

**Az alapvető jogok biztosának  
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének  
Közös jelentése  
az AJB-939/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

**Az eljárás megindulása**

A beadvány szerint a panaszos 2013-ban árverésen egy közel 130 hektár nagyságú csévharaszi gyeper, rét, legelő terület tulajdonjogát szerezte meg, ahol férjével szarvasmarha tenyésztő és feldolgozó telepet kívántak létrehozni. Tervüket ismertették Csévharaszt Község Önkormányzat (a továbbiakban: Önkormányzat) polgármesterével, majd 2013 augusztusában férje e-mailben kérte bevonásukat a területüket érintő testületi döntések előkészítésébe.

A panaszos kifogásolta, hogy míg a 2013 elején elkészült új településszerkezeti terv a korábbi szabályozáshoz igazodott, addig a 2014 áprilisára elkészült településrendezési terv már jelentős változtatásokat tartalmazott a tulajdonukban lévő területekre vonatkozóan (pl. a terület beépíthetőségét 1%-ra csökkentette, birtokközpont kialakítását nem tette lehetővé).

A nem helyben lakó panaszost a partnerségi egyeztetésről szóló képviselő-testületi határozatban foglaltak ellenére sem postai, sem elektronikus úton nem értesítették, így nem volt lehetősége részt venni a településrendezési eljáráshoz kapcsolódó egyeztetésben és nem tudta javaslatait előterjeszteni. Amint tudomást szerzett az új helyi építési szabályzat tartalmáról, a polgármesterhez fordult, de jogorvoslatot nem kapott. A Pest Megyei Kormányhivataltól törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását kérte, azonban azt okafogyottnak tekintették, mert a képviselő-testület időközben módosította a helyi építési szabályzatot és a rendezési tervet.

A panasz alapján a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A településrendezési eljárás partnerségi egyeztetése kapcsán a jövő nemzedékek védelmét ellátó biztoshelyettes kereste meg Csévharaszt Község polgármesterét, a Pest Megyei Kormányhivatalt, a Belügyminisztert, valamint a Miniszterelnökséget vezető minisztert.

**Az érintett alkotmányos jogok**

- *A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”),
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”),
- *a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”),
- *a jogorvoslatához való jog* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”).

**Alkalmazott jogszabályok**

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.);
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.);
- a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény.);
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.);

- a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.);
- a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (Tr.Kr.);
- a Csepvaraszt Község helyi építési szabályzatáról szóló 1/2015. (II. 6.) önkormányzati rendelet (HÉSZ);
- a partnerségi egyeztetésről szóló 15/2013. (III. 21.) számú képviselő-testületi határozat;
- a partnerségi egyeztetésről szóló 62/2015. (VI. 11.) számú képviselő-testületi határozat (Új Határozat).

## A megállapított tényállás

A nem helyben lakó panaszos 2013-ban árverésen egy közel 130 hektár nagyságú gyep, rét, legelő terület tulajdonjogát szerezte meg, ahol férjével szarvasmarha tenyésztő és feldolgozó telepet kívántak létrehozni.

A panaszos férje 2013 augusztusában személyesen találkozott a település polgármesterével. A megbeszélésről feljegyzés, emlékeztető nem készült, az elhangzottakról és a partnerségi együttműködés kezdeményezéséről a felek eltérően nyilatkoztak. A polgármester szerint a panaszos férje szóban és nagyvonalakban ismertette elképzeléseit, eközben tudomást szerzett a településrendezési eszközök módosítási folyamatáról, de írásos fejlesztési koncepciót vagy elképzelést nem nyújtott be. A panaszos ezzel szemben a polgármesternek címzett, 2013. augusztus 14-én kelt elektronikus levelére hivatkozik, amelyben kérték, hogy az önkormányzat tegye lehetővé a területeiket érintő testületi döntésekben való aktív közreműködésüket.

Csepvaraszt településrendezési eszközeink módosítása, a korábbi HÉSZ – a 4/2000. (V.12.) önkormányzati rendelet – felülvizsgálata 2010-ben kezdődött el<sup>1</sup> az akkor hatályos jogszabályok szerint. A község településfejlesztési koncepciója 2011-ben került elfogadásra.<sup>2</sup>

Az Önkormányzat a településrendezési eljárást az időközben hatályba lépett Tr.Kr. szerinti teljes eljárásrendben kívánta lefolytatni, ezért erről a 13/2013. (III. 21.) KT határozatban döntött és még ugyanaznap<sup>3</sup> meghozta a partnerségi egyeztetés megállapításáról szóló Határozatot is, amelyben a településrendezési eszközök készítése, felülvizsgálata kapcsán szabályozta a „teljes körű nyilvánosság biztosításának” rendjét.

A Határozat 1. pontja meghatározta az egyeztetésben résztvevők (partnerek) körét, a tájékoztatás módját és eszközeit.<sup>4</sup> A javaslatok, vélemények dokumentálásának, nyilvántartásának módja kapcsán – a 2.a.) és 2.b.) pontokban – előírta, hogy „Az előzetes tájékoztatási szakaszban beérkezett véleményeket az Önkormányzat az előzetes tájékoztatási szakasz lezárultáig várja írásbeli formában székhelyére vagy elektronikus úton”, illetve „Amennyiben a partner a megállapított határidőn belül véleményt ad, észrevételt tesz vagy nyilatkozik arról, hogy az eljárásban részt kíván venni, úgy az eljárás későbbi szakaszaiban is meg kell keresni. A lakosságot nyilatkozatától függetlenül – a többi partnertől eltérően - a helyben szokásos módon minden tervezési fázisba be kell vonni.” A 2.d.) alpont szerint „A véleményezési szakaszban elektronikus úton vagy postai úton értesíti az Önkormányzat a partnereket a tervezési dokumentáció elkészültét követően, hogy tegyék meg véleményüket. A lakosság az Önkormányzat honlapján, hirdetőtábláján, egyéb módokon kerül kiértesítésre. (...)”

<sup>1</sup> 64/2010. (XII. 15.) KT határozat

<sup>2</sup> 73/2011. (XI. 23.) KT határozat

<sup>3</sup> 2013. március 21-én

<sup>4</sup> 1.a.) pont „A településrendezési eszközök készítése felülvizsgálat során az Önkormányzat az alábbi partnereket kívánja bevonni: I. Helyi civil szervezetek (...), II. Érintett egyéb civil szervezetek (...), III. Egyházak (...), IV: Módosítással érintett ingatlanok tulajdonosai, V. Lakosság, VI: Gazdasági egységek (...)”. 1.b.) pont: „A tájékoztatás módja és eszközei: i. az a) pontbani partnerek megkeresése postai úton a bejegyzett székhelyen / címen, illetve elektronikus úton, ü. Lakosság tájékoztatása a helyben szokásos módon: 1. az Önkormányzat hirdetőtábláján, 2. a település honlapján, 3. helyi újságban, 4. egyéb helyben szokásos fórumon (partnerségi fórum, közmeghallgatás stb.)”.

A 4.) pont szerint „Az elfogadott településrendezési eszközök nyilvánosságát, lakossági közvételét az Önkormányzat biztosítja az Önkormányzat hirdetőtábláján és a település honlapján az elfogadást követő 15. napon belül. *Az elfogadásról az Önkormányzat értesítést küld a partnereknek.*” A Határozat végrehajtásának felelőse a polgármester, határideje folyamatos.

A Tr.Kr. új előírásai szerint lefolytatott teljes eljárás során az előzetes tájékoztatás kiküldésére 2014 januárjában került sor, a tértivevényes kiküldés csak államigazgatási szervek részére történt. Az államigazgatási szervek január-február hónapban adott észrevételeit követően 2014 áprilisára készült el a „Csévharaszt, Településrendezési Eszközök Felülvizsgálat – egyeztetési anyag”, amely a panaszos által kifogásolt változtatásokat tartalmazta. A terveket az Önkormányzat a helyben szokásos módon (az önkormányzat hirdetőtábláján, a település honlapján, a helyi újságban) tette közzé, a panaszos és a partnerek külön értesítést nem kaptak. A véleményezési szakaszban<sup>5</sup> az államigazgatási szervek június-július hónapokban adtak írásos véleményt, majd a javított tervdokumentáció államigazgatási egyeztetésére 2014 októberében került sor. Ezt követően végső szakmai véleményezésre véglegesítették a településrendezési eszközök terveit. Az Önkormányzat 2014. november 27-én elfogadta<sup>6</sup> a településszerkezeti tervet, majd 2015. február 6-án a HÉSZ-t.

A panaszos, amint tudomást szerzett az elfogadott új szabályozásról, előbb a polgármesterhez fordult, majd törvényességi felüyeleti eljárás lefolytatását kérte a Pest Megyei Kormányhivaltól. A kormányhivatal a 2015. június 30-án kelt PEB/030/1443-6/2015. számú válaszlevelében a HÉSZ elfogadása kapcsán törvényességi felüyeleti eljárás kezdeményezését nem tartotta indokoltnak és azt okafogyottnak is tekintette, mert a panaszosnak egy újabb, 2015. április 14-én benyújtott kérelme nyomán a képviselő-testület időközben – 2015. június 11-én – a HÉSZ illetve a rendezési terv módosításáról döntött. Az Önkormányzat 2015. június 11-én nem csak a HÉSZ módosításáról döntött, hanem elfogadta az Új Határozatot a partnerségi egyeztetésről.<sup>7</sup> A panaszos és férje ezt követően 2015. június 23-én partneri bejelentkezési kérelmet nyújtott be, amit a képviselő testület 59/2015. számú határozattal elfogadott.

#### *I. Csévharaszt Község polgármestere tájékoztatása<sup>8</sup>*

I.1. A településrendezési eljárás ismertetése kapcsán a polgármester közölte, hogy a képviselő-testület a Tr.Kr. hatálybalépése után 2013. márciusában döntött a partnerségi egyeztetés új előírásairól és ennek megfelelő eljárás lefolytatásáról. A településrendezési eljárás hosszan tartó folyamat volt és a legszélesebb körű véleményezésben a szakhatóságok és a lakosságon kívül a helyi vállalkozások, ingatlantulajdonosok és civil szervezetek is részt vettek. A lakossági kérdőívek és munkacsoportok kialakítása után a partnerségi megállapodások, vélemények összegzésével a tervező össze tudta állítani a településfejlesztési koncepciót.

A koncepció elfogadása után ismét kezdődött az egyeztetési szakasz, amely már a konkrét szabályozási tervre irányult. A szakhatóságokkal többször egyeztettek, a tervezeteket a honlapon megjelentették, hirdetőtáblán közétették, lakossági fórumot tartottak. A településfejlesztési koncepció, a településfejlesztési terv és a HÉSZ a Tr.Kr.-nek megfelelően partnerségi alapon, széleskörű nyilvánosság biztosításával került kidolgozásra majd elfogadásra.

A polgármester tájékoztatásában kiemelte, hogy *egyetlen jogszabály sem kötelezi az önkormányzatot*, hogy a több ezer ingatlantulajdonost személyenként tértivevénnyel, postai úton illetve elektronikus úton értesítsen a településfejlesztési eszközök megalkotásának folyamatáról, illetve hogy tulajdonváltás esetén az új tulajdonosokat külön bevonja a folyamatba. *Ehhez nincs is az önkormányzatnak közhiteles nyilvántartása, de a Határozat sem ezt tartalmazza, hanem egyértelmű, hogy a már fejlesztési koncepcióval rendelkező és partnereként írásban bejelentkezettek értesítését írja elő.*

<sup>5</sup> A képviselő-testület a 13/2014 (IV. 15.) KT határozatban döntött arról, hogy a *”településrendezési eszközöket alkalmasnak találja, hogy véleményezésre kiküldésre kerüljön a jogszabályban előírt szerveknek, hatóságoknak.”*

<sup>6</sup> 95/2014 (XI. 27.) KT határozat

<sup>7</sup> A korábbi előírásokhoz képest az 1.b) pontban („A tájékoztatás módja és eszközei” között) már nem szerepelnek az i.) pontban foglaltak, módosult a 2.d) pont és kikerült a 4.) pontból, hogy a településrendezési eszköz *„elfogadásról az Önkormányzat értesítést küld a partnereknek”.*

<sup>8</sup> 255-2/2015/CS

Mivel a településrendezési eszközök teljes felülvizsgálata a község egész területére kiterjedt, így a település minden lakosa, ingatlan tulajdonosa és vállalkozása partnernek tekintett a fentiek alapján, értesítésük a szokásos módon hirdetményben, és az önkormányzat honlapján történt.

A panaszos 2013 júliusában szerezte meg a csévharaszi ingatlanok tulajdonjogát, ugyanakkor a HÉSZ 2015. február 6-ai elfogadásáig és kihirdetéséig írásos fejlesztési elképzelést az önkormányzat részére nem nyújtott be, így sem partnerségi megállapodást, sem településrendezési szerződést nem kötöttek vele. A HÉSZ véleményezési szakaszában a korábbi érdekelt nyújtott be lovas turizmusra vonatkozó elképzelést, amely nem kapott támogatást.

A panaszos területét érintő helyi védelem kapcsán a polgármester jelezte, hogy 2014-ben egy civil szervezet és több mint 300 lakó kezdeményezte a megyei tervben is jelölt védelem helyi megerősítését és kibővítését. A HÉSZ-ben ez alapján került megjelölésre a védettségre javasolt terület. A helyi védetté nyilvánításról szóló rendelet még nem készült el.

A polgármester megerősítette a 2013. augusztusi találkozót, ugyanakkor elektronikus levelet csak 2015. április 14-én kapott, amire április 20-án válaszolt. Hangsúlyozta, a panaszos 2015 áprilisáig írásos, konkrét hasznosítási elképzeléssel nem rendelkezett, ilyet nem nyújtott be az Önkormányzathoz. Az első, írásban megfogalmazott hasznosítási vázlatot a képviselő-testület 2015. május 28-án tárgyalta és 2015. június 11-ei rendkívüli ülésén döntött a rendezési terv módosításának elindításáról, amin a panaszos és férje is részt vett. A településrendezési eszközök módosítási folyamatát, a panaszos hiányos vagy változó adatszolgáltatása hátráltatja.

II.2. Újabb megkeresésre a polgármester a településrendezési eljárás partnerségi egyeztetésével kapcsolatban arról tájékoztatott<sup>9</sup>, hogy több alkalommal egyeztetett a panaszos férjével és a településrendezési eszközök felülvizsgálatának folyamatáról megfelelő tájékoztatást adott, bár ezekről feljegyzés nem készült, így nem lehet igazolni.

A felülvizsgálat folyamatában minden elképzelést, kérést maximálisan figyelembe vett a tervező, a főépítész és a képviselő-testület. Egyértelmű, a panaszos és férje konkrét elképzelései is beépültek volna az új rendezési tervbe, ha azokat ismerik. Csak 2015-ben készültek el azok a vázlattervek, melyek alapját jelenthették volna a partnerségi megállapodásnak.

A panaszosok öntevékenyen is tájékozódhattak volna a település hivatalos honlapján ([www.csevharaszt.hu](http://www.csevharaszt.hu)). A polgármester állítása szerint a képviselő-testület pozitív hozzáállását bizonyítja, hogy elindította a módosítási folyamatot és a szakigazgatási vélemények megérkezését követően megtárgyalhatják a panaszosok igényeit kielégítő módosítást.

#### *I. A Pest Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) tájékoztatása<sup>10</sup>*

A kormányhivatal tájékoztatása szerint az Önkormányzat Képviselő-testülete 2016. február 9-i rendkívüli nyilvános ülésén, az 5/2016. (II. 09.) számú határozatában egyetértett a HÉSZ panaszos és férje számára is elfogadható módosításával. A településrendezési eszközök módosításait véleményezésre megküldték az illetékes szakhatóságoknak, így a panaszos és az Önkormányzat között kialakult vita megoldottnak tekinthető, a szabályozás a panaszos számára kedvező módon módosításra került.

A kormányhivatal jelezte, hogy 2013. január 1-jén a településrendezést (a helyi építési szabályzat készítésének, egyeztetésének folyamatát is) érintő jogi szabályozás lényegesen változott, innentől kezdve nem törvény – az Étv. –, hanem a Tr.Kr. határozza meg a „településrendezési eszközök”, azaz a helyi építési szabályzat és településszerkezeti terv jóváhagyását megelőző véleményezési eljárás szabályait.

A Tr.Kr. a tervek készítése során, a véleményezési eljárás keretein belül bevezette a partnerségi egyeztetés jogintézményét, amelynek szabályairól az önkormányzatoknak a helyi adottságok figyelembevételével kell döntenükhöz, mert a 2013. január 1-jét követően induló koncepcióval, stratégiával vagy településrendezési eszköz kidolgozásával, módosításával kapcsolatos egyeztetési eljárásnak már a megállapított partnerségi szabályok szerint kell történnie.

<sup>9</sup> 255-6/2015/CS

<sup>10</sup> PE/030/747-2/2016.

A nyilvánosságot garantáló partnerség új szabályozása a lakosságnak, érdekképviselői, civil és gazdálkodó szervezeteknek, egyházaknak a tervekészítés, egyeztetés folyamatába történő bevonását jelenti. *A helyi közügyekbe való beleszólás és eredményes kezdeményezés, a befolyásolás esélyét teremti meg a polgárok számára, de kötelezettséget semmilyen formában sem róhat rájuk.*

A Tr.Kr. 29. §-a szerint az önkormányzat a tervezés megindítása előtt a feladat jellege szerint dönt a partnerségi egyeztetés szabályairól. Ennek keretében meg kell határozni saját működési rendjét és cselekvési programját: azaz az egyeztetésben résztvevők (partnerek) tájékoztatásának módját és eszközeit; a javaslatok, vélemények dokumentálásának, nyilvántartásának módját; az el nem fogadott javaslatok, vélemények indoklásának módját, a dokumentálásuk, nyilvántartásuk rendjét és az elfogadott koncepció, stratégia és településrendezési eszközök nyilvánosságát biztosító intézkedéseket.

Kérdéseimre a Kormányhivatal azt közölte, *jogi anomáliát okoz, hogy az Önkormányzat a partnerrel szemben a Határozatban elő nem írt követelményeket támasztott.* Abban ugyanis nincs olyan előírás, amely a partnert bejelentkezésre, partnerségi előírás megkötésére, illetve fejlesztési elképzelései csatolására kötelezné. Álláspontja szerint a Tr.Kr. 29. §-a az önkormányzat számára határoz meg kötelezettségeket, a Tr.Kr. előírásai az érintettek (partnerek) szempontjából kizárólag jogosultságként értelmezendők.

Kifejtette, *sem a Tr.Kr., sem más magasabb szintű jogszabály nem rendelkezik arról, hogy az önkormányzatoknak milyen formában kell szabályozniuk a partnerségi egyeztetés helyi folyamatát.* Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat – feladatkörében eljárva – törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat önkormányzati rendeletet. *Törvény a partnerségi egyeztetés szabályainak meghatározása tekintetében önkormányzati rendeletalkotásra felhatalmazást nem adott.* A Tr.Kr. 29. §-a nem minősül ilyennek, így a rendeleti (nem törvényi) szintű felhatalmazás miatt a képviselő-testület csak határozat meghozatalára jogosult. A partnerségi egyeztetés szabályainak megalkotási „formája” a normatív határozat lehet, mert a Jat. 23. § (2) bekezdésére figyelemmel a helyi önkormányzat képviselő-testülete normatív határozatban szabályozhatja a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését. Ez alapján az Önkormányzat a jogszabályi előírásokkal összhangban járt el, amikor határozatban szabályozta a partnerségi egyeztetés szabályait.

A kormány megbízott példaként említette, hogy Szentendre Város Önkormányzata 4/2015. (II. 17.) számon rendeletet alkotott Szentendre város településfejlesztésével és területrendezésével összefüggő partnerségi egyeztetés szabályairól. E rendelet bevezető részében azonban az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésére hivatkoznak, melynek alapján törvényben nem szabályozott helyi viszonyok rendezésére önálló jogalkotói jogkörben alkotnak rendeletet. A rendelet a felhatalmazási részében ugyan hivatkozik a Korm.r. 29. §-ára, de nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy kormányrendeleti felhatalmazás esetén kizárólag normatív határozat formájában szabályozható a partnerségi egyeztetés. A Kormányhivatal közölte azt is, *hogy a Tr.Kr. nem rendelkezik a partnerségi egyeztetés szabályainak kikényszeríthetőségéről, sem arról, hogy miként kényszeríthető ki a partnerségi egyeztetés követelményeinek megtartása.*

## II. A Belügyminiszter tájékoztatásának összefoglalása<sup>11</sup>

A miniszter válaszként a szabályozási és koordinációs helyettes államtitkár feljegyzését csatolta, amely szerint a településfejlesztési és -rendezési partnerségi egyeztetés önkormányzati gyakorlata kapcsán hivatkoztak jogszabályok (a Möt.v. kivételével) nem a helyi önkormányzatokért felelős miniszter feladatkörébe tartoznak. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútum r.) előírásai<sup>12</sup> alapján a Kormány építésügyért, valamint településfejlesztésért és településrendezésért felelős tagja a Miniszterelnökséget vezető miniszter, aki a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért is felelős.

<sup>11</sup> BM/8842-5/2016.

<sup>12</sup> 4. § 10. és 12. pontja, illetve 4. § 5. pontja

A helyi építési szabályokról szóló önkormányzati rendeletek szakmai tartalmát az Étv. és a Tr.Kr. határozzák meg, melyek normatartalmának kidolgozása és értelmezése a Miniszterelnökséget vezető miniszter feladat- és hatáskörébe tartozik.

Az Mötv. keretjogszabály, amely a helyhatóságok szervezetére és működésére vonatkozó alapvető szabályokat tartalmazza, meghatározva a helyi önkormányzatok által ellátandó legfontosabb feladatköröket. *Az Mötv. azonban nem hatáskör-telepítő jogszabály, mint a szakágazati törvények.* Az Mötv. alapján az ágazati törvényekben a jogalkotónak széles mozgástere van az egyes önkormányzati feladatok ellátási módjának meghatározására, azok részletszabályai rögzítésére. A Mötv. azt is biztosítja, hogy az ágazati normák meghatározzák az adott önkormányzati feladathoz kapcsolódó döntés formáját, előkészítésének, egyeztetésének rendjét. A helyi építési szabályokra vonatkozó önkormányzati rendeletek szabályozási környezetét tehát elsősorban az Étv. jelenti, amelynek 62. § (6) bekezdés 6. pontja hatalmazza fel a települési önkormányzatot a helyi építési szabályzat rendeletben történő kiadására. Ebből következően alapvetően a *településrendezési ügyekben az ágazati jogszabályok irányadóak, és nem az Mötv. háttérszabályként érvényesülő rendelkezései.*

II.1. A partnerségi egyeztetéssel kapcsolatos eltérő önkormányzati szabályozási gyakorlat (képviselőtestületi határozat vagy önkormányzati rendelet), és ennek Étv., illetve Mötv. rendelkezéseire való visszavezethetősége kapcsán kiemelte, hogy a partnerségi egyeztetés jogintézményét a Tr.Kr. szabályozza, ami nem a Belügyminisztérium előkészítői felelősségi körébe tartozó jogszabály, ezért annak gyakorlati érvényesülését, az eltérő szabályozási gyakorlatának kialakulását nem kísérelték figyelemmel.

Az Mötv. 51. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat minden önkormányzati rendeletét a kihirdetést követően haladéktalanul megküldi a kormányhivatalnak, és a kormányhivatal továbbítja azt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek. Ugyanis a Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával, a kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.<sup>13</sup> Az Mötv. 129. § d) pontja szerint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter – a helyi önkormányzatokért felelős miniszterrel egyetértésben – a kormányhivatal javaslatára kezdeményezi a Kormánytól annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját.

Az Mötv. 136. § (2) bekezdése alapján a kormányhivatal a Kúriánál kezdeményezheti az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát is, a Bszi. 48. § (1) bekezdése szerint nemperes eljárásban a helyi önkormányzattal szemben. Az Ajbt. 34/A. § (1) bekezdése az alapvető jogok biztosa számára is lehetővé teszi, hogy ha az alapvető jogokkal kapcsolatos visszászágot önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, kezdeményezze a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. A példaként jelzett, Szentendre Város Önkormányzat Képviselő-testületének Szentendre város településfejlesztésével és településrendezésével összefüggő partnerségi egyeztetés szabályairól szóló 4/2015. (II. 17.) önkormányzati rendelete kapcsán nincs információ arról, hogy az Alaptörvénnyel való összhangja vizsgálatát bármely arra jogosult szerv kezdeményezte volna. Hangsúlyozta, hogy az Étv. 62. § (1) bekezdés 23. pontjában kapott felhatalmazás alapján a Kormány dolgozza ki a településszerkezeti terv és a helyi építési szabályzat tartalmára, elkészítésére és elfogadására vonatkozó részletes szabályokat, *a helyi önkormányzatnak pedig a Tr.Kr. keretei között kell eleget tennie a településfejlesztés és a településrendezés Étv.-ben megfogalmazott általános szabályainak.*<sup>14</sup> Az Étv. nem kötelezi az önkormányzatokat minden esetben településrendezési eszközök készítésére, de ha ilyeneket alkot vagy módosít, az eljárási rendet be kell tartani. *A Tr.Kr. partnerségi egyeztetést szabályozó 29. §-a olyan tartalmi követelmény, amely az Étv. településfejlesztési és a településrendezési általános szabályainak*<sup>15</sup> *érvényesülését szolgálja.* Az Étv. 8. § tartalmi előírásai az önkormányzatot kötelezik.

<sup>13</sup> Mötv. 127. §-a

<sup>14</sup> Étv. 8. § (1)-(4) bekezdése

<sup>15</sup> Étv. 8. §

II.2. Arra a kérdésre, hogy az Mötv. 13. § (1) bekezdése és 53. § (1) bekezdés e) pontja alapján lehet-e önkormányzati rendeletet alkotni a partnerségi egyeztetésről, az mennyiben tekintendő a nyilvánosság szabályozásának, az Mötv. előírásával a Tr.Kr. mennyiben van összhangban, a miniszter által küldött feljegyzés az alábbiakat tartalmazza.

A helyi önkormányzatok jogalkotási lehetőségét az Alaptörvény 32. cikkének (2) bekezdése biztosítja, amely szerint a helyi önkormányzat feladatkörében eljárva törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. A helyi önkormányzat eredeti jogalkotói jogköre, valamint a felhatalmazás alapján alkotott önkormányzati rendeletek tekintetében számos AB határozat és kúriai döntés született. Az Mötv. 13. § (1) bekezdése a helyi önkormányzat feladatkörét határozza meg, azonban korántsem taxatív jelleggel, mivel törvény más feladatot is megállapíthat az önkormányzat számára.<sup>16</sup> Az Alaptörvény idézett rendelkezésével összevetve az Mötv. 13. § (1) bekezdésében felsorolt tárgykörökben fő szabályként a helyi önkormányzatot megilleti a rendeletalkotás joga.

Az Mötv. 53. § (1) bekezdés e) pontja azonban a képviselő-testület működésének részletes szabályait tartalmazó, a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelet (a továbbiakban: önkormányzati szmsz) tartalmi elemeként határozza meg a nyilvánosság biztosításának szabályozását. *A helyi önkormányzás működésének egyik meghatározó eleme a nyilvánosság.* Az Mötv. is számos kógens rendelkezést tartalmaz a nyilvánosság érvényesülése érdekében (pl. a testületi ülések fő szabályként nyilvánosak), de természetesen a részleteket a helyi sajátosságok figyelembevételével önkormányzati rendeletben célszerű meghatározni.

A nyilvánosságra vonatkozó általános szabályok mellett egyes önkormányzati döntések sajátos egyeztetést, külön eljárási rendet igényelhetnek az ágazati szabályozás (pl. a HÉSZ) miatt, és a döntésekre is kiterjedhet a nyilvánosság követelménye. Ez azonban nem alapozza meg, hogy e speciális szabályokat be lehetne építeni az önkormányzati szmsz általános szabályai közé. Egyidejűleg nem is kizárt egyes ágazati szabályok önkormányzati szmsz-ben történő megjelenítése, de ezt egyedileg kell mérlegelni, figyelembe véve a rendelet koherenciáját, a jogintézmények összefüggéseit. Egyes önkormányzati döntésekhez ugyanis kapcsolódhatnak speciális szabályok. *A Tr.Kr. előírásai közt egyébiránt nem azonosítható olyan, amely a Mötv. valamely rendelkezésébe ütközne.*

II.3. A környezeti ügyek kapcsán az információhoz való hozzáférés, a nyilvánosság döntéshozatali részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog Tr.Kr. általi biztosítása kapcsán kifejtette, hogy az Aarhus tv. előírása<sup>17</sup> szerint a törvény végrehajtásáról a környezetvédelemért felelős miniszter gondoskodik. A statútum rendelet alapján<sup>18</sup> a Kormány környezetvédelemért felelős tagja a földművelésügyi miniszter, míg a településfejlesztésért és településrendezésért Miniszterelnökséget vezető miniszter a felelős. Ebből következően a nemzetközi egyezmény és a Tr.Kr. szabályozási tartalmának összhangjáról a földművelésügyi miniszter és a Miniszterelnökséget vezető miniszter adhat tájékoztatást.

### III. *A Miniszterelnökséget vezető miniszter tájékoztatásának összefoglalása*<sup>19</sup>

A településrendezési eszközök egyeztetése és elfogadása során biztosított nyilvánosság szabályozását 2013. január 1-jétől az Étv. és a Tr.Kr. együttes szabályozása biztosítja. A miniszter álláspontja szerint *a hatályos szabályozás a partnerségi egyeztetés tekintetében az önkormányzatok számára keletkeztet kötelezettséget és nem értelmezhető a véleményezésbe bevontak számára jogosultságként.*

Aki a véleményezési eljárás lefolytatásának elmaradását észleli, kezdeményezheti a településrendezési döntés jogszerűségével kapcsolatos törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását. Az önkormányzatok törvényességi felügyeletét a fővárosi és megyei kormányhivatalok látják el.

<sup>16</sup> Mötv. 13. § (2) bekezdés

<sup>17</sup> 3. § (2) bekezdés

<sup>18</sup> 65. § 8. pontja, illetve 4. § 12. pontja

<sup>19</sup> TER-1/955/5/2016.

A partnerségi egyeztetés önkormányzati szabályozásának formájával kapcsolatban a Tr.Kr. 29. §-a meghatározza a partnerségi egyeztetés szabályozását kitöltő elemeket, azonban *törvény nem ad felhatalmazást az önkormányzatok részére az önkormányzati rendeletben történő szabályozásra.* Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat önkormányzati rendeletet. A szóban forgó esetben *a partnerségi egyeztetés szabályainal kapcsolatos alapkövetelményeket az Étv. és a Korm. rendelet együttesen tartalmazza.*

A Möt. 53. § (1) bekezdés e) pontja nem tekinthető megfelelő felhatalmazó rendelkezésnek, mivel a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzata egy általános működési rendet szabályoz és nem egy ágazati jogszabály végrehajtási rendelete. Emiatt a hatályos törvényi szabályozás keretei között *a partnerségi egyeztetés rendjének meghatározására határozati formában van lehetőség.* Az önkormányzatok közötti *eltérő joggyakorlatot az önkormányzatok eltérő értelmezése eredményezi.* Az Étv. és a Tr.Kr. szabályozása, valamint az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet biztosítja az Aarhusi tv-ben meghatározott célkitűzések megvalósulását a településrendezési eljárások tekintetében.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – egyebek mellett – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Önkormányzat, mint a településrendezési eljárást lefolytató közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül. A településrendezési eljárással kapcsolatos jogszabályi előírások a lefolytatott partnerségi egyeztetéssel kapcsolatban jogorvoslati lehetőséget nem biztosítanak, figyelemmel arra, hogy a döntés meghozatalára önkormányzati rendeletben kerül sor. Az Ajbt. 2. § lehetőséget teremt az alapvető jogok biztosának a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására. A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében – éppen a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság – illetve önkormányzati rendelet esetében a Kúria – irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályait.

### **II. Az alapjogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget küldetésének. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosá következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket. Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* A 22/2012. (V. 11.) AB határozat arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”



1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján: „*A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*”.<sup>20</sup>

Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az *Alaptörvény B) cikke (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklaráálja az ún. jogállami klauzulát*, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. A jogbiztonság követelménye nem korlátozódik kizárólag a jogalkotásra, az nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem a jogintézmények működése, a jogalkalmazói magatartás kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy „*a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket*” (56/1991. (XI.8.) AB határozat). Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek az alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>21</sup>, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményi védelmének kiépítésére. Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította<sup>22</sup>, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is. Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>23</sup> továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.

<sup>20</sup> 9/1992 (I. 30.) AB határozat

<sup>21</sup> 996/G/1990. AB határozat

<sup>22</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>23</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.<sup>24</sup>

Az Alkotmánybíróság jogfejlesztő tevékenysége révén az egészséges környezethez való jogot kiterjesztette az épített környezet védelmére is. A 27/1995. (V. 15.) AB határozatban abból indult ki, hogy *az egészséges környezethez való jog érvényesítése állami kötelezettség. Az érvényesítés egyik eszköze az épített környezet védelme.* Kimondta azt is, a környezethez való jogból következik, hogy *az épített környezet jogszabályban biztosított védelmi szintje jogilag kötetlen hatósági döntésekkel nem csökkenthető.*

A 16/2015. (VI.5.) AB határozatban a testület az Alaptörvény környezetvédelmi tárgyú rendelkezéseit illetően kiemelte, hogy ezek alapján – az addigi alkotmánybírósági gyakorlatnak megfelelően – a környezetvédelem hatóköre a természeti értékeken túl kiterjed immár az ember alkotta értékek ápolására és megóvására is, továbbá, hogy a nemzet közös örökségébe a kulturális értékek is beleértendőek.

### III. A vizsgálat érdemében

Az épített környezet, a környezetvédelem és a nyilvánosság szabályozásának alapvető (többek között az Alaptörvény P) cikkével kapcsolatos alapjogi összefüggéseit a közelmúltban egy műemléki ügy kapcsán már áttekintettük.<sup>25</sup> Ebben rögzítésre került, hogy az ember által létrehozott *épített (mesterséges) környezetet* a Kvt. előírása<sup>26</sup> alapján – a föld, a levegő, a víz és az élővilág mellett – a környezetet<sup>27</sup> alkotó *környezeti elem.* A Kvt. azt is rögzíti, hogy „*Az épített környezet védelme kiterjed a településekre, az egyedi építményekre és műszaki létesítményekre*”<sup>28</sup>, továbbá kimondja, hogy a környezetvédelmi törvény rendelkezéseivel összhangban külön törvények rendelkeznek – többek között – az *épített környezet alakításáról és védelméről*.<sup>29</sup> A Kvt. célként rögzíti, hogy elő kell segíteni a lakossági kezdeményezéseket és részvételt a környezet védelmére irányuló tevékenységekben (így például a környezet állapotának feltárásában, megismerésében, az önkormányzatok környezet védelmével összefüggő feladatainak ellátásában).<sup>30</sup> A Kvt. 10. § (1) bekezdés azt is kimondja és rögzíti, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények *együttműködni kötelesek* a környezet védelmében.

1. Az előzőek alapján az Étv. általános követelményként fogalmazza meg, hogy *az épített környezet alakítását* a jogszabályokban előírt *környezet- és természetvédelmi követelményekkel összhangban kell végezni*.<sup>31</sup> A településrendezés alapvető szabályait az Étv. II. fejezete<sup>32</sup> szabályozza.

<sup>24</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>25</sup> AJB-334/2016. számú közös jelentés.

<sup>26</sup> Kvt. 4. § (1) bekezdés

<sup>27</sup> A Kvt. 4. § 2. pontja szerint „*környezet: a környezeti elemek, azok rendszerei, folyamatai, szerkezeté*”.

<sup>28</sup> Kvt. 24 §-a

<sup>29</sup> Kvt. 3. § (1) bekezdés s) pontja és (2) bekezdése

<sup>30</sup> A Kvt. 1. § (2) bekezdés f) pontja szerint „*A törvény a kiszámíthatóság és a méltányos teherviselés elve szerint megfelelő kereteket teremt az egészséges környezethez való alkotmányos jogok érvényesítésére és elősegíti (...) a lakosság kezdeményezését és részvételét a környezet védelmére irányuló tevékenységben, így különösen a környezet állapotának feltárásában, megismerésében, az állami szerveknek és az önkormányzatoknak a környezet védelmével összefüggő feladatai ellátásában (...).*”

<sup>31</sup> Az Étv. 3. § (1) bekezdés b) pontja szerint „*Az épített környezet alakítását és védelmét: (...) b) a jogszabályokban előírt építészeti, településképi műszaki, biztonsági, egészségügyi, rendeltetési és használati, továbbá környezet- és természetvédelmi követelményekkel összhangban, (...) kell megvalósítani.*”

<sup>32</sup> A településfejlesztés és a településrendezés

A törvény szerint „a településrendezés feladata, hogy a település területének, telkeinek felhasználására és az építés helyi rendjére vonatkozó szabályok kialakításával meghatározza a település összehangolt, rendezett fejlődésének térbeli-fizikai kereteit, a település adottságait és lehetőségeit hatékonyan kihasználva elősegítse annak működőképességét – a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett – biztosítsa a település működéséhez szükséges infrastruktúra-hálózatot, valamint a megőrzésre érdemes jellegzetes, értékes szerkezetének, beépítésének, építészeti, természeti és tájképi arculatának védelmét.”<sup>33</sup> Az Étv. – hasonlóan a Kvt. társadalmi nyilvánosságra vonatkozó szabályaihoz – a 3. § (2) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy „Az épített környezet alakítása és védelme során a közérdeklő intézkedéseket és döntéseket megelőzően, illetőleg azok végrehajtása során biztosítani kell a nyilvánosságot és a közösségi ellenőrzés lehetőségét az e törvényben és más jogszabályokban meghatározott módon. Gondoskodni kell az érdekelt természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek megfelelő tájékoztatásáról, és lehetőséget kell adni részükre véleménynyilvánításra és javaslatételre.”

1.1. Környezeti ügyekben a környezeti információkhoz való hozzáférés és a társadalmi részvétel meglévő minimális elvárásait a törvényben kihirdetett – nemzetközi és uniós normának is minősülő – Aarhusi Egyezmény fogalmazza meg. Az Aarhusi Egyezmény szerint létrejöttéhez – többek között – az a felismerés vezetett, hogy a környezet megfelelő védelme nélkülözhetetlen az alapvető emberi jogok, köztük az élethez való jog gyakorlása szempontjából, továbbá mindenkinek egyénileg és együttesen kötelessége a környezet védelme és javítása a jelenlegi és jövőbeli generációk javára. Az Egyezmény három szabályozási csoportja – az ún. pillére – a következő: az első a környezeti információkhoz való hozzáférés (4-5. cikk), a második a részvétel környezeti ügyekben való döntéshozatali eljárásokban (6-8. cikk), míg a harmadik az igazságszolgáltatáshoz való jog (9. cikk). Az Aarhusi Egyezmény 7. cikke<sup>34</sup> rögzíti és egyben biztosítja a nyilvánosság részvételét a környezettel kapcsolatos tervek, programokra és irányelvekre vonatkozó eljárásokban. Ilyen tervnek minősülnek – többek között – a településrendezési eljárások, melyekkel kapcsolatos nyilvánossági szabályokat Magyarország a legutóbbi, az Aarhusi Egyezmény végrehajtásáról szóló 2014. évi Nemzeti Beszámolóban<sup>35</sup> ismertette.<sup>36</sup>

A tervek kapcsán a társadalmi részvétel lényeges (garanciális) eleme a nyilvánosság tájékoztatása, a közzététel ideje és módja, a vélemények kellő mértékű figyelembe vétele. Amennyiben ezeket (a nyilvánosság részvételét) a településrendezési tervek és döntések előkészítése során nem vagy nem megfelelően biztosítják, úgy azok kérdésessé teheti a helyi környezet védelmét, hiszen a település (és a jövő nemzedékek) érdekeivel ellentétes, rövidtávú gazdasági, politikai vagy magán érdekek juthatnak érvényre.

<sup>33</sup> Étv. 9/B § (1) bekezdés

<sup>34</sup> „Valamennyi Fél megteszi a megfelelő gyakorlati és/vagy egyéb intézkedéseket a nyilvánosság részvételének biztosítása érdekében a környezettel kapcsolatos tervek és programok kidolgozása során, áttekinthető és méltányos keretek között, miután a szükséges információt is biztosították számára. (...) A szükségesnek látszó mértékben minden Fél törekszik arra, hogy lehetőséget biztosítson a nyilvánosság részvételére a környezettel kapcsolatos irányelvek kidolgozása során.”

<sup>35</sup> Összeállította az Aarhus tv. 3. § (1) bekezdése alapján a végrehajtásért felelős környezetvédelemért felelős miniszter <http://2010-2014.kormany.hu/download/d/b5/11000/Aarhus%20Nemzeti%20Besz%C3%A1mol%C3%B3%20HU.pdf>

<sup>36</sup> „118. (...) A településfejlesztés és a településrendezés vonatkozásában az Étv. általános szempontokat, követelményeket is meghatároz annak érdekében, hogy a környezeti állapot minősége a településfejlesztés és a településrendezés hatására ne romoljon. A törvény előírja, hogy az épített környezet alakítása és védelme során a közérdeklő intézkedéseket és döntéseket megelőzően, illetőleg azok végrehajtása során biztosítani kell a nyilvánosságot és a közösségi ellenőrzés lehetőségét. Gondoskodni kell az érdekelt természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek megfelelő tájékoztatásáról, és lehetőséget kell adni részükre véleménynyilvánításra és javaslatételre. A törvény továbbá általános szabályként rögzíti, hogy a polgármester (főpolgármester) gondoskodik a településrendezési eszközök nyilvánosságáról, és amennyiben ennek az információtechnológiai feltételei fennállnak, a településrendezési eszközöknek az önkormányzat honlapján való közzétételéről. 119. A Tr.Kr. rendelet rögzíti, hogy a településfejlesztési koncepciónak, az integrált településfejlesztési stratégiának és a településrendezési eszközöknek a lakossággal, érdekképviselői, civil és gazdálkodó szervezetekkel, egyházakkal történő véleményeztetése a partnerségi egyeztetés szabályi szerint történik. A partnerségi egyeztetés szabályait az önkormányzatok egyedileg határozzák meg figyelembe véve az Étv. és a Tr.Kr. nyilvánosságra vonatkozó előírásait. A partnerségi egyeztetés szabályai között meg kell határozni az egyeztetésben résztvevők tájékoztatásának módját és eszközeit, a javaslatok, vélemények dokumentálásának, nyilvántartásának módját, az el nem fogadott javaslatok, vélemények indokolásának módját, a dokumentálásuk, nyilvántartásuk rendjét, az elfogadott koncepció, stratégia és településrendezési eszközök nyilvánosságát biztosító intézkedéseket.”

A megkeresett szervek válaszaikban megerősítették, hogy *a településrendezési eszközökkel* – és a nyilvánosságukkal – *kapcsolatos előírások az Aarhusi Egyezmény hatálya alá tartoznak*, a társadalmi nyilvánosság részére biztosított *tájékoztatási, véleménynyilvánítási és javaslattevési előírások az érintettek számára jogosultságot keletkeztetnek*.

1.2. A településrendezési eszközöket – az Étv. előírásai<sup>37</sup> alapján – a törvény végrehajtására kiadott jogszabályok szerint kell elkészíteni, megállapításuk előtt azokat a települési önkormányzat – a Tr.Kr. előírásai szerint – véleményeztetni.

A vizsgált településrendezési eljárás idején<sup>38</sup> hatályos Tr.Kr. előírásai<sup>39</sup> szerint a *településrendezési eszközöket* a helyi adottságoknak megfelelően a *polgármester egyeztetési a partnerségi egyeztetés szerinti érintettekkel* – a lakossággal, érdekképviselői, civil és gazdálkodó szervezetekkel, vallási közösségekkel –, az államigazgatási szervekkel, az érintett területi és települési önkormányzatokkal. A Tr.Kr. továbbá rögzíti, hogy *településrendezési eszköz véleményezési eljárás lefolytatása nélkül nem fogadható el*.

A partnerségi egyeztetéssel kapcsolatos előírások szerint az önkormányzat a teljes körű nyilvánosság biztosítása mellett – a tervezés előtt – dönt a partnerségi egyeztetés szabályairól. Ennek során meghatározza a *partnerek tájékoztatásának módját és eszközeit, a javaslatok, vélemények dokumentálásának módját, az el nem fogadott javaslatok, vélemények indokolásának módját*, valamint a *településrendezési eszközök nyilvánosságát biztosító intézkedéseket*.<sup>40</sup>

A Tr.Kr. – a 38-43. §-okban – szabályozza a településrendezési eszközök egyeztetését és elfogadását, ennek során részletesen előírja, hogy a polgármester az egyes egyeztetési eljárásokba és eljárési szakaszokba<sup>41</sup> mikor, miként vonja be a partnereket. Az imperatív megfogalmazás alapján egyértelmű, hogy a teljes eljárás előzetes tájékoztatási<sup>42</sup> és véleményezési<sup>43</sup> szakaszaiban, illetve az egyszerűsített<sup>44</sup> és a tárgyalásos<sup>45</sup> eljárásokban a partnereket érintő polgármesteri – megküldési, véleményeztetési, eszköz elkészítési – feladatok kötelezettségként kerültek megfogalmazásra.

A kormányrendelet alapján egyértelmű, hogy a polgármester számára ez kötelezettséget fogalmaz meg, az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseivel összhangban.

<sup>37</sup> Az Étv. 8. § (1) és (2) bekezdése szerint

„(1) A településfejlesztési koncepciót, az integrált településfejlesztési stratégiát és a *településrendezési eszközöket* a területfejlesztési tervekkel összhangban, az országos településfejlesztési és *településrendezési szakmai előírások figyelembevételével, továbbá azok elkészítéséről szóló, e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározottak szerint kell elkészíteni.*

(2) A településfejlesztési koncepciót, az integrált településfejlesztési stratégiát és a *településrendezési eszközöket* a *települési önkormányzat* a településfejlesztési koncepció, az integrált településfejlesztési stratégia és a településrendezési eszközök elkészítéséről és elfogadásáról szóló *kormányrendeletben foglaltak szerint a megállapításuk előtt véleményeztetni*”.

<sup>38</sup> A vizsgált településrendezési eljárás 2013 márciusában kezdődött és 2015 februárjában fejeződött be (a HÉSZ elfogadásával), ezért a hivatkozott normák az ezen időszak szerint hatályos állapotot tartalmazzák.

A Tr.Kr. szabályozása időközben – az egyes kormányrendeleteknek a településképvédelmével és a településrendezéssel összefüggő módosításáról szóló 400/2016. (XII. 5.) Korm. rendelettel – 2016. december 30-án jelentősen módosult.

<sup>39</sup> A Tr.Kr. vizsgált eljárás idején hatályos 28. § (1)-(3) bekezdései szerint:

„(1) A koncepciót, a stratégiát és a *településrendezési eszközöket* a *polgármester*, illetve a főpolgármester (a továbbiakban együtt: *polgármester*) *egyeztetési a partnerségi egyeztetés szerinti érintettekkel* a helyi adottságoknak megfelelően, az államigazgatási szervekkel, az érintett területi és települési önkormányzatokkal.

(2) Koncepció, stratégia, településrendezési eszköz vagy azok módosítása *véleményezési eljárás lefolytatása nélkül nem fogadható el*, kivéve a magasabb szintű jogszabály rendelkezésének változása miatti ellentétes - helyi önkormányzati - előírás hatályon kívül helyezése esetén.

(3) A lakossággal, érdekképviselői, civil és gazdálkodó szervezetekkel, vallási közösségekkel történő *véleményeztetés a helyi adottságoknak megfelelően*, a feladat jellegének figyelembevételével a *partnerségi egyeztetés szabályai szerint történik*.”

<sup>40</sup> A Tr.Kr. vizsgált eljárás idején hatályos 29. §-a szerint

<sup>41</sup> A Tr.Kr. 32. § (1) bekezdése szerint a településrendezési eszközök egyeztetési eljárása lehet teljes – amely a 36. § alapján előzetes tájékoztatási, véleményezési, végső szakmai véleményezési, valamint elfogadási és hatálybaléptetési szakaszokra bomlik –, egyszerűsített és tárgyalásos.

<sup>42</sup> Tr.Kr. vizsgált eljárás idején hatályos 37. § (2) bekezdés a) pontja szerint „*Az előzetes tájékoztatási szakaszt a polgármester kezdeményezi, amelyben az előzetes tájékoztatást megküldi (...) a partnerségi egyeztetés szerinti az eljárásban érintett partnereknek (...)*”.

<sup>43</sup> Tr.Kr. vizsgált eljárás idején hatályos 38. § (2) bekezdés a) pontja szerint „*(...) A polgármester az elkészült tervezetet véleményeztetni (...) a partnerekkel, a partnerségi egyeztetésben rögzítettek szerint (...)*”.

<sup>44</sup> Tr.Kr. 41. § (1) bekezdése a) pontja

<sup>45</sup> Tr.Kr. 42. § (1) bekezdése

A Tr.Kr. és az önkormányzati partnerségi egyeztetés szabályai szerint lefolytatott eljárás és a partneri javaslatok, észrevételek<sup>46</sup>, véleménynyilvánítások<sup>47</sup> ugyanis arra szolgálnak, hogy az Étv. általános előírásában rögzített érintett (társadalmi) nyilvánosságot biztosítsák és érvényesítsék. A nyilvánosság előző részvételi módjain és eszközein túl a véleményezési szakaszban a beérkezett partneri véleményekről az önkormányzatnak nem csak – kötelezően – döntenie kell, hanem azok „elutasítását”, figyelembe nem vételét külön indokolnia is kell.<sup>48</sup> A tárgyalásos eljárásban az egyeztető tárgyalásra az állami főépítési hatáskörében eljáró kormányhivatal az érintett partnereket is meghívja.<sup>49</sup> Az előzőek szerint *az Étv., a Tr.Kr. és az önkormányzatok partnerségi egyeztetésre vonatkozó előírásai, az ott rögzített eljárásrend biztosítja és érvényesíti az Aarhusi Egyezmény és az Étv. szerinti érintett (társadalmi) nyilvánosságot, az abban foglaltak az önkormányzatok számára kötelezettséget keletkeztetnek.*

1.3. A településrendezési eljárások folyamatát és egyeztetési szabályait 2013. január 1-jét megelőzően törvényi szint, az Étv. határozta meg, míg jelenleg alacsonyabb szint – a Tr.Kr. és a felhatalmazása alapján meghozott önkormányzati döntés – szabályozza. A településrendezési szabályozás jelenlegi rendszerét meghatározó törvénymódosítás<sup>50</sup> indokolása szerint „A törvény előírja, hogy az önkormányzatnak a településfejlesztési koncepciót, az integrált településfejlesztési stratégiát és a településrendezési eszközöket - készítésük közben - jogkövetkezésménnyel járó feladatként véleményeztetnie kell. *A településfejlesztési koncepció, az integrált településfejlesztési stratégia és a településrendezési eszközök tartalmára vonatkozó követelményeket, valamint a véleményeztetés részletes szabályait új kormányrendelet fogja előírni, ezért ezek kikerülnek a törvényből.*”

A településrendezés Étv. szabályozása kapcsán az Alkotmánybíróság korábban számos döntésében<sup>51</sup> rögzítette: „(...) *az önkormányzatok városrendezésre és építésügyre vonatkozó szabályozási autonómiája kizárólag a rendeletalkotás tartalmát és az alkalmazott eljárás lefolytatását meghatározó törvényi keretek között érvényesülhet.* Ilyen, az önkormányzati rendeletalkotás során irányadó eljárási rendelkezéseket állapít meg az Étv. (...) 9. §-a is, amikor a helyi építési szabályzat elfogadásához a közérdek érvényesítése érdekében számos egyeztetési kötelezettséget ír elő, és az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviselők, hatóságok számára véleménynyilvánítási, javaslattevési, észrevételezési lehetőséget biztosít. Az érdekelt államigazgatási szervekkel való egyeztetés kötelezettsége és a *lakosság bevonása az eljárásba olyan garanciális jellegű eljárási követelményeket jelent, amelyek a jogi szabályozás nem ír elő más önkormányzati rendelet megalkotása során.* (ABH 2003, 790, 794.)” Önmagában az körülmény, hogy időközben a szabályozási környezetben változások következtek be – új Alaptörvény és új önkormányzati szabályozás, a Mötv. hatályba lépése, a településrendezés szabályozásának alacsonyabb szintre kerülése – nem jelenti azt, hogy az alkotmánybírósági döntésekben foglaltakat figyelmen kívül lehetne hagyni – ti. a szabályozási szint változás nem eredményezheti az egészséges környezethez való jog védelmének és jogszabályban biztosított védelmi szintjének a csökkenését. Az Étv. módosítás indokolásában a jogalkotó csak a szabályozási szint változására hivatkozott. Amennyiben a jogalkotó az Alkotmánybíróság által garanciális jellegű eljárási előírásoknak minősített szabályokon kívánt volna változtatni, úgy ezt nem csak jelezni, hanem indokolnia is kellett volna. A 28/1994. (V. 20.) AB határozat (melynek tartalmi követelményeit az Alkotmánybíróság a 16/2015. (VI.5.) AB határozattal megerősítette az Alaptörvény kontextusában is) szerint az állam a környezetvédelem – és ennek kiterjesztett értelmezése, így az épített és általában a környezet jövőbeni alakulását meghatározó településrendezési szabályozás – jogszabályokkal biztosított védettségi szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen, de a csökkentés mértéke ekkor sem lehet aránytalan az elérni kívánt célhoz képest.

<sup>46</sup> Tr.Kr. 37. § (4) bekezdés

<sup>47</sup> A Tr.Kr. 37. § (4) és 38. § (3) bekezdései.

<sup>48</sup> Tr.Kr. 39. § (2) bekezdés

<sup>49</sup> Tr.Kr. vizsgált eljárás idején hatályos 42. § (4) bekezdés d) pontja

<sup>50</sup> A településfejlesztéssel, a településrendezéssel és az építésüggyel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CLVII. törvény

<sup>51</sup> Például a 42/1992 (VII. 16.), a 26/2003. (V. 3.) és az 52/2011. (VI. 24.) AB határozatok.

1.4. Az Alaptörvény szerint „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közbatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek”, egyben részletesen felsorolja a helyi közügyek intézésének eszközeit, melyek közé tartozik a helyi rendelet megalkotása, valamint a határozat meghozatala is.<sup>52</sup> Az Alaptörvény korlátok közé szorítja az önkormányzatok rendeletalkotási szabadságát azzal, hogy erre törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, valamint törvényben kapott felhatalmazás alapján kerülhet sor és az így megalkotott helyi rendelet sem lehet ellentétes más jogszabállyal.<sup>53</sup>

Az önkormányzatok a Tr.Kr. előírásai alapján a lefolytatott településrendezési (és a településfejlesztési) eljárásaik partnerségi részvételi szabályait meghatározhatják, azonban ennek korlátja a magasabb jogi szabályozás, az ott rögzített településrendezési és *partnerségi részvételi* előírások betartása és érvényre juttatása.

Figyelemmel kell lenni arra is, hogy a településrendezési eljárásokban a lakosság részvétele – a tervek társadalmi véleményeztetése – az Alaptörvényben rögzített *egészséges környezethez való alapjog* települési érvényesítésének, egyben az Étv. 3. § (2) bekezdésében rögzített *(helyi) társadalmi nyilvánosság és közösségi ellenőrzés érvényre juttatásának eszköze*.

Mindezek alapján *megállapítjuk, hogy – függetlenül a szabályozási szinttől – a településrendezési eszközök egyeztetése kapcsán meghatározott eljárásrend, az előírt önkormányzati kötelezettségek az egészséges környezethez való jog és az Étv. által rögzített társadalmi nyilvánosság érvényesítését szolgálják. Ezen előírások megsértése alapjogi sérelmet okozhat.*

2. A tényállás szerint az Önkormányzat 2013. március 23-án döntött az azt megelőzően hatályba lépett Tr.Kr. szerinti teljes eljárás megindításáról a helyi építési szabályzat megalkotására és egyidejűleg meghozta a partnerségi egyeztetésről szóló – normatív – Határozatot. A 2015. június 11-éig hatályos Határozat 1.a.IV. pontja szerint partnernek minősülnek – többek között – a *Módosítással érintett ingatlanok tulajdonosai*.

A Határozat 2.b.) pontja szerint, amennyiben az előzetes véleményezés során „(...) a partner a megállapított határidőn belül véleményt ad, észrevételt tesz vagy nyilatkozik arról, hogy az eljárásban részt kíván venni, úgy az eljárás későbbi szakaszaiban is meg kell keresni.” Míg a 2.d.) és 4.) pontok szerint „A véleményezési szakaszban elektronikus úton vagy postai úton értesíti az Önkormányzat a partnereket a tervezési dokumentáció elkészültét követően, hogy tegyék meg véleményüket”, illetve a településrendezési eszközök „(...) elfogadásáról az Önkormányzat értesítést küld a partnereknek.”

Az önkormányzati szabályozás alapján, amennyiben a Határozat szerint a partner az előzetes eljárás lezárásáig véleményt ad vagy jelzi részvételi szándékát, úgy az Önkormányzat a településrendezési eljárás későbbi szakaszában – írásban – keresi meg őt.

2.1. A tényállás és a Tr.Kr. előírása<sup>54</sup> alapján a vizsgált településrendezési (teljes) eljárás 2013. március 23-án indult meg, az előzetes tájékoztatási szakasz 2014. tavaszán zárult, így a panaszos férjének a településrendezési eljárásban való közreműködésére irányuló elektronikus levele – a Határozat 2.a.) és 2.b.) pontja szerint – ezt megelőzően kelt.

Ugyanakkor a hivatkozott 2013. augusztus 14-ei e-mail nem áll rendelkezésünkre, annak Önkormányzathoz történő megérkezése nincs igazolva, az e-mail elküldésére történő hivatkozás először egy 2015 tavaszán küldött e-mailben jelenik meg, mint bizonyíték, hogy a panaszos kérte bevonását a településrendezési eljárásba.

A panaszos beadványa és a megkereséseinkre adott válaszok, a településrendezési eljárásra vonatkozóan az Önkormányzat által rendelkezésünkre bocsátott iratanyag alapján – figyelemmel arra is, hogy az nem teljes körű – *nem állapítható meg*, hogy a panaszos hivatkozott e-mailje az Önkormányzathoz megérkezett volna. Az is tény, hogy az Önkormányzat és a panaszos, illetve férje között több személyes találkozóra került sor, azonban az ott elhangzottak – az egymásnak ellentmondó nyilatkozatok miatt – szintén *nem tisztázhatók*.

<sup>52</sup> Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés 32. cikk (1) bekezdés

<sup>53</sup> Alaptörvény 32. cikk (2) és (3) bekezdései

<sup>54</sup> A Tr.Kr. 37. § (1) bekezdése szerint „A teljes eljárás az előzetes tájékoztatási szakasz kezdeményezésével indul, a településrendezési eszközök kidolgozása előtt.”

2.2. A Kormányhivatal álláspontja szerint az Önkormányzat válaszaiban hivatkozott és feltételként megkövetelni kívánt „partnerségi megállapodás” megkötésére, „fejlesztési elképzelés” csatolására a Határozatban nem található előírás, ilyen előírás a Tr.Kr.-ben sincs.

A Határozat 1.a.) pontja rögzítette a partnerek körét, a 2.a.) pont szerint partnerek az előzetes tájékoztatási szakasz lezárultáig írásban adhatnak véleményt (addig várja az önkormányzat) és 2.b) pont szerint, amennyiben a partner határidőn belül véleményt ad, észrevételt tesz  *vagy nyilatkozik arról, hogy az eljárásban részt kíván venni*, akkor az eljárás későbbi szakaszában meg kell keresni. Az Önkormányzat válasza alapján csak feltételezni lehet, hogy ezt az – előzetes tájékoztatási szakaszra vonatkozó önkormányzati – előírást tekintik „partneri bejelentkezésnek”, azonban ilyen szabályozásra sem az Étv., sem a Tr.Kr. előírásai – melyek részletesebb elemzésére később kerül sor – nem adnak felhatalmazást.

2.3. A Tr.Kr. – a vizsgált eljárás idején hatályos – 37. § (2) bekezdés a) pontja szerint „Az előzetes tájékoztatási szakaszt a polgármester kezdeményezi, amelyben  *az előzetes tájékoztatót megküldi (...) a partnerségi egyeztetés szerint az eljárásban érintett partnereknek (...)*” Ez alapján a polgármesternek az előzetes tájékoztatót a kormányrendelet előírása alapján minden partnernek meg kell küldenie, ezzel biztosítva, hogy az eljárás későbbi szakaszaiban – ha akarnak – önállóan részt vehessenek. A Tr.Kr. fenti előírása a településrendezési eszközök – mint a Kvt. 43. § (4) bekezdése szerinti, a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló, külön jogszabályban meghatározott tervek – esetén az Aarhusi tv. 6. cikk 2. pontjában megfogalmazott az érintett nyilvánosság  *vagylagos* tájékoztatási módjai (a közzététel vagy az egyéni tájékoztatás) közül<sup>55</sup> expressis verbis az előzetes tájékoztató  *„megküldését”* írja elő az önkormányzatok számára, az érintett partnerek tájékoztatása és eljárásba történő bevonása érdekében.

A „megküldés” a magyar nyelv szabályai szerint nem azonos az általános tájékoztatással, az ugyanis dolog, üzenet elküldését jelenti valakihez<sup>56</sup>, melynek fogalmi eleme a küldemény címzetthez való eljuttatása. Emiatt az előzetes tájékoztató  *„megküldését”* fogalmilag nem biztosítja, ha a tájékoztatót – önkormányzati szabályozása alapján – csupán helyben szokásos módon vagy az interneten közzéteszik, mert a kormányrendelet<sup>57</sup> nem csak az egyoldalú közzétételét (tájékoztatást), hanem annak partnerhez történő eljuttatását (megküldését) kívánja meg, ezzel garantálva az érintettek tényleges bevonását (egyben vita esetén biztosítva a bevonás megtörténtének igazolását).

A „helyben szokásos módon” történő tájékoztatás, közlés összefüggéseit ombudsmani jelentés már vizsgálta<sup>58</sup>, most csak azt hangsúlyozzuk, hogy ez egy passzív (egyoldalú) közlési mód és a nyilvánosság bevonásának célját – a társadalmi párbeszédet (annak kezdeményezését), az információk eljuttatását – csak eshetőlegesen biztosítja. A tájékoztatás, a közhírré tétel „egyoldalúsága” miatt nem garantált az információk érintettekhez való eljutása és „fogadása” (a kétoldalúság, a „mindenkihez” történő eljuttatás) és nem alkalmas az érintettek bevonásának igazolására, vagyis a tudomásra jutás (a „vétel”) később vitatható, különösen a nem helyben lakók esetén.

Jelezni szükséges azt is, hogy 2016. december 30-ától – a Tr.Kr. módosult 37. § (2) bekezdés a) pontja alapján – a polgármesterek az előzetes tájékoztatást a 29/A. § (1) bekezdése szerinti formákban küldik meg.

<sup>55</sup> Az Aarhusi Egyezmény alapelvei közül a korai részvétel, valamint az informált részvétel és a részvételre képesítés elvét kell kiemelni. Az Aarhusi tv. 6. cikk 2. pontja szerint  *„Az érintett nyilvánosságot közzététel vagy egyéni tájékoztatás útján, a környezeti döntéshozatali folyamat korai fázisában, megfelelően, időszerűen és hatékonyan tájékoztatni kell egyebek között: a) a javasolt tevékenységről és a kérelemről, amelyre a döntés vonatkozik majd; b) a lehetséges döntések természetéről vagy a döntés tervezetéről; c) a döntéshozatalért felelős hatóságról; d) a várható eljárásról, (...)”* Továbbá az Aarhusi tv. 4. pont szerint  *„Valamennyi Fél biztosítja a nyilvánosság korai fázisban való részvételét, amikor az összes választási lehetőség még nyitott és hatékony társadalmi részvétel valósulhat meg.”*

<sup>56</sup>  *„Megküld: 1.(hiv.) <Valakitől igényelt, rendelt árut, kért dolgot vagy hivatalos iratot> elküld valakinek (...). 2. <Ígért dolgot, tartozást, pénzt> megad, elküldve visszafizet, megtérít. (...)*” (Magyar Nyelv Értelmező Szótára, Akadémiai Kiadó 1962).  *„Küld: (...) 3. Valaki, valamit vitet. (...) A posta útján juttat valahová, valakihez valamit. (...) Üzenetet, közlést valaki által juttat valakihez, valahová. (...)*” (Magyar Értelmező Kéziszótár, Akadémiai Kiadó 1992).

<sup>57</sup> A Tr.Kr. vizsgált eljárás idején hatályos 37. § (2) bekezdés a) pontja.

<sup>58</sup> Lásd az AJB-136/2016. számú közös jelentést.

A jogalkotó által a Tr.Kr. 29/A. §-ában (eljárásokként és szakaszonként) meghatározott minimális értesítési formák („közterületen elhelyezett hirdetőfelületen”, „helyi lapban”, „önkormányzati honlapon (ha van)” és „lakossági fórumon”) azonban nem a „megküldés”, hanem a „tájékoztatás” fogalmi elemeinek felelnek meg. Együttes előírásuk – mert a normaszövegben nem vagylagosan lettek kodifikálva – elvileg biztosíthatja a partnerek bevonását (értesülését) és aktív közreműködését, feltéve, hogy a gyakorlatban minden esetben sor fog kerülni alkalmazásukra, azonban e kérdéskör vizsgálata túlmutat jelen vizsgálatunk keretein.

2.4. A partnerségi egyeztetés helyi szabályait meghatározó Határozat az Alaptörvény előírására<sup>59</sup> figyelemmel nem jogszabály és a korábbiak szerint az önkormányzat szabályozása magasabb szintű jogszabállyal nem lehet ellentétes.

A polgármesteri megküldés – Tr.Kr. 37. § (2) bekezdés a) pontja szerinti – szabályainak a Határozat 1.b.) pont („A tájékoztatás módja és eszköze”) előírásai csak részben feleltethetők meg, annak kizárólag az i.) alpont<sup>60</sup> felel meg. Ezen túlmenően a Határozat eredeti 1.b.) pontja jogilag inkohérens, ugyanis az ii.) pont<sup>61</sup> úgy ír elő eltérő szabályokat a Lakosságra, hogy közben az 1.a.) pont szerint a partneri kör részeként<sup>62</sup> határozza meg és az i.) pont általános tartalmú előírásából – kivételként – nem veszi ki.

A partnerségi egyeztetésről szóló Új Határozat 1.b.) pontja („A tájékoztatás módja és eszköze”) már nem tartalmazza – 2015. június 15-e óta – a korábbi 1.b.i.) pont szabályait (abban csak a korábbi ii.) pont 1-4. alpontjai szerepelnek).

A Tr.Kr. partnerségi egyeztetéssel kapcsolatos előírásainak év végén történt módosítása ugyanakkor feltételezi, hogy az önkormányzatok a vonatkozó előírásaikat felülvizsgálják, ezért az Új Határozat további vizsgálatától eltekintettünk. Az előzőek alapján megállapítjuk, hogy a Határozat szabályozása nem felelt meg a Tr.Kr. korábbi 37. § (2) bekezdés a) pontjában előírtaknak, ami sérti a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.

2.5. A tényállás szerint az Önkormányzat nem igazolta az előzetes tájékoztatás Tr.Kr. szerinti megküldését – az államigazgatási szerveken túl – a Határozat szerinti partnereknek.

Emiatt – függetlenül a Határozat szerinti „partneri bejelentkezés” jogi megítélésétől – a panaszos általi esetleges kötelezettség elmulasztása fel sem merülhet, mert az Önkormányzat az előzetes tájékoztatási szakasz – időben korábbi – jogszabályi kötelezettségét nem teljesítette.

Mindezek alapján megállapítjuk, hogy az Önkormányzat polgármestere az előzetes tájékoztatást – a Tr.Kr. előírása ellenére – nem küldte meg a partnereknek, ami sérti a partnerek jogait és ezzel a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

3. A megkeresett szervek eltérő véleményei, a Határozat és a partnerségi egyeztetés szabályozási módjával, tartalmával kapcsolatos ellentmondások miatt áttekintettük az irányadó jogszabályi környezetet is.

3.1. A helyi önkormányzatok feladata – többek között – a településrendezés.<sup>63</sup> Az Étv. 6. § (1) bekezdése szerint „a települési önkormányzat az épített környezet, a település természetű alakítása és védelme érdekében e törvény és végrehajtási rendeleteinek keretei között településfejlesztési és településrendezési feladatokat lát el.” Ennek nyomán a Tr.Kr. hatályos előírásai szerint „a lakossággal, érdekképviselői, civil és gazdálkodó szervezetekkel, vallási közösségekkel (a továbbiakban: partnerek) történő véleményeztetés a helyi adottságoknak megfelelően, a feladat jellegének figyelembevételével a partnerségi egyeztetés szabályai szerint történik”<sup>64</sup>, továbbá az önkormányzat az egyeztetési eljárást megelőzően dönt a

<sup>59</sup> Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés első mondata szerint „Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet”.

<sup>60</sup> „i) az a) pontban partneri megkeresése postai úton a bejegyzett székhelyen / címen, illetve elektronikus úton.”

<sup>61</sup> „ii) Lakosság tájékoztatása a helyben szokásos módon 1. az Önkormányzat hirdetőtábláján 2. a település honlapján 3. helyi újságban 4. egyéb helyben szokásos fórumon (partnerségi fórum, közmeghallgatás stb.)”

<sup>62</sup> „1. Az egyeztetésben résztvevők (a továbbiakban: partnerek) tájékoztatásának módját és eszközeit. a. A településrendezési eszközök készítése felülvizsgálata során az Önkormányzat az alábbi partnereket kívánja bevonni: (...) V. Lakosság (...)”.

<sup>63</sup> A Mötv. 13. § (1) bekezdés 1. pontja szerint „A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: 1. településfejlesztés, településrendezés”

<sup>64</sup> Tr.Kr. 28. § (2) bekezdés



*partnerségi egyeztetés szabályairól.*<sup>65</sup> Ez az előírás felveti az önkormányzati szabályozás módjának kérdését.

Az Alaptörvény 32. cikk (1) és (2) bekezdései alapján *a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között – többek között – a) rendeletet alkot, b) határozatot hoz, illetve feladatkörében eljárva törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.*”

Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése<sup>66</sup> szerint *általánosan kötelező magatartási szabályt* hivatalos lapban *kihirdetett jogszabály állapíthat meg.*

A Jat. 23. § (2) bekezdése szerint *„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”.* Vagyis az önkormányzatok a normatív határozataikban csak saját maguk és az általuk irányított szerveik tevékenységét szabályozhatják, ilyen módon másokra – így az állampolgárokra – vonatkozó szabályokat nem állapíthatnak meg.

Az előzőek alapján *kormányrendelet kizárólag az önkormányzati döntés tartalmi követelményeit határozhatja meg, ebben a döntésben az önkormányzatok állampolgárokat érintő vagy rájuk vonatkozó – jogok gyakorlását vagy korlátozását, esetleg kötelezettségek keletkeztetését eredményező – előírásokat nem hozhatnak.*

A megkeresett szervek egybehangzó álláspontja szerint a partnerségi egyeztetés szabályainak megalkotási „formája” a normatív határozat, a Kormányhivatal ugyanakkor jelezte, hogy erről kifejezetten egyetlen jogszabály sem rendelkezik.

3.2. A Jat. előírásai<sup>67</sup> szerint a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit, illetve a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.

A korábbiak szerint a településrendezési eljárás, a partnerségi egyeztetés részletszabályainak kormányrendeleti, önkormányzati (helyi) szintre utalása nem kifogásolható – ha e szinteken is garantálni lehet a törvényi alapelvek, követelmények érvényesülését –, ugyanakkor a „partnerségi egyeztetés” fogalmát az Étv. nem használja, a felhatalmazása alapján megalkotott és többször módosított Tr.Kr. azt nem határozza meg egzakt módon.

A Tr.Kr. 28. § (2) bekezdése – korábban (3) bekezdése – alapján a társadalmi véleményeztetés a helyi adottságoknak megfelelően, a feladat jellegének figyelembevételével a partnerségi egyeztetés szabályai szerint történik. A partnerségi egyeztetést, mint jogintézményt kibontó Tr.Kr. előírásai<sup>68</sup> nem adnak meghatározást e fogalom jelentésére, a „*dönt a partnerségi egyeztetés szabályairól, amelynek során meghatározza*” fordulat pedig nem egyértelmű a szabályozás tárgykörét és a meghozandó döntés módját („formáját”) illetően.<sup>69</sup>

<sup>65</sup> A Tr.Kr. módosított 29. §-a szerint” *„Az önkormányzat - a teljes körű nyilvánosság biztosításával, a 29/A. § és az e fejezetben meghatározott határidők figyelembevételével - az egyeztetési eljárást megelőzően dönt a partnerségi egyeztetés szabályairól, amelynek során meghatározza: a) a partnerek tájékoztatásának módját és eszközeit, b) a partnerek által adott javaslatok, vélemények megadásának módját és idejét, továbbá nyilvántartásának módját, c) az el nem fogadott partnerségi javaslatok, vélemények indokolásának módját, a dokumentálásuk, nyilvántartásuk rendjét, d) az elfogadott koncepció, stratégia és településrendezési eszközök, kézikönyv és településképi rendelet nyilvánosságát biztosító intézkedéseket.”*

<sup>66</sup> Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése szerint *„Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg.* Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.”

<sup>67</sup> Jat. 2. § (1) és 5. § (1) bekezdései

<sup>68</sup> Sem a korábbi, sem a jelenlegi 29. §-a, vagy az új 29/A. §-a.

<sup>69</sup> Az AJB-698/2016. számú – stratégiai környezeti vizsgálat elmaradása miatt – közös jelentésben a partnerségi egyeztetés szabályozása kapcsán az szerepel: *„A partnerségi egyeztetés szabályainak megalkotása nem az önkormányzati képviselő-testület, vagy az általa irányított szervek tevékenységével és cselekvési programjával kapcsolatos, illetve nem az általa irányított szervek szervezetére és működésére vonatkozik, hanem a településfejlesztési koncepció, integrált stratégia és a településrendezési eszközök egyeztetésében résztvevő, a nyilvánosság köréből sajátosan „érintettként” definiált partnerek tájékoztatásának, a véleményük kifejtésének és figyelembevételének módjára és határidejére irányadó szabályokat állapítja meg az önkormányzat képviselő-testülete. Ezért a partnerségi egyeztetés szabályai nem minősülhetnek a Jat. 23. § (2) bekezdés szerinti normatív határozatnak, hanem arról az önkormányzatnak – a szabályok normatív tartalmának megfelelő körben – rendeletet kell alkotnia.”*

A Tr.Kr. 29. §-ának első része szerint az önkormányzatok feladata dönteni a „partnerségi egyeztetés szabályairól”, vagyis a magyar nyelv szabályai szerint a „partnerségi egyeztetés” tartalmi meghatározása, amelybe elvileg beletartozik a társadalmi véleményeztetése során az alanyok – az önkormányzat és a társadalmi nyilvánosság (a partnerek) – közötti kapcsolat, viszony rendezése is. Ezzel szemben a második fordulatban felsorolt szabályozandó elemek (a *partnerek tájékoztatásának módja és eszközei, a javaslatok, vélemények megadásának módja és ideje, az el nem fogadott javaslatok indokolásának módja, valamint a településrendezési eszközök nyilvánosságát biztosító intézkedések*) már kizárólag az önkormányzat belső eljárására vonatkoznak, melyeket a normaszöveg ráadásul nem példálózva, hanem konkrétan sorol fel.

A jogintézmény egzakt fogalmának hiánya, a Tr.Kr. 29. §-ának ellentmondásossága a gyakorlatban bizonytalanná teszi a szabályozás módját („formáját”). Miközben a második fordulat – az önkormányzatok eljárására vonatkozó taxatív felsorolás és a kormányrendeleti szint – alapján a szabályozási forma egyértelműen önkormányzati normatív határozat, addig az első fordulat és a Tr.Kr. 28. § (2) bekezdése alapján a „partnerségi egyeztetés” – a nyilvánossággal történő véleményeztetés, az alanyok közötti kapcsolat – szabályozása egyértelműen rendeleti formára utal.

Az ellentmondás ténybeli fennállását jelzi, hogy más biztosi vizsgálatok és az interneten közzétett önkormányzati szabályozások szerint a szabályozás módja („formája”) a gyakorlatban nem egységes. A partnerségi egyeztetés szabályainak megállapítására az önkormányzatok mind a határozati, mind a rendeleti formát alkalmazzák.<sup>70</sup> Ehhez képest a Tr.Kr. új 29/A. §-ának normaszövege<sup>71</sup> – mely szerint a partnerek tájékoztatására, bevonására és az észrevételezésre „*az önkormányzati rendelet partnerségi egyeztetési szabályai szerint*” kerül sor – a fenti jogbizonytalanságot tovább fokozza.<sup>72</sup> Az előzők szerint a Tr.Kr. előírásai alapján a szabályozandó „partnerségi egyeztetés” jogintézmények tartalma (a szabályozási tárgy) nem egyértelmű, emiatt egyrészt bizonytalan az önkormányzati jogalkotási kötelezettség – mind tartalma, mind módja tekintetében –, másrészt eltérő (nem egységes) jogalkotási gyakorlat kialakulásához vezetett. Az eltérő szabályozási joggyakorlat (területi, jogi, stb.) indokainak részletes felderítése túlmutat az alapvető jogok biztosának hatáskörén, azonban az *egyértelműen megállapítható, hogy a Tr.Kr. szabályai és felhatalmazása alapján az önkormányzati jogalkotás jelen állapota* – mind formái, mind tartalmi szempontból – *bizonytalan, ami kérdésesé teszi a jogszerű jogalkalmazást* is.

3.3. A tényállás szerint az Önkormányzat a Határozatban döntött a partnerségi egyeztetés szabályairól. A Tr.Kr. korábbi 29. § a-d) pontjaiban foglaltakon túl az 1.a.) pontban meghatározta a korábbi 28. § (3) bekezdés szerinti partneri kört, amit később a véleményezési szakaszban – a 2.a.) és 2.b.) pontok alapján – a „partneri bejelentkezőkre” szűkített le.

A partneri kör szabályozásának lehetősége a Tr.Kr. 28. § (3) – jelenleg (2) – bekezdése alapján elvileg felmerülhetne – ha a felhatalmazás szabályozási szintjét figyelmen kívül hagyják –, azonban erre csak az Étv. 3. § (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel kerülhet sor, mert az alapján *biztosítani kell a nyilvánosságot és a közösségi ellenőrzés lehetőségét, valamint gondoskodni kell a megfelelő tájékoztatásról, továbbá lehetőséget kell adni a véleménynyilvánításra és javaslatételre.*

<sup>70</sup> Példa a határozati formára:

<http://www.godollo.hu/ugyintezes/irodak/foepiteszi/ugyleirasok/>  
<http://budapest.hu/Lapok/Partners%C3%A9gi-egyeztet%C3%A9s.aspx>  
<http://www.dunaharaszti.hu/partnerségi-egyeztetes-szabalyai>

Példa a rendeleti formára:

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg0ed7dr8eo5dt4ee7em2cj7bx0by5cb8bw3cd8ce3e>  
<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg4ed5dr2eo9dr6ee5em2cj3bx0cc3bx0cc5bx8cc3e>  
<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg8ed7dr4eo1dt8ee3em2cj9bx0bz7bx8bw1bz4cd9l>  
<http://www.balatonkenese.hu/files/2013.-evi-21.--a-partnerségi-egyeztetes-szabalyairol.doc>

<sup>71</sup> Lásd a Tr.Kr. 29/A. § (1), (2) és (4) bekezdéseit.

<sup>72</sup> Egyrészt a korábbiak szerint a partnerségi egyeztetés önkormányzati rendeleti szabályozására nincs törvényi felhatalmazás. Másrészt az „önkormányzati rendelet” megfogalmazás nyelvtanilag úgy is értelmezhető, hogy az a Tr.Kr. 29/A. § (1) és (2) bekezdésében szereplő koncepcióra, stratégiára, településrendezési eszközökre, a kézikönyvre és a településképi rendeletre vonatkozik, azonban ezek közül csak a településképi rendelet és a helyi építési szabályzat önkormányzati rendelet. A településfejlesztési koncepció, az integrált településfejlesztési stratégia, a kézikönyv, valamint a településszerkezeti terv olyan cselekvési program, terv, amelyet az önkormányzatok képviselő-testületei normatív határozati formában fogadnak el.

A megkeresett szervek álláspontja szerint az Mötv. és a Tr.Kr. szabályai alapján a partnerségi egyeztetés szabályait nem lehet rendeleti formában szabályozni. Ebből viszont az következik – figyelemmel a korábbiakra –, hogy az önkormányzatok a településrendezési eljárások „partnerségi egyeztetési szabályozása” kapcsán határozataikban saját működésükre vonatkozó közvetlen szabályokon kívüli, az állampolgárokat érintő kérdéseket nem jogosultak szabályozni. Az Étv. magasabb szintű – *szabályozási szabadságuknak korlátját jelentő* – előírásaival szemben a partneri kört nem szűkíthetik és „partneri bejelentkezést” sem írhatnak elő.

Mindezek alapján *megállapítjuk, hogy a Tr.Kr. partnerségi egyeztetésre vonatkozó szabályozása – és az azon alapuló önkormányzati szabályozás – nem egyértelmű (ellentmondásos), ami sérti a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.*

3.4. Fel kell hívnunk a figyelmet, hogy az alapvető jogok biztosja – az Ajbt. 1. § (2) bekezdése alapján – tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény P) cikkében meghatározott természeti és kulturális értékekre, a nemzet közös örökségére és ennek védelme érdekében az épített környezet védelmére és szabályozására is fokozott figyelmet fordít, melynek elválaszthatatlan részét képezi a településfejlesztés és a településrendezés.

A Tr.Kr. szabályozása 2016. december 30-án jelentősen módosult, azonban – annak ellenére, hogy az alapvető jogok biztosának a jogalkotási tervezeteket illetően véleményezési joga van<sup>73</sup>, továbbá ezt megelőzően a partnerségi egyeztetést érintő vizsgálat során a Miniszterelnökség véleményét is kikértük – a módosítással kapcsolatos véleményezésébe a biztost nem vonták be.

Az időközben hatályba lépett Tr.Kr. módosításáról – ami érinti a tárgyi vizsgálatot is – egyéb úton szereztünk tudomást.

Mindezek alapján *megállapítjuk, a Tr.Kr. módosítására irányuló jogszabálytervezet megküldésének elmulasztása sérti a jogállamiság elvét és az abból fakadó jogbiztonság követelményét, egyben akadályozta a biztost az Alaptörvényben rögzített feladatainak ellátásában.*

4. A tényállás szerint a panaszosnak – a szabályozás bizonytalanságán túlmenően – nem volt lehetősége a partnerségi egyeztetés Határozatban rögzített szabályainak Önkormányzat általi megsértése kapcsán jogorvoslattal fellépnie. Az általa a Kormányhivatalnál kezdeményezett eljárás alapján – egyéb okokra hivatkozva – nem indult törvényességi felügyeleti eljárás és törvényességi észrevétel megtételére sem került sor, miközben az előzőek szerint a Határozat állampolgárokra vonatkozó előírásai és az Önkormányzat eljárása is visszas.

Az önkormányzatok településrendezési eljárásaival és döntéseivel kapcsolatban számos beadvány érkezik az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, emiatt a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket is indokolt áttekinteni.

Az önkormányzati rendeleti formában elfogadott<sup>74</sup> településrendezési eszközök – így a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv – esetén nincs lehetőség bírósági felülvizsgálatra, míg a határozattal elfogadott eszközök (döntések) – a korábbiak szerint – állampolgárokra közvetlenül nem vonatkozhatnak. A Kormányhivatal megkeresésünkre azt közölte, hogy a Tr.Kr. sem a partnerségi egyeztetés szabályai, sem a betartatás kikényszeríthetőségéről nem rendelkezik.

Az Mötv. által szabályozott törvényességi észrevétel nem jogorvoslati (hanem felülvizsgálati) eszköz és mód. Megindítása hivatalból történik, lefolytatása állampolgári kezdeményezésre nem kötelező.

Egy másik ügy vizsgálata<sup>75</sup> kapcsán az érintett kormányhivatal azt közölte, vizsgálati lehetőségük csak a képviselő-testület döntéseinek, a döntéshozatali eljárás jogszerűségének vizsgálatára terjed ki, a *tartalmi kérdésekre nem.*

<sup>73</sup> Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése szerint „Az alapvető jogok biztosja véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, a hosszú távú fejlesztési, területrendezési és a jövő nemzedékek életminőségét egyébként közvetlenül érintő terveket és koncepciókat, valamint javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére”. A Jat. 19. § (1) bekezdés szerint „Ha törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit véleményezhesse, a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogáról élhessen.”

<sup>74</sup> Az Étv. 61. § (6) bekezdés 6.) pontja és az Alaptörvény I) cikk (2) bekezdése

<sup>75</sup> Lásd az AJB-468/2016. számú jelentést

A kormányhivatalok az Mötv. és a Bszi. 48. § (1) bekezdése<sup>76</sup> alapján – az ott előírt módon és határidőben – kezdeményezhetik az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást, erre az állampolgárok nem jogosultak. (Itt kell felhívni a figyelmet arra, hogy az alapvető jogok biztosának az Ajbt. 34/A. § (1) bekezdése szerinti – vizsgálathoz kapcsolódó – intézkedése nem része a jogorvoslati fórumrendszernek, az az Alaptörvényben rögzített jogállásából és feladatából fakad.)

A településrendezés garanciális eljárási szabályainak, a partnerségi egyeztetés előírásainak megsértése esetén tehát a jogi szabályozás – sem az Étv., sem a Tr.Kr. – nem nyit jogorvoslati utat a sérelmet szenvedett állampolgárok számára. A partnereknek az önkormányzati rendeletben elfogadott helyi építési szabályzattal, a partnerségi egyeztetés szabályait megállapító határozattal szemben a jogorvoslat lehetősége nem biztosított.

A *településrendezési eszközök* tekintetében az uniós előírások és a nemzetközi egyezmény nemzeti végrehajtása kapcsán felmerülő alapjogi kérdéseket – a nemzetközi jogi összefüggések miatt – külön vizsgálat keretében indokolt áttekinteni.

## Intézkedések

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében – a jelentésben foglaltak alapján – az alapvető jogok biztosa felkéri

1. Az építésügyért felelős *Miniszterelnökséget vezető minisztert*, hogy az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján kezdeményezze a Tr.Kr. – partneri egyeztetéssel, önkormányzati szabályozással kapcsolatos – előírásainak felülvizsgálatát és módosítását, megteremtve a jogi szabályozás Alaptörvény rendelkezéseivel való koherenciáját. Továbbá a jogszabályok tervezeteit a törvényi előírásoknak megfelelően küldjék meg előzetesen véleményezésre.

2. A *Pest Megyei Kormányhivatal vezetőjét* – valamint ugyancsak a *Miniszterelnökséget vezető minisztert* –, hogy az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a Tr.Kr. előírásainak érvényesítésére a jövőben fokozott figyelmet fordítsanak, intézkedjenek az önkormányzati szabályozási felhatalmazás egységes értelmezése és alkalmazása érdekében.

3. *Csévharaszt Község Önkormányzatának Polgármesterét*, hogy az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület jelen szabályozási feladatainak ellátásában, illetve a jövőbeni szabályozási tevékenysége során fokozott figyelmet fordítson a magasabb szintű jogszabályi előírások betartására.

Budapest, 2017. május

Bándi Gyula sk.

Székely László sk.

---

[http://www.ajbh.hu/documents/10180/2500969/K%C3%B6z%C3%B6s+jelent%C3%A9s+egy+helyi+%C3%A9p%C3%ADt%C3%A9si+szab%C3%A1lyzat+kifog%C3%A1sol%C3%A1sa+%C3%BCgy%C3%A9ben+468\\_2016/be36683b-843e-438b-8bb0-ab031d1e9f37?version=1.0](http://www.ajbh.hu/documents/10180/2500969/K%C3%B6z%C3%B6s+jelent%C3%A9s+egy+helyi+%C3%A9p%C3%ADt%C3%A9si+szab%C3%A1lyzat+kifog%C3%A1sol%C3%A1sa+%C3%BCgy%C3%A9ben+468_2016/be36683b-843e-438b-8bb0-ab031d1e9f37?version=1.0)

<sup>76</sup> A Bszi: 48. § (1) bekezdése szerint „Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben a felette törvényességi felügyeleti jogot gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzatokról szóló törvényben meghatározott követelményeknek megfelelő indítvánnyal és határidőn belül kezdeményezi.”