
Az önkormányzati jogalkotás megújításának néhány lehetséges perspektívája

Kiss László*

Kedves András! Idestova negyven esztendeje vagyunk kollegiális és baráti kapcsolatban egymással, így feleslegesnek vélem azt, hogy illendőségi köröket fussak. Ehelyett alighanem közvetlenül megtehetem azt, hogy őszinte szívvel és őszinte barátsággal köszöntselek 65. születésnapod alkalmából. Gyorsan elteltek ezek az évtizedek annak ellenére, hogy mindkettőnknek volt részünk megpróbáltatásokban és többszöri megmérettetésekben. Külön örömet jelent persze számomra az, hogy életpályád minden állomásánál (fokozatszerzések, előreléptetések) személyesen is jelen lehettem, így tanúsíthatom, hogy igencsak komoly erőfeszítések árán érted el mindazt, amit elértél.

Bevallom: mindig csodálatlak a világos stílusodért; s azért a képességért, hogy a legsúlyosabb tartalmakat is sikerült mindig egyszerűen, közérthető módon megfogalmaznod, s kívülálló avatatlanok számára is befogadhatóvá tenni. Kalas Tibor miskolci „iskolájának” mindez persze általánosságban is fontos ismertetőjegye volt. Mindig is „gyakorlatiasan” gondolkodtál, s törekedtél arra, hogy kutatómunkád termékei közvetlenül landoljanak a gyakorlatban: nem elméleti kategóriákat állítottál fel, hanem olyan módszereket, megoldásokat, technikákat kínáltál fel, amelyek kiállták a gyakorlati jogalkalmazás próbáját, rövidebben szólva: amit visszaigazolt az élet.

E szép ünnepen mi mást tehetnék, mint hogy hozzád igazodok: egy olyan tanulmánnyal köszöntelek, amely maga is azzal az igénnyel lép fel, hogy mondanivalója mind a központi, mind pedig a helyi jogszabályalkotó számára hasznosítható legyen. Erre a célra a helyi (önkormányzati) rendeletalkotás témakörét választottam, amely tárgykör pályám során egyébként is gyakran megkísértett.

1. Előzmények

Keveseknek adatik meg az a szerencse, hogy pályafutásuk során lehetőségük nyílik két alkalommal is arra, hogy a számukra egyébként is kedves témát teljes részletességében körbejárhassák. Nos nekem szerencsém volt, hiszen a helyi

* Professzor emeritus, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

jogszabályalkotással összefüggő problémák feldolgozása kétszer is osztályrészemül adódott.¹

Jelen összefoglalóban e kutatások fontosabb megállapításait veszem sorra, pontosabban szólva azokat a következtetéseket foglalom írásba, melyek irányt mutathatnak azoknak, akik felelősen gondolkodnak az önkormányzati jogszabályalkotás jövőjéről.

Kutatómunkám eredményeit (végkövetkezéseit) több fejezetben foglaltam össze. Ezek közül a következőkben a *felhatalmazások gyakorlatából* és a *tárgyválasztás irányából* levonható főbb következtetéseket foglalom össze.

2. Az önkormányzati rendeletalkotásra felhatalmazó rendelkezések minősítése

A felhatalmazó rendelkezések sorában több csoport felállítására is lehetőségünk adódott.

a) Az első csoportba azokat a felhatalmazó rendelkezéseket sorolhattuk, amelyek még az Alaptv. előtti *Alkotmány 44/A. §. (2) bekezdését jelölték meg* központi jogszabályi alapként. Ezek nyomán még tucatjával vannak hatályban helyi rendeletek. E rendeletek sorsa felől kifejezetten döntenie kell a helyi képviselő-testületeknek.

b) Hasonló elvi megfontolások alapján támasztunk kifogást azokkal a helyi rendelkezésekkel szemben, amelyek felhatalmazó rendelkezésként *az Alkotmány 16. § (1) bekezdését jelölték meg*, jóllehet az hatáskört megállapító norma volt.

c) Ez utóbbi probléma tömegesen jelentkezik az Alaptörvény (Alaptv.) 32. cikk (1) és (2) bekezdését felhatalmazásként megjelölő helyi rendeletek esetében. Mert hogyan is szól az Alaptv. 32. cikk (1) bekezdése? *„A helyi önkormányzat a helyi ügyek intézése körében törvény keretei között a) rendeletet alkot ...”*. S miként rendelkezik a 32. cikk (2) bekezdése? *„Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.”* Ezek is csupán feladat- és hatáskört rögzítő normák. Ma mégis több ezerre tehető azoknak a helyi rendeleteknek a száma, amelyek az idézett rendelkezéseket felhatalmazásokként tüntetik fel.

d) *„Jó gyakorlatként”* lehet ugyanakkor azokat az eseteket megjelölni, amikor a *felhatalmazó rendelkezés nem is szól kifejezetten a helyi önkormányzati rendeletről, csupán a szabályozási tárgy jellegéből, tartalmából lehet következtetni arra, hogy a*

¹ 1979-ben jelent meg (Ivancsics Imrével közösen írt) könyvünk a Tanácsrendelet alkotás elvi és gyakorlati kérdéseiről (Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet), majd 1980-ban (az egyedül írt) Módszertani útmutató a tanácsrendeletek alkotásához és felülvizsgálatához (Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet) című könyv. (Kiadó: Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest). 40 esztendő elmúltával 2020-ban ismét visszatért a kutatási tárgy, ugyancsak két kötetben. Ezek: Önkormányzati jogalkotás, szabályozás és dereguláció. (Empirikus kutatások felhasználásával) (Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem); Önkormányzati Rendelet-tár. (A helyi jogalkotás megújulásának lehetőségei) (Budapest, Demokratikus Helyi Közigazgatás fejlesztéséért Alapítvány). Mindkét 2020-as munka a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15. „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” program keretében készült.

tárgyban rendeletet kell alkotni.²

e) Viszonylag szép számmal találkozhatunk olyan esetekkel, amikor a helyi önkormányzati rendelet *sem helyi feladatkört, sem helyi jogalkotási hatáskört, sem pedig helyi önkormányzati rendeletalkotásra felhatalmazó törvényi rendelkezést nem jelöl meg.*

Mindez pedig a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14.) IRM. rendelet (IRM. rend.) rendelkezésébe is ütközik. Miért is?

„Eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet esetében az önkormányzati rendelet jogalkotói hatáskörét megállapító rendelkezésként az alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését kell megjelölni.”[IRM. rend. 53. § (2) bek.]

„A nem eredeti jogalkotási hatáskörben megalkotni tervezett rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják.”[IRM. rend. 54. § (1) bek.]

f) Sajnos gyakran találkozhatunk azzal a gyakorlattal is, hogy a *helyi rendeletek pontatlanul hivatkozzák meg a központi jogszabályi (törvényi) rendelkezést.*³ Márpedig csak a teljesen pontos hivatkozás képes visszaidézni a helyi jogalkotásra feljogosító törvényi rendelkezést. Nem véletlen az sem, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi XXXII. törvény (Jat.) 5. § (1) bekezdése rigorózus szabályt állapít meg magával a felhatalmazó rendelkezéssel szemben is. *„A jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.”*

A meghivatkozások hibáinak két altípusával is találkozhatunk itt:

fa) *Nem a megjelölt felhatalmazó rendelkezés képezi a megalkotott helyi önkormányzati rendelet alapját.*⁴

Ezek az esetek felvetik a törvényességi felülvizsgálatok hiátusait is, hiszen egy alapos és mindenre kiterjedő vizsgálat ezeket az eseteket mind kiszűrhetné.

fb) Tömegesen vannak hatályban olyan önkormányzati rendeletek is, amelyek *alapját valamely, már hatályon kívül került felhatalmazó rendelkezés képezi.*⁵

² Ilyen törvényi rendelkezések például: A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 3. § (1) bekezdése; A magyar nemzeti értékekről és hungarikumokról szóló 2012. évi XXX törvény 3. § (1) bekezdése.

³ Néhány példa erre: „Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényben kapott felhatalmazás alapján ...”; „Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény alapulvételével...”
„A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésre vonatkozó egyes szabályokról szóló az 1993. évi CXIII. törvénnyel, az 1994. évi XVII. törvénnyel módosított 1993. évi LXXVIII. törvényben kapott felhatalmazás alapján...”

⁴ Például az egyik önkormányzatnak az önkormányzati újság hirdetési díjszabásáról szóló rendelete a magyar helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 8. § (2) bekezdését hivatkozta meg, amely szerint: *„A helyi képviselő-testület rendelete meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.”*; Vagy: az egyik kisváros Történelmi Emléknapról szóló rendelete az Mötv. 5. §-ára hivatkozik, amely szerint: *„A helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírói és bírósági védelemben részesül.”*

⁵ Néhány példát itt is említhetünk: egyik községünk a helyben biztosított közbeszerzési eljárások részletes szabályait szabályozta rendelettel, melynek háttéréként a közbeszerzésről szóló 2011. évi CVIII. törvény 182. § (3) bekezdését jelölte meg, amely viszont már hatályon kívüli volt. Vagy: egy másik nagyközség települési környezetről, a helyi építészeti értékekről és a településképp védelméről szóló rendelete az

g) Garanciális jelentősége van annak, hogy helyi rendeletalkotásra csak törvény (törvényi rendelkezés) adhat felhatalmazást.

Az Alaptv. több rendelkezése is kitér arra, hogy itt valóan egy eltérést nem tűrő szabályról van szó. „... törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.” [Alaptv. 32. cikk (2) bek. 2. tagmondata]; „A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között a) rendeletet alkot...” [Alaptv. 32. cikk (1) bekezdése]; „A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg.” [Alaptv. 34. cikk (1) bekezdése];

Ezzel szemben tucatjával vannak ma hatályban olyan kormányrendeletek⁶ és miniszteri rendeletek is,⁷ amelyek (a törvényi szabályozás helyébe lépve) maguk kötelezik az önkormányzatokat helyi rendeletek megalkotására. A viszonylag nagyszámú – helyi jogalkotásra felhatalmazó kormányrendelet és miniszteri rendelet már önmagában jelzi, hogy a „praktikum” sokszor beelőzi a törvényességi, sőt alkotmányossági elvárásokat és kritériumokat. Magyarán szólva: a „hatáskör”, „feladatkör”, „felhatalmazás” értelmezése terén komoly káosz tapasztalható a gyakorlatban.

3. Új(abb) irányok a helyi szabályozási tárgyak megválasztásánál

Közel két éves kutatásunk során mintegy 50.000 önkormányzati rendeletet vizsgáltunk meg, keresve ebben a tárgyválasztás kívánatos és kevésbé patronálható irányait. Bevallott célunk volt a „jó gyakorlatok” megtalálása, de emellett azoknak a tárgyköröknek a kiszűrése is, amelyek – valamilyen oknál fogva – indokolatlanul vannak jelen az önkormányzati rendeletek matériájában. Vizsgálataink során tekintettel voltunk a települések jellegére, fekvésére, nagyságára, de nem kevésbé volt fontos egy-egy helyi jogszabály előfordulási gyakorisága is. Ez utóbbi esetben az volt a meghatározó szempont, hogy lehetőleg már egy szabályozott tárgykör egyedisége, újszerűsége is érzékeltesse a „jó gyakorlat”-ot. Nagy segítséget jelentett itt számunkra az a kérdőív, amelyet a TÖOSZ állított össze és küldött el az önkormányzatokhoz. A tőlük beérkező 274 válasz további megerősítést adott a munkánkhoz azzal, hogy megismerhettük a települési önkormányzatok önértékelését is arról, mit tekintenek ők maguk „eredeti” jogalkotási terméknek, s mit az ún. származékos helyi jognak. Egyértelműen az a kép rajzolódott ki előttünk, hogy tekintélyes részük véli úgy, hogy az általuk kibocsátott helyi rendeleteknek több mint a fele eredeti jogkörükben alkotott jogszabálynak minősíthető, illetőleg, hogy mind ez az összes rendeletük 31-50 %-a. Már most meg kell azonban jegyeznünk, hogy a valóságban ennél jóval szerényebb az eredeti jogalkotói hatáskörben kibocsátott

épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1995. évi LII. törvény 62. § (6) bekezdésének 1-2-3. 4 és a 7. pontjait hivatkozva meg. A 62. § (6) bekezdésének azonban már nem voltak ilyen pontjai.

⁶ A kormányrendeletek közül néhány: 253/1997. (XII.20.) Korm. rend. 42. § (10) és (11) bekezdései; 51/2007 (III.26.) Korm. rend. 18. § (2) bekezdése; 314/2012. (XI. 18.) Korm. rend. 29. § és 29/A. §-a.

⁷ A miniszteri rendeletek közül néhány: 5/2004. (I.28.) GKM rend. bevezetésének B) pontja; 4/1996. (II.16.) NM-PM-BM-IKM. együttes rend. (Ennek figyelembevételét az 1995. évi CXXI. törvény 5. számú mellékletének 16. pontja rendelte el).; 35/2008. ((XII.31.) PM rendelet 1. §-a. [Ennek figyelembevételét pedig a 2003. évi XCII. törvény 175. § (24) bekezdése írta elő.]

rendeleteknek a száma. Az ok pedig egészen egyszerű: számos esetben a hatáskört, feladatkört megjelölő jogszabályi rendelkezések lettek felhatalmazásokként feltüntetve. Azaz: mutatkozik itt is az a káosz, amely a hatáskör, a feladatkör és a felhatalmazások értelmezése körül alakult ki. Nézzük most már a szabályozott tárgyköröket:

3.1. Helyi ünnepségek, szervezettel, működéssel kapcsolatos ügyek - Helyi népszavazás Választások. A helyi ünnepségek szervezésével kapcsolatos önkormányzati rendeletek meglehetősen ritkák, e tárgyban inkább helyi testületi határozatok rögzítik a teendőket. Bizonyos előzmények nyomaival is találkozhatunk itt, amennyiben már néhány tanácsrendelet is rögzítette az ide tartozó teendőket.

Valamennyi önkormányzat képviselő-testülete köteles rendeleti formában megalkotni a Szervezeti és Működési Szabályzatát, (SZMSZ) így csak az e tárgyú helyi rendeletről több ezer van hatályban.

Markáns hányadot képviselnek a köztisztviselők jogállásával, foglalkoztatási viszonyaival kapcsolatos önkormányzati rendeletek is.

A rendszerváltást követően átértékelődtek az önkormányzatok nemzetközi kapcsolatai, s ez a körülmény jelentkezik a helyi jogszabályanyag tárgykör bővülésében is. (Nemzetközi kapcsolatok szabályozásáról; „Testvérvárosi kapcsolatok létesítéséről”; „A hivatalos kiküldetések rendjéről”).

Visszafogott a helyi reguláció a választások témakörében. Találhatók persze itt is helyi rendeletek (pl. „a választási plakátok kihelyezésének tilalmáról”; „választási kampányról”; „a választókerületek fejlesztésére fordítható önkormányzati pénzalap felhasználásáról”), de számos joghézag is mutatkozik itt. (Pl. markánsabban kellene szabályozni a lakásokba való bejelentkezés rendjét, vagy például a plakáterdő eltávolításának idejét és felelőseit, nem különben mindezek jogkövetkezményeit.)

3.2. Önkormányzati kitüntetések, elismerések, címek, díjak. Régen is, ma is jellemző hibája volt az itt kialakult helyi joganyagnak, hogy a visszavonás eseteiről, eljárásáról hallgattak, illetőleg hallgatnak.

Előfordul az is, hogy vitatható szabályozási tárgyat választanak. (Pl. „Örökös Jegyző”; „Örökös Aljegyző”). Itt ugyanis konfrontálódhat az állami és az önkormányzati „státusz”, hiszen egyáltalán már az a kérdés is felvetődik, mennyire „önkormányzati” vagy „állami” ember a jegyző.

Ugyanakkor e körben kifejezetten pártfogolható tárgykörök is megjelentek („Tiszteletbeli Képviselő cím alapításáról”; A „Tisztes Iparos cím alapítása”; „Az Év Családja” cím alapítása és adományozása.)

Kérdéses lehet, hogy az általános iskolák önkormányzati fenntartásának megszűnése után ki kell-e vonulniuk a „szabályozó” önkormányzatoknak is erről a területről? Szerintünk nem, s ez több helyi jó példa („jó gyakorlat”-ként) érzékelteti is. (Lásd pl. a „Legeredményesebb tanuló”, az „Érdemes Diák – Érdemes Sportoló” cím adományozásáról szóló hatályos önkormányzati rendeleteket).

3.3. Szociális támogatások és ellátások, sajátos célú támogatások. A helyi önkormányzati rendeletalkotás legnagyobb terrénumát foglalják el a szociális tárgyú helyi jogszabályok. Tárgyuk szerint végigkísérik ezek a normák az embereket az egész életükön keresztül: Indul a sor a születéshez kapcsolódó támogatási formákkal

(ezek az ún. „Baba-támogatások”), majd folytatódnak a bölcsődei felvételekkel összefüggő helyi rendelkezésekkel, majd pedig számos részterületen végigkísérik az iskolás gyerekek tanulmányait. Rendkívül szerteágazó tárgykör jelentkezik itt, a tankönyvtámogatásoktól kezdve, a kiemelkedően jó tanulók jutalmazásán át az iskolai és szünidei étkeztetés rendjéig. Komoly helyi joganyagot jelentenek az ún. ösztöndíjrendeletek, amelyeknek a száma az utolsó évtizedben megduplázódott. Az életkezdés problémái hasonlóképpen tárgyaivá lettek a helyi jognak, mégpedig elsősorban a letelepedés és lakáshoz jutás feltételeinek a megteremtése révén. Később is funkcionálnak a legkülönbözőbb (helyi rendeletekben szabályozott) támogatási formák, közülük is messze kiemelkedően az ún. fűtési támogatások. Vannak életkorhoz kötődő támogatási formákról szóló helyi rendeletek is, amely leginkább az időskorúak kerek születési évfordulóját veszik alapul.

Egyre több önkormányzat a rendkívüli élethelyzetbe került, vagy rendkívüli időjárás okozta kár esetén sem hagyja magára a rászorultakat: ilyen esetekre is alkotnak önkormányzati rendeleteket.

3.4. Közterülethasználat. A parkolás rendje. Mindig is jellemzője volt, hogy átlépte vagy átléphette más tárgykörök határait: így különösen a közútkezelés, a helyi építésrendészet, a kereskedelem, a környezetvédelem került hozzá közel.

Néhány újabb tárgyköre megjelenését a rendszerváltás motiválta. Közülük is kiemelkedik a települések, településrészek, utcák, terek elnevezése, pontosabban szólva „névváltoztatása”. Emellett azonban nagy szükség lenne a házsámozás rendjének a gyakoribb regulációjára is. (A tanácsrendszerben ezt mindenestre sokkal szigorúbban megkövetelték).

Sok árnyalata van a parkolás helyi rendje szabályozásának is, amely különösen az elmúlt két évtizedben vált látványosabbá. Időszerű igényeket elégítenek ki a közterületek felbontásáról és helyreállításáról szóló önkormányzati rendeletek is, ezek mindenképpen „jó gyakorlatot” testesítenek meg. Ugyanilyen jó gyakorlat lenne az, ha a forgalomelterelés „rendjét” is szabályoznák.

3.5. Környezetvédelem. Növénytelepítések. Nagy lökést adott az e tárgyú önkormányzati rendeletalkotásnak az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1995. évi LIII törvény: ennek nyomán szinte a környezetvédelem minden szelvényén szép számmal születtek helyi rendeletek. Valójában persze már a tanácsrendszer gazdag helyi joganyagot hagyott hátra, amelyre nem volt nehéz építkezni.

Néhány terület ugyanakkor mindmáig meglehetősen mostohán szabályozott. Ilyen például a növényvédelem és a földvédelem, melyek rendezése a zaj- és rezgésvédelem szabályozottsága mögött messze elmaradnak.

„Jó gyakorlatnak” számít viszont a hulladékgazdálkodás, a szennyvízkezelés és a talajterhelési díjak egyre szaporodó helyi regulációja.

3.6. Helyi közutak, közlekedés, forgalmi rend. Itt az első nagy blokkot az útépités körüli helyi szabályok megalkotása képezi, amelyek mögött nem egyszer meghatározott „útépitési alapok” állnak.

„Jó gyakorlatnak” számít a helyi forgalmi rend indokolt és szükséges helyi szabályozása is, amely számos, korábban a jogalkotás köréből kiesett tárgykört vont

be újra a helyi regulációba. Közülük is kiemelkednek a forgalmi rend korlátozásával összefüggő rendeletek, melyek nevesített példányai a behajtási rendeletek kiadásának rendjét rögzítő önkormányzati rendeletek. Több önkormányzat az ún. környezetkímélő forgalmi rend kialakítását tűzi ki célul és ehhez keres – helyesen – kifejeződési formát a helyi önkormányzati rendeletben.

3.7. Helyi építési ügyek. Itt egy klasszikus helyi szabályozási tárgykörrel van szó, amely ugyanakkor fokozatosan átkerült a központi jogi szabályozás területére. Több területen viszont megmaradt a szabályozás a helyi képviselő-testületek hatáskörében, amit nem egy esetben a lakosság kifejezett igénye motivált. Kétséget kizáróan ide sorolhatók a járdaépítésekkel kapcsolatos „támogatási” ügyek, amelyeknek az engedélyeztetése és a támogatási formák meghatározása is az önkormányzatok penzumaként jelentkezett. Támogatási formákról más helyi rendeletek esetében is beszélhetünk: a homlokzat felújítások, a műemléki védelem alatt álló építészeti értékek felújítása, a társasházak felújításával összefüggésbe hozható támogatások mind-mind idetartoznak.

Itt kell megemlékeznünk – ugyancsak „jó gyakorlat” gyanánt – a különböző kedvezményeket rögzítő önkormányzati rendeletekről is. Ilyenek különösen a kedvezményes telekértékesítési programokról szóló, vagy a kedvezményes építési telek vásárlásának feltételeit rögzítő, vagy megállapító helyi jogszabályok.

3.8. Költségvetés, helyi pénzügyek. Önkormányzati vagyon kezelése. A hagyományos helyi szabályozási tárgyak mellett (költségvetés, zárszámadás megállapítása, helyi adók előírása) egyre több helyütt találkozhatunk újszerű helyi rendelet tárgyakkal. Ilyenek például a polgármester által felhasználható pénzeszközök mértékéről, felhasználásáról szólók, amelyek a közpénzek felelős elköltését hivatottak biztosítani. Ebbe a körbe sorolhatók a behajthatatlan követelésekkel kapcsolatos eljárást szabályozó helyi rendeletek is. Mindkét most említett tárgykör „jó gyakorlat”-ot jelez, azaz: követésre méltó.

Viszonylagos önállósággal rendelkeznek a vagyonkezeléssel foglalkozó helyi rendeletek, amelyek világos eligazítást adnak arra nézve is, hogy melyek a vagyonkezelő kötelezettségei. Külön javukra írható az, hogy az esetek többségében rögzítik az ellenőrzés részletes szabályait is.

3.9. Helyi adók, hozzájárulások, díjak. Összességükben a helyi adók, hozzájárulások és díjak fontos bevételi forrásai a települési önkormányzatoknak, ezért komoly érdek fűződik ahhoz, hogy pontos és egyértelmű szabályozás tárgyai legyenek. Kiindulási pont itt a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény, (Htv.), amely szabad utat enged a helyi szabályozásnak. Pusztán azt rögzíti, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete „rendelettel és illetékességi területén helyi adókat, valamint települési adókat vezethet be.”

A Htv. tehát új adónemként vezette be a településsadót. Minthogy azonban itt a szabályozás nyomán egy meglehetősen extravagáns adó jött létre (bármely olyan adótárgyra megállapítható, amelyre nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya), viszonylag kevés önkormányzat alkotott e tárgyban rendeletet.

Számos eljárási kérdés is megjelent önkormányzati rendeletek tárgyaként. Ilyenek például: az önkormányzati adóbevallások elektronikus benyújtására

vonatkozó szabályok megállapítása; a helyi adókkal kapcsolatos méltányossági eljárások rendje.

3.10. Vállalkozások, gazdaságélénkítés, közbeszerzés. A Mötv. 116. § (5) bekezdése felhatalmazta az önkormányzatokat arra, hogy az alakuló ülést követő hat hónapon belül fogadjanak el gazdasági programot, fejlesztési tervet. Ezek formájára nézve a törvény nem tartalmazott előírást, így ezek akár rendeleti formát is ölthettek volna. Néhány helyen valóban alkottak is ilyen önkormányzati rendeletet, általánosan elterjedté azonban nem vált ez a forma. Ennél gyakrabban jelentek meg helyi rendeletekben a vállalkozásfejlesztési és befektetés-támogatási programok, amelyek újabb önkormányzati rendelet-tárgyak alapjaivá váltak. (Ilyenek voltak például a „Vállalkozói Alapokról” szóló önkormányzati rendeletek.)

A vállalkozóvá válás helyi feltételeit megteremteni célzó, támogatási formákat előíró rendeletek is megjelentek, de ugyanígy azok is, amelyek az ún. mikro-vállalkozások létrehozását és fejlesztését segítették.

Jó példa („jó gyakorlat”) gyanánt említhetjük azokat a rendeleteket is, amelyek a munkahelyteremtés feltételeit igyekeztek biztosítani.

A közbeszerzések szabályozásának kezdetben sem túl tág lehetőségei az idők folyamán gyakorlatilag méginkább beszűkültek, így az e tárgyú önkormányzati rendeletanyag jelenleg elenyészőnek mondható.

3.11. Lakásügyek, bérleti díjak. A rendszerváltást követően talán a legnagyobb változáson a helyi lakásrendeletek mentek át. A tömeges állami lakásépítés megszűnése után a helyi szabályozás súlypontja a lakásépítésről és elosztásról a legkülönbözőbb támogatási formák biztosítására terelődött át. Tényleg színes kép alakult ki itt, s szinte se szeri, se száma a legkülönbözőbb önkormányzati rendeleteknek. Vannak közöttük olyanok, amelyek bizonyos szociális célkitűzés megvalósítását tűzik ki maguk elé, mások a fiatal házaspárosok első otthonteremtéséhez kísérelnek meg támogatást nyújtani. Vannak emellett olyan helyi szabályozások is, amelyek a különböző szakemberek letelepedését hivatottak előmozdítani. Szép számmal alkottak azonban rendeleteket valamely rendkívüli élethelyzetbe került családok megsegítésére is.

Jelentkezik azonban egy egészen új (s mindenképpen patronálható) iránya is a helyi támogatáspolitikának, és pedig az energiahatékonyságot növelő és megújuló energia felhasználásának növelését segítő helyi hitelprogramok helyi rendeletekbe iktatásával.

Tovább élnek emellett (ugyancsak helyeselhető módon) a már évtizedekkel korábban is ismert szabályozások az ún. otthonházak vonatkozásában. (Fiatal Házaspárosok Otthonának rendje; Nyugdíjas Ház működési szabályai).

3.12. Köznevelés, Közművelődés, kulturális ügyek. Ez a terület sohasem volt frekvenciát a helyi önkormányzati jogban. Ezt a szórványos „jelenlétet” tovább erodálta a KLIK iskolafenntartásban való megjelenése, amely a csírájában meglévő szabályozási akaratot is tovább gyengítette. Néhány részterületen (iskolakezdesi támogatás, tankönyvtámogatás) azonban változatlanul megmaradt, sőt a helyi elismerési és kitüntetési formáknál (Kiváló Tanár, Kiváló tanuló) kissé meg is élénkült.

Hasonlóan szerény gyakorlattal találkozhatunk a közművelődésügy területét illetően is. Itt főleg két tárgykörben tapasztalhatunk némi aktivitást: az egyik a „könyvtárügyek” területe, ahol a beiratkozások rendje, a látogatás szabályai jelennek meg helyi jogszabályok köntösében, a másik pedig a különböző műalkotások közterületen történő elhelyezése, illetőleg az emléktáblák kihelyezése.

Perspektivikus gondolkodásra utal ugyanakkor az, hogy egy-egy önkormányzat a helyi rendeletébe foglalja a kulturális kínálat bővítésére irányuló kezdeményezéseit is.

3.13. Üdülőhelyek, pihenőhelyek, strandok, uszodahasználat, sport. Ez a tárgykör az 1960-as, 1970-es években élte reneszánszát, amikor jónéhány esetben nemcsak a helyi, de még a megyei tanácsok is találtak maguknak itt szabályozandó tárgykört. (Pl. sátoztáborozás)

Az üdülőhelyek rendje, a gyógy- és üdülőhelyek használata, a strandfürdők használata (főképpen a Balaton parti településeken), ma is gyakran helyi szabályozási tárgy. Az utóbbi már csak azért is, mivel strandonként más-más sajátosságok adódnak, s mindezekre nem lehet átfogó országos regulációval reagálni.

A sport helyi szabályozásának a 2004-es sporttörvény adott érezhető lökést. Ez a törvény a 10.000 lakosnál nagyobb lélekszámú települések számára rendeletalkotási kötelezettséget is előírt. Részben talán ennek is köszönhető, hogy ma már korábban teljesen kívülrekedt tárgykörök is felbukkantak a helyi önkormányzati rendeletanyagban. (Pl. műfüves futballpálya fenntartása; műjégpálya üzemeltetésének a rendje; teniszpálya használatának a szabályai).

3.14. Helyi közzolgáltatások. A hagyományos közzolgáltatások (víz, csatornaszolgáltatások, távhőellátás) változatlanul tárgyai a helyi jogalkotásnak, de mellettük egészen új szolgáltatások is helyi rendezést igényeltek és kaptak. Az itt említhető önkormányzati rendeletek zömükben bérbeadásokban fejeződnek ki, amelyek vagy terembérleti díjak meghatározásában öltenek testet (pl. a Faluház eszközeinek bérleti díjai, vagy rendezvényátor bérbeadása), vagy pedig valamilyen „tevélegesen” szolgáltatásokat is megjelenítenek. (Pl. önkormányzati tulajdonban álló gépek bérleti díjai; az önkormányzat által elvégeztetett bérkaszállás díjszabása).

A személytaxi szolgáltatások különböző aspektusai is megjelentek a nagyobb városok helyi joganyagában, de szabályozási tárgyként bukkant fel az elektromos töltőállomások használatának rendje is. Szinte egyedülálló (országosan is) az a helyi rendelet, amely a nyilvános illemhely(ek) használati rendjét szabályozza.

3.15. Egészségügy, védőoltások. Két területe rajzolódott itt ki a helyi szabályozásnak: az egyik az egészségügyi körzetek meghatározása, a másik pedig a védőoltásokkal kapcsolatos helyi teendők (valójában támogatások) rögzítése. Van, ahol pusztán egyetlen rendelet szól az egészségügyi (házi orvosi) körzetről, másutt viszont külön helyi rendeletek szabályozzák az iskolaorvosi, a fogorvosi és a védőnői körzeteket is.

A helyi rendeletek általában négy betegség elleni védőoltás támogatásáról rendelkeznek: a méhnyakrák és a nemi szemölcsök elleni védőoltások, a HDV elleni védőoltás költségeinek az átvállalása; a meningococcus fertőzés elleni védőoltás

igénybevehetősége; a human papillomavirus elleni védőoltás támogatása.

Ha szórványosan is, de megjelentek olyan helyi rendeletek is, amelyek a méltányossági közgyógyellátás rendjét határozzák meg. [Ezek alapja a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 50. § (2) bekezdésében található meg].

3.16. Temetői rendje, temetkezések szabályai. Régtől fogva ismert helyi szabályozási tárgykörrel van itt szó, hiszen már a korabeli szabályrendeletek rendezték az ide tartozó helyi viszonyokat. (Ilyen tárgyak voltak például: a régi temető lezárása, új temető nyitása; házi ravatalozások rendje; sírásási díjak megállapítása). A tanácsrendszerben is gyakori szabályozási tárgy volt, sőt jónéhány újabb rendeletfajtaival is gyarapodott. (Dízsírhelyek adományozásának rendje; urnatemetés szabályai; halotthamvasztás rendje). Ez a „tárgybani” gazdagodás 1990 után is jellemző maradt, amelyet számos új tárgykör megjelenése bizonyít. (Sírhelymegváltás díjtételeinek a megállapítása; síremlékek védelme; a saját halottá nyilvánítás rendje; a szociális temetés szabályai; urnafal használata). Külön kiemelés érdemelhetnek még a temető látogatási rendjét szabályozó helyi rendeletek is, s az itt követendő magatartási szabályok meghatározása. (Pl. az állatok bevitelének a tilalma, öltözet, zajkeltés eltiltása).

3.17. Kereskedelem. Olyan tárgykörrel van szó, amelynek a regulálása szinte évszázadokra nyúlik vissza. Igazi reneszánszát persze a XX. században érte, amikor is korábban figyelmen kívül hagyott részterületek is bekerültek a helyi jogalkotás területére. (Házaló kereskedelem eltiltása; üzleti záróra szabályozása; közterület fölé benyúló ponyvák engedélyezése; hídmérlegek használata és díjszabása stb.) A mai – tárgykört érintő helyi joganyag nagyjában – egészében a piac- és vásártartás körül sűrűsödik össze, de emellett markánsan jelen van a mozgó árusítás rendjének megállapítása kapcsán is. A gombamód szaporodó termelői piacok ugyancsak számos helyen lettek tárgyai a helyi önkormányzati rendeletalkotásnak. Felvirágzásnak indult a játéktermek létesítésének és működésének szabályozása is, amely azonban a központi jogszabályok megváltozása folytán hamarosan hamvába is holt.

Jelentkezik persze joghézag is ezen a területen, hiszen például a közterületen történő élelmiszerárusítás rendje joggyakorlatilag teljesen kiesett a helyi szabályozás területéről. Márpedig ennek kétségkívül vannak kihatásai a környezetvédelmi és közegészségügyi szabályok betartandóságára nézve is. Jó gyakorlatnak számítana tehát, ha a helyi jogszabályalkotás nagyobb érdeklődést mutatna e viszonyok iránt is.

3.18. Állattartás. Már 1945 előtt szabályozták például a legelő- és rétgazdálkodás rendjét, a szarvasmarha és juhtartás rendjét, a húsvizsgálati eljárásokat, de a dögterek, dögkutak kezelésének az eljárását is. Az állatkihajtás szabályainak, a gypmesteri telepnek az üzemeltetése megjelent a tanácsrendeletalkotás területén is. 1990 után lényegesen átstrukturálódtak a korábbi helyi jogszabályalkotási tárgykörök. A helyi állattartásnak alapvetően csak két területe maradt meg: az egyik az állattartás céljára szolgáló épületek védőtávolságának a megállapítása, a másik pedig az ebtartás különböző részterületeinek a szabályozása. (Utóbbira példák:

ebtartás szabályai; ebrendészeti hozzájárulás mértékének a meghatározása; kutyafuttató területek kijelölése; ebek egyedi azonosítóval való ellátása).

Mindenképpen jó gyakorlatot eredményezne, a társasházakban történő állattartás rendjének, vagy például a vadon élő állatok tartásának a szabályozása.

3.19. Helyi rendészeti ügyek. Itt egy „fejlődő” szabályozási tárgykörrel van szó, amely nyilvánvalóan tág értelmezést igényel. Ide tartozhatnak a helyi tűzgyújtás szabályai, az alkalmi árusítás szabályai, a piacrendészettel összefüggő szabályok, a hirdetésmenyek kihelyezésének a rendje stb. Ezek mellett erre a területre új szint hozott a közterületi kamerák megjelenése, a helyi tűzijátékok elszaporodása, továbbá az az igény, hogy a helyi türelmi zónákat is rendezni kellene. Hasonlóképpen élő téma maradt a mezőőri szolgálat ellátása, de a kerékbilincs alkalmazásának előírása is. Mindezeket szervesen egészíti ki a sebességkorlátozó küszöbök („fekvőrendőr”), és az elektromos közlekedési eszközök (elektromos bicikli, roller), valamint a drónok megjelenése.

Itt tehát együtt van jelen a múlt és a jövő: a mezőőrökre vonatkozó szabályozás mellett már a korszerű S. O. S. segélyhívó telefonrendszer kiépítésének teendői is megjelentek.

Ez a terület tehát összességében gazdagon kínál fel lehetőségeket a helyi szabályozásra (ha tetszik a „jó gyakorlatok” kibontakoztatására).

3.20. Adatkezelés. Önkormányzati hatósági ügyek. Itt egy egészen új, fokozatosan alakuló-fejlődő területről van szó, amely nyilvánvalóan összefügg a közigazgatás gépesítésének forradalmával, de egyáltalán az elektronizációval. Mindehhez a megfelelő jogállami keretek kiépülésére volt szükség, amely felértékelte – egyebek mellett – a vagyoni- és személybiztonság szerepét, jelentőségét is.

A közigazgatási eljárások egyszerűsítése, korszerűsítése évtizedek óta napirenden van. Ennek egyik lecsapódási formája az ügyintézési határidők lehetőség szerinti csökkentése, amely már a tanácsrendszerben megjelent helyi rendeletek tárgyaiként. Ennek a „hagyománynak” a folytatásai a mai, rövidített határidőkről szóló önkormányzati rendeletek, amelyek az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 50. § (3) bekezdésben írt felhatalmazás alapján kerültek egyre nagyobb számban megalkotásra.

3.21. Egyéb. Itt olyan „maradványról” van szó, amely egyetlen fenti csoportba nem tagolható be egyértelműen, ugyanakkor helyi rendeletek tárgyaiként megjelenhetnek, ahogyan meg is jelentek. Két ilyen önkormányzati rendeletet mindenesetre nevesíthetünk is: a locsolási kártalanításról szólót, és a jogharmonizációs záradékkal való ellátásról szóló helyi jogszabályt. Némi bátorsággal azonban ide sorolhatjuk a következő önkormányzati rendeleteket is: támogatás nyújtása házi víztározó (ciszterna) építéséhez; támogatás nyújtása helyi komposztáló létesítéséhez.

Kedves András! Gyakorlatra orientáltságod előtt fejet hajtva választottam feldolgozásra a helyi jogszabályalkotás két szelvényét, a felhatalmazások körüli

jelentősebb anomáliák bemutatását és az újabb szabályozási tárgykörök összegyűjtését. Ezzel azonban a látszatát is szeretném elkerülni annak a tévhitnek, hogy nem becsülném nagyra (az alkalmazott kutatások mellett) az alapkutatásokban elért eredményeidet is. Ellenkezőleg: elméleti karakterű és beütésű munkáid (monográfiáid, tanulmányaid) mindig is mély benyomásokat tettek rám, s közülük jó néhányat az adott tárgykörben alaplűnek tekintek. Adja a Jó Isten, hogy még sokáig olvashassam a könyveidet, tanulmányaidat, ezért hát: éltessen az Isten sokáig!
