

ÖNSZERVEZŐ ÖNKORMÁNYZAT

Önkormányzati településirányítás

A településirányító
önkormányzat



BALÁS ENDRE

Dialóg Campus

ÖNKORMÁNYZATI TELEPÜLÉSIRÁNYÍTÁS
A településirányító önkormányzat

ÖNSZERVEZŐ ÖNKORMÁNYZAT 3.

Balás Endre

ÖNKORMÁNYZATI TELEPÜLÉSIRÁNYÍTÁS

A TELEPÜLÉSIRÁNYÍTÓ
ÖNKORMÁNYZAT

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

Szakmai lektor
Zongor Gábor

© Dialóg Campus Kiadó, 2018
© Szerző, 2018

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

Tartalom

1. ÖNKORMÁNYZATI JOGALKOTÁS	6
1.1. Az önkormányzati jogalkotás mint a településirányítás eszköze	6
1.2. A képviselő-testületi döntések mint a településirányítás eszközeinek formái	7
1.3. Az önkormányzati rendelet	7
1.3.1. Az önkormányzati rendeletalkotás jogalapja	8
1.3.2. Az önkormányzati rendelet hatálya	10
2. ÖNKORMÁNYZATI RENDELETALKOTÁS	12
2.1. A rendeletalkotás szereplői	12
2.2. A rendeletalkotás folyamata	12
2.2.1. A jogalkotási igény megjelenése	13
2.2.2. A rendelet megszövegezése	14
2.2.3. Az önkormányzati rendelet véleményezése, elfogadása és kihirdetése	16
2.2.4. A rendeletekkel kapcsolatos „utómunkálatok”	17
3. HELYI ÁLLATTARTÁS ÉS PIACSZABÁLYOZÁS	18
3.1. A kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályozása	18
3.2. A haszonállatok tartásával kapcsolatos szabályok	20
3.3. Ebrendészeti hozzájárulás	20
3.4. A helyi piacok rendje	20
4. KÖRNYEZETVÉDELME	22
4.1. Avar és kerti hulladék égetése	22
4.2. Zajvédelem	23
4.3. Fás szárú növények védelme	23
4.4. Hulladékgazdálkodás	23
5. RENDÉSZET	25
5.1. Közterület-felügyelet	25
5.2. Mezei őrszolgálat	26
5.3. Szabálysértési szankcióval sújtandó magatartások meghatározása	26
5.3.1. Életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás	26
5.3.2. Szeszes ital közterületen történő fogyasztása	27
5.3.3. Türelmi zóna kijelölése	27
5.4. Üzletek éjszakai nyitvatartása	28
6. A TELEPÜLÉSI EGYÜTTÉLÉS	29
6.1. A települési együttélés szabályozásának előzményei	29
6.2. A települési együttélés szabályozásának keretei	29
6.3. A települési együttélési szabályok megszegésének szankciórendszere	31
ÖSSZEGRZÉS	34
Rövidítések	35

1. Önkormányzati jogalkotás

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 3. § (4) bekezdése alapján a településeken élő polgárok az önkormányzathoz való közösségi jogukat választott képviselők 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* meg lehetőséget 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, ami 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 bizottságára, 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. Ide tartozik például a helyi közszolgáltatások (közvilágítás, távhőszolgáltatás, ivóvízellátás, szilárd és 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 összefoglalja a Tózsza István, Jószai Attila és László László által jegyzett *Stratégiai településirányítás* című tananyag, amely 2009-ben a TÖOSZ Polgármester Akadémia projektje keretében készült el.) A településirányítás tartalmát tekintve tehát rendkívül sokszínű. A döntések formáját tekintve azonban már egyszerűbb a helyzet.

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 jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (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 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. A Kúria az egyik határozatában rámutatott: a rendeletben nem adható a képviselő-testületnek olyan felhatalmazás, hogy a normatív szabályok alól egyedi döntésekkel *előre nem meghatározott* eltéréseket engedélyezzen.

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

1.3.1. Az önkormányzati rendeletalkotás jögalapja

Az önkormányzat képviselő-testülete rendeletalkotásra *kizárólag feladatkörében eljárva jogosult*. Az önkormányzati feladatkörök példálózó felsorolását az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében és az Möt. 13. § (1) bekezdésében – a főváros és a fővárosi kerületi önkormányzatok esetében az Möt. 23. §-ában – találjuk, de az Möt.-ben felsorolt feladatok mellett számos más törvény is határoz meg 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. § (3) 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*, amelyben szintén olyan alapvető kérdések szabályozása szükséges, amik 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. Nem tartalmazhat azonban a szervezeti és működési szabályzatról szóló önkormányzati rendelet olyan rendelkezéseket, amelyeket az Möt. rendez. Szintén az Möt. alapján köteles a képviselő-testület rendeletben szabályozni az államháztartáson kívüli forrás átvételére és átadására vonatkozó rendelkezéseket, így például a civil szervezetek támogatásának szabályait. 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.

A felhatalmazás lehet *keretjellegű* is, amennyiben a törvény nem határozza meg részletesen a rendeletben szabályozandó vagy szabályozható kérdéseket. Ilyen keretjellegű felhatalmazást tartalmaz például az Möt. 143. § (4) bekezdésének d) pontja, amely felhatalmazza a helyi önkormányzat képviselő-testületét, hogy rendeletben határozza meg a közösségi együttélés alapvető szabályait. A törvény e rendelet megalkotásával kapcsolatban egyéb támpontot nem ad az önkormányzat számára, ezért tekinthető keretjellegű 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 keretjellegű felhatalmazás alapján megalkotott önkormányzati rendelet sem lehet ellentétes más jogszabályokkal.

Az Alkotmánybíróság a keretjellegű 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, illetve hogy a helyi sajátosságok megalapozzák-e a rendelettel tilalmazott magatartások megtiltását, illetve jogkövetkezményekkel való sújtását. Helye van a keretjellegű 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 törvénytört. Abban az esetben is törvénytört 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. § (1) bekezdése 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 (Jat. 6. § [2] bekezdés). 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 fentinel 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 (Jat. 6. § [3] bekezdés).

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 hatályba lépésének 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.

A továbbiakban elsősorban a keretjellegű 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. 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.

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 tere 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 rendezi-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 szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (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 paragrafus (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 istállókban 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 megfelelően, 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.) kormányrendelet 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 sorszáma és a kihirdetés napja:	<i>1/2017. (VI. 1.) önkormányzati rendelethez</i>
A rendelet címe:	<i>a közösségi együttélés szabályairól</i>

A Jszt. 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 Js. 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. A Js. 1. számú 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 Möt. 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 a Kúria Önkormányzati Tanácsa több önkormányzati rendeletet is megsemmisített már azért, mert tévesen jelölték meg a felhatalmazó rendelkezéseket. A felhatalmazó rendelkezések pontos megjelölése

alapján lehet megállapítani ugyanis, hogy az önkormányzati rendelet *igazodik-e a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez*. Az önkormányzat rendelete érvénytelen, ha nem jelöl meg felhatalmazó rendelkezést vagy olyan törvényre utal, amely az adott tárgyban nem ad felhatalmazást önkormányzati rendeleti szabályozásra. Súlyos anyagi következményei lehetnek például annak, ha az önkormányzat helyi adót bevezető rendeletét semmisíti meg a Kúria arra hivatkozással, hogy az tévesen tartalmazza a rendelet megalkotására felhatalmazó rendelkezést. A semmis rendelet alapján keletkezett jogviszonyokat ugyanis érvénytelenné nyilváníthatja a bíróság, melynek következtében a rendelet alapján beszedett adót az adófizetők visszakövetelhetik.

A rendelet megszövegezése 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 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. §).

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.

A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Ht.) 36. § (2) bekezdése alapján a hulladékgazdálkodással kapcsolatos döntés meghozatala előtt a nyilvánosság véleményének megismerése érdekében *közmeghallgatás tartható*, a 36. § (3) bekezdés alapján pedig a települési hulladék elkülönített gyűjtésének bevezetésével kapcsolatos döntések meghozatala előtt *kötelező a közmeghallgatás*.

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.

Az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény 6. § (1) bekezdése alapján az egészségügyi alapellátások körzeteinek kialakításáról szóló rendelet elfogadása előtt például *ki kell kérni az alapellátásért felelős országos módszertani intézet, vagyis a Nemzeti Egészségfejlesztési Intézet véleményét*.

A közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény 21. § (3) bekezdése szerint a képviselő-testület rendeletben szabályozhatja az irányítása alá tartozó szervek által kezelt, újrahasznosítás céljából rendelkezésre bocsátható közadatok körét, az újrahasznosítás céljára történő rendelkezésre bocsátásért fizetendő díj mértékének, megállapítása szempontjainak, megfizetése módjának, valamint a díjfizetés kedvezményeinek és a díjfizetés alóli mentességek részletszabályait. E rendelet megalkotása előtt a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság véleményét kell kikérni.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 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 haladéktalanul megküldi azt a kormányhivatalnak. Gondoskodni kell továbbá – legkésőbb a kihirdetést követő harmadik munkanapon – a rendelet közzétételéről a Nemzeti Jogszabálytár honlapján is.

Az Möt. 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.

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.

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 búz vagy a trágyalé okoz kellemetlenségeket. Gyakori sajnos az állatok nem megfelelő körülmények közötti tartása is. Az állattartás már a falusias jellegű településeken, településrészekben 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 megteremtése 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 állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (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. Az állatvédelemmel kapcsolatos előírások betartására kötelezés, az állatvédelmi bírság kiszabása, az állattartástól való eltiltás az állatvédelmi hatóság kijelöléséről szóló 334/2006. (XII. 23.) kormányrendelet alapján a jegyző hatáskörébe tartozik. 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 tárgykorban 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 keretjellegű. 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.) kormányrendelet előírásaira is.

Így *nem szabályozható* e rendeletben az állattartástól való eltiltás, mivel az erre vonatkozó előírásokat az Ávt. 43. § (9) bekezdése és az állatvédelmi hatóság kijelöléséről szóló 334/2006. (XII. 23.) kormányrendelet tartalmazza. Az állatok forgalmazásával kapcsolatban sem tartalmazhat szabályokat a rendelet, mivel ennek szabályai a 41/2010. (II. 26.) kormányrendeletben 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 tulajdonostársak 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. Ha a tulajdonos ismertté válik, köteles az állatot visszavenni, valamint a befogásával és elhelyezésével kapcsolatos költségeket meg-

téríteni. Ezekben az ügyekben is azok a kérdések szabályozhatók, amiket 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.

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 keretjellegűnek, hiszen részletesen szabályozza a rendelet megalkotásának szempontjait.

3.4. A helyi piacok rendje

A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény alapján *a piac olyan épület, épület-együttes 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 kistermelő 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 élelmiszeripari 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 leg-egyszerűbben a termelői piac közvetítésével juthatnak el a termelőtől a fogyasztóig. Éppen ezért az Mötv. külön nevesíti a helyi önkormányzatok feladatai között a kistermelők, őstermelők számára értékesítési lehetőségek biztosítását (Mötv. 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.) kormányrendelet 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.) kormányrendelet 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 érvényesül 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 fontosak a települések számára.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kt.) 5. §-a alapján önkormányzati rendelet *környezethasználatnak*, vagyis a környezetnek vagy valamely elemének igénybevételével vagy terhelésével járó tevékenységnek minősülő tevékenységet határozhat meg. A 10. § alapján az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, 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.*

4.2. Zajvédelem

A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 85. §-ának (1) bekezdése felhatalmazza a települési önkormányzat képviselő-testületét, hogy egyes területeket *zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánítson, csendes övezetet alakítson ki* a zaj ellen fokozott védelmet igénylő létesítmény körül, helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályokat állapítson meg. A Kt. 48. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete a környezeti zajjal összefüggésben törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben illetékességi 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.) kormányrendelet 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. Hulladékgyűjtés

A hulladékgyűjtés helyi szabályainak kialakításában nagy szerepe van az önkormányzatoknak. A Ht. felhatalmazása alapján az önkormányzatok széles körben szabályozzák a kommunális hulladék összegyűjtésének és elszállításának módját, feltételeit. E téren *a rendelet megalkotása kötelező*. A rendeletben az önkormányzat meghatározza – a törvény keretei között – a hulladékgyűjtés közfeladat tartalmát és a közszolgáltatási terület határait. E tekintetben figyelembe kell venni az Országos Hulladékgyűjtés Közszolgáltatási

Terv előírásait is. A rendeletben kell megállapítani a közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységét. Az önkormányzatnak szabályoznia kell a hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásának rendjét és módját, meg kell állapítania a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit. Az önkormányzat az üdülőingatlanokra vonatkozóan sajátos szabályokat is megállapíthat. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit is az önkormányzat rendelete tartalmazza. Mindezek olyan kérdések, amelyek rendeleti szabályozása kötelező, hiszen ezek rendezése nélkül hiányoznának a települési hulladék elszállításának jogi keretei, sérülne a jogbiztonság.

A hulladékszállítás díjának meghatározásával kapcsolatban a képviselő-testületnek már nincs hatásköre, mivel a díjat központi jogszabály állapítja meg. A törvény alapján azonban az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, a díj megfizetésének rendjét, a kedvezményeket rendeletben szabályozhatja az önkormányzat. Ugyancsak önkormányzati rendeletben kell megállapítani a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokat. A hulladékgazdálkodással kapcsolatos döntések meghozatala előtt a nyilvánosság véleményének megismerése érdekében közmeghallgatás tartható.

Központi jogszabály nem teszi kötelezővé a szelektív hulladékgyűjtést, de a Ht. tartalmazza a helyi önkormányzatot, hogy a szelektív hulladékgyűjtés szabályait rendeletben állapítsa meg. A természetes személy ingatlanhasználó a települési hulladék részét képező, elkülönítetten gyűjtött hulladékot a települési önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint hulladékgyűjtő pontra, hulladékgyűjtő udvarba, átvételi helyre vagy a közszolgáltatás körébe tartozó hulladékot kezelő létesítménybe szállíthatja, és ott a jogosultnak átadhatja vagy gyűjtőedényben elhelyezheti. Mindennek a jogi feltételeit a rendeletben kell meghatározni, és a szelektív hulladékgyűjtés az önkormányzat döntésétől függően akár kötelezővé is tehető a településen. A települési hulladék elkülönített gyűjtésének bevezetésével kapcsolatos döntések meghozatala előtt *kötelező közmeghallgatás tartása*, a közmeghallgatáson elhangzott vélemények azonban nem kötelezőek a képviselő-testületre.

5. Rendészet

5.1. Közterület-felügyelet

Az Möt. 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 egységként, önálló költségvetési szervként vagy költségvetési szerv belső szervezeti egységként. 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 képfelvételt, hangfelvételt, 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 a Ket., 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.

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.

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 vagy a járási hivatal hatáskörébe tartozik, tehát önkormányzati szabályozás esetén, amennyiben jogsértés valósul meg, nem az önkormányzat szerve, hanem a rendőrség vagy a járási hivatal jár el. Az alábbi területek szabályozásához kötődik szabálysértési szankció: életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás, szeszes ital közterületen történő fogyasztása, türelmi zónával kapcsolatos szabályok megsértése. A Kúria egyik határozatában felhívta a figyelmet arra, hogy a szabálysértési szankciót tartalmazó normákkal szemben fokozott elvárás a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom.

5.3.1. Életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás

Az Alaptörvény XXII. cikkének (3) bekezdése alapján a helyi önkormányzat rendelete *a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében a közterület meghatározott részére jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.* A Szabs. tv. 179/A. § (2) bekezdése és 250. § (4) bekezdése felhatalmazza a helyi önkormányzat képviselő-testületét, hogy *rendeletben kijelölje a közrend,*

a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében a közterület azon részeit, ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül. A Szabs. tv. 179/A. §-a alapján aki a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott közterületen életvitelszerűen tartózkodik, és a kijelölt területet a törvényben meghatározott személyek felszólítása ellenére sem hagyja el, szabálysértést követ el. A Kúria egyik határozatában az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás szabályozásával kapcsolatban kimondta, hogy a hajléktalan személyeknek a település valamennyi zöldterületéről való kitiltása nem egyeztethető össze az emberi méltóság védelmével. A közterületen való életvitelszerű tartózkodásra felhatalmazó törvényi szabályt megszorítóan kell értelmezni, vagyis a közterületen való életvitelszerű tartózkodás csak ott tiltható meg, ahol a Szabs. tv.-ben meghatározott védendő értékek – közrend, közbiztonság, közegészség, kulturális értékek – védelme kifejezetten, tényszerűen igazolhatóan indokolják a tiltást.

5.3.2. 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.

5.3.3. 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 ötvezer 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 járási hivatal –, 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 Möt. 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 megsemmisítette az Möt. 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, diszkrecionális jogkört biztosítanak a helyi önkormányzatok számára annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítélt a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, bírsággal sújthatónak. 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 Möt. jelenleg hatályos 8. §-a kötelezettséggént 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 indokoltnak látja a magatartás szabályozását, a jogbiztonság érdekében nagyon fontos annak pontos, egyértelmű leírása. A közösségi együttélést 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 mind-egyikére 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.) kormányrendelet 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, gyep) 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 döntése 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. A hulladékgazdálkodásról szóló rendeletben meghatározott egyes kötelezettségek is minősülhetnek a közösségi együttélés szabályai megszegésének. 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

A közösségi együttélés szabályainak megszegése esetén *közigazgatási bírság kiszabásának van helye*, amelynek felső határa a Ket. alapján természetes személyek esetén 200 ezer forint, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén 2 millió forint lehet. A közigazgatási bírság felső határát az önkormányzati rendeletben a jogsértés jellegével arányban kell megállapítani.

A közigazgatási bírság kiszabására a Ket. szabályai az irányadók. A Ket. 94/A. § (1) bekezdése *szubszidiárius jelleggel határozza meg a közigazgatási bírság kiszabása során értékelendő szempontokat*. A Ket. lehetővé teszi, hogy jogszabály – így az önkormányzat rendelete is – eltérő mérlegelési szempontokat is megállapítson. A Ket. alapján a hatóság közigazgatási bírságolás esetén az eset összes körülményeire tekintettel dönt a bírság kiszabásáról és a bírság összegének meghatározásáról. Ennek során mérlegeli különösen

- a) a jogsértéssel okozott hátrányt,
- b) a hátrány megelőzésével, elhárításával, helyreállításával kapcsolatban felmerült költségeket,
- c) a jogsértéssel elért előny mértékét,
- d) a jogsértéssel okozott hátrány visszafordíthatóságát,
- e) a jogsértéssel érintettek körének nagyságát,

- f) a jogsértő állapot időtartamát, a jogsértő magatartás ismétlődését és gyakoriságát,
- g) a jogsértést elkövető eljárást segítő, együttműködő magatartását, valamint
- h) a jogsértést elkövető gazdasági súlyát.

E szempontokat tehát az önkormányzat helyi rendeletében kiegészítheti, azoknak eltérő súlyt állapíthat meg.

A Ket. *rendelkezik a jogsértés elévüléséről is*. Elévülés miatt nem indítható bírság kiszabására irányuló eljárás, ha a jogsértő magatartásnak a hatóság tudomására jutásától számított egy év (szubjektív elévülési határidő) vagy az elkövetésétől számított öt év (objektív elévülési határidő) eltelt. Az objektív határidő kezdő napja az a nap, amikor a jogsértő magatartás megvalósult, jogellenes állapot fenntartása esetén pedig az a nap, amikor a jogellenes állapot megszűnt. A szubjektív határidőt megszakítja és a határidő újrakezdődik a végzés jogerőre emelkedésének napján, ha a hatóság hatósági ellenőrzés eredményeként végzésben felhívta az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, illetőleg kötelezte annak megszüntetésére, továbbá ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Az elévülési szabályok – a bírság kiszabásakor mérlegelendő szempontokhoz hasonlóan – szintén szubszidiárius jellegűek: jogszabály, így önkormányzati rendelet a Ket.-ben meghatározottaknál rövidebb vagy akár hosszabb elévülési időt is megállapíthat, ennek során azonban tekintettel kell lenni a jogbiztonság követelményére, azaz indokolatlanul hosszú elévülési határidő nem állapítható meg.

A Ket. felhatalmazza a képviselő-testületet, hogy rendeletben lehetővé tegye *helyszíni bírság kiszabását* közigazgatási bírsággal sújtható cselekmények esetén, ha az ügyfél a helyszíni intézkedés alkalmával a jogsértést teljes mértékben elismeri. Ennek összege legfeljebb 50 ezer forint lehet. Helyszíni bírság kiszabásakor az ügyfelet tájékoztatni kell a bizonyítékok köréről és a helyszíni bírság meg nem fizetése esetén alkalmazandó jogkövetkezményekről. A Ket. kizárja a helyszíni bírság elleni jogorvoslat lehetőségét abban az esetben, ha az ügyfél a jogsértést nem ismeri el. Ebben az esetben a hatóság hivatalból megindítja az eljárást, és erről az ügyfelet a helyszínen értesíti. Ha a képviselő-testület a helyszíni bírságolás lehetőségével élni kíván, arról az önkormányzati rendeletben rendelkezni kell. Amennyiben a rendelet a helyszíni bírság kiszabásának lehetőségét nem írja elő, úgy a településen önkormányzati rendelet megsértése miatt helyszíni bírság kiszabására nincs lehetőség.

Ha külön törvény lehetővé teszi, elkobozható az a dolog,

- 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 a dolog elszállítása céljából használtak,
- e) amelyet a jogsértő a jogsértés elkövetéséért a tulajdonostól vagy annak hozzájárulásával mástól kapott.

A Ket. korábban lehetővé tette, hogy önkormányzati rendeletben a képviselő-testület is rendelkezzen az elkobzásról, ezt a lehetőséget azonban az Alkotmánybíróság megsemmisítette, így csak törvényi felhatalmazás alapján kerülhet sor az elkobzásra, a közösségi együttélés szabályainak megsértése esetén nem. Az Alkotmánybíróság határozata

szerint: „Az Möt. felhatalmazása alapján a helyi önkormányzatok olyan közigazgatási jogi szankciók megállapítására kaptak felhatalmazást, amelyek alkalmazása a Ket. hatálya alá tartozik. A Ket. szabályai határozzák meg az önkormányzatok által statuált szankciókat alkalmazó önkormányzati hatóságok eljárásának szabályait, és az eljárás rendjének szabályozásán túl tartalmaznak anyagi jogi keretszabályokat is a szankciók konkrét ügyben való alkalmazására nézve.” Az Alkotmánybíróság döntése szerint a Ket. szabályai eljárásjogi garanciákat teremtenek az önkormányzatok által statuált szankciók alkalmazásához, de az önkormányzati jogalkotással szemben nem biztosítanak garanciákat a polgárok számára. Az Alkotmánybíróság szerint a Ket. elkobzást lehetővé tevő szabálya kiszélesíti a helyi önkormányzatok szabályozási jogkörét. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „nincs összhang az Möt. 51. § (4) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés e) pontjában adott rendeletalkotási felhatalmazás és a Ket. 94/B. §-a között. Ugyanis az Möt. csak helyszíni bírság és pénzbírság kilátásba helyezésére ad jogalkotási felhatalmazást az önkormányzatnak, a Ket. 94/B. § (1) bekezdése ezt a felhatalmazást kiterjeszti a tulajdon elvonására lehetőséget adó elkobzásra is. Ez a felhatalmazás a jobbiztonság sérelmén túl magában hordozza a tulajdonhoz való jog sérelmének a veszélyét is.”

A közigazgatási bírság *végrehajtására* is a Ket. szabályai irányadók. A meg nem fizetett bírság elsősorban a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összegből vagy a kötelezett munkabéréből tiltható le. Ha ez nem vezetett vagy aránytalanul hosszú idő múlva vezetne eredményre, a kötelezett bármely lefoglalható vagyontárgya végrehajtás alá vonható. A meg nem fizetett közigazgatási bírság – a kötelezett hozzájárulása esetén – *közérdekű munkára változtatható át*. Ebben az esetben 5 ezer forint közigazgatási bírságot hat óra közérdekű munkával lehet kiváltani. A közigazgatási bírság 5 ezerrel nem osztható részét nem kell figyelembe venni. Nincs helye ugyanakkor közérdekű munka elrendelésének, ha a kötelezett tizenhét évét nem töltötte be, fogyatékos, illetve kórházi fekvőbeteg-ellátásban részesül, a várandósság negyedik hónapját elérő nő, tizenhét évét be nem töltött gyermekét egyedül nevelő szülő vagy fogyatékos személy, illetve aki folyamatos ápolást, felügyeletet, kiszolgálást igénylő hozzátartozójáról egyedül gondoskodik. A közérdekű munka végrehajtása az állami foglalkoztatási szerv feladata. A szabálysértési szankciótól eltérően nincs helye a közigazgatási bírság elzárásra történő átváltoztatásának.

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 is a polgármesterre vagy a jegyzőre*. A közigazgatási bírság kiszabásával kapcsolatos eljárásokban az átruházott hatáskörben hozott határozatok ellen nincs helye fellebbezésnek, az elsőfokú döntés bírósági felülvizsgálattal támadható meg.

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 fejlődni 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 vizsgálandó 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

- Ávt.: Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény.
Jat.: A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény.
Jszt.: A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet.
Ht.: A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény.
Ket.: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. 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.

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu
• 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 6116 • E-mail: kiado@uni-nke.hu •
A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt • Olvasószerkesztő:
Jordán Gergely • Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor • Nyomdai kivitelezés: Nordex Nonprofit Kft.

ISBN 978-615-5845-73-4 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5845-74-1 (elektronikus)

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó
közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

Dialog Campus

SZÉCHENYI  2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE