

**A korábbi ÁROP-pályázat alapján tett intézkedések áttekintése
Tolna Város hivatalának szervezetfejlesztésével kapcsolatban
2014**

TILK

OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ BT.

ÉS KONZORCIONÁLIS PARTNEREI

Levélcím: H-7622 Pécs Jogász u. 2.

Telefon: +36 70 504-40-34 ♦ E-mail: tilk.peter@ajk.pte.hu



Bevezető

Jelen anyag Tolna Város Önkormányzata és a TILK Oktatási és Tanácsadó Bt. és konzorcionális partnerei közötti szerződés alapján került kialakításra.

A TILK Oktatási és Tanácsadó Bt. és konzorcionális partnerei nevében a tanulmány készítője: dr. Tilk Péter (tilk.peter@ajk.pte.hu, 06 70 504 40 34).

A tanulmány a Tolna Város Önkormányzata által dr. Tilk Péter kérése alapján rendelkezésre bocsátott dokumentumok, iratok, valamint a Város hivatalos honlapján elérhető anyagok alapján, azok tartalmát alapul véve és azokat hitelesnek és rendeletek esetében hatályosnak elfogadva készült.

A korábbi ÁROP-pályázat alapján tett intézkedések áttekintése

ÁROP-1.A.2. A polgármesteri hivatalok szervezetfejlesztése című pályázatban vállalt és megvalósított intézkedések felülvizsgálata. Tanulmány, amely bemutatja a korábbi ÁROP 1.A.2 konstrukció keretében támogatott projektben megvalósított fejlesztési intézkedések tartalmát, előfeltevéseit és eredményeit.

Az Önkormányzat felülvizsgálta a korábbi pályázata szerint megvalósított intézkedéseket, javaslatokat kér azok esetleges átdolgozására, javítására.

Tolna Város korábbi ÁROP-pályázatában a kivitelező számos előremutató és színvonalas javaslatot fogalmazott meg. Az önkormányzattól kapott elektronikus anyagok (melyek diasorok formájában foglalták össze az egyes fejlesztési, illetve megvizsgálandó területek sajátosságait), az alábbi részterületeket érintették:

I./A Általános döntési kompetenciák, eljárások korszerűsítése a stratégiai menedzsment erősítése érdekében

I./B. A polgármesteri hivatal szervezetének átalakítása az ügyintézési idő csökkentése, vagy más, az ügyintézés eredményességét segítő mutató javítása érdekében

I./C. Ügyfélszolgálati tevékenységek ellátásának javítása

I./D. Rendeletalkotási és/vagy egyéb szabályozási folyamatok egyszerűsítése, átalakítása

I./E. A hivatal belső szervezeti egységei közötti együttműködés javítása

I./F. A hivatalon belüli koordinációs funkció színvonalának növelése

I./H. Az önkormányzat által felügyelt intézményekkel való rendszeres információáramlás folyamatának korszerűsítése, illetve az intézményektől érkező visszacsatolás beépítése a hivatal működésébe

I./I. A közintézmények eredményesebb működésére irányuló szervezet átalakítási programok kidolgozása

I./J. A hivatal működését, illetve a nyújtott közszolgáltatások eredményességét mérő mutatószámok bevezetése

I./K. Szervezeti szintű teljesítménymérési és értékelési eszközök bevezetése

1./L. A projektszemlélet megerősítése

II./B Stratégiai tervezés és éves költségvetés összekapcsolása

II./D. A költségvetés készítésének és elfogadásának folyamata

II./F. Közbeszerzési eljárások lebonyolítása

II./G. Környezetbarát közbeszerzési gyakorlat bevezetése

II./H. Pénzügyi és költségvetés végrehajtási ellenőrzés javítása

III./A. Szervezeti megoldások bevezetése a lakosság naprakész és folyamatos tájékoztatásának javítására, a döntések nyilvánossá tételére

III./B. A civil és a vállalkozói szférával kialakítható kapcsolatok megszervezésének mechanizmusa

Ezek közül az akkor megvalósítandó, fejlesztendő területek körét vizsgáltuk meg abból a szempontból, hogy érvényesülnek-e a jelenlegi szabályozásban és gyakorlatban, illetve mely területeken indokolt a továbbgondolás, továbbfejlesztés. Utalunk arra, hogy az egyes részterületek között számos tekintetben átfedések vannak, így nem külön-külön lebontva, hanem tartalmi megállapításonként haladunk sorban. Már az elején előre jelezzük azonban: ilyen időtávtatban és jogszabályi változások között a korábbi megállapítások viharos gyorsasággal veszíthetnek aktualitásukból vagy válhatnak múlt idejűvé. Nem szabad elfelejteni, hogy 2010-ben országgyűlési választások voltak, melyet követően alkotmány- és törvénymódosítások hada jelentkezett, 2012-ben új Alaptörvénnyel, szakaszosan hatályba lépő új Möt.v.-vel és az egyéb jogszabályok változásaival. Kialakultak a járások, jelentős feladat-és vagyonmozgások történtek állam és önkormányzatok között, intézményátvételekkel tarkítva. 2014-ben pedig országgyűlési választások is voltak, 2014 ősszel önkormányzati választások lesznek, így az azt követően várhatóan hamarosan megjelenő változtatásokra ismét csak nem lehet felkészülni. Ebben a jogszabályi környezetben kell tehát a korábbi megállapítások megvalósulását figyelemmel kísérni. Magunk emiatt röviden összegezzük az azokban megfogalmazottakat, utalunk a jelenlegi helyzetre, majd megfogalmazzuk ezekkel kapcsolatban azokat a figyelembe veendő szempontokat, melyek támpontul szolgálhatnak a jövő nézve is.

1. A döntéshozatali mechanizmusok korszerűsítése keretében fogalmazódott meg, hogy a döntéshozatalba be kell vonni a dolgozót, így ugyanis elkerülhető a felelősségmentesség az egyes folyamatokban. Javasolták, hogy a javaslattevői kultúra megteremtésére helyezzen hangsúlyt az önkormányzat, illetve a központosított döntéshozatal szűnjön meg, és döntéshozatali felhatalmazása legyen a beosztottnak, amely területen hozzáértő, kompetens. Jelezzük, hogy a hivatali SzMSz-ben a belső egyeztetések, értekezletek rendje mindezt lehetővé teszi, és a munkatársak elmondása szerint is lehetőség nyílik ötleteiket, felvetéseiket megfogalmazni. Arra azonban utalunk: az sem lenne szerencsés, ha a munkatárs olyan döntési folyamatokban kezdene el „felelősen” gondolkodni, mellyel kapcsolatban sem információja, sem felelőssége nincs és nem is kell, hogy legyen. Amennyiben mindenki a munkakörében foglaltak szerint eljár, és azzal összefüggésben fogalmazza meg javaslatait, a hivatal működőképessége is optimális lehet.

Jelezzük, hogy a pályázat utókövetése is utal rá: a delegálás pozitív hatásait meglátva és felismerve a polgármesteri hivatal munkavállalói igyekeztek bevezetni e rendszert mindennapi munkafolyamataikba. Hogy ezt könnyebben megtehessek, szervezeti folyamatoptimalizálási

gyakorlatokat vettek igénybe. A delegáló rendszer bevezetése azonban néhol más jellegű akadályba ütközik. Ez az akadály pedig a törvényi előírás. Ahol a törvény szabályozza a folyamatszerepeket, ott természetesen nem lehet delegáló rendszert bevezetni, de ezen kívül a dolgozók mindenhol törekednek a rendszer használatára. ... Most már az is mer javaslattal élni, aki eddig nem tette, vagy úgy érezte, nem teheti. A javaslat fogalma végre értelmet nyert a polgármesteri hivatalban, és az itt dolgozók rájöttek, hogy minden jobbító szándék alapja egy javaslat. Egyre nagyobb az a tér is, ahol a javaslatokat fogadják: ugyan eddig számban viszonylag kevés javaslatot osztottak meg a munkatársak egymással, és legfeljebb ad hoc jellegű volt a javaslattétel, a képzések hatására megnőtt a javaslatok iránti igény. Ezek kifejtésére a már ismert ad hoc jellegű javaslattétel mellett ott az osztályértekezlet és a vezetői értekezlet is.

2. Az ügyintézési határidő csökkentése, eredményességi növekedés vonatkozásában jelezte a vizsgálat, hogy az ügyfelekkel sok probléma felmerül: az ügyfél megjelenik ügyintézési időn kívül, sok az „alkalmatlan” ügyfél, az ügyek adminisztrálása sok időt vesz el. Szükségesnek vélték, hogy legyen a hivatalban viselkedési kódex. Jelezzük, hogy a munkaköri leírásokban számos helyen szerepel az udvarias, kulturált ügyfélkezelés kívánalma, ez az elvárás tehát tartalmilag megvalósult. Az ügyfelek kiszolgálása érdekében javasolták, hogy a feladatok ellátása ne maradjon határidő végére, illetve törekedjen a hivatal és az önkormányzat az ügyfelekkel való szoros, lehetőleg elektronikus kapcsolat megteremtésére és alkalmazására. Az SzMSz és a hivatali SzMSz részletesen rendezi a hivatali munkatárs és az ügyfél kapcsolatának alapjait, így az elvárás teljesül, megvalósul. Hozzátezzük: a jelenlegi – és a 2015-től bevezetni tervezett – Ket. határidők, melyek a hivatali ügyintézés alapját és hátterét (valamint a többi hatósági eljárás háttérjogát, keretét) adják, önmagukban sem engednek már további szűkítést az ügyintézési idő terén. Az ugyanis már messze az alaposság, vagy ami még rosszabb, a törvényesség rovására menne. A Ket.-tel foglalkozó szakirodalomban évek óta téma a határidők szűkössége és a határidők gyakori tarthatatlanságának problematikája.

Az ügyfélszolgálati tevékenység javítása keretében javasolták a front office – back office rendszer alkalmazását, hogy az ügyfél ne zavarja munkájában az ügyintézők egy részét. Jelezzük, hogy etekintetben előremutató és hasznos a hivatalban foglalkoztatott biztonsági őr jelenléte és segítő közreműködése.

Át lehetne gondolni a heti egy munkanapon történő meghosszabbított ügyfélfogadás kialakítását, akár kísérleti jelleggel. Az első pár hónap adatai megfelelően jeleznék, hogy valóban igény

mutatkozik-e erre, vagy csak pusztán néhány lakos által megfogalmazott kívánalomról beszélhetünk.

A rendeletalkotással kapcsolatban gyengeségként jelezték a sok törvényességi „felügyeleti” eljárást, ami akadályozza az önkormányzatot működésében. Jelezzük, hogy etekintetben a hatásvizsgálatok alkalmazása és a jogalkotási oktatás, képzés sokat segíthet. A későbbiekben mi magunk is adunk egy támpontrendszert a rendeletalkotáshoz és a képzési anyaghoz is mellékelünk egy, e fejezet részét is képezhető tananyagot. Megjegyezzük: a mostani vizsgálatok (és etekintetben a testületi határozatok áttekintése kellően objektív háttér) alig tárt fel törvényességi felügyelettel kapcsolatos ügyet, ezeket pedig az önkormányzat a kormányhivatal jelzésének, észrevételeinek megfelelően kezelte.

Jelezte a korábbi vizsgálat a hivatalon belüli koordinációs funkciók növelésének szükségességét, valamint a felügyelt intézményekkel való kapcsolattartás korszerűsítését, valamint a felügyelt intézményekkel való kapcsolattartás korszerűsítését. Jelezzük, utóbbival kapcsolatban nem lehet teljesszerű megvalósulásról beszélni, de ez a hivataltól eltérő jelleg és az intézményvezetők politikusoknál való lobbizási törekvései miatt nem is lehet teljesszerűen megvalósítható. Az intézményvezető célja ugyanis egyértelműen az intézmény sikeres működtetése, és ehhez akár formális, akár informális csatornákat igénybe vesz, és értelemszerűen a kisebb ellenállás felé mozdul.

A belső együttműködés továbbképzésekkel, tréningekkel javítható, fejleszthető lehet. Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni, hogy ez alapvetően a személyes kapcsolatokon, viszonyokon múlik, amelynek jellegzetességeit csak részben képes befolyásolni a szabályozás vagy az ilyen irányú továbbképzés.

Fontos szempont volt a stratégiai terv és az éves költségvetés összekapcsolása. Igényként fogalmazódott meg az integrált városfejlesztési stratégia elkészítése, a hosszú távú tervezés, valamint a vagyongazdálkodás összehangolása, egységesítése. A város ezirányban jelentős lépéseket tett az utóbbi években. Már egy másik fejezetrészen is utaltunk rá korábban, hogy az önkormányzat a 130/2013. (IV.29.) önkormányzati határozatában (az önkormányzat 2014. évi költségvetési koncepciójáról) ennek az elvárásnak eleget tett, és az alábbiakat rögzítette:

„Tolna Város Önkormányzatának Képviselő-testülete az önkormányzati forrásszabályozás várható alakulására, feladatait és kötelezettségeit meghatározó jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel, 2014. évi költségvetési koncepcióját az alábbiak szerint határozza meg:

1. Az önkormányzat 2014. évi legfontosabb feladatának tekinti a működőképesség fenntartása mellett a rendelkezésre álló források ésszerű, a minőségi feladatellátást célzó felhasználását.

A költségvetési egyensúly fenntartása, az önkormányzat fizetőképességének megőrzése kiemelt fontosságú feladatként kezelendő.

Az önkormányzati források növelésével, a pályázati lehetőségek felkutatásával, a vagyon ésszerű hasznosításával elő kell segíteni az önkormányzati bevételek növekedését.

2. Tolna Város Önkormányzatának Képviselő-testülete 2014. évre szóló pénzügyi tervének elkészítésekor az alábbi elveket kell érvényesíteni:

- a pénzügyi tervnek tükröznie kell az önkormányzat korábbi években és 2014. évre hozott döntéseinek áthúzódó hatásait, az önkormányzat pénzügyi helyzetének várható alakulását,
- a források számbavétele és a kiadások tervezése a rendelkezésre álló lehetőségek figyelembevételével történhet,
- a költségvetési egyensúly biztosítása érdekében a működtetés folyamatosságát biztosítani kell,
- az önkormányzat által vállalt – szerződésből vagy jogszabályokból eredő – kötelezettségek fedezetéről gondoskodni kell.

3. A 2014. évi költségvetés készítése során a következő feladatoknak kell prioritást biztosítani:

- az intézmények kötelező feladatai ellátása érdekében fedezetet kell biztosítani a működési kiadásokra,
- teljesíteni kell a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény és végrehajtási rendeletei előírásaiból fakadó kötelezettségeket,
- biztosítani kell az ágazati feladatok teljesítésének, így különösen a közoktatásról, a gyermekvédelemről, a szociális igazgatásról stb. szóló törvények 2014. évet érintő rendelkezéseinek végrehajtását,

- gondoskodni kell a Képviselő-testület és az Intézmények működési feltételeinek javításáról, az új feladatokhoz igazodó hatékony munkavégzés személyi, és tárgyi feltételeinek biztosításáról.

4. Az önkormányzat kötelező feladatainak ellátását kell biztosítani elsősorban, az önként vállalt feladatok ellátása csak megfelelő források esetén lehetséges.

5. A saját bevételek megalapozott tervezése érdekében gondoskodni kell a bevételi források teljes körű számbavételéről.

6. A Képviselő-testület 2014. évben az alábbi főbb célok megvalósítását tartja indokoltnak:

- a) a költségvetésben várhatóan felmerülő hiány érdekében felül kell vizsgálni az önkormányzat
 - önként vállalt feladatait;
 - támogatásait
- b) az intézmények szakmai feladatainak ellátásához a feltételek javítása és az ehhez szükséges fejlesztések megvalósítása
- c) pályázatok előkészítésével és benyújtásával a felhasználható források bővítése.”

Jelezzük, hogy a 338/2013. (X.31.) önkormányzati határozatban az önkormányzat felülvizsgálta e koncepciót és annak elvárásait fenntartotta.

A hosszú távú tervezés a jelenlegi, igen gyorsan változó jogi környezetben szinte kivitelezhetetlen. Aligha gondolhatott rá bármely önkormányzat, hogy az adósságkonszolidáció és az intézményátvételek keretében milyen jelentős gazdasági változásoknak néz elébe. Mindazonáltal Tolna ezekhez megfelelően igazodott, élt az adósságkonszolidációval, szerződéses kapcsolatait felülvizsgálta és az intézményátvételek formájában is megjelenő gazdasági konszolidáció mellett törekszik vagyonával felelősen gazdálkodni, élénk pályázati tevékenységet folytat, ésszerűen próbál a hitelfelvétel lehetősége által fejlesztési elképzeléseket érvényesíteni. A költségvetési tervezéssel kapcsolatban a központi jogszabályok által olyan mértékben kötött és behatárolt, hogy az ahhoz való igazodás a megfelelő technika. A jelenlegi szabályozási környezetben új tervezési technikák alkalmazása aligha fér a rendszerbe.

A lakosság naprakész tájékoztatása kiemelt kérdésként jelentkezett, és a meglévő formák mellett a korábbi vizsgálat hiányosságokra is rámutatott (hiányos a honlap, rendeletek nem kereshetők, fórum, ügyleírások hiánya, nincs a nyilvánossággal foglalkozó szakember). Jelezzük, hogy *e problémák egy része jelenleg is fennáll, korrekciója indokolt.*

Alapvetően úgy látjuk, hogy a legfontosabb két terület, ahol indokolt lehet a továbbfejlesztés, az a rendeletalkotás és a nyilvánosság kérdésköre. E területeket nem érinti túlzott mértékben a változás; jogi hátterük kifejezetten stabilabbnak nevezhető, mint a gazdasági szabályozásé.

Ehhez – és néhány más kérdéskörhöz – az alábbi háttérinformációkat kínáljuk azzal, hogy a jövőben ezekre érdemes figyelemmel lenni, főként, hogy ezek elhanyagolása törvényességi észrevételeket és a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv (kormányhivatal) általi szankciókat eredményezhet.

I. Rendeletalkotás és az annak során figyelembe veendő szempontok

A rendeletalkotás során alapvetően a jogszabályi és az alkotmánybíróági, kúriai elvárásokat kell figyelembe venni. A rendeletalkotás alapvető szabályait részben az Alaptörvény, a napi gyakorlatban viszont inkább felmerülő kérdésekkel kapcsolatosan a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) és a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (Jszt.) tartalmazza. Ezekkel kapcsolatban az önkormányzati dolgozóknak külön képzés lesz tartva, és az ahhoz készülő tananyag (diasor) tartalmazza majd ezek elvárásait. Ehelyütt így azt nem rögzítjük külön, hanem a joggyakorlatból következő elvárásokat vesszük sorba.

I. Az Alkotmánybíróság és a Kúria normakontroll eljárása a jogszabályi hierarchiára tekintettel épül fel. Ez azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintűvel, mivel az alkotmányellenességet eredményezne. Amennyiben tehát valamely jogszabály nálánál magasabb szintűvel ütközik, az alkotmányellenes, így azt az Alkotmánybíróság (Kúria) megsemmisíti.

A jogforrási hierarchia főszabálya alól azonban szűk körben azonban vannak kivételek, melyek nagyrészt az ebből a szempontból speciális jellegű *önkormányzati rendeletekkel* állnak kapcsolatban.

a) A jogforrási hierarchia sérelmének nem alkotmányellenes változatai

a) Egyik ilyen kivételt eredményező jelenség lehet, hogy a magyar jogrendszer fejlődési iránya szerint perspektivikusan csökken a jogforrási hierarchia jelentősége. Ebből adódóan a szakirodalomban is megfogalmazódott követelmény, miszerint amennyiben a magasabb szintű jogszabály kibocsátója megsérti az alacsonyabb szintű jogszabály kibocsátójának a szabályozási jogkörét, akkor nem a jogforrási hierarchia alapján kellene megítélni az önkormányzati rendelet alkotmányosságát, hanem aszerint: a magasabb szintű jogszabály nem sértette–e meg a helyi önkormányzat Alaptörvényben, vagy törvényben kapott szabályozási jogkörét. Ez utóbbi esetben a magasabb szintű jogszabály alkotmányellenességének megállapítására volna lehetőség, tehát nem a jogforrási hierarchia alapján történne döntés.

b) Másik problematikus része az elképzelésnek az lehet, hogy mi történjen abban az esetben, amikor a jogforrási hierarchia szerint az önkormányzati rendelet ugyan ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal, ám ez az ominózus jogszabály egy nálánál is magasabb szintűvel ütközik, mellyel a támadott önkormányzati rendelet teljesen összhangban van. Ebben az esetben nyilván indokolatlan lenne az önkormányzati rendeletet megsemmisíteni a hierarchia sérelmére való hivatkozással. A jogforrási hierarchia figyelembe vétele itt tehát más szinten érvényesül, s nem csak a két, eredetileg a vizsgálatba vont jogszabály viszonyában történik a vizsgálat.

c) Formailag jogforrási hierarchia sérelmével jár, ám mégsem eredményez alkotmányellenességet az a jelenség, ha az önkormányzat rendelete valamely központi jogszabály által rendezett és bizonyos feltételek mellett lehetővé tett tevékenységgel szemben *körülhatárolt területi kiterjedtséggel megszorító feltételeket állapít meg*, anélkül, hogy a magasabb szintű jogszabály lehetőséget biztosító rendelkezéseinek érvényesülését általános jelleggel megakadályozná¹. Példaként említhető a szentendrei önkormányzat egykori rendelete, mely a település *egész területén betiltotta a szexlapok árusítását*², illetve a Tisza egyes holtágain való motorcsónak–közlekedés, illetve adott település meghatározott utcáiban az autóközlekedés betiltása (sétálóutca létesítése). Az Alkotmánybíróság a 17/1998. (V. 13.) AB határozatában kimondta, hogy az adott ügyben alkotmányossági vizsgálat alatt álló önkormányzati rendelet nem az adott település egész területén rendelte megszorítólag alkalmazni a vizsgálat szempontjából szóba hozott törvény előírásait, hanem csak a képviselő-testület által szükségesnek ítélt közterületek mentén, s emiatt nem volt alkotmányellenes a szabályozás³.

¹ 63/1991. (XI. 30.) AB határozat. ABH 1991, 406, 407.

² A képviselő-testület emiatt túllépte az (akkori) Ötv. 16. § (1) bekezdésében meghatározott jogkörét.

³ ABH 1998, 155, 157.

Az Alkotmánybíróság 1991 óta következetes gyakorlata szerint ugyanis, ha valamely magatartást az országos szintű jogszabályok kifejezetten megengednek, akkor azt a képviselő– testület nem tilthatja meg az egész illetékességi területére kiterjedő érvénnyel. Annak azonban nincs akadálya, hogy az önkormányzati rendelet a város vagy község egyes övezeteire (földrajzilag pontosan meghatározott részeire, egyes utcáira, meghatározott objektumok körzetére) vonatkozó tilalmat vagy korlátozást állapítson meg. Ugyanúgy az sem alkotmányellenes, ha az önkormányzati rendelet a helyi lakosság érdekében, ugyancsak egyes övezetekre kiterjedő érvénnyel, szigorúbb korlátozást vagy tilalmat állapít meg, mint azt az országos jogszabály általános érvénnyel tette⁴.

b) A célszerűtlen, elavult rendelkezések problematikája

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján a *célszerűtlen, igazságtalan, "rossz"* jogszabályok *önmagában e jellemzőik miatt nem válnak alkotmányellenessé*⁵. Ennek következtében megsemmisítésükre csak akkor van lehetőség, ha tartalmi alkotmányellenesség is felmerül velük kapcsolatban. Ugyancsak *nem eredményez alkotmányellenességet a terminológia elavultsága*. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis a terminológia elavultsága önmagában nem eredményezi a jogbiztonság sérelmét, ezért nem is alkotmányellenes⁶. Ugyancsak nem vizsgálható a jogszabályok alkotmányossága értelmezési nehézségek és célszerűtlenség címén.⁷ Alkotmányértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály–értelmezés már nem elegendő, s a jogalkotási fogyatékoság a jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság sérelmét idézi elő.⁸ A jogrendszer átláthatósága és a jogi normák megismerhetőségének követelménye miatt azonban nem fogadható el, ha valamely rendelkezés hatályos szövegét csak a teljes hatályos joganyag sokrétű egybevetése alapján lehet megállapítani.⁹ Szintén nem alkotmányossági kérdés önmagában *a jogi szabályozás technikája*. Emiatt nem alkotmánybírói feladat a jogalkotó fogalmazási stílusának és szövegszerkesztési módszereinek

⁴ Az ezzel kapcsolatos gyakorlatra vonatkozó példákkal összefüggésben vö. 2219/H/1991. AB határozat. ABH 1992, 715, 716-718., valamint 958/H/1993. AB határozat. ABH 1994, 781, 784.

⁵ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, *Kilényi Géza* alkotmánybíró különvéleménye. ABH 1991, 236, 248.

⁶ 981/B/1991. AB határozat. ABH 1993, 561, 562.

⁷ Az értelmezhetőség és végrehajthatatlanság tehát nem mindig alkotmányossági kérdés, hanem a jogszabály célszerűségére és alkalmosságára vonatkozó mérlegelés tárgya lehet. A jogszabályok célszerűségének vizsgálata azonban nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. 496/B/1990. AB határozat. ABH 1991, 425, 427. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló eljárásban csak alkotmányossági kérdéseket vizsgál, hatásköre nem terjed ki a jogi szabályozás célszerűségének és szakszerűségének vizsgálatára, és arra sincsen jogosítványa, hogy jogszabály-módosítást kezdeményezzen. 988/B/1993. AB határozat. ABH 1999, 473, 474.

⁸ 1263/B/1993. AB határozat. ABH 1994, 672, 673 és köv.

⁹ 11/1994. (III. 2.) AB határozat. ABH 1994, 399, 401.

a minősítése.¹⁰ Mindezekon túlmenően valamely jogszabály *nem válik alkotmányellenessé akkor, ha korszerűtlenné vált, és vesztett szabályozó erejéből.* “A jogalkotó hatáskörrel felruházott szerveknek nemcsak a jogszabály megalkotása előtt kell elemezniük a szabályozni kívánt társadalmi–gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, hanem a jogszabály érvényesülése során is. Ha a jogalkotó szerv azt tapasztalja, hogy az általa kibocsátott jogszabály korszerűtlenné vált, elsősorban saját hatáskörében köteles intézkedni.”¹¹

II. *A törvényességgel kapcsolatos, a helyi rendeletalkotáshoz kötődő alkotmánybíróági elvárások* vonatkozásában az Alaptörvényből kell kiindulni, ami tartalmazza a jogállamiság elvét, melynek egyik legfontosabb összetevője a jogbiztonság. Ebből az elvárásból az önkormányzati rendeletalkotásra is számos elvárás adódik. Összegezve:

- A jogbiztonság – az Alkotmánybíróóság értelmezésében – az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is *világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek.* A kiszámíthatóság és előreláthatóság elvéből a büntetőjogban közvetlenül is levezethető a visszamenőleges hatály tilalma, de különösen az ex post facto jogi rendezés, valamint az analógia alkalmazási tilalma.

- A jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály (azaz *önkormányzati rendelet is*), csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992. 77., 84-85.]

- A jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely egyebek között megköveteli, hogy

- az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben *megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető* jogszabályok szabályozzák,

- meglegyen a *tényleges lehetőség* arra, hogy a jogalanyok *magatartásukat a jog előírásához tudják igazítani*, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettségeket, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek. [25/1992. (IV. 30) AB határozat, ABH 1992. 131., 132.]

¹⁰ 167/B/1991/10. AB határozat. ABH 1991, 541, 542.

¹¹ 751/B/1990. AB határozat. ABH 1990, 346, 347.

- A *világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom* a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely a jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992. 135., 142.]

- A jogállam mind a természetes, mind a jogi személyektől *megköveteli a törvényesen kihirdetett jogszabályok ismerését*, és az azokkal összhangban álló magatartást, s mindezek garanciájaként érvényre juttassa azt az elvet: a jogszabály nem ismerése senkit sem mentesít jogellenes magatartásának következményei alól. A demokratikus jogállam kellő törvényi garanciákkal megteremti annak reális lehetőségét, hogy a *jogalanyok valóban megismerhessék a rájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket*, s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani. Ilyen garancia az a szabály, amelynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozza, ha a jogalkotásról szóló törvény nem tartalmazná az idézett szabályt, az akkor is levezethető lenne a jogbiztonság elvéből. [28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992. 155., 156.]. *Ez az elvárás az önkormányzati rendeletekre nézve is irányadó.*

- Az ugyanazon törvényen belüli ellentétes szabályozás – különösen ha az a címzettek, az érintettek, a kötelezettek eltérő körére vonatkozik – már olyan fokú jogbizonytalanságot jelent, amely alkotmányellenes. Az anyagi alkotmányvétség, az alapjogi jogsértés itt ugyanis önmagában annak következtében megállapítható, hogy az az érintett állampolgároknál olyan fokú jogbizonytalanságot eredményezhet, amely kötelezettségük teljesítését kiszámíthatatlanná, félreérthetővé és bizonytalanná teszi. [21/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993. 172., 180.]

- A jogállamiság nem merül ki bizonyos szervezeti keretek létrehozásában, hanem magában foglalja a különböző szervek – így a helyi önkormányzatok – hatékony működésének követelményét, amely elképzelhetetlen a *rendeletszerkesztés és rendelet-előkészítés egyfajta racionális rendje nélkül*. [42/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 185., 186.]

- A „jogszabály a *kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget*, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Következésképpen az alkotmánybírósági gyakorlat a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a

hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994. 316., 324.]

- Adott esetben nem csupán a kihirdetés napján történő, de a visszamenőleges érvényű hatálybaléptetés sem alkotmányellenes. Ez a helyzet a kizárólag jogot megállapító, jogot kiterjesztő, kötelezettséget enyhítő, vagy más, a jogszabály valamennyi címzettje számára a korábbi jogi szabályozásnál egyértelműen előnyösebb rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok esetében. [28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992. 155., 158.]

- *Az jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon*

a) a jogszabály szövegének megszerzésére (akár úgy, hogy az érintett előfizet a hivatalos lapra, akár úgy, hogy annak egyes számait a szükséghez képest megvásárolja) és áttanulmányozására (ideértve bonyolultabb jogszabályok esetében az illetékes hatóságtól történő felvilágosítás-kérést is);

b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez (ideértve szükség esetén a jogszabály szervezett továbbképzés keretében való alapos megismerést, a felmerülő jogszabály-értelmezési problémák tisztázását, a jogszabály végrehajtásához szükséges nyomtatványok, űrlapok beszerzését vagy előállítását, a zökkenőmentes végrehajtás személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodást);

c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz. [28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155., 157.]

- Azt törvényben – még kevésbé alkotmánybírósi határozatban – nem lehet általános érvénnyel meghatározni, hogy mennyi a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges „kellő idő”, amit a jogszabály kihirdetése és hatálybaléptetése között feltétlenül biztosítani kell. [28/1992 (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992. 155., 158.]

- Nem alkotmánybírósi feladat a jogalkotó fogalmazási stílusának és szövegszerkesztési módszereinek a minősítése. *A jogi szabályozás technikája önmagában nem alkotmányossági kérdés.* [167/B/1991. AB határozat, ABH 1991. 622., 624.]

- Igaz ugyan, hogy a magasabb szintű szabály későbbi rendelkezése, a lex posterior, derogat prior
- elv alapján a korábbi jogszabály módosítását jelenti. A törvény szigorúbb rendelkezése a vele

ellentétes korábbi szabályt lerontja. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban a jogelméleti állítás helyessége ellenére *az a jogalkotói gyakorlat, amely a jogszabály megalkotásánál nem gondoskodik az új szabállyal ellentétes rendelkezések kifejezett hatályon kívül helyezéséről, vagy módosításáról, nem elégíti ki a jogbiztonság követelményét.* A jogbiztonság megköveteli ugyanis, hogy mind a jogalkalmazó, mind pedig az állampolgár mindenkor ismerhesse a hatályos jogot. *Nem elfogadható, ha valamely rendelkezés hatályos szövegét csak a teljes hatályos joganyag sokrétű egybevetése alapján lehet megállapítani.* [11/1994. (III. 2.) AB határozat, ABH 1994. 399., 401.]

- Ahhoz, hogy a jogszabály felhatalmazás alapján alkotmányosan nyerjen meghozatalt, elegendő, ha meghozatalakor arra vonatkozólag a jogalkotó felhatalmazással rendelkezett. *A felhatalmazást adó jogi norma megszüntte a már alkotmányosan megalkotott végrebajtó szabályt nem teszi alkotmányellenessé.* [507/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 527., 527-528]

- A jogállamiság elvéből folyó egyik alapvető követelmény, a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye, hogy *a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.* [56/1991. (XI. 8.) AB határozat. ABH 1991. 454. 456.]

- Ha egy jogszabály *tényállása túl elvont, túl általános*, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez *csorbítja a jogbiztonságot.* [1160/B/1990. (AB határozat, ABH 1993. 607., 608.]

- A jogszabály visszamenőleges hatálya csak akkor eredményezi egyszersmind a jogbiztonság sérelmét is, ha visszamenőlegesen kötelezettség megállapítására is sor kerül [4/1992. (I. 28.) AB határozat¹²].

- A jogszabály alkalmazására való *felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye.* Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg. [7/1992. (I. 30.) AB

¹² ABH 1992. 332., 333.

határozat^{13]}

III. A Kúria gyakorlatából eredő egyes elvárásokat az alábbiakban összegezzük.

1. A kellő felkészülési idő követelménye

a) A Jat. 2. § (3) bekezdése értelmében „[a] jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre”. A Jat. hivatkozott szabálya az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság-jogbiztonság elvének törvényi megfogalmazása¹⁴.

A Kúria figyelembe vette az ezzel kapcsolatos alkotmánybírószági megállapításokat. „A tárgykörben folytatott gyakorlatában – elsőként a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában – az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a jogbiztonság követelménye azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatároznia, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megismerésére; a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire. (ABH 1992, 155, 157.) hangsúlyozta, hogy minden egyes jogszabály megalkotásánál, a jogszabályban foglalt rendelkezések jellegének, mennyiségének, valamint a jogszabály végrehajtására (vagy az önkéntes jogkövetésre) való felkészülést befolyásoló egyéb tényezők alapulvételével, esetleg kell vizsgálni a felkészülési idő hosszát. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során a kellő idő hiánya miatt akkor állapította meg valamely jogszabály alkotmányellenességét, ’ha az szerzett jogot korlátozott, a korábbihoz képest úgy állapított meg hátrányosabb rendelkezést, illetőleg oly módon hárított fokozott kockázatot a címzettekre, hogy a megismerés és a felkészülés lehetőségének hiánya sérelmet okozott az érintettek számára, akadályozta a jogalkalmazót a jogszabály alkalmazásában.’ [összefoglaló jelleggel: 51/2010. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2010. 328, 331-333.] Az Alkotmánybíróság gyakorlatából egyértelmű tehát, hogy a felkészülési idő jogalkotói megtartása esetről esetre vizsgálendő. Önmagában a norma elfogadása és hatályba lépése közötti idő rövidege nem eredményez alkotmány sértést, csupán akkor állapítható meg, ha az egyben a jogbiztonság súlyos sérelmét jelenti, avagy a címzetti kör számára jelent a jogszabályhoz való alkalmazkodás súlyos sérelmet”¹⁵.

¹³ ABH 1992. 45., 47.

¹⁴ Köf.5.038/2013/3. számú határozat

¹⁵ Köf.5.038/2013/3. számú határozat

b) Az Önkormányzati Tanács szerint a „felkészülési idő a kúriai normakontroll eljárások körében is hasonló tartalmat jelent: *az önkormányzati norma akkor teljesíti a Jat. 2. § (3) bekezdése szerinti kritériumot, amennyiben a címzetteknek kellő idő áll rendelkezésükre ahhoz, hogy – jogkövetőként – magatartásukat a normához igazítsák.* A kellő időtartam meghatározását sok egyéb szempont mellett gazdaságpolitikai, szervezési, adott esetben műszaki szempontok is befolyásolhatják, ezért *csak a kirívóan sérelmes esetekben dönthet úgy a Kúria, hogy az önkormányzati jogalkotó a Jat. rendelkezéseibe ütközően döntött rendelete hatályba lépéséről.*

A kifejtettek szerint a *felkészülési idő törvényességének vizsgálata nem jelentheti annak az időtartamnak a vizsgálatát, amely az egyébként törvényesen kivetett adó elkerüléséhez lehet szükséges*¹⁶.

c) A Kúria utal a Jat. 2. § (3) bekezdésében foglalt szabályra, mely szerint „[a] jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre”.

Az Önkormányzati Tanács kimondta, hogy a „Jat. hivatkozott szabálya az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság-jogbiztonság elvének törvényi megfogalmazása. Az Alkotmánybíróság kiterjedt gyakorlata értelmében a felkészülési idő egyik legfontosabb kritériuma az, hogy a címzettek időben és az önkéntes jogkövetés szándékával megismerhessék a jogi norma tartalmát annak érdekében, hogy reális lehetőségük legyen az abban foglaltakhoz igazítani magatartásukat. Annak eldöntése, hogy a jogszabály alkalmazásához reálisan mennyi időre van szükség a jogalkotó felelősségteljes döntése, elsődlegesen nem alkotmányossági kérdés. Mivel az időtartam meghatározását sok egyéb szempont mellett gazdaságpolitikai, szervezési, adott esetben műszaki szempontok is befolyásolhatják, ezért az Alkotmánybíróság gyakorlatában csak a kirívóan sérelmes esetekben döntött a jogállamiság-jogbiztonság sérelmének megállapítása mellett a vizsgált jogszabály megsemmisítéséről. Az Önkormányzati Tanács nem lát okot arra, hogy e gyakorlattól eltérjen”¹⁷.

2. A normatartalom világosságának kérdése

A Jat. 2. § (1) bekezdése szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie, a (4) bekezdés b) pontja szerint pedig a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály illeszkedjen a jogrendszer egységébe. Az önkormányzati rendelet az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése szerint jogszabály. Az Alaptörvény

¹⁶ Köf.5.038/2013/3. számú határozat

¹⁷ Köf.5.001/2013/6. számú határozat

indítványozó által hivatkozott 32. cikk (3) bekezdés szerint az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes¹⁸.

a) Mivel a normavilágosság, egyértelműség stb. követelménye nem csak a jogbiztonság elvéből, hanem közvetlenül a Jat.-ból is következik, a Kúria e kérdéskörrel is érdemben foglalkozhat. A Kúria szerint a Jat. értelmében „az önkormányzati jogalkotók számára törvényi előírássá vált a jogállamiság, jogbiztonság alkotmányos elvéből levezetett normavilágosság, korábban alkotmányos követelménye. Az Alkotmánybíróság kidolgozta a normatartalmak jogbiztonsággal összefüggő teszt- és kritériumrendszerét. A törvényalkotó a korábbi alkotmányossági követelményeket beépítette az új Jat.-ba. Ez megadja annak a lehetőségét, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa a normavilágosság elveit az önkormányzati rendeletekkel szemben érvényesítse”¹⁹.

„A világos, érthető és mindenki számára értelmezhető normatartalommal kapcsolatban az Alkotmánybíróság is számos határozatot hozott. Ezek szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon [először 11/1992. (III.5.) AB határozat], *nem fogadható el az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható* [42/1997. (VII.1.) AB határozat]”²⁰.

b) Az Alkotmánybíróság gyakorlatát követve²¹ mutatott rá a Kúria, hogy „egy adott önkormányzati rendeleten belüli vélt vagy valós *ellentmondás nem eredményez törvénysértést* akkor, *ha a jogi szabályok közötti kollízió jogalkalmazói jogértelmezéssel feloldható*. Ugyanakkor törvénysértő – a Jat. 2. § (1) bekezdésébe foglalt világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom követelményébe ütközik – az önkormányzati rendeleten belüli kollízió, ha jogértelmezéssel az ellentmondást nem lehet kiküszöbölni, vagy akkor, ha az ellentmondásban álló rendelkezések valamelyike egyben magasabb jogszabályba is ütközik”²².

¹⁸ Köf.5.071/2012/8. számú határozat

¹⁹ Köf.5.015/2012/6. számú határozat

²⁰ Köf.5.016/2014/5. számú határozat

²¹ Az azonos szintű jogszabályok közötti ütközéssel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ilyen esetekben pusztán az ebből eredő jogbiztonság sérelemre nem alapozható az alkotmányellenesség megállapítása, vagyis az azonos szintű normák ütközésének tartalmi alkotmányellenességgel is kell párosulnia ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság normakontroll eljárásában felülvizsgálhatók legyenek és megsemmisíthetők legyenek [35/1991. (VI. 20.) AB határozat]. Az ugyanazon törvényen belüli ellentétes szabályozás azonban – különösen ha az a címzettek, az érintettek, a kötelezettek eltérő körére vonatkozik – már olyan fokú jogbizonytalanságot jelent, amely alkotmányellenes. Az anyagi alkotmánysértés, az alapjogi jogsértés itt ugyanis önmagában annak következtében megállapítható, hogy az érintett állampolgároknál olyan fokú jogbizonytalanságot eredményezhet, amely kötelezettségeik teljesítését kiszámíthatatlanná, félreérthetővé és bizonytalaná teszi [21/1993. (IV. 2.) AB határozat].

²² Köf.5.017/2013/3. számú határozat

Konkrét ügyben mutatott rá a Kúria, hogy az adott esetben „nyilvánvaló, hogy jogszabály-értelmezéssel a szabályozás hiányossága, illetve a szabályozással kapcsolatos ellentmondás nem oldható fel. A Jat. 2.§ (1) bekezdésében meghatározott normatartalommal szembeni elvárás szigorúbban értelmezendő, amikor a vizsgálni kért szabályozás valamely alapjog érvényesülésével kapcsolatos”. *Konkrét ügyben a normatartalom egyértelműsége a tulajdonhoz való jog részjogosítványait (használat, hasznosítás, rendelkezés) érintette²³. Törvényellenes tehát például az a helyi építési szabályzat és szabályozási terv, amely alapján az eljáró hatóságok és a bíróság sem tudja egyértelműen eldönteni egy adott telek övezeti besorolását²⁴.*

c) Megállapította a testület a Jat. sérelmét abban az esetben, amikor a rendelethez csatolt szabályozási tervlapok alapján nem volt megállapítható teljes bizonyossággal, hogy azok melyik melléklet részét képezik. A címzettek számára az értelmezést tovább bizonytalanította, hogy a szabályozási tervlap a „jóváhagyandó dokumentáció” megjelöléssel volt ellátva, tehát egy döntés előtti állapotra utalt²⁵. Mindez pedig sértette a Jat. 2. § (1) bekezdéséből eredő világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom követelményét, különös tekintettel arra, hogy „ezek az adott település és környezete fejlődését, a településen élők, ott-tartózkodók életkörülményeit hosszabb időszakra döntően befolyásolják”²⁶.

d) Adott ügyben, a vizsgált, szociális tartalmú rendelet tizenhat soros mondatot tartalmazott „a lakással összefüggő emberi méltóságot csorbító körülmények kizárása érdekében. Ennek keretében előírja pl., hogy nem állhat fenn olyan körülmény ’mely a családi élettel kapcsolatos és a gyermek személyiségfejlődése szempontjából döntően meghatározó szocio-kulturális mindennapi mikrokörnyezetben’ veszélyeztetettséget idéz elő, akadályozza többek között a gyermekek önbecsülésének és személyiségük szabad kibontakozását, az öngondoskodás kialakításának megteremtését”.

A Kúria kimondta: „a gyermekek védelme mind a jogalkotás, mind pedig a jogalkalmazás egyik fő célkitűzése. A jövő generáció életfeltételeinek biztosítása, továbbá az emberi méltóság védelme Alaptörvényből eredő feladat”. A vizsgált rendeleti szabályokról a Kúria Önkormányzati Tanácsa azt állapította meg, hogy e szabályösszesség – mint az aktív korúak ellátása illetve a lakásfenntartási támogatás feltétele – *sérti a megfelelően érthető és értelmezhető, világos normatartalom Jat.*

²³ Köf.5.016/2014/5. számú határozat

²⁴ Köf.5.016/2014/5. számú határozat

²⁵ Köf.5.002/2012/13. számú határozat

²⁶ Köf.5.002/2012/13. számú határozat

2. § (1) bekezdésébe írt feltételét, e rendelkezésekből jogszabályból következő címzetti magatartások nem állapíthatók meg²⁷.

e) Konkrét ügyben egyértelműen megállapítható volt az is, hogy az önkormányzati rendelet vizsgált rendelkezései olyan fogalomkészletet (pl. „pótelőirányzat”, „féléves tájékoztató rendelet-tervezetei”) alkalmaztak, amely a hatályos szabályozás viszonylatában nem értelmezhető, ezért a szabályozás a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglaltakkal is ellentétes volt²⁸.

f) Előfordult olyan eset, amikor szabálysértési előírások között a tényállás már nem volt hatályban, csak a jogkövetkezményeket tartalmazó rendelkezés. (Megjegyzendő, hogy a korábbi, „tiltott, közösségellenes” szabályok hatályon kívül helyezésekor is alkalmazta több önkormányzat azt a megoldást, hogy csak a tényállást, vagy csak a szankciót törölte). A Kúria szerint az ilyen megoldás „értelmezhetetlen, hatályban tartása sérti a jogbiztonságot”²⁹.

g) Sérti a Jat. 2. § (1) bekezdését az is, ha a hatályos önkormányzati rendelet olyan más jogszabályra utal, amely már nincs hatályban, vagy hatályban van ugyan, de már nem az utalás szerinti tartalommal³⁰.

3. A magasabb szintű előírások megisméltése

a) A helyi rendeletalkotással összefüggésben már az Alkotmánybíróság gyakorlatában is kérdés volt, hogy lehetséges-e megisméltetni a magasabb szintű jogszabály előírásait. Amíg a(z új) Jat. ezt nem tiltotta kifejezetten, az Alkotmánybíróság ezt a gyakorlatot elfogadta azzal, hogy a magasabb szintű normából való átvétel nem eredményezheti annak megváltoztatását, azaz például felsorolás önkényes szűkítését vagy bővítését. A Kúria vizsgálatánál azonban már a Jat.-hoz kell igazodni, ennek 3. §-ának utolsó mondata pedig kimondja, hogy „a jogszabályban nem ismételt meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes”³¹.

Mivel az önkormányzati rendelet az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében más jogszabállyal nem lehet ellentétes [Alaptörvény T) cikk], ezért a Jat. hivatkozott rendelkezése

²⁷ Köf.5.051/2012/6. számú határozat

²⁸ Köf.5.067/2012/4. számú határozat

²⁹ Köf.5.073/2013/4. számú határozat

³⁰ Köf.5.010/2013/4. számú határozat

³¹ Vö. pl.: Köf.5.031/2012/11. számú határozat

értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabály – ideértve az önkormányzati rendeleteket is – rendelkezését főszabály szerint „a jogellenesség kockázata nélkül nem ismételheti meg”³².

b) Ennek merev betartása azonban gyakran értelmezési nehézségeket okozhat, a rendelet megértéséhez ugyanis – ilyen esetben – ismerni kell a magasabb szintű jogszabály tartalmát is. A Kúria emiatt kimondta, hogy „a Jat. 3.§-ának helyes értelmezése szerint *e tilalom a magasabb jogszabályban foglaltak szó szerinti átvételére vonatkozik, de nem vonatkozhat olyan esetre, amikor az adott jogszabály belső koherenciájának a fenntartása végett e jogszabály magasabb szintű jogszabály tartalmát is érintően rendelkezik*. Egy ilyen általános – a tartalmat általában érintő – átvételi tilalom az önkormányzati jogalkotást ellehetetlenítené, az érthető és mindenki számára értelmezhető normatartalom követelményével ellentétes helyi jogalkotást eredményezne. A Jat. 3. §-a az ismétlést, azaz a szó szerinti átvételt tiltja”³³. A mechanikus ismétlés törvényellenessége mellett a belső koherencia, *a norma bárki általi értelmezhetősége* indokolhat szövegszerű ismétlést, amely ezért nem vezet(het) az önkormányzati rendelet törvényellenességére³⁴. „Az ún. vegyes jogszabály-szerkesztési megoldás – tehát ahol a jogszabály rendelkezéseinek megismétlése nem vezet az önkormányzati rendelet jogellenességére – a Kúria jogértelmezési gyakorlata szerint abban az esetben törvényes, amennyiben azt az értelmezhetőség, azaz a jogbiztonság feltétlenül megköveteli”³⁵. „Ebből következően ha az érintett önkormányzat más jogszabály szövegét akarja rendeletébe beépíteni, ezt a törvényhely pontos megjelölésével teheti meg”³⁶.

c) Arra azonban nincs lehetőség, hogy a rendelet magasabb szintű jogszabályok egyes rendelkezéseiből összeszerkesztve alkosson egy új rendeletet, amelyhez – felhatalmazás nélkül – helyi szabályokat kapcsol. Konkrét ügyben az is megállapítást nyert, hogy még a helyi szabályozásként feltüntetett rendelkezések egy része is törvényi alapú volt³⁷, ráadásul egyes törvényi szabályokat helyesen vett át, másokat átfogalmazott. Az Önkormányzati Tanács kimondta, hogy jogbizonytalanságot eredményez a helyi rendeletalkotásként feltüntetett szabályozás (akár eltérő tárgyi hatállyal) törvényi szabály szó szerinti átvétele³⁸.

³² Köf.5.030/2013/4. számú határozat; Köf.5.073/2013/4. számú határozat

³³ Köf.5.056/2012/5. számú határozat; Köf.5.039/2013/4. számú határozat; Köf.5.057/2013/8. számú határozat; Köf.5.073/2013/4. számú határozat

³⁴ Köf.5.057/2013/8. számú határozat

³⁵ Köf.5.056/2012. számú határozat, Köf.5.030/2013/4. számú határozat

³⁶ Köf.5.042/2013/5. számú határozat

³⁷ Köf.5.039/2013/4. számú határozat

³⁸ Köf.5.039/2013/4. számú határozat

d) *Bizonyos esetekben azonban az átvétel és a megismétlés kifejezetten tiltott, és így semmilyen esetben sem alkalmazható.* Az értelmező rendelkezéseket érintő ismétlésre vonatkozóan a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (Jszt.) 70. § (1) bekezdés akképpen rendelkezik, hogy: „Felhatalmazás alapján kiadott jogszabály tervezetében alkalmazott fogalom a felhatalmazó rendelkezést tartalmazó jogszabályban értelmezett fogalomtól eltérően nem értelmezhető, és az értelmező rendelkezés nem ismételt meg”³⁹.

4. A jogalkotás eljárási szabályainak megsértése

a) *Általános elvárások a Kúria döntése alapján*

A Kúria nagy hangsúlyt fektet az Alaptörvényből és jogszabályokból következő jogalkotási szabályok betartására. Mivel az önkormányzati rendelet az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése értelmében jogszabály, így tartalmi és formai szempontból egyaránt meg kell felelnie az Alaptörvény, valamint egyéb törvényi követelményeknek. „Csak az az önkormányzati rendelet képes joghatás kiváltására, jogviszonyok rendezésére, amely érvényesen jött létre, hatályos és nem ellentétes más jogszabállyal, azaz illeszkedik a jogforrási hierarchiába”⁴⁰. A Kúria ebből következően a Jat. és más törvényi előírások betartását is vizsgálja. Bár a hivatkozott döntés még a „rég” Ötv. szabályait vette alapul, az azokból fakadó elvi következtetéseket az Möt. esetében is irányadóaknak tekinthetjük.

A kiindulópont, hogy a Kúria gyakorlata szerint a jogszabályalkotás – így az önkormányzati rendeletek megalkotásának is – elengedhetetlen feltétele az eljárási szabályok betartása. A Kúria az alábbi alkotmánybírósági megállapításokat veszi alapul⁴¹:

- Csak a formalizált eljárás szabályainak a betartásával keletkezhet érvényes jogszabály” [11/1992. (III.5.) AB határozat, ABH 1992, 85.].

- Ha a jogalkotás során a jogalkotási eljárás garanciális szabályai sérülnek, akkor ez az adott jogszabály közjogi érvénytelenségét vonja maga után [29/1997. (IV.29.) AB határozat, ABH 1997, 122.].

„A fentiekkel összhangban a Kúria több határozatában – így a Köf.5045/2012/5. számú határozatban – kifejtette, hogy az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályait törvények tartalmazzák, de adott esetben garanciális rendelkezéseket tartalmazhat az adott önkormányzat

³⁹ Köf.5.073/2013/4. számú határozat

⁴⁰ Köf.5.027/2012/15. számú határozat

⁴¹ Köf.5.039/2013/4. számú határozat; Köf.5.055/2013/9. számú határozat

által saját maga eljárására nézve – a törvény keretei között – meghatározott helyi szabályozás is. Az eljárási szabályok betartása és az eljárási garanciák érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, ésszerű rendbe történő lefolytatásának is lényeges feltétele⁴².

Az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályának tekinthető az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésben foglaltak. Ezen garanciális szabály megsértése – *azaz jogalkotó hatáskör nélküli rendeletalkotás* – az így megalkotott rendelet közjogi érvényességét vonja maga után⁴³. A helyi jogalkotás (rendeletalkotás) a képviselő-testület át nem ruházható hatásköreinek egyike. Egyetlen esete van annak, amikor ezt a hatáskört más szerv gyakorolhatja (ez azonban nem a testület általi átruházás, hanem az Alaptörvény szerinti „átadás”). „Az önkormányzati rendelet tekintetében a jogalkotó hatáskör átruházásáról az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése szól, amikor a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának bírói felhívásra történő nemteljesítése miatt bírói felhatalmazással a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében az adott rendeletet megalkothatja⁴⁴. Az Alaptörvény az önkormányzat jogalkotói hatásköre átruházásának egyéb eseteit nem ismeri⁴⁵.”

Mindezekre is figyelemmel érdemes a Kúria döntésének főbb megállapításait összegezni.

a) Mivel a 2012. január 1. napján hatályba lépett Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes *más* jogszabállyal, ezért *jogsértő az az önkormányzati rendelet, amelyet a törvényi szabályok, illetve a szervezeti és működési szabály rendelkezései ellenére fogadott el az önkormányzat*⁴⁶. Ez a kitétel választ ad arra, hogy jogsértő-e az SzMSz-ben foglalt szabályok megsértésével elfogadott rendelet.

b) A Kúria (még a régi Ötv.-re alapítva kimondva, de az Mötv.-re is igaz tartalommal) az alábbiakat rögzítette:

A „normaalkotás szabályainak megsértésével jön létre az az önkormányzati rendelet, amely

- *nem az arra jogosult kezdeményezésén* alapul,
- amelyet a *nem szabályszerűen összehívott képviselő-testület* vitatott meg, *illetve* a képviselői jogállás alkotmányos tartalmára is figyelemmel a *képviselő-testület nem vitatott meg,*
- amelyről *nem megfelelően szavazott* a képviselő-testület,

⁴² Köf.5.039/2013/4. számú határozat; Köf.5.055/2013/9. számú határozat

⁴³ Köf.5.039/2013/4. számú határozat

⁴⁴ A rendeletpótlási hatáskört részletesen tárgyalom a III/7. pontban.

⁴⁵ Köf.5.086/2012/5. számú határozat

⁴⁶ Köf.5.027/2012/15. számú határozat

- amelyet elfogadás után *nem írnak alá az arra hivatott önkormányzati szervek és tisztviselők,*
- amely *nem került megfelelően kihirdetésre,*
- és amely – az aláírt és a kihirdetett szöveg eltérése esetén – nem került megfelelő módon és határidőben helyesbítésre.

A kifejtettek szerint tehát az önkormányzati jogalkotás az előkészítés-megalkotás-kihirdetés szakaszai mindegyikében jogszabályon alapuló formalizált eljárás keretei között zajlik. Abban az esetben, amennyiben az egyes szakaszok bármelyike eltér a jogszabályi előírásoktól, az önkormányzati norma nem jön létre, illetve közjogi érvénytelenségére tekintettel semmis⁴⁷.

c) Az Önkormányzati Tanács a jegyzőkönyvvel kapcsolatos előírások fontosságára is kiemelten utalt. A Tanács az alábbiakat rögzítette⁴⁸:

ca) A jegyzőkönyvet – a rendelethez hasonlóan – a polgármester és a jegyző írja alá. A jegyzőkönyv közokirat, amely „hitelt érdemlő módon tartalmazza azt, hogy az ülésen hozott-e és ha igen, milyen döntéseket a képviselő-testület. Az önkormányzati rendelet megalkotása nem a képviselő-testület ’belső’ eljárása, hiszen az önkormányzat közhatalmat gyakorló Alaptörvényben szabályozott szerv és ennek megfelelően tevékenységét a nyilvánosság ellenőrzése mellett végzi”.

cb) A képviselő-testület ülései főszabály szerint nyilvánosak. A jegyzőkönyvbe bárki betekinhet, tehát „a jegyzőkönyv a nyilvánosság utólagos ’csatornája’. Azt hivatott igazolni, hogy a képviselő-testület megalkotta és azt a normát alkotta meg, amelyet a polgármester és a jegyző ’ellenjegyzett’ és utóbb a jegyző kihirdetett. Hiteles jegyzőkönyv hiányában tehát a norma jogszerű megalkotása kétséget ébreszthet”.

cc) A jegyzőkönyv az indítványozó kormányhivatal törvényességi felügyeleti tevékenységének is az alapja.

d) Másik döntésében a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította: „attól, hogy a képviselő-testületi döntéseket a jegyzőkönyv tartalmazza különálló kérdés az egyes döntések határozatba foglalása, s e döntéseknek a KIM rendeletbe foglalt formai előírásoknak való megfelelése”⁴⁹.

⁴⁷ Köf.5.027/2012/15. számú határozat

⁴⁸ Köf.5.027/2012/15. számú határozat

⁴⁹ Köf.5.055/2012/8. számú határozat

e) A Kúria kimondta azt is, hogy „a normaalkotás utolsó, de nem kevésbé fontos lépése a kihirdetés, amelynek lényege a megismerés, az, hogy a jogszabály személyi hatálya alá tartozók magatartásukat a normához tudják igazítani. Önmagában azonban a kihirdetés szabályossága nem igazolja a jogalkotási folyamat jog-és alkotmányszerűségét”.

f) Az *önkormányzati rendelet aláírására jogosultakat* korábban az Ötv. nevesítette, jelenleg az Mötv. határozza meg. A Kúria utalt rá, hogy „az Alkotmánybíróság a jogalkotói hatáskörben való helyettesítéssel több döntésében foglalkozott. A miniszteri rendelet kiadásában történő helyettesítést a 37/2006. (IX. 20.) AB határozatában az akkor hatályos Alkotmánnyal ellentétesnek minősítette, mulasztást állapított meg, hogy törvény a helyettesítést nem tiltja. E határozat szerint a jogszabályalkotás az állami szervek legfontosabb közhatalmi jogosítványa. Az Alkotmány kizárólagos szabályokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy az állami szervek milyen jogszabályokat alkothatnak. Az Alkotmány a jogszabályalkotás tekintetében egy zárt rendszert képez: megjelöli a kibocsátót, megjelöli a jogszabály nevét, rendelkezik egymáshoz való hierarchikus viszonyokról s gondoskodik a jogforrási hierarchia Alkotmánnyal való összhangjának garanciájáról is. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint azáltal, hogy a jogalkotói hatáskör alkotmányon alapuló hatáskör, e hatáskör gyakorlásának esetleges átruházása is az alapító norma, az Alkotmány szabályozási tárgya kell, hogy legyen. E sorba illeszkedik a – már szintén nem hatályos – 145/2011. (XII.2.) AB határozat, amely kimondta, hogy *az ott vizsgált önkormányzati rendeletek törvénytörtek, mert azokat a korelnök és a jegyző írta alá*, holott az Ötv. 16. § (3) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletet a polgármesternek és a jegyzőnek kell aláírni. Helytálló tehát, hogy az Mötv. 45. §-a alapján a polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége, a tartós akadályoztatásuk esetén az SZMSZ akár a korelnököt is megjelölheti a képviselő-testület összehívására és vezetésére. Ettől azonban eltérő szabályok vonatkoznak az önkormányzati rendelet, mint jogszabály aláírására. *Az Mötv. 51. § (1) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy az önkormányzati rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá, e tekintetben nem utal(hat) arra, hogy az SZMSZ eltérő aláírásra jogosultakat is meghatározhat helyettesítés esetére. Az önkormányzati rendelet levető elnök (korelnök) által történő aláírása az Ötv. 51. § (1) bekezdésével (megalkotásakor az Ötv. 16. § (3) bekezdésével) ellentétes*⁵⁰.

b) A hatásvizsgálat elmaradásának problematikája

⁵⁰ Köf.5.086/2012/5. számú határozat

A Kúria a jogalkotási szabályok betartása tekintetében konkrét esetben vizsgálta a hatásvizsgálatok meglétének vagy éppen elmaradásának problematikáját.

a) Adott ügyben az EU Bírósága gyakorlatára is utalva jelezte, hogy az „Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EuB) több alkalommal, több összefüggésben értelmezte az Élőhely irányelv rendelkezéseit, *többek között az előzetes hatásbecslési vizsgálatok jelentőségét* [utóbbira lásd pl.: C-127/02., LBVW v. Államtitkárság (Waddenzee) 43-44. pontok]. Az EuB gyakorlatában egyértelművé tette azt is, hogy az Élőhely irányelv szerinti 'terv' fogalmába beletartoznak a területhasznosítási tervek. Megállapította, hogy mivel az építési engedély iránti kérelmeket „a vonatkozó területhasznosítási terveket figyelembe véve kell elbírálni, szükségszerűen ahhoz vezet, hogy ezen tervek jelentős hatást gyakorolnak a tárgyban hozott határozatokra, és következésképpen az érintett területekre (Bizottság v. Egyesült Királyság, C-6/2004, 54-56. pontok)”⁵¹.

b) „Figyelemmel az EuB által az előzetes hatásbecslés jelentőségével kapcsolatosan kialakított joggyakorlatra, az elővigyázatosság uniós jogi elvére, *a Kúria Önkormányzati Tanácsa a hazai szabályozást akként értelmezte, hogy a területrendezési terv bármely formájának megalkotása szükségképpen előzetes megfontolást, adott esetben előzetes natura hatásbecslési eljárást, konzultációt feltételez.* A területrendezési terv ugyanis alapját képezi azoknak az egyedi hatósági engedélyeknek, amelyek tényleges beavatkozást, az ember alakító fellépését teszik lehetővé a természeti környezetbe”. Az Önkormányzati Tanács szerint az „előzetes hatásbecslési eljárás, konzultáció lebonyolításának kötelezettsége ...a várható környezeti hatások előzetes eseti mérlegelésének tükrében – akkor is terheli az önkormányzati jogalkotót, ha a helyi építési szabályzatot, szabályozási tervet csak a település egy részére készíti el, de az Natura 2000 jelölt területet érint”⁵². A Kúria megállapította azt is, hogy a vizsgált rendelet esetében „a Natura 2000 európai hálózatba illeszkedő településrész hasznosításával kapcsolatos környezeti hatásbecslési eljárásra semmilyen formában nem került sor, részint mert az Ör. előkészítése során erre nem volt jogszabályi és uniós jogi kötelezettség, részint azért, mert az Ör. elfogadása után – *a hatályos uniós jogi és belső jogszabályi kötelezettség ellenére – a jogalkotó arra nem kerített sort*”⁵³.

c) A véleményezési jog megfelelő gyakorlása

⁵¹ Köf.5.023/2012/9. számú határozat

⁵² Köf.5.023/2012/9. számú határozat

⁵³ Köf.5.023/2012/9. számú határozat

a) A Kúria a jogalkotási eljárásban jelen levő véleményezési joggal is találkozott gyakorlatában. A konkrét ügyben rámutatott, hogy a helyi építési szabályzatot és a településrendezési tervet magába foglaló önkormányzati rendelet „érvényességi feltétele, hogy a véleményezési eljárás még az elfogadás előtt megtörténjen. Az elfogadást követő véleményezés nem teszi az e nélkül elfogadott rendeletet érvényessé még akkor sem, ha az a törvényekben foglalt feltételeknek egyébként mindenben megfelel”⁵⁴.

b) Hasonló ügyben utalt rá az Önkormányzati Tanács, hogy „az Étv. 9. §-a által a normaalkotásba bevezetett széleskörű véleményezési mechanizmus az abban résztvevőknek ún. részvételi jogot biztosít. A részvételi jog jogrendben ismeretes minden fajtája befolyásolja a jogalkotási hatáskört gyakorló döntési szabadságát. A részvételi jog megjelenhet javaslatvételi jogként, véleményezési, vagy egyetértési jogként, együttdöntésként, illetve a döntés meghozatalát kifejezetten akadályozó vétójogként. A jelen esetben – különös tekintettel az Alkotmánybíróság 69/2002. (XII. 7.) AB határozatában foglaltakra – az országos főépítész véleményezési joga nem jelenthet sem vétójogot, sem együttdöntési lehetőséget. Jogalkotási hatáskörrel az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja értelmében a helyi önkormányzat rendelkezik. *Ezzel együtt azonban az országos településrendezési szakmai szabályokat érvényesítő országos főépítész véleményét – megkülönböztetett módon, a véleményezési eljárást követően – olyan időben kell kikérni, amikor annak még befolyásoló hatása lehet az önkormányzati norma megalkotására. Az országos főépítész véleményének beszerzése ezért a norma megalkotásának garanciális feltételrendszeréhez tartozik, amelyet az eljárás meghatározott szakaszában, a véleményezési eljárás befejezése (közzététel, a vélemények beszerzése, és az eltérő vélemények ütköztetése) után kell beszerezni*”⁵⁵.

c) Konkrét ügyben mutatott rá arra is a Kúria, hogy „az önkormányzatoknak a városrendezésre és építésügyre vonatkozó szabályozási autonómiája kizárólag a rendeletalkotás tartalmát és az alkalmazott eljárás lefolytatását meghatározó törvényi keretek között érvényesülhet. Ilyen, az önkormányzati rendeletalkotás során irányadó eljárási rendelkezéseket állapít meg az Étv. fentiekben említett 9. §-a is, amikor a helyi építési szabályzat elfogadásához a közérdek érvényesítése érdekében számos egyeztetési kötelezettséget ír elő, és az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviselők, hatóságok számára véleménynyilvánítási, javaslatvételi, észrevételezési lehetőséget biztosít. Az érdekelt államigazgatási szervekkel való egyeztetés kötelezettsége és a lakosság bevonása az eljárásba olyan garanciális jellegű eljárási követelményeket jelent, amelyeket a jogi szabályozás nem ír elő más önkormányzati rendelet

⁵⁴ Köf.5.002/2012/13. számú határozat; Köf.5.055/2013/9. számú határozat

⁵⁵ Köf.5.013/2013/7. számú határozat

megalkotása során. Megállapítható így, hogy az önkormányzat képviselő-testülete nem rendelkezik szabad döntési lehetőséggel abban a tekintetben, hogy a helyi építési előírások megállapításáról az Étv.-ben szabályozott eljárási rendben elfogadott helyi építési szabályzatban, vagy ezen eljárási kötöttségek nélkül elfogadott önkormányzati rendeletben rendelkezik-e. A helyi építési előírásokat a képviselő-testületnek az Étv. 9. §-ában szabályozott eljárási rendben elfogadott helyi építési szabályzatban kell megállapítania. (lásd pl. az 52/2011. (VI. 24.) AB határozat)⁵⁶. Az Önkormányzati Tanács szerint „a véleményeztetési eljárásban szükséges vélemények utólagos beszerzése nem teszi az eljárást visszamenőlegesen törvényessé”⁵⁷.

d) Formai jogalkotási előírások sérelme

A Jszt. részletesen meghatározza a jogszabályokkal kapcsolatos formai kérdéseket. Ennek taglalására ez a kiadvány csak annyiban vállalkozik, amennyiben az Önkormányzati Tanács gyakorlatában felmerül ilyen probléma. Adott ügyben az önkormányzati rendelet tartalmazta a rendelet célját is. A Kúria kimondta: „a Jszt. valóban nem szól arról, hogy a jogszabály célját akár a bevezetőben, akár külön szakaszba foglaltan megjelenítse a jogalkotó. Önmagában azonban azszal, hogy az érintett önkormányzat rögzítette az Ör.-ben a jogszabály célját, konkrét Jszt.-beli rendelkezést nem sértett”⁵⁸.

IV. Tolna Város jogalkotási gyakorlata is tárgya lesz a jogalkotással kapcsolatos képzésnek, és a rendeletekben esetlegesen felmerülő anomáliákat ott szemléletesen be lehet mutatni. Pár korrekciós irányt viszont már itt is jeleznénk.

- a magasabb szintű jogszabályok változásait követve érdemes a helyi szabályozást rögtön a változásokhoz igazítani, elkerülve a törvényellenesség felmerülését. Korábban már jeleztük, hogy az önkormányzat honlapján a rendeletek között szerepel a luxusadóról szóló rendelet, melynek törvényi alapján az Alkotmánybíróság már évekkel korábban megsemmisítette.
- a rendeletek belső tagolásakor mindig figyelemmel kell lenni a Jszt. rendelkezéseire, így például a jelöletlen egységek tilalmára, a magasabb szintű szabályozás megismétlésének tiltására stb.

⁵⁶ Köf.5.055/2013/9. számú határozat

⁵⁷ Köf.5.055/2013/9. számú határozat

⁵⁸ Köf.5.073/2013/4. számú határozat

- fontos a rendelet körének hiánytalan elérhetőségét biztosítani az önkormányzat honlapján. Jelenleg ez csak korlátozottan jelenik meg, és az njt.hu adattárban sem mondható teljesnek a kör.

II. A nyilvánosság, kapcsolat a civil és a vállalkozói szférával

1. Kiindulópont, hogy egyáltalán miért is fontos a lakosság bevonása a helyi ügyekbe, akár tájékoztatás, akár döntéshozatal szintjén. Ennek oka egyszerű: az önkormányzás joga a helyi választópolgárokat (azok közösségét) illeti meg, a képviselő-testület csak átruházott hatáskörben, közvetett hatalomgyakorlást végez. Valójában tehát a demokrácia követelménye, elvárása a lakosok bevonása, informálása, tájékoztatása.

A tényleges helyzet azonban főleg azért érdekes, mert tapasztalataink szerint a lakossági érdektelenség az elsődleges akadálya a részvételnek, azaz a választópolgárok passzivitása – mint ahogy az az országban általánosan tapasztalható – itt is jelen van. Ezt kell valamilyen módon kezelni, erre önkormányzati erőfeszítéseket tenni.

2. A lakosság tájékoztatása a helyi média útján, illetve a város honlapján keresztül rendszeres, és azt is látják a munkatársak, hogy a kölcsönös információáramlás mindkét fél számára fontos, viszont lehetne gyakoribb a kapcsolattartás, valamilyen rendszert kellene belevinni, ezáltal jobban ki lehetne használni a város kínálta lehetőségeket.

A korrekt lakossági tájékoztatás, figyelemfelkeltés szerepe, a kapcsolat szorosabbá tétele, a lakosság széleskörű bevonása a város életébe fontos lehetőség. Elvárható azonban, hogy a lakossági tájékoztatásoknak ne legyen minden esetben „politikai” színezete, az emberek lelkére, segítőkészségére kell hatni. Adott esetben a közösségi munkát pozitív példaként kell propagálni. Pozitív példa a Tolna által évek óta meghirdetett „Gondos gazda – virágos porta” városszépítő verseny, amit az önkormányzat 2013-ban és 2014-ben is meghirdetett, és a helyezetteket vásárlási utalványokkal is ösztönözte környezetük szépítésére.

A konkrét tájékoztatási formák között a hírlevelek, kör-e-mailek szerepét fenntartásokkal kell kezelni. Tapasztalat, hogy a sok egyéb szóróanyag miatt az emberek leszoknak az olvasásról, illetve nem szeretik az emberek a körleveleket, a fogadók jelentős hányada pedig olvasás nélkül törli a nem kizárólag neki címzett leveleket.

A megfelelő tájékoztatási formákat a helyi újság keretében mondhatjuk célszerűnek. Az egyik legfontosabb információs bázis viszont maga a képviselő, aki a lakossággal kapcsolatot tartva közvetlenül tájékoztathatja a lakosokat.

3. Megjegyezzük: az előzetes hatásvizsgálatoknak is egyik fontos módszere lehet a lakosság és a helyi vállalkozók, civil szervezetek döntéshozatalba való bevonása. Ennek keretében nem a már elkészült jogszabály tervezetét kell véleményezésre kiadni, hanem a szabályozási vagy döntési koncepció fontosabb elemeit közérthetően megfogalmazva eljuttatni a címzettekhez, hogy arra megfelelő időben reagálhassanak. Ezzel a módszerrel több, nem szándékolt mellékhatás vagy hiányosság is napvilágra kerülhet. Tolna Város honlapja az egyik megfelelő felület erre, főleg a költséghatékonyság miatt. Önmagában azonban a lakosság internettel kapcsolatos viszonya miatt ez nem elegendő. Indokolt lehet tehát akár célzott címzetti körök összehívása, „rész”-közmeghallgatás formájában.

4. Alapvetően megállapítható: a jelenlegi tájékoztatási formák eltérnek hatékonyságukat tekintve (főként, mert tipikusan más címzetti kör veszi igénybe – honlap-fiatalabbak, hirdetmények-idősebbek stb.). A lakosság tájékoztatása alapvetően megfelelő, erre talán az önkormányzat honlapja a legjobb példa. Ennek áttekintése előtt utalunk arra, hogy a lakossági tájékoztatás több helyen is szabályozott: az SzMSz például a rendeletek kihirdetése tekintetében, az ülésezés nyilvános jellege vonatkozásában, kezdeményezési lehetőségekben, fogadóórák rendezésében stb. is biztosít megfelelő információáramlást.

Az aktualitás és teljeskörűség kategóriája – jellegénél fogva – az önkormányzati honlap vonatkozásában vizsgálható. Etekintetben még rendelkezésre állnak fejlesztési lehetőségek: a rendeletek köre a honlapon nem teljes, a közzétételi adatok erősen hiányosak (főleg az utóbbi évek vonatkozásában); magára az információs szabadságra vonatkozóan is a már nem hatályos törvény szerepel útmutatóként megjelölve. Fokozottan felhívjuk a figyelmet a közzétételi listáknak megfelelő honlaptartalom kialakítására, figyelemmel arra, hogy ez az önkormányzat törvényi kötelezettsége is. Kellő adatok hiányában sem a lakosság tájékoztatása, sem a korrekt vállalkozói környezet léte, sem a gazdaságélénkülés jelentős növekedése nem várható.

Néhány javaslat a lakossági kapcsolattartással összefüggésben:

1. Általános javaslat, hogy a lakossági, civil részvételt a lehetőségek szerint erősíteni kell. Ennek egyik módja a már alkalmazott tájékoztatási módszerek fokozott alkalmazása (helyi TV, honlap,

szóróanyagok, közmeghallgatások stb.). Ezeken a csatornákon tematizáltan, közérthető formában, lakosságot és a civil szférát általában érdeklő információkról, közérdekű kérdésekről közérthetően, egyszerűen szükséges minél több információ közzététele.

2. Szerencsés az igénybevétel mértékét rendszeresen mérni (honlap-látogatottság), és ebből – a tendenciákból – következtetni a változtatás esetleges szükségességére és irányára.

3. Fontos, hogy a kommunikáció érdemben is minél inkább kétirányú legyen, azaz ne csak a lakosság irányába, hanem a lakosság felől is érdemi igények, információk érkezzenek. Ez természetesen az egyes személyeket égetően érintő kérdésekben jelenleg is érvényesül (vö. az ügyfélszolgálati tevékenység vizsgálatánál írottakkal), viszont más jellegű igények eljuttatásában is érdekeltté kell tenni az embereket. Ezzel megelőzhető az is, hogy a későbbiekben a lakosok elégedetlenkedjenek, a megkérdezésük nélkül hozott döntésekről beszéljenek.

Ennek módzatai között számos megoldás lehetséges, forgalmasabb helyeken biztosított panaszládától kezdve a jelenleg is élő e-mailes üzenetküldési lehetőségig. Ez utóbbival kapcsolatban meg lehetne teremteni az adatok nélküli üzenetküldés lehetőségét is, a beazonosítástól való félelem ugyanis gyakran a vélemény elhallgatására ösztönzi az embert.

Lehetséges megoldás a postával való átalánydíjas szerződéskötés arra, hogy évente meghatározott alkalommal minden polgár levelet juttathasson el a hivatalnak. Ennek bevezetéséhez persze előzetes felmérésre van szükség, hogy egyáltalán volna-e reális igény a polgárok között erre. Magunk részéről pozitívan látjuk a lehetőséget.

4. Átgondolható megoldás az önkéntes feliratkozással igénybe vett hírlevél-lehetőség fejlesztés, periodikusan a háztartásokba eljuttatott információs anyag a legfontosabb rendelet-változásokról, történésekről – közérthető formában kidolgozott – információtartalommal (gyakorlatilag a honlap egy része is elhelyezhető ezen – a közérdekű adatok köre például).

5. Továbbra is fejlesztendő a honlap tartalmassága, folyamatos frissítése (különösen a kötelezően közzéteendő információkkal kapcsolatosan). A költségtakarékos megoldások alkalmazása kell, hogy előnyt élvezzen a hagyományos formákkal szemben. Ehhez az idősebb generációt is szükséges minél inkább „szoktatni” az internet felé, felhasználóbaráttá tenni a lakosokat is. Ezt esetleg az önkormányzat által támogatott (vagy ingyenes) számítógépes kurzusok kiterjesztésével is lehet segíteni.

6. Fontos a lakosság folyamatos tájékoztatása arról is, hogy milyen részvételi és kezdeményezési lehetőségei vannak a helyi közügyekben. Valószínűleg sokakat a lehetőségek ismeretének hiánya tart távol az igénybe vételtől.

7. A lakosság részvételével történő fórumokat (közmeghallgatás stb.) célszerű lehet akként hirdetni, hogy azt a képviselő-testülettel közös (ingyenes) étkezés zárja. Lehetséges, hogy az erre fordítandó szerény keret jobban mozgásba hozná a lakosság egy részét – talán éppen a legtöbb mondanivalóval, panasszal rendelkezőket. Lehetséges a közmeghallgatás összekötése olyan rendezvénnyel, ahol valószínűsíthetően nagy számban vesznek részt a település lakói (ilyenek lehetnek a nemzetiségi önkormányzatok által szervezett rendezvények).