

Ügyszám: JNO- 677- 2 /2011.
Ügyintéző: dr. Gyűrű Attila
Telefon: 06-1- 4757-334
Tárgy: A helyi önkormányzatokról szóló
törvény tervezete

Dr. Tállai András részére
államtitkár

Belügyminisztérium

Budapest
József Attila u. 2-4.
1051

Tisztelt Államtitkár Úr!

A helyi önkormányzatokról szóló törvény tervezete a jövőre hatályba lépő Magyarország Alaptörvényének (továbbiakban: Alaptörvény) való megfelelést, az abban foglaltak végrehajtását hivatott szolgálni. A Tervezetet az Alaptörvény jövő nemzedékek védelmére vonatkozó rendelkezései fényében elemeztük, s annak során több tekintetben is az összhang hiányát észleltük. Minderre tekintettel – az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 27/B. § (3) bekezdés e) pontjára figyelemmel – az alábbiakra hívjuk fel a figyelmet.

Az Alaptörvény több fejezetében (Nemzeti Hitvallás, Szabadság és Felelősség, az Állam) is megjelennek és más érdekekhez, alkotmányos értékekhez képest kiemelt módon nyernek védelmet a jövő nemzedékek érdekei, illetve a természeti erőforrások.¹ Mivel az Alaptörvény a jogrendszer alapja, minden jogszabálynak összhangban kell állnia az abban foglaltakkal², és az Alaptörvény kiteljesítését kell szolgálnia.

A globális környezeti kihívásokkal, megoldhatatlannak tűnő problémákkal szemben mind jelentősebb hangsúly helyeződik a helyi közösségekre, a *helyi* természeti, kulturális, szellemi stb. erőforrások *helyben történő* használatára és még inkább kíméletére. Biztosítani kell a vidék, a termőtalaj, a termelési feltételek stb., összességében a helyi társadalom megmaradását, fejlődését. A vidéket tönkretévő kedvezőtlen folyamatokat meg kell állítani, és hathatós intézkedéseket kell tenni azok megfordítására.

Ezen felismerés jegyében szolgálja példamutatóan az Alaptörvény végrehajtását a Vidékfejlesztési Minisztérium által előkészített Nemzeti Vidékstratégia. Sajnálattal tapasztaltuk azonban, hogy a Tervezet nem áll összhangban a fentiekkel.

¹ Nemzeti hitvallás 8. vállalása, P) cikk, XX-XXI. cikk, 38. cikk.

² T) cikk (3) bekezdés

Előre kell ugyanakkor bocsátani, hogy nem lehet úgy megfelelő véleményt kialakítani a Tervezetről, hogy ismeretlenek az önkormányzati feladatokra vonatkozó további elképzelések, így a terhek, és források tervezhetősége, a költségvetési összefüggések stb.

1. A Tervezet lehetetlenné teszi a kisebb települések felelős vezetését

A helyi erőforrások bölcs felhasználása, a fenntartható fejlődés helyi biztosítása a közösség vezetőjének kezében van. Az Alaptörvény jövő nemzedékekre vonatkozó rendelkezései az önkormányzatokra is irányadóak. Az állam köteles tehát elősegíteni e felelőség teljesítését, a fenntartható fejlődés helyi biztosítását. Így minden lehetséges eszközzel biztosítani kell a helyi önkormányzashoz szükséges feltételeket, illetve azokat nem vonhatja el.

A Tervezet 70. § (1) bekezdése és a 145. §-a ezzel éppen ellentétesen elsősorban a kistelepüléseken ellehetetleníti azt, aki főállásban kíván polgármesterként dolgozni. A tisztséghez ugyanis az azzal együtt járó munkához és felelősséghez méltatlan fizetési feltételeket teremt, ráadásul szigorú összeférhetlenségi szabályokkal megakadályozza más kereső tevékenység folytatását is. Ez lehetetlenné teszi, hogy valóban a rátermett, a településért megfelelően fáradozó polgármesterek, a tényleges feladatok által megkívánt időt ráfordítva dolgozzanak a jövőben. Ha valaki társadalmi megbízásban mégis vállalja a feladatot, a Tervezet lehetetlenné teszi, hogy munkáját főállású alpolgármester segítse. A vezető munkája nélkül a település szükségszerűen elsorvad, a vidéki környezet degradálódik, a ma is érvényesülő rendkívül hátrányos társadalmi változások felgyorsulnak. Ez pedig nem áll összhangban az Alaptörvény vállalásaival és rendelkezéseivel.

2. A közös önkormányzati hivatal létrehozása ugyancsak erősítheti a hátrányos folyamatokat

A közös önkormányzati hivatalok felállításának kötelezettsége az ügyintézés távolabb viszi az érintett élet és jog-viszonyoktól. Semmiképpen nem lehet cél, hogy az egyes településeken megszűnjenek a hivatali funkciók, hiszen a nagyobb távolságok, az ügyintézés helyének változása az ügyfelek, a lakosság – ugyanígy az ügyintézők és a hivatalok - számára aránytalan, akár teljesíthetetlen terhet jelenthet. Az egyes képviselőtestületek működése továbbá eleve feltételezi a hivatal szükségességét (döntések előkészítése és végrehajtása). Ugyanakkor ha a közös hivatal mellett megmaradnak a helyi hivatalok (kirendeltségek) is, akkor a közös hivatalok létrehozása aligha eredményez érdemi megtakarításokat, egyszerűsítéseket.

További aggály, hogy a hivatal költségvetését az állam biztosítja, ami a mindenkori központi költségvetési és kormányzati szándékoktól teszi függővé a helyi viszonyokat. A költségvetési törvényben aligha lehet a helyi sajátosságoknak megfelelően megállapítani a tényleges feladatokkal és egyéb nehézségekkel arányos költségvetést.

A tervezet szerint több száz tapasztalt, helyi ügyekben jártas jegyző munkaviszonya megszűnne, a megmaradók fizetése pedig a kisebb településeken csökkenne, olyannyira, hogy egyes beosztottaikénál is alacsonyabb lenne.

Félő, hogy a tervezet ezen rendelkezéseivel is a kistelepülések további soradását, és a hátrányos társadalmi folyamatok erősödését idézi elő. A vidék elmaradása eddig is a természeti környezet, a szellemi és kulturális örökség rohamos pusztulásához vezetett, s félő, hogy rátermett helyi vezetők, illetve helyi hivatalok, erőforrások híján a helyi társadalom, ezzel szoros összefüggésben továbbá a kultúrtáj arculatának megőrzése, és a biodiverzitás fenntartása, védelme, lehetetlenné válik.

A Tervezet összességében csökkenti a települések önvédelmi képességét, amely azonban a fenntartható fejlődéshez illetve az ökológiai-gazdasági válságban létfontosságú, hiszen az

alkalmazkodáshoz szükséges helyi erőforrások (termőföld, vizek, élővilág) elvesztését, csökkenését eredményezheti.

3. A közművekre vonatkozó garanciák hiánya mielőbbi jogalkotást indokol

Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint önkormányzati vagyonként a közművek is a természeti erőforrások megóvását szolgálják, a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembe vételével. A nemzeti vagyon, pl. a víziközművek megőrzése és védelme rendkívüli fontosságú, ezért különleges garanciákat kell védelmükre kidolgozni. A Tervezet azonban ilyen – pl. az elidegenítésre, vagy fenntartható használatukra vonatkozó – feltételeket nem tartalmaz, így egyelőre nem érvényesülnek az Alaptörvény előírásai. Amennyiben tehát az Önkormányzati Törvény nem teremti meg a megfelelő garanciákat, legkésőbb a Tervezet hatálybalépésével egyidejűleg rendelkezni kell a nemzeti vagyon védelmét biztosító törvényi szabályok hatálybalépéséről is.

4. A településrendezési terv jóváhagyására vonatkozó hatáskör átruházása nem fogadható el

A települések fenntartható fejlődését, az épített környezet védelmét és harmóniáját a természetes környezettel és mindezek miatt a jövő nemzedékek érdekeit veszélyezteti a Tervezet 41. § (2) bekezdése, ami szerint a 10.000 fő lakosságszám feletti települési, és a megyei önkormányzat képviselő-testülete a településrendezési terv jóváhagyását a polgármesterre, illetőleg egyéb önkormányzati szervekre ruházhatja át. Ez a lehetőség azonban alkotmányos aggályokat vet fel.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (továbbiakban: Étv.) 2. § 28. pontja szerint településrendezési terv a településszerkezeti terv, a szabályozási keretterv és a szabályozási terv, ugyanakkor az Étv. 7. § (2) bekezdés c) pontja alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete rendelettel állapítja meg többek között – a helyi építési szabályzat mellett – a szabályozási tervet, illetve a Budapest Főváros Önkormányzata a szabályozási kerettervet. A Tervezet 41. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület hatásköréből – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – nem ruházható át többek között a 10.000 fő lakosságszámú alatti település esetében a településrendezési terv jóváhagyása, amiből elvileg az következne, hogy afölött erre lehetőség van.

Az Étv. szabályai szerint a jelzett eszközök esetén a „jóváhagyás” jogszabályban történik, vagyis az előterjesztő a településrendezési terv jóváhagyása tekintetében valójában az a) pont szerinti „rendeletalkotás” tekintetében teremt kivételt, vagyis a jogszabály-alkotási hatáskör delegálására adna felhatalmazást.

A fenti előírás indokaként a Tervezet indokolása arra hivatkozik, hogy a véleménynyilvánítás „egyes esetekben (pl. különösen területrendezési kérdésekben) indokolatlanul meghosszabbítja az eljárásokat”.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa korábban több állásfoglalásában is foglalkozott az önkormányzatok által lefolytatott településrendezési eljárások kapcsán bekövetkezett, az egészséges környezethez való jogot érintő visszáságokkal – legutóbb a JNO-602-8/2010. számú állásfoglalás-tervezetet küldtük meg a tárcának –, ezért meglepő, hogy az önkormányzati rendeletalkotás tekintetében a Tervezet nem a szabályok szigorítása, hanem épp a lazítása irányában tesz lépéseket.

Hangsúlyozni szükséges, hogy a településrendezési eljárások hosszútávon határozzák meg az adott település fejlődésének az irányát, az egyes területek hasznosításának a módját, ezért azt komoly szakmai (településtervezői) munka előzi meg, illetve az nemcsak az adott településen, hanem akár a közelebbi-távolabbi környéken élő állampolgárok egészséges környezethez való jogának az

érvényesülését is alapjaiban befolyásolja. Mindezek miatt a településrendezés nem az a kör, ahol az eljárás felgyorsítása kell legyen az alapvető szempont, ellenkezőleg, további eljárási és részvételi garanciákat kellene alkotni az ad-hoc módon jelentkező igények kiszolgálásával szemben, a települések hosszú távú érdekeinek védelmében.

Ez a javaslat egyben kérdéssé teszi az Alaptörvénynek 32. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott azon követelményének tényleges érvényesíthetőségét is, ami szerint „az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes”. Számos Alkotmánybírósági határozat született ugyanis erről, és saját vizsgálataink is azt támasztják alá, hogy az önkormányzatok a településrendezési eljárások során igen gyakran megsértik a hatályos törvényi előírásokat. Ezen visszásságok valószínűségét a hatáskör egy személyre való delegálása tovább növeli.

Mínderre tekintettel a környezet jogszabályokkal elért védelmi szintjéből való visszalépés tilalmába ütközik minden olyan változtatás, amely a településrendezési eszközök megalkotásának garanciáit, a magasabb szintű jogszabályokban megfogalmazott környezetvédelmi és fenntarthatósági szempontok figyelembevételét csökkenti.

Az Alaptörvényében szereplő Nemzeti Hitvallás és az Alaptörvény számos rendelkezéssel írja elő a jövő nemzedékek érdekeinek oltalmát, a természeti erőforrások védelmi kötelezettségét³. A jogalkotónak ebből következően a ma hatályosnál is szigorúbban és erősebb garanciákkal kell biztosítani a környezeti és természeti fenntarthatóságot. A Tervezetben szereplő hatáskör-átruházási lehetőség veszélyezteti e követelményeket, sőt a védelem meglévő szintjéhez képest szükségtelen visszalépést jelent.

Az egyszemélyi döntés nélkülözi mindazon garanciákat, amelyek a fenti célok érvényesítéséhez szükségesek. Hiányzik a döntéshozatal testületi részvétel által biztosított nyilvánossága, kérdéses a társadalmi részvétel, a különböző szempontok megvitatásának lehetősége stb, továbbá a megoldás további teret nyit a korrupciónak. Aggályos továbbá jogalkotási szempontból is, hogy a polgármester, vagy az önkormányzati bizottság miként kaphat felhatalmazást önkormányzati rendelet megalkotására.

A Tervezet tehát egyrészt nem áll összhangban a településrendezési jogszabályokkal, másrészt nincs összhangban az Alaptörvénnyel, mivel e körben nem biztosítja a jövő nemzedékek érdekeinek magas szintű védelmét és visszalépést valósít meg az egészséges környezethez való jog tekintetében.

5. Az önkormányzat felelősségének erősítése

A korábban JNO-602/2010. számú vizsgálatunkban a Minisztériumnak megküldött állásfoglalás-tervezetben foglaltakra is figyelemmel továbbra is javasoljuk, hogy a helyi önkormányzatokról szóló törvényben kerüljön egyértelműen szabályozásra az önkormányzatok – és azon belül az egyes döntéshozók – felelőssége a településrendezési eszközök jogszerű eljárással, illetve tartalommal történő megalkotása tekintetében.

Számos esetben észleltük – az Alkotmánybíróságot megírt ügyeken túl –, hogy az önkormányzatok a településrendezési eszközök elfogadásakor felelőtlenül járnak el, és a magasabb szintű jogszabályi előírásokat, a résztvevő államigazgatási szervek jogilag és szakmailag megalapozott véleményét, és így a jövő nemzedékeknek immár az Alaptörvényben is kiemelt védelmét nem veszik figyelembe.

³ P) cikk, XX-XXI. cikk, 38. cikk.

Az Alaptörvény jövő nemzedékek védelmére vonatkozó rendelkezései értelemszerűen az önkormányzatokra is vonatkoznak. Ezen előírások tényleges hatályosulása érdekében meg kell teremteni a hatékony törvényi garanciákat. Ezért indokoltnak látjuk megalkotni az önkormányzat és ezen keresztül a döntéshozó testület felelősségi szabályait az általuk hozott törvénysértő döntésekért.

Budapest, 2011. október 25.

Üdvözlettel:

Dr. Fülöp Sándor
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa

