



**BORSOD-ABAÚJ-ZEMPLÉN MEGYEI
KORMÁNYHIVATAL**

Iktatószám: BO/13/03950-1/2019.

Tárgy: Javaslattétel és szakmai
segítségnyújtás az önkormányzatok
településkép védelmi tárgyú
rendeleteivel kapcsolatban
Határidő: 2019. május 15.

**Megyei Jogú Város, Város,
Nagyközség, Község Önkormányzatának
Címzetes Főjegyzője, Jegyzője
részére**

SZÉKHELYÉN

Tisztelt Címzetes Főjegyző, Jegyző Asszony/Úr!

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 133. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva a képviselő-testület működésével összefüggésben, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 22. § rendelkezése szerinti jogszabály felülvizsgálati kötelezettséggel összefüggésben az alábbi javaslattal él.

A Kormányhivatal 2019. évben átfogó vizsgálatot végzett a helyi önkormányzatok településkép védelméről szóló rendelettel (a továbbiakban: TVR) tekintetében, kiemelt figyelemmel az önkormányzatok rendeletalkotási kötelezettségének teljesítésére, és a megalkotott önkormányzati rendeletek jogszerűségére.

Az átfogó vizsgálat során a törvényességi felügyeleti jogkört érintő tapasztalatok alapján megállapítható, hogy a TVR-ek túlnyomó többségénél típushibaként jelentkeznek az alábbiak: bevezető, hatályba léptető és hatályon kívül helyező rendelkezések jogszabálysértő szabályozása, valamint a magasabb szintű jogszabályi változásokat nem követő rendelkezések hatályban tartása (módosításának hiánya). Ez utóbbi esetben a TVR-ek nagy része a településkép-védelmi bírság jogintézményét helytelenül szabályozza. Azon önkormányzatok, melyek a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvényben (a továbbiakban: Tvtv.) meghatározott határidőben eleget tettek rendeletalkotási kötelezettségüknek, a továbbiak során nem követték figyelemmel a jogszabályi változásokat, így a vizsgálat alá vont rendeletek aktualizálása nem történt meg a településkép-védelmi bírság vonatkozásában.

A Tvtv. módosítására került sor az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvénnyel, melynek 512. §-a illesztette be a Tvtv.-be a településképvédelmi bírság intézményét. A módosítás 2018. január 1. napján lépett hatályba, így az ezen időpontot megelőzően megalkotott, és felül nem vizsgált önkormányzati rendeletek nem tartalmazzák a bírságolás ezen intézményét, helyette sok esetben a településképi bírság kiszabásáról rendelkeznek. Megjegyzendő, hogy településképi bírság szabályozására és kiszabására a Tvtv. 8. § (1) bekezdés d) pontjára és 11. § (3) bekezdésére figyelemmel az önkormányzat nem kapott felhatalmazást, a Tvtv. 12. § (2) bekezdés f) pontja alapján a településképvédelmi bírság esetköreiről, a törvény keretei közötti mértékéről, kiszabásának és behajtásának módjáról rendelkezhet a képviselő-testület.

A célvizsgálat által feltárt hiányosságok alapján szükséges a TVR-ek felülvizsgálata. Fontos megjegyezni azonban, hogy a TVR-ek törvényességi felügyeleti szempontú vizsgálatán túlmenően a szakmai szempontú felülvizsgálat is indokolt lehet. A jogszabályok tartalmi felülvizsgálatáról a Jat. 22. § szerint önkormányzati rendelet esetén a jegyző gondoskodik jelen tárgykör esetében a Tvtv. 5. § (1) bekezdése alapján főépítész közreműködésével.

Fontos kiemelni, hogy a Tvtv. 12. § (2) bekezdése értelmében az önkormányzatnak jogszabályalkotási kötelezettsége van arra, hogy a Tvtv. felhatalmazása alapján az abban foglaltakat az önkormányzat képviselő-testülete településképi rendeletben állapítsa meg.

A Jat. 5. § (8) bekezdése értelmében a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, kivéve, ha a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más következik. A Kúria a Köf. 5030/2018/3 döntésében kifejtette, hogy „a helyi jogalkotó irányába a Tvtv. 12. § (2) bekezdése egyértelműen szabályozási kötelezettséget határoz meg. Az önkormányzatok szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy a településképi védelemre vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzze, illetve a jogszabály előkészítése során egyes eljárási lépések között szabadon válogasson.” Ugyanezen határozatában a Kúria elvi élel kimondta, hogy „Az önkormányzat szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy a településképi védelemre vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzze, a településképi törvényben előírt szabályozandó tárgykörökben a település teljes közigazgatási területére kiterjedő településképi rendelet megalkotására köteles.”

A fentiekben írtakra tekintettel a Möt. 133. § (2) bekezdésében biztosított jogkörömben az alábbi

javaslattal élek:

Indítványozom a TVR. önkormányzati főépítész közreműködésével történő felülvizsgálatát és annak indokoltsága esetén a módosítás, illetve új rendelet alkotása szükségességéről szóló előterjesztés megtételét és annak képviselő-testülettel történő megismertetését.

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdése alapján kérem, hogy a fenti javaslatot a képviselő-testület a soron következő ülésén, de legkésőbb

2019. május 15. napjálg

tárgyalja meg.

Kérem, hogy a javaslatra tett intézkedéseket, a Képviselő-testület döntését vagy a javaslat esetleges elutasításának indokát a **döntést követő 8 napon belül** a Kormányhivatallal ismertesse.

A TVR-ek felülvizsgálata alapján, a szükséges módosítás esetén indokolt a célvizsgálat által feltárt alábbi tipushibákra is figyelemmel lenni, amelyek vonatkozásában a hiányosságok és jövőbeli jogszabálysértések elkerülése érdekében a Mötv. 133. § (3) bekezdése alapján a Kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében **az alábbi szakmai segítséget** nyújtja.

1. Felhatalmazás

A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszt.) 52. § rendelkezéseinek alapján a rendelet tervezete bevezető részt tartalmaz.

A bevezető rész a jogszabály megalkotásához szükséges érvényességi kellékek felsorolását és a jogalkotás aktusára utaló kifejezést foglalja magában. A bevezető részben meg kell jelölni, ha a rendeletet más, jogszabályban kifejezetten, az adott rendelet megalkotása vonatkozásában véleményezési hatáskörrel felruházott szervvel vagy személlyel egyetértésben, valamint ha más szerv vagy személy véleményének kikérésével alkotják meg.

A Jszt. 54. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy a nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják. A Kormányhivatal tapasztalatai alapján néhány TVR esetében vegyesen jelölték meg a bevezető részben a jogalkotásra felhatalmazást adó rendelkezést, utalva így az önkormányzat eredeti és származékos jogalkotói hatáskörére is. A TVR-ek megalkotására származékos jogalkotói hatáskörben kerül sor, amely a Tvtv. 12. § (2) bekezdésének felhatalmazó rendelkezésén alapul, ezért a bevezető rendelkezésben felhatalmazó rendelkezésként e jogszabályhely megjelölése kötelező.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának Kőf. 5.021/2013./4 határozata leszögezi, hogy a végrehajtási jelleggel megalkotott önkormányzati rendelet esetében azonban a felhatalmazó jogszabály megjelölése érvényességi kellék, mert az önkormányzat csak annak közbejöttével válik normaalkotóvá. Önálló cél hiányában igazodik a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez. Ezért a végrehajtó jelleggel megalkotandó önkormányzati rendelet jogalap nélküli marad akkor, ha a preambulumban megjelölt törvény nem ad a megalkotására felhatalmazást.

2. Feladatkör

A Jszt. 55. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a bevezető részben a rendeletalkotásra felhatalmazást adó rendelkezés vagy az eredeti jogalkotói hatáskört megállapító rendelkezés után meg kell jelölni azt a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a jogszabályt kiadják. Az (5) bekezdés alapján az önkormányzati rendelet bevezető részének a megszövegezésekor az önkormányzat feladatköréeként Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 32. cikk (1) bekezdés megfelelő pontját, a helyi önkormányzatokról szóló törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését vagy más törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését kell feltüntetni.

A TVR-ek bevezető rendelkezésében a települési önkormányzatnak a Mötv. 13. §-ának megfelelő pontját kell megjelölni feladatkörként.

Felhívom a figyelmet, hogy a Mötv. 23. §-a a fővárosi önkormányzat feladat- és hatásköreire utal, a helyi önkormányzatok ezen jogszabályhelyet nem alkalmazhatják.

3. Véleményezés

A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 43/A. §-ának rendelkezése szerint a **településképi rendelet megalkotását megelőzően véleményeztetési eljárást kell lefolytatni.**

A Korm. r. 28. § (4) bekezdésének értelmében a koncepció, stratégia, településrendezési eszköz, kézikönyv, településképi rendelet vagy azok módosítása **véleményezési eljárás lefolytatása nélkül nem fogadható el**, kivéve ha a módosításra a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes helyi önkormányzati előírás hatályon kívül helyezése miatt van szükség.

A Korm. r. 43/A. § (6) bekezdés c) pontja értelmében a polgármester az elkészült településképi rendeletet véleményezésre megküldi az állami főépítési hatáskörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatalnak, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságnak, az illetékes nemzeti park igazgatóságnak, a világörökségi, műemléki és régészeti egyeztetési szakterület tekintetében a fővárosi és megyei kormányhivatal örökségvédelmi hatáskörében eljáró járási (fővárosi körületi) hivatalának, honvédelmi és katonai rendeltetésű terület érintettsége esetén a honvédelemért felelős miniszternek.

A Jat. 19. § (1) bekezdése alapján, 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 jogával élhessen.

A Jszt. 52. § (3) bekezdése értelmében a bevezető részben meg kell jelölni, ha a rendeletet más, jogszabályban kifejezetten, az adott rendelet megalkotása vonatkozásában véleményezési hatáskörrel felruházott szervvel vagy személlyel egyetértésben, valamint ha más szerv vagy személy véleményének kikérésével alkotják meg.

A Jszt. 1. mellékletének 7.3.2. pontja tartalmazza a több véleményező véleményére vonatkozó hivatkozás felépítése esetén a megszövegezésénél alkalmazandó kodifikációs szövegezési mintát:

{a feladatkör vagy feladatkörök megjelölése} meghatározott feladatkörében eljáró {az első véleményező teljes megjelölése}, {a feladatkör vagy feladatkörök megjelölése} meghatározott feladatkörében eljáró {a második véleményező teljes megjelölése}, {a véleményezési jogkört biztosító rendelkezést tartalmazó jogszabályra vonatkozó merev hivatkozás} {a véleményezési jogkört biztosító rendelkezést tartalmazó szerkezeti egységre vonatkozó hivatkozás}[-ában (VAGY) -ében (VAGY) -jában] biztosított véleményezési jogkörében eljáró {a harmadik véleményező teljes megjelölése} [...] és [a (VAGY) az] {az utolsó véleményező teljes megjelölése} véleményének kikérésével.

Fentiekre tekintettel a TVR bevezető részében a hatályos Korm. r. szerinti véleményező szerveket teljeskörűen meg kell jelölni.

A Kúria a már hivatkozott Köf. 5030/2018/3 döntésében a TVR-t közjogi érvénytelenségre tekintettel megsemmisítette, mivel a jogalkotó az előírt véleményeztetési eljárást nem folytatta le.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.055/2013/9. számú határozatában is kimondta elvi jelentőséggel, hogy „Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogszabályalkotás – így az önkormányzati rendeletek megalkotásának is – elengedhetetlen feltétele az eljárási szabályok betartása. „Csak a formalizált eljárás szabályainak a betartásával keletkezhet érvényes jogszabály” [11/1992. (III.5.) AB határozat, ABH 1992, 85.]. Ha a jogalkotás során a jogalkotási eljárás garanciális szabályai sérülnek, akkor ez az adott jogszabály közjogi érvénytelenségét vonja maga után [29/1997. (IV.29.) AB határozat, ABH 1997, 122.]. A fentiekkel összhangban a Kúria több határozatában - így a Köf.5045/2012/5. számú határozatban - kifejtette, hogy az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályait törvények tartalmazzák, de adott esetben garanciális rendelkezéseket tartalmazhat az adott önkormányzat által saját maga eljárására nézve – a törvény keretei között - meghatározott helyi szabályozás is. Az eljárási szabályok betartása és az eljárási garanciák érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, egyszerű rendben történő lefolytatásának is lényeges feltétele.”

Felhívja a Kormányhivatal az érintettek figyelmét a Korm. r. 38/A. § (1) bekezdésére, mely rendelkezés alapján ha a polgármester a fővárosi és megyei kormányhivatal örökségvédelmi hatáskörben eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatala által megállapított követelményekkel nem ért egyet, vagy álláspontja szerint az nincs összhangban az előzetes adatszolgáltatás tartalmával, akkor a véleménynek a települési önkormányzattal történő közlését követő 15 napon belül a polgármester szakmai egyeztetést kezdeményezhet. Az egyeztetés eredménytelensége esetén a polgármester az egyeztetést követő 8 napon belül a kulturális örökség védelméért felelős miniszternél a járási (fővárosi kerületi) hivatal véleményének felülvizsgálatát kezdeményezheti.

4. Rövidítés

A Jszt. 6. §-ában foglaltak szerint nem vezethető be rövid megjelölés a jogszabály tervezetének és a jogszabály tervezete szerkezeti egységének a címében, valamint a bevezető részében. A rendeletalkotás során kiemelt figyelemmel kell lenni arra, hogy a rendelet bevezető része ne tartalmazzon rövid megjelölés bevezetését, különösen ne tartalmazzon egyidejűleg akár több rövid megjelölést (Mötv., Étv., Rr.), mely esetben a rendelet bevezető része nem felel meg a magasabb szintű jogszabály előírásainak.

5. Hatályon kívül helyezés

Korábban több esetben felhívtuk a figyelmet a Tvtv. 14. §-ának rendelkezéseire, a párhuzamos szabályozás tilalmára. E körben megállapítást nyert, hogy az önkormányzatok fele a TVR megalkotásával egyidejűleg, annak záró rendelkezései között döntött a Jat. 22. §-ában írtak szerint az elavult, szükségtelenné vált, a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett vagy egyébként alkalmazhatatlan rendeletek hatályon kívül helyezéséről.

A TVR felülvizsgálata során, amennyiben önkormányzati rendelet egy részének vagy egészének hatályon kívül helyezése indokolt, a hatályon kívül helyezést a Jszt. 119. §-ának megfelelően kell szabályozni.

Jszt. 119. § (2) bekezdésének rendelkezése szerint a jogszabály szerkezeti egységét hatályon kívül helyező rendelkezés – az alábbi sorrendben –

- a) a „Hatályát veszti” kifejezést és
- b) a hatályát veszti szerkezeti egységre való merev hivatkozást foglalja magában.

Igy helytelen az a megoldás, amikor a TVR a hatályon kívül helyezésről csak általánosságban fogalmaz, például: „E rendelet hatálybalépésével egyidejűleg az egyéb önkormányzati rendeletben szereplő e rendelet szerinti településképi követelményeket, településképi önkormányzati támogatási és ösztönző rendszert, valamint az önkormányzati településképi-érvényesítési eszközöket nem lehet alkalmazni.”, és nem jelöli meg hogy mely jogszabály mely szerkezeti egysége, esetleg szövegrésze veszti hatályát.

6. Hatálybalépés

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 38/B. § (5) bekezdése értelmében a bírságfizetési kötelezettséget megállapító, fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 15 napnak el kell telnie. Amennyiben a TVR a településképi-védelmi bírság intézményét szabályozza, figyelemmel kell lenni a fenti szabályozásra, hogy a rendelet kihirdetése és hatályba lépése között legalább 15 nap elteljen.

7. Közzététel

A közzététellel összefüggésben a helyi építészeti értékek védelmének megvalósulása érdekében szükséges, hogy az érintettek minél szélesebb körben megismerjék a TVR előírásait. A széleskörű nyilvánosság biztosításának általános szabályait a Mőtv. 51. § (2) bekezdése tartalmazza, miszerint a saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi. Továbbá az Információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 33. § (1) bekezdés rendelkezése szerint az e törvény alapján kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni.

Az önkormányzatok elektronikus közzétételi kötelezettségüknek választásuk szerint saját vagy társulásaik által közösen működtetett, illetve a felügyeletüket, szakmai irányításukat vagy működésükkel kapcsolatos koordinációt ellátó szervek által fenntartott, valamint az erre a célra létrehozott központi honlapon való közzététellel is eleget tehetnek.

Az Infotv. 37. §-a kötelezettséget állapít meg a közfeladatot ellátó szervek részére, mely szerint a tevékenységükhöz kapcsolódóan az Infotv. 1. melléklete szerinti általános közzétételi listában meghatározott adatokat az 1. mellékletben foglaltak szerint közzétegyék. E kötelezettség a helyi

önkormányzatok által hozott döntések közzétételét is magában foglalja, amelynek megfelelően gondoskodni kell a megalkotott önkormányzati rendeletek közzétételéről is.

Több önkormányzat még annak ellenére sem tett eleget a rendeletei honlapon történő közzétételének, hogy jelentős többségük a Mót. 114. § rendelkezése szerint már csatlakozott az önkormányzati ASP rendszerhez.

Az önkormányzati ASP rendszerről szóló 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet 3. §-a szerint az önkormányzati ASP rendszer szakrendszere az önkormányzati települési portál rendszer, melynek használata a helyi önkormányzat számára nem kötelező, de a 7. § (5) bekezdésében foglaltak alapján a szolgáltatást térítésmentesen igénybe veheti. A Települési portál hírközlő, információs, tájékoztató feladatokat tölt be, melynek használata esetén az önkormányzatnál csak a tartalmi, szerkesztési költségek jelentkeznek, a műszaki üzemeltetés költségei már az ASP központot terhelik, így költséghatékony módon gondoskodni tud az önkormányzat egyebek mellett a döntései nyilvánosságának biztosításáról.

A TVR közzétételének speciális szabályairól a Korm. r. 43/B. § (1) bekezdése rendelkezik, mely alapján a **polgármester az elfogadott kézikönyvet és településképi rendeletet, illetve ezek módosítását az elfogadást követő 15 napon belül rövid, közérthető összefoglaló kíséretében közzéteszi az önkormányzati honlapon hirdetményben és az önkormányzati hivatalban nyomtatásban, és megküldi hitelesített pdf és szerkeszthető digitális formátumban az elfogadásról szóló jegyzőkönyvvel együtt a Lechner Tudásközpontba, az állami főépítési hatáskörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatalnak, a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala építésügyi osztályának, vagy a megküldés helyett szerkeszthető digitális formátumban a jegyzőkönyvvel együtt mint elektronikus úton hitelesített dokumentumot elérhetővé teszi.**

Az elfogadott TVR közzétételével összefüggésben felhívjuk a figyelmet, hogy a Korm. r. 43/B. § (3) bekezdése előírja, hogy a polgármester gondoskodik a kézikönyv és a településképi rendelet monitorozása érdekében az önkormányzat honlapján nyilvános értékelő felület működtetéséről. A (4) bekezdés alapján pedig az önkormányzati főépítész évente egy alkalommal a felületre beérkezett véleményeket kiértékeli és ismerteti a képviselő-testülettel.

Az értékelő felület megléte a jogszerű működés érdekében elengedhetetlen, erről a hatáskör címzettje gondoskodni köteles.

Miskolc, 2019. április 12.

Tisztelettel:

Demeter Ervin
kormány megbízott
nevében és megbízásából



