



Gyergyák Ferenc<sup>1</sup>

## A közösségi együttélés szabályozásának gyakorlata az önkormányzati rendeletalkotásban

### Szabályozási előzmények

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabstv.)<sup>2</sup> megszüntette a szabálysértési tényállások – jogforrási hierarchiában értendő – háromszintű szabályozását. A Szabstv. 254. § (2) bekezdése alapján 2012. június 1-jével megszűnt a helyi önkormányzatok szabálysértési tényállást megállapító jogalkotási hatásköre, és hatályos önkormányzati rendelet nem tartalmazhat szabálysértési rendelkezést.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 2013. január 1-jén hatályba lépett 8. §-a alapján a képviselő-testület társadalmi támogatottsággal, a központi jogszabályokban nem szabályozott legalapvetőbb szabályokat önkormányzati rendeletbe foglalja és megszégüket – szigorúan alkotmányos keretek között – szankcionálja [Mötv. 8. § (1) bekezdés *b*) pontja<sup>3</sup> és (2) bekezdése]. Az ilyen tárgyú rendeletalkotás igen kényes és érzékeny területe a partikuláris jogalkotásnak, amelyre csak tényleges helyi szabályozási igény esetén, széles körű helyi társadalmi támogatottsággal és az Alaptörvényben meghatározott alapjogok tiszteletben

<sup>1</sup> Mesteroktató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közszervezési és Infotechnológiai Tanszék. Kapcsolat: gyergyak.ferenc@uni-nke.hu.

<sup>2</sup> Hatályba lépett: 2012. április 15-én.

<sup>3</sup> Az Mötv. 8. § (1) bekezdés *b*) pontjával kapcsolatosan meg kell jegyezni, hogy a törvény nem definiálja, mit kell érteni a közösségi együttélés alapvető szabályain. Ennek egyik oka, hogy ez – a központi jogi szabályozáson túl az adott településen élők szokásjogi társadalmi normák rendszere miatt – közösségenként eltérő normarendszert jelenthet. Ezért is bízta a törvényalkotó az Mötv. 8. § (2) bekezdésében a helyi önkormányzat képviselő-testületére, hogy önkormányzati rendeletben a közösségi együttélésből adódó kötelezettség tartalmát és elmulasztásuk esetére jogkövetkezményeit meghatározza.

tartásával kerülhet sor. Ezzel elkerülhetővé válik, hogy a jogalkotói szándékkal ellentétes, azt sértő jogalkalmazói gyakorlat valósuljon meg.<sup>4</sup>

## A közösségi együttélés szabályozásának önkormányzati gyakorlata

### *Jogalkotási felhatalmazás*

„Az Alaptörvény a rendeletalkotást önkormányzati jogként és egyben kötelezettségként tételezi. Jog akkor, amikor a helyi önkormányzat feladatkörében eljárva, törvény által nem szabályozott, avagy törvényi felhatalmazás adta keretek között helyi közügyek szabályozása válik szükségessé a helyi közösség érdekében. Viszont végrehajtó jelleggel kötelezettség, amikor a törvény azt a helyi közösség érdekében ekként írja elő.”<sup>5</sup>

Az Mörtv. 8. § (2) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés *d)* pontjában kapott felhatalmazás meghatározza a felhatalmazás címzettjeit és tárgyát, ugyanakkor a közösségi együttélés szabályainak megsértése kapcsán megalkotott önkormányzati rendelet kerete és korlátja az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, mivel a felhatalmazás kereteit – tekintettel arra, hogy a felhatalmazás alapvető jogok korlátozására irányul – közvetlenül az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, valamint az azt közvetítő jogszabályok jelölik ki, amelyekkel az önkormányzati rendelet az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében nem lehet ellentétes.<sup>6</sup>

A képviselő-testület jogalkotói felelőssége, hogy milyen magatartásokat von be a közösségi együttélés szabályainak megsértése szabályozási tárgykörébe.

A képviselő-testület a közösségi együttélés alapvető szabályainak meghatározásakor a rendelet személyi hatályát a helyi választópolgárokon túl is meghatározhatja.<sup>7</sup>

### *A közösségi együttélés alapvető szabályai*

Mit értünk közösségi együttéléssel, és melyek ennek az alapvető szabályai? Ilyen jellegű fogalom meghatározás az önkormányzati rendeletekben általában nem

<sup>4</sup> Gyergyák Ferenc: Szabálysértés helyett önkormányzati közösségi együttélési szabályok? In Patyi András – Lapsánszky András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer – CompLex, 2014. 166; Gyergyák Ferenc: A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete. In Tóth András (szerk.): *Közigazgatási jog. A helyi önkormányzatok és a Kormány általános területi államigazgatási szerve, a közigazgatási hatósági eljárás*. Budapest, Patrocinium, 2016. 70–87.

<sup>5</sup> Köm.5.074/2013/4. számú határozat II/4.

<sup>6</sup> Lásd 29/2015. (X. 2.) AB határozat, Köf.5.052/2015/2. számú határozat.

<sup>7</sup> Lásd Köf.5.034/2015/3. számú határozata 27.



található, ezt jellemzően nem definiálják, csak azt, hogy mi minősül a közösségi együttélés alapvető szabályai megsértésének.<sup>8</sup> Vannak azonban olyan önkormányzati rendeletek, amelyek megpróbálnak erre támpontot adni.<sup>9</sup>

### *Szabályozási gyakorlat*

#### Előzetes hatásvizsgálat

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 17. §-a alapján a jogszabály előkészítőjének előzetes hatásvizsgálatot kell készíteni, amelynek elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről önkormányzati rendelet esetén a képviselő-testületet tájékoztatni kell.

A képviselő-testületek a jogalkotási eljárásuk során e törvényi kötelezettségüknek nem, vagy csak formálisan tesznek eleget, illetve nem megfelelően dokumentálják ezirányú kötelezettségük teljesítését. E vonatkozásban üdítő kivételként hat, amikor a képviselő-testület e kötelezettségének eleget tesz és ennek dokumentálását még nyilvánossá, hozzáférhetővé teszi.<sup>10</sup>

Megjegyzendő, hogy mint a magyarcsanádi előzetes hatásvizsgálatból is kitűnik, a közösségi együttélés alapvető szabályainak megállapításáról és azok elmulasztásának jogkövetkezményeiről történő rendeletalkotás egyik szempontja lehet – az önkormányzatok forráshiánya miatt –, hogy a szabályszegőkkel szemben kiszabott közigazgatási bírság mint saját bevétel növeli az önkormányzat bevételét.

#### Helyi közösség bevonása a szabályzásba

A 2017. december – 2018. január hónapokban végzett online kérdőíves kutatás során a helyi önkormányzatok felé kérdést tettem fel: „A közösségi együttélés alapvető szabályainak meghatározásáról szóló önkormányzati rendelet megalkotása előtt kikérték-e a lakosság véleményét az egyes szabályozni kívánt magatartásokról?”

<sup>8</sup> Balmazújváros Város Önkormányzat Képviselő-testületének 28/2014. (XII. 31.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és megszegésük jogkövetkezményeiről 1. §.

<sup>9</sup> Balatonföldvár Város Önkormányzata Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 8/2016. (V. 23.) önkormányzati rendelete 1. § (1) bekezdés; Fonyód Város Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 13/2013. (V. 31.) önkormányzati rendelete 3. §.

<sup>10</sup> Magyarcsanád Község Képviselő-testületének 24/2015. (X. 29.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről, előzetes hatásvizsgálati lap.

A kérdésre adott válaszok alátámasztották korábbi gyakorlati tapasztalataimat. Mivel az e tárgykörökben alkotott önkormányzati rendeletek megalkotását megelőzően nem volt jogszabályi kötelezettség a tervezett szabályozás előzetes véleményeztetésére, ezért az érintett képviselő-testületek – néhány kivételtől eltekintve – nem is kérték ki előzetesen a helyi lakosság véleményét arról, mi minősüljön az adott településen általánosan elfogadottan közösségi együttélés alapvető szabályainak.

A rendeletalkotás előtti vélemény intézményesített kikérésére pozitív példa a település – még ha nem is a teljes lakosság, de egy szűkebb kör – véleményének előzetes megismerése.<sup>11</sup>

### Szabályozási tárgykörök

A közösségi együttélés alapvető szabályairól és elmulasztásuk jogkövetkezményeiről önkormányzati rendeletet alkotó képviselő-testületek jellemzően az állattartással, a közszolgáltatások igénybevételével, a közterület használatával és tisztántartásával, a települési jelképek használatával, a temető használatával, az avar és kerti hulladék kezelésével, építési és egyéb hulladék kezelésével, a kötelező helyi közszolgáltatások igénybevételével, az üzletek és vendéglátó egységek működési rendjével, a parkolás rendjével, a zajvédelemmel, az önkormányzat jelképeinek jogosulatlan használatával kapcsolatosan fogalmaztak meg szabályokat.

Szemben a korábbi szabálysértési tényállások meghatározásával, a közösségi együttélés alapvető szabályainak és azok elmulasztása jogkövetkezményeinek meghatározásáról szóló rendeletekben a képviselő-testületek jellemzően nem egy-egy tényállást szabályoztak önálló szakaszokban, hanem egy-egy tárgykörhöz kapcsolódó több tényállás került egy-egy szakasz alatt több bekezdésben és alpontban szabályozásra.<sup>12</sup>

A szabályozott magatartási tárgyköröket áttekintve le kell szögezni: a rendeletalkotás során mindig kellő figyelmet kell fordítani arra, hogy a jogalkotói akarat („mit kívánok szabályozni”) és a jogalkotói akarat normaszövegszerű megjelenése („mit szabályozok”) között összhang legyen. Összhang esetén elkerülhető a többértelmű – akár a jogalkotói akarattól eltérő vagy azzal ellentétes – szabályozás. Jó példa erre, amikor az egyik fővárosi kerületben képviselői javaslatként megjelent az „aki közterületen állatot etet, megsérti a közösségi együttélés szabályait” sommás normaszöveg javaslat. Szabályozási jogi szakvélemény kérése során kiderült, hogy a javaslattevő a galambok és a kóbor macskák tudatos, szándékos etetését kívánta szankcionáltatni. A képviselői szándékkal (jogalkotói akarattal)

<sup>11</sup> Gara Község Önkormányzata Képviselő-testületének 16/2016. (IX. 30.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és azok elmulasztásának jogkövetkezményeiről Bevezető rész.

<sup>12</sup> Például Ágasegyháza Község Önkormányzata 15/2013.(IX. 10.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről.



szemben az eredeti sommás normatív szabályozási javaslat (jogalkotói akarat normaszövegszerű megjelenése) mindenféle állatetést szankcionált volna a kerület közterületein. Ezzel kriminalizálta volna az óvodások, iskolások általi – a természeti ismeretek oktatás keretében történő – téli madáretetők kihelyezését is, vagy akár *nota bene* a – megfelelő védőruházat vagy szúnyogriasztó nélkül történő – szándékosságot nélkülöző, de állat etetését jelentő közterületen történő szúnyogcsípés szenvedő alanyát (akár a javaslattevő képviselőt) is. A kodifikációs szakvéleményt követően a jogalkotói akarat és annak normaszövegszerű megjelenése közötti összhang már megjelent az önkormányzati rendeleti szabályozásban:

„1. § Budapest Főváros XVI. kerületi Önkormányzatnak az egyes tiltott, közösségellenes magatartásokról szóló 20/2012. (V. 31.) önkormányzati rendeletének (továbbiakban: Rendelet) 4. §-a a következő c) ponttal egészül ki:

*[Tiltott, közösségellenes magatartást követ el a közterületek rendjének körében az, aki:]*

»c) közterületen – az erre kijelölt helyek kivételével, lásd 1. számú függelék, – macskát, galambot etet.«<sup>13</sup>

Ugyancsak problémás Csataszög Községi Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről a 9/2013. (IV. 15.) rendelettel módosított 4/2013. (III. 05.) önkormányzati rendelete: „6. § (2) A közösségi együttélés alapvető szabályai elmulasztását követi el az, aki [...] 4. a gondozott zöldterületre járművel ráhajt vagy azon parkol”.<sup>14</sup> A nem egzakt, jogalkotói szándékot ténylegesen tükröző meghatározás miatt így nemcsak a közterületi gondozott zöldterületen lehet gépjárművel történő ráhajtással vagy parkolással megsérteni a közösségi együttélés szabályait, hanem a magáningatlanon lévő gondozott zöldterületen is. Sarkosan fogalmazva: „Saját telkemen, saját kocsival, saját fűre ráhajtani tilos!”

### Egyedi vagy ritkán előforduló szabályozások

Az önkormányzati rendeletek vizsgálatakor találhatunk olyan szabályozásokat, amelyek csak egy vagy csak néhány településen volt megtalálható.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Budapest Főváros XVI. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 28/2012. (X. 8.) önkormányzati rendelete az egyes tiltott, közösségellenes magatartásokról szóló 20/2012. (V. 31.) önkormányzati rendelet módosításáról.

<sup>14</sup> Csataszög Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 9/2013. (IV. 15.) rendelettel módosított 4/2013. (III. 05.) önkormányzati rendelete.

<sup>15</sup> Bagamér Önkormányzat Képviselő-testületének 14/2016. (VII. 28.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének következményeiről 15. §; Medgyesegyháza Város Önkormányzata Képviselő-testületének 12/2017. (VII. 18.)

A közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló önkormányzati rendeletek az eljárási szabályok között általában utalnak arra, hogy az eljárás hivatalból indul, bejelentést azonban bármely természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet tehet, amely alapján hivatalból történik az eljárás megindítása. A kutatás során a megvizsgált önkormányzati rendeletek közül azonban csak egy olyan települést találtam, ahol az önkormányzati rendelet mellékleteként meghatározták a bejelentés tartalmi elemeit formanyomtatvány formájában.<sup>16</sup>

### A helyi jogalkotás egymásra hatása

Ha a közösségi együttélés alapvető szabályait meghatározó önkormányzati rendeleteket összevetjük, megállapítható, hogy – az egyedi sajátosságok mellett – jól megfigyelhetők hasonló vagy azonos szabályozások, fogalommeghatározások, szabályozási tárgykörök.

Ennek egyik lehetséges oka lehet, hogy azonos a rendelettervezet készítője, például közös önkormányzati hivatal esetén a jegyző. Lásd: Kétdobony Község Önkormányzat Képviselő-testületének 15/2016. (XI. 17.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről és Tereske Község Önkormányzat Képviselő-testületének 7/2016. (XI. 22.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről. Meg kell jegyeznünk, hogy e két önkormányzati rendelet oly mértékben, szóról-szóra – a helyesírási hibákkal együtt – azonos a településnevek kivételével, hogy mindkét rendelet 6. § (2) és (3) bekezdésében Kétdobony Község Önkormányzata és Tereske Község Önkormányzata bankszámlaszáma is azonos.

Másik lehetséges ok – és ez a gyakoribb, elterjedtebb eset –, amikor más önkormányzat korábban megalkotott és kihirdetett rendeletét veszik át mintaként, adaptálva a helyi viszonyokra, de egyes, általános szabályok azonosak, azokon nem változtatnak.<sup>17</sup>

---

önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének következményeiről 10. § (1)–(2) bekezdés.

<sup>16</sup> Szigethalom Város Önkormányzat Képviselő-testületének 5/2014. (III. 31.) rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről 7–8. § 1. melléklet.

<sup>17</sup> Ásotthalom Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 12/2014. (IV. 30.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól 1–2. §; Balatonföldvár Város Önkormányzata Képviselő-testületének szóló 8/2016. (V. 23.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről 1–2. §.



## Jogalkotási felhatalmazás hiánya

A jogszabály érvényessége olyan formális kritériumok alapján határozható meg, amelyekre az intézményesített eljárási megközelítés a jellemző. Eszerint a jogszabály akkor érvényes, ha megfelel az ún. közjogi érvényességi kritériumoknak (érvényességi kellékeknek).<sup>18</sup> Ha bármelyik hiányzik, az a jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezi.

Bagamér Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testülete önkormányzati rendeletének 2016. augusztus 22-én hatályba lépett 12. és 14. §-ai<sup>19</sup> szabálysértési tényállást állapítottak meg. 2012. június 1-jétől a Szabstv. 254. § (2) bekezdésének rendelkezéséből adódóan önkormányzati rendelet már nem tartalmazhat szabálysértési tényállást és szankciót, a helyi önkormányzat nem rendelkezik e tárgykörben jogalkotási hatáskörrel. Ebből következően a képviselő-testület a 2016. évben már nem állapíthatott volna meg szabálysértési tényállást önkormányzati rendeletben. A képviselő-testület a rendelet 12. §-át és a 14. § (1) bekezdését 2017. január 27-ével hatályon kívül helyezte.

Több önkormányzat is a gépjármű üzembentartóját objektív felelősséggel teszi felelőssé közigazgatási szabályszegés miatt.<sup>20</sup> Az objektív felelősség büntetőjogi, illetve szabálysértési jogintézmény. Az Mötv. 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdés *d)* pontja nem tartalmaz olyan felhatalmazást, amely alapján önkormányzat a közösségi együttélés alapvető szabályainak és elmulasztásuk jogkövetkezményeinek szabályozásánál szabálysértési jogi jogintézményt határozzon meg. Sőt, a törvényalkotó a Szabstv. megalkotásakor tudatosan vezette ki a szabálysértési jogviszonyokat 2012. június 1-jei hatállyal az önkormányzati (partikuláris) jogalkotási tárgykörből.

A postai küldemények kézbesíthetősége közigazgatási szempontból is fontos kérdés. Ezért is fordulhatott elő, hogy egyes képviselő-testületek önkormányzati hatósági ügyként a közösségi együttélés alapvető szabályai között szabályozták a postaláda kihelyezését.<sup>21</sup> A levélszekrénybe történő kézbesítés útján tör-

<sup>18</sup> Drinóczi Tímea – Petrétei József: *Jogalkotástan*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2004. 126–127.

<sup>19</sup> Bagamér Önkormányzat Képviselő-testületének 14/2016. (VII. 28.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének következményeiről.

<sup>20</sup> Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzat Képviselő-testületének 41/2015. (XI. 30.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről 11. § (1) bekezdés; Enying Város Önkormányzata Képviselő-testületének 14/2018. (V. 30.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről 8. § (1) bekezdés.

<sup>21</sup> Bagamér Önkormányzat Képviselő-testületének 14/2016. (VII. 28.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének következményeiről 10. § c) pont; Söjtör Község Önkormányzata Képviselő-testületének 9/2016. (XI. 3.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól 4. § b) pont.

ténő postai küldemények fogadásáról, a levélszekrény méretéről és elhelyezési módjáról, a postai szolgáltatások ellátásáról és minőségi követelményeiről szóló 79/2004. (IV. 9.) Korm. rendelet IV. Fejezete rendelkezik. Egyben a kormányrendelet szabályozza annak következményeit is, ha a címzettnek nincs levélszekrénye. Sem a kormányrendelet, sem annak megalkotására felhatalmazást adó, a postáról szóló 2003. évi CI. törvény nem tartalmaz felhatalmazó rendelkezést e tárgy körben önkormányzati jogalkotásra.

A postai szolgáltatások ellátásáról és minőségi követelményeiről szóló 79/2004. (IV. 9.) Korm. rendelet 29–30. §-ai szabályozzák a hivatalos irat kézbesítésére vonatkozó külön szabályokat. E szabályozáshoz fűzött kiegészítő szabályt az alábbi önkormányzati rendelkezés:

„7. §.

[...]

(2) Alapvető közösségi együttélési szabályt sért meg:

[...]

c) aki önkormányzati szerv által küldött hivatalos levelet jogosulatlanul más személynek átad vagy átvesz.”<sup>22</sup>

A szabályozás indoka érthető, de – álláspontom szerint – vitatható, hogy e tárgykör önkormányzati rendeleti szabályozás tárgya lehet-e, mivel a hivatalos levelek kézbesítésére vonatkozóan központi jogi szabályozás van,<sup>23</sup> amely törvény nem tartalmaz felhatalmazást e tárgykörben önkormányzati jogalkotásra.

### Jogszabályszerkesztési hibák

A Jat. és a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (JsZR.) tartalmazza a jogszabályok megalkotásával, módosításával, hatályon kívül helyezésével és tartalmi szerkesztésével kapcsolatos szabályokat. A JsZR. 50. § (2) bekezdése meghatározza a jogszabály egyes logikai egységeinek egymás utáni sorrendjét.

Orgovány Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és azok megsértésének jogkövetkezményeiről szóló 3/2018. (III. 29.) önkormányzati rendeletében a logikai egységek tagolása nem tesz eleget az JsZR. 50. § (2) bekezdésében meghatározott jogszabály-szerkesztési

<sup>22</sup> Pincehely Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 10/2016. (XI. 21.) önkormányzati rendelete az öngondoskodás, valamint a közösségi együttélés egyes alapvető szabályairól és megszegésük jogkövetkezményeiről.

<sup>23</sup> A postáról szóló 2003. évi CI. törvény és a postai szolgáltatások ellátásáról és minőségi követelményeiről szóló 79/2004. (IV. 9.) Korm. rendelet.



szabálynak: az általános rendelkezések közé tartozó eljárási szabályok (8–15. §) a részletes rendelkezések körébe tartozó tényállások (3–7. § és 16–20. §) között találhatók.

A nem körütekintő, egymással összefüggő szabályokat érintő rendelkezések alaprendeletben történő részleges módosítása (csak egyes rendelkezések hatályon kívül helyezése) is végrehajthatatlan szabályozást eredményezhetnek:

„Mezei szabálysértés

14. §

(1)

(2) Az (1) bekezdésben foglalt jogsértés esetén a mezőőr helyszíni bírságot szabhat ki.”<sup>24</sup>

A fenti rendeletmódosításnál nem helyezték hatályon kívül az (1) bekezdéssel szoros szabályozási kapcsolatban lévő (2) bekezdést. Így a kodifikációs hiba miatt a mezőőr nem létező jogsértés miatt jogosult helyszíni bírság kiszabására.

A monori szabályozási mód alapvetően nem kodifikációs hiba, megengedett jogszabályszerkesztési mód, de a hatályos jog értelmezhetőségét (normavilágosság) nehezíti meg mind a jogalkalmazó, mind a szabályozással érintett személyek számára. Ugyanis az, hogy mely szabály megszegése minősül a közösségi együttélés alapvető szabályai szempontjából szabályszegésnek, csak a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló és az abban hivatkozott más önkormányzati rendeletek összevetéséből állapítható meg. Továbbá, ha a hivatkozott rendeletet olvassa az érintett, abból nem derül ki, hogy mögöttes – szankcionáló – szabályként ott van a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló önkormányzati rendelet, és erre a rendeletben utalás sincs, így nem egyértelmű és világos az érintett számára, hogy a szabályozott esetekben két önkormányzati rendelet szabályait kell együttesen alkalmaznia. Tény, hogy ez a szabályozási mód a jogalkotó számára egyszerűbb, de polgárbarátnak nem igazán mondható.<sup>25</sup>

A Jszt. meghatározza a jogszabályban más jogszabályra történő merev<sup>26</sup> és rugalmas<sup>27</sup> hivatkozás szabályait. A következő rendeleti szabályozás egy „harmadik utas” megoldást tartalmaz, amely nem felel meg a magasabb szintű jogszabályban meghatározott alkalmazható hivatkozási formának, sem rugalmas, sem merev hivatkozást nem tartalmaz, nem nevesíti a hivatkozott önkormányzati

<sup>24</sup> Bagamér Önkormányzat Képviselő-testületének 14/2016. (VII. 28.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének következményeiről.

<sup>25</sup> Monor Város Önkormányzata 2/2014. (I. 21.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek megszegésének jogkövetkezményeiről 3. §.

<sup>26</sup> Jszt. 18. § (1) bekezdés és 21. § (5) bekezdés.

<sup>27</sup> Jszt. 17 §.

rendeletet. Ez a jogalanyok számára kifejezetten megnehezíti a hatályos joganyag megismerését és az ahhoz való alkalmazkodást.

„11. § Az ingatlantulajdonos, aki megszegi a közterületnek nem minősülő ingatlana tisztántartására vonatkozó, önkormányzati rendeletben meghatározott szabályokat, a közösségi együttélés alapvető szabályait megsértő magatartást valósít meg.

[...]

16. § Aki megszegi a falragaszok, hirdetésmények, hirdető berendezések önkormányzati rendeletben meghatározott szabályait, a közösségi együttélés alapvető szabályait megsértő magatartást valósít meg.”<sup>28</sup>

### Hatáskör-telepítés

Hatáskört csak jogszabály telepíthet, amelyben egyúttal meg kell jelölni a hatáskör címzettjét és a hatáskör terjedelmét. Szabályozási alapelv a hatásköri ütközések elkerülése érdekében, hogy egy adott hatáskörnek egy címzettje legyen. Az alábbi kettős címzetű hatáskör-telepítés ezen alapelvnek ellentmond és akár azt is eredményezheti, hogy ha az ingatlantulajdonos mind a polgármesterhez, mind a jegyzőhöz benyújtja az engedély iránti kérelmét, és a polgármester és a jegyző egymásnak ellentmondó (engedélyező, illetve elutasító) döntést hozhat. Bár erre az esetre megoldás lehet a megelőzés szabálya, de célszerű az ilyen élethelyzetek előfordulásának az esélyét is kizárni a szabályozási alapelvnek megfelelő normatív rendelkezés megalkotásával.

„10. Növények telepítésével kapcsolatos magatartások

12. § Az az ingatlantulajdonos, aki:

a) a Polgármester vagy a Jegyző engedélye nélkül ültet a közterületen fás szárú, vagy egyéb növényt a füvesítés kivételével,

[...]

a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást valósít meg.”<sup>29</sup>

### Összegzés

A 2017–2018. évi kutatásom során a fővárosi és megyei kormányhivataloktól kapott adatok alapján a 3 154 községi, városi önkormányzatból 938 önkormányzat, továbbá a fővárosi önkormányzatból, mint települési-területi önkormányzatból

<sup>28</sup> Kismányok Község Önkormányzatának Képviselő-testülete 9/2017. (IX. 27.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól.

<sup>29</sup> Abaliget Község Önkormányzat Képviselő-testületének 6/2017. (V. 31.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és megsértésük jogkövetkezményeiről.



és a 23 fővárosi kerületi önkormányzatból 22 kerületi önkormányzat alkotott önkormányzati rendeletet a közösségi együttélés alapvető szabályai és azok elmulasztásának jogkövetkezményei meghatározására. Következésképpen az érintett önkormányzatok 79,8%-a – főként a kistelepüléseken – nem tartotta indokoltnak e tárgy körben a helyi jogalkotást, elégségesnek tartva a központi jogszabályokban és a helyi társadalmi normákban meglévő szabályokat.

A tárgyköröket áttekintve megállapítható egyrészt az is, hogy – az 1. pontban kifejtett okokból – a közösségi együttélés alapvető szabályaiként tovább élnek korábban kormányrendeletben vagy önkormányzati rendeletben szabályozott szabálysértési tényállások, másrészt a képviselő-testületek új magatartási szabályokat is közösségi együttélés alapvető szabályainak minősítettek a helyi jogalkotás során.

Ugyanakkor egyes önkormányzatok központi jogszabályban<sup>30</sup> vagy másik önkormányzati rendeletben meghatározott előírások<sup>31</sup> megsértését is a közösségi együttélési alapvető szabály elmulasztásának nyilvánítják és közigazgatási bírsággal sújtani rendelik, esetenként más, jogszabályban rendelt szankció mellett.

A szabályozás módját tekintve a helyi önkormányzatok döntő többségében önálló rendeletben (közösségi együttélés alapvető szabályai), kisebb részben több rendeletben szabályozták a közösségi együttélés alapvető szabályait és elmulasztásuk jogkövetkezményeit.

<sup>30</sup> Alsózsolca Város Önkormányzat képviselő-testületének 8/2018. (IV. 27.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és azok megsértésének jogkövetkezményeiről 20. §.

<sup>31</sup> Fertőszentmiklós Városi Önkormányzat Képviselő-testületének 15/2017. (X. 31.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő egyes magatartásokról és ezek jogkövetkezményeiről 3–4. §.

## Irodalomjegyzék

- Drinóczi Tímea – Petrétei József: *Jogalkotástan*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2004.
- Gyergyák Ferenc: Szabálysértés helyett önkormányzati közösségi együttélési szabályok? In Patyi András – Lapsánszky András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer – CompLex, 2014. 157–173.
- Gyergyák Ferenc: A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete. In Tóth András (szerk.): *Közigazgatási jog. A helyi önkormányzatok és a Kormány általános területi államigazgatási szerve, a közigazgatási hatósági eljárás*. Budapest, Patrocinium, 2016. 70–87.