

Solymosi Veronika, jogtanácsos

Tapasztalatok az önkormányzati hatósági eljáráshoz kapcsolódó helyi szabályozás gyakorlatáról

Bevezető

A *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*¹ rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok minden demokratikus rendszer egyik alapintézményét képezik; amelyben csak tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerre hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatást. A *Charta* értelmében a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a *közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében*.

A *Charta* elvárásával összhangban Magyarország *Alaptörvénye* is kimondja, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a *helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek*. A helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az *Alaptörvényben* foglalt állami célok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését.² Törvényi szintű szabályozás definiálja, hogy a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.³ A helyi önkormányzat a *helyi közügyek* intézése során döntéseit *rendeletben, illetve határozatban* hozza meg. Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezé-

sére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.⁴

A helyi közügyek többségének intézése a közigazgatási szervek, ezek közül is a lakossághoz legközelebb álló helyi önkormányzatok útján történik. A jogszabályok hierarchiájának legalsó fokán az önkormányzati rendeletek állnak, melyek legnagyobb számban határozzák meg a hazai hatályos joganyag terjedelmét. A helyi jogalkotás több ágazaton átívelő területe az önkormányzati hatósági ügyek, eljárások szabályozása, melynek helyessége meghatározó és lényeges a lakosság számára.

I. A közigazgatási rendszer önkormányzati szereplője

A helyi önkormányzatok a *közigazgatási rendszer* egyik *intézményeként* törvényben meghatározott *önkormányzati hatósági hatáskörben*, valamint törvényben nem szabályozott helyi közügyekben közigazgatási hatósággént *önkormányzati hatósági döntéseket* hoznak. Az önkormányzati hatósági ügy fogalmának meghatározásához iránymutató *Alkotmánybírói* döntésekben található választ. Az *Alkotmánybírói* döntések tartalmazzák eligazítást a jogalkalmazás számára arra vonatkozóan, hogy *milyen kritériumok mentén határozható el a helyi ügyek magánjogi, illetve közjogi jellege*. Elvi jelentőségű *Alkotmánybírói határozatok*⁵ születtek többek között a klasszikusan sui generis tárgy körű *közterület-használat* önkormányzati rendeleti szabályozása tárgyában. A nagyvárosokban volt jellemző, hogy az önkormányzatok *tulajdonosi* jogkörben *polgári jogi* jogviszonyként határozták meg a közterület rendeltetéstől eltérő használatának lehetőségét. Az *Alkotmánybírói* döntésében *meghatározta a magánjogi és a közjogi ismérveket*, melyekből következően megállapította, hogy ebben a tárgy körben kizárólag

¹ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény (a továbbiakban: Charta)

² Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) Preambuluma

³ Möt. 4. §
2016/1.

⁴ Alaptörvény 31. cikk, 32. cikk

⁵ [19/2010. (II.18.) AB határozat; 1256/H/1996. AB határozat, 46/B/1996. AB határozat]

önkormányzati hatósági eljárásban születhet a döntéshozatal. Miután a közútnak nem minősülő közterületek tekintetében törvényi szabályozás nincs, annak hiányában helyi közügynek minősül, s a települési önkormányzatok szabályozási autonómiájába tartozik azoknak a feltételeknek a meghatározása, amelyek mellett lehetőség van a közterületek rendeltetésétől eltérő használatára. E szabályokat a települési önkormányzat nem tulajdonosi jogkörében, hanem a *helyi közhatalom gyakorlójaként* állapítja meg. Ebből következően az önkormányzati döntések (engedély, hozzájárulás stb.) meghozatalára és a jogorvoslatra a *Ket.*⁶ szabályai vonatkoznak.

Az önkormányzati hatósági döntések felügyelete az igazságszolgáltatás, illetve a közigazgatás szervei között megosztott.

Az *önkormányzati hatósági eljárások, döntések* kontrolja az *ügyészség közérdekvédelmi feladatai* között szerepel.⁷ Az ügyész *ellenőrzi a közigazgatási hatóságok*, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, *bíróság által felül nem bírált* jogerős vagy végrehajtható *döntések*, valamint hatósági intézkedések *törvényességét*.⁸ Főszabályként az ügyész a közigazgatási hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén a jogerőre emelkedéstől vagy a végrehajtás elrendelésétől számított legfeljebb egy éven belül, kötelezettséget megállapító, jogot elvonó vagy korlátozó döntés esetén a végrehajtáshoz való jog elévüléséig, követelés biztosítását vagy dolog zárlatát elrendelő döntéssel szemben mindaddig, amíg ez az állapot fennáll, felhívással él a törvénysértés megszüntetése érdekében.⁹

⁶ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: *Ket.*)

⁷ *Ket.* 120. § Ha az ügyész az e törvény hatálya alá tartozó ügyben lép fel a törvénysértés orvoslása érdekében, annak elbírálására az ügyészségről szóló törvénynek az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól szóló fejezetében foglaltak az irányadók.

⁸ Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 29. § (1)-(2) bekezdés

⁹ http://ias.jak.ppk.hu/hir/ias/200612sz/2006_1_2_disser6.pdf
2016/1.

Az önkormányzati hatósági ügyekben a képviselő-testület dönt, míg az átruházott hatáskörben hozott döntések esetében a képviselő-testület a fellebbezést bírálja el. A képviselő-testület határozatát mindkét esetben *bíróság* előtt lehet megtámadni. Tehát azok az önkormányzati döntések, melyek jogorvoslattal érintettek *törvényességi szempontból a bírósági eljárásban kerülnek felülvizsgálatra*.

Az önkormányzati hatósági ügyek, és hatósági eljárások *önkormányzati rendeleti szabályozása* a helyi önkormányzatok *törvényességi felügyeleti eljárásában* kerülnek kontrol alá, melyet a fővárosi és megyei *kormánybivatalok* az *Alaptörvényben biztosított jogkörben látnak el*. Figyelemmel arra, hogy az *Alaptörvényben* került szabályozásra az önkormányzati rendelet felülvizsgálata, ezért az *Mötv.*¹⁰ a kormányhivatal feladat és hatáskörében nem sorolja fel, nem ismétli meg az *Alaptörvény* rendelkezését. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a *bíróságnál* az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.¹¹ A bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről; a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról; a közigazgatási határozatok törvényességéről.¹²

A jelen feldolgozás lényegében azt kívánja bemutatni, hogy az önkormányzati hatósági eljárás során a *Ket.* mely esetekben utal *önkormányzati rendeletalkotásra*, mikor térhet el az önkormányzat a közigazgatási hatósági eljárás általános rendjétől, illetve *milyen sajátosságok jellemzik az önkormányzati hatósági ügyeket, és azok szabályozását*. Figyelemmel arra, hogy egy éve már elkészült az *általános közigazgatási rendtartás koncepciója*, amely az önkormányzati hatósági ügyek tekintetében számos eddigi szabályozást fenn kíván tartani, ezért nem lehet szükségtelen a ma gyakorlatának áttekintése. Az sem mellékes kö-

¹⁰ *Mötv.* 130. § (1) bekezdés

¹¹ Alaptörvény 32. cikk (3)-(4) bekezdés

¹² Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) - c)- d) pont

rülmény, hogy a közel 3200 önkormányzat által önkormányzati hatósági ügyekben hozott döntések száma kiugróan magas a közigazgatási határozatok, a bírósági döntések vonatkozásában. Megvizsgálunk - a *Ket.*-en kívül - olyan törvényi szabályozásokat is, melyekhez az önkormányzati hatósági eljárások tekintetében önkormányzati rendeletalkotás kapcsolódik.

II. Önkormányzati hatósági ügy az Möt. szabályozásában

Az *Möt.* nem határozza meg az *önkormányzati hatósági ügy fogalmát*, a témához kapcsolódó rendelkezései a döntéshozó szervek kijelöléséről, a döntések formáinak típusáról,¹³ és eljárási rendelkezésről szólnak.

1. Önkormányzati döntést hozó szervek

Az *Möt.* meghatározza az önkormányzati döntést hozó szerveket. Kimondja, hogy *önkormányzati döntést a képviselő-testület*, a helyi népszavazás, *a képviselő-testület felbatalmazása* alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat. A döntést hozó szervek közül kerülnek ki a *hatáskörgyakorlásra* jogosultak, ezen belül pedig az önkormányzati *hatósági jogkör* gyakorlói. Az önkormányzati feladatot ellátó szerveket is megjelöli a törvény, amelyek közül önkormányzati hatósági döntést az önkormányzat hivatala és a részönkormányzat *nem hozhat*. A helyi önkormányzat képviselő-testülete *önkormányzati hivatal* útján *gondoskodik* az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való *előkészítésével és végrehajtásával* kapcsolatos feladatok ellátásáról.¹⁴

1.1. Önkormányzati feladat és hatáskör gyakorlására jogosultak

Az *Möt.* a képviselő-testület szervei közül kijelöli a feladatellátásban érintett, és a hatáskörgyakorlásra jogosult önkormányzati szereplőket.

Az *önkormányzati feladatok* ellátását a képviselő-testület és szervei gyakorolják. A képviselő-testület szervei tehát: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.

A képviselő-testület – az *Möt.*-ben meghatározott esetek kivételével¹⁵ – hatásköreit a *polgármesterre, a bizottságra, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházza át*.¹⁶

Az *Möt.* rögzíti a hatáskör átruházás szabályait is, amely szerint az átruházott hatáskör gyakorlásához utasítást adhat a képviselő-testület, e hatáskört visszavonhatja, az átruházott hatáskör azonban tovább nem ruházható.¹⁷ Ugyanakkor a hatáskör gyakorlás során az ügyek vitele szempontjából lényeges elhatárolás, hogy a közigazgatási szerv hatáskörébe tartozó ügyekben a *kiadmányozás jogának*¹⁸ szabályozása nem minősül hatáskör átruházásnak. A Kúria¹⁹ erre vonatkozó elvi határozat szerint: A közigazgatási szerv hatáskörét csak jogszabály felhatalmazása esetén ruházhatja át (delegálhatja). A törvényben megállapított hatáskör gyakorlása tör-

¹⁵ *Möt.* 42. § át nem ruházható képviselő-testületi hatáskörök

¹⁶ Az *Möt.* 41. § (2) bekezdés szerint a képviselő-testület szervei közé tartozik az önkormányzat hivatal is, amely részt vesz az önkormányzati feladatellátásban, de önkormányzati hatáskört a hivatalra átruházni nem lehet.

¹⁷ *Möt.* 41. § (2)-(5) bekezdés

¹⁸ Az *Möt.* 67. § (1) bekezdés e) pont szerint a polgármester, valamint a 81. § (1) bekezdés j) pont alapján a jegyző a *hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét*.

¹⁹ 1/2003. KPJE a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét;

¹³ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a)- b) pont, *Möt.* 48. § (1) bekezdés értelmében a képviselő-testület döntései (határozat, rendelet)

¹⁴ *Möt.* 84. § (1) bekezdés

ténhet úgy is, hogy a közigazgatási szerv valamelyik szervezeti egysége folytatja le az eljárást, de ez a hatáskör jogosultjának személyét és személyes felelősségét nem érinti. A kiadmányozási (aláírási) jog belső szabályzatban való engedélyezése nem minősül hatáskör átruházásnak. Ebben az esetben a határozaton fel kell tüntetni azt, hogy a kiadmányozó (aláíró) a hatáskörrel feljogosított személy nevében, az ő megbízásából jár el. A jogegységi határozat indokolása arra is kitér, hogy a kiadmányozási jog gyakorlásáról utasításban történik intézkedés. Az utasítás, mint úgynevezett "alaki jogforrás", a jogalkotási törvény értelmében nem minősül jogszabálynak, így a hatáskör delegálását nem alapozza meg.

A feladatellátásban, és a hatáskör gyakorlására felhatalmazottak közül önkormányzati hatósági hatáskört a részönkormányzat²⁰ nem láthat el, korábban az *Mötv.* hatálybalépéséig erre lehetősége volt.

A korábbi gyakorlathoz képest az *Mötv.* a hatásköri kérdésben változást hozott, mivel a jegyző is elláthat önkormányzati hatósági feladatot, míg korábban ilyen hatáskör átruházásról szóló önkormányzati rendelkezést számos esetben semmisített meg az *Alkotmánybíróság*,²¹ sőt az *Mötv.* hatálybalépését megelőző évben közterületek használatáról szóló rendelet esetében a *Kúria*²² is. A változás oka egyértelműen a jegyző államigazgatási hatáskörének csökkenésével, az államigazgatási ügyek kormányhivatalhoz történő telepítésével, és az önkormányzati feladatok jelentős részének centralizációjával²³ függ össze.

Az önkormányzatok hivatalai (a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal) továbbra sem kaphatnak hatáskört. Ennek ellenére több

önkormányzat például a jelképekről szóló önkormányzati rendeletben az engedélyekről készített *nyilvántartás* vezetését az önkormányzat hivatala hatáskörébe utalják. Hibás szabályozás az is, ha az *önkormányzati hivatal ügyintézője* számára határoz meg hatáskört az önkormányzati rendelet.²⁴

Jegyzőre vonatkozó külön rendelkezésként jelenik meg, hogy az *Mötv.* rendelkezése értelmében a jegyző dönt a *hatáskörébe utalt* önkormányzati és önkormányzati hatósági ügyekben.²⁵ E szabály az *Mötv. jegyzőre vonatkozó cím alatt található*, megerősítve az önkormányzati hatáskört gyakorló szervek közé történő besorolását. A közösségi együttélés szabályozásáról szóló önkormányzati rendeletek leggyakrabban a közigazgatási bírságolásra a jegyzőt ruházzák fel, ritkán, de előfordul kisebb településnél, hogy a polgármestert, míg a szociális ellátás körébe tartozó, az önkormányzati jelképek használatára vonatkozó önkormányzati hatósági ügyek hatáskörének címette általában a polgármester.

Megállapítható, hogy az *Mötv.* önkormányzati hatósági hatáskör ellátására két helyen utal, a részönkormányzat és a jegyző feladat és hatáskörének meghatározásánál. Az *Mötv.* szabályozási területébe nem tartoznak az önkormányzati hatósági ügyek, és eljárások.

1.2. Eljárási szabály

A törvény eljárási szabályként elrendeli, hogy a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügy tárgyalásakor *zárt ülést* tart.²⁶ Önkormányzati hatósági ügyben hozott döntések nyilvános-

²⁰ *Mötv.* 62. § (2) bekezdés

²¹ 9/2006. (II.22.) AB határozat, 77/2006. (XII.20.) AB határozat

²² Köf.5004/2012/7. szám

²³

http://epa.oszk.hu/02300/02334/00048/pdf/EPA02334_Fundamentum_2012_02_011-014.pdf

2016/1.

²⁴ Községi Önkormányzata Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének következményeiről szóló 8/2016 (IV.7.) önkormányzati rendelet 2. § (1) bekezdés szerint a rendeletben foglaltak betartását a hivatal jegyzője és igazgatási elnöke ellenőrzi. Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 16/2015. (V.15.) számú rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 11/2013.(XII.30.) önkormányzati rendelet módosításáról: 2. § (2) bekezdés szerint a rendelkezések betartását a Közös Önkormányzati Hivatal ellenőrzi."

²⁵ *Mötv.* 81. § (3) bekezdés i) pont

²⁶ *Mötv.* 46. § (2) bekezdés a) pont

ságra hozatala korlátozott, annak ellenére, hogy az *Mötv.*²⁷ szerint a zárt ülésen hozott döntés nyilvános. Az *adatvédelmi hatóság* kimondja: „Ezeknek a határozatoknak a személyes adatokra vonatkozó részét kizárólag kitakarva, illetve az érintett írásbeli hozzájárulásával lehet nyilvánosságra hozni, valamint, ha a személyes adat nyilvánosságra hozatalát törvény rendeli el.”²⁸

2. Közigazgatási hatósági ügy, a Ket-ben meghatározott közigazgatási hatósági szervek

2.1. Közigazgatási hatósági ügy

A *Ket.* szabályozza a közigazgatási ügy fogalmát. E szerint: *Közigazgatási hatósági ügy*²⁹ minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő *jogot vagy köteleességet* állapít meg, *adatot, tényt vagy jogosultságot* igazol, *hatósági nyilvántartást*, vagy *hatósági ellenőrzést* végez.³⁰

2.2. Közigazgatási hatósági szervek

A *Ket.* alkalmazása szempontjából *közigazgatási hatóság* az, aki a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkezik. Ezen belül önkormányzati hatósági ügyben közigazgatási hatóság a *helyi önkormányzati képviselő-testület, ideértve a megyei önkormányzat közgyűlését is*, valamint átruházott hatáskörben polgármester, a bizottság, a társulás vagy a jegyző.

A *Ket.* a helyi önkormányzat képviselő-testülete mellett nevesíti a megyei önkor-

mányzat közgyűlését. Ez a megkülönböztetés az *Mötv.*³¹ teljes szövegének hatálybalépésével feleslegessé vált. A képviselő-testület szerepét nem csupán a megyei önkormányzat esetében látja el a közgyűlés, hanem a megyei jogú városban, és a fővárosban is. A *Ket.* érintett rendelkezését a járások kialakításáról és az ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló törvény³² 2012. július 5-kei hatállyal változtatta meg, mivel az *Mötv.-nek* a megyére vonatkozó szabályozása ekkor már hatályba volt, de a képviselő-testületre vonatkozó szabályok csupán 2013. január 1-vel léptek hatályba. Ez a magyarázata az akkori szabályozás indokának, amely ma már nem releváns.

2.3. A hatóság hatásköre

A hatóság hatáskörét – a hatósági eljárás körébe tartozó *ügyfajta* meghatározásával – *jogszabály állapítja meg.*³³

A képviselő-testületnek önkormányzati rendeletben kell tehát szabályozni a felhatalmazás alapján hozott végrehajtási karakterű rendelkezéseket, és a saját hatáskörben létrehozott önkormányzati hatósági ügyeket is. [Pl.: önkormányzati jelképek használatának engedélyezése, települési támogatás megállapítása]

A képviselő-testületek leggyakrabban felhatalmazás alapján szabályozzák az önkormányzati hatósági ügyeket, mint például a *szociális ellátásokról szóló törvényben*³⁴ kapott felhatalmazás, amely az *önkormányzati segélyezési ügyek* kötelező helyi szabályozására vonatkozik.

²⁷ *Mötv.* 35. § (1) bekezdés: A zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános.

²⁸ NAIH-1625-9/2013/H bírságot kiszabó határozata személyes adatok kezelése képviselő-testületi döntések közzététele során

²⁹ *Ket.* 12. §

³⁰ Önkormányzati hatósági nyilvántartás például: Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény alapján 2012. évtől a települési önkormányzatok eb-rendészeti feladataik elvégzése érdekében, és a veszettség elleni oltás járványvédelmi vonatkozásaira való tekintettel, háromévente legalább egy alkalommal eb-összeírást kötelesek végezni, mely alapján elektronikus nyilvántartást kell vezetni az ebre és tulajdonosára vonatkozó adatokról.

2016/1.

³¹ *Mötv.* 3. § (1) – (3) bekezdés; 21. § (1)-(3) bekezdés; 22. § (3) bekezdés

³² 2012. évi XCIII. törvény 60. §

³³ *Ket.* 19. § (1) bekezdés

³⁴ 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) 45. § (1) bekezdés: A képviselő-testület az e törvény rendelkezései alapján nyújtott pénzbeli és természetbeni ellátások kiegészítéseként, *önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek* alapján – pénzbeli vagy természetbeni formában – *települési támogatást nyújt.*

A saját hatáskörben hozott rendeleti tárgykör például az önkormányzati jelképek használatára, vagy a közterület-használatra vonatkozó önkormányzati hatósági döntések és eljárások.

A *Ket.* értelmében, jogszabályban kell megjelölni az *elsőfokú*, továbbá a *fellebbezés* elbírálására jogosult hatóságot. Önkormányzati hatósági ügyben a *fellebbezés* elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, ha az elsőfokú döntést nem a képviselő-testület hozta.³⁵

Az *Mötv.* rendelkezéséből következően önkormányzati hatósági ügyben hatáskörrel a képviselő-testület rendelkezik. A képviselő-testületnek lehetősége van arra, hogy hatáskörét szerveire átruházza. Az átruházott hatáskörben hozott önkormányzati hatósági döntés ellen a fellebbezés elbírálására a *Ket.* alapján a képviselő-testület jogosult.³⁶ Ugyanakkor egyes ágazati törvények is meghatároznak önkormányzati hatóságokat, ilyen például az Szt.-ben³⁷ található szociális hatáskört gyakorlók kijelölése.

III. A *Ket.* alapján történő rendeleti szabályozás esetei

A *Ket.* önkormányzati rendeleti szabályozásra külön nem ad felhatalmazást. Ugyanakkor kifejezett rendelkezéseket tartalmaz az *önkormányzati rendeleti szabályozás* eseteire. Ezek:

1. Eljáró hatóság kijelölése

Ha önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, önkormányzati hatósági ügyben *első fokon* a képviselő-testület jár el. A képviselő-testület ezt a hatáskörét a polgármesterre, a bizottságára, a társulására vagy a jegyzőre ruházhatja át.³⁸

³⁵ *Ket.* 19. §, 107. §

³⁶ Kivéve a *Ket.* 100. § (1) bekezdés g) pont közigazgatási bírság elleni jogorvoslat kizárt az átruházott hatáskörben hozott döntéssel szemben

³⁷ Szt. 4/A. §

³⁸ *Ket.* 19. § (2) bekezdés 2016/1.

Jelen esetben arról rendelkezik az önkormányzat, hogy a képviselő-testület mely szervére ruház át önkormányzati hatáskört, valamint meghatározza a hatáskört, melyben az érintett eljárhat. Amennyiben a képviselő-testület hoz döntést, úgy a rendelet az eljáró hatóságként a képviselő-testületet jelöli meg.

2. Elektronikus kapcsolat kizárása

Ha törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben *önkormányzati rendelet* eltérően nem rendelkezik, az ügyfél – jogszabályban meghatározott feltételekkel – jogosult *elektronikus úton* kapcsolatot tartani a hatósággal, kivéve, ha az az adott kapcsolattartás tekintetében nem értelmezhető.³⁹

Az önkormányzat eredeti jogalkotói jogkörében alkotott rendeletében kizárhatja az *elektronikus úton történő kapcsolattartás* lehetőségét önkormányzati hatósági ügyben. Ugyanakkor törvény által szabályozott önkormányzati hatósági ügyben csak törvényi szabályozás teheti meg az elektronikus úton történő kapcsolattartás kizárását.

3. Hatósági szerződés

Ha jogszabály lehetővé teszi, az elsőfokú hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel *hatósági szerződést* köthet.⁴⁰ Hatósági szerződés csak írásban köthető. Törvény, kormányrendelet és *önkormányzati rendelet* a szerződés megkötéséhez további feltételeket is meghatározhat.⁴¹

³⁹ *Ket.* 28/B. § (1) bekezdés

⁴⁰ *Ket.* 76. § (2) bekezdés

⁴¹ A települési önkormányzat tulajdonában álló közterület filmforgatási célú használatához kapcsolódó részletes szabályokról szóló 205/2013. (VI.14.) Korm. rendelet 2. § (4) bekezdés szerint a hatósági szerződésnek – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (a továbbiakban: *Ket.*) meghatározottakon túl – tartalmaznia kell: a) az eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal megnevezését, a Magyar Államkincstárnál vezetett számlaszámát, az ügy szá-

A *Kormány* a települési önkormányzat tulajdonában álló közterület filmforgatási célú használatához kapcsolódó részletes szabályok között, kötelező jelleggel írja elő a hatósági szerződés megkötését, meghatározza azt is, hogy milyen további feltételeket kell annak tartalmaznia. Hatósági szerződés megkötésére a közterület-használatra vonatkozó önkormányzati rendeletben az önkormányzat is meghatározhat további feltételeket.

4. Közigazgatási bírság

A helyi önkormányzat képviselő-testületének rendelete alapján megállapítható *közigazgatási bírság* felső határa – a jogsértő személyétől függően – természetes személyek esetén kétszázezer forint, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén kétmillió forint lehet. A közigazgatási bírság felső határát az *önkormányzati rendeletben* a jogsértés jellegével arányban kell megállapítani.⁴²

A közigazgatási bírság⁴³ a közösségi együttélés önkormányzati rendeleti szabályozásá-

mát, valamint ügyintézőjének a nevét, b) a kérelmező 1. melléklet szerinti adatait, c) a települési önkormányzat megnevezését, számlaszámát, képviselőjének nevét, d) a települési önkormányzat hozzájárulását a filmforgatási tevékenység végzéséhez, e) a közterület-használatért fizetendő díj mértékét, megfizetésének módját, határidejét, f) a közterület-használat kezdő és befejező időpontját és az igénybe venni kívánt közterület pontos megnevezését, g) a kérelmező nyilatkozatát arról, hogy valamennyi e rendelet alapján a szerződésben foglalt kötelezettség tekintetében aláveti magát a szerződésszegés Ket. szerinti következményeinek.

⁴² Ket. 94/A. § (1a) pont

⁴³ A 63/1997. (XII. 12.) AB határozatban kifejtettek alapján, az Alkotmánybíróság elvi éssel kimondta: „Az államnak minden egyén érdekét egyenlően kell mérlegelnie és a szabadságkorlátozást megfelelően, racionális érvekkel kell indokolnia. Jogszabály ezért akkor minősíthető egy magatartást egyéni jogot vagy közrendet sértőnek, következésképpen tilalmasnak, ha annak van megfelelő alkotmányos indoka. Kriminális szabálysértések esetében jellemzően akkor, ha a cselekmény emberi életet, testi épséget, egészséget vagy jogot veszélyeztető, általánosan elfogadott együttélési szabályt sért, s ha az elkövetési magatartás statuuálása megfelel annak a követelménynek, hogy szabálysértési 2016/1.

nak színtere,⁴⁴ melyet az *Mötv.* felhatalmazása⁴⁵ alapján alkotnak az önkormányzatok.

5. Helyszíni bírság

Ha törvény vagy önkormányzati rendelet lehetővé teszi, azoknál a jogsértéseknél, amelyek esetében közigazgatási bírság kiszabásának van helye, – a 94. §-ban foglalt előírások keretei között – a hatóság *helyszíni bírságot szabhat* ki, ha a helyszíni intézkedés alkalmával az ügyfél a jogsértést teljes mértékben elismeri.⁴⁶

Az önkormányzati rendeleti szabályozás a közigazgatási bírság tárgykörében korlátozott, és a *Ket.-ben* meghatározott keretek között történhet. Többek között a fellebbezés kizárt, ezért a *Ket.*⁴⁷ szabályaival ellentétes az olyan önkormányzati rendeleti szabályozás, amely a jegyző átruházott hatáskörbe hozott *közigazgatási bírságról* szóló határozata ellen lehetővé teszi a fellebbezést.

Ugyancsak ellentétes a *Ket.* szabályaival, az olyan önkormányzati rendelkezés, mely szerint a helyszíni bírság kiszabására a *közterület-felügyelő* jogosult.⁴⁸ A közterület-felügyeletről

szankcionálás csak ultima ratio-ként alkalmazható.” [38/2012. (XI. 14.) AB]

⁴⁴ *Mötv.* 8. § (1) A helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek:

a) öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához;

b) betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.

(2) A helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.

⁴⁵ *Mötv.* 143. § (4) bekezdés d) pontja

⁴⁶ Ket. 94/A. (4) bekezdés

⁴⁷ Ket. 100. § (1) bekezdés g) pont: Nincs helye fellebbezésnek a helyi önkormányzat képviselő-testületének rendeletében foglaltak szerint kiszabható közigazgatási bírság kiszabásával kapcsolatos eljárásokban az átruházott hatáskörben hozott határozatok ellen.

⁴⁸ Község Önkormányzat Képviselő-testületének 16/2015. (V.15.) számú rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 11/2013.(XII.30.) önkormányzati rendelete módosításáról „(1) A *jegyző döntésével szemben* fellebbezésnek van helye, a döntés

szóló törvény⁴⁹ értelmében a felügyelő a szabálysértés elkövetőjét – a cselekmény súlyától függően – jogosult a jogszabályban meghatározott esetekben helyszíni bírsággal sújtani. A Ket.⁵⁰ alapján az önkormányzati szabályozás tárgya a közigazgatási bírsággal sújtható cselekmények esetén – a Ket.-ben meghatározott feltételek fennállásakor – a helyszíni bírság kiszabása lehetőségének megállapítása. A közterület-felügyeletnek, illetőleg a felügyelőnek feladatát – a közterület-felügyeletről szóló törvény keretei között – törvény, kormányrendelet, az önkormányzat rendelete állapíthat meg. Az önkormányzat rendelete olyan feladatot állapíthat meg, melyet törvény vagy kormányrendelet nem utal más szerv hatáskörébe. Sem Ket., sem az Mötv. nem sorolja fel az önkormányzati hatóság között a közterület-felügyeletet, illetve a közterület-felügyelőt, ezért nem jogosult önkormányzati helyszíni bírság kiszabására.

A közterület-felügyelő a közúti közlekedésről szóló törvény⁵¹ alapján viszont jogosult a közúti közlekedési szabályok megsértése kapcsán helyszíni bírság kiszabására, illetve a Ket.⁵² szabályozása értelmében törvény, vagy kormányrendelet rendelkezése értelmében közigazgatási hatóságként járhat el.

végrehajtásától számított 15 napon belül. A fellebbezés illetve a fellebbezéssel érintett vagy vitatott összeg minden megkezdett 10.000 forintja után 400 forint, de legalább 5000 forint. A fellebbezést a képviselő-testület bírálja el. A fellebbezésnek a döntés végrehajtására halasztó hatálya van³. Valamint az alaprendelet 1. § (9) bekezdése a helyszíni bírság kiszabásáról.

⁴⁹ A közterület felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 17. §

⁵⁰ Ket. 94/A.§ (4) bekezdés, ha törvény vagy önkormányzati rendelet lehetővé teszi, azoknál a jogsértéseknél, amelyek esetében közigazgatási bírság kiszabásának van helye, – a 94. §-ban foglalt előírások keretei között – a hatóság helyszíni bírságot szabhat ki, ha a helyszíni intézkedés alkalmazásával az ügyfél a jogsértést teljes mértékben elismeri.

⁵¹ 1988. évi I. törvény 20. § (4a) bekezdés és a végrehajtásáról szóló 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet 2. § bg) pontja

⁵² Ket. 12. § (3) bekezdés e) pontja szerint hatóság a törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb szervezet, köztisztviselő vagy személy.

2016/1.

6. Újrafelvételi kérelem

A hatóság az újrafelvételi kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ha azt törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet kizárja.⁵³

Találkozhatunk e tárgyban önkormányzati rendeleti szabályozással önkormányzati jelképekről szóló rendeletben.

7. Adatkezelés⁵⁴

A hatóság az eljárása során, illetve az általa nyújtott szolgáltatás teljesítésekor jogosult a természetes személy ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője azonosítása céljából

- a) nevének,
- b) születési nevének,
- c) születési idejének,
- d) születési helyének,
- e) anyja nevének,
- f) lakcímének, valamint
- g) külön törvényben⁵⁵ vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendeletében meghatározott személyes adatának kezelésére.

Az állategészségügyi törvény például meghatározza, hogy az önkormányzat feladatkörében mely adatokat köteles kezelni. A szociális ellátásokról szóló törvény⁵⁶ adatkezelésre vonatkozó szabályai értelmében a jegyző a települési önkormányzat képviselő-testületének

⁵³ Ket. 112. § (2) d) pont

⁵⁴ Ket. 17. § (2) bekezdés

⁵⁵ Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 42/B. § (2)-(3) bekezdés szerint az eb-összeírás során a települési, fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat jogosult kezelni a 42/A. § (4) bekezdés szerinti adatokat. A települési, fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat az eb-összeírás alapján a (2) bekezdésben foglalt adatokról helyi elektronikus nyilvántartást vezet, az állat tulajdonosa, tartója és más személyek jogainak, személyes biztonságának és tulajdonának védelme, valamint eb-rendészeti és állatvédelmi feladatainak hatékony ellátása céljából.

⁵⁶ Szt. 18. §

feladat- és hatáskörébe tartozó szociális ellátásokra való jogosultság megállapítása, az ellátások biztosítása, fenntartása és megszüntetése céljából, illetve az *önkormányzati rendeletben* meghatározott személyekre vonatkozó *nyilvántartást vezet*.

IV. Ket. szabályaitól eltérő, önkormányzati hatósági ügyet érintő külön törvényi szabályozás

A Ket. rendelkezése értelmében közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó *jogszabályok* e törvény rendelkezéseitől *kizárólag akkor térhetnek el*, ha azt e törvény kifejezetten megengedi, továbbá *jogszabály* az e törvényben nem szabályozott, de e törvény szabályaival összhangban álló *kiegészítő jellegű rendelkezéseket* állapíthat meg.⁵⁷

Önkormányzati hatósági ügyekben az *Mötv.* hatálybalépését megelőzően az önkormányzati törvény⁵⁸ a Ket., illetve korábban az *Áe.*⁵⁹ szabályainak megfelelő alkalmazását rendelte el. Az Ötv.-hez hasonlóan az *Mötv.* is szabályoz olyan eljárási kérdéseket, melyek kiegészítő jellegűek, de vannak olyan rendelkezések is, melyek eltérnek a Ket. szabályaitól. Ilyen esettel találkozhatunk például a kizárásnál, melyre a Ket.⁶⁰ előírja, hogy a kizárásra vonatkozó döntésre a külön törvényben⁶¹

meghatározott, személyes érintettséggel kapcsolatos eljárás az irányadó.

Továbbiakban a Ket. és a külön törvények szabályozása közötti koherencia érvényesülését vizsgáljuk az önkormányzati hatósági ügyekben.

1. A nyelvhasználat

A Ket. rendelkezése⁶² lehetővé teszi, hogy a települési, a területi és az országos *nemzetiségi önkormányzat* testülete *határozatában* meghatározhatja a *hatáskörébe tartozó hatósági eljárás* magyar nyelv mellett *hivatalos nyelvét*.

A Ket. által biztosított nemzetiségi nyelvhasználati szabály *határozati formában* történő meghatározása aggályos, mert megengedi, hogy ne jogalkotó szerv döntsön. Aggályos továbbá azért is, mert a jogszabály helyett a határozati formát is elfogadja, illetve olyan területen ad hatáskört, melyre külön törvény nem ad jogosultságot.

A *nemzetiségek jogairól szóló törvény* nemzetiségi önkormányzat számára *nem állapít meg* hatósági feladatot, azt sem teszi lehetővé, hogy a helyi nemzetiségi önkormányzat önként vállaljon hatósági hatáskört a helyi önkormányzattól.⁶³ Az *Njt.* rendelkezései szerint más a helyzet az *átalakult nemzetiségi önkormányzat* esetében, amely ellát önkormányzati hatósági hatáskört, mivel reá a helyi önkormányzati jogaira és kötelezettségeire, feladat- és hatáskörére az *Mötv.* rendelkezései irányadók.⁶⁴

⁵⁷ Ket. 13. § (4),(6) bekezdés

⁵⁸ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 109. § Az önkormányzati hatósági ügyben folyó eljárásra - az e törvényben foglalt eltérésekkel - az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvényt (Áe.) kell megfelelően alkalmazni.

⁵⁹ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvény

⁶⁰ Ket. 43. § (8) bekezdés

⁶¹ *Mötv.* 49. § (1) bekezdés 49. § (1) A képviselő-testület döntéshozatalából kizárható az, akit vagy akinek a közeli hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. Az önkormányzati képviselő köteles bejelenteni a személyes érintettséget. A kizárásról az érintett önkormányzati képviselő kezdeményezésére vagy bármely önkormányzati képviselő javaslatára a képviselő-testület dönt. A kizárt önkormányzati képviselőt a határozatképesség szempontjából jelenlevőnek kell tekinteni.

2016/1.

⁶² Ket. 9. § (2) bekezdés

⁶³ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.) 116. § (2) bekezdése

⁶⁴ Njt. 71. § (1) bekezdés: Az átalakult nemzetiségi önkormányzat adott *nemzetiség* – a fővárosi kerület kivételével bármely településen – e törvény rendelkezései szerint *átalakulással létrejövő önkormányzata*. (3) bekezdés: Az átalakult nemzetiségi önkormányzat nemzetiségi önkormányzati jogait és kötelezettségeit, feladat- és hatáskörét e törvény állapítja meg, *helyi önkormányzati jogaira és kötelezettségeire feladat- és hatáskörére a helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezései irányadók*. A helyi önkormányzati képviselő választáson megválasztott polgármester jogállását az átalakulás ténye nem érinti, az átalakult nemzetiségi önkormányzat feladatellátását a képviselő-testület és szervei

Ebből következően az *átalakult nemzetiségi önkormányzat jogalkotói hatáskörrel rendelkezik*, a nyelvhasználatról önkormányzati rendeletben rendelkezhet. A *Ket.* önkormányzati hatósági ügyet érintő nyelvhasználatra vonatkozó szabályának hatályosulását az *Njt.* korlátozza, illetve kizárja.

2. Az ügy tárgyalására vonatkozó sajátosságok

Az *Mötv.* alapján a testületként eljáró önkormányzati hatóságok esetében (képviselő-testület, bizottság, társulási tanács) a *Ket.* tárgyalásra vonatkozó rendelkezései kizárólag az *Mötv.-ben* foglalt eltéréssel alkalmazhatók. Az önkormányzati testületek zárt ülésen tárgyalhatnak önkormányzati hatósági ügyeket, ez alól kivétel nem lehetséges. Az ülés résztvevőinek köre korlátozott. A zárt ülésen a *képviselő-testület tagjai*, a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester és a jegyző, aljegyző, aljegyzők, továbbá *meghívása esetén* a polgármesteri hivatal vagy a közös önkormányzati hivatal ügyintézője, *az érintett és a szakértő vesz részt*. A nemzetiségi önkormányzat elnöke kizárólag az általa képviselt nemzetiséget érintő ügy napirendi tárgyalásakor vehet részt a zárt ülésen. *Törvény vagy önkormányzati rendelet előírhatja, mely esetben kötelező az érintett meghívása.*⁶⁵

A *Ket.* értelmében a tárgyalás⁶⁶ a tényállás tisztázásának egyik lehetősége, módja. Ugyanakkor az *Mötv. szerint* a tárgyalás képviselő-testület működésének, döntéshozatalának eszköze.

A *Ket.* meghatározza, mikor kell tárgyalást tartani. E szerint a hatóság tárgyalást tart, ha ezt jogszabály előírja, vagy a tényállás tisztázásához, illetve az egyezségi kísérlet lefolytatásához szükség van az eljárásban részt vevő személyek együttes meghallgatására.

A tárgyaláson a hatóság meghallgathatja, és megsejmlélheti a szemletárgyat. Az ügyfél

észrevételtehet a tárgyaláson elhangzottakra, kérdést intézhet a meghallgatott személyhez, és indítványozhatja más személy meghallgatását vagy más bizonyíték beszerzését. Az ügyfélen, a tanún, a szakértőn, a hatósági közvetítőn, a szemletárgy birtokosán kívül a tárgyaláson *bárki részt vehet*, akinek a részvételét az ügyfelek nem kifogásolják. A hatóság védett adat és zártan kezelt adatok védelme érdekében is kizárhatja a tárgyalásról a nyilvánosságot.

Azt, aki a *tárgyalás rendjét zavarja*,⁶⁷ a tárgyalás vezetője rendreutasíthatja, ismételt vagy súlyosabb rendzavarás esetén kiutasíthatja, továbbá eljárási bírsággal sújthatja.

Önkormányzati hatósági ügyben részben eltér a részt vevők személyi köre, a meghívás itt csupán lehetőség, továbbá a személyes adatvédelem, a zárt ülés irataiba történő betekintés szigorú, de kevésbé szabályozott, mint a *Ket.* iratbetekintésre vonatkozó rendelkezései.⁶⁸

A tárgyalás egyik formája a *Ket.-ben* a közmeghallgatás. Az *Mötv.* is szabályozza a közmeghallgatás⁶⁹ intézményét, amely más tartalommal kerül a *Ket.-ben*⁷⁰ meghatározásra, ezért nem összehasonlítható a két intézmény.

3. A kizárás sajátos szabályozása

A *Ket.* szabályai szerint az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, *akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti*, továbbá

⁶⁷ Az *Mötv.* 53. § (1) bekezdés d) pontja: a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik az önkormányzati képviselőkre vonatkozó magatartási szabályokról, az ülés rendjének fenntartásáról és az annak érdekében hozható intézkedésekről. Önkormányzati hatósági ügyben nem az *Mötv.* idézett „széksértés” intézménye irányadó, hanem a *Ket.* rendelkezése.

⁶⁸ *Ket.* 68. §- 69/B. §

⁶⁹ *Mötv.* 54. § A képviselő-testület évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek. Az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni.

⁷⁰ *Ket.* 63. § (1)-(4) bekezdés

– a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, az önkormányzati hivatal és a jegyző – biztosítja.

⁶⁵ *Mötv.* 46. § (3) bekezdés

⁶⁶ *Ket.* 62. § (1)-(5) bekezdés

2016/1.

bá az, aki az ügyben tanúvallomást tett, hatósági közvetítőként, az ügyfél képviselőjeként, hatósági tanúként vagy szakértőként járt el, valamint a szemletárgy birtokosa és a támogató. Az ügy másodfokú elintézésében nem vehet részt az, aki az ügy elintézésében *első fokon részt* vett. Az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy *tárgyilagosa megítélése*. Az ügy elintézésében nem vehet részt *az a hatóság*, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. A hatóság nem válik kizárttá a miatt, mert a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik.⁷¹

Az *Mötv.* szerinti kizárás intézményének eltérő jellegét, speciális szabályok alkalmazását az önkormányzati hatóságok szervezeti és működési sajátossága, valamint az önkormányzati döntés meghozatalának szükségessége indokolják. E sajátosságokra figyelemmel a *Ket.* úgy rendelkezik, hogy önkormányzati hatósági ügyben a *kizárásra vonatkozó döntésre* a külön törvényben meghatározott, *személyes érintettséggel kapcsolatos eljárás az irányadó*.⁷²

A külön törvény jelen esetben az *Mötv.*, mely kizárólag személyes érintettség esetén történő kizárásról szól. E szerint: a képviselő-testület döntéshozatalából kizárható az, akit, vagy akinek a közeli hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. Az önkormányzati képviselő köteles bejelenteni a személyes érintettséget. A kizárásról az érintett önkormányzati képviselő kezdeményezésére vagy bármely önkormányzati képviselő javaslatára a *képviselő-testület minősített többségű*⁷³ *szavazattal dönt*. A kizárt önkormányzati képviselőt a határozatképesség szempontjából jelenlevőnek kell tekinteni. A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában meghatározza a személyes érintettségre vonatkozó bejelentési kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeit. Az *Mötv.* alkalmazásában a köze-

li hozzátartozó alatt a *Polgári Törvénykönyvről* szóló törvényben meghatározott közeli hozzátartozót kell érteni.⁷⁴

Amennyiben az *önkormányzati bizottság jár el hatóságként* a bizottság tagjainak kizárására a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a *kizárásról a bizottság dönt*. A társulási tanács esetében a képviselő-testületre és az önkormányzati bizottságokra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.⁷⁵

Amennyiben a testület nem zárja ki az érintettet, úgy a képviselő a döntéshozatali eljárásban jogszerűen vesz részt. A *Ket.* szabályával szemben az *Mötv.*-ben nincs abszolút kizárási ok, és minden esetben mérlegelési jogkörben dönt a testület. Az összeférhetlenség bejelentésének elmaradása, ezáltal a kizárás intézménye alkalmazásának elmulasztása az önkormányzati döntést nem teszi érvénytelenné, a mulasztóval szemben a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatban határozza meg a jogkövetkezményeket. A gyakorlatban képviselői tiszteletdíj csökkentése, megvonása hosszabb rövidebb időtartamra a leggyakoribb szankció, akár község,⁷⁶ vagy a főváros⁷⁷ esetében.

Az *Mötv.* kimondja, hogy a képviselő jogai és kötelességei azonosak. A képviselő *köteles* a testületi üléseken megjelenni, a képviselő-testület munkájában és döntéshozatali eljárá-

⁷⁴ *Mötv.* 49. § (1)-(3) bekezdés, 50. §

⁷⁵ *Mötv.* 60. §, 95. § (3) bekezdés

⁷⁶ *Községi önkormányzat 8/2014. (XI.14.) Ör. 42. § (1) bekezdés*: Amennyiben a képviselő az *Mötv.* 49. § (1) bekezdésében meghatározott, a személyes érintettségre vonatkozó bejelentési kötelezettségét elmulasztja a képviselő-testület a képviselő tiszteletdíját, illetve természetbeni juttatását 1 hónapra 50 %-kal csökkenti.

⁷⁷ *Önkormányzat Közgyűlés 53/2014. (XII.2.) Ör. 38. § (9) bekezdés*: Amennyiben a képviselő személyes érintettsége esetén a törvényben meghatározott bejelentési kötelezettségének nem tesz eleget, akkor erre irányuló indítványra a Közgyűlés soron következő ülésén dönt a képviselő tiszteletdíjának legfeljebb 25%-kal, maximum 12 havi időtartamra történő csökkentéséről.

⁷¹ *Ket.* 42. § (1)-(4) bekezdés

⁷² *Ket.* 43. § (8) bekezdés

⁷³ *Mötv.* 47. § (2) bekezdés szerint a képviselők több mint a felének igen szavazata.

sában részt venni.⁷⁸ Ebből következően a személyes érintettség bejelentésének elmulasztása a testületi munkából történő kizárással nem szankcionálható.

4. A hatóság döntései

A *Ket.*⁷⁹ főszabálya szerint a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki. Önkormányzati hatósági ügyben az *Mötv.*⁸⁰ nem tesz különbséget a döntés formája tekintetében, mert ezekben az ügyekben a képviselő-testület kizárólag egyedi határozatban dönt.

Az *Mötv.* a határozat két fajtáját különbözteti meg. A képviselő-testület határozata: normatív határozat és egyedi határozat.⁸¹ Egyedi határozatot hoz többek között önkormányzati hatósági ügyben, a normatív határozat a közjogi szervezetszabályozó eszköz, melyre a jogalkotási törvény szabályai irányadók.⁸²

5. A határozat tartalma

Az *Mötv.* nem rendelkezik a határozati formában hozott döntések tartalmáról. Csúpan arról, hogy a testületi döntéseket az ülésről készült jegyzőkönyvbe kell foglalni.⁸³

A *Ket.*⁸⁴ részletesen meghatározza a döntések, illetve a határozat tartalmát, szerkezetét, azt is lehetővé teszi, hogy jogszabály további követelményeket is előírhat.

A képviselő-testületnek, valamint a testületként működő szerveinek önkormányzati egyedi hatósági határozata az ülésről készült

jegyzőkönyvben, más szerkezetben és tartalommal kerülnek rögzítésre, mint a *Ket.-ben* szabályozott rendelkezés. Az önkormányzati szervezeti és működési szabályzatokról szóló önkormányzati rendeletek is csúpan alaki előírásokat tartalmaznak, például:

Ör1. 25. § (1) A képviselő-testület határozatainak megjelölése – az alábbi sorrendben –

- a) évente előlről kezdődő számozással a határozat sorszámmát arab számmal,
- b) a „/” jelet,
- c) a határozat meghozatalának évét,
- d) zárójelben a határozat meghozatalának hónapját római számmal és napját arab számmal és
- e) a „Kt. határozat” kifejezést foglalja magában.

(2) Ha a határozat jellege megkívánja, a határozatnak tartalmaznia kell a végrehajtásáért felelős személy megnevezését és a végrehajtásra szabott határidő, illetve határnap megjelölését.

Ör2. 38. § A képviselő-testület - 37. § szerint elfogadott - határozatait a naptári év elejétől folyamatos, növekvő, egyedi sorszámmal kell ellátni. A határozatok sorszáma mellett fel kell tüntetni a határozathozatal pontos időpontját (év, hó, nap megjelöléssel).

A határozatok jelölése a következő formában történik:

.....Község Önkormányzat képviselő-testületének
...../..... (..... ..) önkormányzati határozata a
.....-ról.

39. § *A képviselő-testület számozott határozata tartalmazza a képviselő-testület döntését szó szerinti megfogalmazásban, a végrehajtás határidejét és a végrehajtásért felelős személy megnevezését.*

A határozathozatali eljárást, valamint a határozat jelölését a *Jat.* hatályba lépését megelőző a jogalkotási törvény⁸⁵ és a jogszabályszerkesztésről szóló IM rendelet⁸⁶ szerint a szervezeti és működési szabályzatban rendezték az önkormányzatok. A határozathozatalról az *Mötv.*⁸⁷ szerint a szervezeti és működési szabályzatokban kell rendelkezni. Nem minden esetben találkozhatunk konk-

⁷⁸ *Mötv.* 33. § (1)- (2) bekezdés i) pontja

⁷⁹ *Ket.* 71. § (1) bekezdés

⁸⁰ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a)-b) pont, *Mötv.* 48. § (1) bekezdés értelmében a képviselő-testület döntései (határozat, rendelet)

⁸¹ *Mötv.* 1. § 3. pont

⁸² A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (2) bekezdés: Normatív határozatban szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését.

⁸³ *Mötv.* 52. § (1) bekezdés m) pont

⁸⁴ *Ket.* 72. § (1) bekezdés a)- g) pontja
2016/1.

⁸⁵ 1987. évi XI. törvény 47. § (2) bekezdés

⁸⁶ a jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII.29.) IM rendelet 12. §

⁸⁷ *Mötv.* 53. § (1) g) pont

rét szabályozással, van arra is példa, hogy a határozatra vonatkozóan a közjogi szervezetszabályozó eszközökre vonatkozó jogszabályi jelölésre utal az önkormányzati rendelkezés. Ez a hivatkozás téves, mert a *Jat.* a határozat jelölésére vonatkozó szabályt nem ír elő.

A határozathozatalt - a *Ket.*⁸⁸ alapján - a hatóság mellőzi, ha az eljárás a jogszabályban meghatározott jogosultak *pénzbeli ellátásának mérlegelés nélkül* a jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul. A képviselő-testület amennyiben szociális hatóságként jár el, *normatív határozatot kell hoznia arról*, hogy a jogszabály szerinti emelés vonatkozásában a jogosultak tekintetében történjen intézkedés, az egyedi hatósági döntéseket nem kell meghoznia.

6. Az ügyintézési határidő⁸⁹

A határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését a hatósághoz történő megérkezését követő naptól, hivatalból történt eljárásnál az első cselekmény napjától számított *huszonegy napon* belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. *Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény állapíthat meg.* Ha e törvény valamely eljárási cselekmény teljesítésének vagy végzés meghozatalának határidejéről nem rendelkezik, a hatóság haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse, vagy a végzést meghozza. Ha a hatóság *testületi szerv*, a hatáskörébe tartozó ügyben az előzőekben meghatározott határidőn belül, vagy ha ez nem lehetséges, a *határidő letelte utáni első testületi ülésen, legkésőbb azonban két hónapon belül határoz.*

A *Ket.*⁹⁰ *szoron kívüli elintézését határoz meg* kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége esetében, továbbá ha életveszéllyel vagy súlyos

kárral fenyegető helyzet elhárítása indokolja, vagy ha a hatóság ideiglenes biztosítási intézkedést rendelt el, vagy ha a közbiztonság érdekében egyébként szükséges.

A *Ket.* szabályozza a mulasztás intézményét. E szerint: Ha a képviselő-testület, a polgármester, a bizottság, a társulás vagy a jegyző (a továbbiakban együtt: önkormányzati hatóság) önkormányzati hatósági ügyben eljárási kötelezettségét elmulasztotta, a *fővárosi és megyei kormányhivatal felhívja* a mulasztó tisztségviselőt vagy testületet, hogy soron kívül, de legkésőbb huszonegy napon belül folytassa le az eljárást. Az önkormányzati hatósághoz intézett *felhívás eredménytelensége esetén* az ügyfél vagy a fővárosi és megyei kormányhivatal *kérelmére* a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság kötelezi a hatóságot az eljárás lefolytatására.⁹¹

Az *Mötv.* speciális rendelkezést önkormányzati hatósági eljárásra nem határoz meg. A képviselő-testület az *Mötv.*⁹² értelmében szükség szerint, a *szervezeti és működési szabályzatban* meghatározott számú, de évente legalább hat ülést tart. Továbbá az ülést tizenöt napon belüli időpontra össze kell hívni a települési képviselők egynegyedének, a képviselő-testület bizottságának, valamint a kormányhivatal vezetőjének a testületi ülés összehívásának indokát tartalmazó indítványára.

Az *Mötv.*⁹³ alapján a szervezeti és működési szabályzatban rendelkezni kell a képviselő-testület üléseinek összehívásáról. Jelen esetben tehát az önkormányzati hatósági ügyek intézésére vonatkozóan a testületi ülések összehívásáról oly módon is rendelkezhet az önkormányzat, hogy akár a *Ket.-nél* rövidebb határidőt is megállapíthat.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a szervezeti és működési szabályzatokban a *rendkívüli ülés* összehívásának esetei között önkormányzati hatósági ügy, illetve annak soron

⁸⁸ *Ket.* 71. § (5) bekezdés

⁸⁹ *Ket.* 33. § (1) bekezdés (1)-(5) bekezdés

⁹⁰ *Ket.* 33. § (2) bekezdés

2016/1.

⁹¹ *Ket.* 20. § (5)-(6) bekezdés

⁹² *Mötv.* 44. §

⁹³ *Mötv.* 53. § (1) bekezdés c) pont

küvüli tárgyalása nem szerepel. A gyakorlat szerint az önkormányzatok a nyári ülés szünet kivételével szinte havonta üléseznek, illetve a szociális segélyezések ügyében átruházott hatáskörben gyakran a polgármesterek járnak el. Esetleg ezek a körülmények indokolják a hatósági ügyek szabályozásának elmaradását.

Az Möt.v.⁹⁴ szerint a *polgármester* a képviselő-testület utólagos tájékoztatása mellett, az át nem ruházható képviselő-testületi hatáskörbe tartozó ügyek kivételével *dönthet a két ülés közötti időszakban felmerülő, halaszthatatlan* – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyekben. Ez a szabály az önkormányzati hatósági ügyek gyors ügyintézését is biztosítja, de feltétel, hogy az ügyköröket a szervezeti és működési szabályzatnak is tartalmazni kell, ennek hiánya a döntés hatáskör elvonást eredményez.

Az Möt.v.⁹⁵ alapján, amennyiben a képviselő-testület – határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt – *két egymást követő alkalommal* ugyanazon ügyben nem hozott döntést, a polgármester *a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyben* – az át nem ruházható képviselő-testületi hatáskörbe tartozó ügyek kivételével – döntést hozhat. A polgármester a döntésről a képviselő-testületet a következő ülésen tájékoztatja. Önkormányzati szervezeti és működési szabályzatban⁹⁶ találkozhatunk önkormányzati hatósági ügyekre vonatkozó szabályozással.

⁹⁴ Möt.v. 68. § (3) bekezdés

⁹⁵ Möt.v. 68. § (2) bekezdés

⁹⁶ Községi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló 8/2014. (XI.14.) Ör. 64. § (1) bekezdés: *Amennyiben a képviselő-testület - határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt - két egymást követő alkalommal nem hozott döntést, a polgármester határozatot hozhat az alábbi ügyekben: a) szociális ügyek, b) gyermekvédelmi ügyek.*

2016/1.

V. Az eredeti jogalkotói jogkörben hozott önkormányzati rendelet eljárási témakörei

1. Az önkormányzati rendeletekben leggyakrabban előforduló eljárási szabályok

- Az engedélyezési hatáskör gyakorlójának meghatározása, az átruházott hatáskör címettje⁹⁷
- a kérelem benyújtásának módja, formája,⁹⁸ tartalma, helye⁹⁹
- az engedély tartalma¹⁰⁰
- *nyilvántartásba* vétel, a nyilvántartás adatai¹⁰¹
- az engedélyezési hatósági ügyben *elektronikus* kapcsolattartás kizárása¹⁰².

2. Sajátos előírások

- Az önkormányzati jelképekről¹⁰³ szóló rendeletekben előfordul az önkormányzat jelképei használatának engedélyezése és az engedély visszavonása iránti ügyben újrafelvételi

⁹⁷ Ket. 19. § (2) bekezdés Ha önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, önkormányzati hatósági ügyben első fokon a képviselő-testület jár el. A képviselő-testület ezt a hatáskörét a polgármesterre, a bizottságára, a társulására vagy a jegyzőre ruházhatja át.

⁹⁸ Ket. 34. § (1)-(3) bekezdés: Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, a kérelmet a hatósághoz írásban vagy szóban lehet előterjeszteni. Jogszabály előírhatja, hogy az ügyfél a kérelmét az e célra rendszeresített formanyomtatványon nyújtsa be.

⁹⁹ Ket. 38. § (2) bekezdés Jogszabály az (1) bekezdéstől eltérően is kijelölheti azt a hatóságot vagy szervet, amelyikhez a kérelem előterjeszthető.

¹⁰⁰ Ket. 72. § (1) értelmében jogszabály további követelmény is megállapíthat a Ket.-ben felsoroltakon túl.

¹⁰¹ Ket. 82. § (1) bekezdés: A hatósági nyilvántartással kapcsolatos eljárásokban e törvényt akkor kell alkalmazni, ha jogszabály eltérően nem rendelkezik.

¹⁰² Ket. 28/B. (1) bekezdés: Ha törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, az ügyfél – jogszabályban meghatározott feltételekkel – jogosult elektronikus úton kapcsolatot tartani a hatósággal, kivéve, ha az az adott kapcsolattartás tekintetében nem értelmezhető.

¹⁰³ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés i) pont) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kiténtetéseket és elismerő címeteket alapíthat;

kérelem kizárása¹⁰⁴. Találkozhatunk hatáskör megosztást eredményező szabályozással is, mely szerint az önkormányzat címerének használatát - kérelemre - a jegyző javaslata alapján a polgármester engedélyezheti¹⁰⁵

- Az állattartásról szóló rendeletben az *engedélyezési eljárásra* a Ket. szabályainak alkalmazását írja elő az önkormányzat. A *Ket. hatálya* az Ör. rendelkezése nélkül is kiterjed az önkormányzati hatósági ügyekre, nem csupán az engedélyezés aktusára.

- A közterület-használatról szóló rendeletek szinte kivétel nélkül tartalmazzák a döntéshez szükséges mellékletek felsorolását, azok kérelemhez történő csatolásának előírását.¹⁰⁶

Összességében megállapítható, hogy a *saját hatáskörben* alkotott önkormányzati rendeletek egyfelől szabályozzák a Ket. által önkormányzati rendeletben szabályozandó kérdéseket, másfelől a Ket. által biztosított jogszabályi szabályozás lehetőségével is élnek.

A *felhatalmazás alapján* alkotott rendeletek esetében az ágazati törvények eljárási kérdésekben is meghatározzák az önkormányzat szabályozási kereteit, melyhez kötve vannak az önkormányzatok.

VI. Felhatalmazás alapján alkotott szociális tárgyú önkormányzati rendeletek eljárási kérdései

A *szociális igazgatásról és ellátásokról* szóló törvény¹⁰⁷ számos eljárási kérdésről rendelkezik, továbbá az önkormányzat esetében *szociális hatóságként* a képviselő-testületet jelöli ki. Meghatározza, hogy a települési önkormányzat, *tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére*, köteles az arra rászorulóknak rendkívüli települési támogatást, étkezést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti. Lehetővé teszi az *Szt.*, hogy a *szociális hatáskört gyakorló szerv vezetője* az eljárási határidőt annak letelte előtt — indokolt esetben — egy ízben, legfeljebb tizenöt nappal meghosszabbíthatja.¹⁰⁸ A képviselő-testület, és az átruházott hatáskörben eljáró szociális hatáskört gyakorló testületi szervek vezetőire az *Mötv.* szabályai jogállásuk tekintetében eltérnek az *államigazgatási szervek vezetőire vonatkozó szabályoktól*. Ez indokoltá teheti az *Szt.* szabályainak önkormányzati hatáskört gyakorlókhoz történő igazodását is.

1. Önkormányzati rendeletben szabályozható kérdések az *Szt.* alapján

Az *Szt.* önkormányzati rendeleti szabályozás lehetőségét biztosítja egyfelől települési önkormányzat képviselő-testülete a hatáskörébe tartozó a pénzbeli és természetbeni ellátások, másfelől a személyes gondoskodás tekintetében. A pénzbeli és természetbeni ellátásoknál a nyilatkozat és az igazolás tartalmának, illetve benyújtásának részletes szabályait akkor kell rendeletben meghatározni, ha bármely jogszabály ezt nem tiltja. Ugyanakkor pénzbeli ellátások esetében az *Szt.* eltérő szabályainak függvénye a kérelem benyújtásának helyére, valamint azok megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint ellenőrzésének szabályaira vonatkozó helyi jogalkotás. A személyes gondoskodás eseté-

¹⁰⁴ Ket. 112. § (2) bekezdés d) pont: A hatóság az újrafelvételi kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ha azt törvény, kormányrendelet vagy *önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet kizárja*.

¹⁰⁵ Ket. 44. § (1) Törvény vagy kormányrendelet az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott *szakkérdésben más hatóság kötelező állásfoglalását kell beszereznie*. A szakhatóság olyan szakkérdésben ad ki állásfoglalást, amelynek megítélése hatósági ügyként a hatáskörébe tartozik, ennek hiányában törvény vagy kormányrendelet annak vizsgálatát szakhatósági ügyként a hatáskörébe utalja.

Az Ör. a Ket. alapján nem írhat elő szakkérdésben szakhatósági eljárást, csak, ha ágazati törvény teszi lehetővé. Jelen esetben úgy tekinthetjük, hogy az önkormányzati rendeletben a jegyző és a polgármester között hatáskörök lettek megosztva, melyet jogszabály nem tilt.

¹⁰⁶ Ket. 36. § (1) bekezdés: A kérelemhez csatolni kell a jogszabályban előírt mellékleteket. Mellékletként nem lehet az ügyfélől szakhatósági állásfoglalás vagy előzetes szakhatósági hozzájárulás csatolását kérni.

2016/1.

¹⁰⁷ A szociális igazgatásról és ellátásokról szóló 1993. évi törvény (a továbbiakban: *Szt.*) 4/A. §-11. §

¹⁰⁸ Ket. 33. § (1) bekezdés

ben *bármely törvény* eltérő rendelkezése akadályos lehet a helyi jogalkotás eltérő szabályozásának.

> Ha *jogszabály* másként nem rendelkezik, a *pénzbeli és természetbeni* ellátásoknál a *nyilatkozat és az igazolás tartalmának, illetve benyújtásának részletes szabályait* rendeletben szabályozza.¹⁰⁹

> Ha *e törvény* másként nem rendelkezik, a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások iránti kérelmet a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó ellátás esetén az *önkormányzat rendeletében meghatározott önkormányzati szervnél* kell előterjeszteni.¹¹⁰

> Ha *e törvény* másként nem rendelkezik, a települési önkormányzat képviselő-testülete rendeletben szabályozza a hatáskörébe tartozó pénzbeli ellátások megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint ellenőrzésének szabályait.

> Ha *törvény* másként nem rendelkezik, a fenntartó *önkormányzat rendeletben* szabályozza az önkormányzat által biztosított *személyes gondoskodás formáit*, az *önkormányzat által biztosított ellátás igénybevételére irányuló kérelem benyújtásának módját*; azt, hogy az intézményvezető milyen esetekben köteles külön *eljárás nélkül* ellátást nyújtani, és azt, hogy *külön eljárás* keretében milyen esetekben biztosítható ellátás.¹¹¹

2. Sajátos hatásköri megosztás az Szt-ben

- A jegyző a *települési önkormányzat képviselő-testületének feladat- és hatáskörébe* tartozó szociális ellátásokra való jogosultság megállapítása, az ellátások biztosítása, fenntartása és megszüntetése céljából *nyilvántartást vezet*, amely közhiteles *hatósági nyilvántartásnak* minősül.¹¹²

Az *Szt.* a *jegyző államigazgatási hatáskörébe* utalja az önkormányzati hatósági ügyekre vonatkozó *nyilvántartásának* vezetését. Közterület-használatot érintő ügyben az *államigazgatási és az önkormányzati hatóság*, vagyis a kormányhivatal és a képviselő-testület hatáskör megosztására is van példa. E szerint: a települési önkormányzat tulajdonában álló közterület filmforgatási célú használata kapcsán a fővárosi és megyei kormányhivatal a települési önkormányzat képviselő-testületének rendeletében foglalt feltételek felhasználásával elkészíti a hatósági szerződés tervezetét, amelyet a kérelemmel együtt *jóváhagyásra* továbbít a települési önkormányzatnak, valamint tájékoztatásul megküld a kérelmező részére.¹¹³

- A *szociális hatóság* a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások, szolgáltatások *finanszírozásának* ellenőrzése céljából nyilvántartást vezet.¹¹⁴

Az Szt. a személyes gondoskodás esetében nem államigazgatási hatáskörbe utalja a nyilvántartás vezetését, mivel annak célja nem hatósági, hanem finanszírozási jellegű.

VII. Az Art.¹¹⁵ alapján önkormányzati rendeletben szabályozható e-ügyintézés

A *Ket.*¹¹⁶ szabályai szerint, ha a törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet vagy *önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik*, az ügyfél – jogszabályban meghatározott feltételekkel – jogosult *elektronikus úton kapcsolatot tartani a hatósággal*, kivéve, ha az az adott kapcsolattartás tekintetében nem értelmezhető. Az ügyfél akkor *köteles* elektronikus úton kapcsolatot tartani a hatósággal,

¹⁰⁹ Szt. 10. § (1) bekezdés

¹¹⁰ Szt. 32. § (1) bekezdés b) pont

¹¹¹ Szt. 92. § (2) bekezdés a)-d) pontok

¹¹² Adatkezelés: Szt. 18. §- 24/A. §; 19. § (1b) bekezdés adatkezelés

2016/1.

¹¹³ A települési önkormányzat tulajdonában álló közterület filmforgatási célú használatához kapcsolódó részletes szabályokról szóló 205/2013. (VI.14.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdés

¹¹⁴ Szt. 20/C. § (1) bekezdés

¹¹⁵ az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.)

¹¹⁶ Ket. 28/B. (1)-(2)

ha *azt törvény* az adott ügyben vagy eljárási cselekmény vonatkozásában előírja.

Adóügyben az elektronikus kapcsolattartásra és elektronikus ügyintézésre akkor van lehetőség, ha azt *jogszabály az ügy típusának megjelölésével lehetővé teszi*. Az Art. arról rendelkezik, hogy a Ket. elektronikus kapcsolattartásra és elektronikus ügyintézésre vonatkozó szabályait *az ügyre vonatkozó jogszabályban meghatározott eltérésekkel* kell alkalmazni.¹¹⁷

Az adóigazgatási eljárás lehetővé teszi az önkormányzat rendeleti szabályozást, miszerint az önkormányzati adóhatósághoz teljesítendő *bejelentés, bevallás, illetve adatszolgáltatás az önkormányzat által közzétett módon, elektronikus úton is teljesíthető*. Ugyanakkor az Art. a *kötelező e-ügyintézés* lehetőségének önkormányzati szabályozására is lehetőséget nyújt. E szerint: *Az önkormányzati rendelet* előírhatja, hogy az adószámmal rendelkező adózó a bejelentést, a bevallást, illetve az adatszolgáltatást elektronikus úton *teljesíti*.¹¹⁸

A Ket.¹¹⁹ alapján *jogszabály* előírhatja, hogy az ügyfél a kérelmét az e célra rendszeresített formanyomtatványon vagy *elektronikus kapcsolattartás esetén on-line felületen vagy valamely szoftver használatával elektronikus úrlapon nyújtsa be*. Ha törvény az elektronikus kapcsolattartást *kötelezővé teszi*, és a kérelmet on-line felületen vagy valamely szoftver használatával elektronikus úrlapon kell benyújtani, az elektronikus úrlap kitölthető és letölthető, valamint a szoftver letölthető változatát a hatóság az elektronikus tájékoztatás szabályai szerint közzéteszi.

1. E-ügyintézésre vonatkozó hibás önkormányzati rendelkezések

Az Ör. szerint: „E rendelet tárgyi hatálya kiterjed az önkormányzat bármely hatósága előtt zajló közigazgatási hatósági ügy intézésére, továbbá a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási hatósági ügyekre (a továbbiakban együtt: közigazgatási hatósági

ügyek), valamint e rendeletben meghatározott egyéb szolgáltatásokra, amelyek elektronikusan e rendelet szerint intézhetők.”

Az Ör. a bevezető rendelkezések között a Ket. 28/B.§ (1) bekezdés rendelkezését hivatkozta meg *felhatalmazó jogszabályként*, amely alapján akkor alkot rendelet az önkormányzat, ha nem akarja az e-ügyintézés lehetőségét biztosítani, de akkor is csak önkormányzati hatósági ügyekre vonatkozhat a rendelkezés. A jegyző államigazgatási hatósági eljárására nem írhat elő szabályokat az önkormányzat. Az Art. 175. § (24) bekezdése és a Ket. 34. § (3) bekezdése alapján írhatja elő az önkormányzati adóhatóság felé e-úton történő ügyintézés lehetőségét.

Ugyancsak nem tekinthető felhatalmazó rendelkezésnek az Art. 5. § (3) bekezdése, mely szerint adóügyben az elektronikus kapcsolattartásra és elektronikus ügyintézésre akkor van lehetőség, ha azt *jogszabály az ügy típusának megjelölésével lehetővé teszi*. Az Art. a szabályozás mikéntjére utal, nem a szabályozás lehetőségére, figyelemmel arra, hogy az Art. 5. §-ban a Ket. alkalmazási szabályait határozza meg. E szakasz határozza meg továbbá azokat az eljárási szabályokat, melyek eltérnek a Ket. általános szabályaitól.

VIII. Sajátos szabályozási tárgykör

*Az anyakönyvezetói eljárásról szóló törvény értelmében felhatalmazást kap a települési önkormányzat, hogy rendeletben határozza meg a hivatali helyiségen kívüli, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő házasságkötés és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése engedélyezésének szabályait.*¹²⁰

Az önkormányzatok a végrehajtás során a rendeleti szabályozás kétféle módját választották. Egyfelől anyagi jogi kérdésekről rendelkeztek, másfelől eljárási jogi szabályokat határoztak meg.

¹¹⁷ Art. 5. § (3) bekezdés

¹¹⁸ Art.175. § (24) bekezdés

¹¹⁹ Ket. 34. § (3) bekezdés

2016/1.

¹²⁰ Az anyakönyvezetói eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 96. § a) pontja

A törvény nem szűkíti le a szabályozás tárgyát vagy az anyagi jogi, vagy az eljárásjogi szabályokra, ezért tiltó rendelkezés hiányában mérlegelés és a helyi sajátosságok függvénye a szabályozás tartalma.

Az eljárási kérdések közül a helyi szabályozás kitér:

- a kérelem bejelentésének idejének, helyének meghatározására,
- a kérelem tartalmának meghatározására,
- a kérelemhez rendelt nyomtatvány meghatározására,
- a kérelemhez csatolandó iratok meghatározására, azok példányainak számára,
- a helyszíni szemle elrendelésére (a kiválasztott helyszín ellenőrzése).

1. Szabályozási megoldások

⟨ Ör1. „Az anyakönyvezető a szemléről feljegyzést készít, és a jegyzőnek az engedélyezésről javaslatot tesz.”

⟨ Ör2. „A hivatali helyiségen kívül történő anyakönyvi esemény engedélyezése előtt az anyakönyvezető helyszíni szemlét köteles tartani.”

⟨ Ör3. „Az engedélyező a helyszínen köteles meggyőződni arról, hogy a kérelemben megjelölt helyszín megfelel az anyakönyvi esemény hivatali helyiségen kívüli lebonyolítása feltételeinek, valamint jelen rendelet előírásainak. A helyszíni ellenőrzésre nincs szükség, ha 2 éven belül az adott helyszínen a jegyző engedélyezett házasságkötést”

⟨ Ör4. „Az anyakönyvezető meggyőződik a külső helyszín alkalmasságáról.”

⟨ Ör5. „A döntést megelőzően az anyakönyvezető a házasságkötés alkalmasságát vizsgálja, a helyszíni szemlét tart, melyről feljegyzést készít és a jegyzőnek az engedélyezésre javaslatot tesz.”

Valamennyi Ör. a helyszín tekintetében a rendezvény méltóságának biztosítását megköveteli, mint engedélyezési feltételt. Nagyobb településen az eljáró hatóság a jegyző, aki a Ket.¹²¹ értelmében a *hatósági szemlé* elrendelheti, ha a tényállás tisztázására ingó, ingatlan vagy személy megtekintése vagy

megfigyelése miatt szükséges. A Ket.¹²² szerint a hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt. *Törvény előírhatja*, hogy a hatóság a határozatát kizárólag valamely bizonyítási eszközre alapozza, továbbá *jogszabály meghatározott ügyekben* kötelezővé teheti valamely bizonyítási eszköz alkalmazását, illetve előírhatja valamely szerv véleményének a kikérését.

Olyan települések esetében, ahol a külső helyszínek közismertek az Ör. helyszíni szemlét kötelezően elrendelő szabályozása szükségtelen, bürokratikus.

Meghatározza a Ket. azt is, hogy a szemlét a *hatóság ügyintézője*, a hatóság által kirendelt szakértő, illetve jogszabály alapján erre felhatalmazott más személy végezheti. Az anyakönyvezetői eljárásról szóló törvény szerint a hatáskört gyakorló engedélyező hatóság a jegyző, - az Ör.-ben nem lehet ellentétes más jogszabállyal,¹²³ ezért az önkormányzati rendelet az anyakönyvezetőt nem jelölheti ki a szemlére.

A Ket.¹²⁴ továbbá meghatározza a szemléről készült jegyzőkönyv eseteit, illetve feljegyzésre vonatkozó szabályokat, mely Ör. szabályozása hiányában is alkalmazandó.

IX. Mötv. szabályait érintő hibás rendelkezések

Önkormányzati rendeletben szabályozható *hatósági eljárási szabályok* az önkormányzati hatósági ügyek vonatkozásában korlátozottak, mert csak a felhatalmazás keretei között mozoghat a helyi jogalkotó. A saját hatáskörben alkotott önkormányzati hatósági ügyek esetében a lehetséges eljárási rend meghatározásakor is a Ket. szabályai irányadók. A közigazgatási hatósági eljárásokra

¹²² Ket. 50. § (5) bekezdés

¹²³ Mötv. 18. § (2) bekezdés Ha a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője államigazgatási feladat- és hatáskörében jár el, a képviselő-testület, közgyűlés nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül.

¹²⁴ Ket. 39. §

¹²¹ Ket. 56. § (1)-(2) bekezdés
2016/1.

vonatkozó jogszabályok e törvény rendelkezéseitől kizárólag akkor térhetnek el, ha azt e törvény kifejezetten megengedi.¹²⁵ A jogalkotás szabályainak tiszteletben tartása általános szakmai követelmény. Az önkormányzati rendeletnek az Möt.v., illetve a Ket. előírásával összhangban kell állnia.

1. Nem jogszerű az a helyi jogalkotás, amely a képviselő-testület számára olyan ügyben is megállapít hatáskört, amely nem helyi közügy.

Például: „A közterületek és az egyéb névadás – a nem önkormányzati érintettség kivétel – a Képviselőtestület hatáskörébe tartozik. A nem önkormányzati érintettség esetén a Képviselőtestületnek javaslat-tételi és véleményezési joga van.”

2. A Ket. alapján hatáskört a képviselő-testület többek között bizottságára ruházhat. Az Möt.v.¹²⁶ szerint a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg bizottságait, a bizottságok tagjainak számát, a bizottságok feladat- és hatáskörét, működésük alapvető szabályait. A képviselő-testület döntési jogot adhat bizottságának, amelyet bármikor visszavonhat. A képviselő-testület egyes önkormányzati feladatok ellátásának időtartamára ideiglenes bizottságot hozhat létre. A bizottság – feladatkörében – kezdeményezi, előkészíti a képviselő-testület döntéseit, a képviselő-testület által átruházott hatáskörben döntést hoz.

Példa: „E rendeletben meghatározott feladatokat a Városfejlesztési és Környezetvédelmi Bizottság Névadományozási Munkacsoportja szakmai véleményével segíti, melynek összetételéről, munkamódszeréről a bizottság maga dönt.” „A képviselőtestület döntéshez, és véleményadáshoz a Bizottság tesz javaslatot az 1. számú függelékben nevesített szervezetek előzetes véleménye és az arra épülő Névadományozási Munkacsoport szakmai véleménye alapján.”

Az Möt.v. értelmében állandó vagy ideiglenes bizottság tekinthető a képviselő-testület szervének, amely vagy döntés előkészítésben kap hatáskört, vagy átruházott hatáskörben döntést hozhat. A képviselő-testület bizott-

ságának jogszerűen nem adható további szervezetalakítási döntés.

3. A képviselő-testület az Möt.v. szabályai szerint önkormányzati feladatot szervei útján látja el.

Példa: Ör. „A névadással, az emléktábla állítással kapcsolatos előkészítő, valamint a közterületek elnevezésével kapcsolatos lakossági, valamint a 2. számú függelékben felsorolt szervek részére történő döntést követő tájékoztatási feladatokat a főépítész látja el.”

A szabályozás jogsértő, mert a főépítész tevékenységről kormányrendelet rendelkezik,¹²⁷ felhatalmazás hiányában ezzel a szabályozással a képviselő-testület jogalkotói hatáskörét túllépi.

Példa: Ör. szerint a város közterületeinek nevét jegyzékbe kell foglalni és a változtatásokat napra készen kell vezetni. A névjegyzék közhitelű nyilvántartás, amelyet a Műszaki Osztály vezet, és amelyről kérelemre igazolást ad ki.

A Ket.¹²⁸ szabályaival is ellentétes az a megoldás, mely szerint az Ör. az önkormányzati hatósági nyilvántartás vezetését az Önkormányzat Hivatala, illetve annak szervezeti egysége hatáskörébe utalja.

X. Összefoglaló gondolatok

Korán sem tekinthető teljesnek a témafeldolgozás, holott az ügyek jelentőségéből következően szükséges lehetne. A hiány pótolható lenne a helyi önkormányzati hatósági eljárást szabályozó önkormányzati rendeletek Ket. alapú felülvizsgálatával, áttekintésével. Nem szükségszerű bevárni az új hatósági eljárási szabályokról szóló törvényt. A tapasztalatok bemutatása során érintőlegesen ugyan, de több témában utalás található a gyakorlatban elkövetett hibákra.¹²⁹ Előfor-

¹²⁷ 190/2009. (IX.15.) Korm. rendelet

¹²⁸ Ket. 19. § (2) bekezdés: A képviselő-testület ezt a hatáskörét a polgármesterre, a bizottságára, a társulására vagy a jegyzőre ruházhatja át.

¹²⁹ 2015. július 15-én kihirdetett állattartásról szóló önkormányzati rendelet szerint a jegyző döntésével szemben fellebbezésnek van helye, a döntés végrehajtásától számított 15 napon belül

¹²⁵ Ket. 13. § (3) bekezdés

¹²⁶ Möt.v. 57. § (1), (3) bekezdés, 59. § (1)-(3) bekezdés

dulhat, hogy ezeket csupán szerkesztési, vagy kézírathiba okozhatta. Ilyen lehet a rosszul elmentett, vagy a felülírt szöveg. Az adminisztratív hibák helyesbítéssel – a törvényi feltételek betartásával - korigálhatók.¹³⁰

A téma figyelemfelhívás is lehet azon jegyzők számára, akik érdeklődnek e tárgykörben, és számukra elhivatottság a helyi rendeleteket előkészítése. Amint a példák jellege is mutatja, a hibák kizárólag szakmai szempontú felülvizsgálat eredményeként korigálhatók. Ez a munka akkor is időigényes, ha számos szakmai, és módszertani anyag áll rendelkezésre.

A törvények több garanciális szabályt is beépítettek a jogszabályok aktualizálása, felülvizsgálata tekintetében. Az önkormányzati rendeletalkotásra is kiterjed az Mötv.¹³¹ rendelkezése, mely szerint a jegyző jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő, és e jelzést jegyzőkönyvi úton rögzíteni kell. A jogalkotásról szóló törvény¹³² értelmében a jegyző feladata a helyi rendeletek folyamatos felülvizsgálata során az utólagos hatásvizsgálat mellett, a jogszabály tartalmi felülvizsgálata is, ide értve a jogszerűség biztosítását.

A közigazgatási rendtartás szabályozása során szükséges lehet az önkormányzati hatósági ügyek eljárási szabályainak önálló fejezetben történő szabályozása. Az Mötv. nem foglalkozik az önkormányzati hatósági eljárással, ezért azokra az eltérésekre, melyek esetében az Mötv. szabályai irányadók, - a Ket. kizárásra vonatkozó szabályozásához hasonlóan- indokolt lehet kitérni.

¹³⁰ Mötv. 51. § (3) bekezdés Ha az önkormányzati rendelet kihirdetett szövege eltér az önkormányzati rendelet aláírt szövegétől, a polgármester vagy a jegyző kezdeményezi az eltérés helyesbítését. Az önkormányzati rendelet a hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapon helyesbíthető. Az eltérés megállapítása esetén a helyesbítés megjelentetéséről a jegyző az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon gondoskodik.

¹³¹ Mötv. 81. § (3) bekezdés e) pont, 52. § (1) bekezdés k) pont

¹³² 2010. évi CXXX. törvény 21.§-22.§
2016/1.

Az innovatív szakmai javaslatok az önkormányzati hatósági ügyek tekintetében az új közigazgatási rendtartás megalkotásához hiteles forrásból meríthetők, tehát a jegyzőtől, az ügyészségektől, a kormányhivataloktól, és a bíróságoktól.

Melléklet

A szociális ellátásokról szóló rendeletek eljárási kérdést érintő szabályozási megoldásai

1. Kérelem benyújtásának a helye

Példák:

Ör.1. A szociális ellátásokat szóban vagy írásban kell kérelmezni a Szociális Alapszolgáltatási Központnál.

Ör.2. A támogatás megállapítására irányuló kérelem – a ... Közös Önkormányzati Hivatal Igazgatási Osztályán (....., Kossuth Lajos u. 18.) nyújtható be.

Ör.3. Amennyiben az e rendeletben szabályozott szociális alapszolgáltatások biztosítása társulás keretében fenntartott intézmény útján történik az alapszolgáltatás igénybevétele iránti kérelmet a ... és Környéke Szociális Társulás Intézményvezetőjéhez lehet szóban vagy írásban előterjeszteni.

Az Szt. rendelkezése értelmében a kérelmeket az önkormányzat rendeletében meghatározott önkormányzati szervnél kell előterjeszteni. A példák szerint önkormányzati szerv a közös önkormányzati hivatal, de annak igazgatási osztálya csupán szervezeti egység. A Szociális Alapszolgáltatási Központ vélhetően önkormányzati intézmény, amely önkormányzati hatósági ügyek intézésére nem, hanem közszolgáltatás ellátására jogosult. Szociális Társulás Intézményvezetője nem tekinthető önkormányzati szervnek, mert maga a társulás az önkormányzat szerve, illetve az átruházott hatáskör címzettje.

2. Kérelem benyújtásának módja, mellékletek

Példák:

Ör.1. *A személyes gondoskodást nyújtó szociális alapszolgáltatások igénybevétele önkéntes. Az ellátást igénylő a kérelmét formanyomtatványon nyújthatja be.*

Ör.2. *A kérelmező köteles a kérelmében saját, valamint a vele egy háztartásban lakó személyek adatairól, jövedelmi viszonyairól nyilatkozni, továbbá a kérelem benyújtásával egyidejűleg köteles a jövedelmi adatokra vonatkozó bizonyítékokat kérelméhez becsatolni.*

Ör.3. *A kérelmező által - a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ellátások elbírálásához - benyújtott jövedelemnyilatkozathoz minden esetben csatolni kell a jövedelem valódiságát igazoló iratokat.*

Ör.4. *Nincs szükség igazolásra azon adatok tekintetében, amelyek a Hivatal nyilvántartásában fellelhetők, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 36. §-ának (2)-(3) bekezdésében foglaltak szerint az adat, illetve igazolás beszerezhető.*

Az Ör.4. példában olvasható szabályozás indokolatlan, mivel a Ket. szabálya a hatóságra vonatkozik, amely az önkormányzati rendeletbe való beiktatása nélkül is kötelező érvényű. A Jat. nem teszi lehetővé a párhuzamos szabályozást, amit a Ket. szabályoz, azt az Ör-ben jogszerűen nem lehet megismételni.

3. Hatáskör átruházás

Példák:

Ör.1. *Képviselő-testülete az e rendeletben meghatározott feladat- és hatáskör gyakorlását a polgármesterre ruházza át.*

Ör.2. *A Képviselő-testület "az alábbi ellátási formákkal kapcsolatos feladat- és hatásköreit a polgármesterre ruházza a:"*

A Ket. rendelkezése szerint az önkormányzati rendeletben az első fokon eljáró szervet kell megjelölni. Látható a példákból, hogy az önkormányzat hatáskör-átruházás formájában jelöli meg az eljáró szervet.

4. Elektronikus ügyintézés

Példa:

A képviselő-testület a szociális ellátások igénylése során az elektronikus ügyintézés lehetőségét kizárja. A példa szerinti szabályozás a Ket. szabályainak megfelel.

5. Költségek

Példa:

A szociális igazgatási eljárás költség- és illetékmentes.

A rendelet szó szerint átvette a szociális ellátásokról szóló törvény rendelkezését, nem jelölte meg a törvényi hivatkozást, a rendelkezés a jogalkotási szabályokat sérti.

6. Eljárási jogszabály hatályának megjelölése

Példa:

Ör.1. *A szociális ellátásra való jogosultság, valamint a jogosultat érintő jog és kötelezettség megállapítására, továbbá a hatósági ellenőrzésre a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló többször módosított 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit kell alkalmazni.*

Ör.2. *Az Szt. 5. § (1) bekezdése szerint a pénzübeli és a természetben nyújtott ellátásra jogosultság, a jogosultat érintő jog és kötelezettség megállapítására, továbbá a hatósági ellenőrzésre (a továbbiakban: szociális igazgatási eljárás) a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.*

A rendeleti szabályozás felesleges, pontatlan és ellentétes a jogalkotási szabályokkal. Felesleges, mert a rendeleti előírás nélkül is kötelező a törvény alkalmazása. A szociális ellátásokról szóló törvény határozza meg, hogy a szociális igazgatási eljárására a Ket. vonatkozó szabályait kell alkalmazni. A törvény pontos szövegének átemelése a rendeleti szabályok közé a törvényi hivatkozás merev, vagy rugalmas jelölésével lehet jogszerű.