

ELŐTERJESZTÉS
Gárdony Város Önkormányzat Képviselő-testületének
2017. július 12-én tartandó rendkívüli testületi ülésére
„törvényességi felhívás” tárgyában

Tisztelt Képviselő-testület!

A Fejér Megyei Kormányhivatal a Miniszterelnökség Államtitkárának TER-1/2152/2/2016. számú államtitkári utasításával elrendelt céllenőrzése végrehajtása során megvizsgálta Gárdony Város Önkormányzat Képviselő-testületének „a házasságkötés és a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének hivatali helyiségen kívüli, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő engedélyezésének szabályairól, valamint a fizetendő díjak mértékéről” szóló 7/2013. (II. 28.) önkormányzati rendeletét.

A vizsgálat során olyan hiányosságokat, nem megfelelő megoldásokat tapasztaltak, amelyek ellentétesek a hatályos jogalkotási szabályokkal, emiatt törvényességi felhívással éltek.

Kérték, hogy a Képviselő-testület a törvényességi felhívásban foglaltakat vizsgálja meg, és ennek alapján tett intézkedéséről 2017. július 25. napjáig tájékoztassa a Kormányhivatalt.

A törvényességi felhívásban foglaltak megalapozottak, így ennek alapján szükségesnek tartom a rendelet hatályon kívül helyezését és a jogalkotási jogszabályokkal összhangban levő új rendelet megalkotását.

Kérem a Tisztelt Képviselő-testületet, tárgyalja meg a Fejér Megyei Kormányhivatal törvényességi felhívásában foglaltakat és hozza meg az alábbi határozatot.

Határozati javaslat

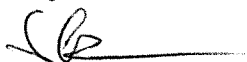
Gárdony Város Önkormányzat Képviselő-testülete a Fejér Megyei Kormányhivatal a Miniszterelnökség Államtitkárának TER-1/2152/2/2016. számú államtitkári utasításával elrendelt céllenőrzése során lefolytatott, Gárdony Város Önkormányzat Képviselő-testületének „a házasságkötés és a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének hivatali helyiségen kívüli, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő engedélyezésének szabályairól, valamint a fizetendő díjak mértékéről” szóló 7/2013. (II. 28.) önkormányzati rendelete vizsgálata nyomán a „Magyarország helyi önkormányzatairól” szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. (Mötv.) 132. § (1) bekezdése a.) pontjában biztosított hatásköre alapján tett törvényességi felhívásában foglaltakkal egyetért.

A törvényességi felhívás alapján a Képviselő-testület utasítja a jegyzőt, hogy 2017. szeptember 30-ig gondoskodjon a rendeletervezet elkészítéséről és Képviselő-testület elé tárásáról.

Határidő: Fejér Megyei Kormányhivatal értesítésére: azonnal

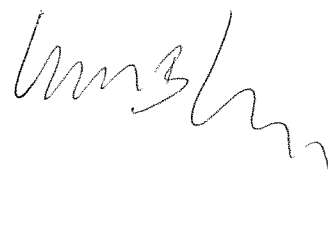
Felelős: Tóth István polgármester

Gárdony, 2017. július 6.



Tóth István
polgármester

Készítette: Jankovics Zoltánné aljegyző





Fejér Megyei Kormányhivatal

Ügyszám: FE/02/956-1/2017
Ügyintéző: dr. Váczai Csilla
Telefon: 22/526-907

Tárgy: Törvényességi felhívás
Hivatkozás: -
Melléklet: -

Gárdony Város Önkormányzat
Képviselő-testülete

Gárdony
Szabadság u. 20-22.
2483

Tisztelt Polgármester Úr!
Tisztelt Képviselő-testület!

A Miniszterelnökség Államtitkárnak TER-1/2152/2/2016. számú államtitkári utasításával elrendelt célellenőrzése végrehajtása során megvizsgáltam Gárdony Város Önkormányzat Képviselő-testületének „a házasságkötés és a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének hivatali helyiségen kívüli, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő engedélyezésének szabályairól, valamint a fizetendő díjak mértékéről” szóló 7/2013. (II.28.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: önkormányzati rendelet), amelyre vonatkozóan a „Magyarország helyi önkormányzatairól” szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 132. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított hatásköröm alapján az alábbi

törvényességi felhívással

élek:

1.

Az önkormányzati rendelet bevezető része az alábbiakat tartalmazza:

„Gárdony Város Önkormányzat Képviselő-testülete az Alaptörvény „A helyi önkormányzatok 32. cikk (2) bekezdésében” foglalt eredeti jogalkotói hatáskörében eljárva, az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 96. §-ában kapott felhatalmazás alapján, a hivatali helyiségen kívüli, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő házasságkötés és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése engedélyezésének szabályairól, valamint a hivatali helyiségen kívüli, továbbá a hivatali munkaidőn kívül történő házasságkötés és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése esetén a többlétszolgáltatás ellentételezéseként fizetendő díj mértékéről a következőket rendeli el:”

„A jogszabályszerkesztésről” szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszt.) 52. § (1) – (2), 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 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 megjelölti törvény nem ad a megalkotására felhatalmazást.”

„Az anyakönyvi eljárásról” szóló 2010. évi I. törvény (a továbbiakban: At.) 96. §-ában foglalt felhatalmazás szerint:

„96. § Felhatalmazást kap a települési önkormányzat, hogy

a) rendeletben határozza meg a hivatali helyiségen kívüli, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő házasságkötés és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése engedélyezésének szabályait,

b) rendeletben állapíthassa meg a hivatali helyiségen kívüli, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő házasságkötés és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése esetén a többlétszolgáltatás ellentételezéseként az önkormányzat részére, valamint az anyakönyvvezető részére fizetendő díj mértékét.”

A fentiek alapján az önkormányzati rendelet bevezető része jogszabálysértő, mert felhatalmazást adó jogszabályként az At. 96. §-a mellett az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését is megjelölte.

A helyi önkormányzatok részére felhatalmazást az At. 96. §-a biztosít:

- a hivatali helyiségen kívül, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő házasságkötés és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére vonatkozó engedélyezés szabályainak rendeletben történő kialakítására, továbbá

- a hivatali helyiségen kívül, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő házasságkötés és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése esetén a többlétszolgáltatás ellentételezéseként az önkormányzat részére, valamint az anyakönyvvezető részére fizetendő díj mértékének rendeletben történő meghatározására.

2.

Az önkormányzati rendelet bevezető része az alábbiakat tartalmazza:

„Gárdony Város Önkormányzat Képviselő-testülete az Alaptörvény „A helyi önkormányzatok 32. cikk (2) bekezdésében” foglalt eredeti jogalkotói hatáskörében eljárva, az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 96. §-ában kapott felhatalmazás alapján, a hivatali helyiségen kívüli, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő házasságkötés és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése engedélyezésének szabályairól, valamint a hivatali helyiségen kívüli, továbbá a hivatali munkaidőn kívül történő házasságkötés és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése esetén a többlétszolgáltatás ellentételezéseként fizetendő díj mértékéről a következőket rendeli el:”

A Jszer. 52.§ (1) – (2) bekezdései 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 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."

Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (1) bekezdés a) pontja értelmében:

„32. cikk

(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

a) rendeletet alkot;”

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

Az önkormányzati rendelet fent idézett bevezető részében nem jelölt meg feladatkört megállapító rendelkezést, ezért az alábbiakra tekintettel jogszabálysértő. A feladatkört Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (1) bekezdésének a) pontja tartalmazza.

Felhívom a Tisztelt Képviselő-testület figyelmét arra, hogy „A jogalkotásról” szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: 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.

3.

Az önkormányzati rendelet 1.§-a az alábbiakat tartalmazza:

„1. § A rendelet hatálya Gárdony Város Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) közigazgatási területén történő házasságkötésre és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére (a továbbiakban együtt: anyakönyvi esemény) terjed ki.”

A Jat. 6.§ (1) és (3) bekezdései a következőket tartalmazzák:

„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.

(...)

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

Az önkormányzati rendelet 1. §-a meghatározza az önkormányzati rendelet területi hatályát, mely törvénysértő.

4.

Az önkormányzati rendelet 1. §-a az alábbiakat tartalmazza:

„1. § A rendelet hatálya Gárdony Város Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) közigazgatási területén történő házasságkötésre és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére (a továbbiakban együtt: anyakönyvi esemény) terjed ki.”

Az At. 3.§ b) pontja az alábbiak szerint definiálja az „*anyakönyvi esemény*” fogalmát:

„3.§ b) anyakönyvi esemény: a születés, a házasságkötés, a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése és a haláleset,”

A Jszer. 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 ismétélhető meg.”

Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése szerint:

„32. cikk

(3) Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.”

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

Az At. 3.§ b) pontja, mint magasabb szintű jogszabály az önkormányzati rendelet 2.§-ában foglaltaktól eltérően határozza meg az „*anyakönyvi esemény*” fogalmát. Fentiekre tekintettel az **önkormányzati rendelet 1. §-a ellentétes az At. 3.§ b) pontjával, tehát törvénysértő.**

5.

Az önkormányzati rendelet 3. § (1) bekezdése az alábbiakat tartalmazza:

„3. § (1) Az Önkormányzat hivatali munkaidőben térítésmentesen biztosítja az anyakönyvi esemény lebonyolításához alkalmas hivatali helyiséget.”

Az At. 18. § (1) bekezdése szerint:

„18. § (1) A települési önkormányzat térítésmentesen biztosítja a házasságkötésre alkalmas hivatali helyiséget.”

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 ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.”

A Kúria az 5.030/2013/4. határozatában rámutatott arra, hogy az úgynevezett vegyes jogszabály-szerkesztés magában hordozza a jogellenesség kockázatát, mivel az önkormányzati rendeleti szabályozás normaszövegének és a magasabb szintű jogszabály normaszövegének egyidejű alkalmazása előidézhetheti a normatartalom sérelmét.

„A Jat. 3. §-a értelmében „(...) A jogszabályban nem ismételhető 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 megisméltése 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].”

Az önkormányzati rendelet 3. § (1) bekezdése tartalmilag az At. 18. § (1) bekezdésében foglaltakat, ismételi meg, így az - tekintettel arra, hogy az ismétlés nem segíti elő a könnyebb értelmezhetőséget - törvényt sértő.

6.

Az önkormányzati rendelet 3. § (2) és (3) bekezdései, valamint a 4.§ (1) bekezdése az alábbiakat tartalmazza:

„3. § (2) A hivatali helyiségben az anyakönyvi esemény lebonyolításának szolgáltatási díja hivatali munkaidőn túl 15.000,- Ft, mely az anyakönyvi eseményekhez kapcsolódó tárgyi és személyi feltételek biztosítását tartalmazza.

(3) A hivatali helyiségen kívüli hivatali munkaidőben vagy munkaidőn túl történő anyakönyvi esemény lebonyolításának szolgáltatási díja egységesen 60.000,- Ft.

...

4. § (1) Az anyakönyvi esemény lebonyolításában közreműködő anyakönyvvezetőt eseményenként munkanapon 5.000,- Ft, szabadnapon 15.000,- Ft díjazás illeti meg.”

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján:

„B cikk (1) 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 3.§ (2), (3) bekezdései és a 4.§ (1) bekezdése nem szabályozzák, hogy a szolgáltatási díj és az anyakönyvvezetőt megillető díjazás bruttó vagy nettó összeg-e így a címzettek számára nem egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal rendelkezik.

Az Mőtv. 134. § (1) bekezdésében foglaltak alapján kérem, hogy a felhívásomban foglaltakat megvizsgálni, és annak alapján tett intézkedésről 2017. július 25. napjáig tájékoztatni szíveskedjen.

„A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól” szóló 119/2012. (VI.26.) Korm. rendelet – Korm. rendelet – 9. §-a határozza meg, hogy a törvényességi felhívás mely esetekben minősül eredménytelennek:

„9. § A fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felhívása eredménytelen, ha az érintett

- a) a törvényességi felhívásban foglalt határidő lejártáig nem tesz intézkedést a jogszabálysértés megszüntetése érdekében,*
- b) által a törvényességi felhívásban foglaltak alapján tett intézkedés nem szünteti meg a jogszabálysértést, vagy újabb jogszabálysértést idéz elő,*
- c) nem ért egyet a törvényességi felhívásban foglaltakkal, és az erről szóló tájékoztatást követően a fővárosi és megyei kormányhivatal megítélése szerint a jogszabálysértés továbbra is fennáll,*
- d) a törvényességi felhívásban foglalt határidő lejártáig a fővárosi és megyei kormányhivatalt nem tájékoztatja.”*

Amennyiben a jogszabálysértés megszüntetésére nyitva álló határidő eredménytelenül telik el, az Möt. 134. § (2) bekezdés alapján a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt.

Felhívom a figyelmét arra, hogy a Korm. rendelet 2. § (5) bekezdése alapján a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását addig folytatja, ameddig a jogszabálysértés nem kerül megszüntetésre.

Székesfehérvár, 2017. június „20”

Tisztelettel:


Dr. Simon László
kormány megbízott



h
7m