartott állatok tartási szabályainak meghatározására hatalmazza fel az önkormányzatokat. A kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó rendelet megalkotása nem kötelező, e tárgykörben akkor alkot rendeletet a települési önkormányzat, ha ezt szükségesnek tartja. A felhatalmazó rendelkezés nem tartalmaz részletes útmutatást abban a tekintetben, hogy milyen kérdések szabályozhatók e rendeletben, így ez a felhatalmazás keretjellegetű. Amint arra a korábbi fejezetekben utaltunk, az önkormányzati rendeletben nem szabályozhatók olyan kérdések, amelyeket törvény vagy rendelet szabályoz. Így a rendelet megalkotásakor az Ávt. mellett figyelemmel kell lenni a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet előírásaira is.

Így *nem szabályozható* e rendeletben az állattartástól való eltiltás, mivel az erre vonatkozó előírásokat az Ávt. 43. § (9) bekezdése tartalmazza. Az állatok forgalmazásával kapcsolatban sem tartalmazhat szabályokat a rendelet, mivel ennek szabályai a 41/2010. (II. 26.) Korm. rendeletben találhatók.

Szintén szükségtelen olyan előírás alkalmazása, mint például a következő: „állat csak a közegészségügyi, állategészségügyi és állatvédelmi előírásoknak megfelelő körülmények között tartható”.

Ugyanis nem az önkormányzati rendelet ilyen tartalmú rendelkezése következtében lesz az állat az előbbi előírásoknak megfelelő körülmények között tartható, hanem az említett központi jogszabályok alapján, amelyek eleve alkalmazandók az önkormányzat területén.

Ugyanezen okból nem szabályozandó az állattartó azon kötelessége sem, amely szerint „gondoskodnia kell arról, hogy az állattartás következtében mások jogai és érdekei ne sérüljenek, különös tekintettel a zajterhelésre, a levegő és a talaj, a felszíni és felszín alatti vizek szennyezésére, valamint a káros rovarok és rágcsálók szaporodására”, mivel ezekre központi jogszabályok vonatkoznak.

Az állatok elhelyezésével, a trágyakezeléssel kapcsolatban sem tartalmazhat szabályokat a rendelet, hiszen az ágazati jogszabályok ezeket a kérdéseket is részletesen rendezik. Úgyszintén felesleges az az előírás, hogy az állatot úgy kell tartani, hogy az az ingatlanról felügyelet nélkül ne juthasson ki, hiszen az Ávt. az állattartónak ezen kötelezettségét is előírja. Szükségtelen a szájkosárral kapcsolatos szabályok rögzítése is a kutyatartók számára, mivel a fenti kormányrendelet a szájkosár használatát is rendezi.

Akkor milyen kérdések szabályozhatók a kedvtelésből tartott állatok tartásával kapcsolatban? Szabályozható e rendeletben például *a kedvtelésből tartható állatok maximális létszáma*. Célszerű eltérő létszámot meghatározni az ingatlanok egyes típusai vagy akár területnagysága függvényében. A szaporulat esetén jó szabályozási megoldás, hogy a tartott állatok száma az állatok rendeletben meghatározott maximális számát legfeljebb a szaporulat számával, a szaporulat 3 hónapos koráig haladhatja meg. Többlakásos társasházaknál elő lehet írni a helyi rendeletben, hogy a közös használatú ingatlanrészekben állat csak a tulajdonosok hozzájárulásával tartható. Ilyen jellegű szabályokat ugyanis a központi jogszabályok nem tartalmaznak. Szintén nem vonatkozik rá központi előírás, így szabályozható például az is a kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó rendeletben, hogy ebet egyes közterületekre – játszóterekre, piac területére, középületekbe – tilos bevinni, továbbá – mivel központi jogszabály erről sem rendelkezik – előírható, hogy az állattartó köteles gondoskodni arról, hogy az eb a közterületet ne szennyezze, szennyezés esetén pedig az állattartó az eb által okozott szennyeződést távolítsa el.

Fontos lehet ugyanakkor *a kóbor ebek befogásával kapcsolatos szabályok* rögzítése is. Az Ávt. 48/A. § (3)–(4) bekezdése rendelkezik a kóbor állatokról. Eszerint a települési önkormányzat kötelező feladata a település belterületén a kóbor állatok befogása. Az így befogott kóbor állat – amennyiben a befogástól számított 15 napon belül a tulajdonos nem válik ismertté – az állam tulajdonába kerül. Ebben az esetben az állatvédelmi hatóság, vagyis a jegyző gondoskodik az állat tulajdonjogának átruházásáról, vagy ha ezt jogszabály kizárja, vagy nem vezet eredményre, az állat végleges elhelyezéséről. Ha viszont az elhelyezés eredménytelen, az állat életét megengedett módon ki lehet oltani. Ha a tulajdonos ismertté válik, köteles az állatot visszavenni, valamint a befogásával és elhelyezésével kapcsolatos költségeket megtéríteni. Ezekben az ügyekben is azok a kérdések szabályozhatók, amelyeket a törvény nem rendez. Így például rendeletben lehet rögzíteni, hogy a képviselő-testület mely szervének a feladata intézkedni a kóbor állat befogásáról, rögzíthetők továbbá a rendeletben a befogás elrendelésének részletes szabályai is.

A kóbor állatok befogásával, tulajdonjogának átruházásával, valamint elhelyezésével kapcsolatos részletes szabályokat a 785/2021. (XII. 27.) Korm. rendelet állapítja meg. A rendelet alapján kóbor állat a házi kutya és a házi macska egyede, amely az állattartó felügyelete nélkül, tartási helyétől eltérő területen tartózkodik. Az önkormányzat a kóbor állatok befogása céljából köteles vagy saját, vagy társulási fenntartásban működő ebrendészeti telepet működtetni, ennek hiányában pedig szerződést kell kötnie ebrendészeti telepet működtető természetes vagy jogi személlyel vagy állatmenhellyel az ebrendészeti tevékenység ellátására. Az ebrendészeti telepnek hétköznapokon legalább 2 órát nyitva kell tartania, ugyanakkor az ebrendésznek hétköznapokon, valamint szabad- és ünnepnapokon 8 és 20 óra között telefonon elérhetőnek kell lennie, és emellett köteles legalább kéthetente bejárni a feladat-ellátási körébe tartozó települések belterületét az ott található kóbor állatok felderítése érdekében.

A rendelet határidőt is megállapít a kóbor állatok befogására. A befogást legkésőbb a bejelentést követő 24 órán belül meg kell kísérelni, sikertelen befogás esetén pedig 24 órán belül ismét próbálkozni kell. Ha viszont az állat közintézmény 100 méteres körzetében kóborol, vagy a lakosságra fenyegetést jelent, a befogást haladéktalanul, de legkésőbb 4 órán belül meg kell kezdeni, és azt mindaddig folytatni kell, amíg eredményre nem vezet. A befogást követő 24 órán belül meg kell kezdeni az állat tulajdonosának felkutatását, és értesíteni kell a befogásról. Ha a befogástól számított 15 nap eltelt, és a tulajdonos felkutatása nem vezet eredményre, a tulajdonos ismeretlennek minősül. Ebben az esetben az Ávt. fent ismertetett szabályai szerint kell eljárni, és az állat örökbe adható.

Az örökbeadással kapcsolatban a rendelet úgy rendelkezik, hogy csak olyan kóbor állat adható örökbe, amely transzponderrel jelölt, veszettség elleni védőoltásban részesült, és ezzel egyidejűleg széles spektrumú féreghajtó szerrel kezelt, és ivartalanított. Örökbeadáskor írásbeli megállapodást kell kötni az örökbefogadóval, amelyben többek között elő kell írni a felelős állattartásra vonatkozó jogszabályi előírások betartását, az állat rendszeres orvosi ellátásának biztosítását. Az örökbefogadott állat tartásával kapcsolatban felmerült költségeket az örökbefogadó viseli. Ha viszont az állatot nem fogadják örökbe, és további tartását állatmenhely sem vállalja, az állat élete a befogástól számított 45. nap elteltével kioltható.

3.2. A haszonállatok tartásával kapcsolatos szabályok

A haszonállatok tartásával kapcsolatban *rendeletalkotásra felhatalmazó rendelkezés nincs*, így az azzal kapcsolatos – központi jogszabályban nem szabályozott – kérdéseket az önkormányzat eredeti jogalkotói jogkörében eljárva vagy a közösségi együttélés szabályainak megalkotására kapott felhatalmazás alapján szabályozhatja. Szankció csupán ez utóbbi esetben kapcsolható az előírt magatartási szabályok megszegéséhez, hiszen az önkormányzat bírság kiszabását felhatalmazó rendelkezés hiányában nem rendelheti el. Az egyik ilyen kérdés az *állatok közterületen történő legeltetése*. Ha az önkormányzat indokoltnak tartja, a közterületi legeltetést megtilthatja. Szabályozható továbbá az *állatok hajtása*. Ez nem tiltható meg, hiszen az állatoknak ki kell jutniuk a legelőre, azonban előírhatók ezzel kapcsolatos kötelezettségek, mint például a terelés útvonala, annak módja, a trágya összegyűjtése.

3.3. Ebrendészeti hozzájárulás

Az Ávt. 49. § (5) bekezdése hatalmazza fel a települési önkormányzat képviselő-testületét, hogy az *ebrendészeti hozzájárulás mértékét, kiszabásának feltételeit, a kedvezmények, mentességek körét, illetve a megfizetésének szabályait rendeletben határozza meg*. Az ebrendészeti hozzájárulás célja, hogy fedezze a települési önkormányzat kiadásait az Ávt. 42/B. §-ában előírt ebösszeírással és az ebek nyilvántartásának vezetésével kapcsolatban. Az ebrendészeti hozzájárulás szabályozására vonatkozó rendelet megalkotása nem kötelező. Nem szabályozhatók e rendeletben, hogy mely ebek után szedhető és mely ebek után nem szedhető ebrendészeti hozzájárulás, továbbá az sem, hogy kik az ebrendészeti hozzájárulás alanyai, mivel ezeket a kérdéseket törvény szabályozza. Az Ávt. előírja az ebrendészeti hozzájárulás megállapításának szempontjait és a hozzájárulás maximális mértékét is. Látható, hogy e jogalkotási felhatalmazás nem tekinthető keretjellelűnek, hiszen részletesen tartalmazza a rendeletben szabályozandó vagy szabályozható kérdéseket.

3.4. A helyi piacok rendje

A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény alapján *a piac olyan épület, épületegyüttes vagy terület, ahol állandó vagy rendszeres jelleggel többen, általában napi, esetenként heti rendszerességgel folytatnak kiskereskedelmi tevékenységet.* A *helyi termelői piac* pedig olyan piac, ahol a kis-termelő a piac fekvése szerinti megyében, a piac 40 km-es körzetében vagy Budapesten fekvő piac esetében az ország területén bárhol működő gazdaságából származó mezőgazdasági, illetve élelmi-szeripari termékét értékesíti. E piacok megfelelő szabályozása azért fontos, mert teret biztosítanak a helyi lakosság helyben megtermelt élelmiszerekkel történő ellátásának, ami – mint arra már utaltunk – nem csupán a helyi gazdaság fejlesztése és a környezet megóvása érdekében fontos, hanem hozzájárul a települések népességmegtartó erejének növeléséhez is. A helyben megtermelt termékek legegyszerűbben a termelői piac közvetítésével juthatnak el a termelőtől a fogyasztóig. Éppen ezért az Möt. külön nevesíti a helyi önkormányzatok feladatai között a kistermelők, őstermelők számára értékesítési lehetőségek biztosítását [Möt. 13. § (1) bekezdés 14. pont].

Megjegyezzük, hogy a vásár és a piac a kereskedelmi hatóság által kiadott vásár-, illetve piacüzemeltetési *engedély birtokában üzemeltethető*, míg a helyi termelői piac a kereskedelmi hatóságnak történő *bejelentéssel üzemeltethető*. A vásár- és piactartás részletes szabályait, üzemeltetésük feltételeit, valamint a helyi termelői piac bejelentésének, illetve a vásár- és a piacüzemeltetési engedély kiadásának részletes szabályait a vásárokról, a piacokról és a bevásárlóközpontokról szóló 55/2009. (III. 13.) Korm. rendelet tartalmazza. Mivel a kereskedelemről szóló törvény a kormányt hatalmazza fel a piactartással kapcsolatos részletes szabályok megalkotására, az önkormányzat képviselő-testülete *e tárgykörben rendeletet nem alkothat*.

Az 55/2009. (III. 13.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése alapján a vásár, a piac, illetve a bevásárlóközpont működésének rendjét (a házirendet) az üzemeltető határozza meg. Ha az üzemeltető az önkormányzat, a működés rendjét – az 1. fejezetben írtaknak megfelelően – közjogi szervezetszabályozó eszközben, azaz normatív határozatban állapíthatja meg. E határozat hatálya csak az önkormányzat által üzemeltetett piacokra terjed ki. Ha a piacot más személy üzemelteti, e piac üzemeltetésének szabályait az üzemeltető saját maga határozza meg a törvényben és a kormányrendeletben meghatározott keretek között, tehát az önkormányzat a nem általa üzemeltetett piacok működési rendjéről nem rendelkezik.

A települési önkormányzat e határozatában szabályozhatja a helyfoglalás rendjét, a nyitvatartási időt. A vásár, piac nyitvatartásának idejét az üzemeltető – vagyis települési önkormányzat által üzemeltetett piac esetén a képviselő-testület – 5 és 20 óra között határozhatja meg. A 20 óra utáni nyitvatartást az illetékes rendőrkapitányság véleményének kikérésével a jegyző engedélyezheti. A határozatban a képviselő-testület mint a piac üzemeltetője megjelöli a piac pontos területét. Szabályozhatja a piacon értékesíthető termékek körét, az áruk kihelyezésének rendjét, az árusítóhelyek díját, az esetlegesen adható kedvezményeket, a díjfizetés rendjét, a piac rendjének fenntartásával kapcsolatos előírásokat.

4. KÖRNYEZETVÉDELEM

Az állattartással kapcsolatos szabályozáshoz hasonlóan a környezetvédelem területén is erőteljes központi szabályozás érvényesül, vannak azonban olyan ágazati törvények, amelyek felhatalmazzák a települési önkormányzatokat az e területen történő rendeletalkotásra. Itt is irányadó az az előírás, hogy az önkormányzat nem szabályozhat olyan kérdéseket, amelyeket törvény vagy kormányrendelet szabályoz, pontosabban a környezetvédelem terén a települési önkormányzat képviselő-testülete – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – más jogszabályokban előírtaknál *nagyobb mértékben korlátozó* környezetvédelmi előírásokat határozhat meg, vagyis az önkormányzat a környezetvédelem más jogszabályok által már elért védelmi szintjét nem csökkentheti. E téren tehát törvény lehetővé teheti az önkormányzat számára, hogy a törvényben vagy rendeletben meghatározott előírásoknál szigorúbb szabályokat alkalmazzon a saját közigazgatási területén, de a központi jogszabályok általában meghatározzák az önkormányzatok által előírható korlátozás maximális határát is. A környezetvédelemmel kapcsolatos helyi szabályok megalkotása azért fontos, mert a képviselő-testület ezekkel tudja a helyi sajátosságokhoz igazítani a központi környezetvédelmi előírásokat, megoldást tud adni olyan helyi problémákra, amelyek megoldása fontos a települések számára.

A Kt. 5. §-a alapján önkormányzati rendelet *környezethasználatnak*, vagyis a környezetnek vagy valamely elemének igénybevételeivel vagy terhelésével járó tevékenységnek minősülő tevékenységet határozhat meg. A 10. § alapján az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezetek, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények kötelesek *együttműködni* a környezet védelme érdekében. Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket az önkormányzat rendeletben állapítja meg. A Kt. 46. § (1) bekezdésének c) pontja *kötelezi az önkormányzatokat a környezetvédelmi feladatok megoldásához önkormányzati rendelet kibocsátására*, így a környezetvédelmi rendelet megalkotása az önkormányzatok számára kötelező.

4.1. Avar és kerti hulladék égetése

A Kt. 48. § (4) bekezdése felhatalmazza a képviselő-testületet, hogy rendeletben állapítsa meg a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre, valamint az avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályokat. E téren az önkormányzat *szabályozhatja a kerti hulladék elégetésének napjait, időszakát, a település egyes területein az avar égetését megtilthatja vagy az égetésre külön területet jelölhet ki*.

Az avar és a kerti hulladék égetésének szabályozása egyébként azért fontos, mert a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján hulladék nyílt téri égetése – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – tilos. Ha tehát önkormányzati rendelet nem teszi lehetővé az avar és a kerti hulladék égetését, a településen a kerti hulladék égetésére nincs lehetőség.

4.2. Zajvédelem

A Kt. 48. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat képviselőtestülete a környezeti zajjal összefüggésben törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben illetékeségi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó előírásokat határozhat meg. E felhatalmazás alapján szabályozzák a települési önkormányzatok a lakosság zajhatással, zajkibocsátással járó tevékenységét. Így például kijelölik azokat az időszakokat, amikor zajjal járó tevékenység nem végezhető, továbbá szabályozhatják a hangosító berendezések használatának időszakát, kibocsátási határértékét. Előírhatók e rendeletben a magánterületeken és a közterületeken megtartott, a terület határán túlnyúló zajjal járó rendezvények megtartásának feltételei, bejelentésük, engedélyezésük módja, a rendelet megsértésének jogkövetkezményei, a rendeleti előírások betartása ellenőrzésének rendje. E szabályok alkalmazását az önkormányzatok önkormányzati hatósági ügyekben írhatják elő. Mivel a zaj- és rezgésvédelemre központi jogszabályok vonatkoznak, az önkormányzatoknak e téren *kiegészítő, végrehajtó jellegű szabályok megalkotására* van lehetősége.

4.3. Fás szárú növények védelme

A Kt. 48. § (2) bekezdése felhatalmazza a képviselő-testületet arra is, hogy rendeletben más törvény hatálya alá nem tartozó *egyed fás szárú növények védelme érdekében* tulajdonjogot korlátozó előírásokat határozzon meg. A közterületen lévő fás szárú növények kivágásának engedélyezése ugyanakkor a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése alapján jegyzői hatáskörbe tartozik, e tekintetben a képviselő-testületnek szabályozási lehetősége nincs.

A Kt. alapján a települési önkormányzat környezetvédelmi tárgyú rendeleteinek tervezetét *a szomszédos és az érintett önkormányzatoknak tájékoztatásul, az illetékes környezetvédelmi igazgatási szervnek véleményezésre megküldi*. A környezetvédelmi igazgatási szerv a szakmai véleményéről harminc napon belül tájékoztatja a települési önkormányzatot.

4.4. Hulladékgazdálkodás

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenységet 2023. július 1-től az állam saját hatáskörben látja el, a hulladékgazdálkodási közfeladat ellátása a települési önkormányzatoktól az állam közfeladatai közé kerül, a települési önkormányzat hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megszervezésével kapcsolatos feladata megszűnik. Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat magában foglalja az addig önkormányzati felelősségi körbe tartozó hulladékgyűjtést és -szállítást, továbbá az előkezelést és a hulladékkal való kereskedést is. Az Möt. 13. § (1) bekezdésének 5. pontja alapján viszont a települési önkormányzatok kötelezően ellátandó feladata marad a *köztisztasági feladatok ellátása*. A köztisztasági feladatellátás – a Ht. alapján – nem minősül hulladékgazdálkodási tevékenységnek, az e feladatellátás során képződő hulladék kezeléséről ugyanakkor a Ht.-ben meghatározottak szerint kell gondoskodni.

A hulladékgazdálkodási közfeladat-ellátási kötelezettség megszűnését követően az önkormányzat továbbra is köteles gondoskodni az illetékeségi területén a köztisztasági feladatok ellátásáról, a közterületen elhagyott hulladék felszámolásáról (Ht. 33. § (4) bekezdés). A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az elhagyott hulladék felszámolásához szükséges helyi intézkedések körét [Ht. 35. § (1) bekezdés h) pont].

A Ht. alapján ugyanis 2023. július 1-től bővül a helyi önkormányzatok felelősége az illegálisan elhelyezett hulladék felszámolását illetően. A hulladékgazdálkodási hatóság az elhagyott hulladék felszámolására kötelezi a hulladék tulajdonosát vagy korábbi birtokosát, ha pedig ezek személye nem állapítható meg, annak az ingatlannak a tulajdonosát, amelyen a hulladékot elhelyezték vagy

elhagyták. A kötelezett harminc napon belül köteles a hulladékot elszállítani, és az elszállítás tényét a hatóság felé igazolni. Ha viszont a kötelezett a hulladékot nem szállítja el, az ingatlan fekvése szerinti települési önkormányzat kötelezhető a végrehajtás foganatosítására. Az önkormányzatnak ebben az esetben szintén harminc nap áll rendelkezésére az elhagyott hulladék felszámolására. A hulladék elszállításával kapcsolatban felmerült költségek a települési önkormányzatot terhelik. Ezen költségeket az önkormányzat adók módjára behajthatja az elszállítás eredeti kötelezettjétől.

Ha viszont a települési önkormányzat sem gondoskodik az illegálisan elhelyezett hulladék elszállításáról, a hatóság szállíttatja el azt, azonban a felszámolás költségeit – azonnali beszedési megbízással – érvényesítheti a mulasztó önkormányzattal szemben. A központi költségvetés egyébként pályázati úton igényelhető támogatást nyújt az önkormányzatok részére a jogellenesen elhelyezett hulladék felszámolásához.

5. RENDÉSZET

5.1. Közterület-felügyelet

Az Mötv. 17. § (1) bekezdése a települési és a fővárosi önkormányzat számára lehetővé teszi, hogy a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről olyan szervezet létrehozásával gondoskodjon, amely *törvény alapján jogosult kényszerítő eszköz alkalmazására is*. Az önkormányzatok rendészeti feladataikat leghatékonyabban a közterület-felügyelet vagy közterület-felügyelő közreműködésével láthatják el. Közterület-felügyeletet a képviselő-testület hozhat létre a polgármesteri vagy közös önkormányzati hivatal belső szervezeti egységeként vagy önálló költségvetési szervként. A közterület-felügyelet feladatait a polgármesteri hivatalban alkalmazott egy vagy több közterület-felügyelő is elláthatja.

Az önkormányzati közterület-felügyelet működtetésének *jelentős költségei vannak*, így főként nagyobb városokban került sor ezeknek a rendészeti szerveknek a létrehozására. A közterület-felügyelet gondoskodik a közterületi rend és tisztaság védelméről, a tömegközlekedési eszközök használati rendjének fenntartásáról, az önkormányzati vagyon védelméről, valamint a várakozási közszolgáltatás nyújtásáról. A felügyelet feladatai közé tartozik a közterületek jogszerű használatának, valamint a közterületen folytatott, engedélyhez kötött tevékenység szabályszerűségének ellenőrzése, továbbá a közterület rendjére és tisztaságára vonatkozó jogszabály által tiltott tevékenység megelőzése, megakadályozása, megszüntetése, illetve szankcionálása. A felügyelet bűnmegelőzési feladatok megvalósításában, a közbiztonság, a közrend és az önkormányzati vagyon védelmében is közreműködik, de állategészségügyi és ebrendészeti feladatokat is elláthat. Részt vesz a parkolás biztosításában, valamint a parkolásért járó ellenérték megfizetésének ellenőrzésében, ennek elmulasztása esetén a jogkövetkezmények alkalmazásában.

A közterület-felügyelők *hivatalos személyek*. A felügyelő az intézkedése során kép- és hangfelvételt készíthet és igazoltathat. Az igazoltatás során feljelentés megtétele vagy szabálysértési, közigazgatási hatósági eljárás megindítása céljából az igazoltatott személy természetes személyazonosító adatait, lakó- vagy tartózkodási helyének, ennek hiányában szálláshelyének adatait kezelheti. A felügyelő a feladatait az önkormányzat illetékességi területén lévő közterületen, az önkormányzat intézményeinek, gazdasági szervezeteinek területén, valamint az önkormányzat tömegközlekedési feladatának ellátása során üzemeltetett tömegközlekedési eszközön látja el. Eljárása során felvilágosítást kérhet attól, akiről alaposan feltehető, hogy a felügyelői feladata ellátásához érdemi tájékoztatást tud adni.

A felügyelő *jogosult, illetőleg köteles a jogellenes cselekmény, szabálysértés, bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyt felszólítani a cselekmény abbahagyására, valamint megakadályozni a cselekmény folytatását*. Az általa védett vagyon őrzése során az épületet vagy építményt lezárhatja, az oda illetéktelenül belépni kívánó személy belépését megakadályozhatja. Az ellenszegülés megtörése érdekében lehetősége van testi kényszer és vegyi eszköz alkalmazására is. Jogosult továbbá – bűncselekmény vagy elzárással is büntethető szabálysértés esetén – a tetten ért személyt az eljárás lefolytatása érdekében haladéktalanul előállítani a helyi rendőri szervhez. Az előállítás során az ellenszegülés megtörése, a szökés megakadályozása érdekében kényszerítő eszközt, valamint bilincset alkalmazhat, vagyis a személyi szabadság korlátozására is van lehetősége. A jogellenes cselekmény elkövetésén tetten ért, illetőleg a személyazonosságát nem igazoló személyt legfeljebb két órára tarthatja vissza. A közterület-felügyelő jogosult lefoglalni azt a dolgot, amely az Akr., a Szabs. tv.

vagy a büntetőeljárásról szóló törvény alapján lefoglalható, illetőleg bizonyítékként felhasználható. A feladataival összefüggő jogellenes cselekmény elkövetésével gyanúsítható személyt a személyazonosságának megállapítása érdekében igazoltathatja is. Az érintett személy beleegyezésével ruházatátvizsgálásra is jogosult.

A felügyelet közterületen, közbiztonsági, illetve bűnmegelőzési célból, bárki számára nyilvánvalóan észlelhető módon képfeltevőt – térfigyelő kamerát – helyezhet el és felvételt készíthet. A képfeltevő elhelyezéséről, valamint a képfeltevővel megfigyelt közterület kijelöléséről a felügyelet előterjesztésére a képviselő-testület dönt. A térfigyelő kamerák felvételét – ha azok felhasználása időközben nem vált szükségessé – a rögzítést követő harminc nap elteltével törölni kell. Megjegyezzük, hogy ha a települési önkormányzatnál közterület-felügyelet vagy közterület-felügyelő nem működik, a térfigyelő kamerákat a jegyző vagy a képviselő-testület által kijelölt, a települési önkormányzat alkalmazásában álló köztisztviselő is üzemeltetheti és kezelheti.

5.2. Mezei őrszolgálat

A fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény 16. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat a közigazgatási területéhez tartozó termőföldek – ide nem értve az erdőt, a halastavat – őrzéséről mezei őrszolgálat létesítésével gondoskodhat. A 19. § (1) bekezdése felhatalmazza az önkormányzatot, hogy rendeletben szabályozza a mezőőri járulék mértékét és megfizetésének módját, a mezei őrszolgálat létesítését és működését. Az önkormányzat a járulékból finanszírozza a mezei őrszolgálat megalakítási, fenntartási és működési kiadásait. A mezőőri járulék összegének ettől eltérő célra történő felhasználása jogosulatlanul igénybe vett járuléknak minősül, és azt vissza kell fizetni.

5.3. Szabálysértési szankcióval sújtandó magatartások meghatározása

A rendészeti területen az önkormányzat törvényi felhatalmazás alapján alkothat rendeletet, e téren eredeti jogalkotói jogkörben való rendeletalkotásra nem kerülhet sor. A szabálysértési ügyekben az eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik, tehát önkormányzati szabályozás esetén, amennyiben jogsértés valósul meg, nem az önkormányzat szerve, hanem a rendőrség jár el. Az alábbi területek szabályozásához kötődik szabálysértési szankció: szeszes ital közterületen történő fogyasztása, türelmi zónával kapcsolatos szabályok megsértése. A Kúria a Köf.5040/2016/3. számú határozatában felhívta a figyelmet arra, hogy a szabálysértési szankciót tartalmazó normákkal szemben fokozott elvárás a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom.

5.3.1. Szeszes ital közterületen történő fogyasztása

Az önkormányzat rendeletében *megtilthatja szeszes ital közterületen történő fogyasztását is*. A tilalmat megszegő személy a Szabs. tv. 200. §-a alapján szabálysértést követ el. E tekintetben az önkormányzati rendelet csupán a tilalmat kimondó rendelkezést tartalmazhatja, a szankciót nem, mivel az a Szabs. tv.-ben található. Lehet a rendeletben meghatározni továbbá olyan időszakokat – például közterületi rendezvények idejét –, amikor megengedett a közterületi alkoholfogyasztás vagy a település olyan területeit, ahol lehet alkoholt fogyasztani.

5.3.2. Türelmi zóna kijelölése

A szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény 8. § (1) bekezdése alapján *az önkormányzat a prostitúció tömeges megjelenése esetén rendeletében türelmi zónát jelölhet ki.* Az önkormányzat a törvény által védettnek minősített övezeteken kívül a közterület más részein, illetve az ott működő egyes nyilvános helyeken is megtilthatja, illetve időben korlátozhatja a prostituáltak tevékenységét. A törvény 62. § (3) bekezdése alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete a prostitúció folytatásának további szabályait, így különösen a közterületnek a védett övezeten kívüli területen védetté nyilvánított más részeit, a védett övezeten kívül működő egyes, védetté nyilvánított nyilvános helyek meghatározását, a prostitúció tömeges megjelenésének tartalmi követelményeit, a türelmi zóna kijelölésének részletes szabályait rendeletben állapíthatja meg. A türelmi zóna kijelölésére vonatkozó rendelet megalkotása egyébként a közterületi prostitúció folyamatos észlelése esetén az ötvenezer lélekszám feletti településeken kötelező. A Szabs. tv. 172. §-a alapján, aki az önkormányzati rendelet szexuális szolgáltatással összefüggő korlátozását, illetve tilalmát megszegi, szabálysértést követ el.

Ugyancsak rendészeti jellegű kérdéseket szabályozhat az önkormányzat *a közösségi együttélés szabályairól szóló rendeletében.* A közösségi együttélés szabályainak megsértéséhez nem szabálysértési szankció, hanem közigazgatási bírság kapcsolódik, amelyről részletesen a következő fejezetben lesz szó.

5.4. Üzletek éjszakai nyitvatartása

A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 6. § (4) bekezdése alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete – a helyi sajátosságok figyelembevételével – rendeletben *szabályozhatja az üzletek éjszakai nyitvatartási rendjét,* valamint a világörökségi területen működő, szeszes italt kimérő, árusító kereskedelmi, illetve vendéglátó üzletek 24 és 6 óra közötti nyitvatartásával összefüggő – a közbiztonság, illetve a köztisztaság fenntartásához kapcsolódó – többletfeladatokhoz igazodó összegű *felügyeleti díjat.* A felügyeleti díj legfeljebb 20 Ft/fő/éjszakai nyitvatartási nap mértékben határozható meg. A felügyeleti díj összege az üzlet éves korrigált iparüzési adóalapjának 0,5%-át nem haladhatja meg. A felügyeleti díj alapja vendéglátó üzletek esetén a működési engedélyben vagy igazolásban meghatározott befogadóképesség, egyéb üzletek esetében az alapterület alapján számított 3 négyzetméterenként egy fő. A rendeletalkotásra való felhatalmazás kiterjed az üzletek 22 és 6 óra közötti nyitvatartási rendjének, a felügyeleti díjra vonatkozó részletszabályoknak, a befolyt összeg felhasználásáról szóló elszámolás módjának, valamint az üzlet működésével összefüggésben elkövetett jogellenes cselekmények ellenőrzésének a szabályozására.

6. A TELEPÜLÉSI EGYÜTTÉLÉS

6.1. A települési együttélés szabályozásának előzményei

A Szabs. tv. hatályon kívül helyezte a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvényt, és egyrészt megszüntette a jegyző szabálysértési ügyekkel összefüggő hatáskörét – az általános szabálysértési hatóság jelenleg a rendőrség –, másrészt kikerült a törvényből az önkormányzatoknak az a lehetősége, hogy *jogellenes cselekményt szabálysértésnek nyilvánítsanak*. A jogalkotó azonban továbbra is lehetővé kívánta tenni az önkormányzatok számára, hogy közigazgatási területükön olyan magatartásokat, amelyeket törvény vagy más központi jogszabály nem sújt szankcióval, jogellenesnek minősítsenek és közigazgatási bírsággal fenyegetsenek. Az Mötv. felhatalmazta a képviselő-testületet, hogy önkormányzati rendeletben meghatározzon tiltott, közösségellenes magatartásokat, amelyek elkövetői 50 ezer forintig terjedő helyszíni bírsággal, illetve 150 ezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal voltak sújthatók. Az Alkotmánybíróság azonban a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban megsemmisítette az Mötv. tiltott, közösségellenes magatartások szankcionálására vonatkozó és az ilyen magatartások elkövetőivel szemben helyszíni, illetve közigazgatási bírság kiszabását lehetővé tevő 51. § (4) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság a felhatalmazó rendelkezést azért semmisítette meg, mert a jogalkotó a hatáskör terjedelmét, annak kereteit nem szabályozta. A „közösségellenes magatartás” és a „kirívóan közösségellenes magatartás” – az Alkotmánybíróság indokolása szerint – olyan határozatlan jogfogalmak, amelyek rendkívül széles, diszkrécionális jogkört biztosítanak a helyi önkormányzatok számára annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, bírsággal sújtandónak. Ez pedig az önkormányzatok önkényeskedéséhez, kényszerítő eszközök alkalmazásához vezethet a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül is. A megsemmisített rendelkezés nem felelt meg a jogbiztonság elemét képező normavilágosság követelményének sem.

6.2. A települési együttélés szabályozásának keretei

Az Mötv. 8. §-a kötelezettségként fogalmazza meg a helyi közösség tagjai számára a közösségi együttélés alapvető szabályainak betartását, és felhatalmazza a képviselő-testületet, hogy rendeletben határozza meg a közösségi együttélés szabályainak tartalmát és elmulasztásuk jogkövetkezményeit. A 143. § (4) bekezdésének d) pontja *külön felhatalmazó rendelkezést tartalmaz a közösségi együttélés alapvető szabályainak, valamint ezek elmulasztása jogkövetkezményeinek rendeleti rögzítésére*. E felhatalmazás alapján az önkormányzatok anyagi jogi szabályokat alkothatnak, amelyekben közösségi együttéléssel kapcsolatos kötelezettségeket írhatnak elő a lakosság számára, és ezek megszegését szankcióval sújthatják. A közösségi együttélés szabályai kiterjedhetnek mind a természetes személyekre, mind a jogi személyekre, továbbá a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre is.

Azon magatartásokat, amelyek bűncselekményt, szabálysértést vagy más központi jogszabályban meghatározott közigazgatási bírsággal sújtható magatartást valósítanak meg, az önkormányzat nem definiálhatja közigazgatási bírsággal sújtandó magatartásként. E szabályok meghatározásakor tehát – a rendeletalkotásra vonatkozó előírások ismertetésekor írtaknak megfelelően – elsősorban azt kell megvizsgálni, hogy az adott magatartásra nem vonatkozik-e központi jogszabály. Az ilyen magatartás

ugyanis a helyi rendeletben nem szabályozható. Ha az elvárt magatartást központi jogszabály nem szabályozza, következő lépésként a korábban már szintén említett szükségességi-arányossági tesztet kell elvégezni, vagyis meg kell vizsgálni, hogy a magatartásszabály előírása alapvető jog lényeges tartalmát érinti-e, és amennyiben igen, korlátozza-e azt, illetve hogy a helyi sajátosságok megalapozzák-e a rendelettel tilalmazott magatartások megtiltását, illetve jogkövetkezményekkel való sújtását. Nem szabad elfeledkezni arról, hogy a rendeletalkotás aktusával a képviselő-testület a településen tartózkodó személyekre egyoldalúan ír elő kötelezettségeket, amelyek megszegéséhez bírság kapcsolódik! Ha az önkormányzat erre figyelemmel is indokoltan látja a magatartás szabályozását, a jogbiztonság érdekében nagyon fontos annak pontos, egyértelmű leírása. A közösségi együttélés szabályozó egyes rendelkezések megsemmisítésére ugyanis – a Kúria Önkormányzati Tanácsának gyakorlatát vizsgálva – alapvetően az alábbi két okból kerül sor:

1. a szabályozás központi jogszabály által már szabályozott területet érint anélkül, hogy a rendeletalkotásra törvényi felhatalmazás lenne,
2. a pontatlan szövegezés miatt a rendelet alapján nem állapítható meg, hogy pontosan mely magatartás megvalósítását kívánja szankcionálni a képviselő-testület, így elméletileg lehetővé válik a jogalkalmazó számára a rendelet önkényes alkalmazása.

Az első megsemmisítési okra gyakori példa, hogy az önkormányzat a településen a lakcím létesítésének feltételeként rendeletben szabályozza, hogy az érintett lakásban élők mindegyikére legalább meghatározott mértékű (például 10 m²) alapterület jusson. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény és annak végrehajtására kiadott 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet viszont pontosan meghatározza a lakcím létesítésének feltételeit, és nem hatalmazza fel az önkormányzatokat arra, hogy e szabályokat kiegészítsék. E terület tehát sem felhatalmazás alapján, sem pedig eredeti jogalkotói jogkörben eljárva nem szabályozható, a lakcím létesítésével kapcsolatban a képviselő-testület nem fogalmazhat meg helyben alkalmazandó külön előírásokat.

A pontatlan szövegezésre a következő rendelkezés szolgálhat példaként. Egy a Kúria által megsemmisített önkormányzati rendelet így rendelkezett: „Aki a közterületen lévő növényzetet (fák, cserjék, virágok, gyepek) és a zöldfelületek egyéb elemeit, tartozékait, felszerelési tárgyait bármilyen módon szakszerűtlenül kezeli, gondatlanul megrongálja, károsítja vagy elpusztítja, százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.” A Kúria Köf.5.052/2015/2. számú határozata szerint a rendelet „bármely módon szakszerűtlenül kezeli” fordulata „szabályozási kapaszkodók nélküli fogalom-meghatározás, amely a jogsértőnek minősíthető magatartás tekintetében nem ad egyértelmű eligazítást, így értelmezését tekintve jogalkalmazói önkényre adhat alapot”. A rendeletben használt fogalmaknak tehát a polgárok számára érthetőnek és megfelelően értelmezhetőnek kell lenniük, ennek hiányában értelmező rendelkezéseket is rögzíteni kell a rendeletben, amelyek definiálják a nem egyértelmű fogalmakat.

A közösségi együttélés szabályozása során az önkormányzatok előírhatják az ingatlan tulajdonosai számára az ingatlant határoló járdaszakasz és a zöldsáv területének, valamint az ingatlanok területének tisztán tartását és gyommentesítését, a járdák síkosságmentesítését, az ingatlanról a járdára és az úttest fölé nyúló ágak és bokrok nyesését annak érdekében, hogy azok a közlekedést ne zavarják. E kötelezettség – a Kúria Önkormányzati Tanácsának álláspontjával is összhangban – csupán az ingatlanok rendeltetésszerű használatához szükséges tisztán tartására, a környezet közegészségügyi és környezeti károk megelőzésére irányuló rendben tartására vonatkozhat. Így előírható a gyommentesítés, amelynek lehet közegészségügyi vonzata, nem írható elő viszont az ingatlantulajdonosok számára az, hogy az önkormányzat által biztosított növényeket telepítsenek az ingatlanon és azokat gondozzák.

A közösségi együttélés szabályainak megszegésévé minősítheti, így bírság kiszabásával fenyegetheti az önkormányzat a kerti hulladékok nyílt téri égetésére vonatkozó vagy az önkormányzat által előírt zajvédelmi előírások megszegését, a köztemetőben tanúsítandó – rendeletben előírt – kötelező magatartási szabályok megsértését vagy például a közterületek használatával kapcsolatos előírások

megszegését. Nem elegendő azonban a közösségi együttélés szabályait meghatározó rendeletben arra utalni, hogy például egy meghatározott rendelet szabályainak megszegése bírsággal sújtandó. A rendeletben pontosan le kell írni az elvárt magatartást és azt, ami a közösségi együttélés szabályaiba ütközik.

6.3. A települési együttélési szabályok megszegésének szankciórendszere

Az önkormányzati rendeletben meghatározott települési együttélési szabályok megszegése esetén közigazgatási eljárást kell lefolytatni, amelynek keretében tisztázhatóak a jogsértés körülményei, azaz hogy a tevékenység vagy a mulasztás pontosan mikor és hol történt, milyen jogszabályi rendelkezésbe ütközik, kit és milyen mértékben terhel érte a felelősség. Az Ákr. szabályai szerint lefolytatott közigazgatási hatósági eljárás során megállapított jogszabálysértés esetén a Szankció tv. szabályai szerint kell megállapítani a jogkövetkezményeket. Az ilyen típusú jogszabálysértéseket a törvény *közigazgatási szabályszegésnek*, a törvény alapján kiszabható jogkövetkezményeket pedig *közigazgatási szankciónak* nevezi.

A Szankció tv. az általános szabályok között rendelkezik a *Közigazgatási Szankciók Nyilvántartásáról* és a közigazgatási szankció alkalmazhatóságának *elévüléséről*. A *Közigazgatási Szankciók Nyilvántartásába* a közigazgatási szankciót megállapító végleges döntés adatait kell rögzíteni, vagyis azt a döntést kell bejegyezni, amely ellen kérelemre induló jogorvoslatnak már nincs helye. A hatóság a döntés adatait a jogorvoslati kérelem benyújtására rendelkezésre álló idő elteltével egyidejűleg jegyzi be. A nyilvántartás a döntések következő adatait tartalmazza:

- a) az ügyfél nevét,
- b) a természetes személy ügyfél születési nevét, anyja nevét, amennyiben ezek az adatok rendelkezésre állnak,
- c) a természetes személy ügyfél születési helyét és idejét, állampolgárságát (hontalanságát),
- d) a jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet ügyfél cégjegyzékszámát vagy nyilvántartási számát, honossága szerinti állam megnevezését, amennyiben ezek az adatok rendelkezésre állnak,
- e) a közigazgatási szankciót alkalmazó hatóság megnevezését,
- f) a hatáskör megnevezését, amelyben a hatóság a közigazgatási szankciót alkalmazta,
- g) a közigazgatási szankciót megállapító döntés bejegyzésének időpontját,
- h) a közigazgatási szankciót megállapító döntés ügyiratszámát,
- i) a közigazgatási szankció típusát,
- j) közigazgatási bírság esetén a közigazgatási bírság típusát és összegét
- k) tevékenység végzésétől történő eltiltás esetén annak időtartamát.

A nyilvántartás az e), valamint a g)–k) pontokban meghatározott adatok tekintetében *közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül*, nem közhiteles viszont a nyilvántartás azon adat tekintetében, amely a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény szerinti nyilvántartásban közhiteles adatként szerepel. A nyilvántartás a bejegyzés időpontjától számított három év elteltéig tartalmazza a döntésekkel kapcsolatban rögzített adatokat.

A Kormány a 714/2020. (XII. 30.) Korm. rendelettel – amely a nyilvántartással kapcsolatos adatkezelési szabályokat is megállapítja – a nyilvántartás vezetésére és az ezzel összefüggő adatfeldolgozó feladatok ellátására a Lechner Tudásközpont Nonprofit Kft.-t jelölte ki. A rendelet alapján a kormányablak az ügyfél részére személyes ügyintézés során azonnal tájékoztatást nyújt a nyilvántartásban tárolt rá vonatkozó döntés adatairól vagy arról, hogy rá vonatkozóan a nyilvántartásban adat nem szerepel. A természetes személy és a gazdálkodó szervezet ugyanakkor – az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló kormányrendeletben meghatározott módon – saját maga is lekérdezheti a rá vonatkozó adatokat, valamint azt is, hogy melyik hatóság mely időpontban kérdezett le a

nyilvántartásból adatokat vele kapcsolatban. A Szankció tv. felhatalmazza a hatóságot arra, hogy az eljárása során a nyilvántartásnak *az adott eljárás ügyfelére vonatkozó* minden adatába betekintsen. Ez a fokozatos szankcionálás elvének érvényesíthetősége érdekében szükséges.

Törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában nem indítható bírság kiszabására irányuló eljárás, ha a jogsértő magatartásnak a bírság kiszabására jogosult hatóság tudomására jutásától számított hat hónap (*relatív elévülési idő*) vagy az elkövetéstől számított három év (*abszolút elévülési idő*) eltelt. Az elkövetés napja

- a) az a nap, amikor a jogsértő magatartás megvalósul,
- b) jogellenes állapot fenntartása esetén az a nap, amikor ez az állapot megszűnik.

A relatív elévülési időt a hatóság bármely eljárási cselekménye megszakítja. Az elévülés megszakadásával az elévülési idő újratekődik. Az abszolút elévülési határidő azonban az eljárási cselekményekkel nem szakad meg, az elkövetéstől számított három év elteltével – az alábbi kivétellel – közigazgatási szankció alkalmazásának nincs helye.

A hatóság *nem alkalmazhat közigazgatási bírságot és tevékenység végzésétől történő eltiltást*, ha a bíróság a jogsértő magatartást megvalósító természetes személyt ugyanazon tényállás alapján jogerős határozatban elítélte, és vele szemben büntetést szabott ki, illetve intézkedést alkalmazott, vagy felmentette arra hivatkozással, hogy a bűncselekményt nem a vádlott követte el. Így, ha a jogsértő magatartás miatt büntetőeljárás van folyamatban, a közigazgatási hatóság *az eljárást a büntetőeljárás befejezéséig felfüggeszti*. Ebben az esetben kivételesen az abszolút elévülési idő is meghosszabbodik. Ha a büntetőeljárás befejezésekor a hároméves elévülési idő már eltelt, vagy abból egy évnél kevesebb idő van hátra, a hatóság *a büntetőeljárás befejezésétől számított egy évig alkalmazhat közigazgatási szankciót*.

Mint említettük, a Szankció tv. a fokozatos szankcionálás elvén alapul, így a hatóság a következő közigazgatási szankciókat alkalmazhatja:

- a) figyelmeztetés,
- b) közigazgatási bírság,
- c) tevékenység végzésétől történő eltiltás,
- d) elkobzás.

Figyelmeztetésre abban az esetben kerülhet sor, ha a hatóság megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, illetve a hatóság döntésében foglalt előírásokat megsértette. A figyelmeztetést tartalmazó döntésben a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és újabb szankció kilátásba helyezésével felszólítja, hogy a jövőben tartózkodjon a közigazgatási szabályszegés elkövetésétől. A figyelmeztetés tehát a hatóság rosszallását kifejező, preventív hatás kiváltására irányuló szankció, amely rámutat az adott cselekménnyel elkövetett jogszabálysértésre.

Ez az enyhe súlyú szankció akkor alkalmazható, ha törvény vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendelet közigazgatási bírság kiszabását írja elő, vagy a szabályszegés elkövetése miatt más szankció nem alkalmazható, vagy ha a közigazgatási szabályszegés az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú, és a figyelmeztetéstől kellő visszatartó hatás várható. Abban az esetben is figyelmeztetés alkalmazásának van helye, ha a hatóság a közigazgatási szabályszegést elkövető ügyfél számára kötelezettséget állapít meg, és a kötelezettséget megállapító döntésben más szankció alkalmazására nem kerül sor. Törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet ugyanakkor meghatározott ügyek vonatkozásában ki is zárhatja a figyelmeztetés alkalmazásának lehetőségét, ha az adott ügyben csekély súlyú szabályszegés nem merülhet fel.

A *közigazgatási bírság* fogalomkörébe tartozik minden olyan bírság, amelyet a közigazgatási hatóság a közigazgatási szabályszegés jogkövetkezményeként szab ki. A Szankció tv. úgy rendelkezik, hogy közigazgatási bírságot akkor szab ki a hatóság, ha törvény vagy törvény felhatalmazása

alapján önkormányzati rendelet bírság kiszabását teszi lehetővé, a nyilvántartásba a hatósági eljárás megindításának napját megelőző egy éven belül az ügyfél vonatkozásában közigazgatási szankciót megállapító döntést jegyezték be, és a hatóság nem figyelmeztetés alkalmazásáról dönt. A bírság alkalmazása a hatóság mérlegelésétől függ, de a Szankció tv. az alábbi esetekben *kötelezően előírja* a közigazgatási bírság kiszabását:

- a) a jogsértés emberi életet, testi épséget vagy egészséget sért vagy veszélyeztet, vagy annak következményeképpen környezetkárosodás, környezetszennyezés vagy környezetveszélyeztetés következett be,
- b) kiskorú személyek védelmét célzó jogszabályi rendelkezés megsértésére került sor,
- c) a jogsértésre – kora, anyagi és szociális helyzete, fogyatékosága, egészségi állapota, megváltozott munkaképessége, cselekvőképességének korlátozása miatt – különösen kiszolgáltatott személlyel szemben került sor, vagy
- d) törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet meghatározott ügyek vonatkozásában a figyelmeztetés alkalmazásának kizárásáról rendelkezik.

A Szankció tv. meghatározza a közigazgatási bírság kiszabása során mérlegelendő szempontokat arra az esetre, ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet nem zárja ki a mérlegelés lehetőségét a bírságösszeg tekintetében. A Szankció tv. alapján a hatóság az alábbi szempontokat köteles mérlegelni a bírság kiszabása során:

- a) a jogsértéssel okozott hátrányt, ideértve a hátrány megelőzésével, elhárításával, helyreállításával kapcsolatban felmerült költségeket, illetve a jogsértéssel elért előny mértékét,
- b) a jogsértéssel okozott hátrány visszafordíthatóságát,
- c) a jogsértéssel érintettek körének nagyságát,
- d) a jogsértő állapot időtartamát,
- e) a jogsértő magatartás ismétlődését és gyakoriságát,
- f) a jogsértést elkövető eljárást segítő, együttműködő magatartását, valamint
- g) a jogsértést elkövető gazdasági súlyát.

A helyi önkormányzat képviselő-testületének rendelete alapján megállapítható közigazgatási bírság felső határa természetes személyek esetén 200.000,- Ft, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén 2.000.000,- Ft lehet. A közigazgatási bírság felső határát az önkormányzati rendeletben a jogsértés jellegével arányban kell megállapítani. A közigazgatási bírság összege nem lehet alacsonyabb, mint az adók módjára történő végrehajtás szabályai szerinti legkisebb behajtható összeg, vagyis 5.000,- Ft.

Szintén a fokozatosság elvének érvényesítését szolgálja az az előírás, amely alapján, ha a bírság összegét a hatóság mérlegelési jogkörében eljárva állapítja meg, és a Közigazgatási Szankciók Nyilvántartásába a hatósági eljárás megindításának napját megelőző három éven belül az ügyfél vonatkozásában közigazgatási bírság szankciót megállapító döntést nem jegyezték be, a közigazgatási bírság összege nem haladhatja meg a törvényben, a kormányrendeletben vagy az önkormányzati rendeletben meghatározott közigazgatási bírságösszeg *felső határának felét*.

A meg nem fizetett közigazgatási bírság végrehajtására az Ákr. szabályai irányadók, vagyis a végrehajtást az állami adóhatóság foganatosítja. Ettől eltérően rendelkezhet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete. A fizetési kötelezettségek végrehajtására az adók módjára behajtható köztartozások végrehajtására vonatkozó szabályok az irányadók. Az állami adóhatóság által foganatosított eljárására az Ákr. nem vonatkozik, arra az Ávt., az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (Air.) és az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (Art.), mögöttes jogszabályként pedig a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) szabályait kell alkalmazni. A végrehajtást a döntést hozó hatóság, másodfokú döntés esetén pedig az elsőfokú hatóság rendeli el. A hatóság a döntés végrehajthatóságától számított öt napon belül intézkedik a végrehajtás elrendelése iránt.

A Szankció tv. alapján lehetőség van *helyszíni bírság* alkalmazására is azon közigazgatási szabályszegések esetén, melyek tekintetében közigazgatási bírság kiszabásának van helye. A helyszíni bírság a közigazgatási bírság altípusa. Helyszíni bírságot akkor kerülhet sor, ha annak kiszabását törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet lehetővé teszi, és az intézkedés során az ügyfél a jogsértést teljes mértékben elismeri. Ha az ügyfél a jogsértést nem ismeri el, a hatóság közigazgatási eljárást indít.

Az önkormányzati rendelet alapján kiszabható helyszíni bírság felső határa természetes személyek esetén 50.000,- Ft, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén pedig 500.000,- Ft lehet. A jogsértés teljes mértékben való elismerésével az ügyfél lemond a helyszíni bírsággal szemben őt megillető jogorvoslati jogról. A kiszabást megelőzően ezért az ügyfelet tájékoztatni kell

- a) a jogorvoslati jogról történő lemondás jogkövetkezményeiről,
- b) a helyszíni bírság meg nem fizetése esetén alkalmazandó jogkövetkezményekről,
- c) a hatóság által megállapítható bizonyítékok köréről.

A helyszíni bírság kiszabásáról szóló döntést – melynek indokolásában elegendő az ügyfélnek a jogsértés elismeréséről szóló írásbeli nyilatkozatát rögzíteni – a hatóság a helyszínen közli az ügyféllel.

Tevékenység végzésétől történő eltiltásnak kell tekinteni minden olyan közigazgatási szankciót, amellyel a hatóság az ügyfél valamilyen jogosultsága gyakorlását meghatározott időre vagy jogszabályban meghatározott feltétel bekövetkezéséig megvonja vagy korlátozza. Ilyen szankció például a vezetői engedély visszavonása. A Szankció tv. alapján a közigazgatási hatóság eltilthatja a tevékenység végzésétől az ügyfelet, ha

- a) a jogsértés emberi életet, testi épséget vagy egészséget sért vagy veszélyeztet,
- b) a jogsértésre – kora, anyagi és szociális helyzete, fogyatékosága, egészségi állapota, megváltozott munkaképessége, cselekvőképességének korlátozása miatt – különösen kiszolgáltatott személlyel szemben került sor, vagy
- c) a jogsértés az eljárás megindulását megelőző egy éven belül legalább három alkalommal került megállapításra.

Törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a tevékenység végzésétől történő eltiltás a döntés véglegessé válásától számított negyvenöt napnál hosszabb időre nem szólhat.

Elkobzásra csak akkor kerülhet sor, ha azt törvény lehetővé teszi. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, az elkobzott dolog tulajdonjoga az államra száll. A Szankció tv. alapján az a dolog kobozható el,

- a) amelyet a jogsértés elkövetéséhez eszközül használtak vagy arra szántak,
- b) amelynek birtoklása jogszabályba ütközik, vagy amely veszélyezteti a közbiztonságot,
- c) amely jogsértés elkövetése útján jött létre,
- d) amelyre a jogsértést elkövették, vagy amelyet a jogsértés befejezését követően e dolog elszállítása céljából használtak,
- e) amelyet a jogsértő a jogsértés elkövetéséért a tulajdonostól vagy annak hozzájárulásával mástól kapott.

Ha törvény eltérően nem rendelkezik, az a) és d) pont esetében az elkobzást nem lehet elrendelni, ha a dolog nem a jogsértő tulajdona, kivéve, ha a tulajdonos a jogsértésről előzetesen tudott, és abba beleegyezett. Az elkobzás kivételesen mellőzhető, ha az a jogsértőre vagy a dolog tulajdonosára a jogsértés súlyával arányban nem álló, méltánytalan hátrányt jelentene.

Az egyes ágazati jogszabályok a közigazgatási bírság mellett *külön szankciókat is megállapíthatnak*, melyekre a Szankció tv. értelemszerűen nem tartalmaz előírásokat. Megemlítésük azért fontos, mert ezek a jogkövetkezmények is a közigazgatási szankciórendszer részét képezik, azonban ezekről

a Szankció tv. nem rendelkezik. Az ágazati törvények abban az esetben állapítanak meg egyéb jogkövetkezményeket, ha azok az adott ágazat sajátosságaira tekintettel alkalmasak a jogkövető magatartás kikényszerítésére. E szankciók alkalmazhatók a fenti jogkövetkezmények helyett és mellett is. Ilyen jogkövetkezmények például az építésfelügyeleti intézkedések vagy a gépjármű forgalomból történő kivonása.

Végezetül megemlítjük még a *közigazgatási óvadék intézményét* is, amelynek alkalmazására – a Szankció tv. eredeti koncepciója szerint – közigazgatási bírság kiszabása helyett lett volna lehetőség. A Szankció tv. hatályba lépő szövegéből azonban a jogalkotó kiemelte a közigazgatási óvadékkal kapcsolatos rendelkezéseket, így ezek egyelőre nem alkalmazhatók. A törvény eredeti szövege alapján a hatóság az ügyfelet közigazgatási szabályszegés elkövetése esetén óvadék fizetésére is kötelezhette volna, melyet – a közigazgatási bírsággal ellentétben – a hatóság az óvadék befizetését követő egy év elteltével visszafizetett volna az ügyfélnek, ha addig nem alkalmaznak vele szemben közigazgatási szankciót. Az óvadék célja tehát – a visszaadásának kilátásba helyezésével – a szabályszegő ügyfél jogkövető magatartásra ösztönzése, mivel annak összege kizárólag újabb szankció alkalmazása esetén vész el.

Fenti eljárási szabályok elég alapos keretet nyújtanak a közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárásokhoz, de azokat – a fentieknek megfelelően – az önkormányzat kiegészítheti például a bírság kiszabása során mérlegelendő körülményekkel, a helyszíni bírság kiszabásának előírásával vagy a bírság megfizetésével kapcsolatos szabályokkal. A képviselő-testület egyes hatásköreit a szerveire ruházhatja, így *célszerű a közigazgatási bírság kiszabásával kapcsolatos hatáskör átruházása a polgármesterre vagy a jegyzőre.*

ÖSSZEGZÉS

A fentiekből láthatjuk, hogy *a rendeletalkotás a településirányítás hatékony eszköze lehet*. Ehhez azonban mind a jogalkotók, mind a jogalanyok oldaláról teljesülnie kell bizonyos feltételeknek. Jogalkotói oldalon csak abban az esetben szabad a rendeletalkotás eszközéhez nyúlni, ha az elérni kívánt cél *egyéb eszközzel nem érhető el*, a rendelet megszövegezésekor pedig arra kell ügyelni, hogy *a jogszabály a cél elérésére alkalmas legyen*. Az ezekkel kapcsolatos törvényességi követelményeket részletesen bemutattuk, de ismét hangsúlyozni szeretnénk, hogy a rendeletalkotás során amellet, hogy figyelembe kell venni a szabályozni kívánt területre vonatkozó központi előírásokat, nagyon pontosan be kell tartani a Jat. és a Jszt. jogszabályszerkesztésre vonatkozó szabályait is. De ez még nem elegendő ahhoz, hogy „jó rendelet” szülessen. A rendelet megszövegezésekor a magyar nyelv szabályainak betartása mellett a legmagasabb szintű szabatosságra kell törekedni annak érdekében, hogy *a szöveg mindenki számára világos és egyértelmű legyen*. A pontatlan szöveg ugyanis félreértelmezésekre adhat okot, amelynek következtében nem érhető el a kívánt hatás. Tartsuk szem előtt azt az elvet, hogy a rendelet megfogalmazásakor gondolkodjunk úgy, mint egy professzor, de fogalmazzunk úgy, mint egy egyszerű ember, ne pedig fordítva. A nem megfelelően átgondolt rendelet bonyolultan megfogalmazva egyáltalán nem alkalmas a jogalkotói cél elérésére.

Jogalkotói oldalon a rendeletalkotással kapcsolatban, sajnos, gyakoriak a pontatlan, pongyola megfogalmazások, a félreértésekre okot adó szöveghelyek. Erre számos példát lehetne felhozni, de most csak egy „félreérthető” szakaszt idéznénk, miszerint „az istállóban a petróleumlámpát olyan magasságban kell elhelyezni, hogy azt ember vagy állat a farkával le ne verhesse”. A nem elég alaposan átgondolt szöveg nem csak alkalmazhatatlanná teszi a rendeletet, de annak megalkotóját is nevetségessé teheti. A helyi rendeletek megalkotása terén tehát van még mit fejlődnie a jogalkotóknak.

A rendeletalkotásnak emellett csak akkor van értelme, ha a jogszabályokban megfogalmazott előírásokat a jogalanyok betartják. A rendelet megfogalmazását, elfogadását és kihirdetését követően a jogalkotó nem dőlhet hátra, hiszen vizsgálnia kell annak hatályosulását is, és amennyiben a jogalanyok azt önkéntesen nem követik, ki kell kényszeríteni annak érvényesülését. Hatósági ellenőrzés keretében vizsgálendő a jogszabály betartása, és amennyiben annak megsértését észleljük, fel kell hívni a jogalany figyelmét a jogszerű magatartásra. Ha e felhívás nem vezet eredményre, kötelezést kell kibocsátani, és legvégső eszközként – amennyiben arra jogszabály lehetőséget ad – szankciót is alkalmazni kell. A helyi jogszabályi előírások következetes betartatása terén szintén van még tenni valója a helyhatóságoknak.

RÖVIDÍTÉSEK

- Ákr.: Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
- Ávt.: Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény
- Jat.: A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
- Jszr.: A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet
- Ht.: A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény
- Kt.: A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
- Mötv.: Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
- Szabs. tv.: A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény
- Szankció tv.: a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem kiadványa



Nemzeti Közsolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Dr. Deli Gergely rektor
Címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Borítóterv:

Friebert Máté

Tördelőszerkesztő:

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-577-8