



Jegyzői jelzés

**a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
81. § (3) bekezdés e) pontjában foglaltak szerint
a Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat 2025. május 22. napján tartandó
képviselő-testületi rendes ülésre**

**dr. Nánásiné Abonyi Gyöngyi önkormányzati képviselő által benyújtott
„az államháztartáson kívülre nyújtott forrás átadásának rendjéről szóló 6/2022. (III. 7.)
önkormányzati rendelet módosítására” című előterjesztéséhez**

A 2025. május 9. napján benyújtott előterjesztése tárgyában az alábbiakról tájékoztatom a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 81. § (3) bekezdés e) pontjában foglaltak és a Budapest I. Kerület Budavári Önkormányzat Képviselő-testülete szervezeti és működési szabályzatáról szóló 18/2024. (X. 3.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: SZMSZ) 25. § (6) bekezdése alapján:

I.

A benyújtott rendelettervezet formai felülvizsgálata során megállapítható, hogy az a jogszabályszerkesztés alapvető követelményeinek nem tesz maradéktalanul eleget a következők alapján:

1. Különösen súlyos jogszabályszerkesztési hiányosság, hogy a rendelettervezet nem tartalmaz címet.

A jogszabályok szerkezetét, valamint kötelező elemeit a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) pontosan és egyértelműen meghatározza.

A Jat. 27. § (1)-(2) bekezdése kimondja:

„27. § (1) A törvény megjelölése annak kihirdetése során magában foglalja a törvény kihirdetésének évét, sorszámát, a törvény elnevezést és a törvény címét.

(2) Törvény kivételével a jogszabály megjelölése annak kihirdetése során magában foglalja a jogszabály megalkotójának megjelölését, a sorszámát, a kihirdetésének napját, a jogszabály elnevezését és címét.”

Fent idézett rendelkezés nem választható opció, hanem egyértelmű jogalkotási követelmény. A jogszabály címe nemcsak az eligazodást segítő formai elem, hanem a jogszabály beazonosíthatóságának, alkalmazhatóságának és joghatásának is elengedhetetlen része.

A cím nem pusztán technikai formalitás, hanem a normavilágosságot, átláthatóságot és a jogbiztonságot garantáló követelmény, amelynek hiányában a jogszabály hatályosulása is megkérdőjeleződik. A cím hiánya miatt a kihirdetés során sem lenne lehetséges a Jat.-nak megfelelő megjelölés, amely a jogalkotói eljárás érvénytelenségét eredményezné.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a rendelettervezet a cím hiányában nem felel meg a jogszabályszerkesztés törvényi követelményeinek, így jelen formájában nem alkalmas arra, hogy rendeletként elfogadásra és kihirdetésre kerüljön.

2. A rendelettervezet preambulumból teljes egészében hiányzik a szabályozás céljának meghatározása.

A Jat. 18. § (1) bekezdése egyértelműen rögzíti:

„18. § (1) A jogszabály tervezete preambulomot tartalmaz, amelyben a szabályozás célját minden esetben meg kell határozni. A jogszabály tervezetének preambulumban a jogszabály előkészítője szükség szerint rögzítheti a szabályozással összefüggő azon elvi, elméleti tételeket, amelyeket a jogszabály tervezetének szerkezeti egységeiben a normatív tartalom hiánya miatt nem lehet rendezni.”

A hivatkozott rendelkezésből világosan következik, hogy a preambulumban nem lehetőség, formai díszítőelem, hanem kötelező tartalmi része a rendeletnek, amelynek célja, hogy a jogszabály megalkotásának indokát, a szabályozás célját és szükségességét kifejtse. A cél meghatározása nélkül a jogszabály normavilágossága sérül, továbbá a jogalkalmazó számára is értelmezési nehézséget okoz a rendelet rendeltetésének megértése.

A rendelettervezet jelen formájában ezt az alapvető követelményt figyelmen kívül hagyja, a szabályozás célját határozottan nem rögzíti. Ez szintén nem csupán jogtechnikai hiányosság, hanem a jogszabály hatályosulásának, alkalmazhatóságának és jogbiztonságának is alapvető akadálya.

A jogszabály céljának meghatározása a normavilágosság követelményéből fakadó szakmai minimum, amely nem hagyható figyelmen kívül. A célok egyértelmű rögzítése nélkül a rendelet jogpolitikai és szakmai megalapozottsága is vitathatóvá válik.

Fentiek alapján, a rendelettervezet preambulumban jelenlegi formája nem felel meg a Jat. 18. § (1) bekezdésében előírt tartalmi követelményeknek, a szabályozás céljának egyértelmű meghatározása nélkül a tervezet rendeletként történő elfogadása nem javasolt.

3. A rendelettervezet 1. §-ában szereplő 4/A. § (1) bekezdés d) pontja jogszabályszerkesztéssel hibás, mivel nem tartalmaz nyitó szövegrészt, amely nélkül a pont alkalmazása nem felel meg a jogszabályszerkesztési követelményeknek.

A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszt.) 47. § (2) bekezdése egyértelműen rögzíti:

„47. § (2) Nyitó szövegrész nélkül nem lehet pontokat, alpontokat alkalmazni.”

A pontok létrehozásának alapvető feltétele tehát a nyitószöveg megléte, amely világossá teszi a felsorolás logikai keretét, biztosítva, hogy a pontok ne önmagukban, hanem az előzményi mondatrészhöz kapcsolódva értelmezhetőek legyenek. A nyitószöveg hiányában a d) pont jogilag értelmezhetetlen mondatföggeléknek jelenik meg, amely nem felel meg a normavilágosság és az átláthatóság követelményeinek.

A pontok alkalmazásának feltételeit tovább pontosítja a Jszt. 46. § (1) bekezdése, amely kimondja:

„46. § (1) A szakaszt és a bekezdést pontokra kell tagolni, ha a szakaszba vagy bekezdésbe foglalt mondat felsorolást tartalmaz, a felsorolás bármely két eleme között azonos logikai kapcsolat áll fenn, és ez a jogszabály áttekinthetőségét elősegíti.”

Ennek értelmében a pontok kialakításához mindig szükséges egy előzetes szövegrész, amely a felsorolás tartalmi és logikai összefüggéseit megteremti. A d) pont esetében ez a szövegrész teljesen hiányzik, így a pont nyelvtanilag és jogilag sem illeszkedik a rendelet szövegébe. A rendelettervezet ezen formai hiányossága a normavilágosságot sérti, a Jszt. rendelkezéseivel ellentétes.

4. A rendelettervezet 3. §-ával újrászabályozott **9. § bekezdéseinek számozása jogszabályszerkesztési szempontból hibás**, mivel az a szakaszon belül két darab (2) bekezdést tartalmaz.

A Jszt. 44. § (4) bekezdése ezzel szemben egyértelműen rögzíti:

„44. § (4) A bekezdéseket szakaszonként újrakezdődően, egy-egy szakaszon belül pozitív egész számokból képzett, zárójelek közé foglalt arab számozással kell megjelölni.”

E rendelkezés alapján minden szakasz bekezdéseit külön-külön kell sorszámozni, és nem fordulhat elő, hogy egyazon szakaszon belül azonos számozású bekezdés többször szerepeljen. Az ilyen jellegű számozási hiba nem csupán formai pontatlanság, hanem közvetlenül veszélyezteti a rendelet áttekinthetőségét, hivatkozhatóságát, alkalmazhatóságát. A jogszabály-szerkesztés alapvető követelménye, hogy a jogszabály szerkezeti egységei, így a bekezdések is egyértelműen azonosíthatóak legyenek, amely a számozási rend következetes betartása nélkül nem valósulhat meg.

A rendelettervezet jelen formájában a Jszt. 44. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezésnek nem felel meg.

5. A rendelettervezet előkészítése során a **szerkezeti tagolásra vonatkozó szabály nem került figyelembevételre**, tekintettel a „Záró rendelkezések” megjelölésű alcím alkalmazására, amely önmagában, minden további alcím nélkül, sorszámozás nélkül szerepel a rendelettervezetben.

A Jszt. 41. § (1)–(4) bekezdései tételesen szabályozzák az alcímek kialakításának rendjét és feltételeit.

E szerint:

„41. § (1) A jogszabálytervezet áttekinthetősége érdekében az ugyanazon jogintézményt szabályozó szakaszokat egybefoglaló önálló szerkezeti egységként alcímek alakíthatók ki.

(2) Egyetlen szakaszt magában foglaló alcím csak akkor alakítható ki, ha az (1) bekezdés szerinti tagolás miatt a jogszabály szerkezetének egységessége érdekében az szükséges.

(3) Az alcím megjelölése – az alábbi sorrendben –

a) az alcímnek a pozitív egész számokból képzett sorszámát arab számmal jelölve és

b) az alcím címét nagy kezdőbetűvel foglalja magában.

(4) Ha a jogszabály tervezetében az alcím a legmagasabb szintű szerkezeti egység, az utolsó alcím címe: „Záró rendelkezések”.

Az alcímek alkalmazása nem önkényes eszköz, hanem a jogszabály szerkezeti egységeinek logikus tagolását biztosító eszköz, amelyet kizárólag a Jszt.-ben rögzített feltételek fennállása esetén lehet létrehozni. Jelen esetben azonban a rendelettervezet sem tartalmilag, sem szerkezetileg nem indokolja alcímek kialakítását, mivel a teljes szövegben mindössze egyetlen, minden más alcímtól függetlenül álló „Záró rendelkezések” alcím szerepel. Mindez ellentétes a Jszt. 41. § (1)–(2) bekezdéseivel, hiszen önálló alcímet csak abban az esetben lehet kialakítani, ha az a szerkezeti egységek átláthatósága miatt szükséges – itt azonban ilyen igény nem merül fel, tekintettel arra, hogy más alcím a rendelettervezetben nincs.

Továbbá a Jszt. 41. § (3) bekezdése szerint az alcímek megjelölése során sorszámot is kell alkalmazni, amely a jelen tervezetből teljes hiányzik. A sorszámozás mellőzése a jogszabály-szerkesztési szabályok figyelmen kívül hagyására utal, és a normavilágosság követelményét is sérti.

A Jszt. 36. § (3) bekezdése pedig egyértelműen kimondja:

„36. § (3) A jogszabály alapegysége a szakasz. A jogszabály tervezetének tagolása során szakasznál magasabb szintű szerkezeti egység akkor alakítható ki, ha az alacsonyabb szintű szerkezeti egységek alkalmazásával a jogszabály áttekinthetősége nem biztosítható.”

Ezzel szemben a vizsgált rendelettervezet sem terjedelme, sem tartalmi bonyolultsága miatt nem igényelne magasabb szintű szerkezeti egységet. Az indokolatlan alcímképzés így nemcsak jogtechnikai hiba, hanem felesleges bonyolítás, amely az átláthatóság helyett inkább zavaró hatást kelt.

Mindezekre figyelemmel megállapítható, hogy a rendelettervezet szerkezeti tagolása nem felel meg a Jszer. 41. § és 36. § (3) bekezdéseiben rögzített követelményeknek, az alkalmazott „Záró rendelkezések” alcím a jelen formájában jogszabályszerkesztési szempontból indokolatlan és hibás.

6. A benyújtott előterjesztéssel és az annak mellékletét képező rendelettervezettel kapcsolatban felhívom a figyelmet, hogy **az átmeneti rendelkezések hiányoznak a tervezet szövegéből**, illetve az előterjesztés szövegében sem található erre utalás annak ellenére, hogy a rendelet elfogadása közvetlenül a jelenleg folyamatban lévő eljárásokra is hatással lenne, mivel mint Ön előtt is ismert jelenleg is folyamatban vannak olyan pályázati kiírások, amelyek elbírálása még nem történt meg.

A Jat. 15. § (1) bekezdése azonban egyértelműen rögzíti:

*„15. § (1) A jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően
a) keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint
b) megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni.”*

E rendelkezésből következik, hogy a jogalkotó eltérő rendelkezése esetén biztosítható az átmeneti szabályozás, amely a már folyamatban lévő ügyekre vonatkozó alkalmazási rendet tisztázza. Ennek szabályozási technikáját a Jszer. 84–87. §-ai határozzák meg részletesen.

A Jszer. rögzíti, hogy a jogszabály átmeneti rendelkezései a jogszabályi rendelkezések időbeli hatályának pontosítására szolgálnak, különösen abban az esetben, ha a folyamatban lévő ügyekre eltérő szabályozás szükséges. E rendelkezések hiánya esetén a hatálybalépés automatikusan kihat a megkezdett eljárásokra is, ami jogbizonytalanságot, értelmezési vitákat eredményezhet.

A jelen rendelettervezet nem tartalmaz a folyamatban lévő pályázatok elbírálására vonatkozó speciális, átmeneti szabályokat. Ennek következtében a rendelet hatályba lépése esetén nem lenne egyértelmű, hogy a már kiírt, de el nem bírált pályázatokra a korábbi vagy az új szempontrendszert kellene alkalmazni. Ez a helyzet a jogbiztonság, az átláthatóság és a tisztességes eljárás alapelveit is súlyosan sértené.

7. Egyéb jogszabályszerkesztési aggályok

7.1. A rendelettervezet Budapest I. Kerület Budavári Önkormányzat Képviselő-testületének az államháztartáson kívülről nyújtott forrás átadásának rendjéről szóló 6/2022. (III. 7.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: 6/2022. (III. 7.) önkormányzati rendelet) melléklettel kívánja kiegészíteni, azonban a tervezet szövegéből teljes egészében hiányzik az erre irányuló rendelkezés.

A jogalkotás szabályai szerint a melléklet csak akkor válik a rendelet részévé, ha a rendelet szövegében kifejezett hivatkozás rögzíti, hogy a rendelet melléklettel egészül ki, mivel a jogszabályi melléklet nem önálló jogforrás, kizárólag a rendelet törzsszövegéhez kapcsolódva, arra épülve fejt ki joghatását.

Amennyiben a rendelettervezet nem tartalmaz ilyen rendelkezést, a melléklet semmilyen jogi kötéserővel nem bír, alkalmazása bizonytalan, és az önkormányzati rendelet átláthatósága, jogbiztonsága is sérül. Ennek elmulasztása nem csupán formai hiba, hanem a jogszabály érvényesülését akadályozó súlyos szerkesztési hiányosság.

A jelenlegi formájában a rendelettervezet nem biztosítja a melléklet jogszerű beillesztését a hatályos rendelet szövegébe, ezért e hiányosság pótlása nélkül az előterjesztés nem alkalmas a jogalkotási eljárásban történő továbblépésre.

7.2. A benyújtott rendelettervezet mellékletének formai vizsgálata során több jogszabályszerkesztési hiányosság is megállapítást nyert.

Elsődlegesen kiemelendő, hogy a melléklet „1. számú melléklet” megjelöléssel szerepel, amely ellentétes a Jszt. 128. § (1) bekezdésében foglalt kötelező megjelölési renddel. E rendelkezés értelmében a melléklet megjelölése kizárólag a sorszám (arab szám), a „melléklet” szó, és a megfelelő toldalékos hivatkozás alkalmazásával történhet. A „számú” szó alkalmazása nem része a megengedett megjelölési formának, ezért annak használata helytelen és nem felel meg a vonatkozó jogszabályszerkesztési szabályoknak.

Ezzel összefüggésben a melléklet szerkezeti tagolása sem felel meg a Jszt. előírásainak. A 129. § (1)–(3) bekezdései részletesen szabályozzák a mellékletek belső felépítését, azok sorszámozott szerkezeti egységeinek kialakítását és hivatkozhatóságát. A mellékletben azonban semmilyen tagolás, sorszám, vagy azonosításra alkalmas megjelölés nem található. A szöveg egységes tömbként jelenik meg, ezzel gyakorlatilag ellehetetlenítve annak egyértelmű hivatkozását és alkalmazását.

Fontos rögzíteni, hogy a mellékletek megfelelő felépítése nem csupán technikai kérdés, hanem a jogszabály átláthatóságának, normavilágosságának és jogalkalmazhatóságának alapvető feltétele. A szerkezeti egységek hiánya a melléklet érvényesülését veszélyezteti, hiszen az érintett rendelkezések pontos azonosítása, értelmezése és joghatás kiváltása nem biztosítható.

Mindezekre figyelemmel megállapítható, hogy a rendelettervezet melléklete sem megjelölésében, sem szerkezeti kialakításában nem felel meg a Jszt. 128. § és 129. § előírásainak, így a jelen formájában alkalmatlan a jogszabályi hatályosulásra.

Felhívom a figyelmet arra, hogy a rendelettervezetek elkészítése során minden esetben figyelemmel kell lenni a jogalkotásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseire, különös tekintettel a formai és szerkezeti követelményekre, mivel azok a jogalkotás szakmai minimumát jelentik.

II.

1. A hatályos 6/2022. (III. 7.) önkormányzati rendelet hatálya kiterjed a támogatási kör tekintetében a természetes személyekre, különösen olyan pályázati formák esetében, mint

- a nem önkormányzati tulajdonú I. kerületi lakóingatlanok energetikai korszerűsítésének támogatása, vagy
- a kerékpárvasárlási pályázatok.

Ezzel szemben a módosító javaslat 1. §-a a támogatottak körét kizárólag az I. kerületben működő szervezetekre korlátozná, így a természetes személyeket teljes egészében kizárja a rendelet hatálya alól. Ez a módosítás nem csupán szakmai szempontból kérdéses, hanem ellentmondásba kerül a hatályos rendelet 1. §-ával, amely a természetes személyeket, mint potenciális kedvezményezetteket egyértelműen nevesíti. A tárgyi hatály ilyen szűkítése érdemi változásnak minősül, amelyet a módosító javaslat nem indokol meg kellő részletességgel, sem szakmai, sem közérdekű szempontból.

2. A rendelettervezet 6. §-ában nem szerepelnek a társasházak, amelyek a korábbi és jelenlegi támogatási gyakorlatban – különösen az energetikai korszerűsítési pályázatoknál – meghatározó kedvezményezettek, továbbá mint Ön előtt is ismert jelenleg is van folyamatban erre vonatkozó pályázat.

3. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 41. § (1)–(2) bekezdése egyértelműen szabályozza a helyi önkormányzat jogi személyiségének és szervezeti képviseletének rendjét:

„41. § (1) A helyi önkormányzat jogi személy, a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A képviselő-testületet a polgármester, a vármegyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester képviseli.

(2) Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselő-testület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a vármegyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a vármegyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.”

E rendelkezésekből világosan következik, hogy a „döntéshozatal” önkormányzati szinten mindig a képviselő-testület, vagy az általa átruházott hatáskörben eljáró szervei útján valósul meg. Az „önkormányzat” megjelölés helytelen, mert nem jelöli meg pontosan a döntéshozatalért felelős szervet vagy személyt. Ezen túlmenően a megfogalmazás sérti normavilágosság elvét.

A Jat. 2. § (1) bekezdését, amely kimondja:

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

A rendelettervezet 9. § - második - (2) bekezdésének jelenlegi megfogalmazása ellentétes a Mötv. 41. § (1)–(2) bekezdéseiben és a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglalt kötelező jogszabályi előírásokkal, ezért az így megfogalmazott rendelkezés alkalmazása jogszabálysértést vonna maga után.

Továbbá a rendelettervezet 3. §-ával újraszabályozott 9. § - második -(2) és (3) bekezdései között tartalmi ellentmondás áll fenn.

A (2) bekezdés szerint „az önkormányzat dönt” a pályázat eredményéről, míg a (3) bekezdés ugyanezt a döntési hatáskört a polgármesterhez rendeli. Ezzel a szövegezéssel a tervezet nem egyértelműen határozza meg a döntéshozó szervet, ami sérti a Jat. – fent idézett - 2. § (1) bekezdését. Az egymásnak ellentmondó rendelkezések normavilágossági szempontból hibásak, és a jogalkalmazásban értelmezési zavart okoznak, ezért a szöveg jelenlegi formája jogszabályszerkesztési szempontból nem elfogadható.

Összességében a rendelet javasolt módosítás nem biztosít olyan egységes szabályozási keretet, amely valamennyi pályázati típus esetében alkalmazható lenne. A javaslat kifejezetten a civil és egyházi pályázatok elbírálási rendszerére fókuszál, míg más, támogatási formák esetében – így például az energetikai vagy közlekedési pályázatok – a javasolt módosítások nem megfelelően adaptálhatóak és figyelmen kívül hagyják a rendelet átfogó, komplex szabályozási környezetet. Ez a megközelítés nem felel meg a jogalkotás átláthatóságára és következetességére vonatkozó alapelveknek, és veszélyezteti a jogbiztonságot is, ezért javaslat nem alkalmas 6/2022. (III. 7.) önkormányzati rendelet módosítására.

Mindezekre tekintettel „az államháztartáson kívülre nyújtott forrás átadásának rendjéről szóló 6/2022. (III. 7.) önkormányzati rendelet módosítására” tárgyú előterjesztésben foglalt rendeletmódosítás tárgyában a jogi megfelelőség érdekében jegyzői jelzést teszek.

Budapest, 2025. május 19.

Tisztelettel,


dr. Sölch Gellért
jegyző
Budapest Főváros I. kerület
Budavári Polgármesteri Hivatal
Jogi Csoport
Központi telefonszám: (+36) 1 458-3000
Cím: 1014 Budapest, Kapisztrán tér 1.
Levelezési cím: 1276 Budapest, Pf. 1198.
KRID: 208048326