

Segédanyag SZMSZ alkotáshoz

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatal Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Főosztálya ezúton szeretne **segítséget nyújtani a települési önkormányzatoknak új SZMSZ alkotásához**, figyelemmel a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (továbbiakban: IRM rendelet) szabályaira. Felhívjuk továbbá a figyelmet arra, hogy **2010. október 26. napján hatályba lépett a közigazgatási és igazságügyi miniszter 11/2010. (X.25.) KIM rendelete a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet módosításáról és egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezéséről (továbbiakban KIM rendelet)**, így az SZMSZ alkotását érintő legfontosabb jogszabályi változások jelen segédanyagnak is tárgyát képezik.

Az alábbiakban konkrét gyakorlati példákkal és a fontosabb jogszabályi rendelkezések ismertetésével kívánunk segítséget nyújtani az SZMSZ alkotáshoz.

I. A jogszabály tervezetének a megszövegezésére vonatkozó általános követelmények

A jogszabály tervezetének a megszövegezésére vonatkozó **általános követelményeket az IRM rendelet I. fejezete** tartalmazza, melyek közül szeretném kiemelni az **IRM rendelet 3.§ (1)** bekezdését, amely kimondja, hogy a jogszabály normatív tartalmú rendelkezéseit a jogszabály szakaszai és mellékletei tartalmazzák. A fentiekből következően tehát nem foglалható a jogszabály függelékébe normatív tartalmú rendelkezés.

Fontos továbbá az **IRM rendelet 3.§ (2)** bekezdését is megemlíteni, mely szerint a jogszabály tervezetében a normatív tartalmat jelen idejű kijelentő mondat, egyes szám harmadik személyű megfogalmazás alkalmazásával kell kifejezni.

A **kötőszavak használatával** kapcsolatban az **IRM rendelet 7.§ (3)-(5)** bekezdése kimondja, hogy az „illetve” kötőszó jogszabály tervezetében csak más egyértelmű nyelvi megfogalmazás alkalmazhatatlansága esetén alkalmazható, az „illetőleg” kötőszó a jogszabály tervezetében nem alkalmazható, az „és” és a „vagy” kötőszó pedig írásjellel összekapcsolva vagy közvetlenül egymást követően a jogszabály tervezetében nem alkalmazható.

A **KIM rendelet hatályon kívül helyezte az IRM rendelet 2.§-át**, így 2010. október 26. napjától ismét foglалható jogszabály tervezetében is a jogszabálynak nem minősülő jogi aktusban is szabályozható normatartalom.

A **KIM rendelet továbbá hatályon kívül helyezte az általános követelmények közül az IRM rendelet 3.§ (3) bekezdését**, így már normatív tartalom nélküli mondat is a jogszabály tervezetében foglалható. Az SZMSZ-re vonatkoztatva például már nem jogszabálysértő, ha valamely önkormányzat tájékoztató, megállapító jellegű szabályokat alkot rendeletében az önkormányzat székhelyével, internetes honlapjával kapcsolatban.

II. A jogszabály tervezetének a megjelölése, a megalkotott jogszabály megjelölése a jogszabály kihirdetése során

Az **IRM rendelet 9.§ (4) bekezdése** rendelkezik az **önkormányzati rendelet megjelöléséről**, mely szerint önkormányzati rendelet megjelölése annak kihirdetése során –

az alábbi sorrendben – a rendelet megalkotójának teljes megjelölését, a rendelet sorszámát, a rendelet kihirdetésének idejét, az „önkormányzati” kifejezést, a „rendelete” kifejezést és a rendelet címét foglalja magában.

Az **IRM rendelet 10. §-a** kimondja, hogy a **jogszabály tervezetének a címében** a jogszabály tárgyát vagy tartalmának lényegét kell röviden megjelölni úgy, hogy az a jogszabályt más jogszabálytól egyértelműen elhatárolja. A címet úgy kell megfogalmazni, hogy a módosító és a hatályon kívül helyező jogszabályok, valamint a különböző helyi önkormányzatok által megalkotott rendeletek kivételével ne legyen hatályban több azonos című jogszabály, az ne tartalmazzon – a módosítás és a hatályon kívül helyezés kivételével – a szabályozás aktusára utaló kifejezést, és a cím utolsó szavához a „-ról”, „-ről” rag kapcsolódjon.

Az **IRM rendelet 11. §-a** szerint a **jogszabály kihirdetésének idejeként** a jogszabály kihirdetésének évét, valamint zárójelben a kihirdetés hónapját és napját kell megjelölni, a jogszabály kihirdetésének évét és napját arab, hónapját pedig római sorszámmal kell jelölni.

Az **IRM rendelet 12. §-a** kimondja, hogy a **jogszabályok sorszámát** a jogalkotó szervek és a jogszabály típusa szerint évenként egytől kezdődően, a kihirdetés ideje szerint folyamatosan, növekvő sorrendben kell meghatározni, függetlenül a kihirdetés módjától.

Az **IRM rendelet 13.§ (1) bekezdésének e) pontja** szerint a **jogszabály megalkotójának teljes megjelölése** a helyi önkormányzat képviselő-testülete esetén a helyi önkormányzat megnevezését követően a „képviseelő-testületének” szöveg vagy – közgyűlés esetén – a „közgyűlésének” szöveg, a **14. § rendelkezései** szerint pedig a **jogszabály típusát** rendelet esetén a „rendelete” kifejezéssel kell megjelölni.

Példa az SZMSZ megjelölésére:

*Xy Város Önkormányzata Képviselő-testületének
11/2010. (X.27.) önkormányzati rendelete
Xy Város Önkormányzata Képviselő-testületének
Szervezeti- és Működési Szabályzatáról*

III. A jogszabály normatív tartalommal nem rendelkező logikai egységei

Jogszabály normatív tartalommal nem rendelkező logikai egységei a preambulum és a bevezető rész, melyre vonatkozó részletes szabályokat az IRM rendelet VI. fejezetében találhatunk. **Az IRM rendelet 51.§-ából következően preambulum önkormányzati rendeletben nem alkalmazható.**

A **bevezető részre** vonatkozó szabályok közül szeretném kiemelni az **IRM rendelet 53.§ (2)** bekezdését, mely szerint az **eredeti jogalkotói hatáskörben** megalkotni tervezett helyi önkormányzati rendelet esetében az önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörét megállapító rendelkezésként az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését kell megjelölni.

Az **IRM rendelet 54. § (1)** bekezdése kimondja, hogy 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.

Az **IRM rendelet 55. § (1)** bekezdése kimondja, hogy 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.

Az **IRM rendelet 55.§ (5)** bekezdésében az áll, hogy önkormányzati rendelet bevezető részének a megszövegezésekor **az önkormányzat feladatköreiként** az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés megfelelő pontját, a helyi önkormányzatokról szóló törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését vagy más törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését kell feltüntetni.

Példa az SZMSZ bevezető részére:

Xy Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 18.§ (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének e) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva, a következőket rendeli el:

IV. Hivatkozás alkalmazása

Az **IRM rendelet III. fejezete** tartalmazza a jogszabályban alkalmazható hivatkozásokkal kapcsolatos szabályokat.

A hivatkozással kapcsolatban az **IRM rendelet 16. §-a kimondja**, hogy a jogszabály tervezetében 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 jogszabály tervezetében olyan jogszabály szövegét, amellyel a jogszabály az Alkotmány alapján nem lehet ellentétes, sem szó szerint, sem tartalmilag nem lehet idézni**, ehelyett – ha a jogalkalmazás megkönnyítése vagy a jogszabály megfogalmazása ezt megköveteli – hivatkozást kell alkalmazni.

Példa hivatkozás alkalmazására az SZMSZ-ben:

A helyi önkormányzati rendeletalkotásban leggyakrabban előforduló probléma az IRM rendelet hatálybalépése óta, hogy a helyi rendeletekben magasabb szintű jogszabály rendelkezéseit ismétlik meg az önkormányzatok. Az SZMSZ vonatkozásában például a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban Ötv.) szabályozási tárgyköreit úgy, mint:

- az önkormányzat kötelező feladatai
- hatáskör átruházásának szabályai
- a képviselő-testület kizárólagos hatásköre
- nyílt és zárt ülés tartásának szabályai
- testületi döntéshozatalból történő kizárás
- települési képviselők Ötv-ben meghatározott jogai, kötelezettségei
- jegyző, polgármester Ötv-ben meghatározott feladatai stb.

A magasabb szintű jogszabályban foglaltak megisméltése helyett a hivatkozás jogintézménye alkalmazandó.

A hivatkozások közül csak a rugalmas hivatkozás intézményét emelném ki, mivel az **IRM rendelet 17. §-a** alapján **főszabály szerint a rugalmas hivatkozást kell alkalmazni**, kivéve, ha ilyen módon a hivatkozott jogszabály vagy rendelkezés nem azonosítható egyértelműen. A rugalmas hivatkozás jelentheti más jogszabály címének, más jogszabály szabályozási tárgykörének vagy a felhívni kívánt rendelkezések szabályozási tárgykörének a megjelölését.

Példa rugalmas hivatkozás alkalmazására az SZMSZ-ben:

- *zárt ülés elrendelésére a helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezései irányadóak*
- *a települési képviselő jogaira és kötelezettségeire a helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezései irányadóak*

V. Jogszabály formai tagolása

A **jogszabály szerkezeti egységeit az IRM rendelet 36.§ (2) bekezdése** sorolja föl a szerkezeti egységek növekvő szintjének sorrendjében az alábbiak szerint: alpont, pont, bekezdés, szakasz, alcím, fejezet, rész és könyv.

A **KIM rendelet 3.§ (2) bekezdése kimondja, hogy a jogszabály alapegysége a szakasz**, továbbá a jogszabály tervezetének tagolása során szakasznál magasabb szintű szerkezeti egység csupán akkor alakítható ki, ha az alacsonyabb szintű szerkezeti egységek alkalmazásával a jogszabály áttekinthetősége nem biztosítható.

A fentiek alapján – tekintettel az önkormányzati rendeletek rövidebb terjedelmére – önkormányzati rendeletben nem célszerű szakasznál, esetlegesen alcímnél magasabb szintű szerkezeti egységet alkalmazni.

Az **IRM rendelet 41. §-a** szabályozza az **alcímre** vonatkozó rendelkezéseket, mely szerint a jogszabálytervezet áttekinthetősége érdekében az ugyanazon jogintézményt szabályozó szakaszokat egybefoglaló önálló szerkezeti egységként alcímek alakíthatóak ki. Egyetlen szakaszt magában foglaló alcím azonban csak akkor alakítható ki, ha az előzőekben említett tagolás miatt a jogszabály szerkezetének egységessége érdekében az szükséges. Az alcímek maximális számának korlátozására vonatkozó megkötést nem tartalmaz az IRM rendelet. Az alcím megjelölése – az alábbi sorrendben – az alcímnek a pozitív egész számokból képzett sorszámát arab számmal jelölve és az alcím címét nagy kezdőbetűvel foglalja magában. Ha a jogszabály tervezetében az alcím a legmagasabb szintű szerkezeti egység, az utolsó alcím címe: „Záró rendelkezések”.

Az **IRM rendelet 42-43.§-a** tartalmazza a **szakaszra** vonatkozó szabályokat. A szabályozás szerint a szakaszok megjelölése – az alábbi sorrendben – a szakasz pozitív egész számokból képzett arab sorszámát és a § jelet foglalja magában. Ha a jogszabálytervezet szövegében a szakasz jeléhez toldalékot kell fűzni, a „paragrafus” szónak megfelelő toldalékot kell alkalmazni. A § jelhez nem kapcsolható a többes szám jele.

Az **IRM rendelet 44-45.§-a** tartalmazza a **bekezdésre** vonatkozó szabályokat, melyek közül a legfontosabbak, hogy egy szakasz bekezdéseibe az egymással szorosan összefüggő

szabályokat kell foglalni, a bekezdéseket szakaszonként újratezdődően, egy-egy szakaszon belül pozitív egész számokból képzett, zárójelek közé foglalt arab számozással kell megjelölni, valamint bekezdések alkalmazása esetén egy szakaszon belül valamennyi mondatnak teljes terjedelmében valamely bekezdésbe kell tartoznia.

A KIM rendelet hatályon kívül helyezte az IRM rendelet 44.§ (1)-(2) bekezdését, így 2010. október 26. napjától már nincs olyan megkötés, hogy a szakasz csupán hat – módosítása esetén kilenc – bekezdést tartalmazhat, valamint az sem feltétel, hogy egy bekezdés legfeljebb három mondatból állhat.

A **pontra, és az alpontra** vonatkozó szabályokat az **IRM rendelet 46-49.§-ai** tartalmazzák, melyek közül csupán a jelentősebbeket ismertetném. Az **IRM rendelet 46.§ (1)** bekezdése szerint – figyelemmel a **KIM rendelet 1.§ (2) bekezdésének 2. pontjára** – 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.

Az **IRM rendelet 46.§ (2) bekezdése rendelkezik az alpontok** alkalmazásáról, melyet a **11/2010. (X.25.) KIM rendelet 3.§ (7) bekezdésének 1. pontja** az alábbiak szerint **módosított**: alpontokat akkor kell alkalmazni, ha

- a szakaszba vagy bekezdésbe foglalt mondat olyan felsorolást tartalmaz, amelyben a felsorolás elemei közötti logikai kapcsolatra utaló különböző kötőszavak együttesen fordulnak elő,
- vagy a szakaszba vagy bekezdésbe foglalt mondat olyan felsorolást tartalmaz, amelyben a 46.§ (1) bekezdés alapján pontokat kell kialakítani, és legalább egy pont egymással azonos logikai kapcsolatban álló elemekből álló felsorolást tartalmaz.

A fenti módosítás szerint **2010. október 26. napjától nincs minimális korlát a pont és az alpont alkalmazásánál**, így a szakasznak és bekezdésnek már nem kell legalább háromelemű felsorolást tartalmazni ahhoz, hogy pontot lehessen alkalmazni, továbbá a pontnak sem kell legalább háromelemű felsorolást tartalmaznia ahhoz, hogy alpontot lehessen alkalmazni.

Az IRM rendelet 46.§ (4) bekezdését hatályon kívül helyezte a KIM rendelet 1.§ (1) bekezdésének 7. pontja. A hatályon kívül helyezett jogszabályhely a felsorolások kételeműségének lehetőségéről rendelkezett, azonban az IRM rendelet 46.§ (1) bekezdésének és 46.§ (2) b) pontjának módosítása miatt a kételeműség megengedése értelmezhetlenné vált.

A pontok és alpontok megjelöléséről, továbbá maximális számáról az IRM rendelet 48. §-a az alábbiak szerint rendelkezik:

A pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „,,” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetőek meg. Több mint tizenöt elemű felsorolást csak pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal lehet megjelölni.

A latin ábécé kisbetűivel megjelölt ponton belül az alpontot tartalmazó pont megjelölésében foglalt kisbetűből, a latin ábécé kisbetűiből és a „,,” jeltől képzett megjelöléssel ellátott alpontok állapíthatóak meg. Az arab számmal megjelölt ponton belül a latin ábécé kisbetűivel

jelölt alpontok állapíthatók meg. Egy ponton belül legfeljebb tizenöt alpont állapítható meg. Az alponton belül további alpontok nem állapíthatók meg.

Példa jogszabály formai tagolására az SZMSZ-ben:

2. A képviselő-testületi ülés jegyzőkönyve

4.§ (1) A képviselő-testület üléséről 4 példányos jegyzőkönyvet kell készíteni. A jegyzőkönyv tartalmi elemeire a helyi önkormányzatokról szóló törvény előírásai az irányadóak.

(2) A jegyzőkönyvhöz melléletként csatolni kell

- a) az írásos meghívót,*
- b) a jelenléti ívet,*
- c) az írásos előterjesztéseket úgy, mint*
 - ca) a határozati javaslatokat és*
 - cb) a rendelet-tervezeteket,*
- d) az önálló indítványokat,*
- e) az írásban megküldött kérdéseke és interpellációkat,*
- f) a képviselő írásban benyújtott hozzászólását, ha annak jegyzőkönyvhöz csatolását kéri,*
- g) a név szerinti szavazásról készült névsort,*
- h) a jegyző jogszabálysértésre vonatkozó észrevételét.*

VI. Záró rendelkezések

Az **IRM rendelet 41.§ (4)** bekezdése kimondja, hogy ha a jogszabály tervezetében az alcím a legmagasabb szintű szerkezeti egység, az utolsó alcím címe: Záró rendelkezések.

Az **IRM rendelet 50.§ (2) bekezdésének e) pontja** szerint - figyelemmel a KIM rendelet 1.§ (1) bekezdésének 8. pontjára - a jogszabály tervezete a záró rendelkezéseken belül az alábbi sorrendben a következő logikai egységeket tartalmazhatja:

- hatályba léptető rendelkezések,
- átmeneti rendelkezések,
- a jogalkotásra vonatkozó európai uniós követelményekre utaló rendelkezések,
- módosító rendelkezések,
- hatályon kívül helyező rendelkezések,
- a hatályba nem lépésről szóló rendelkezések.

Példa záró rendelkezések alkalmazására az SZMSZ-ben:

7. Záró rendelkezések

25. § Jelen rendelet a kihirdetését követő napon lép hatályba, ezzel egyidejűleg XY Város Önkormányzata Képviselő-testületének a 22/2009. (XI.23.), a 23/2008. (XII.18.), a 16/2007. (IX.10.) rendeletekkel módosított 5/2007. (IV.10.) számú rendelete hatályát veszti.

VII. Melléklet, függelék

Jogszabály mellékletére vonatkozó szabályokat az **IRM rendelet 126-133.§-ai** tartalmazzák, jelen segédanyagban azonban csak a melléklet, függelék közötti különbségre, azok alkalmazására térnek ki.

Az **IRM rendelet 3.§ (1) bekezdése** kimondja, hogy a jogszabály normatív tartalmú rendelkezéseit a jogszabály szakaszai és mellékletei tartalmazzák. A fentiekből következően tehát nem foglalható a jogszabály függelékébe normatív tartalmú rendelkezés.

A **KIM rendelet 1.§ (1) bekezdésének 2. pontja hatályon kívül helyezte az IRM rendelet 3.§ (3) bekezdését**, így 2010. október 26. napjától már normatív tartalom nélküli mondat is a jogszabály tervezetébe foglalható.

Az IRM rendelet a függelékről egyáltalán nem rendelkezik, ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lehetne azt alkalmazni. Azonban mivel a **függelék nem a jogszabály része, azt a rendelet módosításával nem lehet módosítani**. A KIM rendelet összemosta a melléklet és a függelék közötti különbséget, mivel hatálybalépését követően a melléklet és a függelék az alapján határozható el egymástól, hogy **a melléklet tartalmazhat normatív és nem normatív jellegű rendelkezéseket is, azonban a függelékbe normatív jellegű rendelkezés nem foglalható**.

Az SZMSZ vonatkozásában ez annyit jelent, hogy függelékben a nem normatív tartalmú rendelkezéseket lehet feltüntetni, mint például a képviselő-testület tagjainak, a bizottsági tagoknak a névsora, a melléklet vonatkozásában azonban a normativitásra vonatkozó korlát a KIM rendelet hatálybalépését követően nincs.

Szolnok, 2010. október 26.

dr. Ligetné Nemes Katalin