

Határozati javaslat

**Kincsesbánya Község Önkormányzata Képviselő-testületének
2016. november 21-i ülésére**

Tárgy: A Fejér Megyei Kormányhivatal FE/02/1211-1/2016. számú javaslatának tárgyalása

**Kincsesbánya Község Önkormányzata Képviselő-testületének
...../2016.(XI.21.) határozata
a Fejér Megyei Kormányhivatal FE/02/1211-1/2016. számú javaslatáról**

Kincsesbánya Község Önkormányzata Képviselő-testülete a Fejér Megyei Kormányhivatal FE/02/1211-1/2016. számú javaslatát elfogadja és az egészségügyi alapellátások közzeteiről szóló, 9/2016.(VII.25.) önkormányzati rendeletét felülvizsgálja.

A Képviselő-testület a 9/2016.(VII.25.) önkormányzati rendelet hiányosságával kapcsolatban azt az észrevételt teszi, hogy a fogorvosi ügyeleti ellátás biztosítása a Móri járás teljes területén megoldatlan probléma a szakorvoshiány miatt, ez pedig a rendeleti szabályozás akadályát képezi.

Felelős: Bajkai János polgármester
Határidő: 2017. január 2.

Kincsesbánya, 2016. november 14.

Bajkai János
polgármester



Fejér Megyei Kormányhivatal

Ügyszám: FE/02/1211-1/2016.
Ügyintéző: Dr. Ivanits Viktor
Telefon: 22/514-784

Tárgy: javaslat
Melléklet: szakmai segédanyag

Kincsesbánya Község Önkormányzat Képviselő-testülete

Kincsesbánya
Kincsesi utca 39.
8044

Kincsesbánya Község Önkormányzata 8044. Kincsesbánya, Kincsesi u. 39.		
Érkezett: 2016 -11- 11		
Ügyiratszám: 6-64	Ügyintéző: Jvd	
Előszám:	Melléklet:	Határidő:

Tisztelt Polgármester Úr!
Tisztelt Képviselő-testület!

A „Magyarország helyi önkormányzatairól” szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény – Mötv. – 133. § (2) bekezdése alapján javaslattal élek a Tisztelt Képviselő-testület felé annak érdekében, hogy:

az Mötv. 13. § (1) bekezdésének 4. pontjában kötelező önkormányzati közfeladatként meghatározott egészségügyi alapellátás, egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások ellátásra kerüljenek.

A Miniszterelnökség Államtitkára által a TER-1/1922/2015. számú államtitkári utasításával elrendelt célellenőrzésének végrehajtása során megvizsgáltam Kincsesbánya Község Önkormányzat Képviselő-testületének „az egészségügyi alapellátások körzeteiről” szóló 9/2016. (VII. 25.) önkormányzati rendeletét.

A célellenőrzés végrehajtása során olyan hiányosságokat, nem megfelelő szabályozásokat tapasztaltam, amelyek javaslatom megtételét indokoltá tették.

Javaslatom indokolását a következő jogszabályokra és Kúriai jogértelmezésre alapítom:

Az Mötv. 13. § (1) bekezdése határozza meg az önkormányzat által kötelezően ellátandó közfeladatok körét. A hivatkozott rendelkezés 4. pontja a következő:

„13. § (1) A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen:

4. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások;”

Ennek alapján a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó közfeladatai közé tartozik az egészségügyi alapellátás biztosítása.

A kötelező feladatellátás biztosításának érdekében a helyi önkormányzatnak a szakágazati törvény rendeletalkotási felhatalmazást és jogalkotási keretet biztosít.

„Az egészségügyi alapellátásról” szóló 2015. évi CXXIII. törvény – Alapellátási tv. – 6. § (1) bekezdésének első fordulata az alábbi felhatalmazó rendelkezést tartalmazza:

„6. § (1) A települési önkormányzat képviselő-testülete - a Kormány által kijelölt praxiskezelő által megadott szempontokat figyelembe véve - rendeletben megállapítja és kialakítja az egészségügyi alapellátások körzeteit...”

Az alapellátások körzeteit a képviselő-testület – az Alapellátási tv. 6. § (1) bekezdésének első fordulata alapján – önkormányzati rendeletben állapítja meg.

Az Alapellátási tv. 5. § (1) bekezdésében meghatározott ellátásokat az önkormányzatnak kötelező ellátásként biztosítania kell, mely alapján:

„5. § (1) A települési önkormányzat az egészségügyi alapellátás körében gondoskodik:

a) a háziorvosi, házi gyermekorvosi ellátásról,

b) a fogorvosi alapellátásról,

c) az alapellátáshoz kapcsolódó háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi ügyeleti ellátásról,

d) a védőnői ellátásról, és

e) az iskola-egészségügyi ellátásról.”

Az önkormányzati rendeletnek a település teljes közigazgatási területére vonatkozóan, valamennyi, az Alapellátási tv. 5. §-ában foglalt alapellátás tekintetében meg kell határoznia az egyes alapellátási körzeteket.

A felhatalmazás alapján a képviselő-testület köteles rendeletet alkotni, melynek során mind a szakágazati, mind pedig a jogalkotás szabályszerűségére vonatkozó rendelkezéseket meg kell tartania.

Az önkormányzati rendeletalkotás során az önkormányzati jogalkotónak figyelemmel kell lennie arra, hogy a helyi önkormányzat közigazgatási területén milyen formában kerül sor a feladat ellátására.

Az Mőtv. 41. § (6) és (8) bekezdései az önkormányzati feladatellátás formai kereteit az alábbiakban határozzák meg:

„41. § (6) A képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására - jogszabályban meghatározottak szerint - költségvetési szervet, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti gazdálkodó szervezetet (a továbbiakban: gazdálkodó szervezet), nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet (a továbbiakban együtt: intézmény) alapíthat, továbbá szerződést köthet természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel.

(8) Törvény előírhatja, hogy meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított költségvetési szerv, olyan állami vagy legalább többségi önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, amelyben az állam vagy az önkormányzat legalább többségi befolyással bír vagy e gazdasági társaság legalább többségi tulajdonában álló és legalább többségi befolyása alatt álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság vagy önkormányzati társulás láthat el.”

Az önkormányzat képviselő-testülete – amennyiben a kötelező önkormányzati feladatot önállóan látja el – önállóan alkot rendeletet. Ebben az esetben „**a jogalkotásról**” szóló **2010. évi CXXX. törvény – Jat.** – 6. § (1) bekezdése értelmében: „*az önkormányzati rendelet területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki.*”

Amennyiben a képviselő-testület a feladatellátást társulás útján biztosítja, akkor a Jat. 5. § (1a) bekezdésének szabályait kell alkalmazni:

„5. § (1a) Ha a felhatalmazás jogosultja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, társulás esetén - ha a társulási megállapodásban meghatározott feladat- és hatáskör a felhatalmazás tárgyának szabályozására kiterjed - az önkormányzati rendelet megalkotására a társulási megállapodásban

kijelölt vagy ennek hiányában a társulás székhelye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testülete jogosult. A rendelet megalkotásához a társulásban résztvevő helyi önkormányzat képviselőtestületének hozzájárulása szükséges.”

Ebben az esetben a társulási megállapodásban meghatározott önkormányzat képviselő-testülete – ennek hiányában a gesztor önkormányzat képviselő-testülete – alkotja meg a társulás által biztosított egészségügyi alapellátások körzeteit megállapító önkormányzati rendeletet, amelyhez a társult önkormányzatok képviselő-testületeinek hozzájárulását be kell szerezni.

Ilyenkor az önkormányzati rendelet területi hatálya a Jat. 6. § (1) bekezdésének második fordulata szerint: „a társulásban részt vevő helyi önkormányzatok ... közigazgatási területére terjed ki.”

Az Alapellátási tv. 6. § (1) bekezdésének második fordulata értelmében: „Több településre is kiterjedő ellátás esetén a körzet székhelyét az érintett települési önkormányzatok erre irányuló megállapodásban határozzák meg.” Ezen esetekben tehát az alapellátási körzet székhelyét a társulási megállapodásban kell meghatározni, nem az önkormányzati rendeletben.

A Kúria több határozatában is foglalkozott a jogalkotási kötelezettség, felhatalmazás kérdéskörével. A Köf. 5046/2012/6. számú határozatában kimondta, hogy a hatályos jogalkotási felhatalmazás címzettje nem mérlegelheti azt, hogy egy törvényből eredő szabályozási kötelezettségének eleget tesz-e vagy sem. A jogalkotás címzettjének ebben az esetben kötelező az adott tárgykörben megfelelő szintű szabályozást kialakítania.

A Kúria az önkormányzati rendelet felhatalmazó rendelkezésével kapcsolatban a Köf. 5031/2014/3. számú határozatában a következőket állapította meg:

„Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése értelmében „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.” Az Alaptörvény e szabálya az eredeti és a származékos önkormányzati jogalkotói jogkörről szól. Ehhez igazodik a Jszr. 53. § (2) bekezdése, amely az Alaptörvény e szabályára utalást akkor teszi kötelezővé, ha az önkormányzat eredeti jogalkotói jogkörében jár el. A Jszr. 54. § (1) bekezdése szerint a nem eredeti jogalkotói 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.

A Kúria megítélése szerint a felhatalmazó rendelkezések önkormányzati rendelet bevezetőjében való pontos megjelölése az önkormányzati rendeletalkotás fontos garanciája, mert ahogy a Kúria korábbi döntésében megállapította, ez alapján lehet eldönteni, hogy az önkormányzati rendelet igazodik-e a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez. A Köf.5.021/2013/4. számú határozat szerint „a végrehajtási jelleggel megalkotott önkormányzati rendelet esetében azonban a felhatalmazó jogszabály megjelölése érvényességi kellék, mert az önkormányzat csak annak közbejöttével válik normaalkotóvá. Önálló cél hiányában igazodik a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez.”

A Kúria ítélezési gyakorlata szerint ez azt is jelenti, hogy az Alapellátási tv. 6. § (1) bekezdésében meghatározott szabályozási tárgykörben rendeletet kell alkotni. Amennyiben a képviselő-testület ezen kötelezettségének nem tesz eleget, úgy a Kúria a megfelelő eljárást követően – az idézett határozata alapján – határidő tűzésével kötelezi a helyi önkormányzat képviselő-testületét arra, hogy jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget.

A fentebb idézett szakágazati törvények mellett a jogalkotás során figyelembe kell venni a Jat., valamint „a jogszabályszerkesztésről” szóló 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet előírásait is.

Az egészségügyi alapellátások körzeteiről szóló rendelet – rendeletek – felülvizsgálatakor kérem, használják fel a javaslatom mellékleteként rendelkezésükre bocsátott szakmai segédanyagot.

Az Möt. 133. § (2) bekezdése szerint a Kormányhivatal javaslattal élhet a helyi önkormányzat felé, melyet a Képviselő-testület köteles megtárgyalni és arról döntést hozni.


A javaslat elutasításának indokát a helyi önkormányzat köteles a Kormányhivatallal ismertetni. Kérem, hogy javaslatom megtárgyalásáról és az arról született döntésükről, illetve annak esetleges elutasításáról 2017. január 2. napjáig tájékoztatni szíveskedjék.


Amennyiben a képviselő-testület javaslatomat határidőben nem tárgyalja meg, illetőleg arról nem hoz döntést, úgy az Möt. 132. § (1) bekezdésében biztosított törvényességi eljárást folytatok le.

Szíves közreműködésüket előre is köszönöm!

Székesfehérvár, 2016. november 9.

Tisztelettel:


Dr. Simon László
kormány megbízott





SZAKMAI SEGÉDANYAG

„AZ EGÉSZSÉGÜGYI ALAPELLÁTÁSRÓL” SZÓLÓ
2015. ÉVI CXXIII. TÖRVÉNYBEN
RÖGZÍTETT KÖTELEZŐ ÖNKORMÁNYZATI
FELADATOK ELLÁTÁSÁHOZ

HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK ÉS RÖVID MEGJELÖLÉSÜK:

1. Magyarország Alaptörvénye – **Alaptörvény**
2. „Magyarország helyi önkormányzatairól” szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény – **Mötv.**
3. „Az egészségügyi alapellátásról” szóló 2015. évi CXXIII. törvény – **Alapellátási tv.**
4. „Az egészségügyben működő szakmai kamarákról” szóló 2006. évi XCVII. törvény – **Eü.kamara tv.**
5. „Az önálló orvosi tevékenységről” szóló 2000. évi II. törvény – **Öotv.**
6. „Az egészségügyről” szóló 1997. évi CLIV. törvény – **Eütv.**
7. „Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről” szóló 1991. évi XI. törvény – **Ehi.**
8. „Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról, a népegészségügyi szakigazgatási feladatok ellátásáról, valamint a gyógyszerészeti államigazgatási szerv kijelöléséről” szóló 323/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet – **323/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet**
9. „Az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény végrehajtásáról” szóló 313/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet – **313/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet**
10. „Az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról” szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet – **96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet**
11. „A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról” szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet – **217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet**
12. „A házi orvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről” szóló 4/2000. (II. 25.) EüM rendelet – **4/2000. (II. 25.) EüM rendelet**
13. „A területi védőnői ellátásról” szóló 49/2004. (V.21.) ESzCsM rendelet – **49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet**
14. „Az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezési kérdéseiről” szóló 47/2004. (V. 11.) ESzCsM rendelet – **47/2004. (V. 11.) ESzCsM rendelet**
15. „Az egészségügyi szolgáltatók hatósági szakfelügyeletéről, szakmai minőségértékeléséről és a minőségügyi vezetőkről” szóló 33/2013. (V. 10.) EMMI rendelet – **33/2013. (V. 10.) EMMI rendelet**
16. „A jogalkotásról” szóló 2010. évi CXXX. törvény – **Jat.**
17. „A jogszabályszerkesztésről” szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet – **Jszzr.**
18. „A Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről” szóló 32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet – **32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet**

Tartalom

I. ÁLTALÁNOS RÉSZ	5
JOGALKOTÁSI KÖZÖS HIBÁK.....	5
<i>Indokolatlanul párhuzamos szabályozás.....</i>	5
<i>Az önkormányzati rendelet címe rossz.....</i>	5
<i>Az önkormányzati rendelet kihirdetésének megjelölése rossz</i>	7
<i>Bevezető részben rossz a feladatkört megjelölő rendelkezés, vagy nem tartalmaz feladatkört megjelölő rendelkezést.....</i>	7
<i>Az önkormányzati rendelet bevezető részében rossz a felhatalmazó rendelkezés:.....</i>	8
<i>Az önkormányzati rendelet bevezető részében rossz a feladatkört megjelölő rendelkezés:.....</i>	9
<i>A rendelet megalkotására a véleményezési hatáskörrel felruházott szerv véleményének kikérése nélkül, illetőleg – társulás esetén – a társulásban résztvevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulása nélkül került sor, vagy pedig az önkormányzati rendelet bevezető része nem tartalmazza a véleményezésre jogosult megjelölését, valamint a társulásban résztvevő helyi önkormányzat.....</i>	10
<i>A felhatalmazásban foglalt jogalkotói kötelezettség elmulasztása</i>	15
<i>Túlterjeszkedés a törvényi felhatalmazáson</i>	16
<i>Preambulum nem lehet az önkormányzati rendeletben</i>	16
<i>Területi hatályt, személyi hatályt állapít meg az önkormányzati rendeletben, felhatalmazás nélkül</i>	17
<i>A rendeletben használt fogalmak nem egyeznek meg az Alapellátási törvényben foglaltakkal.....</i>	18
<i>Az önkormányzati rendelet hatálybalépése nem felel meg a törvényi előírásoknak:.....</i>	18
II. JOGSZABÁLYSZERKESZTÉSI HIBÁK.....	19
<i>A rendelet címében, és bevezető részében nem vezethető be rövid megjelölés</i>	19
<i>Az önkormányzati rendelet szövegezése nem felel meg a Jszt. 1. mellékletének.....</i>	19
<i>Számozás nélküli szövegrészt nem tartalmazhat az önkormányzati rendelet</i>	20
<i>Nem jó a felsorolás</i>	20
<i>Pontok és alpontok alkalmazása a normaszövegben</i>	20
<i>Hivatkozás hibája</i>	21

<i>Melléklet alkalmazása.....</i>	<i>21</i>
<i>Melléklet megjelölésének hibája</i>	<i>22</i>
<i>Nem egyértelmű megfogalmazás, határozatlan jogfogalom, jogbiztonság sérelme, normavilágosság sérelme.....</i>	<i>22</i>
<i>Vegyes jogszabályszerkesztés tilalma</i>	<i>23</i>

I. ÁLTALÁNOS RÉSZ

JOGALKOTÁSI KÖZÖS HIBÁK

Indokolatlanul párhuzamos szabályozás

A Jat. 3.§-a az alábbiakat tartalmazza:

„3.§ Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.”

Az idézett jogszabály alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete valamennyi egészségügyi alapellátásra vonatkozóan alkotja meg rendeletét – tekintettel arra, hogy az egy helyen való szabályozás törvényi alapelvének való megfelelés érdekében egy rendeletben kell, hogy szabályozza az egészségügyi alapellátások körzeteit. Így egy rendeletben rögzíti a háziorvosi, a házi gyermekorvosi ellátás, a fogorvosi alapellátás, az alapellátáshoz kapcsolódó háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi ügyeleti ellátás, a védőnői ellátás és az iskolaegészségügyi ellátás körzeteit.

Kivételt képez az az eset, amennyiben az önkormányzat bizonyos egészségügyi alapellátást társulás keretében, bizonyos alapellátást pedig önállóan lát el. Ebben az esetben a társulás által ellátott feladat tekintetében a Jat. már idézett 5.§-nak (1a) bekezdése az irányadó, melynek értelmében:

„5.§ (1a) Ha a felhatalmazás jogosultja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, társulás esetén - ha a társulási megállapodásban meghatározott feladat- és hatáskör a felhatalmazás tárgyának szabályozására kiterjed - az önkormányzati rendelet megalkotására a társulási megállapodásban kijelölt vagy ennek hiányában a társulás székhelye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testülete jogosult. A rendelet megalkotásához a társulásban résztvevő helyi önkormányzat képviselőtestületének hozzájárulása szükséges.”

Azon egészségügyi alapellátás tekintetében pedig, amelyet az önkormányzat önállóan lát el, a Jat. 3.§-ban foglaltakat kell figyelembe venni.

Az önkormányzati rendelet címe rossz

Az Alapellátási tv. 6.§ (1) bekezdése felhatalmazást ad a települési önkormányzat képviselő-testülete számára, hogy rendeletében szabályozza az alábbiakat:

*„6.§ (1) A települési önkormányzat képviselő-testülete - a Kormány által kijelölt praxiskezelő által megadott szempontokat figyelembe véve - **rendeletben megállapítja és kialakítja az egészségügyi alapellátások körzeteit.** Több településre is kiterjedő ellátás esetén a körzet székhelyét az érintett települési önkormányzatok erre irányuló megállapodásban határozzák meg.”*

A Jszt. 10.§ (1)-(2) bekezdései határozzák meg a jogszabály címére vonatkozó alapvető rendelkezéseket:

„10.§ (1) A jogszabály tervezetének a címében a jogszabály tárgyát vagy tartalmának lényegét kell röviden megjelölni úgy, hogy az a jogszabályt más jogszabálytól egyértelműen elhatárolja.

(2) A címet úgy kell megfogalmazni, hogy

a) a módosító és a hatályon kívül helyező jogszabályok, valamint a különböző helyi önkormányzatok által megalkotott rendeletek kivételével ne legyen hatályban több azonos című jogszabály,

b) az ne tartalmazzon - a módosítás, az eltérő szöveggel történő hatályba léptetés, a hatályba nem lépés és a hatályon kívül helyezés kivételével - a szabályozás aktusára utaló kifejezést, és

c) a cím utolsó szavához a „-ról”, „-ről” rag kapcsolódjon.”

A Jszt. mellékletének 2.3.4 pontja tartalmazza az önkormányzati rendelet megszövegezésénél alkalmazandó kodifikációs mintát:

„2.3.4. Az önkormányzati rendelet tervezetének a megjelölése

{a rendelet megalkotójának teljes megjelölése}

.../... (...) önkormányzati rendelete

{a rendelet címe}

”

Az egészségügyi alapellátások körzeteinek kialakításával kapcsolatosan – az Alapellátási tv. 6.§ (1) bekezdésében foglalt felhatalmazásnak való megfelelés érdekében – megalkotott szabályozásban olyan címet kell alkalmazni, amely a szabályozási tárgykört lefedi, annak megfelel és nem tartalmaz olyan szabályozási tárgykörre való utalást, amelyet a rendelet valójában nem tartalmaz.

Azzal, hogy a képviselő-testület a rendelet címét a Jszt. 10.§ (1) bekezdésének figyelmen kívül hagyásával állapította meg, jogszabálysértést követett el.

Nem felel meg az önkormányzati rendelet címe a Jszt. 10.§ (1)-(2) bekezdésének, amennyiben nem az Alapellátási tv. 6.§ (1) bekezdésében foglalt felhatalmazásnak megfelelő, továbbá a hivatkozott jogszabályhely által nem tartalmazott megjelöléseket tartalmaz – mint például: „egységes szerkezetben”, „módosításokkal egységes szerkezetben”, „Ktr. számú”, „Önk. számú”.

Felhívom a figyelmet arra, hogy a Jat. 8.§ (2) bekezdése az alábbiakról rendelkezik:

„8.§ (2) Nem lehet módosítani a jogszabály megjelölését, a rendelet bevezető részét, a hatályba lépett jogszabályi rendelkezés hatálybaléptető rendelkezését, valamint jogszabállyal - a fordítási hiba kivételével - a jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés, a nemzetközi szerződéshez fűzött fenntartás, kifogás és nyilatkozat szövegét.”

A Kúria 5.031/2014/3. számú határozata a következőket tartalmazza:

„12 A Jat. 8.§ (2) bekezdése értelmében „[n]em lehet módosítani a jogszabály megjelölését, a rendelet bevezető részét ...” Ez alapján megalapozott az indítványozó azon állítása, hogy az Ör. bevezetőjében jelölt jogszabálysértést nem módosítással, hanem új önkormányzati rendelet megalkotásával lehet orvosolni. E körbe csatlakozik be, hogy a rendelet „A települési folyékony hulladékkezelési közszolgáltatás” címet viseli, azonban a Vgt. IX/A. Fejezete szerinti tárgy: „A nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó közszolgáltatás”. Így mind az Ör. címe, mind pedig bevezetője módosítással nem korrigálható.”

A jogszabály megjelölése a jogszabály érvényességi kelléke. A fentiek alapján a jogszabály megjelölése önmagában nem módosítható. Annak megváltoztatására csak új önkormányzati rendelet megalkotásával kerülhet sor.

Az önkormányzati rendelet kihirdetésének megjelölése rossz

A 32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet 9.§ (2) bekezdése határozza meg az önkormányzati rendelet megjelölését annak kihirdetése során.

„9.§ (2) *Önkormányzati rendelet megjelölése annak kihirdetése során - az alábbi sorrendben -*

- a) a rendelet megalkotójának teljes megjelölését,*
- b) a rendelet sorszámát arab számmal,*
- c) a „/” jelet,*
- d) a rendelet kihirdetésének évét arab számmal,*
- e) zárójelben a rendelet kihirdetésének hónapját római számmal és napját arab számmal,*
- f) az „önkormányzati rendelete” kifejezést és*
- g) a rendelet címét foglalja magában.”*

A 32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet 9.§ (2) bekezdésének e) pontja alapján a zárójel csak a kihirdetés hónapját – római számmal – és a kihirdetés napját – arab számmal – tartalmazhatja. A zárójelben a kihirdetés éve nem tüntethető fel.

Felhívom a figyelmet arra is, hogy a kihirdetés dátuma nem azonos a hatályba lépés napjával! (Jszt. 80.§).

Bevezető részben rossz a feladatkört megjelölő rendelkezés, vagy nem tartalmaz feladatkört megjelölő rendelkezést

A Jszt. 52.§ (1) bekezdése és az 55.§ (1) és (5) bekezdései kimondják, hogy:

„52.§ (1) *A rendelet tervezete bevezető részt tartalmaz.*

(2) A bevezető rész

a) a jogszabály megalkotásához szükséges - az ebben az alcímben meghatározott - érvényességi kellékek felsorolását és

b) a jogalkotás aktusára utaló kifejezést foglalja magában.

...

55.§ (1) A bevezető részben a rendeletalkotásra felhatalmazást adó rendelkezés vagy az eredeti jogalkotói hatáskört megállapító rendelkezés után meg kell jelölni azt a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a jogszabályt kiadják.

(5) Önkormányzati rendelet bevezető részének a megszövegezésekor az önkormányzat feladatköreként az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés megfelelő pontját, a helyi önkormányzatokról szóló törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését vagy más törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését kell feltüntetni.”

Az Möt. 13.§ (1) bekezdésének 4. pontja a kötelező önkormányzati feladatként állapítja meg az egészségügyi alapellátást:

„13.§ (1) *A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen:*

4. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások;,,

Az önkormányzati rendelet bevezető részében a felhatalmazó rendelkezés, rendelkezések mellett meg kell jelölni a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést is. Mind a felhatalmazó rendelkezés, mind pedig a feladatkört megállapító rendelkezés pontos megjelölése érvényességi kelléke az önkormányzati rendeletnek. Amennyiben ezek valamilyen hibában szenvednek, úgy a teljes önkormányzati rendelet érvénytelenségét vonják maguk után.

Felhívom a figyelmet arra, hogy a Jat. 8.§ (2) bekezdése az alábbiakról rendelkezik:

„8.§ (2) Nem lehet módosítani a jogszabály megjelölését, a rendelet bevezető részét, a hatályba lépett jogszabályi rendelkezés hatálybaléptető rendelkezését, valamint jogszabállyal - a fordítási hiba kivételével - a jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés, a nemzetközi szerződéshez fűzött fenntartás, kifogás és nyilatkozat szövegét.”

A Kúria 5.031/2014/3. számú határozata a következőket tartalmazza:

„12 A Jat. 8.§ (2) bekezdése értelmében „[n]em lehet módosítani a jogszabály megjelölését, a rendelet bevezető részét ...” Ez alapján megalapozott az indítványozó azon állítása, hogy az Ör. bevezetőjében jelölt jogszabálysértést nem módosítással, hanem új önkormányzati rendelet megalkotásával lehet orvosolni. E körbe csatlakozik be, hogy a rendelet „A települési folyékony hulladékkezelési közszolgáltatás” címet viseli, azonban a Vgt. IX/A. Fejezete szerinti tárgy: „A nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó közszolgáltatás”. Így mind az Ör. címe, mind pedig bevezetője módosítással nem korrigálható.”

Az önkormányzati rendelet bevezető részében rossz a felhatalmazó rendelkezés:

A Jsr. 52.§ (1) – (2) és az 54.§ (1) bekezdései kimondják:

„52.§ (1) A rendelet tervezete bevezető részt tartalmaz.

(2) A bevezető rész

a) a jogszabály megalkotásához szükséges - az ebben az alcímben meghatározott - érvényességi kellékek felsorolását és

b) a jogalkotás aktusára utaló kifejezést foglalja magában.”

...

„54.§ (1) A nem eredeti jogalkotói 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.”

A Kúria Köf.5.021/2013/4. számú határozata az önkormányzati rendeletalkotás kapcsán megállapítja:

„A végrehajtási jelleggel megalkotott önkormányzati rendelet esetében azonban a felhatalmazó jogszabály megjelölése érvényességi kellék, mert az önkormányzat csak annak közbejöttével válik normaalkotóvá. Önálló cél hiányában igazodik a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez.

Ezért a végrehajtó jelleggel megalkotandó önkormányzati rendelet jogalap nélkül marad akkor, ha a preambulumban megjelölt törvény nem ad a megalkotására felhatalmazást.”

Az Alapellátási tv. 6.§ (1) bekezdés adja a felhatalmazást a települési önkormányzat képviselő-testülete számára, hogy rendeletében állapítsa meg és alakítsa ki az egészségügyi alapellátások körzeteit:

„6.§ (1) A települési önkormányzat képviselő-testülete - a Kormány által kijelölt praxiskezelő által megadott szempontokat figyelembe véve - rendeletben megállapítja és kialakítja az egészségügyi alapellátások körzeteit. Több településre is kiterjedő ellátás

esetén a körzet székhelyét az érintett települési önkormányzatok erre irányuló megállapodásban határozzák meg.”

A fentiek alapján az önkormányzati rendelet bevezető része nem felel meg a JsZR. rendelkezéseinek, amennyiben az eredeti jogalkotói hatáskörben eljárva került megalkotásra.

Az Alapellátási tv. 6.§ (1) bekezdése biztosítja a felhatalmazást a helyi önkormányzatok részére az egészségügyi alapellátások körzeteinek rendelettel történő megalkotására, ezért jogalkotói hatásköre származékos.

Az önkormányzati rendelet bevezető részében rossz a feladatkört megjelölő rendelkezés:

A JsZR. 52.§ (1) bekezdése és az 55.§ (1) és (5) bekezdései kimondják, hogy:

„52.§ (1) A rendelet tervezete bevezető részt tartalmaz.

...

55.§ (1) A bevezető részben a rendeletalkotásra felhatalmazást adó rendelkezés vagy az eredeti jogalkotói hatáskört megállapító rendelkezés után meg kell jelölni azt a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a jogszabályt kiadják.

(5) Önkormányzati rendelet bevezető részének a megszüvegezésekor az önkormányzat feladatköröként az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés megfelelő pontját, a helyi önkormányzatokról szóló törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését vagy más törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését kell feltüntetni.”

Az MötV. 13.§ (1) bekezdésének 4. pontja kötelező önkormányzati feladatként állapítja meg az egészségügyi alapellátást:

„13.§ (1) A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen:

4. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások;„

Az önkormányzati rendelet bevezető részében a felhatalmazó rendelkezés, rendelkezések mellett meg kell jelölni a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést is. Mind a felhatalmazó rendelkezés, mind pedig a feladatkört megállapító rendelkezés pontos megjelölése érvényességi kelléke az önkormányzati rendeletnek. Amennyiben ezek valamilyen hibában szenvednek, úgy a teljes önkormányzati rendelet érvénytelenségét vonják maguk után.

A rendelet megalkotására a véleményezési hatáskörrel felruházott szerv véleményének kikérése nélkül, illetőleg – társulás esetén – a társulásban résztvevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulása nélkül került sor, vagy pedig az önkormányzati rendelet bevezető része nem tartalmazza a véleményezésre jogosult megjelölését, valamint a társulásban résztvevő helyi önkormányzat

„A jogalkotásról” szóló 2010. évi CXXX. törvény – Jat. – 19.§ (1) bekezdése értelmében:
„19.§ (1) Ha törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit véleményezhesse, a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen.”

A Jat. 19.§-ának Indokolása rögzíti, hogy a törvény „annyit rögzít, hogy ha törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szerv számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit véleményezhesse, a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen (a törvény tehát maga nem jelöli meg az egyeztetésre jogosultak körét).”

Mindezekre tekintettel a véleményezési jogkört biztosító rendelkezéseket külön törvények rögzítik. Amennyiben a rendelet megalkotása során nem gondoskodnak arról, hogy az érintett – véleményezési jogkörrel rendelkező – szerv véleményezési jogával élhessen, a rendelet törvénysértő módon kerül megalkotásra.

Az Alapellátási törvény 5-6.§-a értelmében:

„5.§ (1) A települési önkormányzat az egészségügyi alapellátás körében gondoskodik:

a) a háziorvosi, házi gyermekorvosi ellátásról,

b) a fogorvosi alapellátásról,

c) az alapellátáshoz kapcsolódó háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi ügyeleti ellátásról,

d) a védőnői ellátásról, és

e) az iskola-egészségügyi ellátásról.

(2) Az alapellátás nyújtását érintő jogviszony megváltoztatásáról szóló döntésének meghozatala során a települési önkormányzat kikéri az alapellátást végző orvos, illetve védőnő véleményét.

6.§ (1) A települési önkormányzat képviselő-testülete – a Kormány által kijelölt praxiskezelő által megadott szempontokat figyelembe véve – rendeletben megállapítja és kialakítja az egészségügyi alapellátások körzeteit. Több településre is kiterjedő ellátás esetén a körzet székhelyét az érintett települési önkormányzatok erre irányuló megállapodásban határozzák meg.

(2) Az (1) bekezdés szerinti körzetek megállapítása és kialakítása során ki kell kérni az alapellátásért felelős országos módszertani intézet véleményét is.”

Az Alapellátási törvény 2015. augusztus 1. napján lépett hatályba. A véleményezési jogkör gyakorlását a jogszabály hatályba lépését követően mind új rendelet megalkotásánál, mind pedig az alaprendelet módosításánál biztosítani szükséges.

1.1.1. Az Alapellátási tv. 6.§ (1) bekezdéséből eredő rendeletalkotási kötelezettséggel összefüggésben több egészségügyi tárgyú törvény biztosít véleményezési jogot. Mellettük maga az Alapellátási tv. 6.§ (2) bekezdése is rögzíti, hogy az egészségügyi alapellátások körzeteinek megállapítása és kialakítása során ki kell kérni az alapellátásért felelős országos módszertani intézet véleményét is. Az Alapellátási tv. 6.§ (2) bekezdésében rögzített véleményezési jogkört jelenleg a Nemzeti Egészségfejlesztési Intézet (NEFI) Alapellátási Igazgatósága gyakorolja.

1.1.2. Az Alapellátási törvény 6.§ (2) bekezdésében foglaltak mellett az Ehi. 6.§ (1) bekezdésének n) pontja az alábbiakat rögzíti:

„6.§ (1) Az egészségügyi államigazgatási szerv egészségügyi igazgatási és koordinációs feladatai körében

n) tanácskozási joggal

- részt vehet az önkormányzati testületi üléseken;

- részt vesz az egészségügyi vonatkozású kérdéseket tárgyaló önkormányzati testületi üléseken és az egészségügyi intézményeket felügyelő testületek ülésein;”.

A fentiek megvalósulását a képviselő-testület üléséről szóló jegyzőkönyvben – az Möt.v. és a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában foglaltak szerint – rögzíteni szükséges.

Az Ehi. 6.§ (1) bekezdése szerinti egészségügyi államigazgatási szervet a 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet 2.§ (1) bekezdésének j) pontja határozza meg:

„2.§ (1) E rendelet alkalmazásában

j) egészségügyi államigazgatási szerv: a működési engedély kiadására és az egészségügyi szolgáltatás nyújtásának ellenőrzésére jogosult, a fővárosi és megyei kormányhivatal népegészségügyi feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatala (a továbbiakban: járási hivatal), vagy az Országos Tisztifőorvosi Hivatal;”.

1.1.3. Az Eü.kamara tv. 2.§ d) pontjának db) alpontja értelmében továbbá:

„2.§ A szakmai kamara

d) véleményezési jogot gyakorol

db) az egészségügyi tevékenység szervezeti vagy működési rendjét érintő állami, egészségbiztosítási, helyi önkormányzati döntések meghozatalánál, ”.

Az Eü.kamara tv. 1.§ (2) bekezdése az egészségügy területén működő szakmai kamarák között nevesíti – többek között – a Magyar Orvosi Kamarát (MOK) is. A MOK Alapszabályának 27./ pont f) alpontja értelmében a MOK területi szervezetének feladatát képezi – többek között –, hogy *„f) véleményezi az illetékességi területén végzett egészségügyi tevékenység szervezeti vagy működési rendjét érintő állami, egészségbiztosítási, illetve helyi önkormányzati döntéseket, ”.*

1.1.4. Az Alapellátási tv. 5.§ (1) bekezdése értelmében:

„5.§ (1) A települési önkormányzat az egészségügyi alapellátás körében gondoskodik:

a) a háziorvosi, házi gyermekorvosi ellátásról,

b) a fogorvosi alapellátásról,

c) az alapellátáshoz kapcsolódó háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi ügyeleti ellátásról,

d) a védőnői ellátásról, és

e) az iskola-egészségügyi ellátásról.”

Az Alapellátási tv. 5.§ (2) bekezdése ezzel összefüggésben rögzíti, hogy az „alapellátás nyújtását érintő jogviszony megváltoztatásáról szóló döntésének meghozatala során a települési önkormányzat kikéri az alapellátást végző orvos, illetve védőnő véleményét is.”

- 1.1.5. Az Alapellátási tv. 5.§ (1) bekezdésének a) pontjával összefüggésben irányadó továbbá az Öotv. 2.§ (2) bekezdése, amely a praxisjog alapján végezhető önálló orvosi tevékenységgel kapcsolatban rögzíti, hogy a nevezett tevékenység (törvényben meghatározott kivétellel) csak a települési önkormányzat rendeletében meghatározott háziorvosi körzetben folytatható.

A 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet 5.§-a a védőnői körzetek kialakításával összefüggésben az alábbiakat rögzíti:

„5.§ (1) Egy védőnői körzetben a védőnő által ellátható nők (várandós, gyermekágyas anyák), gyermekek (újszülött kortól a tanulói jogviszony megkezdéséig) és az oktatási intézménybe nem járó otthon gondozott tanköteles korú gyermekek száma összesen legfeljebb 250 fő lehet.

(2) Amennyiben az iskolai védőnői feladatok ellátása teljes munkaidejű iskolavédőnő foglalkoztatásával nem biztosított, akkor a területi védőnő - a (3)-(4) bekezdésben foglaltak szerint - az oktatási intézmény(ek)ben is ellátja a védőnői feladatot.

(3) A (2) bekezdés szerinti esetben a területi védőnő által a körzetében és az oktatási intézmény(ek)ben ellátható gondozottak száma nem haladhatja meg a 750 pontértéket. A pontérték számításánál a nők (várandós, gyermekágyas anyák), valamint a gyermekek (újszülött kortól a tanulói jogviszony megkezdéséig) és az oktatási intézménybe nem járó otthon gondozott tanköteles korúak számának háromszorosát, az oktatási intézményben ellátott tanulók számának egyszeresét, a gyógypedagógiai oktatási intézményben ellátott tanulók számának kétszeresét kell figyelembe venni. A területi védőnő által az oktatási intézmény(ek)ben ellátható gondozottak számának meghatározását a 6. számú melléklet tartalmazza.

(4) Az (1)-(3) bekezdés szerinti védőnői körzet kialakításánál figyelembe kell venni a település szerkezetét, a lakosság összetételét, egészségi állapotát, szociális helyzetét és az ellátandó gondozottak számát, továbbá a (2) bekezdés szerinti esetben az ellátandó oktatási intézmények számát és típusát is, valamint mindezekre vonatkozóan a szakmai felügyelet véleményét.

(5) A (2)-(3) bekezdésben meghatározott gondozotti létszám legfeljebb 25%-kal túlléphető akkor, ha a település szerkezete a védőnői ellátás más módon való biztosítását nem teszi lehetővé. A (4) bekezdésben foglaltak ez esetben is irányadóak.

(6) A védőnő által ellátandó rendkívüli, illetve időszakos feladatok szervezésénél, megvalósításánál - ideértve a más területi, illetve iskola védőnői feladat helyettesítéssel történő ellátását is - a szakmai felügyelet iránymutatását figyelembe kell venni.”

A 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet 5.§ (6) bekezdése szerinti szakmai felügyelettel összefüggésben a 33/2013. (V. 10.) EMMI rendelet 11.§ (2)-(4) bekezdései az irányadóak:

„11.§ (2) A védőnői feladatok szakfelügyeletét

a) az OTH által kormánytisztviselőként foglalkoztatott országos szakfelügyelő védőnő,

b) a népegészségügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatalnál kormánytisztviselőként foglalkoztatott megyei szakfelügyelő védőnő,

c) a népegészségügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) járási hivatalánál kormánytisztviselőként foglalkoztatott járási szakfelügyelő védőnő

látja el.

(3) A ápolási, szakdolgozói, valamint a védőnői tevékenység szakmai felügyeletét az (1) bekezdés b) és c) pontja, valamint a (2) bekezdés b) és c) pontja szerinti szakfelügyelők az OTH szakmai, módszertani irányításával végzik.

(4) A védőnői jelentések adatminőségének ellenőrzésére helyszíni ellenőrzés keretében kerül sor, amellyel kapcsolatban az országos szakfelügyelő védőnő:

a) meghatározza a vizsgált adatok prioritását,

b) kialakítja az ellenőrzés folyamatának módszertanát,

c) szervezi a véletlenszerűen kiválasztott, az ellenőrzésbe bevont védőnők helyszíni vizsgálatát,

d) a megyei és járási szakfelügyelő védőnők javaslata alapján intézkedési tervet készít.”

- 1.1.6. Az Alapellátási tv. 6.§ (1) bekezdése rögzíti továbbá, hogy a települési önkormányzat képviselő-testületének figyelembe kell vennie a Kormány által kijelölt praxiskezelő által megadott szempontokat is az egészségügyi alapellátások körzeteinek meghatározásakor.

A 313/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet 12.§ (1) bekezdése rögzíti, hogy a Kormány praxiskezelőként az Országos Tisztifőorvosi Hivatalt (OTH) jelöli ki. Az OTH Alapellátási és Ellátás-szervezési Főosztálya (volt Országos Alapellátási Intézet) a www.oali.hu oldalon tette közzé a körzetalakításra vonatkozó, hivatkozott szempontrendszer.

Az Alapellátási törvény 2015. augusztus 1. napján lépett hatályba. A jogszabály hatályba lépése után megalkotott rendeletek (módosító rendeletek) esetében a praxiskezelő által megadott szempontok figyelembe vételének a tényére a képviselő-testület előterjesztésében hivatkozni szükséges.

- 1.2. Az Möt. 87.§-a értelmében a helyi önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hoznak létre.

Amennyiben a települési önkormányzat az Möt. 13.§ (1) bekezdésének 4. pontja szerinti egészségügyi alapellátásról társulás keretében gondoskodik, az Alapellátási törvény 6.§ (1) bekezdéséből eredő jogalkotási kötelezettség tekintetében irányadó a Jat. 5.§ (1a) bekezdése, melynek értelmében:

„5.§ (1a) Ha a felhatalmazás jogosultja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, társulás esetén – ha a társulási megállapodásban meghatározott feladat- és hatáskör a felhatalmazás tárgyának szabályozására kiterjed – az önkormányzati rendelet megalkotására a társulási megállapodásban kijelölt vagy ennek hiányában a társulás székhelye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testülete jogosult. A rendelet megalkotásához a társulásban résztvevő helyi önkormányzat képviselőtestületének hozzájárulása szükséges.”

Fentiekre tekintettel a társulásban résztvevő önkormányzatok képviselő-testületeinek – a rendelet megalkotására jogosult önkormányzat képviselő-testületének döntéshozatalát megelőzően – határozattal jóvá kell hagyniuk az egészségügyi alapellátások körzeteit meghatározó önkormányzati rendelet tervezetét, valamint az alaprendeletet módosító rendeletek tervezetét.

Az Alapellátási törvény 2015. augusztus 1. napján lépett hatályba, így a kötelezettség az ezen időponttal, vagy azt követően megalkotott alap- és módosító rendeletek tekintetében áll fenn. A rendeletek megalkotására vonatkozó képviselő-testületi előterjesztéseknek a társulásban részt vevő önkormányzatok döntéseit rögzíteni szükséges. A társulásban résztvevő önkormányzatok képviselő-testületeinek hozzájárulását rögzítő határozatok meghozatala nélkül – vagy nemleges, hozzájárulást megtagadó határozata mellett – megalkotott rendeletek jogszabálysértőek.

Szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy amennyiben az önkormányzat kötelező feladatának önállóan - tehát nem társulásban - tesz eleget, az Alapellátási törvény 6.§ (1) bekezdése alapján (ex lege) abban az esetben is rendeletet kell alkotni, amennyiben például egy fogorvosi körzetet alkot két település. A helyi önkormányzatok kötelezettsége, hogy az Alapellátási tv. 5.§ (1) bekezdésében felsorolt valamennyi egészségügyi alapellátási körzetről rendeletet alkossanak. Ellenkező esetben az önkormányzat jogalkotási kötelezettségének nem tesz eleget (ezzel összefüggésben lásd a „Felhatalmazásban foglalt jogalkotási kötelezettség elmulasztása pontot”).

1.3. A Jszr. 52.§ (3) bekezdése alapján:

„52.§ (3) A bevezető részben meg kell jelölni, ha a rendeletet más, jogszabályban kifejezetten, az adott rendelet megalkotása vonatkozásában véleményezési hatáskörrel felruházott szervvel vagy személlyel egyetértésben, valamint ha más szerv vagy személy véleményének kikérésével alkotják meg.”

A Jszr. Kommentárja szerint:

„Azokban az esetekben, amikor jogszabály egy másik jogszabály megalkotására vonatkozó eljárásban más személyt vagy szervet véleményezési vagy egyetértési hatáskörrel ruház fel, vagy ezek véleményének kikérését írja elő, a jogalkotó hatáskör annyiban korlátozott, hogy az kizárólag a megjelölt szervek vagy személyek véleményének kikérését, illetve egyetértésének beszerzését követően gyakorolható. A közreműködést kötelezővé tevő jogszabályban foglalt rendelkezések figyelmen kívül hagyása esetén - ha a közreműködés alkotmányossági követelmény - a jogszabály nem felel meg az érvényességi kellékeknek, tehát alkotmányellenes. A más jogszabályban foglalt rendelkezések teljesülésének ellenőrzése érdekében szükséges az ilyen közreműködések megvalósulására vonatkozó hivatkozást a bevezető rendelkezések között rögzíteni.”

A Jszr. 52.§ (4) bekezdése értelmében:

„52.§ (4) Önkormányzati rendelet bevezető részében meg kell jelölni, ha az önkormányzati rendeletet a társulásban résztvevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulásával vagy a társult képviselő-testület döntésének megfelelően alkotják meg.”

A fentiek szerint tehát amennyiben jogszabály valamely személynek vagy szervnek véleményezési vagy egyetértési jogot biztosít, fel kell tüntetni az ilyen közreműködés megvalósulására vonatkozó hivatkozást a bevezető részben. Amennyiben önkormányzati társulás jogosult a rendelet megalkotásra, a társult önkormányzatok hozzájárulásának kikérése válik szükségessé a rendelet megalkotása során és a hozzájárulásukat fel kell tüntetni a bevezető részben.

Az Alapellátási tv. 5.§ (2) bekezdése és 6.§ (2) bekezdése az alábbiakat tartalmazza:

„5.§ (2) Az alapellátás nyújtását érintő jogviszony megváltoztatásáról szóló döntésének meghozatala során a települési önkormányzat kikéri az alapellátást végző orvos, illetve védőnő véleményét.

...

6.§ (2) Az (1) bekezdés szerinti körzetek megállapítása és kialakítása során ki kell kérni az alapellátásért felelős országos módszertani intézet véleményét is.”

Az egészségügyi tárgyú rendeletek megalkotása során tehát az érintettek véleményének kikérésére, közreműködésük megvalósulására, vagy hozzájárulásuk megadására vonatkozó hivatkozást fel kell tüntetni az önkormányzati rendelet bevezető részében, a Jszt. 1. mellékletében foglaltak szerint:

Felhívom a figyelmet arra, hogy a Jat. 8.§ (2) bekezdése az alábbiakról rendelkezik:

„8.§ (2) Nem lehet módosítani a jogszabály megjelölését, a rendelet bevezető részét, a hatályba lépett jogszabályi rendelkezés hatálybaléptető rendelkezését, valamint jogszabállyal - a fordítási hiba kivételével - a jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés, a nemzetközi szerződéshez fűzött fenntartás, kifogás és nyilatkozat szövegét.”

A Kúria 5.031/2014/3. számú határozata a következőket tartalmazza:

„12 A Jat. 8.§ (2) bekezdése értelmében „[n]em lehet módosítani a jogszabály megjelölését, a rendelet bevezető részét ...” Ez alapján megalapozott az indítványozó azon állítása, hogy az Ör. bevezetőjében jelölt jogszabálysértést nem módosítással, hanem új önkormányzati rendelet megalkotásával lehet orvosolni.”

A jogszabály bevezető része a jogszabály érvényességi kelléke. A fentiek alapján a jogszabály bevezető része önmagában nem módosítható. Annak megváltoztatására csak új önkormányzati rendelet megalkotásával kerülhet sor.

A felhatalmazásban foglalt jogalkotói kötelezettség elmulasztása

A Jat. 5.§ (4) bekezdése kifejezetten előírja, hogy a hatályos felhatalmazás alapján a jogalkotási felhatalmazás jogosultjának kötelessége a jogszabály megalkotása.

„5.§ (4) A felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.”

A Kúria több határozatában is foglalkozott a jogalkotási kötelezettség, felhatalmazás kérdésével. A Kőm.5.014/2014/3. számú határozatában kimondta, hogy a hatályos jogalkotási felhatalmazás címzettje nem mérlegelheti azt, hogy egy törvényből eredő szabályozási kötelezettségének eleget tesz-e vagy sem. A jogalkotás címzettjének ebben az esetben kötelező az adott tárgykörben megfelelő szintű szabályozást kialakítania.

Az Alapellátási tv. 5.§ (1) és 6.§ (1) bekezdései szerint:

„5.§ (1) A települési önkormányzat az egészségügyi alapellátás körében gondoskodik:

- a) a háziorvosi, házi gyermekorvosi ellátásról,*
- b) a fogorvosi alapellátásról,*
- c) az alapellátáshoz kapcsolódó háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi ügyeleti ellátásról,*
- d) a védőnői ellátásról, és*
- e) az iskola-egészségügyi ellátásról.*

(...)

6.§ (1) *A települési önkormányzat képviselő-testülete – a Kormány által kijelölt praxiskezelő által megadott szempontokat figyelembe véve – rendeletben megállapítja és kialakítja az egészségügyi alapellátások körzeteit. Több településre is kiterjedő ellátás esetén a körzet székhelyét az érintett települési önkormányzatok erre irányuló megállapodásban határozzák meg.*”

A fentiekből következően a helyi önkormányzatok kötelezettsége, hogy az Alapellátási tv. 5.§ (1) bekezdésében felsorolt valamennyi egészségügyi alapellátási körzetről rendeletet alkossanak. Az olyan önkormányzati rendelet, amely nem minden, az Alapellátási tv. 5.§ (1) bekezdésében felsorolt egészségügyi alapellátás körzetet alakít ki, törvénysértő.

Túlterjeszkedés a törvényi felhatalmazáson

A Jszt. 73.§ (5) bekezdéséhez fűzött kommentár szerint:

„A felhatalmazás jogosultjának olyan jogszabályt kell alkotnia, mely tartalmilag is összhangban van a felhatalmazásban szereplő jogalkotási tárggyal. A felhatalmazás kereteinek túllépése alkotmányellenességet eredményez. Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a felhatalmazás keretei túllépésének kérdésével: [A] felhatalmazás kereteinek túllépése - a jogforrási hierarchia rendjének megsértésén keresztül - alkotmányellenességet eredményez. [19/1993. (III. 27.) AB határozat]”

Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta a felhatalmazás kereteinek túllépését és a következő megállapítást tette:

„A végrehajtási jogszabályok - az alapszabály keretei között - elsősorban olyan részletes szabályokat állapítanak meg, amelyek elősegítik az alapszabály rendelkezéseinek a gyakorlati megvalósulását, értelmezik az alapszabályban használt fogalmakat. A felhatalmazás kereteinek túllépése - a jogforrási hierarchia rendjének megsértésén keresztül - alkotmányellenességet eredményez.”

A fentiekből következően a már többször idézett Alapellátási tv. 5-6.§-ai csak az egészségügyi alapellátás körzeteinek meghatározására adnak felhatalmazást az önkormányzatoknak, így további (egészségügyi tárgyú) szabályok önkormányzati rendeletbe iktatása, pl. a szabad orvosválasztás jogának deklarálása; az önkormányzattal feladat-ellátási szerződést kötött szolgáltató megnevezése, székhelye; azon oktatási intézmények felsorolása, amelyek részére az önkormányzat iskola egészségügyi ellátást biztosít; az orvos, praxisjog, védőnő fogalmának definiálása, jogszabályellenes.

Preambulum nem lehet az önkormányzati rendeletben

A Jszt. 51.§ szabályozza a preambulumra vonatkozó szabályokat:

„51.§ (1) Preambulum

a) az Alaptörvény módosításának tervezetében, és

b) a társadalmi, politikai szempontból újszerű, jelentős törvény tervezetében alkalmazható.”

A Jszt. kommentárja alapján:

„A preambulum tulajdonképpen a jogszabály előszava, amely röviden, tömören meghatározza a szabályozás jogpolitikai célját és tartalmazza a szabályozás legfontosabb általános elveit.”

Az idézett jogszabályi rendelkezés alapján, önkormányzati rendelet nem tartalmazhat preambulomot. Ebből kifolyólag az önkormányzati rendelet nem határozhatja meg szabályozása jogpolitikai célját és általános elveit sem.

Területi hatályt, személyi hatályt állapít meg az önkormányzati rendeletben, felhatalmazás nélkül

A Jat. 6.§-a a következőket tartalmazza:

„6.§ (1) A jogszabály területi hatálya Magyarország területére, az önkormányzati rendelet területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki. Az önkormányzati rendelet területi hatálya az 5.§ (1a) bekezdés szerinti esetben a társulásban részt vevő helyi önkormányzatok, az 5.§ (1b) bekezdés szerinti esetben a társult képviselő-testületben részt vevő települési önkormányzatok közigazgatási területére terjed ki.

(2) A jogszabály személyi hatálya

a) Magyarország területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, valamint Magyarország területén kívül a magyar állampolgárokra,

b) önkormányzati rendelet esetében a helyi önkormányzat közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, az 5.§ (1a) bekezdés szerinti esetben a társulásban részt vevő helyi önkormányzatok, az 5.§ (1b) bekezdés szerinti esetben a társult képviselő-testületben részt vevő települési önkormányzatok közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre

terjed ki.

(3) A jogszabály területi, illetve személyi hatályát a jogszabályban az 5.§ (1a) és (1b) bekezdés szerinti esetben, valamint akkor kell kifejezetten meghatározni, ha az az (1) és (2) bekezdéstől eltérő területre, illetve személyi körre terjed ki.”

A Jat. 6.§ (1)-(2) bekezdései alapján az önkormányzati rendelet területi és személyi hatálya törvényi szinten meghatározott. A Jat. 6.§ (3) bekezdése azokat a kivételes eseteket állapítja meg, amikor az önkormányzati rendeletnek területi, illetőleg tárgyi hatályra vonatkozó rendelkezéseket kell tartalmaznia.

Mivel a Jat. 6.§ (1)-(2) bekezdései rendezik az Alapellátási törvény 6.§ (1) bekezdésének felhatalmazására kiadott önkormányzati rendelet területi és személyi hatályáról, így azokról az önkormányzati rendeletben nem szabad rendelkezni.

A fentiek szerint önkormányzati rendelet területi hatálya tehát a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki. Csak önkormányzati társulás és társult képviselő-testület jogosult több helyi önkormányzat közigazgatási területére is kiterjedő hatályú rendeletet alkotni. Jogszabályellenes tehát, ha az önkormányzat olyan rendeletet alkot, melynek területi hatálya nemcsak saját közigazgatási területére, hanem egy másik önkormányzat közigazgatási területének egészére vagy annak egy részére is kiterjed.

Mindazonáltal lehetősége van az önkormányzatoknak megegyezni arról, miszerint egy önkormányzat ellátja egy másik önkormányzat közigazgatási területén az egészségügyi alapellátást, azonban ennek módja az Alapellátási tv. 6.§ (1) bekezdéséből következően az önkormányzatok közötti megállapodás megkötése, és nem a rendeleti szintű szabályozás.

Az Alapellátási tv. 6.§ (1) bekezdésének második mondata szerint, *„több településre is kiterjedő ellátás esetén a körzet székhelyét az érintett települési önkormányzatok erre irányuló megállapodásban határozzák meg.”*

A rendeletben használt fogalmak nem egyeznek meg az Alapellátási törvényben foglaltakkal

Az Alapellátási tv. 5.§ (1) bekezdése és a 6.§ (1) bekezdése értelmében:

5.§ (1) A települési önkormányzat az egészségügyi alapellátás körében gondoskodik:

- a) a háziiorvosi, házi gyermekorvosi ellátásról,*
- b) a fogorvosi alapellátásról,*
- c) az alapellátáshoz kapcsolódó háziiorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi ügyeleti ellátásról,*
- d) a védőnői ellátásról, és*
- e) az iskola-egészségügyi ellátásról.*

...

6.§ (1) A települési önkormányzat képviselő-testülete – a Kormány által kijelölt praxiskezelő által megadott szempontokat figyelembe véve – rendeletben megállapítja és kialakítja az egészségügyi alapellátások körzeteit. Több településre is kiterjedő ellátás esetén a körzet székhelyét az érintett települési önkormányzatok erre irányuló megállapodásban határozzák meg.”

A Jszt. 70.§ (1) bekezdése az alábbiakat rögzíti:

„70.§ (1) Felhatalmazás alapján kiadott jogszabály tervezetében alkalmazott fogalom a felhatalmazó rendelkezést tartalmazó jogszabályban értelmezett fogalomtól eltérően nem értelmezhető, és az értelmező rendelkezés nem ismételtető meg.”

A Jszt. hivatkozott rendelkezése alapján a magasabb szinten szabályozott fogalmat nem lehet másként értelmezni alacsonyabb szintű jogszabályban és az önkormányzati rendeletben a magasabb szinten szabályozott fogalmat nem szabad megismételni.

Az önkormányzati rendelet olyan fogalmat használ „vegyes háziiorvosi körzet” vagy „vegyes fogorvosi körzet”, amelyet az Alapellátási tv. törvényi szinten nem határoz meg. Így a hivatkozott rendeleti rendelkezés az Alapellátási tv. 5.§ (1) bekezdésével és a 6.§ (1) kezdésével vált ellentétessé, ugyanakkor felhatalmazás nélkül szabályozza e kérdést a képviselő-testület.

Az önkormányzati rendelet hatálybalépése nem felel meg a törvényi előírásoknak:

A Jat. 7.§ (1)-(2) bekezdése értelmében:

„7.§ (1) A jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját, amely a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet.

(2) Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehet, ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, mely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját.”

A fentiek alapján törvénysértést követett el az önkormányzat, mikor a rendelet kihirdetésének napját, és a hatályba lépésének napját egy napban állapította meg, és nem rendelkezett a hatálybalépés órában történő megállapításáról.

II. JOGSZABÁLYSZERKESZTÉSI HIBÁK

Felhívom a figyelmét arra, hogy valamennyi jogszabályszerkesztési hiba nemcsak a **Jat.**, vagy a **Jszr.** adott rendelkezésének sérelmét valósítja meg, hanem egyben a jogbiztonság Alaptörvényben szabályozott elvének megsértésével az Alaptörvény sérelmét is okozza a lentebb kifejtettek szerint.

A rendelet címében, és bevezető részében nem vezethető be rövid megjelölés

A Jszr. 5.§ (1) és (2) bekezdése, valamint a 6.§-a az alábbiakról rendelkezik:

„5.§ (1) Ha a jogszabály tervezetének a szövegében ismétlődően valamely kifejezés, szókapcsolat, szövegrész fordul elő, az ismétlődő elem helyett rövid megjelölést lehet alkalmazni.

(2) A rövid megjelölést a rövidíteni kívánt elem első előfordulásakor kell meghatározni, és a további használatra utaló „a továbbiakban:” kifejezéssel együtt, zárójelben kell feltüntetni.”

...

6.§ Nem vezethető be rövid megjelölés

a) értelmező rendelkezésben értelmezett fogalomra,

b) a jogszabály tervezetének és a jogszabály tervezete szerkezeti egységének a címében, a jogszabály tervezetének a preambulumban, a bevezető részében, vagy

c) a már bevezetett rövid megjelölésnek az 5.§ (3) bekezdése szerinti további rövid megjelölésére.”

Fentiek értelmében az önkormányzati rendelet bevezető része jogszabálysértő, ha a Jszr. 6.§-ába ütköző módon a bevezető részben rövid megjelölést vezetett be.

Az önkormányzati rendelet szövegezése nem felel meg a Jszr. 1. mellékletének

A Jszr. 1.§ (1)-(2) bekezdéseiben a jogszabályok megszövegezésével kapcsolatban formakényszert ír elő:

„1.§ (1) Ez a rendelet az Alaptörvényben meghatározott különleges jogrendben alkotható jogszabály kivételével a jogszabály tervezetének a megszerkesztésére és a megszövegezésére vonatkozó követelményeket határozza meg.

(2) A jogszabály tervezete megszövegezésénél alkalmazandó szövegezési mintákat az 1. melléklet tartalmazza. A szövegezési mintától abban az esetben lehet eltérni, ha a szabályozás célja másképp nem érhető el.”

Amennyiben az önkormányzati rendelet megfogalmazásai nem felelnek meg a Jszr. mellékletében előírt kogens megfogalmazási szabályoknak, azok jogszabálysértőek.

Számozás nélküli szövegrészt nem tartalmazhat az önkormányzati rendelet

A JsZR. a jogszabály formai tagolása kapcsán a 37.§ (1) bekezdésében előírja:

„37.§ (1) A jogszabály tervezetének a szerkezeti egységeit folyamatos sorszámozással vagy a latin ábécé betűivel meg kell jelölni. Jogszabály tervezete jelöletlen szerkezeti egységet nem tartalmazhat.”

Az önkormányzati rendelet tartalmaz olyan szerkezeti egységet, amely nincsen sorszámozással ellátva. Ebből kifolyólag ez a normaszöveg nem megjelölt szerkezeti egységnek minősül, amelynek előfordulása a normaszövegben jogszabálysértő.

Nem jó a felsorolás

A JsZR. 7.§-a alapján:

„7.§ (1) Felsorolás alkalmazása esetén egyértelművé kell tenni, hogy a felsorolás elemei közül

a) valamennyinek teljesülnie kell,

b) egyik sem teljesülhet,

c) pontosan egynek kell teljesülnie vagy

d) legalább egynek teljesülnie kell

(a továbbiakban: a felsorolás elemei közötti logikai kapcsolat) a joghatás kiváltásához.

(2) A felsorolás elemei közötti logikai kapcsolatot

a) a mondatnak a felsorolást megelőző vagy követő szövegrészában,

b) a felsorolás utolsó előtti eleméhez fűzött kötőszóval,

c) - ha a b) pont nem alkalmazható - a felsorolás több eleméhez fűzött kötőszóval vagy

d) a felsorolástól különálló mondatban

kell megállapítani.

(3) Az „illetve” kötőszó jogszabály tervezetében csak más egyértelmű nyelvi megfogalmazás alkalmazhatatlansága esetén alkalmazható.

(4) Az „illetőleg” kötőszó a jogszabály tervezetében nem alkalmazható.

(5) Az „és” és a „vagy” kötőszó írásjellel összekapcsolva vagy közvetlenül egymást követően a jogszabály tervezetében nem alkalmazható.”

A vagylagos feltételek érvényesülése esetén alkalmazandó JsZR.-ben foglalt szabálynak nem felel meg az önkormányzati rendelet, ezért jogszabálysértő.

Egyes kifejezések alkalmazása az önkormányzati rendeletben kifejezetten tiltott. Ilyenek az „illetve” és „illetőleg” kifejezések. Ezek alkalmazása – a kifejezett jogszabályi tilalom ellenére – egyrészt jogszabálysértő, másrészt pedig a jogbiztonság sérelmét is megvalósítják.

Pontok és alpontok alkalmazása a normaszövegben

A JsZR. 47.§-48.§-ai a következőket tartalmazzák:

„47.§ (1) A pontokat megelőző szövegrésztől (a továbbiakban: nyitó szövegrész) sortöréssel kell a pontokat elválasztani. Az egyes pontokat sortöréssel kell elválasztani.

(2) Nyitó szövegrész nélkül nem lehet pontokat, alpontokat alkalmazni.

(3) *Annak érdekében, hogy a pontokat tartalmazó szerkezeti egység ne váljon hiányos mondatná, a bekezdés szövege keretbe is foglalhatja a pontokat. Ez esetben a pontokat követő szövegrészt (a továbbiakban: záró szövegrész) sortöréssel kell a pontoktól elválasztani.*

(4) *A nyitó szövegrésznek - a kötőszóval végződő utolsó előtti pont és alpont kivételével -, valamint a záró szövegrésznek a pontok, az alpontok mindegyikével önállóan és együttesen is egyetlen értelmes mondatot kell képeznie.*

(...)

48.§ (1) *A pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „.)” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetőek meg.*

(2) *Több mint tizenöt elemű felsorolást csak pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal lehet megjelölni.*

(3) *A latin ábécé kisbetűivel megjelölt ponton belül az alpontot tartalmazó pont megjelölésében foglalt kisbetűből, a latin ábécé kisbetűiből és a „.)” jelből képzett megjelöléssel ellátott alpontok állapíthatóak meg.*

(4) *Az arab számmal megjelölt ponton belül a latin ábécé kisbetűivel jelölt alpontok állapíthatóak meg.*

(5) *Egy ponton belül legfeljebb tizenöt alpont állapítható meg.*

(6) *Az alponton belül további alpontok nem állapíthatók meg.”*

Az önkormányzati rendelet felsorolást tartalmaz. Ennek formája nem felel meg a Jszt. idézett rendelkezéseinek ezért az jogszabálysértő.

Hivatkozás hibája

A Jszt. 16.§ (1) bekezdése határozza meg a jogszabály szövegében más jogszabályra való hivatkozás alapvető szabályait:

„16.§ (1) A jogszabály tervezetében az Alaptörvényre, az Alaptörvény rendelkezésére, jogszabályra vagy jogszabály rendelkezésére akkor lehet hivatkozni, ha a hivatkozás a megfelelő fogalomhasználattal nem küszöbölhető ki, vagy ha a hivatkozás alkalmazása a jogszabály értelmezését, alkalmazását megkönnyíti.”

A Jszt. értelmében a hivatkozás lehet; rugalmas, merev vagy általános. A Jszt. 17.§-23.§-ai részleteibe menően meghatározzák az egyes hivatkozás-típusok alkalmazásának feltételeit és módját. Jogszabálysértő tehát az önkormányzati rendelet, ha az abban alkalmazott hivatkozás nem felel meg a Jszt. hivatkozott rendelkezéseiben foglalt szabályainak.

Melléklet alkalmazása

A Jszt. 127.§ (1) bekezdése meghatározza, hogy a jogszabály milyen esetben tartalmazhat mellékletet:

„127.§ (1) Jogszabály tervezetében mellékletet akkor kell alkotni, ha a jogszabályban rögzíteni kívánt szabályozási tartalom - annak speciális megjeleníthetősége vagy technikai jellege miatt - nem fejezhető ki átláthatóan a jogszabály tervezetének a szakaszaiban.”

Az Jszt. 127.§ (2) bekezdése előírja:

„127.§ (2) A jogszabály tervezetében melléklet úgy alkotható, hogy a jogszabály tervezetének valamely szakasza a melléklet szerinti szabályozási tartalom megjelölésével hivatkozik a mellékletre.”

A hivatkozott jogszabály értelmében az önkormányzati rendelet szöveges része valamely szakaszának hivatkoznia kell a mellékletre, annak szabályozási tartalma megjelölésével. Ennek alapján nem válik az önkormányzati rendelet részévé az olyan melléklet, amelyre a jogszabály szöveges részének valamely szakasza nem hivatkozik – a szabályozási tartalom megjelölésével – ebből kifolyólag az ilyen melléklet nem alkalmazható érvényesen, mivel az olyan mintha nem is létezne.

Melléklet megjelölésének hibája

A Jszt. 128.§ az alábbiakat tartalmazza:

„128.§ (1) A jogszabály mellékletének megjelölése - az alábbi sorrendben -

a) a mellékletnek a pozitív egész számokból képzett arab számokkal jelölt sorszámát,

b) a „melléklet” szöveget és

c) a 21.§ (3) bekezdés c)-f) pontjában, a 21.§ (5) bekezdés c)-g) pontjában vagy a 21.§ (6) bekezdés c)-h) pontjában meghatározottakat a „-hez” raggal ellátott alakban foglalja magában.”

Mivel az Jszt. egyértelműen meghatározza az önkormányzati rendelet melléklete megjelölésének formáját, minden más megjelölés alkalmazása, amely ettől eltér – mint például: „1. sz. melléklet, 1. számú melléklet, I. sz. önkormányzati rendeleti melléklet” – jogszabálysértő.

Nem egyértelmű megfogalmazás, határozatlan jogfogalom, jogbiztonság sérelme, normavilágosság sérelme

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján:

„Magyarország független, demokratikus jogállam.”

A Jat. 2.§ (1) bekezdése a következő:

„2.§ (1) A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.”

A Kúria Önkormányzati Tanácsának 5.015/2012/6 számú határozatában a normavilágosság kapcsán az alábbiakat rögzítette:

„A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: új Jat.) 2.§ (1) bekezdése értelmében „[a] jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie”. Az új Jat. hatályát megjelölő rendelkezés [1.§ (1) bekezdés a) pont] 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.

A jogállami keretek között megalkotott jogi normával szemben támasztott – jogbiztonságra alapozott – követelmények egyike az, hogy „... a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára ... előre láthatóak legyenek. (...) A jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű fogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a

jogkövetkezményekkel”. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 81, 84.] „A jogbiztonság (...) megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon”. [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992,]”

Az önkormányzati rendelet olyan megfogalmazásokat tartalmaz, amelyek nem egyértelmű magatartási, viselkedési szabályokat, kötelezettségeket rónak a norma címzettjére. Ezek a normaszövegben rögzített szabályok azonban túlságosan absztraktak, nem fogalmazzák meg a norma címzettjei részére egyértelműen a magatartási szabályokat, így nem felelnek meg a normavilágosság alaptörvényi követelményének, ezért jogszabálysértők.

Pl.: „megállapodásban foglaltak szerint”, „működtetési jog”

Vegyes jogszabályszerkesztés tilalma

A Jat. 3.§-a értelmében:

„3.§ Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismétlődhet meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.”

A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.030/2013/4. számú határozata az alábbiakat rögzíti:
„3. A Jat. 3.§-a értelmében „(...) A jogszabályban nem ismétlődhet meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes”. Mivel az önkormányzati rendelet az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében más jogszabállyal nem lehet ellentétes [Alaptörvény T) cikk], ezért a Jat. hivatkozott rendelkezése értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabály – ideértve az önkormányzati rendeleteket is – rendelkezését főszabály szerint a jogellenesség kockázata nélkül nem ismételheti meg. 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 [Köf.5.056/2012, MK 169. szám, 28118].”