

JEGYZŐI ÉRTEKEZLET 2017. április 20.

Tárgy: Szakmai tájékoztatás az anyakönyvi eljárásról szóló törvény felhatalmazása alapján készült önkormányzati rendeletek felülvizsgálatához

A Törvényességi Felügyeleti Osztályon áttekintettük az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvényben (a továbbiakban: At.) kapott felhatalmazás alapján alkotott önkormányzati rendeleteket.

Tapasztalatainkról, az általánosabb hibákról szeretném tájékoztatni a Tisztelt Jegyző Kollégákat.

1. Mire terjed ki a felhatalmazás?

Korábban az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Tvr.) 42/A. § (4) bekezdése adta, 2014. július 1-jétől pedig az At. 96. §-a adja a felhatalmazást:

- Rendeletben határozza meg a házasságkötés és bejegyzett élettársi kapcsolat hivatali helyiségen kívüli, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő létesítése engedélyezésének szabályait,
- az ehhez kapcsolódóan a többlétszolgáltatás ellentételezéseként az önkormányzat részére, továbbá az anyakönyvvezető részére fizetendő díj mértékét rendeletben állapíthassa meg.
- A Tvr-ben: „SZABÁLYOZZA” /

Az engedélyezés helyi szabályaira vonatkozóan jogalkotási kötelezettsége van minden települési önkormányzatnak.

[A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 5. § (4) bekezdés: A felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.]

2. A Kúria több határozatában megállapította, hogy a felhatalmazó rendelkezések önkormányzati rendeletben való pontos megjelölése az önkormányzati rendeletalkotás fontos garanciája. Ez alapján lehet eldönteni, hogy az önkormányzati rendelet igazodik-e a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez. A végrehajtási jelleggel megalkotott önkormányzati rendelet esetében a felhatalmazó jogszabály megjelölése érvényességi kellék. [Lásd a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet (Jszer.) 23. alcíme!]

A bevezetőben jelölt felhatalmazó rendelkezések fontosságát hangsúlyozza a Jat. 8. § (2) bekezdése, amikor kimondja, hogy nem lehet módosítani – többek között - a jogszabály bevezető részét.

Több önkormányzati rendelet jelenleg is a Tvr. felhatalmazó rendelkezését tartalmazza, így a hatályos jognak nem felel meg. Ez esetben új rendelet alkotása szükséges, már az At. felhatalmazása alapján.

3. Megyénkben csak a megyei jogú városi, valamint a járási hivatal székhelye szerinti képviselő-testületnek kell rendelet alkotni a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésével kapcsolatban. Az At. illetékességi szabályai és a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése iránti szándék bejelentésére vonatkozó rendelkezések [7. § (1) bekezdés, 9. § és a 31. § (1) bekezdés] összevetése alapján következik ez. Azok az önkormányzatok, amelyek nem tartoznak a felsorolt településkategóriákba, nem szabályozhatnak erre vonatkozóan.
4. Túlterjeszkedik a felhatalmazás keretein az az önkormányzati rendelet, amelyik egyéb, törvényben nem szereplő „családi eseményre” is kiterjeszti a tárgyi hatályát (pl. névadó, házassági évforduló). Ha az önkormányzat ilyen eseményeket szabályozni szeretne, azt eredeti jogalkotói hatáskörben, az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján teheti meg, az At. felhatalmazása alapján alkotott rendeletekkel együtt kezelni nem lehet.

Felhívjuk a figyelmet arra is, hogy az Alaptörvény 34. cikk (3) bekezdése figyelembevételével önkormányzati rendelet nem állapíthat meg a hivatal ügyintézője (anyakönyvvezető) számára államigazgatási feladat- és hatáskört. Ezt csak törvény, vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet teheti meg.

Szintén túllép a felhatalmazáson az a rendelet, amely nem csak az anyakönyvvezető részére, hanem a kisegítő személyzetnek is állapít meg díjat.

5. Értelmező rendelkezéseket akkor használunk, ha a jogszabály alkalmazásához egyes fogalmak bővebb kifejtése, magyarázata szükséges. A normavilágosság elvével ellentétes az a megoldás, ha a rendelet értelmez egy fogalmat, de a későbbiekben már nem is említi, vagy más alakban használja. Több rendeletben talákoztunk az anyakönyvi esemény fogalmának meghatározásával annak ellenére, hogy az At. az értelmező rendelkezései között azt meghatározza (a születés, a házasságkötés, a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése és a haláleset). Önkormányzati rendeletben eltérően értelmezni, kiterjesztően alkalmazni nem lehet. [Jszt. 70. § (1) Felhatalmazás alapján kiadott jogszabály tervezetében alkalmazott fogalom a felhatalmazó rendelkezést tartalmazó jogszabályban értelmezett fogalomtól eltérően nem értelmezhető, és az értelmező rendelkezés nem ismételhető meg.]

Nem keverendő össze az értelmező rendelkezés a Jszt. 5. §-a alapján alkalmazható rövid megjelöléssel. (Ha a jogszabály tervezetének a szövegében ismétlődően valamely kifejezés, szókapcsolat, szövegrész fordul elő, az ismétlődő elem helyett rövid megjelölést lehet alkalmazni. ...”továbbiakban; továbbiakban együtt.” Értelmező rendelkezésben értelmezett fogalomra nem vezethető be rövid megjelölés.

6. 2017. március 24-től módosultak a munkaszüneti napokra vonatkozó szabályok az At.-ben:
Az értelmező rendelkezések közül kikerült a munkaszüneti napok felsorolása, és **27. § (2) bekezdésében, illetve a 39. § (2) bekezdésében jelenik meg azoknak a napoknak a felsorolása, amikor a közeli halállal fenyegető állapotot kivéve nem köthető házasság, nem létesíthető bejegyzett élettársi kapcsolat.** (január 1-jén, március 15-én, nagypénteken, húsvétvasárnap, húsvéthétfőn, május 1-jén,

pünkösdszombat, pünkösdhétfőn, augusztus 20-án, október 23-án, november 1-jén és december 24-26-án, továbbá ha az az adott képviselő-testület hivatala köztisztviselői számára munkaszüneti nap, július 1-jén.)

[2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) 232/A. §: a képviselő-testület rendeletben rendelkezhet arról – ha a többletköltségek fedezetét az önkormányzat saját bevétele biztosítja –, hogy a képviselő-testület hivatala köztisztviselője számára a Közzsolgálati Tisztviselők Napja, július 1-je, munkaszüneti nap.]

7. **A Tvr.-en kívül is előfordulnak a rendeletekben nem hatályos jogszabályokra történő hivatkozások (pl. Csjt., Ktv.).**

A hivatali szervezeti változásokat sem vezették át minden esetben a rendeletekben. Így előfordul még pl. körjegyzőre utalás, esetleg polgármesteri hivatalra akkor, ha már közös önkormányzati hivatal működik.

8. Felmerült kérdésként, hogy **jogszerű-e az önkormányzat számára fizetendő díjból a helyi lakosoknak adott mentesség, kedvezmény.** Úgy tűnik, nem egységes ennek megítélése az országban, de véleményünk szerint élhet ezzel a lehetőséggel a testület.

9. **Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény alapján a házasságkötésnél, bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésénél közreműködő anyakönyvvezető közhatalmi feladatot lát el, tevékenysége nem eredményez adóalanyiságot. Az anyakönyvi eseményhez kapcsolódó egyéb szolgáltatások** pl. zeneszolgáltatás, pezsgő szervírozás, **nem képezik a közhatalmi tevékenység részét.**

Ha az önkormányzat nem választott alanyi adómentes adózói státuszt, akkor az említett egyéb szolgáltatásokat terhelő általános forgalmi adót át kell hárítani az igénybevevő magánszemélyre.

Az általános forgalmi adó fizetésének kötelezettségét az ÁFA törvény rögzíti. Emiatt – véleményünk szerint – nem szabályozási tárgykör az önkormányzati rendeletekben. Elegendő arra utalni, hogy a többletszolgáltatás ellentételezéseként fizetendő díj a jogszabályban meghatározott általános forgalmi adót nem tartalmazza.

10. Felhívjuk a figyelmet a Jat. 3. §-ában foglaltakra, mely **szerint a jogszabályban nem ismételhető meg olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.** (Alaptörvény 32. cikk (3) Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.)

Tehát kerülendő jelen tárgykörben az At.-ben szabályozott rendelkezések önkormányzati rendeletben történő megismétlése.

11. **A felügyeleti ellenőrzés kiterjed arra is, hogy a tárgykörben módosított, újonnan megalkotott rendeletek a települési önkormányzatok honlapján közzétételre kerültek-e (Mötv. 51. § (2) bekezdés, Infotv. közzétételi lista alapján szükséges), a Nemzeti Jogszabálytár rendszerén keresztül feltöltésre kerültek-e [Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII.29.) Korm. rendelet 4. §-a szerint].**

A felsoroltak természetesen nem tartalmazznak minden egyes fellelt jogszabálysértést.

Javasoljuk, hogy aki még esetleg nem foglalkozott a témával, vagy az elhangzottak alapján úgy gondolja, hogy szükség lenne módosításra, mielőbb tekintse át, vizsgálja felül a rendeletet a hatályos jogszabályok figyelembevételével. A Törvényességi Felügyeleti Osztály területfelelősei rendelkezésre állnak, szívesen segítünk igény esetén.

Kérjük, hogy a még szükséges módosításokat május 15-ig fogadják el a képviselő-testületek.



Réthalmi Ilona
törvényességi felügyeleti szakügyintéző