



A Belügyminisztérium elektronikus hírlevele az önkormányzati tisztviselők számára

# Önkormányzati

## Hírlevél



2011. évi 3. szám

### TARTALOM

JOGSZABÁLYFIGYELŐ.....	3
Hazai jogszabályváltozások .....	3
<i>A Btk. és egyes törvények pénzügyi bűncselekményekkel összefüggő módosításáról.....</i>	<i>3</i>
<i>A rendőrségről, a szabálysértésekről, a közúti közlekedés előéleti pontrendszeréről és a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól .....</i>	<i>3</i>
<i>A közoktatásról szóló törvény módosítása.....</i>	<i>4</i>
<i>A környezetvédelmi termékdíj.....</i>	<i>4</i>
<i>A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról.....</i>	<i>5</i>
<i>A szálláshely-szolgáltatási tevékenység folytatásának részletes feltételeiről és a szálláshely-üzemeltetési engedély kiadásának rendjéről .....</i>	<i>5</i>
<i>A súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről.....</i>	<i>5</i>
<i>A fővárosi és megyei kormányhivatalok feladat- és hatásköreiről.....</i>	<i>5</i>
<i>Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről .....</i>	<i>6</i>
<i>A helyi önkormányzatok könyvtári és közművelődési érdekeltségővelő .....</i>	<i>6</i>
<i>A kormányzati feladatok átalakítása a közfoglalkoztatás új rendszerének kialakításával összefüggésben .....</i>	<i>7</i>
JOGÉRTELMEZÉS ÉS JOGALKALMAZÁS .....	7
Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzatokat érintő döntései .....	7
<i>A közlekedési szabályok megalkotásánál figyelemmel kell lenni az egyértelmű fogalmazásra, az üzembentartó és a gépkocsivezető viszonyára.....</i>	<i>7</i>
<i>Politikai pártok számára nem biztosítható kedvezményes díj az önkormányzat tulajdonában lévő iroda bérletére a közéleti szerepre való hivatkozásra tekintettel sem.....</i>	<i>9</i>
<i>Az önkormányzat a közszolgáltatás igénybevételéért fizetendő díj vonatkozásában differenciálhat aszerint, hogy állandó vagy szezonális jelleggel, szezonális időszakban használt ingatlanról van-e szó.....</i>	<i>11</i>
<i>A mozgáskorlátozottak számára fenntartott parkolóhelyeket használó gépjárműveknek kötelező a kedvezményre jogosító kártya feltűntetése .....</i>	<i>12</i>
<i>Építési szabályzatban meghatározott szervek véleményének kikérése nélkül önkormányzati rendeletet nem lehet módosítani .....</i>	<i>14</i>

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

<i>Az önkormányzatnak a lakás vételárát a hasonló adottságú lakások helyi forgalmi értéke alapján kell megállapítani .....</i>	<b>15</b>
<i>A távhőellátást igénybevevőknek joguk van a távfűtésről való leváláshoz akár épületrészen és ingatlanon belül is .....</i>	<b>17</b>
<i>A helyi adók kiszabásánál figyelemmel kell lenni az ingatlan földrajzi elhelyezkedésére, az adókedvezményekre és adó mentességre jogosultak részletes körülményeire .....</i>	<b>18</b>
<i>Építményadó kivetésekor kizárólag az adótárgy fajtája, illetőleg településen belüli elhelyezkedés alapján differenciálhat az önkormányzat .....</i>	<b>20</b>
<i>A telekrendezési engedélyben kikötött feltételek teljesítéséig nem helyezhető el építmény a magántulajdonban lévő ingatlanon sem .....</i>	<b>22</b>
<i>A telken keletkezett hulladékot a tulajdonos köteles gyűjteni, és az ehhez tartozó közszolgáltatások árát megfizetni .....</i>	<b>23</b>
<i>A távhőszolgáltatásnál fontos szerepe van a lakás fekvésének, műszaki, hőtechnikai adottságainak .....</i>	<b>24</b>
<i>A hulladék elszállításánál nem vehető figyelembe az elszállított szemét mennyisége kizárólag az ürítési díj .....</i>	<b>26</b>
<i>A szociális alapon bérbeadott önkormányzati lakások ára 25%-a a piaci alapon bérbeadotténak .....</i>	<b>28</b>
<b>Az országgyűlési biztos jelentése .....</b>	<b>29</b>
<i>Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB 1714/2011. számú ügyben .....</i>	<b>30</b>
<i>Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB-1232/2011. számú ügyben ....</i>	<b>42</b>
<i>Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB-219/2011. számú ügyben .....</i>	<b>63</b>
<b>A helyi önkormányzatok működését érintő jogszabályok értelmezése .....</b>	<b>71</b>
<i>Az építési termékek műszaki követelményeinek és megfelelőség igazolásának megjelenése az építési tevékenység során .....</i>	<b>71</b>
<b>JELENTÉSEK, TÁJÉKOZTATOK .....</b>	<b>78</b>
<i>A helyi jelentőségű védett természeti területek országos nyilvántartásának felülvizsgálatáról ....</i>	<b>78</b>
<i>A Honvédelmi Minisztérium Társadalmi Kapcsolatok és Hadisírgondozó Hivatalának felhívása .....</i>	<b>79</b>
<i>Budapest Főváros VII. kerület Erzsébetvárosban megvalósult kutyachip rendszerről .....</i>	<b>81</b>
<i>Fűtőkorszerűsítés magyar hőszivattyúkkal Pitvaros községben .....</i>	<b>84</b>
<b>A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság közleményei .....</b>	<b>88</b>
<i><b>A magyar EU-elnökség eredményei a katasztrófavédelem területén .....</b></i>	<b>88</b>
<i>Aratási-, betakarítási tevékenység tűzvédelmi szabályai .....</i>	<b>89</b>
<i>A vis maior támogatás alapvető szabályai .....</i>	<b>90</b>
<i>Lakossági riasztórendszer kiépítése Szolnokon .....</i>	<b>96</b>
<i>Kémények biztonságos üzemeltetése .....</i>	<b>97</b>

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

<i>Tűzoltó tábor Győr-Sárápusztán.....</i>	<b>100</b>
A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK PÁLYÁZATI LEHETŐSÉGEI .....	100
Hazai pályázati lehetőségek .....	100
<i>Magyarországi Falumegújítási Díj 2011. ....</i>	<b>101</b>
Közösségi kezdeményezések.....	105
<i>Tájékoztató az uniós támogatások felhasználásának eljárási rendjéről .....</i>	<b>105</b>
<i>Comenius Régió konferencia – régiók európai hálózatainak építése.....</i>	<b>116</b>
<i>Comenius Régió együttműködések Győr és Poznan városok együttműködése, projektzáró konferencia .....</i>	<b>118</b>
<i>Négy ország képviselői Nagymányokon .....</i>	<b>119</b>
<i>Fókuszban a hatékony vezetés: az iskolavezetői kompetenciák, mint a tanári motiváció és a tanulási eredmények katalizátorai.....</i>	<b>120</b>
Figyelmébe ajánljuk! .....	123
<i>Változó településüzemeltetési és környezetvédelmi feladatok az önkormányzatoknál .....</i>	<b>123</b>

### JOGSZABÁLYFIGYELŐ

#### Hazai jogszabályváltozások

#### *A Btk. és egyes törvények pénzügyi bűncselekményekkel összefüggő módosításáról*

**A jogszabály címe és száma:** A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és egyes törvények pénzügyi bűncselekményekkel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi LXIII. törvény

**A módosítás lényege:** Szabadságvesztéssel is sújtható a törvénymódosítás életbe lépésétől a társadalombiztosítási, szociális és más jóléti juttatással való visszaélés, a költségvetési csalás és abban történő bármiféle károkozás (például: hatósági engedély nélküli jövedéki termék előállítás, tartása, forgalomba hozása). Korlátlan mértékben enyhíthető a büntetés, amennyiben a vádirat benyújtásáig a vagyoni kárt az elkövető megtéríti, kivéve az üzletszerű vagy bűnszövetségben történő elkövetés esetét. A módosítás szintén új alcímként említi a költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztását. Módosultak az orgazdaság alcím egyes pontjai, valamint több bekezdés és pont a Büntetőeljárásról szóló törvényben.

**Hatálybalépés:** 2012. január 1.

**Magyar Közlönyben való megjelenés:** MK 66. szám (2011. június 17.)

#### *A rendőrségről, a szabálysértésekről, a közúti közlekedés előéleti pontrendszerről és a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól*

**A jogszabály címe és száma:** A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény, a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény, a közúti közlekedési előéleti

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

pontrendszerről szóló 2000. évi CXXVIII. törvény, valamint a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény módosításáról szóló 2011. évi LXXIII. törvény

**A módosítás lényege:** A törvények módosításával szigorodtak a rendőri előállítás feltételei, a közúti közlekedés során elkövetett szabálysértések és bűncselekmények szankcióinak mértékei és elnevezései. A személy- és vagyonvédelmi tevékenységet folytató vállalkozás vagy ilyen tevékenységet végző személy tevékenységeit is szabályozza a törvénymódosítás.

**Hatálybalépés:** 2011. július 1.

**Magyar Közlönyben való megjelenés:** MK 70. szám (2011. június 27.)

### *A közoktatásról szóló törvény módosítása*

**A jogszabály címe és száma:** A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról szóló 2011. évi LXXIV. törvény

**A módosítás lényege:** A pedagógus kötelező óráját az óvodában a gyermekekkel, az iskolában és a kollégiumban a tanulókkal való közvetlen, napközis és tanulószobai foglalkozásra kell fordítani. A gyakorlati oktatásvezető a kötelező órája keretében ellátja a tanulók gyakorlati és elméleti képzését. A tanulókkal való közvetlen foglalkozás körébe tartozik az osztály közösségi programjainak és a tanulókkal való egyéni törődés feladatainak, a szakköröknek, érdeklődési köröknek, önképző köröknek, tanulmányi, szakmai és kulturális versenyeknek, házi bajnokságoknak, iskolák közötti versenyeknek, továbbá más tanórán kívüli foglalkozásoknak megtartása. A rendes munkaidőn belül a heti kötelező óraszám felett végzett többlettanításért a pedagógust óradíj illeti meg

**Hatálybalépés:** 2011. szeptember 1.

**Magyar Közlönyben való megjelenés:** MK 70. szám (2011. június 27.)

### *A környezetvédelmi termékdíj*

**A jogszabály címe és száma:** A környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011. évi LXXXV. törvény

**A jogszabály lényege:** A termékdíj köteles termékekre és az ezekkel kapcsolatos tevékenységekre kiterjedő törvény célja, hogy az állam pénzügyi források megteremtésével az Európai Unió és a hazai hulladékgazdálkodás elvárásait is kielégítve hozzájáruljon a környezet védelméhez, a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodásra irányuló tevékenységek ösztönzéséhez. A jogszabály tartalmazza a termékdíj összetételét, mértékét, a fizetési kötelezettség követelményeit és az eljárási, teljesítési és visszaigénylési szabályokat. A szervezeti háttér a környezetvédelemért felelős miniszter által felállított Termékdíj Bizottság, valamint az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség Nonprofit Kft. biztosítja. A termékdíj-fizetési kötelezettség teljesítését hatósági ellenőrzés, illetve adóellenőrzés keretében a vámhatóság vizsgálja, amely termékdíj-bírságot, mulasztási bírságot szabhat ki, elkobzást és lefoglalást rendelhet el.

**Hatálybalépés:** 2011. szeptember 1.

**Magyar Közlönyben való megjelenés:** MK 75. szám (2011. július 4.)

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

### *A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról*

**A jogszabály címe és száma:** A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi XC. törvény

**A módosítás lényege:** A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló törvényben módosult több a polgármesterre és a pénzügyi gondnokra vonatkozó bekezdés, illetve az eljárás rendje is. A helyi önkormányzatokról szóló törvényben a képviselő-testület működésére, összehívására, levezetésére, jegyzőkönyvezésre és a rendeletek kihirdetésére vonatkozó részek módosultak.

**Hatálybalépés:** 2011. július 13.

**Magyar Közlönyben való megjelenés:** MK 79. szám (2011. július 12.)

### *A szálláshely-szolgáltatási tevékenység folytatásának részletes feltételeiről és a szálláshely-üzemeltetési engedély kiadásának rendjéről*

**A jogszabály címe és száma:** A szálláshely-szolgáltatási tevékenység folytatásának részletes feltételeiről és a szálláshely-üzemeltetési engedély kiadásának rendjéről szóló 239/2009. (X. 20.) Korm. rendelet módosításáról szóló 91/2011. (VI. 14.) Korm. rendelete

**A módosítás lényege:** A szálloda, panzió, és közösségi szálláshelyet üzemeltető szálláshely-szolgáltató, valamint az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap keretein belül támogatáshoz jutott egyéb szálláshely üzemeltetője jogosult kereskedelmi kommunikációjában vagy statisztikai adatszolgáltatási kötelezettségének teljesítése keretében az osztályba sorolási kategóriát feltüntetni.

**Hatálybalépés:** 2011. június 15.

**Magyar Közlönyben való megjelenés:** MK 63. szám (2011. június 14.)

### *A súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről*

**A jogszabály címe és száma:** A súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet

**A jogszabály lényege:** A súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedésének megkönnyítése érdekében személygépkocsi szerzési és átalakítási támogatás igényelhető. A két támogatás egyidejűleg is igényelhető, amennyiben az azt megelőző hét évben nem részesült ilyen juttatásokban. A kedvezmények iránti kérelmet a lakóhely szerinti illetékes szociális és gyámhivatalnál lehet benyújtani minden év március 31-ig. A támogatás finanszírozója versenysemlegesség mellett, pályázat útján kerül kiválasztásra. Jogalap nélküli és rosszhiszemű igénybevétel esetén az igénybevevő köteles kamattal együtt visszatéríteni a támogatás összegét és hét évig nem részesülhet közlekedési kedvezményben.

**Hatálybalépés:** 2011. július 2.

**Magyar Közlönyben való megjelenés:** MK 72. szám (2011. június 29.)

### *A fővárosi és megyei kormányhivatalok feladat- és hatásköreiről*

**A jogszabály címe és száma:** A fővárosi és megyei kormányhivatalok feladat- és hatásköreivel összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 111/2011. (VII. 4.) Korm. rendelet.

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

**A módosítás lényege:** Módosultak többek közt a közoktatásról és a kötelező egészségbiztosítási ellátásról szóló törvények végrehajtását elrendelő, az országos településrendezési és építési követelményekről, a Nemzeti Közlekedési Hatóságról, az Oktatási Hivatalról, a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatról, a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalról, a Nemzeti Államigazgatási Központtól, a budapesti 4-es metróvonal Kelenföldi pályaudvar–Bosnyák tér közötti szakasza megvalósításával és az egyes vasúti beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, az építésügyi, építésfelügyeleti hatósági döntés-előkészítők, valamint döntéshozók építésügyi vizsgájáról és szakmai továbbképzéséről szóló kormányrendeletek. A fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint a szakmai irányító szerv a módosítás által a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszteren keresztül juttathatják el egymásnak tájékoztatóikat, kérdéseiket, továbbá az állami tulajdonban lévő közcélú vízgazdálkodási létesítmények térítésmentesen a létesítmény helye szerint illetékes környezetvédelmi és vízügyi igazgatóság vagyonkezelésébe kerülnek.

**Hatálybalépés:** 2011. július 5.

**Magyar Közlönyben való megjelenés:** MK 75. szám (2011. július 4.)

### *Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről*

**A jogszabály címe és száma:** Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 6/2003. (III. 7.) BM rendelet módosításáról szóló 17/2011. (VI. 1.) KIM rendelet

**A módosítás lényege:** A születéskor intézetnek kell tekinteni a fekvőbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi intézményt, valamint halálesetkor az egészségügyi intézményt és a szociális intézményt is. A nem tervezett intézeten kívüli születésnél a szülő, tervezett intézeten kívüli szülésnél az intézeten kívüli szülésről szóló kormányrendeletben meghatározott felelős személy bejelentését a „Jegyzőkönyv születés bejelentéséről” nyomtatvány felhasználásával kell jegyzőkönyvezni. Intézeten kívüli halálesetnél a „Jegyzőkönyv haláleset bejelentéséről” nyomtatványt is ki kell tölteni a halottvizsgálati bizonyítvány mellett. A kitöltött jegyzőkönyvet a születést, illetve a halálesetet bejelentő személynek kell aláírnia. Nem tervezett intézeten kívüli születésnél a születés helyét az anya személyes nyilatkozata alapján kell a jegyzőkönyvben feltüntetni és amennyiben nem működött közre a szülésnél rendeletben előírt felelős személy, úgy utólagosan csatolni kell az anya szakorvosi vizsgálatáról szóló igazolást.

**Hatálybalépés:** 2011. június 2.

**Magyar Közlönyben való megjelenés:** MK 58. szám (2011. június 1.)

### *A helyi önkormányzatok könyvtári és közművelődési érdekeltségnövelő*

**A jogszabály címe és száma:** a helyi önkormányzatok könyvtári és közművelődési érdekeltségnövelő támogatásáról szóló 4/2004. (II. 20.) NKÖM rendelet módosításáról szóló 32/2011. (VI. 20.) NEFMI rendelet

**A módosítás lényege:** Az érdekeltségnövelő támogatást igénylő adatlapot az önkormányzat minden év március 25-ig köteles a Magyar Államkincstár felé továbbítani elektronikus úton is. Az Intézet április 20-ig továbbítja a Művelődési Intézet felé az igénylést, majd az Intézet a tervezett állománygyarapítás arányában szétosztja a megítélt összeget az önkormányzatok



## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

között és ezt a javaslatát megküldi legkésőbb május 10-ig a miniszternek, aki dönt a támogatások odaítéléséről. Az utalványozás megküldése a helyi önkormányzat részére minden év június 5-én kezdődhet meg.

**Hatálybalépés:** 2011. június 21.

**Magyar Közlönyben való megjelenés:** MK 67. szám (2011. június 20.)

### *A kormányzati feladatok átalakítása a közfoglalkoztatás új rendszerének kialakításával összefüggésben*

**A jogszabály címe és száma:** A közfoglalkoztatás új rendszerének kialakításával összefüggésben a kormányzati feladatok átalakításáról szóló 1192/2011. (VI.14.) Korm. határozat

**A jogszabály lényege:** A közfoglalkoztatás új rendszerének hatékony működtetése érdekében a Belügyminisztériumban közfoglalkoztatásért felelős helyettes államtitkár kerül kinevezése. A munkaügyi kirendeltségek közfoglalkoztatási feladatokat ellátó önálló szervezeti egységek tevékenységét a belügyminiszter irányítja. Az Európai Unió források felhasználása a közfoglalkoztatási szempontok figyelembevételével és a belügyminiszter egyetértésével történik. A közfoglalkoztatást végző államigazgatási szervek infrastruktúráját a kormányhivatalok biztosítják. A határozat tartalmaz költségvetés módosítással kapcsolatos pontokat, valamint a jövőben a közbeszerzések elbírálásánál figyelemmel kell lennie a minisztereknek a közfoglalkoztatási szempontokra.

**Hatálybalépés:** -

**Magyar Közlönyben való megjelenés:** MK 63. szám (2011. június 14.)

## JOGÉRTELMEZÉS ÉS JOGALKALMAZÁS

### *Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzatokat érintő döntései*

#### *A közlekedési szabályok megalkotásánál figyelemmel kell lenni az egyértelmű fogalmazásra, az üzemeltető és a gépkocsivezető viszonyára*

AB határozat: 62/2011. (VII. 13.) AB határozat

Egy magánszemély indítványozó az önkormányzat történelmi belváros környezetkímélő forgalmi rendjéről, valamint a fizető parkolóhelyek működtetéséről szóló rendelete (Ör.), valamint ennek módosításaként megjelent új önkormányzati rendelet (Ör2., amely hatályon kívül helyezte az Ör.-t) alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése végett fordult az Alkotmánybírósághoz. Szerinte az Ör. sérti a jogbiztonság elvét, mivel a sérelmezett pontja nem a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően került megfogalmazásra. Az Ör. mellékletének kifogásolt rendelkezése alapidj és pótdíj megfizetésére kötelezte a korlátozott forgalmú övezetbe „engedély nélkül vagy attól eltérő módon behajtót”. A kifogásolt szabályozásnak az „attól eltérő módon” szövegrésze félreérthető volt, hiszen a korlátozott forgalmú övezetbe behajtani csak az arra vonatkozó behajtási engedéllyel, illetve engedély nélkül lehetett, más behajtási mód nem is lett volna elképzelhető. Álláspontja szerint az olyan esetekben, amikor az autó vezetője az engedélyt pusztán elfelejtette kihelyezni, legfeljebb a kihelyezés elmulasztását lehetett volna szankcionálni. Alapidj és pótdíj kiszabására azonban az Ör. kifogásolt rendelkezése

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

értelmében nem kerülhetett volna sor, mivel ilyenkor az illető az engedély kiváltásával egyszer már megfizette az alapidíjat.

Sérelmezte továbbá az Ör. „díjfizetés elmulasztásáért a gépkocsi üzemeltetője és a tulajdonosa egyetemlegesen felelnek” szövegrészét is. Véleménye szerint e rendelkezés nem rögzítette egyértelműen, hogy csak akkor áll fenn az üzemben tartó és a tulajdonos egyetemleges felelőssége a díjfizetés elmulasztásáért, ha közülük valamelyik a díjfizetést elmulasztó személy volt. Erre figyelemmel az indítványozó ezt a rendelkezést is az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, a jogbiztonság követelményébe ütközőnek tartotta.

Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az Ör2. módosításaként elkészített rendelet a támadott rendelkezéseknek az indítványozó által sérelmezett részét nem érintette. Az új rendelkezés immár a tulajdonost nem, kizárólag a gépjármű üzemeltetőjét teszi felelőssé a díjfizetésért, de továbbra sem írja elő, hogy az üzemeltető csak akkor köteles a díjfizetésre, ha ő volt a díjfizetést elmulasztó személy. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a támadott norma helyébe lépő hasonló tartalmú szabályozás az indítványban megjelölt szempontok alapján vizsgálendő. Kiegészítő indítványában hivatkozott arra, hogy álláspontja szerint a közterületi várakozás a polgári jog területére tartozó jogviszony, amelyre ily módon vonatkozik a Ptk. szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűségének elve. Állította, hogy az Ör2. támadott szakaszai nem állnak összhangban a Ptk. 198. § (3) bekezdésével, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével. Az Ör2. és a Ptk. kollíziója miatt kifogásolta a belső jog összhangjának hiányát, s ezért az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének sérelmére is hivatkozott. Ezen túlmenően megismételte az „ettől eltérő módon” szövegrész bizonytalanságával kapcsolatos aggályait.

Az indítvánnyal kapcsolatban két bíróság utalt arra, hogy az Ör. értelmében a rendelet részét képező melléklet meghatározza a korlátozott, illetve a fokozottan korlátozott övezetekbe történő behajtás díjait és pótdíjait. Ennek kapcsán az indítványozó bíróság hivatkozott a Kkt. 13. § (2) bekezdésére. Azt állította, hogy a Kkt. a forgalomszabályozás eszközei közül kizárólag a várakozási díj, azaz a parkolásért fizetendő díjak megállapítására jogosítja fel a helyi jogalkotót. Ehhez képest az Ör. támadott rendelkezése kifejezetten forgalomkorlátozási céllal vezette be a díjat, illetve a hozzá kapcsolódó pótdíjat. A magasabb szintű jogszabály, a Kkt. nem hatalmazta fel erre a helyi jogalkotót. Így az indítványozó szerint az Ör. 3. § bekezdése nem illeszkedik a magasabb szintű szabályozáshoz, ezért ellentétes az Alkotmány 44/A. §-ával.

Az indítványozó bíróság az Ör. bekezdéseit ellentétesnek tartotta továbbá az Alkotmány 58. § (1) bekezdésével és 8. § (2) bekezdésével is. Azzal érvelt, hogy az Alkotmány alapján a szabad mozgáshoz való jog korlátozására csak törvényi szinten van lehetőség. Ehhez képest az Ör. nem törvényi szinten, s nem is a törvényi keretek között korlátozza az alapjogot. Ráadásul a korlátozás aránytalannak tekinthető, hiszen az Ör. értelmében a pótdíj az alapidíj 30-szorosát is elérheti.

Az indítványozó bíróság kifejtette, hogy a helyi önkormányzat a közfeladatait közhatalmi jogkörében eljárva teljesíti, ezért ezekben az esetekben egy közjogi jogviszony jön létre. Ezzel szemben utalt arra, hogy a bírói gyakorlat egyértelműen magánjogi jellegűnek tekintette a közterület fenntartásával és a fizetendő díjak meghatározásával kapcsolatos tevékenységet, amely a helyi köztulajdon működtetésével kapcsolatos közszolgáltatás. Ennek kapcsán hivatkozott az Alkotmánybíróság gyakorlatára, mely szerint a helyi jogalkotó a szerződés tartalmának meghatározására csak törvényi keretek között jogosult, általános felhatalmazással nem rendelkezhet. Továbbá hivatkozott arra is, hogy „a jogállamiság elve alapján az önkormányzati szabályozáson számon kérhető kötelezettség a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűsége”, így a díj mértéke nem szakadhat el a nyújtott közszolgáltatásról, azaz nem



## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

lehet önkényes. Az indítványozó szerint az Ör. 3. § (2)-(3) bekezdése ezeknek a feltételeknek sem felel meg, ezért ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

Az indítványozó bíróságok a 2009. január 1-jével hatályon kívül helyezett Ör.-t támadták, mivel az előttük folyamatban lévő perekben az Ör. az alkalmazandó szabály. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a hatályát veszített jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára csak kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ának (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és a 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz alapján kerülhet sor. Tekintettel arra, hogy az Ör. felülvizsgálatát a bíróságok az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján kezdeményezték, az Alkotmánybíróság a már hatályon kívül helyezett Ör. vonatkozásában az eljárást lefolytatta, és ez alapján az indítványokat megalapozottnak nyilvánította.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azzal az indítványozói kérelemmel foglalkozott, amely szerint az Ör2. támadott szakaszai az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvébe és az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütköznek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör2. szerint az Ör2. alapjául fekvő jogszabályi felhatalmazás a Kkt. 3. § (1) bekezdése és 15. § (3) bekezdése.

Az Alkotmánybíróság a Kkt. 15. § (3) bekezdésének alkotmányellenességét már megállapította, és a jogszabályhelyet 2010. június 30. napjával megsemmisítette. Megállapította, hogy önmagában a felhatalmazó rendelkezés alkotmányellenessége nem okozza automatikusan a felhatalmazáson alapuló önkormányzati szabályozás alkotmányellenességét. Ha a felhatalmazó jogalkotó közhatalma teljességének birtokában járt el, úgy a felhatalmazó rendelkezés későbbi sorsa nem befolyásolja a reá alapított jogszabályok sorsát. Azonban amennyiben e jogalkotói hatáskör csorbát szenvedett, úgy annak delegálására sem kerülhet sor alkotmányosan. Az Alkotmánybíróság által vizsgált, a közúti várakozás tárgykörben hozott önkormányzati rendeletekkel kapcsolatosan megállapította, hogy polgári ügyvel kapcsolatos szabályokat tartalmaztak, tehát nem helyi közügyben, hanem delegált jogkörben való önkormányzati jogalkotói munka eredményeképpen születtek meg. Mindezek miatt, mivel a felhatalmazói jogkör gyakorlására alkotmányellenes eredménnyel került sor, és a vizsgált önkormányzati rendeletek delegált, felhatalmazáson alapuló hatáskörben születtek, a felhatalmazó jogszabály alkotmányellenessége kihat a felhatalmazáson alapuló szabályok alkotmányosságára is. Az Alkotmánybíróság ezért az önkormányzati rendeleteket pro futuro megsemmisítette.

Magyar Közlönyben való megjelenés: MK 80. szám (2011. július 13.)

*Politikai pártok számára nem biztosítható kedvezményes díj az önkormányzat tulajdonában lévő iroda bérletére a közéleti szerepre való hivatkozásra tekintettel sem*

AB határozat: 66/2011. (VIII. 18.) AB határozat

Az indítványozó az önkormányzati tulajdonban lévő ingatlanok pártok részére történő bérbeadásáról szóló rendelete (Ör.) egészének megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint az Ör. sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott általános jogegyenlőségi elvet, mivel azon pártok számára, amelyek a közgyűlésében képvisellettal rendelkeznek, illetve az országgyűlési képviselők általános választásán a szavazáson részt vett választók legalább 1%-ának szavazatát megszerezték, az önkormányzat kedvezményesen biztosít, illetve biztosíthat irodát a tulajdonban álló helyiségek közül. A bérleti díj mértéke a közgyűlés illetékes bizottsága és a pártok közötti alkufolyamat eredményeképp alakul ki és közgyűlési határozatban hirdetik ki. A fentiekből következik, hogy a preferált pártok bérelt irodahelyiségeinek díja eltér a mások által bérelt nem lakás célú önkormányzati tulajdonú

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

ingatlanok bérleti díjától. Ugyanakkor a rendelet a pártok számára biztosított irodahelyiség méretét a közéletben való szerepvállalás mértékéhez köti. Az indítványozó szerint a fentiek alapján egyértelmű, hogy az Ör. a helyiségbérlés tekintetében indokolatlanul és önkényesen tesz különbséget a pártok és más helyiségbérlők, illetve a pártok között.

Az Alkotmánybíróság felkereste az önkormányzat polgármesterét, aki szerint az rendelkezések a helyi önkormányzati feladatellátást szolgálják, hiszen a választópolgárok a megválasztott képviselők útján gyakorolják az önkormányzathoz való közösségi jogait. A pártok közötti különbségtétel pedig nem önkényes és indokolatlan, hiszen az Ör. figyelembe veszi a választási eredményeket és objektív feltételeket támaszt, valamint a díjkedvezmény nem automatikusan megkapható.

Az indítványozó álláspontja szerint az önkormányzati tulajdonú helyiségek bérlőit homogén csoportnak kell tekinteni, ezért az Ör. meghatározott pártok és egyéb helyiségbérlők között alkotmányosan elfogadható indok nélkül tesz különbséget. Másrészt az Ör. a pártok között is alkotmánysértő módon tesz különbséget a közéletben való szerepvállalásuk alapján. A közéletben való szerepvállaláshoz tartozó súlyozási arányokat négyzetméterre vetítve az Ör. melléklete tartalmazza. A pártok tehát a fenti szempontok figyelembe vételével jogosultak az Ör. mellékletében meghatározott nagyságú irodahelyiséget bérelni. A szempontok megállapítása önkényes, és alapul szolgálhat az Ör.-ben megjelölt párok és a pártrendszer megújulási képességét jelző új pártok közötti megkülönböztetésére.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében szabályozott jogegyenlőség követelményével kapcsolatban vizsgálódott, és mindezeket figyelembe véve elsőként azt vizsgálta, hogy az Ör. bérleti díj kedvezményben részesíti-e az országgyűlési képviselők általános választásán, illetve az önkormányzati választásokon legalább 1%-os támogatottságot elért pártokat és szervezeteket. Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata az önkormányzat tulajdonában álló nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásának részletes szabályait az Önkormányzat vagyonáról és vagyongazdálkodásról szóló önkormányzati rendeletben szabályozza (Ör2.). Eszerint a nem lakás céljára szolgáló ingatlanokat fő szabály szerint licites eljárás, indokolt esetben zárt borítékos pályázat útján kell bérbe adni. Az Ör2. részletesen taglalja mind a licites eljárás, mind a zárt pályázat szabályait, amelyek számos garanciális elemet tartalmaznak. Ezek a szabályok gondoskodnak az eljárás nyilvánosságáról, meghatározzák az ajánlat tartalmát, a pályázati biztosítékokat, az eljárás eredményességének/eredménytelenségének megállapítására irányuló eljárás részletes szabályait, a szerződés megkötésére vonatkozó rendelkezéseket.

Ezzel szemben az Ör. lényegében a nyilvánosság kizárásával, licites eljárás és pályáztatás nélkül teszi lehetővé irodahelyiségek bérbeadását a pártok számára. A pártok pusztán írásban jelzik az önkormányzat felé jogosultságuk tényét, ezen túlmenően semmilyen más feltételnek nem kell eleget tenniük. Az induló bérleti díj mértékére a közgyűlés költségvetési, pénzügyi, gazdasági ügyekben illetékes bizottsága tesz javaslatot az adott párttal történt egyeztetést követően. Az Ör. tehát nem határozza meg az induló bérleti díj mértékét - amely alatti összegért nem adható bérbe az irodahelyiség -, szemben az Ör2.-vel, amely szerint érvénytelen az eljárás, ha egyik ajánlat sem éri el a legalacsonyabb nettó árat. A fentiek alapján egyértelműen megállapítható, hogy az Ör. alapján a pártok nyilvánvalóan kedvezőbb feltételekkel bérelhetnek nem lakás céljára szolgáló önkormányzati ingatlant, mint más bérlők.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozata szerint az Alkotmánynak a helyi önkormányzatra (Alkotmány 44. §), illetve a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénynek (Ötv.) az önkormányzati vagyon önkormányzati célokra való felhasználására vonatkozó rendelkezései alapján a pártok számára nyújtott támogatások nem tekinthetők az önkormányzati feladatellátással kapcsolatos célnak, nem minősülnek helyi közügynek.

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. burkolt támogatást nyújt, és elfogadható alkotmányos indok nélkül tesz különbséget köztük és az egyéb helyiségbérlők között. Az Ör. tehát megsérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében fogalt jogegyenlőség elvét, ezért azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

Az Ör2. azon rendelkezését, miszerint a közgyűlés licites eljárás, vagy pályázat kiírása nélkül dönt a mindenkori államháztartási és költségvetési törvénynek megfelelően a pártok részére biztosítandó helyiségek külön rendeletben megfogalmazott szabályok alapján történő bérbeadásáról, lehetővé a közgyűlésnek, hogy a pártok számára az általánostól eltérő szabályok szerint adjon bérbe önkormányzati tulajdonú helyiségeket, így továbbra is lehetőség nyílna a pártok támogatására kedvezőbb bérleti szabályok alkalmazása révén, ami ugyanúgy sérti a jogegyenlőség elvét. Ezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megsemmisítette az Ör2. sérelmezett pontját. Az Alkotmánybíróság az ex nunc hatályú megsemmisítés mellett döntött, mert ezzel is meg kívánta erősíteni, hogy a helyi önkormányzatnak a vagyongazdálkodás keretén belül nincs alkotmányos lehetősége a politika pártok preferálására az általánostól eltérő szabályok alkotásával.

Magyar Közlönyben való megjelenés: MK 84. szám (2011. július 18.)

*Az önkormányzat a közszolgáltatás igénybevételéért fizetendő díj vonatkozásában differenciálhat aszerint, hogy állandó vagy szezonális jelleggel, szezonális időszakban használt ingatlanról van-e szó*

AB Határozat: 966/B/2010. AB határozat

Az indítványozó az önkormányzat képviselő-testületének a környezetvédelem helyi szabályairól szóló rendelet (Ör.) és az azt módosító önkormányzati rendelet (Örm.) zsákos hulladékgyűjtőre és azok szállítási díjaira vonatkozó rendelkezéseit a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) 25. § (1) bekezdésébe és az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközőnek tartotta, mivel szerinte a szemétszállítási díjak olyan díjtételeket írnak elő, amelyekkel hátrányos megkülönböztetést valósítanak meg egyes jogalanyokkal szemben, mert az ingatlant időlegesen használókkal szemben, akikre nem is hoztak rendelkezést jogszabályi előírás ellenére és egész évi hulladékszállítási díj fizetésére kötelezték őket. Véleménye szerint az Ör. csak üdülőingatlanok esetére rendelkezik, de az egyéb ingatlanok időleges használatára nem tartalmaz rendelkezést és az indítványozó sok más ingatlantulajdonossal együtt olyan ingatlannal rendelkezik, amelyeket csak szezonálisan is csak rövid ideig használnak, életvitelszerűen az ország különböző vidékein laknak és fizetnek az állandó lakóhely szerint szemétdíjat. A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 18.) Korm. rendelet (R.) 6. §-ával és 9. §-ával való ellentét miatt alkotmányellenesnek tartja az Ör. támadott rendelkezéseit az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontjára és (2) bekezdésére hivatkozással.

A Hgt. értelmében az önkormányzat feladata a közszolgáltatások megszervezése és fenntartása. Az ingatlan tulajdonosa azáltal lesz a hulladék kezelésére vonatkozó jogviszony alanya, hogy az adott településen ingatlan tulajdont szerez. Az Ör. alapján minden ingatlantulajdonos és arra kötelezett gazdálkodó szervezet köteles igénybe venni a közszolgáltatást és ezért meghatározott mértékű közszolgáltatási díjat fizetni. Az Ör. rendelkezik a települési szilárd hulladék és zöldhulladék közszolgáltatási díjáról is, differenciálva lakó- és üdülőingatlan között, meghatározva a konténeres gyűjtőedények és a többlethulladék elszállítására feliratos zsákok ürítési díját. E szabályozás összhangban áll a Hgt. 25. § (1) bekezdésének rendelkezéseivel.

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

Az Alkotmánybíróság kimondja az indítvány válaszául, hogy a megkülönböztetés tilalma nem jelenti azt, hogy minden megkülönböztetés tilos. A hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie és az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembe vételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztása szempontjait meghatározni. A diszkrimináció tilalmából tehát nem következik az, hogy az állam a különböző élethelyzetekben lévőkre tekintettel ne különböztethetne, feltéve, hogy ezzel az alkotmányos követelményeket nem sért. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben megállapította, hogy az adott szabályozás tekintetében a településen a közszolgáltatás igénybe vételére kötelezettek ingatlantulajdonosok minősülnek azonos csoportba tartozónak. Az Ör. ugyanakkor e azonos csoportba tartozó ingatlantulajdonosok között a közszolgáltatás igénybevételéért fizetendő díj vonatkozásában differenciál egyrészt aszerint, hogy állandó vagy szezonális jelleggel, szezonális időszakban használt ingatlan (lakóingatlan vagy üdülőingatlan) érintett a kötelező közszolgáltatás igénybevételével, illetve aszerint, hogy az Ör.-ben meghatározott módon a keletkezett hulladék szempontjából az ingatlan tulajdonosa milyen gyűjtőedényt, illetve feliratos zsákot használ.

Továbbá az R. 6. §-a alapján a települési hulladék kezeléséért közszolgáltatási díjat kell fizetnie annak, aki a Hgt. 20. § (1) bekezdése szerint a települési hulladék gyűjtésére és a közszolgáltatónak való átadására kötelezett, kivéve, ha a Hgt. 23. § f) pontja alapján az önkormányzat mentességet állapított meg, vagy a közszolgáltatás ingyenes. Továbbá nem tagadhatja meg a közszolgáltatási díj megfizetését az, aki a települési hulladékkal kapcsolatos kötelezettségeit nem teljesíti, feltéve, hogy részére a közszolgáltató a közszolgáltatást felajánlja, illetve a közszolgáltatás teljesítésére rendelkezésre áll. Az R. 9. § (1) bekezdése alapján az üdülőingatlanok, illetőleg időlegesen használt ingatlanok (a továbbiakban együtt: időlegesen használt ingatlan) esetében hónapokban vagy negyedévekben meghatározott mértékű használati szezont kell megállapítani, valamint az időlegesen használt ingatlan esetében a fizetendő közszolgáltatási díj megállapításánál a díjfizetési időszak helyett a használati szezon időtartamát kell alapul venni.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján az indítvány kapcsán a hatályos rendelkezések vonatkozásában végezte el az alkotmányossági vizsgálatot és az indítványt nem tartotta megalapozottnak, így visszautasította.

Az Alkotmánybíróság Határozataiban való megjelenés: ABK XX. évfolyam 7-8. szám

### *A mozgáskorlátozottak számára fenntartott parkolóhelyeket használó gépjárműveknek kötelező a kedvezményre jogosító kártya feltűntetése*

AB Határozat: 1301/B/2010. AB határozat

Két indítvány érkezett a közgyűlésének a fizető parkolási rendszerről szóló önkormányzati rendelete (Ör.) bekezdése utolsó mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az Ör. támadott rendelkezése szerint: „A mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványának utólagos bemutatására nincs lehetőség.”

A rendelkezést az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, 44/A. § (2) bekezdésére, 57. § (5) bekezdésére és 70/A. §-ára hivatkozva kifogásolták. Az indítványozó a diszkrimináció-tilalom sérelmét a mozgáskorlátozottaknak a parkolási igazolvánnyal rendelkező személyekhez viszonyított hátrányos megkülönböztetésére alapította, mivel az Ör. csak az előbbieket zárja el a parkolási igazolvány utólagos bemutatásának, a jogszerű parkolás utólagos igazolásának lehetőségétől. A kifogásolt rendelkezés kapcsán az indítványozó az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével ellentétesnek tartotta azt, hogy az Ör. korlátozza a mozgásukban korlátozott

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

személyeket, hogy élhessenek jogaikkal és a pótdíj ellen jogorvoslattal élhessenek. Erre hivatkozva kérte továbbá az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét is megállapítani. Azzal érvelt ugyanis, hogy az Ör. megfosztja a jogorvoslattól az állampolgárokat ezért a jogállamiság elvével is ellentétes. Végül az indítványozó az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével kapcsolatban azt állította, hogy a jelen esetben a rendelet kifogásolt rendelkezése az alkotmányba ütközik. Az Alkotmánybíróság beszerezte Szeged Megyei Jogú Város polgármestere véleményét.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést, amelynek értelmében a Magyar Köztársaság területén az emberi, illetve az állampolgári jogok, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül minden személyt megilletnek. Következtesen érvényesített álláspontja szerint a diszkrimináció tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot is sérti. Az Alkotmánybíróság ez utóbbi körben viszont kizárólag akkor ítéli alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok.

Az Alkotmánybíróság azt is kimondta: a megkülönböztetés tilalma nem jelenti azt, hogy minden megkülönböztetés tilos. A diszkrimináció tilalmából nem következik az, hogy az állam ne különböztethetne, feltéve, hogy ezzel alkotmányos követelményeket nem sért. Az Alkotmánybíróság szerint az állam joga, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket, és megállapította, hogy az Ör. alapján a megkülönböztetés nem emberi jog, illetve alapjog tekintetében következett be, továbbá az adott szabályozás szempontjából az Ör. hatálya alá tartozó területen az Ör. által felsorolt járművekkel parkoló személyek alkotják az egymással összehasonlítható helyzetben lévő alanyi kört.

Az Ör. a díjfizetés nélküli parkolásról rendelkezik, amely alapján díjfizetés nélküli várakozásnak minősül, ha a jármű a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványa nélkül parkol. A díjfizetés nélküli parkolással összefüggésben az Ör. ugyanakkor lehetőséget biztosít a parkoló bérlet utólagos bemutatására, s ezáltal a parkolás jogszerűségének igazolására, amely mentesít a díjfizetés nélküli parkolás hátrányos jogkövetkezményei alól. Ennek értelmében a parkolás jogszerűségét utólag a parkolási rendszer-üzemeltető által kibocsátott parkoló bérlet bemutatásával lehet igazolni. E rendelkezés utolsó mondata zárja ki azt, hogy a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványát utólag a rendszer-üzemeltetőnek bemutassa. Ezáltal az Ör. a mozgásukban korlátozott személyeket a parkoló bérlettel rendelkező személyekhez képest eltérően kezeli, hiszen nem teszi lehetővé számukra a parkolás jogszerűségének a rendszer-üzemeltető felé történő utólagos igazolását.

A mozgásában korlátozott személy Korm.r. alapján jut hozzá a parkolási igazolványhoz, mely előírja, hogy a jogosult adatait kell feltüntetni és más parkoló bérlettől eltérően nem tartalmaz a járműre vonatkozó adatokat. Ennél fogva a parkolási jogosultság nem járműhöz, hanem személyhez kötött. Ezzel összhangban a KRESZ 51/A. §-a rögzíti, hogy a közlekedési kedvezményekre vonatkozó jogosultság csak azt a mozgáskorlátozott személyt vagy az őt szállító jármű vezetőjét illeti meg, aki külön jogszabály alapján erre engedélyt kapott, és a járművön az engedélyre utaló jelzés van. továbbá a Korm.r. 8. § (1) bekezdése kimondja, hogy használatkor az igazolványt a mozgásában korlátozott személyt szállító jármű szélvédője mögött úgy kell elhelyezni, hogy előlapja a hatályosság és a jogosultság

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

ellenőrzése céljából látható legyen, így az utólagos bemutatással már nem lenne ellenőrizhető, igazolható. Ez ad magyarázatot az Ör. utolsó mondatában foglalt korlátozásra, és ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította.

Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése mindenki számára biztosítja a jogorvoslat jogát, azonban az Ör. egyáltalán nem érinti a pótdíjfizetési kötelezettséggel szembeni jogorvoslat lehetőségét. A pótdíjfizetési kötelezettséggel szemben ugyanis az Ör. alapján határidőben korlátozás nélkül lehet panaszt előterjeszteni. Amennyiben a mozgáskorlátozott parkolási igazolványát a mozgásában korlátozott személyt szállító jármű szélvédője mögött jól látható módon elhelyezték, s ennek ellenére a jármű üzemeltetőjét pótdíjfizetésre kötelezik, akkor ez az Ör. alapján egyértelműen orvosolható, ehhez az Ör. értelmében a parkolóhely üzemeltetőjének videofelvétellel bizonyítania kell. Ebben az esetben a megállapított pótdíjfizetési kötelezettséget törölni kell.

A fentiekre figyelemmel megállapítható, hogy az Ör. 10. támadott mondatának az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe ütközése nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság az indítványnak ezt az elemét elutasította. Tekintettel arra, hogy az indítványozó az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének sérelmére hivatkozva kérte az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközés megállapítását, s az alkotmányvétséget az 57. § (5) bekezdés vonatkozásában az Alkotmánybíróság nem állapította meg, ezért az Alkotmánybíróság a jogállamiság elve kapcsán előterjesztett indítványt is elutasította.

Az Alkotmánybíróság Határozataiban való megjelenés: ABK XX. évfolyam 7-8. szám

### *Építési szabályzatban meghatározott szervek véleményének kikérése nélkül önkormányzati rendeletet nem lehet módosítani*

AB határozat száma: 47/2011. (VI. 6.) AB határozat  
52/2011. (VI. 24.) AB határozat  
53/2011. (VI. 24.) AB határozat

A megyei Közigazgatási Hivatal vezetője az önkormányzati rendelet (ör.) módosításokkal kapcsolatos törvényességi észrevételét az önkormányzat Képviselő-testülete nem fogadta el, ezért a hivatalvezető az Alkotmánybírósághoz fordult. Emellett formai hibának minősült az is, hogy egy másik esetben a konkrét terv az egyeztető tárgyalás napján került kifüggesztésre a polgármesteri hivatalban, amikor még a véleményeztetési eljárás be sem fejeződött, továbbá a tervek a kifüggesztést követően átdolgozásra is kerültek, végül pedig nem állapítható meg kétséget kizáróan, hogy a terv a polgármesteri hivatalban 30 napig ki volt függesztve. Az indítványozó a formai hibákon túlmenően anyagi jogszabálysértést is észlelt, melyre szintén felhívta a képviselő-testület figyelmét. Véleménye szerint a Képviselő-testület és egy másik esetben a bizottsága az önkormányzati rendelet-módosítás (örm.) megalkotásának folyamatában törvényt sértést követett el, mert nem tartotta be az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ét.) 9. § által előírt egyeztetési és véleményeztetési eljárás szabályait.

Az örm. elfogadására az indítványozó egy korábbi, az ör.-rel kapcsolatos törvényességi észrevételét követően került sor, amelyben a hivatalvezető hosszabb tartalmú orvoslási időt biztosított a Képviselő-testületnek a törvényes állapot helyreállítására és a szükséges egyeztetések lefolytatására. A törvényességi észrevétel kiadása és a törvényt sértés megszüntetése között eltelt hét hónapban a Képviselő-testület azonban nem vizsgálta a véleményezési eljárás lefolytatásának szükségességét, valamint nem kérte ki sem a területi főépítész, sem a véleményeztetésbe bevont államigazgatási szervek, sem az érintett lakosság véleményét a módosításról. Az Ét. 9. § (9) bekezdése értelmében pedig a Képviselő-



## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

testületnek a rendeletmódosítás előtt le kellett volna folytatnia az egyeztetési eljárást és arra elegendő idő is állt a rendelkezésére. Ezért a hivatalvezető az örm. kapcsán újabb törvényességi észrevételt tett, amelyet a Képviselő-testület elutasított, mivel a magasabb szintű jogszabályok nem rendelkeznek arról, hogy törvényességi észrevétel elfogadása esetén ismételt egyeztetést kell lefolytatni. Továbbá sérelmezhető az is, hogy lényegében rendelet vízügyi hatósági jogkörre szűkíti a terep megváltoztatását, ugyanakkor építéshatósági jogkörbe is tartozhat. Ezzel a rendelet helyi vízgazdálkodási hatósági jogkört első fokon a jegyzőre telepít, sértve ezzel az Ötv. 7. § (1) bekezdését, melynek értelmében a jegyzőnek államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg.

Az önkormányzati alapjogok közé tartozik a helyi társadalmi viszonyok szabályozása, azaz a helyi önkormányzati jogalkotás. Az önkormányzati rendeletalkotási eljárást keretjelleggel törvények szabályozzák, jelen esetben az Ét. idézett rendelkezései. A helyi önkormányzat településrendezési és építésügyi szabályozási autonómiája tehát korlátozott. Az Ét. 6. §-a szerint a helyi építési szabályzat a településrendezés eszköze, amelyben a testület az országos szabályoknak megfelelően, az ott megengedett eltérésekkel rendelkezik a település közigazgatási területének felhasználásáról, beépítéséről, a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelméről, továbbá meghatározza a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket. Ezen szabályzatok megalkotásánál, illetve módosításánál is be kell tartani az eljárási rendet. Az Ét. 9. §-a a helyi építési szabályzat megalkotása során széles körű egyeztetési kötelezettséget ró a képviselő-testületre, s annak keretében az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviselők, hatóságok számára véleménynyilvánítási, javaslattételi, észrevételezési lehetőséget biztosít, amelyek garanciális szabályokként épülnek be az eljárásba.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a képviselő-testület a rendelet megalkotásakor garanciális eljárási szabályokat hagyott figyelmen kívül, amely megalapozza a jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmányértés megállapíthatóságát. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Képviselő-testületnek az ör. módosítására irányuló eljárása ellentétes az Ét. 9. §-ában foglalt előírásokkal, így törvénysértő és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, valamint 44/A. § (2) bekezdésébe ütközés miatt alkotmányellenes, ezért a rendelkező részben foglaltak szerint az örm.-t megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság az örm. jövőbeni időpontban történő (pro futuro) megsemmisítése mellett döntött, mivel az építési tárgyú rendeletek előzőekben említett jelentősége, széles körű alkalmazása megkívánja a hatályos jog kíméletét, illetve, hogy az Örm. szabályai jellegüket tekintve olyan korlátozó rendelkezések, amelyeknek célja az épített környezeti értékek védelme.

Magyar Közlönyben való megjelenés: MK 61. szám (2011. június 9.), MK 69. szám (2011. június 24.)

### *Az önkormányzatnak a lakás vételárát a hasonló adottságú lakások helyi forgalmi értéke alapján kell megállapítani*

AB határozat: 48/2011. AB határozat

Az indítványozó az önkormányzati lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítéséről szóló önkormányzati rendelet (Ör.) alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt nyújtott be indítványt. Az Ör. szerint az önkormányzati tulajdonban álló, elidegenítésre kijelölt lakás vételára a lakás ingatlanforgalmi értékbecsléssel megállapított helyi forgalmi értéke. Álláspontja szerint a vételárnak ily módon történő megállapítása az elővásárlási joggal érintett lakások eladása esetén ellentétes a lakások és

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Lt.) 52. §-ába, valamint 54. § (1) bekezdés a) pontjába foglalt szabályokkal. Ezért sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

Hivatkozik az indítványozó az 51/1996. (X. 30.) AB határozatra, amelyben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az önkormányzati rendeletalkotás körébe tartozik annak szabályozási módszernek a kidolgozása, amely az üres, illetve a lakott lakás forgalmi értéke, „így vételára közötti különbséget tükrözi”.

Az Lt. 54. § (1) bekezdés a) pontja alapján az önkormányzati lakás elidegenítése esetén a lakás vételárát a helyi önkormányzat rendeletében kell megállapítani. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már állást foglalt abban a kérdésben, hogy az önkormányzat rendeletében rendelkezhet-e úgy, hogy a lakás vételára a lakás forgalmi értékével azonos. Az önkormányzatnak a törvényi felhatalmazás szerint a viszonyítási alapként felhasználható lakások forgalmi értéke alapján és kiegészítő tényezők figyelembevételével kell határoznia a vételár mértékéről, majd az elidegenítési eljárás során, egyedi döntéssel a vételárról, mely mértékét megalapozó forgalmi érték tehát a törvényi szabályozásban példálódzóan jelzett és más jellegű tényezők összességén alapul. Ha a törvényi szabályozás szerint az önkormányzat kötelezettsége arra irányul, hogy „a vételár mértékét” határozza meg, az nem zárja ki, hogy a mértéket a forgalmi értékkel azonos nagyságrendben állapítsa meg.” Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját az Lt. 52. §-ára alapította, amely úgy rendelkezik, hogy a lakás vételárát a hasonló adottságú lakások helyi forgalmi értéke alapján kell megállapítani, ezért a megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak azt is vizsgálnia kellett, hogy a képviselő-testület az Ör.-ben maradéktalanul eleget tett-e az Lt.-ben szabályozott jogalkotási kötelezettségének akkor, amikor nem rendelkezett arról, hogy a lakás vételárának megállapítása során a lakottság tényét mennyiben kell figyelembe venni. Ilyenek az épület településen belüli fekvését, az épületben lévő lakások számát, az épülethez tartozó földterületet, a közös használatra szolgáló helyiségek és a közös használatra szolgáló területek nagyságát, az épület felszereltségét, műszaki állapotát, az építése, a felújítás óta eltelt időt, a lakás alapterületét és komfortfokozatát, valamint a lakottság tényét.

A vételár megállapítására vonatkozó 52-54. §-okat az Lt.-be iktató a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 1994. évi XVII. törvény (Ltm.) indokolása alapján megállapítható, hogy a jogalkotó különös jelentőséget tulajdonított annak, hogy rendeletükben az önkormányzatok a lakások vételárát a lakottság tényének figyelembevételével állapítsák meg. Az Ltm. javaslatához fűzött miniszteri indokolás az Lt.-nek az Ltm. által megállapított 52. §-át a következőkkel indokolja:

Az Ör.-ben a képviselő-testület a lakás forgalmi értékét az Lt. 52. §-ában foglaltak figyelembevételével ingatlanbecsléssel határozta meg. Az Ör.-ből nem állapítható meg, hogy kinek a feladata e körben ingatlanbecslés elvégzése. Nem rendezi, hogy az értékbecslés alapján miként történik a döntés a vételár megállapításáról. Nem rendelkezik az Ör. arról sem, hogy az elővásárlási joggal rendelkező bérlők esetén a lakottság ténye miként veendő figyelembe a vételár megállapítása során.

Az önkormányzati bérlakás lakottsága - mint a lakás forgalmi értékét alapvetően befolyásoló tény - számos tényezőtől függ, így pl. függ a bérleti jog tartamától, a bérleti jogviszony tartalmától, a bérleti jogról való lemondás esetén fizetendő térítés összegétől, attól, hogy a kívülálló részére történő elidegenítés esetén a vételár a bérleti jog, mint vagyoni értékű jog mennyiben csökkenti. Mindezek értékeléséhez az ingatlanpiaci tapasztalatok nem nyújtanak megalapozott segítséget, így az önkormányzatnak kell rendeletében rendelkeznie

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

arról, hogy a lakottság ténye miként veendő figyelembe az önkormányzati bérlakásnak az Lt. alapján jogosult részére történő elidegenítése esetén.

A jogalkotási kötelezettség célja az, hogy az Lt. alapján jogosult számára egyértelmű és előre kiszámítható és ellenőrizhető legyen az önkormányzati bérlakás vételára. Az Ör. szabályai ezt az előreláthatóságot, kiszámíthatóságot nem biztosítják. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba, és ez által az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől.

Az Alkotmánybíróság a fentieket figyelembe véve megállapította, hogy az önkormányzat képviselő-testülete az Ör. megalkotása során az Lt.-ben szabályozott jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, és ennek következtében megsértette az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből folyó jogbiztonság követelményét.

Magyar Közlönyben való megjelenés: MK 61. szám (2011. június 9.)

### *A távhőellátást igénybevevőknek joguk van a távfűtésről való leváláshoz akár épületrészen és ingatlanon belül is*

AB határozat: 49/2011. (VI. 9.) AB határozat

Az indítványozó bíró az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezte az önkormányzat képviselő-testületének a távhőszolgáltatásról szóló 9/1999. (VII. 1.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 16. §-a - keresetindításkor hatályban volt - első két mondatának keletkezésükre visszamenőleges hatályú megsemmisítését. Az Ör. kifogásolt rendelkezései értelmében a távfűtésről történő leválás csak a bekötővezetékéről ellátott ingatlan egészének lehetséges, épületrész vagy az ingatlanon belüli fogyasztó nem válhat le. Ez a szabályozás ellentétes a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. (továbbiakban: Tszt.) törvénnyel.

Az indítvány megalapozott volt, és az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az Ör. 16. §-ának az indítvánnyal támadott első két mondatát a képviselő-testület rendeletben a kihirdetés napjával hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítvány benyújtásakor hatályos - és alkalmazás alá eső - jogszabályi rendelkezést kell vizsgálni, ha az indítvány benyújtására az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, vagy az Abtv. 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz keretében került sor.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában a Tszt.-re Tszt.2.-ként hivatkozva kifejtette, hogy a távhőszolgáltatás helyi közszolgáltatás, a Tszt.2. 6. § (1) bekezdése alapján a távhőszolgáltatással ellátott létesítmények távhőellátásának biztosítása a települési önkormányzat kötelezettsége. Így, mint minden közüzemi szolgáltatásra, a távhőszolgáltatásra is irányadók a polgári jognak a közüzemi szolgáltatásokra vonatkozó általános érvényű jogszabályi előírásai, és a távhőszolgáltatás sajátosságaira tekintettel a szolgáltatás biztonságának, a fogyasztók érdekeinek védelmében, valamint más energiaellátást szabályozó jogszabályi előírásokkal való összhang biztosítása érdekében külön törvény, a Tszt.2. határozza meg a távhőszolgáltatás speciális szabályait. A távhőszolgáltatás biztosítása tehát olyan helyi közfeladat, amely törvényi szabályozás alatt áll. Erre tekintettel az önkormányzat rendeletalkotási szabadsága korlátozott, a képviselő-testületet csak a törvény felhatalmazása alapján, a törvények keretei között illeti meg a szabályozás joga.

A települési önkormányzat rendeletalkotási hatáskörébe tartozó szabályozási tárgyköröket a Tszt.2. 6. § (2) bekezdése, valamint 52. § (2) bekezdése határozza meg, a 60. § (3) bekezdése

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

kifejezetten kimondja azt is, hogy a képviselő-testület e szabályok keretei között alkot rendeletet. A Tszt.2. 6. § (2) bekezdés c) pontja alapján a képviselő-testület arra rendelkezik felhatalmazással, hogy rendeletében kijelölje azokat a területeket, ahol területfejlesztési, környezetvédelmi és levegőtisztaság-védelmi szempontok alapján a távhőszolgáltatás fejlesztése célszerű. A Tszt.2. rendeletalkotási felhatalmazást tartalmazó rendelkezései alapján a képviselő-testületnek arra nincs felhatalmazása, hogy rendeletében kötelezővé tegye a távhőszolgáltatás igénybevételét és megtiltsa a közüzemi szerződés felmondását. A távhőszolgáltatás természetes monopolhelyzetet élvező szolgáltatás, ezért a távhőszolgáltatás szabályozásában kitüntetett szerepe van a fogyasztók védelmének.

Amint arra a Tszt.2. indoklása is rámutat, a fogyasztóvédelem egyik fontos eleme a szolgáltatás igénybevevőjének az a joga, hogy a közüzemi szerződést felmondhatja. Ezért a Tszt.2. a felhasználó jogaként szabályozza az általános közüzemi szerződés felmondását, azzal, hogy a 38. §-a részletesen szabályozza a felmondás feltételeit, ezzel biztosítva azt, hogy a szerződés felmondása más felhasználók jogait ne korlátozza, azok tulajdonában kárt ne okozzon, illetőleg ne veszélyeztesse a szolgáltatói és a felhasználói rendszer zavartalan működését. A Tszt.2. ugyanezen §-a lehetőséget ad a törvényi feltételek betartása mellett, távhővel ellátott épületben, épületrészben a távhőszolgáltatás igénybevételének megszüntetésére is.

Az Alkotmánybíróság a fenti határozataiban tehát megállapította, hogy a Tszt. alapján a távhőszolgáltatás biztosítása olyan helyi közfeladat, amely törvényi szabályozás alatt áll, ezért a helyi önkormányzatokat csak a törvényi felhatalmazás keretei között illeti meg a szabályozás joga. Az Ör. 16. §-a a távhőszolgáltatásról történő végleges leválást szabályozza. Az indítványozó által sérelmezett rendelkezések szerint a fűtési hálózatról csak az épület egésze válhat le, azonban épületrész, illetve az ingatlanon belüli fogyasztó nem élhet ezzel a lehetőséggel.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a helyi képviselő-testületnek nincs felhatalmazása arra, hogy rendeletében a hőellátó rendszerek kialakítását, átalakítását korlátozza, s az érintettek számára távhőszolgáltatás igénybevételét tegye kötelezővé. Erre figyelemmel az Ör. 16. §-ának első két mondata ellentétes a Tszt. 38. §-ával, mely a felhasználó jogaként szabályozza az általános, illetve az egyedi közüzemi szerződés felmondását, a távhőszolgáltatás vételezésének megszüntetését. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 16. §-ának első és második mondata az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján alkotmányellenes.

Magyar Közlönyben való megjelenés: MK 61. szám (2011. június 9.)

*A helyi adók kiszabásánál figyelemmel kell lenni az ingatlan földrajzi elhelyezkedésére, az adókedvezményekre és adó mentességre jogosultak részletes körülményeire*

AB határozatok: 63/2011. AB határozat

64/2011. AB határozat

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az önkormányzat helyi adókról szóló rendelete (Ör.) kapcsán. Álláspontja szerint az önkormányzat helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényből (Htv.) származó jogalkotói feladatát elmulasztva alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy a település közigazgatási területén lévő beépítetlen telkek tekintetében az adómentességet, illetve az adómértéket nem a Htv. 6. § c) pontjának megfelelően, a helyi sajátosságokhoz igazodóan állapította meg. Az indítvány hivatkozik arra, hogy az Ör. a telekadó mértékét a beépítetlen telkek esetében egységesen a törvényi maximumban állapítja meg. Az indítványozó gazdasági társaság telkei

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

egy folyó nagyvízi medrében helyezkednek el, amely területet az árvíz több évben is teljes egészében elöntötte, mely tény az adó mértékének megállapítása során a helyi sajátosságokat nem vette figyelembe, amikor az állandó fenyegetettség ellenére a telekadót a törvényi maximumban határozta meg. Az indítványozó álláspontja szerint az önkormányzat nem tett eleget a Hatv. 6. § c) pontjából fakadó kötelezettségének, és ezzel megsértette az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontját, amely szerint a helyi képviselőtestület a törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét. Kiegészítő beadványában a mulasztás megállapítását az Alkotmány 70/I. §-át sértő helyzetre alapozza.

A helyi önkormányzat széles körű döntési szabadsággal rendelkezik a helyi adók szabályozása során. A Hatv. keretei között szabadon dönt arról, hogy vezet-e be adót, ha igen, akkor a helyi adók melyikét vezeti be, meghatározhatja a helyi adó bevezetésének időpontját és időtartamát, a helyi adózás részletes szabályait. A 6. § c) pontja arra hatalmazza fel az önkormányzatot, hogy a helyi sajátosságok, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek, az adóalanyok teherbíró képességének figyelembevételével állapítsa meg az adómaximumon belül az adó mértékét. A helyi önkormányzat adómegállapítási jogának részjogosítványa az adómentességek és adókedvezmények megállapításának a joga. A törvény e szabályozásával lehetőséget kíván adni a helyi önkormányzatoknak a helyi adópolitika kialakítására. A helyi adópolitika kialakítása jogalkotói mérlegelés kérdése, s e mérlegelés során a helyi önkormányzat érvényre juttathat gazdaságpolitikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket. E mérlegelés körében hozott rendelkezésekkel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság hatáskörébe csak annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó a mérlegelése során nem került-e ellentétbe az Alkotmány rendelkezéseivel, nem eredményezik-e valamely alapvető jog alkotmányellenes korlátozását, vagy nem tartalmazznak-e a diszkrimináció tilalmába ütköző hátrányos megkülönböztetést.

Az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdése szerint minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában e rendelkezés értelmezésével kapcsolatosan kifejtette, hogy ez a rendelkezés állampolgári kötelezettségként fogalmazza meg a közteherviselés elvét. A közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség megállapítása tekintetében egyedül azt az általános követelményt támasztja, hogy annak meg kell felelnie az állampolgárok jövedelmi és vagyoni viszonyainak. Azaz a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettségnek közvetlen összefüggésben kell állnia, arányosnak kell lennie az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyaival, helyzetével. Ebből az általános követelményből a jogalkotónak nem származik kötelezettsége arra, hogy minden egyes adó megállapítása során az adó mértékét, az adó tárgyaként megállapított jövedelem vagy vagyon nagyságától, illetőleg értékétől függően, differenciáltan, azzal arányosan kell szabályoznia.

A helyi adók esetében az arányos közteherviselés garanciáit elsősorban a Hatv. teremti meg. A telekadó esetén a Hatv. alternatív módon határozza meg az adó alapját, illetőleg mértékét. A Hatv. 21-22. §-a választási lehetőséget ad a helyi önkormányzatnak arra, hogy a telek alapterülete alapján tételes adóként vagy az ingatlan korrigált forgalmi értéke alapján, annak 3%-áig határozza meg a telekadó mértékét. Az adó megállapításának ez utóbbi módja minden esetben biztosítja az ingatlan értékével arányos adóztatást. Abban az esetben, ha az önkormányzat az adót tételesen állapítja meg a Hatv. rendelkezéseinek betartása mellett is előfordulhat, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott adómérték egyes adózók tekintetében súlyos méltánytalanságot eredményez. Ezért írja elő a Hatv. a 6. § c) pontjában az önkormányzat számára, hogy az adó mértékének megállapítása során köteles figyelemmel lenni a helyi sajátosságokra és az adóalanyok teherbíró képességére.

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

Az Ör.-nek az indítvány által hivatkozott rendelkezése egységesen, az érintett ingatlanok rendeltetésének, értékének, az adóalanyok teherviselő képességének mérlegelése nélkül a Hatv. 22. § a) pontja által meghatározott összegben állapította meg a telekadó mértékét, és nem élt az árszínvonal változáshoz kapcsolódó korrekciós lehetőséggel sem. Az Ör. az adómentességek, adókedvezmények szabályozása során sem alkalmazott olyan megoldásokat, amelyek a helyi sajátosságok, a telkek rendeltetésében, értékében fennálló különbségek, az adóalanyok teherviselő képességének mérlegelését tükröznék.

Az Ör. a telekadó mértékének a törvényi adómaximumban való megállapításával ugyan formálisan eleget tett a Hatv. 22. § a) pontjában foglalt tételes előírásnak, de nem tett eleget a Hatv. 6. § c) pontjában előírt kötelező mérlegelési követelménynek. Ezzel a mulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő, mivel megsértette az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésében szabályozott arányos közteherviselés követelményét.

Magyar Közlönyben való megjelenés: MK 80. szám (2011. július 13.)

*Építményadó kivetésekor kizárólag az adótárgy fajtája, illetőleg településen belüli elhelyezkedés alapján differenciálhat az önkormányzat*

AB határozat: 64/H/2006. AB határozat

A benyújtott indítvány hatályos szövege szerint az építményadó mértéke a vállalkozónak nem minősülő adóalanyokat nagyobb mértékben terheli, mint a vállalkozók üzleti céljait szolgáló esetekben. A hivatalvezető véleménye szerint a megalkotott önkormányzati rendelet (Ör.) ezzel a rendelkezéssel nem a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 7. § e) pontjában megengedett módon, az adó fajtája szerint differenciál, hanem az adótárgyakon keresztül az adóalanyok alapján állapít meg eltérő adómértéket. Az indítványozó szerint a képviselő-testület az építményadó mértékének megállapításakor burkolt adókedvezményt biztosít a vállalkozóknak, így a Hatv. 7. § e) pontjában foglalt tilalmat figyelmen kívül hagyva állapít meg kedvezményt, ami ellentétes az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével.

Az indítvány nem minősült megalapozottnak, mert a Képviselő-testület által régebben megalkotott, az építményadó bevezetéséről szóló rendeletének eredeti szövege alapján adótárgynak az illetékességi területén található üdülők minősültek, az adó alapja az adótárgy hasznos alapterülete volt.

Az indítvány előterjesztésekor az Ör. szerint adóköteles volt az önkormányzat illetékességi területén található építmények közül a lakás és nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész. Ugyanakkor az Ör. adómentessé nyilvánította valamennyi adóköteles építményt, kivéve a vállalkozók üzleti célt szolgáló adótárgyát, az üdülőt, valamint azon lakást, amelyet tulajdonosa a tárgyévben nem jelentett be lakóhelyként. Az Ör. szerint a vállalkozók üzleti célt szolgáló adótárgya kivételével valamennyi adóköteles építmény adómentes.

A hivatalvezető két esetben is törvényességi észrevétellel fordult a képviselő-testülethez, a testület azonban nem fogadta el a hivatalvezető felvetéseit, alapvetően a Pénzügyminisztérium Illetékek és önkormányzati adók főosztályának állásfoglalására tekintettel. Az önkormányzat megkeresésére a főosztály 1058/2005. számú állásfoglalásában - eltérően a korábbi szabályozástól - az alábbi megállapításokat tette: „A Hatv. fentiekben kifejtett 7. §-ának e) pontja tehát csak és kizárólag a vállalkozók üzleti célt szolgáló építménye utáni építményadó, illetve telek utáni telekadó vonatkozásában állít fel az önkormányzati rendeletalkotási jogát szűkítő korlátokat, hiszen kizárólag ezen ingatlanok vonatkozásában zárja ki a mentesség (kedvezmény) nyújtás és - csekély kivételtől eltekintve - a differenciált adómérték megállapítás lehetőségét. Mindez azt jelenti, hogy a települési önkormányzat rendeletalkotása



## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

során az adómérték vonatkozásában szabad belátása szerint differenciálhat a vállalkozási célt szolgáló, illetve az e kategóriába nem tartozó építmények (ingatlanok) között, ezen ingatlanok eltérő adómértékkel történő terhelése jogszerűtlen (törvényellenes) állapotot nem eredményez.”

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *d)* pontja szerint a helyi képviselő-testület törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és azok mértékét. Az Alkotmány tehát kifejezetten az önkormányzati alapjogok közé sorolja és alkotmányos védelemben részesíti a képviselő-testületnek a helyi adók fajtáinak és mértékének megállapítására irányuló hatáskörét. A helyi önkormányzatok adómegállapítási hatásköre csak törvényi keretek között gyakorolható, mely kereteket a jogalkotó a Hatv.-ben szabályozta, annak is a 6. §-a határozza meg a képviselő-testületet megillető adómegállapítási jog, illetve a helyi adózással kapcsolatos rendeletalkotási jogkör terjedelmét. A képviselő-testület a Hatv. keretei között szabadon dönt arról vezet-e be helyi adót, melyik adófajtát, továbbá meghatározhatja az adó bevezetésének időpontját, időtartamát, a helyi adózás részletes szabályait. A helyi önkormányzat a helyi sajátosságok, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek, az adóalanyok teherbíró-képességének figyelembevételével állapíthatja meg az adómaximumon belül az adó mértékét. A Hatv. 6. § *d)* pontja arra ad felhatalmazást a helyi önkormányzatnak, hogy a törvény második részében meghatározott mentességeket, kedvezményeket további mentességekkel, illetőleg kedvezményekkel bővítse.

A Hatv. 7. § *e)* pontja alapján a vállalkozók üzleti célt szolgáló adótárgya tekintetében nem alkalmazható a törvény 6. § *d)* pontja, azaz a képviselő-testület nem állapíthat meg további - a Hatv. szabályain túli - mentességeket, kedvezményeket. A Hatv. fenti rendelkezését - európai uniós jogharmonizációs céllal - a pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2001. évi LI. törvény 21. §-a iktatta be. A törvény indokolása szerint a módosítás oka az volt, hogy a közösségi jog szerint a vállalkozások számára nyújtott adókedvezmények is állami támogatásnak minősülnek, s mivel a helyi adók esetében az önkormányzatok kedvezmény-nyújtási lehetősége gyakorlatilag korlátlan, a vállalkozókat terhelő helyi adónemek esetében is előfordul, hogy a rendeletbe iktatott kedvezmény, mentesség állami támogatásnak minősül. Annak érdekében, hogy elkerülhető legyen az önkormányzatok által alkotott rendeletek EU normákkal való inkompatibilitása, illetve, hogy az atomizált önkormányzati adóhatóságnak ne kelljen a Bizottság előtti eljárásban részt vennie, az önkormányzati adóhatóságot ne terhelje előzetes bejelentés, indokolt, hogy a Hatv.-ben lefektetett, jelenleg széleskörű önkormányzati kedvezmény-nyújtás lehetősége kizárólag a vállalkozónak nem minősülő magánszemélyekre korlátozódjék.”. Mindezek alapján zárja ki a Hatv. 7. § *e)* pontja az önkormányzat jogát arra, hogy a vállalkozó üzleti célú adótárgya tekintetében építményadó kedvezményt/-mentességet állapítson meg rendeletében, mivel kizárólag az adótárgy fajtája, illetőleg településen belüli elhelyezkedése alapján differenciálhat.

Az Ör. hatályos rendelkezései alapján az önkormányzat illetékességi területén csak a vállalkozó üzleti célú építményét, épületét terheli építményadó, az összes többi épület, építmény adómentes. Így, bár elviekben kétféle adókulcsról szól az Ör., az adó mértéke valójában egységes. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. nem ellentétes a Hatv. 7. § *e)* pontjában foglaltakkal, így nem sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, ezért az alkotmányellenesség megállapítására és a támadott rendelkezés megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság Határozataiban való megjelenés: ABK XX. évfolyam 6. szám

*A telekrendezési engedélyben kikötött feltételek teljesítéséig nem helyezhető el építmény a magántulajdonban lévő ingatlanon sem*

AB határozat: 128/B/2011. AB határozat

Az indítványozó az önkormányzat közgyűlésének helyi Építési Szabályzatáról szóló önk. rendelete (Ör.) bizonyos részeinek megsemmisítését kéri. A támadott rendelkezés értelmében a szabályozási terven a „Feltétel teljesítéséhez kötött építési tilalom területe” jelöléssel ellátott területen a telekrendezési engedélyben kikötött feltételek teljesítéséig semmilyen építmény nem helyezhető el. Az indítványozó szerint ez a szabályozás súlyosan sérti az Alkotmány 13. §-ában biztosított tulajdonhoz való jogát, mert nem építkezhet a tulajdonában álló földterületen.

Az indítványozó a tulajdonában álló belterületi telken új lakóépület létesítésére irányuló építési engedély iránti kérelmet terjesztett elő a jegyzőhöz, mint elsőfokú építésügyi hatósághoz. A hatóság az engedély kiadását megtagadta az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 36. § (1) bekezdésének b) pontjára hivatkozva, amely szerint építési engedély akkor adható ki, ha építési tevékenységgel érintett telek kialakítása a településrendezési tervekben illetőleg a jogszabályoknak meghatározottak szerint megtörtént. Az építésügyi hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 28. § (3) bekezdés c) pontja szerint az építésügyi hatóság az építési engedély iránti kérelem elbírálása során köteles meggyőződni arról, hogy az új építmény építése, meglévő épület bővítése esetén az építési tevékenységgel érintett telek kialakítása a helyi építési szabályzatban, szabályozási tervben, illetőleg a jogszabályokban meghatározottak szerint megtörtént-e, az építési tevékenységgel érintett telek rendezett-e. Ugyanezen szakasz (5) bekezdése határozza meg a rendezett telek fogalmát, mely szerint az építési tevékenységgel érintett telek akkor minősül rendezettnek, ha a helyi építési szabályzat, szabályozási terv, ezek hiányában az illeszkedés szabályai szerint - ha szükséges, telekalakítási eljárást követően - alakították ki, és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték. Az indítványozó érintett ingatlana tekintetében a helyi szabályozási tervnek megfelelő telekrendezésre nem került sor. Az építési hatóság határozatában megállapította, hogy indítványozó ingatlana nem minősül rendezett teleknek, ezért az építési engedély kiadását megtagadta. Az indítványozó szerint az önkormányzat semmiféle ellentételezést sem nyújt az így közterületté váló ingatlanrészekért. Továbbá sérelmezi, hogy az Ör. gátolja a magánterületen a lakás céljára szolgáló építmény létrehozását is, ami sérti a tulajdonhoz való jogát.

A tulajdonhoz való jog alapvető jog, azonban nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkorij közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.

Az Alkotmánybíróság kifejezetten az építésüggyel kapcsolatos tulajdonkorlátozásokkal foglalkozva megállapította, hogy: „Föld tulajdonjogából fakadóan senkinek sincs alanyi joga arra, hogy a tulajdonában álló földterületen építkezzen, építés céljára földjéből építési telkeket alakítson. Az építéshez való jog csak az alkotmányos jogszabályi előírásoknak megfelelően beépíthetővé nyilvánított építési területek tulajdonosait illeti meg alanyi jogosultságként. E területek tulajdonosai is csak az építési jogszabályok előírásainak megfelelően gyakorolhatják e jogukat. Nem tekinthető a tulajdonhoz való jog alkotmányellenes korlátozásának, ha a jogszabály a beépített területek növelésének megakadályozása érdekében olyan területekre ír elő telekalakítási és építési tilalmat, amelyek a jog korábbi előírásai szerint sem voltak beépíthetőek.” A helyi szabályozási tervek tulajdonjogot korlátozó rendelkezéseivel kapcsolatban pedig azt is kimondta az Alkotmánybíróság, hogy a településrendezés, illetve az

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

ennek egyik eszközéül szolgáló szabályozási terv is olyan, alkotmányos védelmet igénylő közérdeket szolgál, amely a tulajdonjog korlátozásának elfogadható indoka lehet.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 5. § (1) bekezdés *b*) pontja szerint az ingatlan tulajdonosát megilleti az ingatlan megvásárlása és kisajátítása kezdeményezésének joga, ha az ingatlan rendeltetését a szabályozási terv olyan közérdekű célban határozza meg, amelynek megvalósítása a tulajdonostól nem várható el, és a tulajdonosi és építési jogokat jelentősen akadályozza vagy megszünteti.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. nem sérti az Alkotmány 13. §-át, ezért az alkotmányellenesség megállapítására és a támadott rendelkezés megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság Határozataiban való megjelenés: ABK XX. évfolyam 6. szám

### *A telken keletkezett hulladékot a tulajdonos köteles gyűjteni, és az ehhez tartozó közszolgáltatások árát megfizetni*

AB határozat: 488/B/2011 AB határozat

Az indítványozó álláspontja szerint az általa sérelmezett önkormányzati rendelet (Ör.) túlságosan általánosan írja elő a hulladékszállítás kötelezettségét az abban megjelölt alanyokra nézve. Az indítványozó konkrét esetében a tulajdonában álló belterületi ingatlant gépkocsiparkoló céljára hasznosítja, amely hasznosítási módból fakadóan egyáltalán nem termelődik hulladék az adott ingatlanon, mégis mivel az Ör. alapján szolgáltató tevékenységet végez, a díjfizetési kötelezettség reá is vonatkozik. Az indítványozó álláspontja szerint a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) 20. § (1) bekezdésével ellentétes az Ör. annyiban, hogy a Hgt. értelmében csak az ingatlanon keletkező hulladék elszállítása a tulajdonos kötelezettsége, ha azonban a szolgáltató tevékenységből hulladék nem keletkezik, a díjfizetési kötelezettségnek sem lehet alanya az ingatlantulajdonos. Az Ör. vizsgálni kért rendelkezése túlzottan tágra fogalmazza meg a szolgáltatások kötelező igénybe vevőinek körét, amikor is feltételezi, hogy minden szolgáltató tevékenység során valamilyen mértékű hulladék keletkezik, a törvényi rendelkezéseket szűkíti, ezért alkotmányellenes. Hivatkozott még az indítványozó a rendeletalkotási eljárási rend megsértésére is, továbbá arra, hogy az Ör. támadott szövege azért sérti a normavilágosság követelményét, mert olyan személyekre is kiterjeszti a szabályozás hatályát, akik a szolgáltatást igénybe venni nem tudják. Az indítványozó ezért kérte megsemmisíteni az Ör. bekezdését.

Az Alkotmánybíróság határozatban már több alkalommal kifejtette, hogy a települési szilárd és folyékony hulladék elszállítása közszolgáltatás, melynek igénybevétele az ellátott területen az önkormányzati rendeletben meghatározott módon az ingatlan tulajdonosa, használója részére kötelező. A Hgt.-ben foglalt alapvető jelentőségű célok maradéktalan érvényesülése érdekében a települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlantulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervez, és tart fenn.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdése szerint az önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében a településtisztaság biztosítása. A települési szilárd és folyékony hulladék kezelésére vonatkozó részletes szabályokat a Hgt. IV. fejezete tartalmazza, a törvény 21. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlantulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervez, és tart fenn. A Hgt. 23. §-a állapítja meg az e tárgykörben alkotott önkormányzati rendelet szabályozási tárgyát, továbbá

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

a 25. § a hulladékkezelési közszolgáltatás díjmegállapításának szabályait rögzíti. A Hgt. 13. § (1) bekezdése értelmében: „A hulladék termelője, birtokosa a tevékenysége gyakorlása során keletkező, illetőleg más módon a birtokába kerülő hulladékot köteles gyűjteni, továbbá hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról gondoskodni.”; ugyanezen § (3) bekezdése pedig előírja: „Törvény, kormányrendelet vagy - települési hulladék esetében - önkormányzati rendelet kötelezheti a hulladék termelőjét, birtokosát a hulladék meghatározott anyagminőség szerinti elkülönített gyűjtésére, valamint a hulladék jellegének megfelelő csomagolásra és megjelölésre, továbbá az így előkészített hulladék átadására a begyűjtést végző szervezetnek, illetőleg hulladékkezelőnek.” Az Ör. ennek megfelelően keletkeztet közszolgáltatási díjfizetési kötelezettséget, mivel az ingatlanon szolgáltató tevékenységet folytató személy akkor is használnak minősül a Hgt. 20. § (1) bekezdésének alkalmazásában, ha az ingatlanak egyébként ő nem volna tulajdonosa. Mindezek alapján megállapítható, hogy az Ör. a Hgt. és a Kr. szabályainak megfelelően rendelkezik a közszolgáltatási kötelezettség kötelező igénybeviteléről és az ellenszolgáltatás kötelező megfizetéséről. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a közszolgáltatás kötelező igénybevitelét a Hgt. írja elő, így az Ör. ezzel lényegében azonos rendelkezése nem törvénysértő.

Az indítványozó szerint az Ör. kifogásolt rendelkezése, amely szerint az „ipari, kereskedelmi, tevékenységet folytatóra nézve kötelező” a szemétszállítás igénybevétele, azért is alkotmányosértő, mert sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, mivel túlzottan tág meghatározása folytán olyan szolgáltató iparosokra nézve is kötelező, akik egyébként nem termelnek hulladékot.

Az Alkotmánybíróság már határozatában megállapította, hogy a szerződött ürtartalmú szeméttároló edénynek a gyűjtési gyakoriságon alapuló szolgáltatási díja okkal vélelmezhetően a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás tényleges egyenértékűségének érvényesüléséhez vezet. Mivel a tárolóedények ürtartalma és a szemétszállítás gyakorisága a kibocsátott szemét tényleges mennyiségét tükröző normaszámítási mód, az erre alapított szolgáltatási díjmegállapítás tehát a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányosságát tükrözi. Ha a gyűjtőedény üres, az ez alapján kifizetett szolgáltatási díj a szolgáltatás és ellenszolgáltatás aránytalanságát nem vonja maga után, mivel a szolgáltató ilyen esetekben is megjelenik és költségei merülnek fel. Figyelembe kell venni azt is, hogy az egyedi mérések alapján történő szemétszállítás technikailag nem megoldható, vagy csak magas költségráfordítással biztosítható. Az indítványozó hivatkozása kifejezetten az volt, hogy esetében a gépkocsi-parkolóként való hasznosítás egyáltalán nem keletkeztet hulladékot. Még abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság elfogadná ezt az életszerűtlen hivatkozást, ekkor is az önkormányzati jogalkotó hatáskörébe tartoznék annak mérlegelése, hogy indokolt-e a Hgt. 23. § f) pontja alapján díjfizetési kedvezményt adni, vagy ingyenességet megállapítani. Így az ipari hasznosítású ingatlanok tekintetében akkor van mód kedvezmény igénybe vételére, ha a kérelemmel érintett ingatlanban vállalkozási, üzleti tevékenység nem folyik. Ezt az alkotmányjogilag releváns megállapítást fenntartva, jelen ügyben az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy a kedvezmények megadása és mértékük meghatározása az indítványozó érvei alapján a jogállami jogbiztonság elvével nem hozható alkotmányjogilag értékelhető kapcsolatba, így az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság Határozataiban való megjelenés: ABK XX. évfolyam 6. szám

*A távhőszolgáltatásnál fontos szerepe van a lakás fekvésének, műszaki, hőtechnikai adottságainak*

AB határozat: 733/E/2009. AB határozat

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kéri a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény végrehajtásáról szóló 157/2005. (VIII. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) vonatkozásában. Álláspontja szerint a Kormány nem teljes körűen tett eleget a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény (a továbbiakban: Távhőtv.) 60. § (1) bekezdés g) pontjában kapott felhatalmazásnak, mert az R. (3. számú melléklet 19.3. pont) csupán annyit rögzít, hogy ha egy adott épületben fűtési költségmegosztókat használnak, akkor a különböző fekvésű és elhelyezkedésű épületrészek hőveszteség-különbségeiből adódó többletköltség mérséklése érdekében a felhasználó döntése alapján korrekciós tényezőt lehet alkalmazni. Ugyanakkor nem került meghatározásra, hogy a társasházak pontosan milyen költségmegosztási korrekciót alkalmazhatnak.

Az indítványozó indokolása szerint az állam nem biztosítja megfelelően a magántulajdon védelmét, amikor nem szabályozza egyértelműen a tulajdonosnak az általa a lakásában igénybe vett szolgáltatással kapcsolatos fizetési kötelezettségeit. Az általános érvényű szabályozás hiánya miatt sérülhetnek a közgyűlésen kisebbségbe kerülő fogyasztók anyagi érdekei.

Az indítvány nem megalapozott, mivel az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság ügyrendje értelmében a kérelem akkor tekinthető határozottnak, ha az indítvány tartalmazza a vizsgálendő jogszabály megjelölése mellett az Alkotmány azon rendelkezéseit, amelyeket a hivatkozott jogszabályok megsértének, és az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti. Az indítvány a feltételeknek részben nem felel meg: az indítványozó az Alkotmány 9. § (1) bekezdését pusztán megjelölte, de nem fejtette ki, indoklással nem támasztotta alá, hogy ez az alkotmányi rendelkezés szerinte milyen vonatkozásban sérül. Ezért az Alkotmánybíróság ezt az indítványi elemet visszautasította.

Az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel együttesen alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogalkotói feladat elmulasztása akkor állapítható meg, ha a jogalkotó jogalkotási kötelezettsége konkrét jogszabályi felhatalmazásból ered, vagy valamely alapvető jog érvényesüléséhez magából az Alkotmányból szükségszerűen következik a jogszabály megalkotásának kényszere.

A Távhőtv. 60. § (1) bekezdés g) pontja - illetve az indítvány benyújtását követően beiktatott m) pontja - arra adnak felhatalmazást, hogy a kormány rendeletben szabályozza „a távhőszolgáltató, a felhasználó, a felhasználó megbízottja és a díjfizető közötti jogviszony általános szabályait”, illetve „a fűtési célra és a használati melegvíz készítéséhez felhasznált hőmennyiség és díjának épületrészek közötti megosztására szolgáló szétosztási arányok meghatározására, valamint a fűtési költségmegosztók alkalmazására vonatkozó szabályokat”. E felhatalmazó rendelkezéseken alapszik a vizsgálni kért R. 3. számú melléklete (Távhőszolgáltatási Közüzemi Szabályzat), s annak 19.3. pontja is (fűtési hőmennyiség díjának elosztására és a korrekciós tényezőre vonatkozó szabályok). A korrekciós tényező ugyanis érinti a szolgáltató és a felhasználó, illetve a díjfizetők jogviszonyát, alkalmazására pedig akkor van mód, ha a távhővel fűtött épületben fűtési költségmegosztókat használnak. A bevezetést az R. értelmében az adott épület (jellemzően: társasház vagy lakásszövetkezet) egyes lakásainak kedvezőtlen elhelyezkedése indokolhatja, a hőveszteség különbségekből ugyanis jelentős fogyasztási eltérések adódnak, melyek kompenzálására a korrekciós tényező alkalmas lehet. Így lehetővé válik a távhőköltségeknek a díjfizetők közötti igazságosabb felosztása. Az R. „a felhasználó döntése alapján” fordulattal az érintett lakóközösség döntési

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

kompetenciájába utalja a döntést, valamint azt is, hogy a költségmegosztási korrekciót milyen módon hajtják végre.

Az épületek műszaki, hőtechnikai adottságainak eltérése megnehezíti, hogy a jogalkotó kötelező jelleggel vezessen be egy egységes rendszert, s általános érvénnyel határozza meg a korrekciós tényezők használatának módját. A legmegfelelőbb, az adott épületre szabott, igazságos előírások kialakítása leginkább az érintett közösségnek áll módjában, a közgyűlés ugyanis a legalkalmasabb fórum arra, hogy a konkrét körülményeket megfelelő figyelemmel és körültekintéssel értékelje. A közösség által hozott döntés felülvizsgálata bíróságtól kérhető.

Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy a jogbiztonság érdekében a korrekciós költségmegosztás rendszerének legalább keretjellegű szabályozását (objektív szempontrendszer, számítási módok, korrekciós szorzók jogszabályba foglalása) indokolhatja az, ha a korrekció alkalmazásának kérdésében általános gyakorlati bizonytalanság tapasztalható.

Mindez azonban alapvetően nem alkotmányossági, hanem jogalkotói mérlegelés körébe tartozó kérdés: az Alkotmánybíróság megítélése szerint sem a Távhőtv. felhatalmazó rendelkezéseiből, sem az Alkotmány 13. § (1) bekezdéséből (tulajdonhoz való jog) nem következik kényszerítően az indítványozó által hiányolt szabályok megalkotásának szükségzerűsége. Megállapítható egyrészt, hogy a Távhőtv. - fentebb idézett - felhatalmazó rendelkezései szerint a kormány a fűtési költségmegosztók használata szabályainak megalkotására kapott felhatalmazást (e felhatalmazás alapján adott lehetőséget az R. a korrekciós tényező bevezetésére, mely igazságosabb költségmegosztást tesz lehetővé), a Távhőtv. azonban kifejezetten nem írja elő, hogy a korrekciós tényező használatának a szabályait feltétlenül jogszabályban kell rendezni. Jogalkotói mulasztás tehát ebben a tekintetben nem áll fenn. Továbbá jelen ügyben arról sincs szó, hogy a korrekciós költségmegosztási rendszer - vagy a részletszabályok hiánya - a tulajdon elvonását vagy korlátozását jelentené. Az Alkotmánynak a tulajdon védelmére vonatkozó 13. § (1) bekezdéséből nem vezethető le az, hogy a jogalkotónak feltétlenül szabályoznia kellene, hogy a társasházaknak milyen költségmegosztási korrekciós számítási módszert kell alkalmazniuk.

Az Alkotmánybíróság Határozataiban való megjelenés: ABK XX. évfolyam 6. szám

### *A hulladék elszállításánál nem vehető figyelembe az elszállított szemét mennyisége kizárólag az ürítési díj*

AB határozatok: 762/H/2006. AB határozat  
865/b/2010. AB határozat

A Közigazgatási Hivatal vezetője indítványában kezdeményezte a Képviselő-testületének a települési szilárd hulladék kezelésére irányuló hulladékkezelési közszolgáltatásról szóló rendelet módosítására vonatkozó rendelete (Módr. 1.) alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, mert törvényességi észrevételét az önkormányzat képviselő-testülete nem fogadta el.

Az indítványozó hivatkozott arra, hogy a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) 25. § (1) bekezdésének *b*) pontja értelmében a közszolgáltatási díjat az elvégzett közszolgáltatással arányosan, a kezelt hulladék mennyiségét és minőségét figyelembe véve kell megállapítani. A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r. 1.) 7. § (2) bekezdés *a*) pontja szerint a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatás esetén egységnyi díjtétel a gyűjtődényzet egyszeri ürítési díja, illetve az elszállításra átvett hulladék tömeg vagy térfogat szerint meghatározott díja. Utalt az



## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

indítványozó a 7. § (6) bekezdésének *a*) pontjára is, mely szerint a fizetendő közszolgáltatási díj a települési szilárd hulladék esetében az egységnyi díjtétel és az ürítés mennyiségének, illetve gyakoriságának szorzata. Az indítványozó úgy vélte, hogy a díjak nem a hulladék tömegének figyelembevételével kerültek meghatározásra, a rendelet nem differenciál az úrtartalomnak, vagyis a hulladék mennyiségének megfelelően, ezzel sérül álláspontja szerint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 201. § (2) bekezdésében meghatározott szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye.

Az indítvány nem megalapozott, mivel az Alkotmánybíróság az eljárás során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően az önkormányzat képviselő-testülete a települési szilárd hulladék kezelésére irányuló hulladékkezelési közszolgáltatásról szóló rendeletét (Ör.) több alkalommal módosította, és az indítványozó által kifogásolt Módr. 1. rendelkezéseit is hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen akkor vizsgálja, ha a hatályát veszítő jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést. Azonban mivel a Módr. 2. értelmében a jogszabály csak a díjtétel mértékében változott, de lényegét tekintve megegyezik a kifogásolt rendelkezéssel az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot állandó gyakorlata szerint a hatályos rendelkezések szövegére nézve lefolytatta.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatálybaléptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg”. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot jelen esetben is az új rendelkezéseket magába foglaló Ör. tekintetében folytatta le.

Az Ötv. 16. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot. A Hgt. 23. §-a felhatalmazza az önkormányzatokat, hogy rendeletben állapítsák meg többek között az elvégzett hulladékszállítási közszolgáltatás alapján az ingatlantulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget és a díj megfizetésének rendjét. A közszolgáltatási díj megállapításának elveit a Hgt. 25. §-a szabályozza. E rendelkezés szerint a közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan kell meghatározni, a külön jogszabályban előírtak szerint, figyelembe véve többek között a közszolgáltatás jellegét, a kezelt hulladék mennyiségét és minőségét. A Korm.r. 2. 4. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a közszolgáltatási díjat az általános forgalmi adó nélkül számított egységnyi díjtételek alapján kell meghatározni. A fizetendő közszolgáltatási díj az egységnyi díjtétel és a díjfizetési időszakban ürített hulladékmennyiség szorzata. Az ürített hulladékmennyiség az edényszám, az ürítési szám és a tömegben vagy térfogatban meghatározott hulladékmennyiség szorzata.

A választható gyűjtőedény az ingatlantulajdonos igényeihez igazodik, ezekhez állapítja meg a rendelkezés az egyszeri elszállítási díjat. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy az egyszeri elszállítási díj eltérő gyűjtőedények esetén azonos összegben került megállapításra, ezért sérül véleménye szerint a szolgáltatás és ellenszolgáltatás arányosságának követelménye, és a hivatkozott jogszabályokban a hulladékkezelési díjak megállapítására vonatkozó arányossági előírás. Az Alkotmánybíróság azonban korábbi határozatában utalt arra, hogy az egyedi mérések alapján történő szemétszállítás technikailag nem megoldható vagy csak magas költségráfordítással biztosítható. A szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűsége elvének sérelmét nem idézi elő, ha a tulajdonos a rendelkezésre álló edény úrtartalmát nem teljes mértékig használja ki, míg mások azt teljes mértékig megtöltik. Az Alkotmánybíróság

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

álláspontja szerint jelen ügyben az eltérő gyűjtőedénynek a díjfizetés szempontjából egy kategóriába sorolása, az egyszeri ürítés díjának azonos összegben történő megállapítása, figyelemmel a gyűjtőedények űrtartalmanak csekély mértékű eltérésére, nem jelent olyan aránytalanságot, amely a Ptk. 201. § (1) bekezdésének, valamint a Hgt. 25. § (1) bekezdésének sérelmét, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás aránytalanságát idézné elő. Az Ör. kifogásolt rendelkezései a hivatkozott jogszabályokkal nem ellentétesek.

Egy másik hasonló esetben és a fent említett jogszabályok figyelembevételével az indítványozó, a megyei bíróság által kifogásolt rendelkezés szerint az ingatlan tulajdonosa, vagy a gazdálkodó szervezet nem tagadhatja meg a közszolgáltatási díj megfizetését arra tekintettel, hogy a közszolgáltatást nem veszi igénybe, feltéve, ha a közszolgáltató számára a közszolgáltatást felajánlja, illetve a közszolgáltatás teljesítésére vonatkozó rendelkezésre állását igazolja. A konkrét perben a gondnokság alatt álló alperes 5 éve más településre költözött a gondnokához, nem tartózkodik a településen, az ingatlana üresen áll, és a közszolgáltatási díjat nem fizette meg. Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. ellentétben áll a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) 4. § g) pontjában és a 13. § (3) bekezdésében foglalt szabályokkal. Az indítványozó azzal érvelt, hogy a törvény megjelölt rendelkezéseiből következően a közszolgáltatási díj fizetésére kötelezett a hulladék termelője, illetve birtokosa lehet. Az önkormányzati rendeletből véleménye szerint az következik, hogy az önkormányzat területén beépített ingatlannal rendelkező tulajdonosnak akkor is kell közszolgáltatási díjat fizetnie, ha évek óta nem tartózkodik az ingatlanban, emiatt hulladékot sem termel. Az eljáró bíró úgy véli, hogy a kifogásolt rendelkezés alkotmányellenes. Az alkotmányellenességet abban jelölte meg, hogy sérül a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 1. § (2) bekezdése, valamint az Alkotmány 7. § (2) bekezdése.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jelen esetben a kifogásolt rendelkezésből nem következik egyértelműen az, hogy az ingatlant nem használó, nem a településen lakó ingatlantulajdonos a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett lenne, és emiatt közszolgáltatási díjat fizetnie kellene. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe nem tartozik azonban a jogalkalmazási kérdés eldöntése. A konkrét tényállás ismeretében a jogalkalmazó szervnek kell az Ör. szabályai alapján eldönteni, hogy az adott esetben jogszerű volt-e a közszolgáltatási díj megállapítása.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés nem áll ellentétben a Hgt. 4. § g) pontjában meghatározott alapelvvel, valamint a Hgt. 13. § (3) bekezdésében meghatározott azon rendelkezéssel, mely szerint önkormányzati rendelet kötelezheti a hulladék termelőjét, birtokosát a hulladék meghatározott anyagminőség szerinti elkülönített gyűjtésére, valamint a hulladék jellegének megfelelő csomagolására és megjelölésére, továbbá az így előkészített hulladék átadására a begyűjtést végző szervezetnek, illetőleg hulladékkezelőnek.

Az Alkotmánybíróság Határozataiban való megjelenés: ABK XX. évfolyam 6., 7-8. szám

### *A szociális alapon bérbeadott önkormányzati lakások ára 25%-a a piaci alapon bérbeadotténak*

AB Határozat: 958/B/2011 AB határozat

Az indítványozó az önkormányzata képviselő-testületének az önkormányzat 2009. évi költségvetéséről szóló rendeletének egyes pontjai alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, majd kérelmét az önkormányzat tulajdonában lévő lakások bérletéről és a lakbérek meghatározásáról szóló rendelete (Ör.) 4. melléklete egyes pontjának

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

alkotmányossági vizsgálatára módosította, és kérte a nem szociális bérlakásokra vonatkozó rész alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az indítványozó szerint a bérleményét képező összkomfortos lakás bére irreálisan magas a kis alapterületre nézve, és szerinte az nem a lakbér megállapításánál figyelembeveendő törvényi elvek betartásával került megállapításra. Az indítványozó hivatkozott a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) 34. § (1) és (2) bekezdésére, amelyek alapján „az önkormányzati lakások lakbérének mértékét és az önkormányzati lakbértámogatást önkormányzati rendelet állapítja meg” és „a lakbér mértékét a lakás alapvető jellemzői, így különösen: a lakás komfortfokozata, alapterülete, minősége, a lakóépület állapota és a településen, illetőleg a lakóépületen belüli fekvése, továbbá a szerződés keretében a bérbeadó által nyújtott szolgáltatás figyelembe vételével kell meghatározni”. Az indítványozó szerint az önkormányzat nem az itt felsorolt szempontok figyelembevételével járt el a nem szociális bérlakások lakbérének megállapításánál.

Az indítvány nem megalapozott, mivel az Ltv. több tárgykörben is rendeletalkotásra hatalmazza fel az önkormányzatokat. Az Ltv. 2. számú mellékletének j) pontja szerint az önkormányzat rendeletben határozza meg a lakbérnek a bérbeadás jellege - szociális, költségelvi vagy piaci alapú bérlet - szerint differenciált mértékét. A képviselőtestület e törvényi felhatalmazások alapján alkotta meg az Ör.-t.

Az indítványozó szerint az önkormányzat a kifogásolt rendelkezések megalkotásakor nem vette figyelembe az Ltv. 34. § (2) bekezdésében foglaltakat. Az indítványból kiderül, hogy az indítványozó az Ltv. 34. §-ának már nem hatályos rendelkezésére hivatkozott. Az Ltv. 34. §-ának jelenleg is hatályos rendelkezését a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2005. évi CXXXII. törvény 14. §-a állapította meg, miszerint az önkormányzati lakások lakbérének mértékét szociális helyzet alapján bérbe adott, költségelven vagy piaci alapon történő bérbeadás figyelembevételével kell az önkormányzati rendeletben meghatározni.

Az Ör. 2. számú mellékletéből megállapítható, hogy az önkormányzati tulajdonban álló bérlakások közül öt lakás piaci alapon bérbe adott. Az öt lakás közül négy ugyanazon utcában található, és ezek mindegyike összkomfortos, egy lakás pedig komfortnélküli. A szociális jelleggel bérbeadott lakások száma négy, egy lakás bérbe adása pedig szolgálati jelleggel történt.

Az indítványozó által kifogásolt 4. számú melléklet határozza meg az önkormányzati tulajdonú lakások lakbérének mértékét. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzat az Ltv. 34. §-a rendelkezéseinek figyelembevételével differenciáltan állapította meg a bérlakások lakbérének mértékét. Külön pont rendelkezik a piaci alapon történő bérbeadás esetére vonatkozó lakbér mértékéről, figyelemmel a lakások különböző komfortfokozatára. A mellékletből az is megállapítható, hogy a szociális alapon bérbeadott lakások bérének mértéke a piaci alapon bérbeadott lakásokra meghatározott lakbér mértékének 25%-a. A Ltv. 34. § (5) bekezdése arról is rendelkezik, hogy a piaci alapon bérbe adott lakás lakbérének mértékét úgy kell megállapítani, hogy az önkormányzat ebből származó bevételei nyereséget is tartalmazzanak. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a kifogásolt rendelkezés az Ltv. 34. §-ával nem ellentétes.

Az Alkotmánybíróság Határozataiban való megjelenés: ABK XX. évfolyam 7-8. szám

*Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB 1714/2011. számú ügyben*

**Az eljárás megindulása**

A Magyar Antidiszkriminációs Közhasznú Alapítvány (továbbiakban: MADA) fordult hozzám azzal a kifogással, hogy a fogyatékos személyek jogairól szóló 1998. évi XXVI. törvényre (Fot.) hivatkozva eljárást indított az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) előtt a közszolgáltatások egyenlő esélyű hozzáféréseinek hiánya miatt, a hatóság azonban az eljárását felfüggesztette, mivel a jogszabály értelmezése céljából állásfoglalást kért a fogyatékoságügyi miniszteri biztostól. A panaszban foglaltakkal kapcsolatban számos alapjog sérelmének gyanúja merült fel, ezért az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat megindításával egyidejűleg az Obtv. 18. § (2) bekezdése alapján a nemzeti erőforrás miniszterét álláspontjának kifejtésére kértem.

**A megállapított tényállás**

A MADA beadvánnyal fordult az EBH-hoz, melyben annak megállapítását kérte, állapítsák meg, hogy Vecsés Város önkormányzata megsértette az egyenlő bánásmód követelményét, mert véleménye szerint az önkormányzat nem biztosítja az egyenlő esélyű hozzáférést a közszolgáltatások vonatkozásában. Beadványában arra is hivatkozott, hogy az egészségügyi alapellátást illetően, a határidő 2008. december 31-e volt. A MADA jelezte azt is, hogy Pest Megye Önkormányzatával, illetve Budapest XVIII. kerületének Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzatával szemben benyújtott kérelme(i) alapján az EBH a megindult hatósági eljárást hasonló indokolással, szintén felfüggesztette. Az EBH az eljárása felfüggesztéssel egyidőben a Fot. akadálymentesítésével érintett közszolgáltatások, illetve ezek végrehajtási határidőire vonatkozó rendelkezések értelmezése céljából a jogalkotásért felelős tárca, a Nemzeti Erőforrás Minisztérium (NEFMI) állásfoglalását kérte az egyenlő esélyű hozzáférés biztosításának elvárható és számon kérhető mértéke, az érintettek köre, a megvalósítás ütemezése, illetőleg határideje tekintetében. A kért állásfoglalás a fogyatékoságügyi miniszteri biztostól érkezett, akinek véleménye szerint a Fot. melléklete *a „közszolgáltatások, illetve a településnagyság szerinti bontásban tartalmazza az egyenlő esélyű hozzáférés megvalósításának ütemezését. Az önkormányzatnak a megadott határidőig az adott közszolgáltatás egyenlő esélyű hozzáférést legalább egy szolgáltató, vagy ellátást nyújtó tekintetében kell biztosítania.”* A nemzeti erőforrás minisztere megkeresésemre adott válaszában kifejtette, hogy „az egyenlő esélyű hozzáférés követelményét — Magyarországon a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett — az Egyesült Nemzetek keretében 2006. december 13-án, New Yorkban elfogadott, a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) tartalmazza. Az Egyezmény 9. cikkében többek között kimondja: a részes államok megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy másokkal azonos alapon biztosítsák a (...) nyilvánosan hozzáférhető vagy rendelkezésre álló lehetőségekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken.” Az Egyezmény általános követelményt fogalmaz meg, hangsúlyozta a miniszter, a hozzáférhetőség megvalósításának módja, ütemezése és területi eloszlása tekintetében azonban nem tartalmaz részletes előírásokat.

A miniszter előadta, hogy Magyarországon a közszolgáltatások egyenlő esélyű hozzáférhetőségének kötelezettségét a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) tartalmazza, amely az

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

önkormányzati felelősségi körbe tartozó, 2007. április 1-jén már működő közszolgáltatások egyenlő esélyű hozzáférése tekintetében nem általános kötelezettséget fogalmaz meg, hanem azt – a Fot. mellékletét képező táblázatban foglaltak szerint – több szempontból differenciálja. Mindenekelőtt meghatározza azokat a közszolgáltatás-típusokat (összesen tízet), amelyekre kiterjed az akadálymentesítési kötelezettség, továbbá azt is rögzíti, hogy – feladat ellátási szinttől és lélekszámtól függően mely önkormányzatoknak (megyei vagy települési önkormányzatoknak, milyen lakosság számú települési önkormányzatnak) kell gondoskodniuk arról, hogy ellátási területükön a megjelölt közszolgáltatásból legyen legalább egy olyan, amely mindenki számára egyenlő eséllyel hozzáférhető. A miniszter véleménye szerint a táblázat rubrikáiban ezért is szerepel mindenütt az 1-es szám. További differenciálást jelent az egyes közszolgáltatás-típusokra vonatkozó időbeli ütemezés, amely a Fot. mellékletében foglaltak szerint 2008. december 31. és 2010. december 3. közötti határidőkkel fokozatosan teszi kötelezővé az egyenlő esélyű hozzáférés megvalósítását.

Az EBH és a miniszter által kifejtett véleménnyel szemben a MADA az EBH korábbi gyakorlatára hivatkozott, felidézve a hatóság 883/2010 számú határozatában foglaltakat miszerint: „A Fot. 4. § fc/ pontja értelmében a helyi és kisebbségi önkormányzat hatásköre gyakorlása során kifejtett minden tevékenység – ideértve különösen a hatósági és egyéb közigazgatási tevékenységet –, valamint a helyi és kisebbségi önkormányzat, a nem állami és egyházi fenntartó, illetőleg az általa fenntartott közfinanszírozásban részesülő intézmény által nyújtott, a Fot. 4. § fb/ pontja szerinti szolgáltatás, ellátás, tevékenység közszolgáltatásnak minősül. A Fot. 7/B. § (2) bekezdése szerint a fenti közszolgáltatások tekintetében az egyenlő esélyű hozzáférés megvalósításának határidejét a törvény melléklete szerinti évenkénti ütemezésben kell megvalósítani. A 10 és 20 ezer fő közötti települési önkormányzatok 2009. december 31. napjáig kötelesek akadálymentesíteni a fenntartásukban működő, szociális és gyermekvédelmi alapellátását nyújtó intézményeket, óvodákat és az alapfokú iskolákat.” A rendelkezésemre álló adatok, a 2004. évi adatszolgáltatások (10/2006. (II. 16.) OGY. határozatban foglaltak adatok) alapján azt mutatják, hogy az önkormányzatok fenntartásában lévő középületek mintegy 13,3%-a volt akadálymentes. A minisztériumok fenntartásában lévő középületek tekintetében ez az arány igen eltérő annak függvényében, hogy az adott tárca fenntartásában hány középület van, átlagosan ez az arány 60-70%-os. 2010 évi adatok szerint (Fogyatékos személyek jogai vagy fogyatékos jogok 2010 - Civil jelentés) a közhasználatú épületek fizikai hozzáférhetőségének szintje országos átlagban meghaladja az 55%-ot, azonban települések közötti eltérés rendkívül nagy.

### Érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.” [Alk. 2. § (1)]
- Az emberi méltósághoz való jog: „A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.” [Alk. 54. § (1)]
- A szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga „Mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – törvényben meghatározott esetek kivételével – megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is.” [Alk. 58. § (1)]
- Az egyenlő bánásmód követelménye „A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

*vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.*” [Alk. 70/A. § (1)]

- Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye „*A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.*” [Alk. 70/A. § (3)]

### **Alkalmazott jogszabályok**

A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről 2007. évi XCII. törvény (Egyezmény)

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvt.)

A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)

Az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és eljárásának részletes szabályairól szóló 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet (Kormr.)

Az új Országos Fogyatékosügyi Programról szóló 10/2006. (II. 16.) OGY határozat

Az új Országos Fogyatékosügyi Program végrehajtásának 2007-2010. évekre vonatkozó középtávú intézkedési tervéről szóló 1062/2007. (VIII. 7.) Korm. határozat

### **A vizsgálat megállapításai**

#### **I. Hatáskör tekintetében**

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Obtv. határozza meg. E törvény 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszaélést okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A Kormr. 4. § (1) bekezdésében a Kormány az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését ellenőrző közigazgatási szervként az EBH-t jelöli ki, amely az ország egész területére kiterjedő illetékességgel jár el. Az Ebktv. 17. § (1) bekezdése kimondja, hogy a hatóság döntése ellen közigazgatási eljárásban fellebbezésnek nincs helye. A fentiek alapján megállapítom, hogy az EBH az Obtv. 29. § a/ pontja értelmében közigazgatási feladatot ellátó szervnek minősül, és a szerv eljárásával szemben jogorvoslati lehetőség nem biztosított, a fentiekre tekintettel az országgyűlési biztos az Obtv. 16. § (1) bekezdésében biztosított hatásköre fennáll.

**II. Az esettel összefüggő alkotmánybírósági gyakorlat, alapjogi megállapítások** (Az országgyűlési biztos által korábban az AJB 1792/2009. sz. jelentésben kifejtettek szerint, amelyben a mozgáskorlátozottak közösségi közlekedéshez való egyenlő esélyű hozzáférését vizsgálta.) Már az ombudsmani intézmény kialakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztos vizsgálatai során következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróságnak az alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazza az alapjogok korlátozásának alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság jogállam-



értelmezéséhez a kezdetek óta hozzátartozik az a követelmény, hogy az államnak a jog uralma alatt kell állni, az állam csak a jog keretei között, a jog által előre meghatározott eljárási rendben működhet. Az Alkotmánybíróság már 1991-ben, mintegy elvi élel kimondta, hogy „[a] jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által meghatározott működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.”. A jogi keretek tiszteletben tartásának követelménye nemcsak az Alkotmány betartására vonatkozik, hanem az Alkotmány alatti szinten is meghatározza az állam és a jog kapcsolatát. Az állam köteles betartani törvényeit és egyéb jogszabályait. A közhatalmi erejével ezeket megváltoztathatja, de hatályuk alatt „az előre meghatározottakhoz” kötve van. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata által követett értelmezés szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak a biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az *emberi méltóság* az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog (Alkotmány 54. § (1) bekezdés) az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának is tekinti. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírósági gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, *általános cselekvési szabadságként*, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az *önrendelkezés szabadsága*, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes ún. különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, döntési szabadságát védi. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie. Ez azt jelenti, hogy a jogosultságok és kedvezmények elosztása nem feltétlenül kell hogy egyenlő legyen, de a döntéshozatal során minden érintett szempontjait azonos tisztelettel és körültekintéssel kell mérlegre tenni. Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Alkotmányellenes megkülönböztetés mindezek alapján csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben lévő személyek között tesz a jogalkotó olyan különbségtételt, amely alapjogsérelmet okoz, illetőleg azzal az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sérti. Nem minősül azonban megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket. Álláspontom szerint a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmát nem csupán – közvetlen vagy közvetett – tevőleges magatartás (beavatkozás), azaz hatósági döntés, eljárás sértheti. Az állam, a jogalkalmazó hatóság vagy közszolgáltatást végző szerv, mulasztással is olyan jogi helyzetet hozhat létre, amely hatásában alkalmas arra, hogy sértse a hátrányos megkülönböztetés, az egyenlő méltóságú személyként való kezelés

tilalmát. Az *esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettségével* kapcsolatban érdemes kiemelni, hogy „a társadalom egyes tagjai javára történő pozitív diszkrimináció, az egyenlő feltételek, az esélyegyenlőség biztosítása nemcsak megengedett, hanem a modern alkotmányos államtól el is várható, mind a szociális, mind a testi és lelki különbségekből adódó hátrányok enyhítése terén. Ebben a folyamatban az egyenjogúsági célokhoz tilalmak társulnak: a nemzetközi dokumentumok, s az államok belső jogszabályai tehát nemcsak kinyilvánítják a nemek, vallásfelekezetek stb. közötti egyenjogúság követelményét, hanem ennek biztosítékaként – gyakran büntetőjellegű – diszkrimináció-tilalmakat is felállítanak. Más szóval tehát mára az egyenjogúság fogalmának egyrészt bizonyos társadalmi csoportok előnyös megkülönböztetése, illetőleg annak elvárhatósága, másrészt pedig a hátrányos megkülönböztetés tilalma ad korszerű tartalmat.” Különös jelentősége van annak, hogy bizonyos személyek esetében már megállapítható a fogyatékoság, azonban az nem olyan mértékű, hogy a jogszabályban biztosított kedvezményekre jogosultságot adna. Kiemelendő ezzel összefüggésben a *pozitív diszkrimináció fogalmával kapcsolatban kialakított alkotmánybírói gyakorlat*, mely szerint „az azonos méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el. De ha valamely – az alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél, vagy valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni [...] a pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkoztató megkülönböztetés tilalma, illetve az alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők. Bár a társadalmi egyenlőség, mint cél, mint társadalmi érdek, megelőzhet egyéni érdekeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé.” A hátrányos megkülönböztetés tilalma (Alkotmány 70/A.§ (1) bek.) és az esélyegyenlőség biztosítása, előmozdítása (70/A.§ (3) bek.) az állam számára eltérő jellegű, de szorosan összekapcsolódó feladatot, kötelezettséget jelent. A jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít. Lehetőséget, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. A speciális, objektíve hátrányos helyzetben lévő jogalanyok számára ugyanis csak az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó állami kötelezettségvállalás, többletjogok biztosítása teremthet lehetőséget az egyenlő esélyekre. Az alkotmánybírói gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Éppen erre figyelemmel a fogyatékosággal élő személyek valódi esélyegyenlőségének megteremtése ezért elsősorban hosszú távú, fokozatos, de folyamatos és következetes feladatként írható le a jogalkotás és a jogalkalmazás valamennyi szereplője számára.

Összegezve, a hátrányos helyzetben lévő személyek, így a fogyatékosággal élők formálisan egyenlőként való kezelése nem teremti meg a tényleges egyenjogúságukat, a *valódi egyenlőség érdekében pozitív intézkedésre van szükség*. Álláspontom szerint, amennyiben nincsenek meg a fogyatékosággal élők objektív jogérvényesítési korlátozottságát oldó feltételek, azáltal az állam nem teljesíti az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdéséből következő, az

Egyezményben és a Fot.-ban konkretizált, az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó kötelezettségét.

### III. A jogszabályi háttér áttekintése

#### 1.) Az Egyezmény vonatkozó megállapításai

A preambulum szerint az Egyezmény részes államai elismerik, hogy bárkinek a fogyatékoság alapján történő hátrányos megkülönböztetése az emberi személy veleszületett méltóságának és értékének megsértése. Aggodalmukat fejezik ki amiatt, hogy a különböző okmányok és kötelezettségvállalások ellenére a fogyatékosággal élő személyek továbbra is akadályokkal szembesülnek a társadalomban való egyenlő részvételük során, és amiatt, hogy emberi jogaik a világ valamennyi táján sérülnek. A „*fogyatékoság alapján történő hátrányos megkülönböztetést*” (Egyezmény 2. cikk) az alábbiak szerint definiálja: a fogyatékoságon alapuló bármilyen különbségtételt, kizárást vagy korlátozást jelent, amelynek célja vagy hatása valamennyi emberi jog és alapvető szabadság másokkal azonos alapon történő elismerésének, élvezetének vagy gyakorlásának csorbitása vagy semmibe vétele a politikai, a gazdasági, a szociális, a kulturális, a civil élet terén, vagy bármely egyéb területen. Ez a hátrányos megkülönböztetés minden formáját magában foglalja, egyebek között az ésszerű alkalmazkodás megtagadását. A részes államok továbbá kötelezettséget (Egyezmény 4. cikk) vállalnak az egyezmény aláírásával arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékosággal élő személy számára, a fogyatékoság alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ennek érdekében a részes államok vállalják, hogy *meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést a jelen Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében; megtesznek minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket a fogyatékosággal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében; kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg vagy segítenek elő az egyetemesen tervezett áruk, szolgáltatások, eszközök és létesítmények vonatkozásában, amelyek a lehető legkisebb változtatással és anyagi ráfordítással megfelelnek a fogyatékosággal élő személyek speciális igényeinek, elősegítve felhasználhatóságukat és használatukat, valamint elősegítik az egyetemes tervezést a szabványok és irányelvek kidolgozása során.* A hozzáférhetőséggel kapcsolatban az Egyezmény (9. cikk) kimondja, hogy a fogyatékosággal élő személyek önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében **a részes államok megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy másokkal azonos alapon biztosítsák a fogyatékosággal élő személyek számára a fizikai környezethez, a közlekedéshez, az információhoz és kommunikációhoz, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket, valamint más, nyilvánosan hozzáférhető vagy rendelkezésre álló lehetőségekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken.** Ezek az intézkedések, amelyek magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását, többek között a következőkre vonatkoznak:

- a) épületek, utak, közlekedés és más bel- és kültéri létesítmények, így iskolák, lakóházak, egészségügyi létesítmények és munkahelyek;
- b) információ, kommunikáció és egyéb szolgáltatások, köztük az elektronikus szolgáltatások és segélyhívó szolgáltatások.

2.) Az Országos Fogyatékosügyi Programról szóló 10/2006. (II. 16.) OGY határozat és a 1062/2007. (VIII. 7.) Korm. határozat a program végrehajtásának 2007-2010. évekre

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

### *vonatkozó középtávú intézkedési tervéről*

Az OGY határozat a program alapelvei között nevesíti többek között a *hátrányos megkülönböztetés tilalmának és az előnyben részesítés kötelezettségének* elvét, mint a társadalom valamennyi területén érvényesítendő elveket. Ennek értelmében fogyatékos személyt nem érhet hátrányos megkülönböztetés, nem részesülhet rá nézve sérelmes elbírálásban, kirekesztésben, *fogyatékosága miatt nem lehet korlátozott a más emberek számára elérhető közjavakhoz való hozzáférésben*. Miután a fogyatékos személyek az őket mindenki mással egyenlően megillető jogaikkal állapotukból fakadóan kevésbé tudnak élni, ezért indokolt, hogy előnyben részesüljenek. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának és az előnyben részesítés kötelezettségének elvei a társadalom valamennyi területén érvényesítendő elvek. Az *integráció elvének* ismertetésekor feltételezi, hogy a fogyatékos emberek a mindennapi folyamatokban (pl. oktatás, szociális és gyermekvédelmi ellátás, foglalkoztatás, sport, kultúra) kapcsolatot létesíthetnek és tarthatnak fenn más emberekkel, valamint a társadalmi és gazdasági intézmények legszélesebb körével. Az *érintkezés feltételeinek biztosítása magában foglalja a társadalom tagjainak érzékennyé tételét* (társadalmi befogadás), *a fizikai helyváltoztatáshoz szükséges sajátos körülmények erősítését* (akadálymentes közlekedés, egyenlően hozzáférhető fizikai környezet), *a megfelelő kommunikációs eszközök és technikák használatát* (pl. vak- és gyengénlátó-barát honlapok, jelnyelvi tolmácsolás, könnyen érthető nyelvezet és piktogramok használata). Az *egyenlő esélyű hozzáférés elve* a határozat alapján azt jelenti, hogy a fogyatékos emberek a többségi társadalom tagjaival azonos minőségben és mennyiségben tudják igénybe venni a közszolgáltatásokat. Ehhez a közszolgáltatásokat a fogyatékos személyek különböző csoportjai eltérő szükségleteire figyelemmel kell megszervezni. Az OGY határozat kimondja, hogy ennek keretében gondoskodni kell a közlekedés, a közterületek és a közhasználatú épületek több szempontú fizikai akadálymentesítéséről, az információkhoz való hozzáférésben és az információk megértésében akadályozott személyek szükségleteire figyelemmel a kommunikációs akadálymentesítésről. Az egyenlő esélyű hozzáférést akadályozó körülmények felszámolására komplex programot kell kidolgozni. Az épített környezet akadálymentesítése, a fogyatékos személyek igényei szerinti átalakítása érdekében folytatni kell az érvényes építési jogszabályok és szabványok áttekintését, s annak felmérését, hogy azok – közhasználatú építmények vonatkozásában – mennyiben teljesülnek. Az épített környezet akadálymentesítése körében prioritásként kell meghatározni a központi költségvetési szervek tulajdonában, kezelésében és vagyonkezelésében lévő épületek akadálymentesítését. Az önkormányzati tulajdonban, kezelésben vagy vagyonkezelésben lévő épületek esetében prioritásként kell kezelni az egészségügyi, szociális és munkaügyi intézmények teljes akadálymentessé tételét és azokban az információhoz jutást (tájékoztató táblák, hangjelzések stb.). A nevelési és nevelési-oktatási intézmények esetében legalább arra kell törekedni, hogy kistérségenként – a lakóhelyhez közel, elérhető távolságban – legyen legalább 1 akadálymentes óvoda, iskola.

### *3/ A Fot. szabályai*

a/ A Fot. a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáféréssel összefüggésben meghatározza mind a közszolgáltatás, mind az egyenlő esélyű hozzáférés fogalmát. Közszolgáltatás alatt ért minden *közhatalmi tevékenységet* (Fot. 4. § *fa/ pont*) – ideértve a hatósági, kormányzati és minden egyéb közigazgatási, valamint igazságszolgáltatási tevékenységet – továbbá az Országgyűlés, az Országgyűlésnek beszámolóval tartozó szervek, az Alkotmánybíróság, az országgyűlési biztosok, az ügyészség, valamint a honvédelmi és rendvédelmi szervek által hatáskörük gyakorlása során kifejtett tevékenységet. A

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

közzolgáltatások következő csoportját alkotja az állam által fenntartott intézmény (Fot. 4. § fb/ pont) által nyújtott közzolgáltatási médiaszolgáltatás, továbbá oktatási, közművelődési, közgyűjteményi, kulturális, tudományos, szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi, egészségügyi, sport-, ifjúsági, foglalkoztatási szolgáltatás, ellátás, illetve tevékenység. Közzolgáltatások körébe tartozik továbbá a helyi és kisebbségi önkormányzat (Fot. 4. § fc/ pont) hatásköre gyakorlása során kifejtett minden tevékenység – ideértve különösen a hatósági és egyéb közigazgatási tevékenységet –, valamint a helyi és kisebbségi önkormányzat, a nem állami és egyházi fenntartó, illetőleg az általa fenntartott közfinanszírozásban részesülő intézmény által nyújtott az előző csoportban meghatározott szolgáltatás, ellátás, tevékenység. A Fot. 2009. évi módosítása szerint a közzolgáltatás egyenlő eséllyel hozzáférhető (Fot. 4. § h./ pont) akkor, ha igénybevétele – az igénybe vevő állapotának megfelelő önállósággal – mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára akadálymentes, kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető. Az épület egyenlő eséllyel hozzáférhető, ha mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára megközelíthető, a nyilvánosság számára nyitva álló része bejárható, vészhelyzetben biztonsággal elhagyható, valamint az épületben a tárgyak, berendezések mindenki számára rendeltetésszerűen használhatók. Az információ egyenlő eséllyel pedig akkor hozzáférhető, ha az mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető, az ahhoz való hozzájutás pedig az igénybe vevő számára akadálymentes. Az akadálymentesség (3309/1/2011. (II. 11.) EBTB állásfoglalásában megfogalmazottak szerint) fogalma lényegében nem változott: akadálymentes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2. §-ának 1. pontjában meghatározott feltételeknek megfelelő épített környezet. Akadálymentes az épített környezet akkor, ha annak kényelmes, biztonságos, önálló használata minden ember számára biztosított, ideértve azokat az egészségkárosodott egyéneket vagy embercsoportokat is, akiknek ehhez speciális létesítményekre, eszközökre, illetve műszaki megoldásokra van szükségük.

b/ A közzolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés megvalósítására vonatkozó határidők

A Fot. 2007. május 1-jéig hatályos 29. § (6) bekezdésében foglalt szabálya szerint „[a] törvény kihirdetésekor már meglévő középületek akadálymentessé tételét fokozatosan, de legkésőbb 2005. január 1-jéig el kell végezni.” E szakaszt a Fot-ot módosító 2007. évi XXIII. törvény 8. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezte, és mind a közzolgáltatások, mind azokhoz való hozzáférés megvalósításának ütemezésében differenciált szabályokat állított fel. A Fot. a módosítást követően különbséget tesz a 2007-ben már működő és a működést csak ezt követően megkezdő közzolgáltatások között. Az minősül 2007. április 1-jén már működő közzolgáltatásnak (Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 309/1/2011. (II. 11.) TT. sz. állásfoglalása szerint), amelynek a folytatására, a szolgáltatásnak helyet biztosító épület építésére, átépítésére, felújítására már a fenti időpont előtt kiadták a hatósági engedélyt. A törvény 7/B. § (1) bekezdésének értelmében a 4. § fa)-fb) alpontjában meghatározott – 2007. április 1-jén már működő – közzolgáltatások vonatkozásában az egyenlő esélyű hozzáférés megvalósításának határideje 2010. december 31. E határidő a közhatalmi tevékenységet gyakorló, illetve az állam által fenntartott intézmények által nyújtott a törvényben meghatározott közzolgáltatásokra vonatkozott. Ugyanakkor az önkormányzatok által nyújtott törvényben meghatározott és 2007-ben már működő közzolgáltatások esetében a Fot. úgy rendelkezik, hogy az egyenlő esélyű hozzáférés megvalósításának követelményét a törvény

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

mellékletében rögzített évenkénti ütemezés szerint kell végrehajtani. A törvénymódosítás indokolása szerint: *Az állami és önkormányzati felelősségi körbe tartozó közszolgáltatások esetében a végső határidő 2010. december 31-e, azzal, hogy az önkormányzati szféra vonatkozásában a Fot. új melléklete szerinti évenkénti ütemezés figyelembevételével kell a feladatot végrehajtani. 9100 önkormányzati körbe tartozó közszolgáltatás válhat 2010. december 31-ig hozzáférhetővé.* Amint azt korábbi jelentésemben (AJB 1994/2009. sz. Jelentés) is rögzítettem, szigorúan formai szempontból nem kifogásolható az az eljárás, hogy törvénymódosítással az állam az akadálymentesítés és más, a fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségének megteremtésével kapcsolatos feladatok határidejét folyamatosan, különösebb jogi indoklás nélkül, pusztán az anyagi források elégtelenségére hivatkozva módosítja. Azonban tartalmi alkotmányossági szempontból, a jogállamiság elvéből és a jogbiztonság követelményéből adódó, a jogalanyok számára kiszámítható állami működés, mind a fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségének előmozdítására vonatkozó kötelezettség, illetőleg az Egyezményben megtestesülő nemzetközi kötelezettségvállalás vonatkozásában súlyosan aggályosnak tartom ezt a tendenciát. Az egyes beruházások „készségi foka” ismeretében a határidők kitolása érthető, azonban a norma szintű bizonytalanság fenntartása a jogállamiság elvével és az abból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okoz, és az esélyegyenlőség biztosítására vonatkozó kötelezettség szempontjából aggályos valamennyi Magyarországon élő fogyatékos ember tekintetében.

### *4/ A nemzetközi és a belső jog összhangja*

Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Az Alkotmánybíróság leszögezte (53/1993. (X. 13.) AB határozat), hogy a 7. § (1) bekezdés második fordulata – a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának biztosítása – minden „vállalt” nemzetközi kötelezettségre vonatkozik, az általánosan elismert szabályokra is. Másrészt az összhangot az egész belső joggal biztosítani kell, az Alkotmánnyal is. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése tehát az Alkotmány, a nemzetközi jogból származó szerződéssel, vagy közvetlenül az Alkotmánnyal vállalt kötelezettségek, valamint a belső jog összhangját követeli meg; az összhang biztosításában figyelemmel kell lenni mindegyikük sajátosságaira.” Az Egyezmény 4. cikke általános kötelezettségeket fogalmaz meg a részes államok számára, akiknek vállalniuk kell, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog é szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossgal alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. E cikk ezt követően a részes államok vállalásait határozza meg, többek között azt, hogy meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést a jelen Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében. E cikk 2. pontja kimondja azt is, hogy tekintettel a gazdasági, társadalmi és kulturális jogokra minden részes állam vállalja, hogy a *rendelkezésre álló erőforrásai felső határáig*, és, szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében, intézkedéseket tesz ezen jogok *teljes megvalósításának fokozatosan történő elérése érdekében*, fenntartás nélkül, a nemzetközi joggal összhangban, a jelen Egyezményben foglalt kötelezettségek haladéktalan alkalmazására. Fot. hatályos – de nem egyértelmű – szabályozására figyelemmel az akadálymentesítési határidők az önkormányzatok által nyújtott egyes a törvényben meghatározott közszolgáltatások tekintetében lejártak, és e körben a hatályos szabályozásból kiindulva megállapítható, hogy a közszolgáltatások egyenlő esélyű hozzáférése teljes körben nem biztosított. Továbbá a hatályos magyar jogszabályok a Fot.



## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

mellékletében nem megjelölt közszolgáltatásai tekintetében a fokozatosság követelményére figyelemmel újabb akadálymentesítési határidőket nem tartalmaznak. *A fentiekre tekintettel megállapítom, hogy az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások egyenlő esélyű hozzáféréseinek biztosítása érdekében a nemzetközi szerződésből a részes államra vonatkozó kötelezettség teljesítésének feltételei a hazai jogban nem biztosítottak, így a jogalkotó a nemzetközi szerződésbe ütközés tilalmával, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettségével összefüggő visszásságot okoz.*

### *5/ Az EBH hatósági eljárása*

a/ Az akadálymentesség és a közszolgáltatáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés biztosításának elmulasztása az egyenlőbánásmód megsértését eredményezik. Az Ebktv. 8. §-a értelmében közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt az e törvényben meghatározott – ideértve a fogyatékossgot – tulajdonsága miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne. E szabályt a Fot-tal összhangban kell alkalmazni, így a Fot-ban foglalt akadálymentesítési kötelezettség elmulasztása esetén az Ebktv. szabályait kell alkalmazni és a törvény hatálya alá tartozó jogsértően eljáró vagy mulasztó hatóság felelősségre vonható. Az EBH előtt a sérelmet szenvedő fél vagy a közérdekű igényérvényesítésére jogosult szervezet a kötelezettel szemben eljárást indíthat, illetve személyiségi jogi perben igényét polgári bíróság előtt érvényesítheti. Az EBH, mint jogalkalmazó szerv eljárását a vonatkozó hatályos szabályok alapján folytatja le, ennek keretében megállapítja az alkalmazandó jog tartalmát és köteles a döntéshozatalhoz a tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésére álló adatok hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le. Az alkalmazandó jogszabályok alapján a hatóságnak meg kell állapítania, hogy mely közszolgáltatások tekintetében milyen határidőn belül szükséges az egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása. A Fot. 7/B. § (2) bekezdése szerint „A 4. § fc) alpontja szerinti – 2007. április 1-jén már működő – közszolgáltatások esetében az egyenlő esélyű hozzáférés megvalósításának követelményét a *mellékletben rögzített évenkénti ütemezés szerint kell végrehajtani.*” E jogszabályhellyel a jogalkotó tehát arra utal, hogy az önkormányzatok által biztosítandó – a törvényben nevesített – valamennyi közszolgáltatást *milyen (végrehajtási) határidőig kell az egyenlő esélyű hozzáférés érdekében biztosítani.* A melléklet ugyanakkor a fent ismertetett általános szabállyal szemben differenciál az önkormányzatok között, azok lakosság száma, illetve területi jellege szerint, valamint az egyes önkormányzatok által biztosítandó közszolgáltatások között, továbbá megjelöli az egyes közszolgáltatásokat, valamint ennek végrehajtási dátumát, a kötelezettek által biztosítandó közszolgáltatások megjelölésére az „1”-es számot alkalmazva. A törvény módosításához fűzött indokolás szerint a kötelezettek a mellékletben előírt közszolgáltatások biztosításával összesen megközelítőleg 9100 szolgáltatás esetében biztosítják az egyenlő esélyű hozzáférést. Ez a szám pedig a kötelezettek által biztosítandó közszolgáltatások alapján matematikai műveletekkel kiszámolhatóvá válik. *Az előzőek alapján megállapítom, hogy a Fot. két hivatkozott rendelkezése egymással nincs összhangban, mivel a 7/B. § a mellékletre úgy utal, hogy az valamennyi a törvényben biztosítandó közszolgáltatásra nézve azok végrehajtására vonatkozó határidőket szabályoz. Ezzel szemben a melléklet az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatás típusok esetében a vonatkozó határidők mellett mennyiségi mutatót alkalmazva azt is meghatározza, hogy az adott közszolgáltatásnál hány esetben szükséges az egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása.* E nem egyértelmű rendelkezésekre vezethető vissza az EBH gyakorlatában megjelenő bizonytalanság is.

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

*Mindebből következően a Fot. nem egyértelmű rendelkezései a fogyatékkal élő személyek tekintetében sértik a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének érvényesülését, továbbá visszaigot idéznek elő az emberi méltósághoz fűződő joggal, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, valamint az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettségével összefüggésben.*

### **A közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés megvalósításának ütemezése az önkormányzatok, illetőleg önkormányzati feladatellátást biztosító egyes közszolgáltatások esetében**

Az egyenlő esélyű hozzáférés feltételeinek megteremtésére kötelezett önkormányzatok és többcélú kistérségi társulások	Kötelezettek száma	2008. dec. 31.	2009. december 31.								2010. dec. 31.
		Egész. alapell.	Szoc. alapell.	Óvoda	Alapfok. iskola	Közép. iskola	Gyerm. védelm. alapell.	Gyerme kvédelm i szakell.	Szoc. szakell	Egészsé g ügyi szakell.	Önkorm. ügyfél- szolgálat
2 ezer fő alatti település önkormányzata	2349	1									1
2-5 ezer fő közötti település önkormányzata	509	1	1	1	1						1
5-10 ezer fő közötti település önkormányzata	144	1	1	1	1						1
10-20 ezer fő közötti település önkormányzata	80	1	1	1	1		1				1
20-30 ezer fő közötti település önkormányzata	25	1	1	1	1		1				1
30 ezer fő feletti település önkormányzata, ideértve a főváros kerületeit is	61	1	1	1	1		1				1
megyei (fővárosi) önkormányzat	20			1	1	1		1	1	1	1

A kötelezettek által közszolgáltatásként minimum egy közszolgáltatás akadálymentesítésére vonatkozó értelmezés, további kérdéseket is felvet. A táblázatból az következik, hogy míg egy 30 ezer fő feletti település lakói (ide értve a főváros egy-egy kerületét is, amely lakóinak száma adott esetben a 100.000 ezer főt is eléri) számára is pl. egy egészségügyi, egy szociális alapellátást nyújtó közszolgáltatásnak, vagy egy óvodának, egy általános iskolának a hozzáférhetőségét kell biztosítani, ugyanolyan mértékben, mint egy 2-5 ezer lakosú település lakossága számára. További példaként hozható a megyénkénti egy akadálymentesített iskola, vagy egészségügyi szakellátáshoz való egyenlő esélyű hozzájutás biztosításának a kérdése is. Ebből kiindulva a vizsgálatom során felvetődött az is, miként biztosítható egy nagyobb lélekszámú településen a fogyatékkal élők szabad iskola, esetleg orvos választása, hiszen egy adott településen, valamint megyei önkormányzat területén közszolgáltatásként egy, a hozzáférhetőség feltételeinek eleget tevő közszolgáltatást kell nyújtani. Problémaként merül fel a megye területén nyújtott egy-egy hozzáférhetőség feltételeinek eleget tevő közszolgáltatások esetén a földrajzi távolságok miatti azok tényleges elérhetősége is.

b/ Az Egyenlő Bánásmód Hatóság a panaszos kérelme alapján indult eljárást a Ket. 32. § (1) bekezdésére hivatkozva felfüggesztette: „(...) A hatóság a Fot. vonatkozó

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

*rendelkezéseinek értelmezése érdekében a jogalkotásért felelős tárca, a Nemzeti Erőforrás Minisztérium állásfoglalását kérte az egyenlő esélyű hozzáférés biztosításának elvárható és számon kérhető mértéke, és az érintett közszolgáltatások köre, a megvalósítás ütemezése, illetőleg határideje tekintetében. Az EBH szerint a minisztériumi állásfoglalás tartalma az ügy érdemi eldöntésére kihatással van: mivel olyan előzetes kérdésként kezelendő, aminek hiányában megalapozott döntés nem hozható".* A közigazgatási eljárás felfüggesztését a Ket. akkor teszi lehetővé, ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el. Álláspontom szerint a jogszabály félreérthető, vagy nem egyértelmű rendelkezésének értelmezése érdekében a hatóság eljárását nem függesztheti fel, és a szaktárcától kért állásfoglalás pedig nem kezelhető a szaktárca hatáskörébe tartozó kérdés elbírálásának sem, mivel a minisztérium hatáskörébe nem tartozik a jogszabályok értelmezése. Az Alkotmánybíróság (60/1992. (XI. 17.) AB határozat) elvi érveléssel mutat rá arra, hogy [...] minisztériumi, egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések [...] sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság alkotmányos követelményét. Jogbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok, a jogalkalmazó szervek magatartását. Bár a bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs, miután az államigazgatás központi szervei bocsátják ki, alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtevésszék, s a címzettek kötelező előírásként kövessék azokat. Napjainkban, amikor kivételesen nagy jogalkotási teher hárul a jogalkotó szervekre, s ez lelassítja a jogalkotás folyamatát, fokozottan fennáll a veszélye annak, hogy az államigazgatás központi szervei továbbra is ilyen informális eszközökkel próbálják pótolni a jogszabályok hiányosságait. A törvényben foglalt garanciális szabályok be nem tartásával alkotott, ilyen iránymutatások könnyen válhatnak a jogi szabályozást pótló, a jogszabályok érvényesülését lerontó irányítási eszközökké, s ez a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen.

*A fentiek alapján megállapítom, hogy az EBH egyedi ügyben hozott, eljárást felfüggesztő döntése és a miniszteri biztos jogértelmezése, a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság közvetlen veszélyét idézte elő.*

### **Intézkedéseim**

A feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében,

1/ az Obtv. 25. §-a alapján felkérem a nemzeti erőforrás miniszterét, kezdeményezze az általam jelzett jogszabályok módosítását annak érdekében, hogy

- azok egyértelműen határozzák meg az egyenlő esélyű hozzáférés feltételeinek országosan hány közszolgáltatást nyújtó kötelezettnek és milyen határidőben kell megfelelnie;
- az e feltételnek meg nem felelő közszolgáltatást nyújtó kötelezettekkel szemben az arra hatáskörrel rendelkező szerv hivatalból tegye meg a hatáskörébe tartozó intézkedéseket (felhívás, határidőtűzés, stb.);

2/ az Obtv. 21. § (1)-(2) bekezdése alapján a jövőre vonatkozóan mérje fel azokat a közszolgáltatásokat, amelyek az egyenlő esélyű hozzáférés feltételeinek nem felelnek meg és a teljes körű hozzáférhetőségük érdekében dolgozzon ki részletes és átlátható ütemtervet.

3/ az Obtv. 21. § (1)-(2) bekezdése alapján kezdeményezem az Egyenlő Bánásmód Hatóság elnökénél, hogy a hatóság által folytatott eljárásokban, a Ket-ben foglalt

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

rendelkezők maradéktalan betartása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2011. június 28.

*Prof. Dr. Szabó Máté, az állampolgári jogok országgyűlési biztos*

### *Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB-1232/2011. számú ügyben*

#### **Az eljárás megindítása**

Sajtóhírek, valamint a Hivatalomhoz érkezett jelzések alapján értesültem arról, hogy Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefváros Önkormányzatának képviselő-testülete 2011. január 1-jétől szabálysértéssé nyilvánította és szankcionálja a „guberálást”, azaz a hulladék kivételét a kerület illetékességi területén. Az önkormányzat honlapján közzétett hivatalos közlemény alapján a guberálás szabálysértéssé nyilvánítását a képviselő-testület köztisztasági, valamint közegészségügyi okokkal (pl. fertőzések megelőzésével) indokolta, valamint azzal, hogy a „kerületi lakosok életét megkeseríti a rengeteg kiszóródott hulladék”. Tekintettel arra, hogy a rendeleti szabályozás, valamint annak alkalmazása kapcsán az emberi méltósághoz való joggal, az abból levezethető önrendelkezési joggal, valamint a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja merült fel, az ügyben az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. § (2) bekezdésében biztosított hatásköröm alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálat során áttekintettem a vonatkozó önkormányzati szabályozást, valamint az Obtv. 18. § (4) és (11) bekezdése alapján tájékoztatást kértem Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefváros Önkormányzatának polgármesterétől, az önkormányzat törvényességi ellenőrzését ellátó Fővárosi Kormányhivatal főigazgatójától és a hulladékgazdálkodási területért felelős Vidékfejlesztési Minisztérium államtitkárától. A hivatalbóli ombudsmani vizsgálat megindulását követően az Új Szemlélet Csoport fordult panasszal Hivatalomhoz, amelyben a szervezet jelezte, hogy Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefváros Önkormányzatának a guberálást szankcionáló rendeletével kapcsolatban alapvető emberi jogi aggályokat, visszásságokat vethetőek fel.

#### **A megállapított tényállás**

**I.** Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefváros Önkormányzatának a közterületek, ingatlanok rendjéről és a köztisztaságról szóló 62/2007. (XI. 13.) sz. önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: R.) 5. § (11) bekezdése szerint tilos a közterületre kihelyezett, valamint az ingatlanok közös használatú területeire elhelyezett hulladékgyűjtőket – ide tartoznak utcai szemétygyűjtő edények, szelektív hulladékgyűjtő szigetek, társasházak kukái – kiborítani, azokból kommunális és egyéb hulladékot kivenni. A R. 15. § (1) bekezdése alapján a R.-ben szabályozott köztisztasági szabályok megszegőjére a főváros köztisztaságáról szóló Főv. Kgy. rendeletben, illetve magasabb szintű jogszabályokban meghatározott szabálysértési rendelkezéseket kell alkalmazni. A R. 15. § (2) bekezdésének n) pontja rögzíti, hogy az (1) bekezdésben meghatározott jogszabályokban szankcionált jogsértéseken túl, szabálysértést követ el és 50.000 Ft-ig terjedő bírsággal sújtható – többek között – az is, aki a közterületre

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

*kihelyezett, valamint az ingatlanok közös használatú területeire elhelyezett hulladékgyűjtőket kiborítja, azokból hulladékot vesz ki.* Végül a R. 15. § (3) szerint ez utóbbi szabálysértés miatt a rendőrség, a közterület-felügyelő helyszíni bírságot szabhat ki.

1. Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefváros Önkormányzatának polgármesterétől (a továbbiakban: polgármester) intézett megkeresésemben tájékoztatást kértem a rendeleti szabályozással kapcsolatos álláspontjáról, valamint a következő kérdésekről:

– Melyek voltak azok a megfontolások, indokok, jogi érvek, amelyek nyomán 2005-ben a kerületi önkormányzat képviselő-testülete a R. 5. § (11) bekezdésében, valamint a R. 15. § (2) bekezdés n) pontjában meghatározott tilalom és szankció bevezetése mellett döntött?

– Hány esetben indult eljárás a módosítás 2011. január 1-jei hatályba lépését követően a R. 15. § (2) bekezdés n) pontjában megállapított szabálysértés miatt, ezek a szabálysértési eljárások jellemzően milyen eredménnyel zárultak, milyen jogkövetkezmények alkalmazására került sor?

– Álláspontja szerint a R. 5. § (11) bekezdésében, valamint 15. § (2) bekezdés n) pontjában meghatározott szabálysértési tényállás megalkotásával az önkormányzat nem lépte-e túl a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazást?

– Nem tartja-e aggályosnak az emberi méltósághoz való joggal, valamint az egyenlő bánásmód követelményével összefüggésben azt, hogy a R. 5. § (11) bekezdése, valamint a R. 15. § (2) bekezdésének n) pontja olyan magatartást rendel büntetni, amely *mások* alkotmányos jogait nem sérti vagy veszélyezteti, kárt, illetve konkrét jogsérelmet senki számára nem okoz?

A polgármester válaszában arról tájékoztattott, hogy az önkormányzat rendelete nem a „guberálást” tiltja, az évenkénti szervezett lomtalanítás alkalmával kihelyezett feleslegessé vált ingóságok átválogatása és elvitele ugyanis nem tilos, azt bárki szabadon megteheti. A rendelet módosításának az indokaival kapcsolatban a polgármester arról tájékoztattott, hogy a kerület lakosai gyakran keresték meg az önkormányzatot azzal a panasszal, hogy a közterületekre kihelyezett szemétkgyűjtő edényeket, szelektív hulladékgyűjtő szigeteket, társasházak kukáit egyes személyek *kiborítják, majd azoknak a tartalmát átválogatják és a „hasznosítható” részeket elviszik.* A tevékenységük után a földön *kiszórva marad a többi szemét,* melyet a szél, a gyalogosok, az autók széthordanak és az egész utca szemetessé válhat. A Fővárosi Közterület-fenntartó (FKF) Zrt. a közszolgáltatási szerződése alapján ugyanakkor csak a kukákban található kommunális hulladék elszállítására köteles, a kukákból kiszórt szemét felszedése nem a feladatuk. A polgármester válaszában megjegyezte, hogy a hatályos jogszabályi előírások szerint valamennyi ingatlan tulajdonos köteles az ingatlana előtti járdaszakasz takarítására, így végső soron a *társasházak többszörösen kénytelenek viselni a költségeket:* egyrészt fizetnek a szemétszállításért, másrészt gondoskodniuk kell a járdák többlettakarításáról is. A polgármester álláspontja szerint a jelenség miatt éppen ezért sérül a lakók tulajdonhoz való alkotmányos joga. A polgármester válaszában kitért arra is, hogy a szelektív hulladékgyűjtő szigetekkel kapcsolatban külön gondot jelent, hogy az edények felborítása, különösen az üveggyűjtőké, rendkívül erős hanghatással jár. Gyakran panaszkodnak a lakók, hogy az éjszakai nyugalmutat zavarja a jelenség, így az önkormányzat álláspontja szerint sérülhet a *lakosok pihenéshez fűződő joga.* A polgármester kitért arra is, hogy a lakossági hulladék alkalmanként tartalmazhat olyan elemeket is (levelek, számlák, borítékok vagy személyes irományok), melynek illetéktelen kezekbe kerülése súlyosan sértheti a lakosok *magánélethez, levéltitokhoz fűződő jogait.* Hozzátette, hogy egy átlag háztartástól nem várható el, hogy rendelkezzen iratmegsemmisítő készülékkel, a

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

szemétszállításra fennálló szerződése alapján joggal bízhat az ember abban, hogy a kidobott papírhulladék eljut a szeméttelrepre. A polgármester következtetése szerint így, a kukázás jelenségének elharapózásával sérül a közbizalom fenti formája. Válaszában utalt arra is, hogy a lakossági hulladék alkalmanként tartalmazhat olyan elemeket is, mely *magára a kukázó személyére lehet veszélyes*, ilyenek például a törött üveg, cserép, romlott élelmiszer. A „gyanútlanul a kukába nyúló személyek” megsérülhetnek, megfertőződhetnek, sajnálatos módon pedig éppen az életformaként az utcán tartózkodó emberek körében gyakori, hogy a vérző sebeiket sérüléseiket nincs módjuk megfelelően kitisztítani, fertőtleníteni, bekötözni. A polgármester tájékoztatott arról is, hogy a rendeletmódosítást követően 2011. április 1-éig *összesen 50 eljárás indult* a R. 15. § (2) bekezdésében meghatározott szabálysértés miatt, ebből 11 figyelmeztetéssel, 27 eljárás megszüntetéssel zárult, és mindösszesen egy eljárás során szabtak ki pénzbírságot, további 2 feljelentést áttettek a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz, 9 eljárás pedig még a tájékoztatás időpontjában is folyamatban volt. A polgármester és a képviselő-testület álláspontja szerint az önkormányzat nem lépték túl a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. § (1) bekezdésében meghatározott jogkörét, a tájékoztatás időpontjáig pedig az önkormányzati rendeletek törvényességi felügyeletének körébe tartozik, Budapest Főváros Kormányhivatala ilyen észrevétellel eddig nem élt. A polgármester válaszában kiemelte, hogy egyértelműen mások alkotmányos jogait sérti, valamint kárt is okoz a „kukázás elharapózó jelisége”, így nem tartja aggályosnak a rendeletmódosítást. Véleménye szerint *az emberi méltóság és az egyenlő bánásmód követelményével éppen az a helyzet nem egyeztethető össze*, hogy a társadalom, a közösség elviseli és elnézi, hogy emberek szociális kényszer, krízishelyzet, vagy éppen haszonszerzés végett a hulladék tárolására szolgáló eszközökben turkáljanak, szükségleteiket abból elégítsék ki. A polgármester hangsúlyozta, hogy az emberi méltóságot nem úgy védhető, hogy „ha megengedjük, elnézzük, és megszokjuk embertársaink emberi méltóságot nélkülöző viselkedését”. A polgármester tájékoztatott arról ennek kapcsán, hogy a kerületben összesen kilenc hajléktalanellátó intézmény működik: nappali melegedők, éjszakai szállók, rendszeres az ételosztás, az eddigi napi 1500 étel adag a 2011-es évben 2000 étel adagra fog bővülni. Válaszában kitért arra, hogy jelentős problémát okoz, hogy a jelenlegi ellátórendszer egyszerűen *nem képes betölteni azt a funkciót*, amelyre hivatott: sokan, éppen a leginkább nélkülözők, ugyanis eleve nem veszik ugyanis igénybe ezeket az intézményeket.

2. A polgármester válaszlevelében kifejtettek nyomán az önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálatával összefüggésben megkerestem *Budapest Főváros Kormányhivatalának főigazgatóját*, akitől tájékoztatást kértem a rendeleti szabályozással kapcsolatos álláspontjáról, valamint a következő kérdésekről:

- Folytat-e jelenleg – panasz alapján vagy hivatalból – Budapest Főváros Kormányhivatala bármilyen vizsgálatot Budapest Főváros VIII. Kerület Önkormányzatának a közterületek, ingatlanok rendjéről és a köztisztaságról szóló 62/2007. (XI. 13.) rendeletének fent idézett rendelkezéseivel, illetve azok alkalmazásával összefüggésben? Ha igen, akkor született-e már döntés, intézkedés (pl. törvényességi észrevétel kezdeményezése) a vizsgálat nyomán?
- Álláspontja szerint a R. 5. § (11) bekezdésében, valamint 15. § (2) bekezdés n) pontjában meghatározott szabálysértési tényállás megalkotásával az önkormányzat túllépte-e a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazást, illetve ennek nyomán a fent idézett rendelkezések törvénysértőnek, alkotmányosan aggályosnak minősülnek-e?

*Budapest Főváros Kormányhivatalának főigazgatója* (a továbbiakban: főigazgató) válaszában



## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

arról tájékoztatott, hogy panaszbejelentés kapcsán a kormányhivatal megvizsgálta Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefváros Önkormányzatnak a közterületek, ingatlanok rendjéről és a köztisztaságról szóló 62/2007. (XI. 13.) sz. önkormányzati rendeletét, különös tekintettel annak 2011. január 1-jén hatályba lépett módosítására és a rendelettel összefüggésben 2011. május 17-én törvényességi észrevételt fogalmazott meg. A kormányhivatal jogi álláspontja szerint a R. 5. § (11) bekezdésében, valamint a R. 15. § (2) bekezdés n) pontjában meghatározott szabálysértési tényállás – a „hulladékgyűjtők kiborítása” kitétel vonatkozásában – a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 169. § (2) bekezdésébe, valamint az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Szabs.r.) 7. § (1) bekezdésébe, mint magasabb szintű jogszabályi rendelkezésekbe ütközik. A kormányhivatal jogi indokolása szerint a Szabs. tv. értelmében az önkormányzati szabálysértési tényállások nem lehetnek azonosak és ellentétesek magasabb szintű szabálysértési tényállásokkal, továbbá nem szabályozhatnak magasabb szinten már szabályozott társadalmi viszonyokat. A „hulladékgyűjtők kibontása” azonban a Szabs.r. 7. § (1) bekezdésében meghatározott köztisztasági tényállástól egyértelműen nem határolható el (közterület szennyezése), abba mintegy beleolvad. A rendelkezés tehát önálló önkormányzati szabálysértési tényállásként nem állja meg a helyét, ezáltal pedig sérti a fent hivatkozott jogszabályi rendelkezéseket, s végső soron az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését. A főigazgató emellett arról is tájékoztatott, hogy álláspontja szerint *magasabb szintű tételes jogi rendelkezésbe nem ütközik a tényállás másik elemének megfogalmazása, amely szerint „tilos a közterületen, vagy ingatlanok közös használatú területeire elhelyezett hulladékgyűjtőkből kommunális és egyéb hulladékot kivenni”*. Utal arra, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában nem szerepel olyan határozat, amely hasonló esetben megállapította volna az önkormányzati rendeletben megfogalmazott szabálysértési tényállás alkotmányellenességét az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével összefüggésben. A főigazgató kitért arra is válaszában, hogy az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja: azaz alapvető jogokat csak törvényben lehet korlátozni. A főigazgató kiemelte, hogy a Szabs. tv. 1. § (1) bekezdése felhatalmazást ad arra, hogy önkormányzati rendelet egyes jogellenes, tevékenységben vagy mulasztásban megnyilvánuló cselekményt szabálysértésnek nyilvánítson. A törvény a szabálysértés megállapításának csak egy korlátját szabja meg: ha a cselekmény bűncselekményt valósít meg, akkor szabálysértés nem állapítható meg. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. (1) bekezdése értelmében a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot. Hivatkozott válaszában a 123/2009. (XII. 17.) AB határozatra, amelyben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a Szabs. tv. 1. § (1) bekezdésében a helyi önkormányzatok részére adott rendeletalkotási felhatalmazás nem korlátlan. Alapvető követelmény, hogy az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezéseknek összhangban kell állniuk a Szabs.tv. és Szabs.r. előírásaival, vagyis nem állhatnak e jogszabályi rendelkezésekkel ellentétben, illetve nem ismételtethet meg azokat. A főigazgató jogi következtetése szerint a képviselő-testület *nem lépte túl az Ötv. 16. § (1) bekezdésében biztosított rendeletalkotási felhatalmazását*, amikor a fent hivatkozott szabálysértési tényállást megállapította. Végül utalt arra is, hogy az ombudsmani megkereső levelében megfogalmazott megállapítások „olyan alkotmányossági tárgyköröket érintenek, amelyek mögött komoly társadalmi problémák húzódnak, s érdekek feszülnek, melyek kezelésére a kormányhivatal nem rendelkezik megfelelő jogi eszközökkel, ebből eredően pedig annak megítélésére, hogy az adott

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

önkormányzati szabályozás alapjogi sérelmet eredményez-e, kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult”.

**3.** Tekintettel arra, hogy a vizsgált önkormányzati szabályozás olyan kérdéseket, problémákat is érintett, amely a hulladékgazdálkodással, hulladékkezeléssel hozható összefüggésbe, indokoltnak láttam a területért felelős *Vidékfejlesztési Minisztérium környezetügyért felelős államtitkárának* megkeresését, akitől tájékoztatást kértem a rendeleti szabályozással kapcsolatos álláspontjáról, valamint a következő kérdésekről:

1. Létezik-e egységes, pontos jogi fogalma a „guberálásnak”?
2. A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény hatálya alá tartozó tevékenységnek minősül-e a „guberálás”, amennyiben igen, akkor miként érinti a szabályozás ezt a kérdéskört?
3. Álláspontja szerint a R. 5. § (11) bekezdésében, valamint 15. § (2) bekezdés n) pontjában meghatározott szabálysértési tényállás megalkotásával az önkormányzat túllépte-e a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazást, a szabályozás továbbá összeegyeztethető-e a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény rendelkezéseivel?
4. Ismeretei szerint van-e bármilyen releváns nemzetközi gyakorlat, példa az ismertetett problémakör szabályozása, illetve a szankcionálás terén?

A *környezetügyért felelős államtitkár* (a továbbiakban: államtitkár) válaszában arról tájékoztatott, hogy a guberálás egy rendkívül súlyos és összetett társadalmi problémahalmaz tünete, amely korábban is létezett marginálisan, de „szokásként” csak a rendszerváltás után vált tömegessé. A guberálás tiltása az államtitkár szerint egyrészt kihat az érintettek életére, mindennapjaira, méltóságára és ez *minden közhatalmi intézménytől felelősséget igényel* álláspontja kialakítása előtt, másrészt nem hagyható figyelmen kívül, hogy a guberálás szűken vett *hulladékgazdálkodási szempontból előnyös is lehet*, hiszen hasznosítás történik, azonban ez köztisztasági, közegészségügyi szempontból nem áll fenn. Az államtitkár válaszában kiemelte, hogy a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) szerint *a guberálásnak nincs külön alapfogalma, a hulladékgazdálkodási jogszabályok által használt fogalmak használatával* azonban szabatosan körül lehet írni és meg lehet határozni a guberálást, mint tevékenységet. Az államtitkár hivatkozott a Társaság a Szabadságjogokért (a továbbiakban: TASZ) közhasznú jogvédő szervezet azon alkotmánybírósági beadványára, amelyben több tucat guberálással kapcsolatos önkormányzati rendelkezést támad. Az indítványban szereplő felsorolás alapján az önkormányzati rendeletek közel azonos módon fogalmazznak: a guberálás jellemzően a hulladék kihelyezett gyűjtőedényekből történő kivételét jelenti. A guberálás meghatározásával kapcsolatban tehát az államtitkár véleménye szerint fogalmi gond nem áll fenn. Az államtitkár tájékoztatott arról is, hogy a hulladékgyűjtőbe a hulladék korábbi tulajdonosa, birtokosa által helyezett tárgy egyértelműen hulladéknak minősül. A hulladék fogalmának ugyanis egyszerre van objektív és szubjektív ismérve: a kidobott tárgy akkor is hulladékká válik, ha egyébként objektív ismérvei alapján a további használatra alkalmas lenne. A guberálás tárgya tehát az államtitkár szerint, a hulladékgazdálkodási jog szerint hulladék. Az államtitkár válaszában utalt a Hgt. 3. § g) pontjában foglaltakra, valamint a Legfelsőbb Bíróság BH 2006. 308. szám alatt közzé tett döntésére, amelyek alapján a Hgt. személyi hatálya nem korlátozott, a természetes személyekre is kiterjed. A Hgt. Értelmező rendelkezése alapján *hulladékkezelőnek minősül az, aki a hulladékot gazdasági tevékenysége körében a hulladék birtokosától átveszi, kezeli*. Az államtitkár szerint ugyanakkor a guberáló nem üzletszerűen, gazdasági haszonszerzés végett végzi tevékenységét, még akkor sem, ha tevékenysége rendszeres. A guberáló ugyanúgy nem

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

minősül hulladékkezelőnek, mint ahogy a hulladékait válogató, esetleg saját, korábban kidobásra ítélt dolgainak sorsát újragondoló magánszemély sem. Az államtitkár válaszában kifejti, hogy a guberálás nem számít engedélykötelesnek, de azt nem lehet elvárni a hulladékgazdálkodási szabályozástól, hogy csak és kizárólag hulladékgazdálkodási szempontból megtiltsa a tevékenység végzését, hiszen hulladékgazdálkodási szempontból a hasznosítást segítheti elő. Az államtitkár tájékoztatása szerint a Hgt. a guberálásra, mint tevékenységre részletes szabályokat nem ad meg: *a guberálás, mint Hgt. szerinti hulladékgazdálkodási tevékenység önmagában értelmezhetetlen.* Hulladékgazdálkodási szempontból akkor lehetne megalapozott egy generális törvényi tiltás, ha a házhoz menő szelektív gyűjtés lenne már az általános, és a guberálás egyben a szelektíven gyűjtött hulladék eltulajdonítását is jelentené. Az államtitkár válaszában megjegyzi, hogy a szelektív hulladék eltulajdonítása – értékhatártól függően – lopás szabálysértése, vagy bűncselekménye is lehet a hatályos jogszabályok szerint. Az államtitkár válaszelevelében arról is tájékoztatott, hogy a guberálás szabályozásának szükségessége, illetve ennek a jogszerűsége tehát már *a törvény hatályba lépése előtt is felmerült*, illetve vizsgálat tárgyát képezte, de nem hulladékgazdálkodási, hanem közegészségügyi kérdésként. Az Alkotmánybíróság a 1288/B/1996 számú, még Hgt. hatályba lépése előtt hozott határozata szerint az önkormányzati rendeletben szabálysértési tényállás részeként megfogalmazott guberálási tilalom nem alkotmányellenes. Egy már korábban is létező szabályozási megoldás jogszerűségét kell tehát az államtitkár szerint megvizsgálni, ahol a leglényegesebb jogkérdés az, hogy a magasabb szintű köztisztasági szabálysértési tényállás mellett megfogalmazható-e az alkalmazott – köztisztasági indíttatású – tényállás. A felhatalmazás megfelelőségére vonatkozó kérdésre az államtitkár álláspontja szerint a környezetügy nem tud választ adni. Az önkormányzati szabályozás a Hgt.-vel annyiban összeegyeztethető, hogy a Hgt. 1. § a) pontja szerint a törvény célja az emberi egészség védelme is, azonban a törvény a rendeleti szabályozás szükségességével kapcsolatban további támpontot nem ad. Az államtitkár utalt arra, hogy a megküldött iratok alapján *a józsefvárosi rendelet közegészségügyi, köztisztasági megfontolásból született*: álláspontja szerint az *önkormányzat felelőssége* annak eldöntése, hogy a guberálók tevékenysége jellemzően és feltétlenül okoz-e olyan közegészségügyi vagy köztisztasági problémát, amely rendeleti szintű szabályozást igényel, illetve az is, hogy a kérdést ilyen módon kell-e megoldani. Elsősorban *szabálysértési jogi kérdésnek minősül* továbbá az államtitkár szerint az, hogy az önkormányzat ebben a formában megtehetette-e, illetve, ha megtehetette, akkor előírás az alapjogi sérelmekkel összefüggésben szükséges-e a tiltás. Az államtitkárnak a problémakör *országos szintű felméréséről nincs tudomása*: mivel alapvetően helyi ügyről van szó, ezért véleménye szerint feltehető az, hogy sokféle helyi követelményrendszer létezik. Az államtitkár egyetértett azzal, hogy a probléma teljes megismeréséhez összetett társadalmi kérdések vizsgálata szükséges. Kiemelendő ugyanakkor, a ténybeli és a szabályozástechnikai szempontok egyaránt arra utalnak, hogy *jelenleg a köztisztasági megközelítésnek kell az elsődlegesnek lennie* a kérdésben. A jogi helyzet azonban gyökeresen megváltozik majd abban az esetben, ha az a – szaktárca által is támogatott – szakmai törekvés érvényesülni tud, amely alapján a házhoz menő szelektív gyűjtés lesz az általános: a jelenlegi országos szinten szabályozatlan állapotot hulladékgazdálkodási szempontból megalapozottan *felválthatja majd a guberálás tiltása*.

**II.** Az országgyűlési biztosok tevékenységük kezdete óta kiemelt figyelmet fordítanak a rászorulóknak, a kiszolgáltatott helyzetű és gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező személyek alkotmányos alapjogainak védelmére. A legkiszolgáltatottabb helyzetben lévő személyek, a hajléktalanok jogai védelmének elősegítése érdekében a 2008. évben *külön*

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

*alapjogi projektet* indítottam, amelynek célja a hajléktalansággal összefüggő problémák fókuszba helyezése a megelőzés és kiűtkeresés érdekében. Az *OBH-2641/2006. számú jelentésemben* megállapítottam, hogy az emberi méltósághoz való joggal, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét hordozza magában több budapesti kerületi önkormányzat azon intézkedése, amellyel a köztéri padokra közbülső karfákat szereltek fel annak érdekében, hogy onnan a hajléktalanokat távol tartsák. Az érintett önkormányzatok az intézkedés indoklása során hivatkoztak arra, hogy az *ott élőket*, illetve *a városképet zavarja* a hajléktalanok jelenléte, az ott élők kérése alapján, illetve a közterület rendjének, tisztaságának, biztonságának védelme érdekében szükséges a hajléktalanok ily módon való távoltartása. A jelentés megállapítása szerint megengedhetetlen, egyúttal az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság veszélyét hordozó minden olyan adminisztratív megoldás, vagy arra irányuló javaslat, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlétének „városképi kérdésre” adott válaszként próbálja megfogalmazni. Az *OBH-2347/2007. számú ügyben készült jelentésemben* hangsúlyoztam, hogy minden hajléktalansággal kapcsolatos kérdésben, eljárásban, megoldási javaslatban kiemelt figyelemmel kell lenni arra, hogy az emberi méltósághoz való jog mindenkit megillet, úgy a hajléktalan embert, mint a társadalom bármely más tagját. Az emberi méltósághoz való jog védelme különösen akkor kiemelt fontosságú, ha olyan emberekkel kapcsolatban merül fel az önkényes jogkorlátozás vagy jogsértés veszélye, akiknek az érdekérvényesítési képessége eleve rendkívül alacsony. A jelentés elvi megállapításai között szól arról, hogy *nem lehet senkivel szemben szigorúbban eljárni, nem lehet senkit egy területről, városrésről kitiltani pusztán azért, mert hajléktalan*. Önmagában a hajléktalan lét ténye nem alapozhat meg olyan feltevést, hogy az érintett fertőző beteg, illetve egyéb potenciális veszélyforrást jelent, és főként nem alapozhat meg egy esetlegesen erre vagy ehhez hasonló feltételezésre épülő rendőrségi, hatósági intézkedést, jogkorlátozást. A jelentés ugyanakkor azt is megállapította, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, mások jogainak védelme indokolja azt, hogy *valamennyi jogsértő magatartással szemben az állam hatékony védelmet biztosítson* a jogkövető állampolgárok számára. Ahogyan a hajléktalan lét nem lehet stigma, amely alapján előzetes vagy szigorúbb hatósági fellépésre kerülhetne sor, úgy természetesen kibúvót, felmentési okot sem jelenthet. A bűncselekményt vagy szabálysértést elkövető személyekkel szemben a hatóságoknak következetesen fel kell lépni, a probléma ugyanakkor nem azzal oldható meg, hogy a hajléktalanokat kirekesztik utcákról, városrészekről. Az *AJB-756/2010. számú jelentésemben* megállapítottam, hogy Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata a guberálás szabálysértéssé nyilvánításával és szankcionálásával érdemi alkotmányos indok nélkül korlátozta az eljárás alá vont, különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek alapvető jogait. A jelentés rögzíti, hogy az önkormányzati szabályozás megalkotása folytán kialakult jogi helyzet az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, mivel a jogsérelem közvetlen veszélyét jelenti. A vizsgált rendelkezés a következő volt: „aki a közterületre kihelyezett gyűjtődényzetből szemetet önt ki, vesz ki vagy abban guberál, szabálysértést követ el és harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható”. A visszásság orvoslása érdekében felkértem az önkormányzatot, hogy vizsgálja felül, helyezze hatályon kívül a szankcionálást előíró rendelkezést. Tekintettel arra, hogy a kaposvári önkormányzat e felkérésnek nem tett eleget, a – levelemhez ugyancsak mellékelte – utólagos normakontroll indítványban az Alkotmánybíróságnál kezdeményeztem a rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését, az eljárás jelenleg is folyamatban van. Mind a jelentés, mind az alkotmánybírósági indítvány kiemeli, hogy az egyenlő méltósághoz való jog védelme különösen akkor kiemelt fontosságú, ha olyan jogalany-csoporttal kapcsolatban merül fel az önkényes jogkorlátozás veszélye,

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

akiknek az érdekérvényesítési képessége eleve rendkívül alacsony, ilyenek tekinthetők álláspontom szerint azok az alacsony jövedelmű, anyagilag és szociálisan kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek, akik jellemzően arra kényszerülnek, hogy guberáljanak. Természetesen nem létezik „guberáláshoz való jog”, ehhez képest azonban minőségileg más kérdés, hogy e magatartás szankcionálását az egyes önkormányzatok – valódi alkotmányos indok, mások jogainak védelme vagy valamely állami intézményvédelmi kötelezettség biztosítása hiányában – szabadon elrendelhetik-e vagy sem. Az indítványban arra is felhívtam a figyelmet, hogy az ügyben lefolytatott vizsgálatom tapasztalatai arra mutattak, hogy a guberálás célzott szankcionálása hatásában, közvetett módon kifejezetten egy adott, kiszolgáltatott helyzetben lévő, körülhatárolható társadalmi csoport, a hajléktalan, a létminimum határán élő emberek ellen irányul: e személyek kirekesztését, stigmatizálását, egyfajta „kriminális térbe” szorítását szolgálja. Abban az esetben, ha a szemetelés (közterületek beszennyezése, hulladékok eldobálása) és a guberálás szabálysértési szankcionálását egymással összevetjük, megállapítható az, hogy csak előbbinek van logikus és ésszerű indoka, méghozzá az egészséges környezethez való jog és az egészséghez való jog védelme. A vitatott rendeleti szabályozás alkalmazása következtében e társadalmi csoport lényegesen kedvezőtlenebb helyzetbe került. Álláspontom szerint ez a jogalkotó által célzott különbségtétel önkényes: a szemetelés indokolható szankcionálásán túl, a guberálás külön szankcionálásnak nincs ésszerű indoka, sérti az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményét, így az hátrányos megkülönböztetésnek minősül. Az említett ombudsmani jelentés kiemeli, hogy az önkormányzati rendeletek formai alkotmányossága tekintetében irányadó az Alkotmány 8. § (2) bekezdése, amely alapján a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Az irányadó alkotmánybírói gyakorlat szerint rendeleti szintű szabályozás valamely alapvető joggal kapcsolatban eleve csak „közvetett és távoli összefüggés” esetén lehetséges (pl. felhatalmazás alapján alkotott technikai jellegű részletszabályok), de alapjogot rendeletben korlátozni nem lehet. Az önkormányzat megfelelő, kifejezett törvényi alap és felhatalmazás esetén (származékos jogalkotói hatáskörben), szigorúan a kapott felhatalmazás keretei között maradva írhat elő szankciókat a saját illetékességi területén tartózkodókra nézve.

Megjegyzendő, hogy a R. 5. § (11) bekezdése, valamint 15. § (1)-(3) bekezdése *tartalmi hasonlóságokat mutat* az általam vizsgált és alkotmányosan aggályosnak tekintett Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata által hozott rendelettel annyiban, hogy nem csupán a szemetelés egy „speciális esetkörét” (a hulladékgyűjtők kiborítását), hanem a hulladék hulladékgyűjtőből történő kivételét, azaz a guberálást is szabálysértésként – akár 50 ezer forintig terjedő bírság kiszabásával – szankcionálni kívánja.

### **Az érintett alkotmányos jogok**

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alkotmány 2. § (1) bekezdés: A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.);
- *Az emberi méltósághoz való jog* (Alkotmány 54. § (1) bekezdés: A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.);
- *Az egyenlő bánásmód követelménye* (Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés: „A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás,

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”)

### **Alkalmazott jogszabályok**

1. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.);
2. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXXIX. törvény (Szabs. tv.);
3. A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.);
4. Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet (Szabs. r.);

### **Megállapításaim**

#### **I. A hatáskör tekintetében**

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hatáskörét az Obtv. határozza meg. Az Obtv. 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszaállást okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Obtv. 16. § (2) bekezdése szerint a biztos az alapvető jogokkal kapcsolatos visszaállás megszüntetése érdekében az (1) bekezdésben megjelölt feltételek fennállása esetén hivatalból is eljárhat. A vizsgálattal érintett Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefváros Önkormányzatának jegyzője, mint a „guberálás” szankcionálásával kapcsolatban eljáró szabálysértési hatóság az Obtv. 29. § (1) bekezdés a) pontja alapján hatóságnak tekintendő, így *tevékenységének vizsgálata* az Obtv. 16. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik. A *hivatalbéli ombudsmani vizsgálat megindításának indokával* összefüggésben lényeges kiemelni, hogy a szabálysértési hatóság jogalkalmazói tevékenységének átfogó, hivatalból lefolytatott ombudsmani vizsgálata különösen akkor lehet indokolt, ha az eljárással összefüggő egyes alapjogi aggályok panasz útján közvetlenül nem vagy csak kivételesen kerülhetnek az országgyűlési biztos látókörébe. Különös tekintettel akkor, ha az eljárással érintett személyek mélyszegénységben, kilátástalan körülmények között élők, akik – még formális jogorvoslati lehetőség megléte esetén is – valós szociális helyzetüknél panaszkodásra nem vagy csak korlátozottan képesek, ennél fogva mindennemű állami autoritással szemben fokozottan kiszolgáltatottak.

#### **II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében**

Az országgyűlési biztos – amint erre már számos jelentésemben is felhívtam a figyelmet – egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív és neutrális módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alkotmányban kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa vizsgálatainak során következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazza az alapjogok korlátozásának alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket (jellemzően az ún. szükségességi-arányossági tesztet, a nem alapvető joggal összefüggő hátrányos megkülönböztetés esetén az ésszerűségi tesztet, a tulajdonjog korlátozása esetén pedig közérdekeségi tesztet). A *preventív jogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* (lásd pl. az OBH 2567/2008, OBH 4750/2008, 2405/2009, 1062/2010. sz. ügyben született *jelentéseket*) alapján az állampolgári jogok biztosa mandátuma keretei között marad abban az



esetben, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében – a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – a jogalkalmazói tevékenység vizsgálatával szoros összefüggésben – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit (pl. jogalap), feltérképezi és jelzi a jogalkotó vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatos alkotmányossági aggályokat. A szabálysértési eljárásokra vonatkozó általános jellegű tájékoztatás, azaz *a szabálysértési hatóság jogalkalmazási tevékenységének vizsgálata* alapján szükségessé vált az eljárások jogalapját adó szabályozás áttekintése is. Vizsgálatom ennek megfelelően arra terjedt ki, hogy a „guberálás” szabálysértéssé nyilvánítása és szankcionálása folytán kialakult jogi helyzet összeegyeztethető-e a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében, valamint az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglalt alkotmányossági szabályokkal, valamint megállapítható-e az emberi méltósághoz való joggal, illetve az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszasság.

1. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi éllel megállapította, hogy 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 (vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.). Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket (vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.). Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Az Ötv. a helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörével kapcsolatosan annyit rögzít, hogy a helyi önkormányzat – a törvény keretei között – önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket, emellett törvény a helyi önkormányzatnak kötelező feladat- és hatáskört is megállapíthat (Ötv. 1. § (3) és (5) bekezdés). Az Ötv. 16. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot. A 17/1998. (V. 13.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra. Az Alkotmánybíróság a szabálysértésekre vonatkozó szabályozás alkotmányossági vizsgálata tárgyában hozott határozatban úgy foglalt állást, hogy a szabálysértés a közigazgatás-ellenes magatartások, illetőleg az emberi együttélés szabályait sértő magatartás, az ún. *kriminális cselekmények* szankcionálására hivatott jogintézmény (vö. 63/1997. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1997, 365, 367-368.). A szabálysértési *törvény célja*, hogy gyors és eredményes fellépést biztosítson azokkal a jogsértő magatartásokkal szemben, melyek a bűncselekményekhez képest enyhébb fokban sértik vagy veszélyeztetik *a társadalom általánosan elfogadott együttélési normáit*, akadályozzák vagy zavarják a közigazgatás működését, illetve meghatározott tevékenység vagy foglalkozás gyakorlására vonatkozó jogszabályokba ütköznek. A Szabs. tv. 1. § (1) bekezdése szerint önkormányzati

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

rendelet is nyilváníthat jogellenes cselekményt szabálysértéssé, kivéve akkor, ha a cselekmény bűncselekményt valósít meg [1. § (2) bekezdés]. A törvény 16. § (2) bekezdése szerint az önkormányzati rendelet ötvenezer forintban állapíthatja meg a pénzbírság legmagasabb összegét. Az Alkotmánybíróság a 77/2009. (VII. 10.) AB határozatban megsemmisítette Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a falfirkák elleni védelemről szóló rendeletét. A testület döntésében arra hivatkozott, hogy a helyi önkormányzat *a Szabs. tv. felhatalmazása alapján* állapíthat meg szabálysértési tényállást. A törvény 16. § (2) bekezdése azt is meghatározza, hogy az önkormányzati rendeletben megállapított pénzbírság legmagasabb összege harmincezer forint. Így, ha a helyi önkormányzat a rendeletében foglalt kötelezettségek megszegését szabálysértésnek minősíti, csak a törvényben meghatározott összegű pénzbírságot állapíthatja meg. Az Alkotmánybíróság 1991 óta következetes gyakorlata szerint, ha valamely magatartást az országos szintű jogszabályok kifejezetten megengednek, akkor azt a képviselő-testület nem tilthatja meg az illetékességi területére kiterjedő érvennyel (vö. 17/1998. (V. 13.) AB határozat, ABH 1998). Az Alkotmánybíróság a 123/2009. (XII. 17.) AB határozatban rögzítette, hogy a Szabs. tv. 1. § (1) bekezdése szerinti *felhatalmazás nem korlátlan*, alapvető követelmény, hogy az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezéseknek *összhangban kell állniuk a Szabs. tv. és a Szabs. r. rendelkezéseivel*. Az összhang megteremtése érdekében a Szabs. tv. 169. § (2) bekezdése alapján az önkormányzatok 2000. március 1-jéig voltak kötelesek felülvizsgálni az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezéseket, és azokat, amelyek a törvény, illetve a kormányrendelet rendelkezéseivel nincsenek összhangban, vagy csak megismétlik a magasabb szintű jogszabályokban meghatározott szabálysértési tényállást, hatályon kívül kellett helyezniük. Az Alkotmánybíróság a 1288/B/1996. AB határozatában kimondta, hogy a helyi életviszonyok szabályozására a helyi önkormányzatnak szabálysértési tényállás megállapítására is kiterjedő hatásköre van. A vizsgált önkormányzati rendeletben meghatározott adott szabálysértési tényállások – köztük a „guberálás tilalma” megszegésének szankcionálása – *nem ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, nem ismétli annak tartalmát*. A hulladékszállítási és ártalmatlanítási helyi szabályok végrehajtásának elősegítését célzó, ezek biztosítására szabálysértési tényállásokat megállapító és az előírások megsértőivel szemben szankciót kilátásba helyező rendeleti előírásokat *az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szempontjából* nem találta alkotmányellenesnek. Álláspontom szerint ugyanakkor az ismertetett alkotmánybírósági megállapítás csupán szűkíti, nem zárja ki a R. 5. § (11) bekezdésében, valamint 15. § (2) bekezdés n) pontjának alapjogi szempontú vizsgálatát. Az önkormányzati rendeletek alkotmányosságával összefüggésben külön is ki kell emelni, hogy az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban *az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg*, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Az irányadó alkotmánybírósági gyakorlat (az alkotmánybírósági tételt először a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat rögzítette (ABH 1991, 297., 300.)) szerint ugyanis rendeleti szintű szabályozás valamely alapvető joggal kapcsolatban eleve csak „közvetett és távoli összefüggés” esetén lehetséges (pl. felhatalmazás alapján alkotott technikai jellegű részletszabályok), de alapjogot rendeletben korlátozni nem lehet. Az önkormányzat megfelelő, kifejezett törvényi alap és felhatalmazás esetén (származékos jogalkotói hatáskörben) és szigorúan a kapott felhatalmazás keretei között maradva írhat elő szankciókat a saját illetékességi területén tartózkodókra nézve (a felhatalmazás kereteinek túllépésével kapcsolatban lásd a 25/1998. (VI. 11.) AB határozatot).

2. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban minden embernek

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Az emberi méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit (64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991). Az alkotmánybíróági gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog az ún. *általános személyiségi jog* egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybíróági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint (lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313) az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme* vagy *érvényesülése*, illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

**3.** Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése rögzíti az *egyenlő bánásmód követelményét*, kimondja, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az egész jogrendszerre kiterjedően alkalmazza a diszkrimináció tilalmát. Az Alkotmánybíróság már legelső döntéseinek egyikében megállapította, és azóta következetesen alkalmazza, hogy a diszkrimináció tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát. A megkülönböztetés tilalmából az következik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie; azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni (9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48). Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja szerint a diszkrimináció tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Az alkotmánybíróági gyakorlatban az emberi méltósághoz való jog és az egyenlő bánásmód követelménye szorosan összekapcsolódik: ha a megkülönböztetés nem alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, a tárgyilagos megítélés alapján ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között (9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77-78.; 61/1992. (XI. 20.) AB

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

határozat, ABH 1992, 280, 281-282., 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138-140). Az Alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált ún. ésszerűségi teszt alkalmazásával állapítható meg, hogy egy adott normatív szabályozás, jogalkalmazói gyakorlat vagy egyedi döntés ellentétes-e a hátrányos megkülönböztetés alkotmányi tilalmával (lásd az AJB-6800/2009. számon, valamint az AJB-4439/2010. számon kiadott ombudsmani jelentéseket.). Az ésszerűségi teszt egyrészt egy összehasonlíthatósági, másrészt egy indokolhatósági próbából áll. Az összehasonlíthatósági próba során azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés azonos helyzetben lévő jogalanyok között merül-e fel, az indokolhatósági próba pedig annak vizsgálatát jelenti, hogy ha azonos csoportba tartozók között áll fenn a megkülönböztetés, akkor az ésszerű indokon nyugszik-e, van-e „tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka”. Az ismertetett alkotmánybírósági gyakorlatra, megállapításokra épülő, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 8. §-a alapján *közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül* az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt – a törvényben felsorolt vagy egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne. Az Ebtv. szerint ugyanakkor tilalmazott a *közvetett hátrányos megkülönböztetés*: ennek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a törvényben meghatározott tulajdonságokkal (helyzettel, jellemzőkkel) rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne (Ebtv. 9. §).

### III. Az ügy érdeme tekintetében

Az Alkotmány és az annak rendelkezéseit értelmező alkotmánybírósági gyakorlat, a hatályos jogszabályi rendelkezések, valamint az eddigi ombudsmani jelentések alapján – különös tekintettel AJB-756/2010. számú jelentésben rögzítettekre tekintettel – az alábbi megállapításokat teszem:

1. Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefváros Önkormányzata R. 15. § (2) bekezdésének n) pontja alapján szabálysértéssé nyilvánította és 50.000 Ft-ig terjedő bírsággal sújtja azon személyeket, aki a közterületre kihelyezett, valamint az ingatlanok közös használatú területeire elhelyezett hulladékgyűjtőket *kiborítják*, illetve *azokból hulladékot vesznek ki*. A R. szövege a „guberálást”, mint fogalmat nem használja, hanem két tényállást különböztet meg: a hulladékgyűjtők kiborítását, illetve a hulladékgyűjtőkből történő hulladék kivételét. A „hulladékgyűjtők kiborítása” kitétel kapcsán érdemes utalni a Szabs.r. 7. § (1) bekezdés a) pontjára, amely szerint köztisztasági szabálysértésért felelősségre vonható és ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható az a személy, aki a közterületen, a közforgalom céljait szolgáló épületben, illetőleg közforgalmú közlekedési eszközön szemetel, ezeket beszennyezi. A Szabs. tv. 219. § (2) bekezdése alapján pedig az egyes önkormányzatok 2000. március 1-jéig kötelesek felülvizsgálni az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezéseket, és azokat, amelyek e törvény, illetve az egyes szabálysértésekről szóló kormányrendelet rendelkezéseivel nincsenek összhangban, vagy csak megismétlik a magasabb szintű jogszabályokban meghatározott szabálysértési tényállást, hatályon kívül kell helyezniük. Mindez természetesen azt is jelenti, hogy – az 123/2009. (XII. 17.) AB

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

határozatban megállapítottakra figyelemmel – az önkormányzatok nem hozhatnak a Szabs. tv., illetve a Szabs.r. rendelkezéseivel összhangban nem álló, részben vagy egészben e rendelkezéseket megismétlő szabálysértési tényállásokat. Egyetérttek a kormányhivatalnak – a jelentésben már korábban ismertetett – törvényességi észrevételében azon megállapításával, miszerint a „hulladékgyűjtők kibontása” a Szabs.r. 7. § (1) bekezdésében meghatározott *köztisztasági tényállástól egyértelműen nem határolható el, abba beleolvad*, ezáltal pedig sérti a magasabb szintű jogszabályi rendelkezéseket, s végső soron az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését. Megjegyzem, hogy – külön tételes jogi felhatalmazás hiányában – a hulladékgyűjtő kibontásának önálló, önkormányzati rendeletben történő szabálysértési tényállássá nyilvánítása azért is indokolatlannak minősül, mivel az adott magatartástól függően akár más szabálysértési tényállást (pl. garázdaság szabálysértését) is megvalósíthat. A Szabs. tv. és a Szabs.r. éppen a jogbiztonság követelményének és a kiszámítható jogalkalmazás előmozdítása céljából állapít meg és rendel alkalmazni az ország teljes területén olyan általános, keretjellegű szabálysértési tényállásokat, mint pl. a köztisztasági szabálysértés, vagy éppen a garázdaság, egyben tételes jogi határt szabva az egyes önkormányzatok „kreatív” szabálysértési jogalkotásának. Mindezek alapján megállapítom, hogy Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefváros Önkormányzatának képviselő-testülete a „hulladékgyűjtők kibontásának” önálló szabálysértéssé nyilvánításával a vonatkozó törvényi és kormányrendeleti szabályozással, így az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével ellentétes módon élt szabályozási jogával. Az önkormányzati szabályozás megalkotása folytán kialakult jogi helyzet a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

2. A R. 5. § (11) bekezdése, valamint a R. 15. § (2) bekezdésének n) pontjának másik kitétele alapján az önkormányzat szabálysértéssé nyilvánította és szankcionálja a közterületre kihelyezett, valamint az ingatlanok közös használatú területeire elhelyezett hulladékgyűjtőkből – ideértve az utcai szeméthyűjtő edények, szelektív hulladékgyűjtő szigeteiből, valamint a társasházak kukáiból – a kommunális és egyéb hulladékot kivételét, ami – az önkormányzat kommunikációja alapján – a „guberálás” tilalmának feleltethető meg. A *guberálás fogalmát* jelen pillanatban egyetlen jogszabály sem tartalmazza, ugyanakkor – egyetértve az államtitkár álláspontjával – egy olyan nyílt fogalomról van szó, amelyek megfelelő fogalmi elemek segítségével körülírható.

A „guberálás” vagy „kukázás” az országban kialakult önkormányzati szabálysértési szabályozás és gyakorlat alapján (az egyes önkormányzatok szabályozási megoldással összefüggésben lásd a TASZ alkotmánybíróági indítványában összegyűjtött példákat: [http://tasz.hu/files/tasz/imce/AB\\_nemakoldul\\_guberalas\\_0.pdf](http://tasz.hu/files/tasz/imce/AB_nemakoldul_guberalas_0.pdf) elsősorban a hulladékgyűjtő átvizsgálását, abból a kidobott hulladék kivételét és elvételét foglalja magában – a meghatározásból a „hulladék” fogalmát a Hgt. tartalmazza (Hgt. 3. § a) pontja alapján *hulladék* bármely, az 1. számú melléklet szerinti kategóriák valamelyikébe tartozó tárgy vagy anyag, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik, vagy megválni köteles). A bevett fogalomhasználat fényében nem értek egyet a polgármester azon álláspontjával, hogy a guberálás, mint fogalom kizárólag az évenkénti szervezett lomtalanítás alkalmával kihelyezett feleslegessé vált ingóságok átválogatása és elvitelét foglalná magában. Mindenekelőtt nem árt külön is hangsúlyozni, hogy – teljesen függetlenül attól, hogy önhibájából vagy azon kívül jutott idáig az adott személy – jellemzően *egy rendkívül megalázó, kétségbeejtő élethelyzetet jelent*, amikor némi jövedelem, élelem megszerzése érdekében valaki guberálni, a szeméthe nyúlni és abból válogatni kényszerül. Ugyanakkor az a tény, hogy itt eleve egy megelőzendő,

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

*emberhez méltatlan kényszerhelyzetről* van szó, nem jogosítja fel a közhatalom felelős gyakorlóját arra, hogy e magatartást – alkotmányos indok és felhatalmazás nélkül – szankcionálja: a hajléktalan, illetve a mélyszegénység és kilátástalan lét nem teremthet törvényen kívüliséget. A guberálás, ahogyan például az utcán, a közterületen való lét, nem emberhez méltó életút, hanem a hajlék nélkül (vagy kvázi hajlék nélkül) és/vagy kilátástalan anyagi helyzetben élő személyek *túlélési reakciója*. A kérdéskör komplex vizsgálata során ugyan álláspontom szerint sem hanyagolható el sem a jelenség, mint tünet társadalmi, gazdasági és szociológiai háttere és összefüggései, országgyűlési biztosként ugyanakkor – összhangban a hatályos Obtv. rendelkezéseivel – jelentésemben kizárólag a guberálásnak (a hulladék kivételének, átválogatásának) szabálysértéssé nyilvánítása és szankcionálása tekintetében folytattam alapjogi-alkotmányossági aspektusú vizsgálatot. Kiindulásképp rögzíthető, hogy jelen pillanatban egyetlen, önkormányzati rendeletnél magasabb szintű, az egész országra kiterjedő hatályú tételes jogi rendelkezés *sem tiltja vagy engedi meg kifejezetten a guberálást*, önmagában a hulladéknak a hulladékgyűjtőből történő kivételéhez a jogrendszer tehát – álláspontom szerint helyesen – alapvetően *semleges módon viszonyul*, azt tudomásul veszi. Leszögezhető továbbá, hogy a helyi önkormányzatokat külön törvényi rendelkezés (pl. a Hgt.) nem hatalmazza fel e magatartás szankcionálására: Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefváros Önkormányzata a R. megalkotása és módosítása során közvetlenül az Ötv. 16. § (1) bekezdésének általános jellegű felhatalmazásra hivatkozott. A R. vizsgált rendelkezései nem ütköznek ugyan kifejezetten magasabb szintű tételes jogszabályi rendelkezésbe (pl. törvényi vagy kormányrendeleti előírásba), nem ismételnék magasabb szintű tényállás szabályozást sem, vagyis nem állapítható meg az, hogy az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével ellentétes módon szabályozna az önkormányzat. Az önkormányzati szabálysértési jogalkotás számára ugyanakkor nemcsak az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében meghatározottak, hanem az *Alkotmány egyes alapjogi rendelkezései, különösen az egyenlő méltósághoz való jog, valamint ezzel összefüggésben a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye* egyaránt korlátot jelentenek. Alkotmányos alaptétel és a jogállam egyik fő ismérve, hogy a kriminalizáció, azaz valamennyi büntetőjogi és szabálysértési tényállás és szankció meghatározásakor vizsgálnia és igazolnia kell a jogalkotónak, hogy annak van *valódi, érdemi és legitim alkotmányos célja*. A szankciók alkalmazása – így pénzbüntetés vagy elzárás kiszabása – ugyanis kétségtelenül már számos alkotmányos szabadságjogot (így például a személyes szabadsághoz, a tulajdonhoz vagy az önrendelkezéshez való jogot) érinthet. Ez az érintettség akkor is fennáll, ha az adott magatartás egyébként nem tartozik az alapjogi szempontból különösen védett szférába (pl. nem valamilyen vélemény-kifejezésről vagy vallásgyakorlásról van szó). Egyfelől igaz az, hogy nem beszélhetünk „guberáláshoz való jogról”, hiszen nem egy az Alkotmányból következő, levezethető alapjogi szempontból védett tevékenységről van szó, másfelől a guberálás szankcionálása már alkotmányjogi-alapjogi szempontból vizsgálható és értékelhető. Alapvető fontosságú az állami büntetőhatalom alkotmányos korlátozottsága szempontjából az, hogy a közhatalom (állam vagy önkormányzat) tetszőlegesen bármely cselekedet, magatartást nem sújthat szankcióval, akkor sem, ha arra közterületen kerül sor. Az egyes települések közterületen, azaz a társadalmi együttélés közös terein a közhatalom komolyabb korlátozásokat alkalmazhat, mint az alkotmányosan védettebb magánszférában, de általában egy közelebbről meg nem határozott társadalmi vagy közérdekre, továbbá a jogellenes cselekedetek megelőzésre való hivatkozás *ekkor sem tekinthető elégségesnek*. Ahogyan arra korábbi jelentésemben már felhívtam a figyelmet: „közterületen, a nyilvánosság szférájában az állami korlátozások jelentősebbek lehetnek, mint a magánszféra esetében, de ezek a „közterületi korlátozások” sem lehetnek önkényesek. Az ún. preventív vagy megelőző jellegű,



## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

típusú jogkorlátozásoknak álláspontom szerint pedig csak mások alapvető joga vagy valamely alkotmányos érték közvetlen veszélyeztetettsége esetén lehet helye, ha a jogsérelem bekövetkezésének valószínűsége igazoltan nagyon magas”. Ha az érdemi és közvetlen indokolás hiánya mellett is elfogadható volna a preventív alapú, jellegű szabálysértési szankcionálás lehetősége, akkor gyakorlatilag tetszőleges magatartás kriminalizálható lenne. Például e logika mentén büntethetővé válhatna a ráógumizás a közterületen, arra az indokra hivatkozva, hogy aki rágót rág, az gyakran eldobja a használt ráógumit, ami kárt okozhat: beszennyezheti mások ruháját, cipőjét. Ha tilos a rágózás, akkor bizonyosan senki nem fogja eldobálni a használt ráógumiját. A nyilvánvalóan abszurd, életszerűtlen, egyúttal pedig az alkotmányos határokon is túlterjeszkedő gyakorlat és szabályozás tarthatatlansága számos más példával is illusztrálható. Mindezek alapján pedig érdemes feltenni a kérdést, hogy mi indokolja a guberálás, azaz a hulladék a hulladékgyűjtőből történő kivételének külön, *önálló* – más, magasabb szintű jogszabályokban meghatározott tényállások (pl. köztisztasági szabálysértés, lopás, garázdaság) megléte melletti – *szabálysértéssé nyilvánítását és büntetését*. A megkeresésekre beérkezett válaszok alapján összesen *négy*, részben összekapcsolódó a szankcionálás melletti *indok különíthető el*: közegészségügyi és köztisztasági megfontolások (1), a magántulajdon védelme (2), hulladékgazdálkodási, környezetvédelmi szempontok (3), valamint egyéb indokok, például a magántitok és a levéltitok védelme, a „pihenéshez való jog” (4). A korábbi jelentésemben már hangsúlyoztam és ismételten kiemelni kívánom, hogy egyértelműen nem sorolható a legitim korlátozási célok körébe a „városkép védelme”, a helyi lakosok „közérzete”, az esetlegesen zavarónak vagy gusztustalannak tartott látványtól való „megkímélésük”. Az ilyen eleve parttalan, jogilag megfoghatatlan, szubjektív indokokra alapozott korlátozás ugyanis fogalmilag önkényes és így megengedhetetlen.

### *A közegészségügyi és köztisztasági megfontolások*

Mind a polgármester, mind a környezetügyért felelős államtitkár felveti levelében a közegészségügyi, illetve köztisztasági követelményeket, mint a szankcionálás lehetséges indokát, az államtitkár szerint jelenleg – a házhoz menő szelektív gyűjtés bevezetéséig – egyértelműen „a köztisztasági megközelítésnek” kell elsődlegesnek lennie az adott kérdésben. A kérdés csupán az, hogy a köztisztasági szabálysértés egyébként fennálló büntethetősége *mellett* bevezetett guberálás szabálysértése esetében pontosan milyen tartalommal tölthető meg az elég elvont és általános közegészségügyi hivatkozás. Tekintettel arra, hogy cselekvőképes személy képes felmérni, hogy milyen magatartás szolgálja a saját érdekét, jelen esetben tehát *álságos és egyértelműen nem állja meg a helyét a guberáló saját egészségének, illetve testi épségének megóvására való hivatkozás*: nem igazolható, hogy a guberálás szankcionálása mennyiben szolgálhatja az ilyen kényszerhelyzetbe került személyek érdekét. Cselekvőképes személyek döntése, magatartása esetén az állam objektív életvédelmi-egészségvédelmi kötelezettségéből adódó jogkorlátozásoknak legfeljebb olyan esetekben lehet létjogosultsága, ahol az adott személy jellemzően közvetlen életveszélynek teszi ki magát (pl. kötelező biztonsági öv használat a közúti közlekedésben - vö. 60/1993. (XI. 29.) AB határozat).

Az *emberi egészség védelme* lényeges állami kötelezettség, amely kiterjed arra, hogy az Országgyűlés a közegészség védelme érdekében külön büntetőjogi (lásd Btk. XVI. fejezet, IV. cím) vagy szabálysértési tényállásokat (lásd Szabs. tv. XIV. fejezet) fogalmazzon meg. A guberálás ugyanakkor *közvetlenül nem jár olyan súlyos közegészségügyi kockázattal*, amely indokolná a jellemzően eleve kényszerhelyzetben lévő, valódi alternatívával nem rendelkező személyek megbüntetését. Előremutatónak és fontosnak tartom a józsefvárosi önkormányzat

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

által a rendszeres *közterületi ételosztással* kapcsolatban megtett intézkedéseket, ugyanakkor ezek mellett sem lehet indokolt a szabálysértési szankcionálás: ez ugyanis a megbüntettetek számára csak *tovább fokozza a lecsúszás kockázatát*. Számos jelentésben utaltam már arra, hogy a szegénység és nincstelenség sem teremthet törvényen kívüli helyzetet, mindenki köteles betartani a társadalmi együttélésnek a jog által rögzített szabályait: a guberáló szemetelés, a közterület beszennyezése, azaz köztisztasági szabálysértés elkövetése esetén – ahogy bárki más – felelősségre vonható. Nem áll meg ugyanakkor azon jogi igazolás, hogy aki guberál, az feltétlenül szemetel is egyben: a hulladék hulladékgyűjtőből történő kivételének önálló szankcionálását *közegészségügyi szempontok nem magyarázzák*. A guberálás esetleges nemkívánatos és jogellenes „kísérőjelenségeivel” szemben – ahogyan ezt korábban már kifejtettem – rendelkezésre állnak a jogi fellépés eszközei.

### *A tulajdonhoz való jog védelme*

A hulladékgyűjtőkbe dobott ingóságokon megszűnik a korábbi birtokos, tulajdonos tulajdonjoga (a tulajdonos vélelmezhetően ugyanis felhagy a birtoklással), így *a korábbi tulajdonos tulajdonhoz való jogának védelme, mint indok eleve nem merülhet fel*. A hulladékgyűjtőben elhelyezett ismeretlen összetételű hulladék pontos értéke továbbá alapvetően meghatározhatatlan, ez alól kivételt képezhetnek az ún. szelektív hulladékgyűjtők, amelyekben esetleg meghatározható mennyiségű és értékkel bíró, újra felhasználható hulladék kerül. Megjegyzendő, hogy a polgármester válaszában kiemelten sérelmezett magatartás, a közterületen elhelyezett szelektív hulladékgyűjtő tárolók feltörése, felborítása és kifosztása – az adott magatartás jellegétől függően – már eleve, magasabb szintű jogszabályok alapján szankcionálható bűncselekménynek, szabálysértésnek minősülhet: ezek elkerüléséhez és megelőzéséhez szükségtelen a guberálás szankcionálása. A tulajdonhoz való jog védelme tehát *nem indokolja* a guberálás külön szabálysértéssé nyilvánítását (a hulladék tulajdoni helyzetével kapcsolatban lásd a következő, 3. pontot).

### *A hulladékgazdálkodási és környezetvédelmi szempontok*

A Hgt. rendelkezéseiből, valamint az államtitkár megkeresésre adott válaszából egyértelműen kitűnik, hogy a hulladékgazdálkodási törvény alapján a *guberálás, mint hulladékgazdálkodási tevékenység értelmezhetetlen*, a guberáló a törvény fogalmai alapján nem hulladékkezelő, tevékenysége külön engedélyhez értelemszerűen nem kötött. Egyetértek az államtitkár azon megállapításával, miszerint a jelenlegi jogi helyzetben, a szelektív hulladékgyűjtés általánossá válásáig pusztán *hulladékgazdálkodási*, illetve ezzel összefüggésben pedig *környezetvédelmi okból nem indokolt, nem megalapozott a guberálás tiltása és szankcionálása*. Megjegyzendő továbbá, hogy jelen pillanatban a guberálás hulladékgazdálkodási szempontból – az újra felhasználható hulladék kiválogatásával és leadásával – hasznos is lehet. A guberáló jellemzően nem követheti el a hulladékgazdálkodás rendje megsértésének büntetettét (Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény. (Btk.) 281/A. §) sem, mivel eszerint az büntethető, aki arra a célra hatóság által nem engedélyezett helyen hulladékot elhelyez, vagy engedély nélkül vagy az engedély kereteit túllépve hulladékkezelési tevékenységet, illetve hulladékkal más jogellenes tevékenységet végez. A Btk. rendelkezése alapján hulladéknak minősül az, amit a Hgt. hulladéknak minősít, amennyiben alkalmas az emberi élet, testi épség, egészség, a föld, a víz, a levegő, vagy azok összetevői, illetve élő szervezet egyedének veszélyeztetésére. A hulladékgazdálkodási tevékenységgel, mint közszolgáltatással összefüggésben jelen pillanatban is számos jogszabályi kötelezettség-előírás, tilalom és szankció hivatott biztosítani az egészséges emberi környezet védelmét, a környezetkárosítás vagy szennyezés megelőzését (a hulladékgazdálkodási szempontokkal kapcsolatban lásd még

a következő, 3. pontot).

## *Az egyéb felmerült jogi indokok*

Álláspontom szerint egyértelműen nincs értékelhető alkotmányos összefüggés az állampolgárok magántitkának, vagy levéltitkának védelme, valamint a guberálás szankcionálása között sem. A hatályos Btk. (177-178. §) jelenleg is hathatós védelmet nyújt a magántitok és a levéltitok megsértése esetén, e vétségeket elkövetők felelősségre vonhatóak. Megjegyzendő továbbá, hogy a guberálás, a hulladék hulladékgyűjtőből történő kivétele önmagában nem jár olyan intenzitású hanghatással, amely – az ott lakók nyugalmanak, éjszakai pihenésük védelme érdekében – indokoltá tenni a korlátozást. Összességében tehát egyetlen, az önkormányzat által kiemelt jogi indok sem magyarázza kielégítően és hitelesen a guberálás külön önkormányzati szabálysértési szankcionálását, ezek inkább egyfajta ürügyként szerepelnek az egyébként joghátrányt, kárt senkinek nem okozó, ugyanakkor sokak számára esetlegesen zavaró, nem esztétikus jelenség elfedésére, kriminalizálására, a hajléktalan és más létminimum alatt, különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő személyeknek az önkormányzat illetékességi területéről való kiszorítására. Számos jelentésben már felhívtam a figyelmet arra, hogy az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszasságot jelent, a jogsérelem veszélyét hordozza magában valamennyi a környékbeli lakosokat esetlegesen zavaró, gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező társadalmi csoport közterekről történő kirekesztésre irányulnának. Mindezzel ráadásul az adott kerületi önkormányzat pusztán „áttolja” a jelenséget és problémát a többi kerület illetékességi területére, amely egyben egy jogkorlátozási láncreakciót is elindíthat. *Mindezek alapján megállapítom, hogy Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefváros Önkormányzatának Képviselő-testülete a guberálás, azaz a hulladék hulladékgyűjtőből történő kivételének szabálysértéssé nyilvánításával és szankcionálásával érdemi és valós jogi indok nélkül, szükségtelenül korlátozta az eljárás alá vont, különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek jogait. Az önkormányzati szabályozás megalkotása folytán kialakult jogi helyzet sérti a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét, valamint az érintettek emberi méltósághoz való jogával, önrendelkezéshez és személyes szabadsághoz való jogával összefüggő visszasságot okoz, azaz a jogsérelem közvetlen veszélyét jelenti.* Már a korábbi jelentésemben is kiemelttem, hogy a jogsérelem súlyát álláspontom szerint tovább fokozza, hogy a guberálás szabálysértése miatt üldözött személyek többsége – akik ugyan nem azonosíthatóak teljes mértékben a hajléktalanokkal – szociálisan rászoruló, kiszolgáltatott helyzetben lévő, perifériára szorult, társadalmi megvetéstől sújtott emberek. A guberálás, a kukázás célja esetükben jellemzően a maguk és családjuk számára a legalább minimális szintű megélhetés, jövedelem megteremtése. Az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdése, valamint az Ebtv. alapján kifejezetten tilalmazott az emberek között a vagyoni helyzet szerinti különbségtétel, az Ebtv. 9. §-a pedig nem csak a közvetlen (direkt), hanem a közvetett hátrányos megkülönböztetést is tiltja. *Közvetett hátrányos megkülönböztetésről* a törvény alapján akkor beszélhetünk, ha meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoznak, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne. Jelen esetben a guberálás külön szankcionálására irányuló önkormányzati rendeleti szabályozás – bár látszólag semleges, az önkormányzat területén tartózkodó valamennyi személyre vonatkozik – jellegénél fogva, ésszerű indok nélkül jóval hátrányosabb helyzetbe hozza a legszegényebb rétegeket, a kirívóan rossz anyagi helyzetben lévő személyeket, a szankcionálás csak ellenük irányul. *Mindezek alapján megállapítom, hogy önkormányzati szabályozás megalkotása folytán kialakult jogi helyzet az egyenlő bánásmód követelményével*

*is ellentétes.*

**3.** A tulajdonhoz való joggal, illetve a környezetvédelmi szempontokkal összefüggésben, a *szelektíven gyűjtött hulladék tulajdonjogi helyzetének*, e hulladék esetleges *eltulajdonításának jogi megítélése* kapcsán rá kell mutatnom *egy lényeges elvi ellentmondásra*. A Szabs. tv. 157. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott tulajdon elleni szabálysértést az követi el, aki húszezer forintot meg nem haladó értékre lopást követ el. A szabálysértési törvény e körében tehát utal a Btk. 316.§-ában foglaltakra, miszerint aki idegen dolgot mástól azért vesz el, hogy azt jogtalanul eltulajdonítsa, lopást követ el. A lopás elkövetési tárgya értékkel bíró, az elkövetőnek idegen, ingó dolog. Az elkövetőre nézve idegen az a dolog, amely másnak a tulajdonában vagy birtokában áll. Ebből a szempontból tehát közömbös, hogy az eltulajdonítás másnak a tulajdonában vagy birtokában álló dologra nézve történik-e meg, vagyis mind tulajdonostól, mind birtokostól is lehet lopni. Jogtalanak akkor számít az elvétel, ha azt sem jogszabály, sem az erre jogosult nem engedi meg. *A bírói gyakorlat* következetes abban, hogy az elhagyott, gazdátlan, uratlan dolgok birtokbavétele valójában nem jelent lopást, mivel az ilyen dolog senki számára nem idegen. Ide tartoznak a szemébe dobott és ténylegesen ide szánt dolgok, amiket bárki birtokba vehet, ha azok számára értéket képviselnek [BH 2007.113]. A bíróság fentiekre tekintettel nem állapítja meg az Szabs. tv. 157. § (1) bekezdésének a) pontjában meghatározott tulajdon elleni szabálysértés elkövetését akkor, ha valaki a hulladéktároló edényből tulajdonít el valamely dolgot. A bíróság álláspontja szerint a köztéri szelektív gyűjtőedényeket kihelyező és azokat kezelő, azok tartalmát hasznosító közszolgáltató nem akkor szerez birtokot – és ezzel tulajdonjogot – a gyűjtőedénybe bedobott hulladékon, amikor azt a gyűjtőedényekben elhelyezik, hanem csak akkor, amikor a gyűjtőedények megteltével azokat a kihelyezés helyéről elviszi – további értékesítés vagy felhasználás céljából. Ameddig tehát a gyűjtőedényekbe más a szemébe szánt dolgait, így a papírhulladékot elhelyezi, nem kerül a közszolgáltató tulajdonába a hulladék, vagyis az gazdátlan, uratlan dolgot képez, amely senki számára nem idegen, amelyeket bárki birtokba vehet. Más a jogi helyzet a hulladékgazdálkodási törvény alapján: a Hgt. ugyanis a begyűjtés fogalma (Hgt. 3. § n) pont) alatt a birtokostól történő átvételtől a hulladék újra használatáig vagy ártalommentes elhelyezéséig egy zárt eljárást tartalmaz. A gyűjtés, begyűjtés, újra használat, kezelés, ártalmatlanítás, mind olyan szabályozott eljárás, mely a Hgt.-nek a hulladék termelőjére, az ingatlantulajdonosra és a közszolgáltatóra vonatkozó kötelezettségeinek együttes értelmezésével megállapítható, hogy *egyetlen pillanatra sem válik uratlan, gazdátlan dologgá a hulladék, a hulladék birtoklása a teljes eljárás során nyomon követhető*. Mindennek fényében tehát elvileg nem válhat gazdátlan, uratlanná a hulladék, amikor azt a gyűjtőedényben helyezik el, különösen akkor, ha szelektív gyűjtőedényről van szó. A szelektív gyűjtőedény a közszolgáltató rendelkezése alatt áll, annak a tulajdonában vagy jogszerű használatában van. A gyűjtőedény rendeltetése, hogy a hulladék összegyűjtésére és a hulladék rendezett elszállítására alkalmas eszköz legyen, az abban történő elhelyezés a közszolgáltatónak való átadást célozza, ezért bár nincs állandó felügyelet alatt, mégsem gazdátlan. A települési önkormányzatok a gyűjtés érdekében jelentős anyagi erőfeszítéseket tesznek, ezzel szemben – a bírósági gyakorlat okán – nem kapnak jogi védelmet a hulladék, illetve a *másodnyersanyag* helytelen értelmezése miatt. (Megjegyzendő, hogy az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i 2008/98/EK irányelve a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről 6. cikkében külön is rendelkezik a hulladékstátusz megszűnéséről. A 6. cikk (1) bekezdése alapján egy adott hulladék megszűnik hulladék lenni, amennyiben hasznosítási műveleten, beleértve az újrafeldolgozást, esett át, és megfelel az alábbi feltételekkel összhangban kidolgozandó

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

konkrét kritériumoknak:

- a./ az anyagot vagy tárgyat általánosan használják, adott rendeltetéssel;
- b./ az anyagnak vagy tárgynak van piaca, vagy van rá kereslet;
- c./ az anyag vagy tárgy megfelel az adott rendeltetések műszaki követelményeinek és a termékekre vonatkozó hatályos jogszabályoknak és előírásoknak; és
- d./ az anyag vagy tárgy felhasználása nem idéz elő általános káros környezeti vagy egészségügyi hatásokat.

Tekintettel arra, hogy a papírnak, mint másodnyersanyagnak jelentős piaca van - átlagára az európai piacon 100 euró tonnánként -, ezért *nem tekinthető hulladéknak*. Az irányelv figyelembevételével a papír esetén nem beszélhetünk hulladékról, hanem másodnyersanyagról, melyet az ingatlantulajdonosok átadnak a begyűjtésére kizárólagosan feljogosított közszolgáltatónak. Azzal, hogy a papír a gyűjtőbe kerül, az a közszolgáltató birtokában kerül, mivel a papírt a gyűjtőbe dobóknak éppen az a szándéka, hogy annak újrafelhasználása megvalósulhasson. Az önkormányzat által feljogosított közszolgáltató igazoltan rendelkezik mindazokkal az engedélyekkel és jogosultságokkal, melyek alapján a feldolgozást jogszerűen elvégezheti.) A Hgt. szabályozása alapján tehát a hulladék hulladékgyűjtőbe való elhelyezése következtében a hulladék tulajdonjoga a közszolgáltatóra száll át, vagyis a hulladék annak kidobását követően nem minősül elhagyott, gazdátlan dolognak, amely felett a tulajdonjog megszerezhető, a közszolgáltatóra a hulladék feletti tulajdonjog nem a hulladékgyűjtő kiürítésével, a hulladék birtokba vételével száll át, hanem már azt megelőzően is. (Az elhagyott hulladék más körbe probléma esetén merül fel. Ennek kezelésére a Hgt. 30. §-a vonatkozik.) A Hgt. szerint bár a hulladék átadása és tényleges elszállítása időben jellemzően elválik egymástól, ez nem befolyásolja a tulajdonjog átszállását, a hulladék tulajdonjoga jogszerűen száll át az edény kihelyezésével a közszolgáltatóra. Az ügyben eljáró bíróságok számára a hulladék tárolóedényből való elvitele – ide értve a másodnyersanyag gyűjtésére szolgáló szelektív gyűjtőedényt is – azonosul az elhagyott, gazdátlan, uratlan dolgok birtokbavételével, melynek alapján – a bírósági gyakorlat szerint – a lopás tényállása nem állapítható meg, még akkor sem, ha a szelektív gyűjtőből kinyert másodnyersanyag tekintetében megállapítható az elkövetési érték, a hulladék átvételi ára. A Hgt. szabályozási koncepciója, valamint az elsősorban Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 127. §-ában meghatározottakra építő bírósági gyakorlat közötti ellentmondás feloldása megítésem szerint ugyanakkor semmi esetre sem az egyes önkormányzatok, hanem az Országgyűlés feladata (pl. a Hgt. kiegészítésével). Álláspontom szerint ugyanakkor a jogi szabályozás esetleges reformja során szükséges egyértelmű különbséget tenni a háztartási hulladékban végzett „guberálás”, valamint a szelektív gyűjtőedényben található újrahasznosítható hulladékok eltulajdonítása között. A guberálás alapvetően ugyanis nem üzletszerű, gazdasági haszonszerzés végett végzett tevékenységet takar, még akkor sem, ha egyébként rendszeres jellegű, az így megszerzett hulladékot megszerzők azt kvázi „önfenntartásra”, saját részükre hasznosítják.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a hulladék, valamint ezzel összefüggésben az újra felhasználható másodnyersanyagok tulajdonjogának rendezetlensége – a törvényi szabályozás és a bírói gyakorlat közt feszülő ellentmondás – folytán kialakult jogi helyzet sérti a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét.*

**4.** Végül megjegyezni kívánom, hogy valamennyi a guberálást vagy éppen a nem zaklató jellegű koldulást, utcán alvást és hasonló magatartásokat szankcionáló – úgy a kaposvári, mind a józsefvárosi rendeletben szereplő – önkormányzati tiltás és szankcionálás *alapvetően alkalmazhatatlan*, az eljárás alá vont személyek jelentős része – lakóhely hiányában –

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

elérhetetlen, velük szemben a pénzbírság nem behajtható, kényszerhelyzet okán pedig nyilvánvalóan nincs, nem is lehet visszatartó ereje ilyen büntetésnek. A szabálysértési eljárások jelentős része eredménytelenül, az eljárás megszüntetésével vagy enyhe szankcióval zárul. Esetükben *az eljárás valójában semmi másra nem alkalmas, mint e személyek nyilvános megalázására*. Másrészt a csekély jövedelemmel még rendelkező személyek számára a kiszabott pénzbüntetés gyakran csak aránytalan áldozatok árán teljesíthető, még súlyosabb élethelyzetbe jutatva őket. A büntetés itt eleve nem alkalmas arra, hogy megelőzze a guberálást, éppen ellenkező hatást vált ki: tovább fokozza azt, sőt akár – kilátástalan helyzetüknél fogva – más, valóban jogellenes cselekedetek elkövetésére indíthat. A guberálás önálló önkormányzati szankcionálása tehát álláspontom szerint igazolhatóan nem csupán alkotmányosan aggályos, hanem *teljességgel értelmetlen és felesleges* is. Különösen veszélyesnek tartom az eredendően nem jogellenes, mások jogát és szabadságát, a társadalmi együttélés szabályait nem sértő közterületi magatartások szankcionálásával kapcsolatban megfigyelhető tendenciákat, az ún. *csúszós lejtő effektust*. Az enyhébb szankciók (megrovás, pénzbüntetés) gyakorlati alkalmazhatatlansága esetén a jogalkotó nem azt a kézenfekvő következtetést vonja le, hogy maga a büntetés indokolatlan, hanem, hogy súlyosabb, de egyszerűbben végrehajtható, azonban az alapjogokat közvetlenül érintő, korlátozó büntetések (kitiltás, elzárás) alkalmazása válik szükségessé. Jó példa erre a jelenségre a jelentés kiadásának pillanatában éppen az Országgyűlés által tárgyalta, a szabálysértésekről szóló törvény módosításáról szóló T/3525. számú törvényjavaslat, amelynek értelmében elzárással vagy 150 ezer forint összegű pénzbüntetéssel sújthatóak azok a személyek, akik a közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának ismételt megszegését. (Megjegyzendő, hogy az ún. nem rendeltetésszerű közterület-használat szankcionálásával összefüggésben a jelentés kiadásának pillanatában, AJB-6724/2010. számon ombudsmani vizsgálat van folyamatban.) Országgyűlési biztosként töretlenül képviselt – jelentéseimben, éves beszámolóimban szinte valamennyi alkalommal rögzített – álláspontomat továbbra is fenntartom: a guberálást, az utcán, közterületen élést (alvást), a nem zaklató jellegű koldulást és hasonló jelenségeket az államnak megelőznie, a kiszolgáltatott, kényszerű helyzetben lévő embereket segítenie és támogatnia kell. *A megelőzés nem azonos az üldözéssel és megtiltással*. A hajléktalanságból vagy a kvázi hajléktalanságból, a szegénységből, az anyagi kilátástalanságból eredő és alapvetően egyébként nem kriminális jellegű magatartások rendészeti problémaként való megközelítése, büntetése, az érintettek stigmatizálása, sőt kriminalizálása nem európai út, ellentétben áll az egyenlő méltóság mindenkori jogállami normáival. Az a tény, hogy eleve egy megelőzendő, *emberhez méltatlan kényszerhelyzetről* van szó, nem jogosítja fel a közhatalom gyakorlóját arra, hogy e magatartást – alkotmányos indok nélkül – szankcionálja. A 21. századi Európában megkerülhetetlen, hogy megoldásokat találjunk a hajléktalanná válás megelőzésére, a már hajléktalanok gondjainak enyhítésére, fedélhez juttatásukra, tiszteletben tartva és garantálva a mindenkit megillető méltóság követelményét. Az Európai Unió Bizottsága és a FEANTSA (a hajléktalanok segítéséért dolgozó nemzeti szervezetek európai szövetsége), valamint az Európai Parlament közös konferenciája 2010 decemberében az összehangolt európai hajléktalan-politika létrehozásában igyekezett előre lépni. Az európai koordinált fellépés a prevenciót, azaz a hajléktalanná (vagy kvázi hajléktalanná) válás megelőzését, valamint a különböző típusú hajléktalanságok elleni hatékony és azonnali fellépést állítja előtérbe. A közvetlen cél valódi *alternatívákat nyújtani* az utcán és köztereken való éjszakázással, a koldulással és a guberálással szemben. Az állam feladata mindenkori teherbíró képességének megfelelően a polgáraitól – ebben az esetben a szélsőségesen rászorulókról – való gondoskodás, a felelős intézkedés a megfelelő ellátási rendszerek, kivezető mechanizmusok átgondolt működtetésére, a jogállami megoldások keresése a

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

válságos élethelyzetekben lévő személyek megsegítésére. A *civil és szakmai szervezetekkel való együttműködés*, a *hazai és nemzetközi jó példák és gyakorlatok* átültetése az önkormányzatok számára is megoldást kínálhat például a guberálás nem kívánt, a közösséget jogosan irritáló, jogszabálysértő kísérőjelenségeinek, így különösen a szemetelés (a köztisztasági szabálysértés), a közterület beszennyezésének megelőzésére és elkerülésére. Példaként említhető a 2010 decemberében az önkormányzat és a Menhely Alapítvány együttműködésében, éppen a Józsefvárosban zajlott program, amely során hajléktalan emberek takarították és tartották rendben a Magdolna-negyedet. A négy hónapos program célja az volt, hogy hatékony segítséget nyújtsanak az utcán élőknek és elősegítsék alkalmi foglalkoztatásukat, főleg a közterületek takarításában számítottak rájuk. A főszervező Menhely Alapítvány kiemelte, hogy bebizonyítható: a hasznos munkavégzés és megfelelő ellenszolgáltatás biztosításával komoly lépéseket lehet tenni azért, hogy a legszegényebbek visszatáljanak a társadalomba (lásd: <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=374593>). Debrecenben ugyancsak hajléktalan emberek bevonásával, részvételével zajlanak rendszeresen hulladékgyűjtések, 2010-ben összesen több mint száz köbméter szemetet szedtek össze a város környéki erdők takarításában résztvevők (lásd: <http://www.alternativenergia.hu/hajlektalanok-is-gyujtottek-a-szemetet-debrecenben/17967>). Számos példával illusztrálható, hogy az utóbbi években javult a hajléktalan emberek többsége és az ellátó szervezetek közötti együttműködés. Ha azonban a segítség helyére a törvényi fenyegetés és indokolatlan zaklatás kerül, az sérti az emberi méltóságot, nehezíti az ellátórendszerben dolgozók munkáját, és hosszú távon sem jelenthet fenntartható megoldást.

### Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasság jövőbeni megelőzése érdekében

1. az Obtv. 25. §-a alapján *felkérem* Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefváros Önkormányzatának Képviselő-testületét, hogy vizsgálja felül és helyezze hatályon kívül a közterületek, ingatlanok rendjéről és a köztisztaságról szóló a 62/2007. (XI. 13.) sz. önkormányzati rendeletének kifogásolt rendelkezéseit, azaz a R. 5. § (11) bekezdését, valamint 15. § (2) bekezdésének n) pontját;
2. az Obtv. 25. §-a alapján *felkérem* a vidékfejlesztési minisztert, hogy a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, illetve – amennyiben szükséges – más jogszabályok megfelelő módosításának, kiegészítésének kezdeményezésével oldja fel a szelektíven gyűjtött, valamint a vegyesen gyűjtött települési szilárd hulladék, valamint az ún. másodnyersanyagok tulajdonjogával kapcsolatos, rendezetlen jogi helyzetet;
3. az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a belügyminisztert, hogy – a helyi önkormányzati jogalkotás jogszerűségének előmozdítása érdekében – a rendelkezésére álló eszközökkel segítse elő, hogy a jelentés tartalmát az egyes települési önkormányzatok megismerhessék.

Budapest, 2011. július 4.

*Prof. Dr. Szabó Máté, az állampolgári jogok országgyűlési biztos*

*Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB-219/2011. számú ügyben*

### Az eljárás megindítása



## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

Egy panaszos azzal a kifogással fordult Hivatalomhoz, hogy Gádoros Nagyközség határában egy táblát helyeztek el, amelyen a „HÁZALÓ KERESKEDELEM TILOS!” felirat szerepel. A beadványozó szerint a tábla kihelyezése, valamint – ennek nyomán – az üzleten kívüli, „háزالó” kereskedelem helyi szinten történő megtiltása magasabb szintű jogszabályba ütközhet, továbbá egyes alkotmányos alapjogokat is sérthet.

A panasz nyomán a tudomásomra jutott, hogy egyes települési önkormányzatok az ún. házaló, pontosabban üzleten kívüli kereskedelmet tiltó intézkedéseket vezettek be, illetve ilyen intézkedések meghozatalának látszatát keltik. A jelzett probléma nem számít egyedinek: az ország különböző megyéiben, különböző típusú, nagyságú települések körében egyaránt előforduló jelenség. Egyes településeken önkormányzati rendelet tiltja a város területén a házaló tevékenység folytatását. Más önkormányzatok a hivatalos honlapjukon arról tájékoztatnak, hogy a képviselő-testület által hozott rendelet alapján „tilos a házaló kereskedelem és a házaló gyűjtés, e rendelkezések megszegése szabálysértésnek minősül és pénzbírsággal sújtható”. Néhány községben a házaló kereskedelmet tiltó táblát helyeztek el. Tekintettel arra, hogy a konkrét önkormányzati intézkedés kapcsán, valamint – azon túlmutató módon – az üzleten kívüli kereskedelem önkormányzati tiltásával és korlátozásával összefüggésben kialakult jogi helyzet miatt a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja merült fel, az ügyben az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (1) bekezdésében biztosított hatásköröm alapján átfogó vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat során az Obtv. 18. § (4) és (11) bekezdése alapján tájékoztatást kértem Gádoros Község polgármesterétől az üzleten kívüli kereskedelem megtiltásának okairól, valamint a táblán jelzett tilalommal összefüggésben tett intézkedésekről. Az üzleten kívüli kereskedelem önkormányzati tiltásával, mint jelenséggel összefüggésben – ugyancsak az Obtv. 18. § (4) és (11) bekezdése alapján – megkerestem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, akitől a kérdéskörrel kapcsolatos jogi álláspontjáról, valamint arról kértem tájékoztatást, hogy az irányítása alá tartozó fővárosi és megyei kormányhivatalok észlelték-e a fent említett jelenséget, és ha igen, akkor milyen egyedi vagy átfogó jellegű intézkedéseket tettek a törvénytől minősülő helyzet kezelésével kapcsolatban.

### A megállapított tényállás

**1. Gádoros Község polgármestere** az ügyel kapcsolatban a következőkről tájékoztatott:

A Békés megyei, a román-magyar határhoz viszonylag közel elhelyezkedő Gádoros Községben gyakran megjelentek olyan, engedéllyel nem rendelkező, Romániából érkező házaló árusok, akik bizonytalan eredetű és minőségű termékeket kínáltak nem egyszer zaklató módon a helyi, főként a könnyebben befolyásolható idős lakosoknak. Az árukat autóval hozták, azokat a település különböző pontjain lerakták, és megkezdték a lakosság számára zaklatást jelentő tevékenységüket, amellyel kapcsolatban a lakosok megkeresték a rendőrséget, és az önkormányzatot, mert gyorsan rájöttek, hogy nagyon gyenge minőségű az a termék, amiknek megvásárlására rábeszéltek őket. A „batyus kereskedők” megálltak a házak előtt, csengettek, percekig kiabáltak, míg ki nem nézett valaki, és utána próbálták meg különböző praktikákkal, erőszakosan rábeszélni a velük szóba állót a vásárlásra.

Az önkormányzat ezek után – képviselői javaslatra – táblákat készített és helyezett ki a község határában, hogy a messziről jött, jogosulatlanul kereskedő személyek a tilalom hatására ne álljanak meg a településen, hanem folytassák az útjukat más települések irányába.

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

A polgármester tájékoztatót, hogy a képviselő-testülete e tárgykörben nem alkotott rendeletet, határozatot nem hozott, mivel a cél csak annyi volt, hogy az eleve engedély nélküli, „batyus” kereskedelmet visszaszorítsa, és megakadályozza a lakosság zaklatását. A polgármester szerint nem követtek el jogszabálysértést, mivel nem került sor az engedéllyel végzett üzleten kívüli (házaló) kereskedelem megtiltására vagy korlátozásra, a tábla elhelyezése a zaklató módon, engedély nélkül történő „kereskedők” ellen irányult. Válaszában megjegyezte, hogy sem az önkormányzatnak, sem a rendőrségnek nincs tudomása arról, hogy engedéllyel rendelkező üzleten kívüli kereskedelmi tevékenység folytatását bárkitől is szánon kérték volna, vagy e miatt bárkit is hátrány érhetett volna. A polgármester álláspontja szerint csak a helyi közbiztonság és a lakosság védelme érdekében – egyébként eredményesen – cselekedtek, ugyanakkor azt is elismerte válaszában, hogy a felirat „okozhatott félreértést”.

**2.** Az üzleten kívüli, házaló kereskedelem önkormányzati szintű korlátozásával, tiltásával kapcsolatban *a közigazgatási és igazságügyi miniszter* a következőkről tájékoztatót:

A miniszter az ombudsmani megkeresés alapján tájékoztatást kért a kormány megbízottaktól a vezetésük alatt álló kormányhivatal által a témakörben lefolytatott törvényességi ellenőrzések tapasztalatairól, eredményeiről, ennek alapján pedig két táblázatot állítottak össze (ezek a települések ABC sorrendjében, illetve megyék szerinti bontásban tartalmazzák a jogszerűtlen önkormányzati döntéseket). A miniszter szerint ugyanakkor lényeges hangsúlyozni, hogy a képviselő-testületek nemcsak rendeletalkotással, hanem határozati formában is hoztak házaló kereskedelmet tiltó vagy korlátozó rendelkezéseket.

A miniszter válaszában rámutatott, hogy a felmérés alapján kijelenthető, hogy az ország egyes területei között jelentős eltérések mutatkoznak, vannak olyan megyék, amelyekben egyetlen házaló kereskedelmet tiltó vagy korlátozó rendelkezést sem alkottak a képviselő-testületek. Összesen három határozat és harminchat rendelet esetében tártak fel a kormányhivatalok törvénysértő előírásokat a házaló kereskedelem tiltásával, korlátozásával kapcsolatban. A miniszter arra is felhívta a figyelmet, hogy 2009. január 1-jétől 2010. szeptember 1-jéig *alkotmányellenes módon szünetelt a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése*, a házaló kereskedelem tiltásával, korlátozásával kapcsolatos jogszerűtlen döntéseket pedig szinte kivétel nélkül ebben az időszakban hozták meg. A minisztert több kormányhivatal is arról tájékoztatta, hogy a jogelőd szervezeteiknek számos képviselő-testület, jegyző jelezte, hogy a közbiztonság érdekében a házaló kereskedést korlátozni kívánja, azonban a jegyzőkkel folytatott szakmai egyeztetésekkel és a jegyzői értekezleteken elhangzott felhívásokkal sikerült ezeket a törekvéseket visszaszorítani.

A miniszter szerint a kormányhivataloktól érkezett válaszlevelek alapján egyértelmű, hogy a képviselő-testületek a helyi szabályok megalkotásával *nem a jogszerűen folytatott kereskedelmi tevékenységet kívánták korlátozni vagy tiltani*, mert a falusi, kisvárosi lakosság számára kedvező, ha a vásárlási igényeik helyben megoldhatók. A házaló kereskedelmet tiltó vagy korlátozó önkormányzati rendelkezések megalkotásának célja *az időskorú, napközben otthonában egyedül tartózkodó helyi lakosok védelme*, amelynek érdekében a testületek szükségesnek tartják a határon túlról vagy más településről érkező személyek által néha erőszak és megfélemlítés alkalmazásával kínált *silány minőségű áruk* kereskedelmének korlátozását, tiltását. Az önkormányzati szabályozás mellett tehát két fontos érvet hangoztatnak a képviselő-testületek: egyrészt a fogyasztók védelme a rossz minőségű áruktól, másrészt a *lakosság biztonságérzetének* növelése, amelyhez jelentősen hozzájárul az utazó bűnözők által elkövetett tulajdon elleni cselekmények, az ún. trükkös lopások megelőzése.

Az egyik kormányhivatal arról is beszámolt a miniszternek, hogy a 2009. évben a települési önkormányzatok *bűnmegelőzési tevékenységének* felmérése során több önkormányzat jelölte

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

meg a bűnmegelőzés területén legfontosabbnak ítélt helyi feladatok között a lakosság minél szélesebb körben való tájékoztatásának szükségességét a *házaló kereskedelem veszélyeiről*. Ennek megfelelően néhány településen a bejövő utak mentén – a helységnévtábla alatt – a képviselő-testület döntése (rendelete vagy határozata) nélkül helyeztek el a település egész területére érvényes, házaló kereskedelem tiltásáról szóló táblát. A településeken ugyanakkor az üzleten kívüli kereskedelem jogszerű folytatása önmagában sem szabálysértést, sem pedig bűncselekményt nem valósít meg.

A miniszter szerint az országos szintű jogszabályok áttanulmányozását követően kijelenthető, hogy a házaló kereskedelem önkormányzati szintű korlátozásával, tiltásával kapcsolatos jogi helyzet világos, egyszerűen értelmezhető. A helyzet jogi háttérének elemzéséhez ugyanakkor a miniszter ismertette a kapcsolódó alkotmánybírósági gyakorlat, valamint a 2009. október 1-jét megelőző országos szintű jogszabályok rendelkezéseit is.

A miniszter arról tájékoztatót, hogy a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 2009. október 1-jéig nem rendelkezett arról, hogy milyen típusú jogszabállyal korlátozható vagy tiltható meg a házaló kereskedelem. Az egyes képviselő-testületek így az – Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított – eredeti rendeletalkotói jogkörükre hivatkozva alkottak helyi szintű jogszabályokat. A miniszter jogi álláspontja szerint a képviselő-testületek – figyelemmel a kapcsolódó töretlen alkotmánybírósági gyakorlatra – eredeti jogalkotói hatáskörükben eljárva bizonyos keretek között jogszerűen alkották meg a rendeleteiket. Nem minősül törvényt sértőnek ugyanis, ha a képviselő-testület külön törvényi felhatalmazás hiányában az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi szabályt alkot. *2009. szeptember 30-áig a képviselő-testületek a település egyes földrajzilag pontosan körülhatárolt területein jogszerűen korlátozhatták vagy meg is tilthatták a házaló kereskedelmet.* Az alkotmánybírósági gyakorlat fényében ugyanis törvényt sértőnek csak olyan tartalmú önkormányzati döntés minősült volna, amelyik a házaló kereskedelmet a település egész területén megtiltotta vagy korlátozta. A miniszter tájékoztatása szerint azonban a *jogi környezet* 2009. október elsejétől, a kereskedelemről szóló törvény módosításával *alapvetően megváltozott*, amikor az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad áramlásának, mozgásának megvalósításával összefüggésben a kereskedelemről szóló magyar jogszabályokat harmonizálták az Európai Unió irányelvével. A 2006/123/EK irányelv rendelkezéseivel összhangban a Kertv. 3. § (3)-(4) bekezdéseinek módosításával – egyebek mellett – a házaló kereskedelem korlátozásának vagy tiltásának jogát az Országgyűlés immár saját magának, illetve a Kormánynak tartja fenn. A törvény említett bekezdéseiből következik, hogy csak az ott szereplő jogszabályi fajtákkal (törvény, kormányrendelet) köthető hatósági engedélyhez, vagy korlátozható, tiltható meg – többek között – a házaló kereskedelem. A miniszter álláspontja szerint egyértelmű az a törvényi szabályozás, amely szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a házaló kereskedést megtiltsa, vagy akár csak korlátozza, sem a település egész területén, sem annak földrajzilag meghatározott egyes részein. A miniszter válaszában utalt arra, hogy a házaló kereskedelem feltételeinek szabályozása jelenleg – a törvényi felhatalmazás alapján – *kormányrendeleti szinten* történt meg, ezen belül a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet szabályozza részletesen az üzleten kívüli kereskedelem folytatását. A kormányrendelet 18. §-a állapítja meg a házaló kereskedelemre vonatkozó előírásokat, így – többek között – azoknak a termékeknek a körét, amelyeket nem lehet forgalmazni üzleten kívüli kereskedelem útján (pl. gyógyszerek, jövedéki termékek stb.). Az elvégzett felmérés tapasztalatai alapján a képviselő-testületek a döntéseik meghozatalakor szinte minden esetben a Kertv. rendelkezéseire vagy az eredeti jogalkotói hatáskörükre hivatkoztak.

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

A miniszter részletesen tájékoztatót arról is, hogy a törvénysértések megszüntetése érdekében a kormányhivatalok milyen *intézkedéseket* tettek meg eddig:

- A kapott tájékoztatás szerint a leggyakrabban alkalmazott jogi eszköz a *törvényességi észrevétel kibocsátása* volt, amelyben felhívták a döntést hozó képviselő-testületet a törvénysértés megszüntetésére.
- Néhány kormányhivatal (illetve jogelőd szervezetei) a jegyzőknek tartott *értekezlet* keretében hívta fel a figyelmet a témakörben kialakult jogszerűtlen gyakorlatra.
- Korábban, a törvényességi ellenőrzés szünetelésének időszaka alatt a hivatalok *állásfoglalásokkal*, szóbeli jelzésekkel, telefonon adott szakmai véleményekkel segítették elő a jogsértések megelőzését.
- A dél-alföldi régióban az államigazgatási hivatal havonta megjelenő, *Hivatali Tájékoztató* elnevezésű kiadvány 2009. évi 6. számában hívta fel a jegyzők figyelmét, hogy a témakörben helyi szabály megalkotására nincsen lehetőség.
- Az egyik kormányhivatal észlelte, hogy a megye területén a települések egy részén a bevezető utakon házaló kereskedést tiltó táblákat helyeztek el, ezért *körlevélben* hívják fel a jegyzők figyelmét, hogy ilyen korlátozást nem alkalmazhatnak a településen.

A miniszter válaszában utalt arra is, hogy az országos felmérés során kiderült, hogy vannak olyan képviselő-testületek, amelyek most tervezik ilyen jellegű előírások megalkotását, ezeknek a testületeknek az érintett kormányhivatalok a törvénysértést megelőzendő *tájékoztató leveket* írnak a házaló kereskedelem önkormányzati szintű korlátozásával, tiltásával kapcsolatos jogi álláspontjukról. A miniszter arról is tájékoztatót, hogy a törvényességi ellenőrzés gyakorlatának egységesítése érdekében a kormányhivatalok részére a tárca – irányítói feladatkörében – egy *módszertani útmutatót* készít a házaló kereskedelem önkormányzati szabályozásával kapcsolatban. A miniszter végül megjegyezte, hogy a kormányhivatalok a törvénysértő önkormányzati döntésekkel szemben eddig is megtették, és a jövőben megteszik a szükséges intézkedéseket. Ha a képviselő-testületek az észrevételben megállapított határidőn belül nem szüntetik meg a törvénysértéseket, akkor a kormányhivatalok az Alkotmánybíróságtól, illetve a bíróságtól fogják kérni a jogsértő rendelkezések megsemmisítését, illetve hatályon kívül helyezését, ezáltal elősegítve a jogszerű állapot helyreállítását.

A miniszter által megküldött összehasonlító táblázatokból kiderült, hogy összesen 12 megyében az egyes településeken (főként kistelepüléseken) rendeletben – néhány esetben határozat formájában – tiltották a házaló kereskedést és árusítást: volt, ahol külön jogkövetkezményt nem is fogalmaztak meg, máshol azonban külön szabálysértésként szankcionálták, szankcióként pedig pénzbírságot és elkobzást írtak elő. A legtöbb érintett kistelepülés Zala megyében (7), valamint Pest és Fejér megyében (5-5) található.

### Az érintett alkotmányos jogok

- A *jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alkotmány 2. § (1) bekezdés: A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.)
- A *vállalkozás szabadsága* (Alkotmány 9. § (2) bekezdés: A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.)

### Alkalmazott jogszabályok

1. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.);
2. A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.);

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

3. A kereskedelmi tevékenység végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.)

### Megállapításaim

#### I. A hatáskör tekintetében

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét az Obtv. határozza meg. Az Obtv. 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszaállást okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Elsőként azt vizsgáltam, hogy a hatásköröm kiterjed-e az ügyben érintett szervekre. A vizsgálattal érintett Gádoros Község Önkormányzata az Obtv. 29. § (1) bekezdés g) pontja alapján hatóságnak tekintendő, így tevékenységének vizsgálata az Obtv. 16. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

#### II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

1. Az országgyűlési biztos – amint erre már számos jelentésemben is felhívtam a figyelmet – egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív és neutrális módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alkotmányban kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa vizsgálatai során következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazza az alapjogok korlátozásának alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek (jellemzően az ún. szükségességi-arányossági tesztet, a nem alapvető joggal összefüggő hátrányos megkülönböztetés esetén az ésszerűségi tesztet, a tulajdonjog korlátozása esetén pedig közérdekűségi tesztet). Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előre láthatóak* legyenek a norma címzettjei számára (vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat). A jogbiztonság követelménye azonban nem korlátozódik kizárólag a jogalkotás szférájára, nem csupán a normák egyértelműségét követeli meg, hanem azt is, hogy az egyes jogintézmények működése, vagyis a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen (vö. 72/1995. (XII. 15.) AB határozat). Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján egyértelműen jogbizonytalanságot teremt, ha egy közigazgatási szerv az állampolgárokat túlbuzgóságból vagy a jogszabály hibás értelmezéséből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki (vö. 49/1995. (VI. 30.) AB határozat). A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

(vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat). Az irányadó alkotmánybíróági értelmezés alapján a jogbiztonság követelménye – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – *önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek*. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal. Az Ötv. a helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörével kapcsolatosan annyit rögzít, hogy a helyi önkormányzat – a törvény keretei között – önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket, emellett törvény a helyi önkormányzatnak kötelező feladat- és hatáskört is megállapíthat (Ötv. 1. § (3) és (5) bekezdés). Az Ötv. 16. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot. A 17/1998. (V. 13.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha helyi közügről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.

### III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 3. § (2) bekezdése értelmében a kereskedelmi tevékenység formáját a kereskedő az e törvényben meghatározott szabályok szerint maga választhatja meg. A Kertv. 3. § (4) bekezdése értelmében külön törvény, valamint kormányrendelet – többek mellett – a közrend és a közbiztonság érdekében az ilyen tevékenység meghatározott kereskedési formában való folytatását korlátozhatja vagy megtilthatja. A Kertv. 3. § (4) bekezdésének g) pontja e kereskedelmi tevékenységek körébe sorolja az üzleten kívüli kereskedelmet is. A „házaló”, üzleten kívüli kereskedelem folytatásának rendeleti szinten történő helyi szabályozására, korlátozására tehát az egyes önkormányzatoknak rendeleti szinten jelen pillanatban nincsen jogi lehetőségük. Egyetértve a közigazgatási és igazságügyi miniszter jogi álláspontjával, egyértelműen megállapítható, hogy *a törvényalkotó nem ad felhatalmazást* az önkormányzatok számára rendeleti szintű szabályok megalkotására az üzleten kívüli, házaló kereskedelmi tevékenységgel összefüggésben, következésképpen *valamennyi ilyen tartalmú önkormányzati előírás törvénytörtő*. Jelen esetben a kapott tájékoztatás alapján Gádoros Község önkormányzata nem alkotott rendeletet vagy határozatot az üzleten kívüli, házaló jellegű kereskedelmi tevékenység helyi szintű korlátozásával, tiltásával összefüggésben, ugyanakkor a „házaló kereskedelem tilos” feliratú tábla kihelyezésével egyértelműen ennek a látszatát keltette. A jogállamiság elvét és a belőle következő jogbiztonság követelményét sérti minden olyan hatósági megoldás vagy intézkedés, amely alkalmas arra, hogy az adott településen tartózkodó személyeket a jogi szabályozást, különösen a jogkorlátozásokat tekintve megtévevessze vagy félrevezesse. Az állampolgári bizalom fenntartása szempontjából különösen aggályos „üres jogi fenyegetéssel” kapcsolatos jogsértés megállapítását nem érinti sem az, hogy milyen, egyébként akár támogatandó törekvéssel (pl. idős, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek jogainak védelme, a helyi közbiztonság növelése) függ össze, sem pedig az, hogy az önkormányzathoz nem érkezett panasz vagy bejelentés az adott intézkedéssel összefüggésben. A felirat nem egyszerűen félreérthető volt, a településen tartózkodó, sőt még az ott élő személyek sem

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

tudhatnak ugyanis arról feltétlenül, hogy a házaló jellegű kereskedelmet az önkormányzat valójában nem tiltja, sőt eleve nem is tilthatja meg.

*Mindezek alapján Gádoros Község önkormányzata által kihelyezett félrevezető, törvénysértő jellegű jogkorlátozási lehetőséget tartalmazó tábla kihelyezése miatt kialakult jogi helyzet a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

**2.** Az üzleten kívüli, házaló kereskedelem korlátozásával és tiltással kapcsolatos önkormányzati intézkedések országos helyzetével, valamint annak okaival kapcsolatban a közigazgatási miniszter – az egyes kormányhivatalok tapasztalatait összegezve – minden részletre kiterjedő tájékoztatást és áttekintést adott. A törvénysértő jogi megoldások „elszaporodásával” kapcsolatban megjegyzem, hogy az említett, az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének közel másfél évig fennálló szünetelésével kapcsolatos következményekre több jelentésben és az éves beszámolómban is felhívtam a figyelmet (lásd Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről, 130. o.). A megkeresésre adott miniszteri válasz fényében a kormányhivatalokat vezető kormány megbízottak által eddig a törvényesség helyreállítása érdekében megtett intézkedésekkel (törvényességi észrevételek kibocsátása, értekezletek tartása, körlevelek küldése) egyetértek. Az egységes gyakorlat kialakításával kapcsolatban a jelzett módszertani útmutató mielőbbi kiadását kifejezetten előremutató lépésnek tartom. Megjegyzem, hogy ebben a módszertani útmutatóban – közvetve – az önkormányzatok számára akár a házaló kereskedelemmel és árusítással kapcsolatban fennálló, akut helyi problémák megoldása érdekében egyébként jogszerűen alkalmazható eszközökről is tájékoztatást lehetne adni. Meglátásom szerint ugyanis az egyes önkormányzatok a fennálló valós problémára, az engedély nélkül folytatott házaló kereskedelemmel és árusítással összefüggő veszélyek, bekövetkezett lakossági jogsérelmek (zaklatás, megtévesztés, egészségre veszélyes áruk forgalma) megelőzésére jogszerűtlen, törvénysértő jogi megoldást választottak. A helyzet kezelése érdekében a településeknek *más jogi eszközök* és – részben – *nem jogi eszközök* (pl. a lakosság minél alaposabb tájékoztatása hivatalos közlemények, tájékoztató anyagok formájában vagy az ellenőrzésére jogosult hatóságok értesítése, a hatóságok közötti együttműködés koordinálása) alkalmazására is lett volna lehetőségük (a nem jogi eszközök hatékony alkalmazásával kapcsolatban jó példa lehet *Mezőberény Város Önkormányzata*, amely egy külön közleményben tájékoztatta a helyi lakosokat a „trükkös lopások” megelőzésével kapcsolatos legfontosabb tudnivalókról, valamint a házaló kereskedelemre vonatkozó részletszabályokról). Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés g) pontja alapján a helyi képviselőtestület a helyi közösséget érintő közügyekben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez. Az önkormányzatoknak az ún. *felterjesztési jog* keretében tehát lehetőségük van arra, hogy kezdeményezzék a Kormánynál vagy az Országgyűlésnél az elemzett probléma áttekintését. Ha pedig igazolható, hogy a településeken a helyi lakosság jogainak védelme érdekében (közbiztonság, fogyasztóvédelem) szükségesek bizonyos korlátozások az üzleten kívüli, házaló kereskedelem folytatásával kapcsolatban, akkor ezek megalkotására – a közösségi joggal is konform módon – országos szintű szabályozás formájában van jogi lehetőség.

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében



## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

- 1) az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján *felkérem* Gádoros Község Önkormányzatának polgármesterét, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a törvénytől helyzet mielőbbi felszámolásával, a félrevezető tartalmú felirat (tábla) eltávolításával kapcsolatban;
- 2) az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a belügyminisztert, valamint a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – a helyi önkormányzati jogalkotás jogszerűségének előmozdítása érdekében – a rendelkezésükre álló eszközökkel segítsék elő, hogy jelentésem tartalmát mind a kormányhivatalok, mind pedig az egyes települési önkormányzatok megismerhessék

Budapest, 2011. június 6.

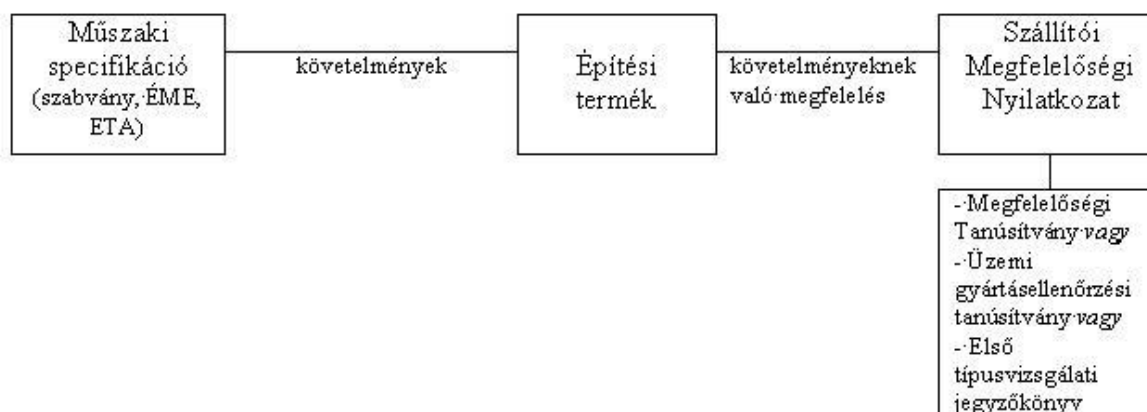
*Prof. Dr. Szabó Máté, az állampolgári jogok országgyűlési biztos*

### **A helyi önkormányzatok működését érintő jogszabályok értelmezése**

#### ***Az építési termékek műszaki követelményeinek és megfelelőség igazolásának megjelenése az építési tevékenység során***

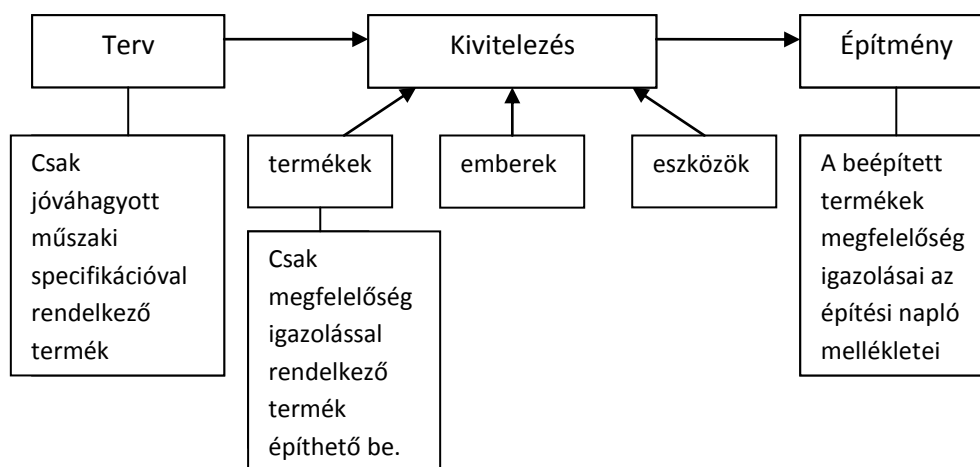
Sokszor és sok helyen találkozhattak már 2003 (a 3/2003. (I. 25.) BM-GKM- KvVM együttes rendelet megjelenése) óta az építési termékek megfelelőség igazolásának témakörével. Ennek ellenére a megfelelőség igazolási eljárásokban közreműködő kijelölt tanúsító szervezetek egyikének vezetőjeként naponta szembesülök e témát érintően tájékoztatatlansággal, félreértésekkel az építési piac minden szereplője részéről. Az alábbi összeállítás célja, hogy az építési termékek megfelelőség igazolását az építési tevékenység során betöltött szerepe kapcsán mutassam be, feltárva ezzel azokat az összefüggéseket, melyek bizonyítják az építési termékek megfelelőség igazolásának az építmények megfelelőségére gyakorolt hatását. Az építési termékek megfelelőség igazolása alatt azt értjük, hogy egy előre meghatározott eljárás során a gyártó bizonyítja, hogy az általa gyártott építési termék kielégíti a rá vonatkozó műszaki specifikációban foglalt követelményeket. **Csak a megfelelőség igazolási eljárás lefolytatása után hozható egy építési termék jogszerűen forgalomba.**

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL



Ahogy azt a fenti ábra mutatja, egy építési termékre vonatkozó műszaki specifikáció az alábbiak valamelyike: honosított harmonizált szabvány, Építőipari Műszaki Engedély (ÉME) vagy Európai Műszaki Jóváhagyás (ETA). Azokra az építési termékekre szükséges ÉME-t vagy ETA-t készíttetni, melyekre nincsen honosított harmonizált szabvány, vagy az abban foglaltaktól a termék jelentősen eltér. A fenti műszaki specifikációk mindegyike tartalmaz egy megfelelőség igazolással foglalkozó fejezetet, melyben – a termék tervezett felhasználási területének függvényében – megadja a vonatkozó megfelelőség igazolási módozatot. Pl. a harmonizált szabványok ZA. melléklete, az ÉME-k 3. fejezete és az ETA-k II/3. fejezete. A megfelelőség igazolási módozatok határozzák meg a megfelelőség igazolási eljárás során a gyártók és a kijelölt szervezet feladatait. Az összeállításom végén táblázatos formában ismertetem az egyes módozatokhoz kapcsolódó feladatokat. Ha az építési termékre vonatkozó műszaki specifikáció ÉME, akkor a megfelelőség igazolási eljárás lefolytatása után a termék csak Magyarországon forgalmazható jogszerűen. Abban az esetben, ha a vonatkozó műszaki specifikáció harmonizált szabvány vagy Európai Műszaki Jóváhagyás (ETA), akkor a termék – a megfelelőség igazolási eljárás lefolytatása után – a CE jelölés elhelyezésével az Európai Unió egész területén szabadon forgalmazható. Meg kell azonban említsem, hogy az egyes tagállamok a termék beépítéséhez még további követelményeket határozhatnak meg, ilyen például Magyarországon az Országos Tűzvédelmi Szabályzat előírásai. Térjünk rá annak áttekintésére, hogy **az építési folyamat** során hol jelenik meg az építési termékek megfelelőség igazolása.

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL



A felvázolt építési folyamatra – a teljesség igénye nélkül – az alábbi alapvető jogszabályok vonatkoznak:

- 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről,
- 3/2003. (I. 25.) BM-GKM-KvVM együttes rendelet az építési termékek műszaki követelményeinek, megfelelőség igazolásának, valamint forgalomba hozatalának és felhasználásának részletes szabályairól,
- 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról,
- 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet
- 290/2007. (X. 31.) Korm. rendelet az építőipari kivitelezési tevékenységről.

Egy leegyszerűsített esetet feltételezve a fenti szabályozásokban előírtak az alábbi módon állnak össze az építmény használatra való alkalmasságát biztosító rendszerre:

KI:	Tervező	Építésügyi hatóság	Kivitelező (Felelős műszaki vezető)	Műszaki ellenőr Építésfelügyelet Fogyasztóvédelem	Építésügyi hatóság
MIT:	Tervezés	Építési engedélyezési eljárás	Kivitelezés	-Folyamatos ellenőrzés -Rendkívüli ellenőrzés - Átadás-átvétel	Használatba-vételi engedélyezési eljárás
Keletkező dokumentum:	Tervdokumentáció (engedélyezési)	Építési engedély	Építési napló és mellékletei	- Építési napló - Jegyzőkönyv és határozat	Használatba-vételi engedély

# ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

	és kivitelezési)			- Átadás-átvételi jegyzőkönyv - Átadási dokumentáció (tervtől való eltérés esetén)	
A jelenlegi jogszabályoknak a termék megfelelésig igazolására vonatkozó idevágó rendelkezése:	A betervezett építési termékek műszaki specifikációjának megjelölése	nincs	A megfelelésig igazolások gyűjtése, nyilvántartása	A megfelelésig igazolások meglétének ellenőrzése, kivitelezői nyilatkozat	nincs
Ezen túlmenően a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy szükség lenne:	A műszaki specifikációban meghatározott módon az adott építménybe szükséges tényleges teljesítmény specifikálására	*	A megfelelésig igazolások tartalmi ellenőrzésére a tervben előírt követelményekkel (teljesítménnyel) való összevetése útján.	A megfelelésig igazolások tartalmi ellenőrzésére a tervben előírt követelményekkel (teljesítménnyel) való összevetése útján.	A megfelelésig igazolások kerüljenek a hatóság látókörébe.

\* Megjegyzés: Ebben a szakaszban még nincs beépített termék, így annak szállítói megfelelési nyilatkozata sem állhat rendelkezésre, azonban azoknál az építési termékeknél, ahol a vonatkozó módoszat tanúsítvány megszerzését írja elő, ott a tanúsítványok már az építési tevékenység ezen szakaszában is rendelkezésre állnak, vagyis a későbbi nyilatkozat megalapozottsága már itt tetten érhető.

**A jelenlegi jogszabályok idevágó rendelkezései nem elegendőek ahhoz, hogy a megfelelésig igazolás elérje a tényleges célját, hiszen egyértelmű, hogy egy konkrét építménybe bekerülő építési termék megfelelését nem lehet általánosságban kijelenteni, csak a vonatkozó tervdokumentációban az egyes építési termékekre előírt követelményeknek való megfelelés igazolása értelmezhető.**

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az építési termékekhez csatolt megfelelésig igazolási dokumentumok igen változatos képet mutatnak.

A gyártónak az építési terméke forgalmazásakor – minden esetben – egyetlen megfelelésig igazolási dokumentumot kell csatolnia, ez pedig az ún. **SZÁLLÍTÓI MEGFELELŐSÉGI NYILATKOZAT**.

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

Szállítói megfelelőségi nyilatkozatot a gyártó akkor adhat ki, ha eredményesen lefolytatta a megfelelőség igazolási eljárást, vagyis elvégezte a vonatkozó megfelelőség igazolási módozat szerint a gyártó részére előírt feladatokat és szükség szerint kijelölt szervezethez fordult. A megfelelőség igazolási eljárás eredményeképpen a gyártó – a vonatkozó módozattól függően – a kijelölt szervezettől

- (1 és 1+ módozatok esetén) Megfelelőségi tanúsítványt,
- (2 és 2+ módozatok esetén) Üzemi gyártásellenőrzési tanúsítványt,
- (3 módozat esetén) Első típusvizsgálati jegyzőkönyvet

kap, **amelyre hivatkozva készítheti el a Szállítói megfelelőségi nyilatkozatát.** (4-es módozat esetén csak a gyártónak vannak feladatai, nincs külső ellenőrzés.) A szállítói megfelelőségi nyilatkozat tartalmát a korábbiakban említett 3/2003. (I. 25.) BM-GKM-KvVM együttes rendeletének 5. számú melléklete az alábbiak megadásával írja elő:

- az építési termék gyártójának, forgalmazójának neve, azonosító jele és címe,
- az építési termék felhasználási területe, azonosításához szükséges adatai, típusa,
- a gyártás dátuma,
- azon kijelölt szervezet megnevezése, azonosítási száma, melynek tanúsítványa vagy első típusvizsgálati jegyzőkönyve (4-es módozatú terméknel nincsen kijelölt szervezet!) alapján a szállítói megfelelőségi nyilatkozat kiadásra került,
- azon műszaki specifikáció megadása, melynek való megfelelést igazolják,
- a megfelelőségi nyilatkozat érvényességi ideje,
- a gyártó felhatalmazott képviselőjének neve és beosztása, aki a nyilatkozatot aláírja,
- a nyilatkozat azonosító száma, kiadásának dátuma, cégszerű aláírás.

Ezen kívül a gyártónak szolgáltatnia kell a termék vonatkozó termékjellemzőit (CE jeles termék esetén a termékjellemzőket a vonatkozó harmonizált szabvány vagy ETA által előírt tartalmú CE címke hordozza) és alkalmazási útmutatóját.

A leggyakrabban előforduló félreértések:

- az Építőipari Műszaki Engedély (ÉME) szerencsétlen elnevezésével és a közhiedelemmel ellentétben **nem** forgalomba hozatali engedély, hanem egyfajta egyedi műszaki specifikáció!
- önmagában nem elegendő a nyilatkozat kiállításának alapjául szolgáló tanúsítvány vagy első típusvizsgálati jegyzőkönyv átadása (ezeknek a dokumentumoknak nem is kell a termékkel együtt mozogniuk, csak a nyilatkozatban kell azonosíthatóan hivatkozni rájuk).
- az építési termék megfelelőség igazolása szempontjából a gyártó ISO 9001 szerinti tanúsítványa nem releváns.

A formai szempontból megfelelő nyilatkozat tartalmi háttérének megalapozottságáról a következő módokon győződhetünk meg:

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

- az egyedi műszaki specifikációk (ÉME, ETA) nyilvántartását és közzétételét az ezen dokumentumokat kiadó ún. jóváhagyó szervezetek végzik.  
Magyarországon pl. az ÉMI Építésügyi Minőségellenőrző Innovációs Nonprofit Kft. ([www.emi.hu](http://www.emi.hu)) ÉMINFO adatbázisában lehet tájékozódni az általa kiadott műszaki specifikációkról. Ugyanitt ellenőrizhetjük az ÉMI Nonprofit Kft. Tanúsítási és Ellenőrzési Irodája által kiadott Megfelelőségi és Üzemi gyártásellenőrzési tanúsítványokat érvényességét is.
- az európai műszaki jóváhagyó szervezeteket tömörítő EOTA honlapján elérhető az összes kiadott ETA listája: ([www.eota.eu](http://www.eota.eu)).
- a Magyarországon megfelelőség igazolás keretében vizsgálatra, ellenőrzésre és tanúsításra kijelölt szervezetek listáját a kijelölő hatóságok honlapján lehet elérni, pl. (<http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/belgazdasagert-felelos-allamtitkarsag/hirek/kijelolt-szervezetek-listaja>).
- a harmonizált szabványokról, és az Európai Unióban bejelentett (kijelölt) szervezetekről és kijelölésük műszaki területéről az alábbi honlapon tudunk tájékozódni: (<http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/nando/>).

# ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

## A megfelelőség igazolási módok és az ebből eredő feladatok összefoglalása

Feladatok:		A kijelölt szervezet feladatai:			
Módozatok:	A gyártó feladatai:	Kijelölt vizsgálószervezet (KVSZ)	Kijelölt ellenőrzőszervezet (KESZ)	Kijelölt terméktanúsító szervezet (KTTSZ)	Kijelölt ÜGYE* tanúsító szervezet (KÜTSZ)
<b>1</b>	- gyártásellenőrzés - az üzemben vett minták előírt vizsgálati terv szerinti vizsgálata - Szállítói Megfelelőségi Nyilatkozat kiállítása	- a termék első típusvizsgálata	- az üzem és a gyártásellenőrzés alapvizsgálata - a gyártás-ellenőrzés folyamatos felügyelete, értékelése és jóváhagyása	<b>Megfelelőségi tanúsítvány</b> kiadása a (KVSZ) vizsgálatai és a (KESZ) ellenőrzése alapján.	—
<b>1+</b>	- gyártásellenőrzés - az üzemben vett minták előírt vizsgálati terv szerinti vizsgálata - Szállítói Megfelelőségi Nyilatkozat kiállítása	- a termék első típusvizsgálata - szűrőpróbaszerű vizsgálatok (üzemben, kereskedelmi forgalomban vett mintán)	- az üzem és a gyártásellenőrzés alapvizsgálata - a gyártás-ellenőrzés folyamatos felügyelete, értékelése és jóváhagyása	<b>Megfelelőségi tanúsítvány</b> kiadása a (KVSZ) vizsgálatai és a (KESZ) ellenőrzése alapján.	—
<b>2</b>	- a termék első típusvizsgálata - gyártásellenőrzés - Szállítói Megfelelőségi Nyilatkozat kiállítása	—	- az üzem és a gyártásellenőrzés alapvizsgálata	—	<b>ÜGYE tanúsítvány</b> kiadása a (KESZ) ellenőrzése alapján.
<b>2+</b>	- a termék első típusvizsgálata - gyártásellenőrzés - az üzemben vett minták előírt vizsgálati terv	—	- az üzem és a gyártásellenőrzés alapvizsgálata - a gyártás-ellenőrzés folyamatos felügyelete,	—	<b>ÜGYE tanúsítvány</b> kiadása a (KESZ) ellenőrzése alapján.



## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

	szerinti vizsgálata - Szállítói Megfelelőségi Nyilatkozat kiállítása		értékelése és jóváhagyása		
<b>3</b>	- gyártásellenőrzés - Szállítói Megfelelőségi Nyilatkozat kiállítása	- a termék első típusvizsgálata <b>Első Típusvizsgálati jegyzőkönyv kiadása</b>	—	—	—
<b>4</b>	- a termék első típusvizsgálata - gyártásellenőrzés - Szállítói Megfelelőségi Nyilatkozat kiállítása	—	—	—	—

Készítette: Pataki Erika tanúsítási irodavezető ÉMI Nonprofit Kft. [tanusitas@emi.hu](mailto:tanusitas@emi.hu)

### JELENTÉSEK, TÁJÉKOZTATOK

#### A helyi jelentőségű védett természeti területek országos nyilvántartásának felülvizsgálatáról

A vidékfejlesztési miniszter a védett természeti területek és értékek nyilvántartásáról szóló 13/1997. (V. 28.) KTM rendelet alapján a helyi jelentőségű védett természeti területekről országos, hatósági nyilvántartást vezet.

A nyilvántartás átfogó felülvizsgálatát 2010 őszén kezdte meg a természetvédelemért felelős tárca. A felülvizsgálatra az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény (Deregtv.) azon rendelkezése adott alapot, amely mintegy 800 helyi jelentőségű védett természeti terület védettségét megalapozó normatívát helyezett hatályon kívül 2008. január 1-jével. Ezek a normatívák az egykori megyei tanácsok által, jellemzően 1989. október 23-át megelőzően kibocsátott normatív jogi aktusok voltak.

A védettségi szint csökkenésének elkerülése érdekében az érintett, mintegy 420 települési önkormányzatnak a Deregtv. speciális felhatalmazása alapján, egy egyszerűsített eljárás keretében gondoskodnia kellett a védettség rendelettel történő fenntartásáról. A technikai jellegű deregulációnak nevezett folyamat tehát kizárólag a korábbi normatívák rendeleti formában történő hatályba léptetését eredményezte, az érintett önkormányzatok számára többlet-feladatokkal – az erre vonatkozó törvényi felhatalmazás hiányában – nem járt. Amennyiben ez a védettség-fenntartás 2008. január 1-jéig nem történt meg, úgy az érintett terület védettsége törvény erejénél fogva szűnt meg. Ezekben az esetekben a védettségi szint

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

indokolatlan csökkenésének elkerülése érdekében csak a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvényben (Tvt.) előírtak szerinti védetté nyilvánítási eljárás keretében lehetett ismételten védetté nyilvánítani az érintett területeket. A technikai jellegű dereguláció folyamatáról és a jogalkotási feladatokról az érintett települések jegyzőit 2007-től több alkalommal, írásban értesítette a szaktárca.

A nyilvántartás mostani felülvizsgálatának célja a technikai jellegű deregulációval érintett önkormányzatok védettséget fenntartó, illetve ismételten védetté nyilvánító új rendeleteinek a nyilvántartott területek törzskönyvi adataihoz illesztése.

A felülvizsgálat során a fentiekén túl a nyilvántartásban szereplő valamennyi települési önkormányzati rendeletet abból a szempontból is megvizsgálunk, hogy azok mennyiben felelnek meg a Tvt. minimális tartalmi követelményeinek (pl. tartalmazzák-e a terület helyrajzi számait). Amennyiben olyan hiányosságot találunk, amely lehetetlenné teszi a terület pontos beazonosítását, úgy az érintett önkormányzat jegyzőjét írásban értesítjük és kezdeményezzük az adott rendelet szakmai szempontú pontosítását.

Az országos nyilvántartás felülvizsgálatának folyamata kapcsán az érintettek további információkhoz juthatnak, illetve szakmai segítséget kaphatnak a [www.termeszetvedelem.hu/onkormanyzatok](http://www.termeszetvedelem.hu/onkormanyzatok) weboldala kattintva, továbbá a Vidékfejlesztési Minisztérium Természetvédelmi Birtokügyi Osztályának munkatársaitól telefonon vagy a [helyivedett@vm.gov.hu](mailto:helyivedett@vm.gov.hu) e-mail címen. Emellett az illetékes nemzeti park igazgatóságtól is kérhetnek információkat és segítséget a helyi jelentőségű védett természeti területekkel kapcsolatban.

A nyilvántartás felülvizsgálatát 2011-ben kívánjuk lezárni és ehhez kérjük minden érintett önkormányzat és jegyző szíves szakmai segítségét. A felülvizsgált, aktuális adatbázis hozzájárul a helyi jelentőségű védett természeti területek hatékony megőrzéséhez, biztosítja a helyi, regionális és országos szintű tervezési, stratégiaalkotási tevékenységek megalapozását, továbbá az eljáró szervek számára egyértelmű eligazítást ad a védettség fennállásáról például uniós finanszírozású fejlesztések megvalósítása, vagy egyéb közigazgatási hatósági eljárások során.

Budapest, 2011. június 22.

*Készítette: dr. Nagy János osztályvezető, VM Természetvédelmi Birtokügyi Osztály*

*(A fenti tartalmú cikk Önkormányzati Hírlevélben történő megjelentetésével egyetértek: Érdiné dr. Szekeres Rozália főosztályvezető, VM Természetmegőrzési Főosztály, Dr. Rácz András környezet- és természetvédelemért felelős helyettes államtitkár)*

***A Honvédelmi Minisztérium Társadalmi Kapcsolatok és Hadisírgondozó Hivatalának felhívása***

**Tisztelt Polgármester Asszony/Úr! Tisztelt Jegyző Asszony/Úr!**

A 15/2010. (X. 4.) HM határozat alapján 2010. október 1-jei hatállyal kezdte meg működését a Honvédelmi Minisztérium Társadalmi Kapcsolatok és Hadisírgondozó Hivatal (a továbbiakban Hivatal) mint országos hatáskörű költségvetési szerv. A Hivatal jogszabályban meghatározott feladatai közé tartozik a vonatkozó jogszabályok, nemzetközi megállapodások és államközi egyezmények alapján a Magyarország területén lévő magyar és idegen, valamint

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

az ország határain túl lévő magyar hadisírok és hadi emlékművek felkutatásával és gondozásával kapcsolatos tevékenységek ellátása.

Az 1949. augusztus 12-én 61 állam által Genfben elfogadott – majd 1977. június 8-án az I. és II. Jegyzőkönyv, 2006. június 19-én a III. Jegyzőkönyv aláírásával kiegészített – négy egyezményben (A hadra kelt fegyveres erők sebesültjei és betegek helyzetének javításáról; A tengeri haderők sebesültjei, betegek és hajótöröttek helyzetének javításáról; A hadifoglyokkal való bánásmódról; A polgári lakosság háború idején való védelméről; továbbiakban Genfi Egyezmények) kodifikálták a humanitárius nemzetközi jogot. (A Genfi Egyezményeket az 1954. évi 32. törvényerejű rendelet hirdette ki, szövege a Magyar Közlöny 2000/112. számában közzétett 2000/17. Nemzetközi Szerződésben, 2000/18. Nemzetközi Szerződésben, 2000/19. Nemzetközi Szerződésben, 2000/20. Nemzetközi Szerződésben jelent meg. Az 1977. évi I. és II. kiegészítő Jegyzőkönyvet az 1989. évi 20. törvényerejű rendelet, a 2006. évi III. kiegészítő Jegyzőkönyvet a 2006. évi LXXVIII. törvény hirdette ki.)

A Genfi Egyezmények alapján Németországgal 1993. november 16-án (43/1995. (IV. 24.) Korm. rendelet), Oroszországgal 1995. március 6-án (104/1996. (VII. 16.) Korm. rendelet), Ukrajnával 1996. november 16-án (216/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet), Moldovával 1998. március 2-án (154/2000. (IX. 13.) Korm. rendelet), Olaszországgal 2003. szeptember 9-én (77/2004. (IV. 16.) Korm. rendelet), Szlovéniával 2007. október 17-én (309/2007. (XI. 15.) Korm. rendelet) és Romániával 2008. március 6-án (94/2008. (IV. 23.) Korm. rendelet) kötött Magyarország kétoldalú kormánymegállapodást. Valamennyi kormánymegállapodás végrehajtásáért a Honvédelmi Minisztérium (illetve háttérintézménye) felel.

A nemzeti jogrendszerben a temetőkről és temetkezési szóról 1999. évi XLIII. törvény (továbbiakban: temetkezési törvény) tartalmaz rendelkezéseket a hősi temetési helyek és hősi temetők vonatkozásában. (A temetkezési törvény 11. § (2) kimondja: hősi temető, hősi temetési hely megszüntetéséhez a honvédelemért felelős miniszter jóváhagyása is szükséges; 2. § (5) bekezdése értelmében a hősi temetőre és hősi temetési helyre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a Magyar Köztársaság területén lévő más nemzetek hősi temetőire, hősi temetési helyére is, míg a 14. § szerint hősi temetőt, hősi temetési helyet nemzetközi egyezményben foglaltak szerint kell fenntartani és megőrizni.) Emellett a szovjet–oros katonai emlékművek és hősi temetők kegyeleti gondozásáról szóló 1947. évi XIX. törvény tekinthető irányadónak.

Mindezekre tekintettel felhívom a helyi önkormányzatok figyelmét a Hivatal hadisírgondozással összefüggő hatásköri jogosultságára. Egyúttal kérem a helyi önkormányzatok vezetőit, hogy amennyiben magyarországi vagy külföldi állam képviselőjében eljárni szándékozó jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet vagy bármely természetes személy – ideértve a diplomata státusszal rendelkező személyt is – a Hivatal konkrét ügyre vonatkozó megfelelő felhatalmazása hiányában hősi

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

temetési hellyel, hősi temetővel vagy hősi emlékművel kapcsolatos bármilyen, érdemi változást eredményező eljárást (hősi temetési hely, hősi emlékmű létesítése, áthelyezése, felújítása és átépítése; hősi halott földi maradványainak exhumálása, áthelyezése és újratemetése; hősi temetési helyen sírnyitás, betemetés; hősi emlékmű feliratának módosítása) vagy annak jogi helyzetére kiható tárgyalást, megállapodást kezdeményez, arról a Hivatal haladéktalanul értesítse, egyúttal az eljárást vagy tárgyalást a hatásköri jogosultságokra tekintettel a Hivatal állásfoglalásáig függessze fel.

Együttműködésüket előre is köszönöm.

Dr. Tölg László alezredes igazgató

Honvédelmi Minisztérium Társadalmi Kapcsolatok és Hadisírgondozó Hivatal 1055 Budapest, Balaton utca 7–11. 1885 Budapest, Pf. 25. Telefon: (06 1) 474-1587, fax: (06 1) 474-1478, e-mail: hadisir@hm.gov.hu

### *Budapest Főváros VII. kerület Erzsébetvárosban megvalósult kutyachip rendszerről*

Budapest Főváros VII. kerület Erzsébetváros Önkormányzata az országban elsőként valósította meg a kutyák chippel való azonosítását, mára a kerületi kutyaállomány teljes egésze el van látva kutyachippel.

Hogy miben rejlett a siker kulcsa? Az Önkormányzat, a Polgármesteri Hivatal, a kerületi ebnyilvántartás vezetésével megbízott állatorvos és a Közterület-felügyelet közös együttműködése hozta ezt az eredményt. Az Önkormányzatunk három pályázaton vett részt sikeresen, ahol többek között **az ISO kompatibilis, rádiófrekvenciás (RFID-alapú) ebazonosító rendszer (EBAR)** kiépítésére nyertünk támogatást. Az **EBAR rendszer** a kutyák távolról történő elektronikus azonosítását és az adatok teljes körű számítógépes nyilvántartását és kezelését teszi lehetővé. A rendszer a vonatkozó ISO szabványnak (ISO 11784/11785) megfelelő RFID (Radio Frequency Identification) elemekre épül, és lehetővé teszi az ebek azonosítására szolgáló 15 számjegyű kód 20-140cm távolságból történő leolvasását. Az erzsébetvárosi EBAR rendszer bevezetését a helyi állattartási rendelet és az Adatkezelési Szabályzat megalkotása előzte meg. Az EBAR megteremti mind a három nyilvántartási szinten a hatékony adatmozgást, az eredményes adatkezelést és adatelemzést.

Erzsébetvárosban 2008. évben zárult le az EBAR fejlesztés, mely három modulból áll, a jegyző által ebnyilvántartásra kijelölt hatósági állatorvosi rendelőben működő alrendszer (HATOR), a Közterület-felügyeletnél lévő mobil, RFID alapú ebazonosító rendszer (MOBEB), és az Önkormányzat központi adatbázisa (EBAD) alkotja a rendszert.

#### **A kijelölt hatósági állatorvosi rendelőben működő alrendszer (HATOR) elemei:**

- transzponder (chip)
- transzponder beültető kit
- rövid hatósugarú kézi leolvasó
- leolvasó-PC dokkoló
- az állatorvosi nyilvántartó rendszer

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

- az internetes adattovábbító modul

Az állatorvosi nyilvántartó rendszer és az internetes adattovábbító modul ersébetvárosi fejlesztés.

A HATOR működtetéséhez szükséges műszaki eszközök (leolvasó-PC dokkoló, állatorvosi nyilvántartó rendszer és annak PC -je, internetes adattovábbító modul) beszerzése pályázati forrásból megtörtént, telepítésére 2008. január 1-vel került sor. A HATOR gyűjti az állatorvosoknál megjelenő ebek állategészségügyi és egyedi adatait, itt kerülnek nyilvántartásra az állattartó paraméteradatai mellett az állatok veszettség elleni oltásainak és féregtelenítéseinek időpontjai, az állatok egészségügyi előélete és kezelése.

Az adatok összegyűjtésére és kezelésére, illetve a jegyzői nyilvántartás vezetésére - törvényi rendelkezés hiányában - az Önkormányzat szerződést kötött egy, a megfelelő technikai feltételekkel rendelkező állatorvossal. A nyilvántartás (HATOR) állandó kapcsolatban van a kerületi Közterület-felügyelet által üzemeltetett központi nyilvántartási rendszerrel, illetve az országos internetes nyilvántartási rendszerrel. A be nem chipelt ebek chipelése a veszettség elleni oltásokkal párhuzamosan történt meg az állatorvosoknál, akik minden egyes behelyezett chippel elszámoltak az Önkormányzat felé. Ennek előzményeként az Önkormányzat szerződést kötött minden, a kerületi ebeket ellátó állatorvossal arra, hogy az Önkormányzat által megvásárolt és térítésmentesen az állatorvosok rendelkezésre bocsátott chipeket a veszettség elleni oltások alkalmával behelyezzék az általuk kezelt összes kutyába (azok nyakbőre alá), mégpedig a szokásos összeg negyedéért. A kutyák bechipelése során az állatorvosok beültetik a chipet az állat nyakbőre alá, majd felveszik az állat kód- és azonosítási adatait, illetve az ebtartó adatait, ezt követően ezen adatokat közvetlenül az országos internetes nyilvántartási rendszerbe továbbítják. A HATOR működtetésére kijelölt állatorvos az országos internetes nyilvántartási rendszerből adatokat kérhet le, illetve az országos rendszer részére adatokat küldhet, feladatai közé tartozik továbbá, hogy állandóan frissíti és felügyeli az országos internetes nyilvántartási rendszer VII. kerületre vonatkozó adatbázisát, hogy az napra kész állapotban legyen, egymással ellentmondó adatokat ne tartalmazzon. Ezen akció 2 éven keresztül teljesen sikeresen folyt.

### **A Közterület-felügyeletnél lévő ebazonosító rendszer (MOBEB) elemei:**

- ISO szabványos, kézi RFID leolvasó eszköz (antenna)
- csatlakoztatott PSION kézi számítógép
- leolvasást, adatlekeresést és adatfelvételt biztosító szoftver
- adattovábbító (dokkoló) modul és szoftver.

A MOBEB valamennyi fenti eleme ersébetvárosi fejlesztés. A MOBEB alrendszerei pályázati forráskeretből kerültek beszerzésre és kifejlesztésre. Az Önkormányzat megvásárolta pályázati pénzből a PSION kézi számítógépet, majd a fejlesztésben résztvevő szervezetnél létrehozott egy labort, mely – a megfelelő mérőeszközök beszerzését követően - a fejlesztéshez szükséges mérések elvégzésére szolgált. A forgalomban lévő eszközök azonban csak az eb nyakának 3 percig történő bökdösésével érzékelték és olvasták be a 15

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

jegyű kódot, így az eszközök közterületi felhasználásra nem voltak alkalmasak. A fent leírt problémát Önkormányzatunk újabb pályázati támogatás segítségével, egy fejlesztés révén oldotta meg. A fejlesztés az ISO 11785/11784 szabványos, RFID, 134,2 KHz rádiófrekvenciás beazonosítási tartományban folytatódott. A leolvasás sikerességét alapvetően a beültetett chip mérete és annak minősége, a leolvasó eszköz érzékenysége, szűrési képessége, illetve az antenna geometriája befolyásolja. Az Önkormányzat célkitűzése az volt, hogy a kézi leolvasó 5-8cm helyett kb. 15-20cm távolságra a nyaktól, gyorsan elhúzva érzékelje a jelet, ezt a világszínvonalú érzékelést elsősorban a leolvasó antenna elektromos és geometriai paramétereinek optimalizálásával lehet elérni. Teleszkóppal továbbá 1-1,5 méteres távolság is teljesíthető.

A fentiek megvalósítása már önmagában is óriási teljesítmény volt, mivel ilyen távrolról és egy mozdulattal még a világon senki nem volt képes beazonosítani helyszínen az ebet. Mindez a közterület-felügyelők szerint is alkalmassá teszi az eszközt ebrendészeti célra.

**A Közterület-felügyelet 2008 óta hetente két alkalommal folyamatosan méri és beazonosítja a köztérre felvezetett ebeket. Több mint 1500 felvett jegyzőkönyv bizonyítja, hogy az ebek mindegyike be van chipelve. Felbukkan ugyan 1-2 nem chipelt eb is, ezek azonban általában a szomszédos kerületekből átsétált kutyák.**



ISO szabványos kézi RFID leolvasó és mérőhardver

formatervezett, továbbfejlesztett



Önkormányzati fejlesztésű ISO szabványos kézi RFID leolvasó és mérőhardver GPS,- USB és Bluetooth kancsolattal.

Az egész adatkezelés és eljárásrend teljesen automatizált, könnyen és gyorsan használható, utólagos manipulálására nincs lehetőség. Az eb beazonosításától a szabálysértési dokumentum kinyomtatásáig minden automatizált. A köztérrel a kézi leolvasó eszközökből GPRS-kommunikációval kerül az adat a hivatali Központi Szerverbe, ahol a rendszer a kódadatokhoz hozzárendeli az ebtartó személyi adatait. Ebben a formában ki van zárva a személyi adatokkal történő visszaélés lehetősége is.

**Az Önkormányzat központi adatbázisának (EBAD) elemei:**

- adatbeviteli modul a MOBEB-ből
- ebnyilvántartó rendszer
- nyomtatványkészítő modul (brosúrák, értesítések stb.)
- archiválás



## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

Az EBAD és a MOBEB alrendszerek üzemeltetése a Közterület-felügyeletnél történik, ugyanakkor a rendszert kiszolgáló központi szerver az Önkormányzat Polgármesteri Hivatalában található.

*Dr. Várhelyi Zsuzsanna irodavezető-helyettes Városgazdálkodási Iroda*

### *Fűtéskorszerűsítés magyar hőszivattyúkkal Pitvaros községben*

Pitvaros község Magyarország déli részén, Csongrád megyében, a Román határ közelében található 1400 lakossal. A település távlati fejlesztési koncepciója keretében 2009-ben készítették el az önkormányzati intézmények alternatív energia-felhasználási lehetőségeiről szóló tanulmányt. Aktualitását hazánk energiahelyzete és környezetünk védelme is alátámasztja. 2010 decemberében a beruházási munkák elvégzéséhez, a KEOP-4.2/A jelű pályázaton, 60%-os intenzitású támogatást kaptak. A szükséges önerőt (40%) az önkormányzat hosszúlejáratú hitellel biztosítja – tájékoztatott bennünket *Radó Tibor* fiatal polgármester, aki megválasztása előtt 12 évig a községben aktívan működő egyesületnél, a Pitvarosi PROVIATA Segítő Szolgálatnál dolgozott.

Az önkormányzati intézmények déli irányú tetőzetén már messziről jól láthatók a tartókeretre szerelt vákuumcsöves napkollektorok (**1. és 2. ábra**).



**1. ábra. A pitvarosi Általános Iskola és Napközi Otthon napkollektorainak elhelyezése**

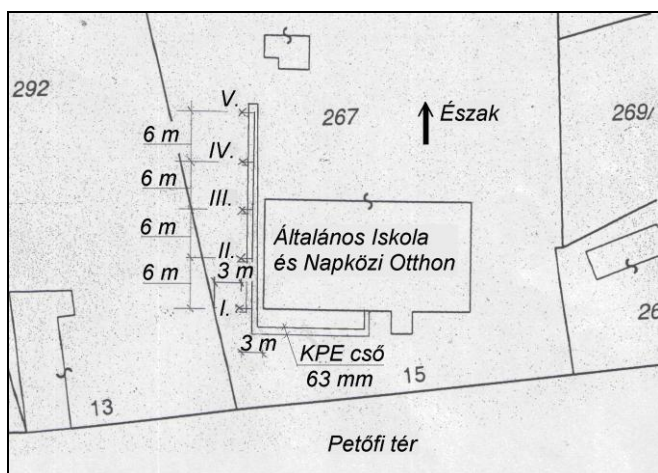




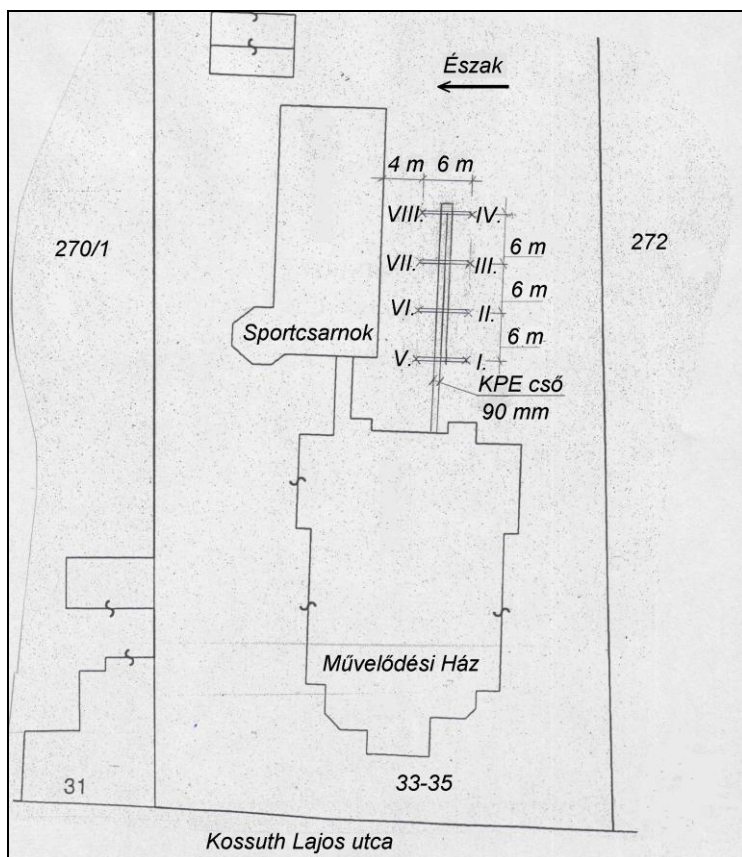
**2. ábra. A Művelődési Ház (és a hozzá csatlakozó Sportcsarnok) napkollektorainak elhelyezése**

A fűtési és a használati meleg víz (hmv) hőforrása megújuló energiaforrás: nap- és földenergia. A megújuló energia hasznosításának eszközei import napkollektorok és hazai fejlesztésű és gyártású földhőszivattyúk. Ezek által kiváltásra kerül a kazánokban elégetett az egyre drágább tüzelőanyag, a földgáz. A komplett fűtésekszerítés a tanítási időszak kezdetére elkészült.

A hőszivattyúk hőforrását biztosító földszondák telepítése a **3. és 4. ábrán** látható.



**3. ábra. A hőszivattyú (Vaporline® GBI 33HDW) hőforrását biztosító 5 db (I–V.), 100 m mély, 32 mm-es szimpla U csöves földszondák és a 63 mm-es gerincvezeték elrendezése**



**4. ábra. A hőszivattyúk (2 db Vaporline® GBI 33HACW) hőforrását biztosító 8 db (I–VIII.), 100 m mély, 32 mm-es szimpla U csöves földszondák és a 90 mm-es gerincvezeték elrendezése**

A napkollektorok és a hőszivattyúk által termelt hőt speciális puffertároló gyűjti, amely beépített rétegelosztó és rétegfeltöltő rendszerrel rendelkezik. Alkalmas a napenergia és a földenergia által felmelegített víz hőmérséklet szerinti befogadására és elosztására, valamint az épületfűtési előremenő és visszatérő vezetékpár továbbá a hmv hőcserélő vezetékpár vízhőmérséklet szerinti magasságban csatlakoztatására. A fűtési hőigényekhez és a használati meleg víz ellátásához is illeszkedő hőszigetelt 3500 illetve 2200 literes ún. „frissvizes” magas kivitelű melegváltárolók és a hőszivattyúk elhelyezése a **5. és a 6. ábrán** látható. Az átfolyó rendszerű használati meleg víz előállítás higiéniai szempontból is indokolt, tekintettel a konyhatechnológia illetve a Sportcsarnok rendeltetésére.



**5. ábra. Az Általános Iskola és Napközi Otthon hőszivattyújának és rétegtárolójának elkerítés nélküli fotója**

Fotó: Geowatt Kft.



**6. ábra. A Művelődési Ház (és a hozzá csatlakozó Sportcsarnok) hőszivattyúinak előlő burkolat nélküli fotója**

A Vaporline® hőszivattyúcsalád kifejlesztésének célja az volt, hogy a lehető legnagyobb *SPF* (*SPF* [kWh/kWh]: Seasonal Performance Factor) értéket érjen el a hőszivattyúival, és emellett ezzel a technikával meglévő radiátoros rendszerek max. 63 °C előremenő fűtési vízhőmérsékleten, 63/57 °C-os hőlépcsővel is gazdaságosan működőképesek legyenek. A hőszivattyúk itt, felújított állapotba hozott épületeknél radiátorral ellátott rendszereket is üzemeltetnek. Ezek a technika mai szintjén álló technológiák az *Új Széchenyi Terv* segítségével gazdaságunk dinamizálására szolgálhatnak.

*Komlós Ferenc ny. minisztériumi vezető-főtanácsos*

Forrás: Geowatt és Solar City Kft.

### ***A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság közleményei***

#### ***A magyar EU-elnökség eredményei a katasztrófavédelem területén***

Magyarország 2011. január 1-től június 30-ig töltötte be az Európai Unió Tanácsának elnöki szerepét elvitathatatlan sikerrel. A magyar elnökség a katasztrófavédelem területén is jelentős szakpolitikai eredményekkel gazdagította az uniós joganyagot, és a nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtásból is bőséggel kivette részét.

A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (BM OKF) az EU Tanácsának polgári védelmi munkacsoportját irányította Brüsszelben, a félév alatt hatszor hívta össze a csoportot. A katasztrófavédelmi munkacsoportban sikerült teljes konszenzussal elfogadtatni három tanácsi következtetést, így az integrált árvízkezelésről szólót, amelynek fő célja egy a katasztrófavédelem valamennyi fázisát figyelembe vevő integrált, holisztikus szemlélet kialakítása volt. A magyar elnökség második tanácsi következtetése a katasztrófakockázat felmérés és feltérképezés továbbfejlesztése az Európai Unióban címet viseli. A nagy uniós belügyi program, a Stockholmi Program részét képező Belső Biztonsági Stratégia határozza meg, hogy az EU-nak 2014-ig ki kell alakítania egy hatékony megelőzési és kockázat kezelési politikai komponenst a tagállamok nemzeti megelőzési politikájának összehangolásával, amihez az elnökség ezzel a következtetéssel járult hozzá.

A katasztrófavédelem területén a harmadik elfogadott tanácsi következtetés az Európai Kritikus Infrastruktúra Védelmi Program nemzetközi dimenziójának létrehozásáról szól, amelynek célja, hogy az EU valamennyi, eltérő szabályozással és tapasztalattal rendelkező harmadik országgal, így akár az Amerikai Egyesült Államokkal, Oroszországgal vagy Algériával hatékony együttműködési rendszert alakíthasson ki. Ennek megfelelően a dokumentum például felhívja a tagállamokat, hogy saját létfontosságú infrastruktúráik beazonosítását és vizsgálatát követően, határozzák meg vannak-e harmadik országokkal fennálló infrastrukturális kölcsönös függőségeik, ún. interdependenciáik. A dokumentum általános, politikai keretet ad, a technikai részletek végrehajtását a tagállamokra bizza.

A BM OKF a brüsszeli ülések mellett négy nagy elnökségi rendezvényt szervezett meg Budapesten. 2011. januárban az integrált árvízkezelési rendszer kialakítása kapcsán rendezett elnökségi munkaműhelyt, majd áprilisban került sor az iparbiztonsággal kapcsolatos SEVESO Irányelv Illetékes Hatóságai Bizottságának 26. ülésére.

Az elnökség legjelentősebb rendezvényére, az uniós országok katasztrófavédelmi főigazgatóinak a 26. találkozójára 2011. május 23-25.-én került sor Budapesten, hogy a



## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

Lisszaboni Szerződésből eredően az uniós katasztrófavédelmi együttműködési rendszer megújításának igényeit tárgyalják meg. Az elnökség záró rendezvénye a II. EU-USA Kritikus Infrastruktúra Védelmi Konferencia volt június 8-10-én.

A katasztrófavédelem területén a magyar elnökség a nemzetközi veszélyhelyzetek, katasztrófák kezelésében is aktív szerepet játszott, hiszen a félévben számos esemény igényelte az EU beavatkozását. Az észak-afrikai politikai válságok nyomán követése a líbiai válságnál eredményezte először az elnökség beavatkozását az EU Polgári Védelmi Mechanizmus aktiválásával a Líbiában rekedt Uniós állampolgárok kimenekítése érdekében. A magyar kormány egy 180 fős MALÉV repülőgépet ajánlott fel a Líbiában rekedt magyar és más uniós állampolgárok kimenekítésére, emellett a BM OKF katasztrófavédelmi tisztjeivel megerősítette a brüsszeli katasztrófavédelmi ügyeletet, a Monitoring és Információs Központot (EU MIC), és a válság eszkalálódása miatt polgári védelmi műveleti tiszteket küldött Máltára, hogy támogatást nyújtsanak a brit képviselőten működő multinacionális tengeri és légi szállítás szervező csoportnak. Az elnökség valamennyi feladatot sikerrel teljesítette, mintegy száz személyt menekített ki Tripoliból.

A Líbiát elhagyó menekültáradat miatt Tunéziában és Egyiptomban kialakuló humanitárius katasztrófa megelőzése érdekében ismételt aktiválásra került az EU Polgári Védelmi Mechanizmusa a menekültek hazaszállítása érdekében. A magyar kormány légi szállítási kapacitást ajánlott fel, melynek megszervezése az OKF feladata volt, így Tunéziából Csád fővárosába, N'Djamenába szállítottunk haza 174 embert. Mindkét művelet végrehajtásához az OKF az Európai Bizottságtól 50%-os társfinanszírozást nyert.

A Japánban március 11-én bekövetkezett 9-es erősségű földrengés, majd az azt követő cunami és nukleáris katasztrófa kapcsán is aktiválásra került az EU Polgári Védelmi Mechanizmusa. Az EU MIC egy polgári védelmi koordináló és kárfelmérő csapatot küldött a helyszínre az EU-ból érkező segélyek fogadása és célba juttatása érdekében. Az OKF a csapat vezető-helyettesét adta, aki március 18. és április 9. között tartózkodott Japánban és vett részt az Uniós segélyek fogadásában és elosztásában, többek között a magyar kormány 10 millió forint értékű élelmiszer segély szállítmányában is.

### *Aratási-, betakarítási tevékenység tűzvédelmi szabályai*

Az aratási munkákkal összefüggésben keletkező tüzesetek megelőzése érdekében néhány lényegesebb tűzvédelmi szabályra hívjuk fel a gazdálkodók figyelmét.

Az egyik legalapvetőbb követelmény, hogy az aratásban résztvevő járművek, munkagépek műszaki felkészítését az üzemeltető végezze el. A gépjárművek műszaki állapotának tűzvédelmi megfelelőségéről gépszemle keretében kell meggyőződni, melyet lehetőleg összevontan, közösen szervezzenek meg a településen gazdálkodók. A szemle időpontját legalább 8 nappal előbb az illetékes hivatásos önkormányzati tűzoltóságnak írásban be kell jelenteni. A szemléről jegyzőkönyv készül, amelynek egy példányát a járművön el kell helyezni és a szemlét követő nyolc napon belül az illetékes tűzoltóságnak meg kell küldeni.

A járműveken helyezzenek el egy darab, érvényes felülvizsgálattal rendelkező, legalább 21A és 113B vizsgálati egységtűz oltására alkalmas tűzoltó készüléket. Az üzemelő erő- és munkagépeken naponta legalább egyszer ellenőrizték a kipufogó vezeték tömítettségét és a szikratűrő műszaki állapotát, a vezetékre rakódott éghető növényi hulladékot rendszeresen távolítsák el. Az arató-cséplőgépet hajlékony földelő vezetékkel, az akkumulátorát pedig legalább nehezen éghető, villamosságot nem vezető anyagú védőburkolattal kell ellátni. A szalma összehúzását és a kazalozást végző gépek rendszeres takarításáról gondoskodjanak.

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

Az aratást általában a közút és a vasút mentén kezdjük meg, majd 3 méter széles védőszántást alkalmazzanak. Gabonatáblán dohányozni még a járművek, az erő-és munkagépek fülkéjében sem szabad! A gabonatáblától legalább 30 méterre kell kijelölni éghető anyagtól mentes dohányzó helyet, ahol a dohánynemű eloltásához vizet tartalmazó edényt kell elhelyezni.

A táblán maradt szalma kazalozásánál figyelni kell arra, hogy a kazlakat a közúttól, erdőtől legalább 25 méter távolságra, nagyfeszültségű, föld feletti villamos vezetéktől legalább 20 méterre helyezzék el. Ez a távolság a vasúti vágánytól, vasútállomástól legalább 100 méter legyen. A kazlakat legalább 3 méter széles védőszántással kell körülvenni. Az összehúzott szalma alapterülete nem haladhatja meg az 1000 m<sup>2</sup>-t. A határban (mező, szérű) bálákból összerakott kazal mérete 10x50x8 méter lehet.

A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) kormányrendelet vonatkozó előírásai általános jelleggel megtiltják a nyílt téri égetést - így a tarló - és növényi hulladék égetését is. A tilalom alól e jogszabály csak abban az esetben ad engedélyt, ha egyéb jogszabály (önkormányzati rendelet) másként rendelkezik. Ekkor viszont be kell tartani az Országos Tűzvédelmi Szabályzat vonatkozó előírásait. A tarló- és növényi hulladék égetés helyét, időpontját és terjedelmét a tevékenység megkezdése előtt legalább 24 órával az illetékes hivatásos önkormányzati tűzoltóságnak írásban be kell jelenteni. Tilos a tarló és bármely növényzet égetése a közút, vasút tengelyétől számított 100 méteren belül. Országosan elrendelt tűzgyűjtési tilalom időszakában az erdőkben és az erdőtől, út menti fásításoktól, facsoportoktól számított 200 méteren belül mindennemű tűzgyűjtés, égetés tilos.

A tarlóégetés alkalomszerű tűzveszélyes tevékenységnek minősül, ezért a tevékenység végzésének feltételeit, a munkát elrendelőnek írásban meg kell meghatároznia, kivéve, ha a magángazdálkodó a földterületén saját maga végzi a tüzelést. A tarlóégetést a learatott gabonatablákon úgy kell végrehajtani, hogy a tűz terjedése irányában a hasznos vad elmenekülhessen. Tehát a tarlónak minden oldalról, egyidejűleg történő felgyújtása nem megengedett. A szalmát elégetéssel megsemmisíteni, lábon álló gabonatabla mellett tarlót égetni nem szabad. Amennyiben 30 ha-nál nagyobb területet kívánunk felégetni, úgy azt csak szakaszosan szabad. A szakaszok között 3 m széles, valamint az égetés területén lévő fasorok és a facsoportok védelmére a helyi adottságoknak megfelelően, de legalább 6 m-es védősávot kell szántással biztosítani. A tarlóégetés időtartama alatt a helyszínen tűzoltásra alkalmas kéziszerszámokkal ellátott, megfelelő létszámú kioktatott személynek kell jelen lennie, valamint egy traktort ekével készenlétben kell tartani. A tarlóégetést követően a helyszínt gondosan át kell vizsgálni, a parázslást, izzást meg kell szüntetni. (Vízzel, földtakarással, kézi szerszámokkal, stb.)

A hivatásos önkormányzati tűzoltóságok az aratási időszakban rendszeresen ellenőrzik a tűzvédelmi szabályok betartását.

Nagyon fontos, hogy tűz esetén késedelem nélkül értesítsék a tűzoltóságot!

### *A vis maior támogatás alapvető szabályai*

#### **I. Általános szabályok**

##### **1. A "vis maior" meghatározása**

A vis maior olyan, alapvetően a természeti erők által okozott esemény, amelynek bekövetkezése előre nem kiszámítható, és jellemzően az emberi beavatkozás kevés ahhoz,

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

hogyan elhárítsa. A vis maior támogatás rendszerének részletes szabályait a 9/2011. (II. 15.) Korm. rendelet tartalmazza.

### 2. Ki igényelhet vis maior támogatást?

A vis maior támogatás az önkormányzatok, valamint kistérségi társulások részére nyújtható, védekezési többletkiadás, valamint a kötelező önkormányzati feladatot ellátó önkormányzati ingatlanokban esett károk részbeni helyreállításának támogatására. A támogatás formája vissza nem térítendő támogatás. Magánszemélyek nem igényelhetnek vis maior támogatást!

### 3. Milyen esetben igényelhet támogatást az önkormányzat?

1. Az előre nem látható természeti vagy más eredetű erők által okozott veszély miatt szükségessé váló, indokolt védekezés esetileg helyreállítás többletkiadásainak támogatására.

2. Önkormányzati tulajdonban lévő:

- utak, hidak, kompok károsodása,
- pince- vagy partfalomlás, földcsuszamlás,
- oktatási, kulturális, szociális vagy egészségügyi intézmények épület károsodása,
- igazgatási, valamint egyéb kötelező feladatok ellátását szolgáló intézmények épületeinek károsodása,
- ár- és belvízvédelmi vízáterhelési intézmények,
- közmű és műtárgyai károsodása esetében felmerülő helyreállítási költségek támogatására.

Támogatás – pince-, illetve partfalomlás, valamint földcsuszamlás kivételével – csak a káresemény bekövetkezését megelőző állapot visszaállítására igényelhető.

### 4. A nem támogatható kérelmek

1. Nem támogathatók azon kérelmek, amelyeknél a védekezési költségek biztosítása és a jelzett károk helyreállítása az önkormányzattól a rendelkezésére álló források alapján elvárható.

2. Nem igényelhető a támogatás:

- tárgyi eszközök beszerzésére,
- megelőző munkálatokra,
- fejlesztésekre,
- rovar- és kártevőirtás költségeire,
- folyó jellegű működési kiadásokra.

3. Nem számolható el költség az alábbi tárgyi eszközök vásárlására:

- szivattyú és tartozékok,
- áramfejlesztő,
- szivattyútömlő,
- mobiltelefon,
- háztartási gépek (pl.: kávéfőző),
- berendezések,
- bútorok,
- informatikai eszközök,
- üzemanyag kanna.

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

A védőfelszerelés (esőkabát, gumicsizma, munkavédelmi kesztyű, pormaszk, stb.) szerszámok (ásó, kapa, lapát, stb.) beszerzése alapvetően a Kormány által kihirdetett veszélyhelyzet időszakában támogatható, a védekezés jellege és a résztvevők számának függvényében.

A vagyonvédelem érdekében javasoljuk az önkormányzatok részére, hogy a védekezés során használt eszközöket jól látható módon jelöljék meg (pl. feltűnő színű festék).

4. Nem elszámolható folyó jellegű működési kiadás:

- a bérköltség (személyi kiadások alól kivételt képez a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok egyéb központi forrásból meg nem térülő túlóraköltsége és a hivatásos katasztrófavédelmi szervek egyetértésével alkalmazott polgári védelmi szakalegységek egyéb központi forrásból meg nem térülő költsége),
- a kiküldetés díja,
- irodaszerek,
- nem alapvető élelmiszerek (szeszes italok, cigaretta, üdítő, édesség),
- mobiltelefon költség,
- rezsi költség,
- karbantartási-javítási (gépkocsi-javítás, elektromos berendezések javítása, alkatrészek),
- szerviz költségek,
- takarítószeres,
- bontási költség, gázpalack, naptej, lakat, festék,
- menetlevél alapján nem közvetlenül a védekezéshez kapcsolódó szállítás díjak,
- falugondnoki szolgálattal járó költségek, parkosítás, gallyazás, fakivágás, takarítás, közterület karbantartása, őrzés.

## II. A támogatás igénylésének folyamata

### 1. A bejelentés

A támogatás igénylésének feltétele, hogy az önkormányzat az esemény bekövetkezésétől, védekezési kiadások esetén a védekezés megkezdésétől számított 7 napon belül a Rendelet 1. melléklet A) része szerinti adatlapon elektronikusan az ebr42 rendszerben (<http://ebr42.otm.gov.hu/palyzat/>), továbbá faxon (06-1/441-1235) bejelentést tegyen a Belügyminisztérium részére. Védekezési költségek esetén a miniszter a bejelentést – a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság egyidejű értesítésével – követően haladéktalanul megkeresi az illetékes megyei katasztrófavédelmi igazgatóságot (Budapesten a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóságot), amely az 1. melléklet A) része szerinti adatlap lezárását követő 7 napon belül a 2. melléklet szerinti adatlapon - elektronikusan az ebr42 rendszerben - tájékoztatást nyújt a bejelentés valóságáról, a vis maior esemény jellegéről, a védekezési munkálatok szükségességéről. A káresemény körülményeinek igazolására a katasztrófavédelmi igazgatóság helyszíni vizsgálatot is folytat.

### 2. A helyszíni vizsgálatok

Mind a védekezési többletköltségek támogatására, mind a kötelező feladatot ellátó önkormányzati tulajdonú ingatlanok helyreállítása során a bejelentést követően haladéktalanul, de legkésőbb 30 napon belül a területileg illetékes fővárosi és megyei Kormányhivatal által koordinált bizottság helyszíni vizsgálatot végez.



## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

Az előzetes helyszíni vizsgálatban részt vesz a területileg illetékes fővárosi és megyei Kormányhivatal, a katasztrófavédelmi igazgatóság, továbbá szükség szerint;

- illetékes környezetvédelmi és vízügyi igazgatóság,
- Közlekedésfejlesztési Koordinációs Központ.

Az előzetes helyszíni vizsgálaton készült 3. melléklet A) része szerinti jegyzőkönyvet elektronikusan - az ebr42 rendszerben - kell kiállítani.

Pince- vagy partfalomlás vagy földcsuszamlás esetében a településfejlesztésért és településrendezésért felelős miniszter által kinevezett Pince- és Partfalveszély Elhárítási Szakértői Bizottság a bejelentéstől számított 20 napon belül a káreseményt a helyszínen megvizsgálja, veszélyességi kategóriába sorolja és megállapításait a 3. melléklet B) része szerinti adatlapon az ebr42 rendszerben elektronikusan rögzíti, majd erről faxon tájékoztatja az önkormányzatot.

### 3. A kérelem benyújtása

Az önkormányzatnak a vis maior esemény bejelentését követően 40 nap áll a rendelkezésére, hogy a támogatási kérelmét a kötelező mellékletek csatolásával benyújtsa papír alapon egy eredeti és két másolati példányban a Magyar Államkincstárnak, továbbá egy másolati példányban a területileg illetékes fővárosi és megyei Kormányhivatalnak.

#### **Formai követelmények:**

- előírt kötelező mellékletek,
- az eredeti példány minden oldala szignóval van ellátva,
- a megfelelő helyen cégszerűen aláírt,
- összefűzött, minden oldalán szerepel az ebr42 igénylésazonosító,
- az ebr42 rendszer szerinti igénylésazonosító számonként külön-külön pályázatként kerül benyújtásra.

#### **A támogatási kérelem benyújtási időpontja:**

- a postai kézbesítés esetén a postára adás napja,
- személyes kézbesítés esetén a támogatási kérelem Magyar Államkincstár általi átvételének napja.

A benyújtási határidő meghosszabbítására nincs lehetőség, annak elmulasztása jogvesztő!

### III. Az előleg lehetősége

A települést érintő különösen súlyos természeti károk mérséklésére a védekezési, helyreállítási támogatás részben, előleg formájában azonnali segítségnyújtásként is folyósítható a miniszter előzetes döntésével, a Magyar Államkincstár felé történő utalványozással, a kedvezményezett terhelő elszámolási kötelezettséggel.

Az önkormányzat az előleg iránti kérelmét – legfeljebb a támogatási kérelem lezárásáig – az ebr42 rendszerben az 1. melléklet B) része szerinti adatlapon rögzíti. A kitöltött és lezárt 1. melléklet B) része szerinti adatlapot aláírást követően faxon (06-1/441-1235) el kell juttatni a minisztérium részére. A minisztérium az előlegigény beérkezését követően – a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság egyidejű értesítésével – haladéktalanul megkeresi az illetékes Katasztrófavédelmi Igazgatóságot, amely az ebr42 rendszerben az 1. melléklet C) része szerinti adatlap kitöltésével haladéktalanul, de legkésőbb 3 napon belül javaslatot tesz a folyósítandó előleg összegére.

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

A helyreállításhoz kapcsolódó előleg az 1. melléklet B) része szerinti adatlapon jelzett, előzetesen becsült helyreállítási költségek legfeljebb 15%-ának megfelelő összeg lehet, amellyel az első teljesítésarányos kifizetéssel egyidejűleg kell elszámolni.

A védekezési költségekhez kapcsolódó előleg az 1. melléklet B) része szerinti adatlapon jelzett, előzetesen becsült védekezési költségek legfeljebb 50%-ának megfelelő összeg lehet.

A jogtalanul igénybe vett előleg összeg után az önkormányzat, vagy többcélú kistérségi társulás a jegybanki alapkamat kétszeresének megfelelő mértékű kamatot fizet a jogtalan igénybevétel napjától a visszafizetés napjáig!

### IV. A támogatás mértéke

1. Az igényelhető és megítélhető támogatás maximális mértéke a védekezési és helyreállítási költségek támogatására vonatkozó vis maior kérelem esetén alapesetben az elismert költségek 70%-a.

2. Az önkormányzat az alapesettől magasabb, de legfeljebb a helyreállítási, védekezési költségek 90%-ának megfelelő mértékű támogatást igényelhet, továbbá a miniszter az alaptámogatási mértéknél magasabb támogatást nyújthat abban az esetben, ha az önkormányzat:

- a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről szóló kormányrendelet mellékletében szerepel, vagy
- 2009-ben és 2010-ben az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő helyi önkormányzatok támogatásában részesült, vagy
- teljesítőképességét a felmerült károk helyreállítása jelentősen meghaladja, feltéve, hogy a vis maior esemény rövid időszakon belül ismétlődő természeti vagy időjárási csapások következményeként alakult ki, és az adott térségben több települést is érintett.

A többcélú kistérségi társulás az alapesettől magasabb mértékű támogatást igényelhet, továbbá a miniszter magasabb mértékű támogatást nyújthat abban az esetben, ha a társulás a kedvezményezett térségek besorolásáról szóló 311/2007. (XI. 17.) Kormányrendelet 2. mellékletében szereplő kistérségben jött létre.

3. A védekezéssel összefüggő, elismerhető költségekhez az érintett önkormányzatnak 100%-os támogatás adható, amennyiben azok a Kormány által kihirdetett veszélyhelyzet időszakában keletkeztek. A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló törvény melléklete szerinti kötelező feladatot ellátó, önkormányzati tulajdonú építmények helyreállításához 100%-os támogatás illeti meg az önkormányzatot, amennyiben az esemény időpontjában adósságrendezési eljárás alatt áll

### V. A döntéshozatal

A támogatási igényekről a miniszter dönt a Belügyminisztériumba való beérkezést követő 90 napon belül

- a területileg illetékes fővárosi és megyei Kormányhivatal,
- az államháztartásért felelős miniszter, véleményével, valamint amennyiben szükséges, a káreseményhez kapcsolódó közfeladatokért felelős fejezetet irányító szerv szakmai javaslatának kikérésével.

A támogatásról hozott miniszteri döntés ellen fellebbezés benyújtására nincs lehetőség.

### VI. A támogatás folyósítása

A miniszteri döntést követően a védekezési költségekhez kapcsolódó támogatásokat a minisztérium utalványozása alapján a Magyar Államkincstár folyósítja.

A helyreállítási költségekre jóváhagyott támogatás a Magyar Államkincstárhoz benyújtott, a teljesítést igazoló számla vagy egyéb teljesítést igazoló dokumentum alapján – előleg igénybevétele esetén az előleg felhasználásával történő elszámolást követően – vehető igénybe.

### VII. A támogatás elszámolása

Helyreállítás esetében az elszámolás elfogadását megelőzően a területileg illetékes fővárosi és megyei Kormányhivatal, valamint – a káresemény jellegétől függően szükség szerint –

- a Katasztrófavédelmi Igazgatóság,
- a területileg illetékes környezetvédelmi és vízügyi igazgatóság,
- a Közlekedésfejlesztési Koordinációs Központ és
- a Pince- és Partfalveszély-Elhárítási Szakértői Bizottság képviselőiből álló bizottság – az elszámolás benyújtását követő 30 napon belül – a helyszínen ellenőrzést folytat, amelyről – intézkedési javaslatok megtételével – 7 napon belül értesíti a Magyar Államkincstárt.

A támogatási kérelem odaítélésének és folyósításának felülvizsgálata során az ellenőrzés kiterjed a dokumentumok vizsgálatán túl a teljesítés valódiságára, cél szerinti felhasználására is. Ennek során ellenőrzésre kerül, hogy:

- A különféle vásárolt szolgáltatások számláihoz (pl. szivattyúzás, földmunka, fuvar, stb.) csatolt dokumentumok tartalmazzák-e a gépüzemórát, az egyéb fajlagos mutatókat, valamint jelzik-e a kenés, az üzemanyag feltöltés, a karbantartás, és a gépkezelő csere állás idejét, stb. Amennyiben jellemző, dokumentált-e a gép telepítésének helye, valamint szerepel-e az elszámolásban minden más, a teljesítés valódiságát igazoló információ.
- A beszerzett termék, az elszámolt szolgáltatás díjtételének nagyságrendje arányos-e az elvégzett munka jellegével és körülményeivel, a helyben szokásos piaci árral.
- Fuvarozás, szállítás igénybe vételénél az elszámolás alapja igazodik-e a munka jellegéhez (tonna/km, fordulónkénti díj, üzemóra díj).
- A védekezés során étkeztetés biztosításánál, és más szakmai feladatok végzésénél (szállás, fuvar, munkagép igénybevétel stb.) - ha arra lehetőség van - elsődlegesen saját intézményeik és gazdasági társaságaik kapacitását vették-e igénybe.
- A védekezési naplóban feltüntetett adatok (pl. létszám, stb.) összhangban van-e a számlákon, bizonylatokon feltüntetett adatokkal.
- A teljesítés utólagos felülvizsgálatához a védekezési napló vezetése megfelelő informáltságot biztosít-e.

### VIII. A Rendelet hatályba lépését megelőző kérelmekkel kapcsolatos rendelkezések

A 2010. december 31-ét megelőzően, az ebr42 rendszerben elektronikusan rögzített bejelentésekre és támogatási kérelmekre a vis maior tartalék felhasználásának részletes szabályairól szóló 8/2010. (I. 28.) Korm. rendelet rendelkezéseit kell alkalmazni.

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

A 2010. december 31-étől a 9/2011. (II.15.) Korm. rendelet hatályba lépéséig (2011. február 18.) az ebr42 rendszerben elektronikusan rögzített bejelentések elbírálására a 2011. évi rendelet rendelkezéseit kell alkalmazni.

### Jogszabályi háttér

Az előirányzat felhasználása vonatkozásában alkalmazandó jogszabályok:

- a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény
- a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény
- az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény
- a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény
- az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII. 19.) Korm. rendelet
- a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény
- a kedvezményezett térségek besorolásáról szóló 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet
- a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről szóló 240/2006. (XI.30.) Korm. rendelet
- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. Törvény
- a vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet
- a vis maior tartalék felhasználásának részletes szabályairól szóló 8/2010. (I. 28.) Korm. rendelet
- a vis maior tartalék felhasználásának részletes szabályairól szóló 9/2011. (II. 15.) Korm. rendelet

Letölthető dokumentumok:

- a vis maior tartalék felhasználásának részletes szabályairól szóló 8/2010. (I. 28.) Korm. rendelet
- 9/2011.(II.15.) Korm. rendelet a vis maior tartalék felhasználásának részletes szabályairól
- a vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet
- A belügyminisztérium által készített útmutató a 2011. évi vis maior tartalék támogatás igényléséhez
- Védekezési napló

*Készítette: Czifra Ferenc pv. zászlós, kiemelt főreferens, Lakossági Főosztály (Tel. : 061/469-42-77, Mukics Dániel pv. százados, kiemelt főreferens, Lakosságvédelmi Főosztály (Tel. : 061/469-43-67)*

### **Lakossági riasztórendszer kiépítése Szolnokon**

**A rendszer kiépítése jelentősen növeli a lefedett területen szervezett tömegrendezvények (EFOTT Fesztivál, Augusztus 20, Gulyásfesztivál) résztvevőinek és a terület lakosainak a biztonságát akár rendkívüli időjárás, akár árvízi védekezés idején.**

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

2011. július 7-én jelentős fejlesztés következett be Szolnok Megyei Jogú Város lakosságriasztó rendszerében. A Szolnoki Polgári Védelmi Kirendeltség kezdeményezésére a FERCOM Kft. értékes felajánlást tett a város biztonságának egy magasabb szintre emelésének érdekében, amely a város biztonságát kiemelt figyelemmel kezelő Szalay Ferenc polgármester Úr támogatásnak köszönhetően valósulhatott meg. A felajánlás egy komplett lakossági riasztórendszer ingyenes kiépítését tartalmazta a nyári rendezvényszezon idejére a város rekreációs területének tekinthető Tiszaliget, valamint a Tisza-parti városrész riaszthatóságának korszerűsítése céljából.

A FERCOM a városvezetéssel és a Szolnoki Polgári Védelmi Kirendeltséggel együttműködve megtervezte és felszerelte a ma legkorszerűbbnek számító Motorola riasztórendszert, amely egy stabil és egy mobil vezérlőből és három darab hangsugárzó (sziréna) végpontból áll. A sziréna végpontok lehetővé teszik szöveges tájékoztatás nyújtását (beszédhang továbbítása formájában) a lakosság részére az esetlegesen kialakult veszélyhelyzetről és a veszélyhelyzet miatt kiadott intézkedésekről. Az elhelyezett hangsugárzók biztosítják a lefedett területen tartózkodók azonnali kiértesítését. A végpontok a Magyarországon jelenleg alkalmazott 4 riasztó szignált (szirénahang) is tartalmazzák (Katasztrófariadó, Légiriadó, Veszély elmúlt jelzés, Morgatópróba). A rendszer már eredményesen működik az ország több településén, főként a veszélyes üzemek környékén élő lakosság riasztásának céljából.

A rendszer három végpontja közül az első a tiszaligeti Turisztikai és Szabadidő központ igazgatási épületén került elhelyezésre, ez biztosítja a Tiszaliget nyugati felének a riasztását, a második és a harmadik végpont a körcsarnok kupoláján kapott helyet, ezek a Tiszaliget keleti felének és a Tisza-parti városrész a riasztását látják el.

A rendszer kiépítése jelentősen növeli a lefedett területen szervezett tömegrendezvények (EFOTT Fesztivál, Augusztus 20, Gulyásfesztivál) résztvevőinek és a terület lakosainak a biztonságát akár rendkívüli időjárás, akár árvízi védekezés idején.

### *Kémények biztonságos üzemeltetése*

Hazánkban a kémények használata során előforduló szén-monoxiddal kapcsolatos balesetek mellett mind a mai napig gyakoriak az égéstermék-elvezető, illetve az azokra csatlakoztatott fűtőberendezések nem megfelelő műszaki állapotából adódó tüzesetek. Ezért célszerű felhívunk a figyelmet a fűtőberendezések biztonságos működtetésére, a legfontosabb üzemeltetési szabályok betartására, hiszen a hőtermelő berendezések által okozott tüzesetek túlnyomó része kis odafigyeléssel elkerülhető.



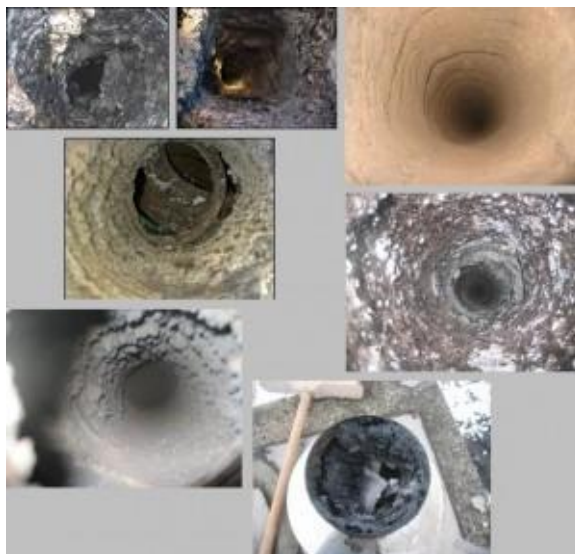
A fűtési szezon elmúltával érdemes átvizsgáltatni a kéményeket és a különböző tüzelő-fűtő berendezéseket, mivel azok műszaki állapota a több hónapos intenzív használat következtében jelentősen megváltozhatnak. A tüzelőberendezésekben meglazulhatnak a tömítések, elmozdulhatnak az alkatrészek, az égéstermék elvezető falán pedig lerakódások keletkezhetnek.

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

Nem győzzük hangsúlyozni, hogy a gázüzemű fűtőberendezéssel ellátott lakásokban a visszaáramló légnemű égéstermékek tragédiát okozhatnak!

A használat során elengedhetetlen a berendezések kifogástalan állapota, de fontos az is, hogy körültekintően használják őket.

A fűtőberendezés és az égésterméket elvezető cső közelében ne tároljunk éghető anyagokat (pl. ne szárítsunk ruhát) és ne legyen azok közelében éghető falburkolat, hiszen a fűtőberendezések műszaki meghibásodásán túl, a készülékek hibás használata, a hőátadás, hősugárzás vagy egy kipattanó szikra miatt tűz keletkezhet.



Különösen ügyelni kell a fa szerkezetű (könnyűszerkezetes) épületekben létesített kandallók bekötésének műszaki megfelelőségére. Ezekben a házakban az épületszerkezetek éghetősége miatt még nagyobb jelentőséggel bír azok tökéletesen hőszigetelt módon (az előírt éghetőségi- és tűzállósági határérték követelményeket kielégítő szigetelés alkalmazásával) kialakított elválasztása a tüzelőberendezéstől és az égéstermék-elvezetőtől. A válaszfalon átvezetett füstcsövet az átvezetés helyénél körültekintően hőszigetelni kell – erre a célra például ásványgyapot (kőzetgyapot) alkalmazása indokolt. A kandalló mögötti falrészt nem éghető anyagú épületszerkezetből kell kialakítani, illetve e falszakaszon nem éghető anyagú burkolatot kell alkalmazni. A kandalló beépítését indokolt szakemberre bízni.



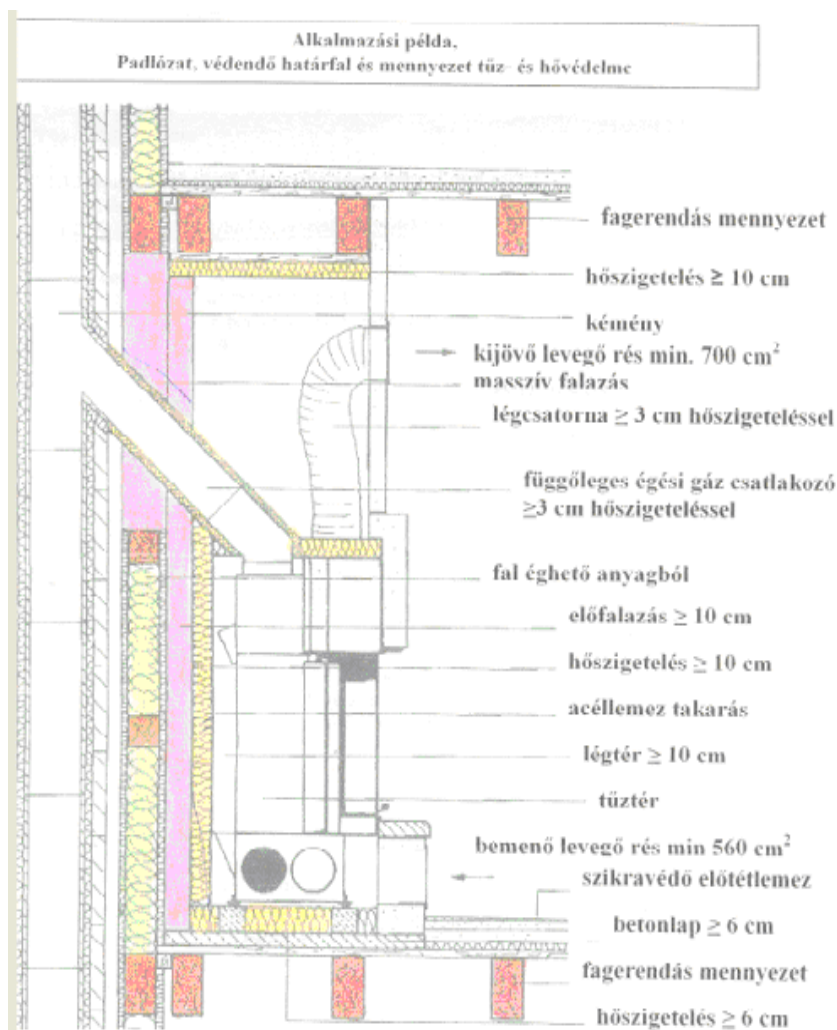
A szilárd tüzelőanyaggal üzemelő fűtőberendezés begyűjtéséhez ne használjunk tűz vagy robbanásveszélyes éghető folyadékot. A füstcső hézagmentesen illeszkedjen, mert a visszaáramló füst mérgezést, a széteső cső tüzet okozhat. A füstcsövet 1,5 méterenként – de legalább egy helyen – fémbilincssel az épületszerkezethez kell rögzíteni és a kéménybe hézagmentesen csatlakoztatni. Füstelvezetésre csak jól összeillesztett, nem éghető anyagú, az égéstermék legmagasabb hőmérsékletén is megfelelő szilárdságú füstcsövet szabad használni. A koromzsák- és tisztítóajtót tartasuk folyamatosan zárt állapotban. A padlástérben a kémény legalább egy méteres környezetében éghető anyagot ne tároljunk.

Figyelembe kell venni a helyiségek légellátását, légáramlási viszonyát módosító

tényezőket (pl. a nyílászárók utólagos szigetelése, fokozott légzárására cserélése, szagelszívók, ventilátorok beépítése), melyek befolyásolva a levegő utánpótlását, a gázfogyasztó berendezés működési zavarát, ezáltal az égéstermékben a mérgező szén-monoxid arányának növekedését, a helyiségben való felhalmozódását okozhatják. Az új technológiájú nyílászárók korlátozottan engedik be a levegőt a lakásba, pedig a folyamatos levegő-utánpótlás nagyon fontos, hiszen egy köbméter gáz biztonságos elégetéséhez kb. 10 köbméter levegő szükséges. A szellőző nyílások eltakarása épp ezért tilos, a megfelelő szellőzést feltétlenül biztosítani kell. A vonatkozó előírások betartása különösen azon épületek esetében fontos, ahol az év folyamán az épületen nyílászárót vagy gázkészüléket cseréltek, páraelszívót építettek be a gázszolgáltató és a kéményseprő vállalkozó szakvéleménye nélkül. Életveszélyt jelenthet továbbá, ha a gázkészülékek és a fogyasztói rendszer időszakos felülvizsgálata elmarad, valamint ha az évek óta használaton kívüli kéményt felülvizsgálat nélkül újból üzembe helyezik. A fűtés biztonsága érdekében a felülvizsgálatokat minden esetben erre jogosult szakemberrel végeztessék el.

Gázüzemű fűtőberendezést csak olyan kéményhez szabad csatlakoztatni, amely megfelelő minősítéssel rendelkezik.

A fűtésrendszerek szabálytalan beépítése, üzemeltetése, a lakáshasználók és környezetük számára lappangó veszélyforrás. A balesetek elkerülése érdekében fontos a



## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

berendezések rendszeres ellenőrzése és a kémények félévenkénti, évenkénti felülvizsgálata, tisztítása, ami szintén a tulajdonosok biztonságát szolgálja.

Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a kereskedelemben kapható szén-monoxid érzékelő felszerelése önmagában nem helyettesíti azt a baleset-megelőzést szolgáló karbantartási és felülvizsgálati munkákat, melyeket csak a fent említett szakemberek végezhetnek.

### *Tűzoltó tábor Győr-Sárápusztán*

A Győr-Moson-Sopron Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság tűzoltó gyerektábort szervezett 2011. június 20-24. közötti időszakban a győ-sárápusztai gyakorló pályán. A tábor egy turnusban került lebonyolításra 55 fő részvételével. A gyerekek 6 fős katonai sátorban voltak elhelyezve, 4 felnőtt állandó felügyeletével. A turnusok vezetőit az igazgatóság, a közreműködő tűzoltókat a Győr HÖT és Mosonmagyaróvár HÖT biztosította. A táborvezető mellé az igazgatóság állományából 1 fő tiszt került vezénylésre.

A táborozás során a szakmai programok (kismotorfecskendő-szerelés, stafétafutás, osztott sugár szerelés, puttynyfecskendővel célbalövés) mellett tűzvédelmi, katasztrófavédelmi és egészségügyi témájú előadások és azok gyakorlati alkalmazása is szerepelt. Látogatást tettek nálunk a Győri Speciális Mentősök, akiknek az élvezetes előadása igazi hatással volt a gyerekekre. A gyakorlati bemutatójuk, pedig nagyon látványosra sikerült. Színesítettük a programot kézműves foglalkozással, rajzversennyel, és Henna-festéssel is. Tábori indulót tanultak a gyerekek, zászlót készítettek és megtanulták a díszmenetet is. Mindezek mellett látogatást tettünk Győr Megyei Jogú Város Tűzoltóságán, a győri Rába-Quelle Termál- és élményfürdőben, és a Győr-szabadhegyi Víztoronyban is. Sportversenyeket (foci, ping-pong, tollas, kosárlabda) hirdettünk, amelyek egész héten zajlottak. Esténként mindig valamilyen csapatépítő programot szerveztünk a résztvevőknek (Activity, Ismerkedési est, Jelmezverseny). Újításként tábori újságot indítottunk útjára, így a naponta történt eseményeket a résztvevő gyerekek leírták, amelyet aztán az igazgatóság honlapján megjelentettünk fényképekkel mellékelve. Mindezek mellett egész héten a Szakmai napra készültünk. Itt bemutathatták a táborozók a különböző versenyszámokban (puttynyfecskendővel célbalövés, kismotorfecskendő-szerelés, osztott sugár szerelés, elméleti ismeretek telefonos játékkal) megszerzett tudásukat az időközben megérkezett hozzátartozóknak. Színesítettük a programokat, a Security Patent önvédelmi eszközeinek bemutatójával. A rendezvényt Győr Megyei Jogú Város Tűzoltóságának tűzoltási-műszaki mentési bemutatója zárta, ahol a bátrabbak porraloltóval tálcátüzet is olthattak. Az idei évben nagy örömünkre szolgált, hogy sok szülő és hozzátartozó jött el táborunkba. A rendezvényen részt vett Sallai Péter tű. alez. igazgató is.

A tábor zárásakor került sor az eredmények értékelésére, a különböző versenyek díjazására is.

***A rovatban kapcsolatban naprakész, friss információk olvashatók a BM OKF honlapján: [www.katasztrofavedelem.hu](http://www.katasztrofavedelem.hu)***

### **A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK PÁLYÁZATI LEHETŐSÉGEI**

#### **Hazai pályázati lehetőségek**



### *Magyarországi Falumegújítási Díj 2011.*

A Belügyminisztérium és a Vidékfejlesztési Minisztérium közösen meghirdeti a Magyarországi Falumegújítási Díj 2011. pályázatot „A jövő nyomában” mottóval.

A pályázatot meghirdetők célja, hogy felkutassák, díjazzák és ezzel „reflektorfénybe állítsák”, azokat a települési közösségeket, amelyek a mottó szerint kimagasló és példászerű színvonalon végzik jövőbe mutató fejlesztési munkájukat. Ezek bemutatásával, az információk cseréjével tovább javítsa a falumegújítást végző községek, nagyközségek eredményeit, jó példával elindítsa ezen az úton az ebből még kimaradó falvakat, mozgalommá szervezze a falumegújítást. A negyedik alkalommal meghirdetett „Magyarországi Falumegújítási Díj” ezúttal is az „Európai Falumegújítási Díj” pályázati kiírás követelményein alapul, amelyet az Európai Falumegújítási és Vidékfejlesztési Munkaközösség írt ki. Ez egészül ki néhány magyarországi követelménnyel. A magyarországi díj egy további célja, hogy kiválassza azt a települést, amely a leginkább méltó módon képviselheti hazánkat az európai megmérettetésen. Éppen ezért a honi versengés mottója és fő céljai megegyeznek az európaival, hogy az adott területen legkiválóbb település mutakozhasson be a nemzetközi porondon.

Kiemelt szempont a díjazás során, hogy a bemutatkozó települések fejlesztései feleljenek meg a Településfejlesztési füzetek különszámaként minden falunak eljuttatott “Írányelvek az európai falvak és vidéki térségek fenntartható fejlődéséért” dokumentumban foglaltaknak, melyek a vidéki térségek jövőjének erősítése, a falusi településeken élők életminőségének javítása érdekében kerültek megfogalmazásra (letölthető: <http://www.kormany.hu/hu/dok?source=1&type=301#!DocumentBrowse>).

A pályázati kiírás mottója különösen azoknak a falvaknak, vidéki közösségeknek a dokumentumait várja, amelyek a településeiket érő aktuális kihívásokra újszerű, ötletgazdag projektekkel tudtak válaszolni, megalapozva ezekkel a korszerű, jövőbemutató, tudatosan tervezett fejlődésüket.

### **A pályázat benyújtása, elbírálása**

Pályázatot egy falu önkormányzata, vagy falvak szövetsége (max. 20.000 lakossal) nyújthatja be. Amennyiben az adott település önkormányzata nem kíván pályázni, a pályázatot civil szervezetek is benyújthatják. A Magyarországi Falumegújítási Díj előző kiírásainak győztesei önálló településként nem nyújthatnak be pályázatot. A pályázatokat két példányban, vagy egy példányban és elektronikus formában a területileg illetékes állami főépítészhez kell benyújtani. A borítékra kérjük ráírni: „Falumegújítási pályázat”.

A pályázatok két ütemben kerülnek minősítésre.

Első ütemben a pályaművek régióként kerülnek elbírálásra. A zsűrik elnökei az állami főépítészek, tagjai a regionális fejlesztési ügynökségek (RFÜ), a LEADER Helyi Akciócsoportok, és a Magyar Urbanisztikai Társaság Falutagozatának (MUT) regionális szinten kijelölt képviselői. A zsűrik régióként legfeljebb két pályázót juttathatnak tovább országos szintre – kivéve, ha valamely régió nem él a lehetőséggel, ennek terhére a pontszámban következő nevezhető. A pályázók végső sorrendjéről, besorolásáról a belügyminiszter és a vidékfejlesztési miniszter által kinevezett, a két tárca, az állami főépítészek, a MUT és a Magyar Építőművészek Szövetségének képviselőiből álló szakértői

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

bizottság dönt. A legmagasabb pontszámot elérő települések esetében a bizottság helyszíni bejárást, konzultációt tart.

A pályázatok elbírálása ingyenes.

### **Határidők:**

2011. október 21.	A pályázatok beérkezésének határideje
2011. november 4.	A pályázatok regionális szintű minősítése
2011. nov. 7- dec. 2.	A szakértői bizottság helyszíni bejárásai
2011. 49. hét	A szakértői bizottság ülése, döntéshozatal
2012. február 6.	A győztes pályázatának beérkezése az Európai Falumegújítási Díjra
2012. tavasza	A 2011. évi. Magyarországi Falumegújítási Díjak átadása, falumegújítási konferencia Alsómocsoládon (Baranya megye)

### **A pályázattal benyújtandó dokumentumok**

- A pályázati formanyomtatvány elektronikus és papír alapon kitöltve (1. sz. melléklet)
- Az illetékes állami főépítész igazolása a településrendezés eszközeivel való ellátottságról (2. számú melléklet. Nem kell előzetesen beszerezni, az állami főépítész az előminősítés során adja ki az igazolást. Az 1. és 2. sz. melléklet letölthető: <http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/teruletrendezesi-es-epitesugyi-helyettes-allamtitkarsag/hirek/magyarorszagi-falumegujitasi-dij-2011> illetve: <http://www.kormany.hu/hu/dok?source=1&type=206#!DocumentBrowse>)
- Legalább 3 digitális fénykép emberekről, a tájról, építményekről, amelyek a későbbiek során a kiíró minisztériumok sajtótájékoztatói és publikációi részeként kerülhetnek felhasználásra. (A szöveges részeket WORD dokumentumként, a képeket legalább 300 dpi felbontással, képenként maximum 4 MB terjedelemben.)
- Tervek, fényképek, magyarázatok, grafikonok, „ilyen volt - ilyen lett” típusú ábrázolások stb, amelyeknek el kell férniük 2 db – 90 x 120 cm nagyságú – tablón, a jobb megértés érdekében, illetve kiállítási céllal is. A legjobb, ha plakáton kerülnek összefoglalásra, és hengerré göngyölve küldik meg, lehetőleg digitalizált változatban is.
- A településnek és környezetének 1:50.000, vagy 1:25.000 arányú térképe, szintvonalakkal. Amennyiben rendelkezésre áll(nak), régi térkép(ek); ha lehetséges digitalizált formában is.
- További dokumentumok, mint pl. tervek, kiadványok, újságcikkek, háttérinformációk, videofelvételek stb. is csatolhatók.

### **A pályázatok minősítési szempontjai**

#### **A. Jogosultsági feltételek (ezek hiánya kizáró körülmény)**

A fejlesztés tervszerűsége: megfelelő minőségű településfejlesztési koncepció, a jogszabályoknak megfelelő településszerkezeti és szabályozási terv, helyi építési szabályzat.

#### **B. Irányultság és stratégia (szempontonként 5-5 pont)**

##### **1. Jövőkép**

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

2. Fenntarthatóság
3. Komplexitás

### C. Módszertan (szempontonként 5-5 pont)

1. Információ és kommunikáció
2. Saját kezdeményezés és lakossági részvétel
3. Szakértők általi projektgondozás
4. Együttműködés és hálózatok

### D. Részletes értékelési szempontok (szempontonként 10-10 pont)

1. A település műszaki és humán infrastruktúrája, ezek színvonala, racionális feladatellátás.
2. Környezetbarát, az adottságoknak megfelelő mezőgazdaság és erdőgazdálkodás erősítése.
3. Felelősségteljes és környezetbarát erőforrás-gazdálkodás, megújuló nyersanyagok felhasználása.
4. Helyi foglalkoztatási lehetőségek megtartása és újak teremtése.
5. A gazdasági, az ökológiai és a társadalmi követelményekre egyaránt tekintettel lévő településfejlesztés.
6. A megőrzésre érdemes régi és az új, jó minőségű épületállomány szerves egysége.
7. Korszerű szociális intézmények megteremtése, társadalmi-kulturális élet.
8. Helyi lakosság identitás- és öntudatának erősítése.
9. A lakosság képességének és motivációjának támogatása közösségi elkötelezettségének érdekében.
10. Valamennyi korosztály, nemzetiség és kisebbség, mindkét nem esélyegyenlőségének támogatása gazdasági, társadalmi és kulturális vonatkozásban.

### E. Megfelelés a pályázati kiírás mottójának (10 pont)

#### Díjak

A bíráló első szakaszában a regionális zsűriknek – a Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat elnökségének döntése alapján – 1-1 millió Ft áll rendelkezésére, hogy a beérkezett pályaműveket a színvonaluktól függően díjazzák. A legkisebb kiadható díj 200 ezer Ft, a legnagyobb 500 ezer Ft.

A bíráló második szakaszába bekerülő pályázatok az alábbi díjazásban részesülhetnek:

1. A nyertes pályázó „A Magyarországi Falumegújítási Díj I. helyezése, a falufejlesztés legkiemelkedőbb minőségű megvalósításáért – 2011.” elnevezésű elismerésben részesül, továbbá nevezésre kerül az „Európai Falumegújítási Díj – 2012.” pályázatra, a meghirdetők fedezik a nevezési díjat. A győztes jogot szerez, hogy helyszíne lehessen a 2014. évi díjátadó ünnepségnek és falumegújítási konferenciának. Az I. helyezés nem megszerezhető.

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

2. Több pályázat is elnyerheti a második helyezést, amely során a pályázók a „Magyarországi Falumegújítási Díj a fenntartható falufejlesztés kiváló színvonalú megvalósításáért – 2011.” elnevezésű elismerésben részesülnek.
3. A következő kategóriában díjat kapnak „A falumegújítás több területén elért kiemelkedő teljesítményért – 2011.”.
4. Minden pályázatot benyújtó elismerésben részesül.

Az országos díjak nem jelentenek közvetlen pénzbeli juttatást, hanem emléktárgyak, oklevelek kerülnek átadásra. A résztvevők az adott témában a VM képzésein vehetnek részt, az első három kategória kitüntetettjei – eredményüknek megfelelő mértékben – előnyt élveznek az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program „A vidéki örökség megőrzése”, a „Falumegújítás és –fejlesztés” intézkedésekre vonatkozó támogatási kérelmek bírálata során. (A nyertesek listáját – az értékelést követően – a két minisztérium, a Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat, az RFÜ-k és a MUT honlapján lehet megtekinteni, illetve megjelenik az Önkormányzati Hírlevélben.)

### **További információ:**

BM részéről: Madaras Attila, szakmai főtanácsadó

Tel.: 1-441-1424

Fax: 1-999-4392

E-mail: Attila.Madaras@bm.gov.hu

VM részéről: Arnóczy Rozália vidékfejlesztési referens

Tel.: 1-795-3874

E-mail: roszalia.arnoczy@vm.gov.hu

MUT (Falutagozat) részéről: dr. Ónodi Gábor elnök

Tel.: 28-522-012

Fax: 28-415-383

E-mail: onodi.gabor@kti.szie.hu

### **Állami főépítészek**

Arató András István, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal

4002 Debrecen, Pf. 83., Tel.: (52) 238-193

Csohány Klára, Csongrád Megyei Kormányhivatal

6741 Szeged, Rákóczi tér 1., Tel.: (62) 551-952

Bernáth Mihály, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal

3525 Miskolc, Pf.: 367., Tel.: (46) 512-970,

dr. Hajnóczy Péter, Pest Megyei Kormányhivatal

1364 Budapest, Pf.: 270., Tel.: (1) 485-6913

Ifj. Horváth János, Somogy Megyei Kormányhivatal

7401 Kaposvár, Pf.: 281., (82) 502-650

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

(Illetékességi terület: Somogy megye és a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet)

Keresztes Sándor, Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal  
9022 Győr, Vörösmarty u. 10., Tel.: (96) 328-787

Lantay Attila, Fejér Megyei Kormányhivatal  
8000 Székesfehérvár, Szent István tér 9., Tel.: (22) 512-250

Zambó Terézia, Baranya Megyei Kormányhivatal  
7602 Pécs, Pf.: 405., Tel.: (72) 507-099  
(Illetékességi terület: Baranya és Tolna megye)

### **Közösségi kezdeményezések**

#### *Tájékoztató az uniós támogatások felhasználásának eljárási rendjéről*

A 2007. január 28-át követően az Új Széchenyi Terv (a továbbiakban: ÚSZT) keretében meghirdetett pályázatok eljárásrendjét a 2007–2013. programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet (továbbiakban: Korm. rendelet), valamint a végrehajtására kiadott az egységes működési kézikönyv kiadásáról szóló 24/2011. (V. 6.) NFM utasítás (a továbbiakban: utasítás) szabályozza.

A Korm. rendelet és a végrehajtására kiadott utasítás tartalmazza az uniós támogatások felhasználásában közreműködő fejlesztéspolitikai intézményrendszer feladatait; a tervezési és támogatás-végrehajtási folyamatok eljárásrendjét, beleértve a pályázatokra, a közvetett támogatásokra, valamint a kiemelt projektekre vonatkozó eljárásrendet; a támogatások pénzügyi lebonyolítási rendszerét, valamint a jogorvoslatra, a követeléskezelésre, valamint az uniós Alapokból származó források ellenőrzésekre vonatkozó eljárásrendet.

A helyi önkormányzatok az uniós támogatások kedvezményezettjei, aktívan vesznek részt szinte valamennyi operatív program keretében tervezett fejlesztések megvalósításában. Erre való tekintettel hasznos, ha az önkormányzati pályázatok előkészítésében résztvevő szakemberek pontosan ismerik az uniós támogatások felhasználásának eljárási rendjét. Az Önkormányzati Tájékoztató jelen számában az uniós pályázati kiírások előkészítéséről, valamint a kiírásokra benyújtott pályázatokról való döntésre vonatkozó eljárásrendjéről készült egy rövid összefoglaló.

A 2007-2013-as tervezési időszakra az ÚSZT megvalósítására operatív programok, azok végrehajtására pedig akciótervek készültek. Az akcióterv két vagy több évre szóló részletes programozási és végrehajtási dokumentum, amely tartalmazza az operatív program, illetve a prioritástengely megvalósításának bemutatását, indikatív ütemezését és forrásfelosztását a teljes programozási időszakra, továbbá a támogatási konstrukciók bemutatását legalább 2 évre.

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

Jelenleg a legfrissebb akciótervek a 2011-13-as időszakra vonatkoznak. Aki pályázni szeretne, ezen akciótervekből eligazítást kap arról, hogy milyen fejlesztések támogathatók ebben a tervezési időszakban.

### **Ki készíti el és hagyja jóvá az akcióterveket?**

Az akcióterv koncepcióját és első tervezetét az adott operatív programért felelős irányító hatóság (a továbbiakban: Irányító Hatóság) a szakminisztériumok – és ahol szükséges, a regionális fejlesztési tanácsok, a közreműködő szervezetek – bevonásával készíti el az ágazati stratégiák alapján. Az elkészült tervezetet az Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (a továbbiakban: NFÜ) a minőségbiztosítási szempontjai alapján megvizsgálja és szükség esetén javaslatokat fogalmaz meg. Az Irányító Hatóság az adott operatív program Monitoring Bizottság rendes ülése elé terjeszti az akcióterveket megtárgyalásra. A társadalmi konzultáció lebonyolítása és monitoring bizottsági ülést követően az Irányító Hatóság a közreműködő szervezetek és a szaktárcák bevonásával véglegesíti az akciótervet, megjelenítve abban a társadalmi vita eredményeit. Az akciótervről a Kormány dönt.

### **Ki készíti a pályázati kiírásokat?**

A pályázati kiírásokat Pályázat Előkészítő Munkacsoport (a továbbiakban: PEMCS) készíti elő, amely az operatív programok és akciótervek alapján az egyes konstrukciók pályázati felhívásainak kidolgozásában részt vevő konzultatív testület.

A PEMCS célja az akcióterv alapján a pályázati felhívás, a költségspecifikáció, a projektadatlap, valamint egyéb, az adott konstrukcióra vonatkozó, a részletes projektjavaslat elkészítését elősegítő, elvárásokat tartalmazó dokumentumok elkészítése és közzététele. A PEMCS állandó tagjai

- a) a PEMCS elnöke,
- b) a PEMCS titkára,
- c) az Irányító Hatóság szakmai képviselője,
- d) a közreműködő szervezet képviselője,
- e) a szakterület irányításáért felelős minisztérium képviselője,
- f) a szakterület fejlesztésében érintett további minisztériumok képviselői megfigyelői joggal.

### **Milyen követelmények vannak a pályázati kiírásokkal szemben?**

A pályázati felhívás és az útmutató részeként közzé kell tenni a Korm. rendelet 21. §-a alapján legalább a következő dokumentumokat:

A felhívás tartalmazza legalább

- a) a támogatási konstrukció akcióterv szerinti bemutatását,
- b) a projektadatlapot,
- c) a projektjavaslat elkészítéséhez összeállított útmutatót és
- d) a támogatási szerződés tervezetét.

Az útmutató tartalmazza legalább

- a) a projektadatlaphoz csatolandó mellékletek listáját,
- b) az elszámolható költségek ismertetését,
- c) a projektjavaslat benyújtásának módját, helyét és határidejét,

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

d) a projekt kiválasztásának és megvalósításának eljárásrendjét, különösen a közreműködő szervezetnek a projektjavaslat benyújtását követő tevékenységeit és ezek határidőit, a hiánypótlás szabályait, a kiválasztás szempontrendszerét, a kifogás benyújtásának lehetőségét, a támogatás folyósításának formáját, a kifizetési kérelmek benyújtásának gyakoriságát, valamint a biztosítékokra vonatkozó szabályokat és

e) a további részletes információk elérhetőségét.

Az egymilliárd forintot meghaladó támogatással megvalósítandó fejlesztés esetén a projektadatlaphoz csatolni kell a megvalósíthatósági tanulmányt. Az egymilliárd forintot el nem érő támogatással megvalósítandó fejlesztéseknél a megvalósíthatósági tanulmány csatolásának szükségességéről a felhívás rendelkezik.

A pályázatokat segíti az az elvárás, hogy a projektadatlaphoz csatolandó mellékletek száma legfeljebb 10 lehet. Minden pályázati felhívásban elő kell írni, hogy a támogatást igénylőnek az esélyegyenlőség és a környezeti fenntarthatóság területén vállalásokat kell tennie. Egy pályázatban legfeljebb 6-6 horizontális szempont vállalható. A támogatási szerződés sablon alapján az adott operatív program megvalósításáért felelő irányító hatóság gondoskodik a konstrukció sajátosságainak megfelelő támogatási szerződésminta elkészítéséről.

Szintén a pályázókat segíti a Korm. rendelet azon előírása, amely szerint a közreműködő szervezet a projektjavaslatok benyújtásának határidejét megelőző tizedik napig biztosítja, hogy a támogatást igénylők kérdéseket tehessenek fel, és azokra ésszerű határidőn, de legkésőbb a kérdés közreműködő szervezetéhez való érkezését követő 7 napon belül tájékoztatást kapjanak.

### **Változhat-e a pályázati kiírás tartalma a megjelenését követően?**

Ha az operatív program, az akcióterv vagy jogszabály módosítása miatt, vagy egyéb okból szükségessé válik a felhívás módosítása, az NFÜ haladéktalanul módosítja a felhívást a honlapján, ahol erről – a módosítások kiemelésével – közleményt is megjelentet, biztosítva a hiánypótlás keretében való korrekciót.

A támogatást igénylő, ha a projektjavaslatot a módosítás előtti feltételekkel nyújtotta be, a felhívás módosítása miatt nem kerülhet kedvezőtlenebb helyzetbe azzal szemben, aki a projektjavaslatot a módosított feltételeknek megfelelően nyújtotta be. Ha a felhívás módosítása miatt a módosítás előtti feltételekkel benyújtott pályázatok nem értékelhetők, hiánypótlást kell elrendelni.

Folyamatos elbírálás esetében, ha a támogatásra rendelkezésre álló kötelezettségvállalási keret kimerül, vagy annak kimerülése előre jelezheti, az NFÜ a benyújtási határidő előtt a benyújtás lehetőségét felfüggesztheti vagy a pályázatot lezárhatja, és az erről szóló tájékoztatást az NFÜ honlapján közzéteszi. A benyújtási lehetőség felfüggesztése az erről szóló tájékoztató NFÜ honlapján való megjelenését követő harmadik naptól lehetséges.

### **Hogyan szerezhethünk tudomást a készülő pályázati kiírásokról?**

A pályázati felhívások társadalmi egyeztetését az NFÜ Kommunikációs Főosztálya végzi. Ennek keretében

a) szükség esetén társadalmi egyeztetési ütemtervet dolgoz ki és koordinálja a végrehajtását,

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

- b) együttműködik országos, ágazati, valamint regionális szinten valamennyi az NFÜ-nek, illetve az érintett Irányító Hatóságnak a társadalmi vitában érintett képviselőivel,
- c) a társadalmi vita indulásáról szóló rövid hírt tesz közzé az NFÜ honlapján és ezzel egyidejűleg feltölti a véleményezésre kerülő dokumentumokat,
- d) az egyeztetés indulásáról szóló tájékoztató levelet küld a partnerségi fórumon regisztrált felhasználóknak,
- e) a társadalmi egyeztetések technikai háttérét adó partnerségi fórumot nyomon követi, a beérkezett véleményeket összegyűjti, és továbbítja az érintett Irányító Hatóságnak,
- f) igény esetén a társadalmi vita keretében egyeztető fórumot szervez a legaktívabb partnerszervezetek részvételével,
- g) az egyeztetés végén a véleményezési szakaszt lezárja,
- h) a tervezői válaszokat közzéteszi az NFÜ honlapján, a véleményezőket értesíti a tervezői válaszok honlapra történő feltöltéséről,
- i) beszámolót készít a társadalmi vita lebonyolításáról és tapasztalatairól.

A fentiekre tekintettel a pályázati kiírásokat már a megjelenése előtt véleményezhetik a társadalmi vitában érintett képviselők.

### **Mit kell tartalmaznia a támogatási kérelemnek?**

A Korm. rendelet 22. §-a szerint a támogatási kérelemnek – a felhívásban közölt formában elkészítve – tartalmaznia kell

- a) a támogatást igénylő azonosító adatait, így különösen cégnevét (nevét), székhelyét (címét),
- b) a támogatást igénylő – külföldi támogatást igénylő esetén a magyarországi – adóazonosító számát,
- c) szükség szerint a támogatást igénylő képviselőjének és kapcsolattartójának nevét,
- d) a támogatást igénylő elérhetőségét,
- e) a költségvetésből nyújtott támogatásból megvalósítani tervezett tevékenységek, feladatok, beszerzések részletes ismertetését, azok tervezett szakmai hatásait, összefüggéseit a felhívásban megjelölt céllal, valamint az ezekhez kapcsolódó költségtervet, szükség szerint költség-haszon elemzést, és megvalósíthatósági tanulmányt,
- f) a támogatott tevékenységhez igényelt költségvetésből nyújtott támogatás általános forgalmi adót is tartalmazó összegét és a levonható, visszaigényelhető általános forgalmi adó összegét,
- g) a megvalósítás és a finanszírozás tervezett időbeni ütemezését,
- h) a rendelkezésre álló saját és egyéb forrás összegét,
- i) nagyprojekt esetén az 1828/2006/EK bizottsági rendelet XXI. vagy XXII. számú melléklete szerinti támogatási kérelmet,
- j) a felhívásban meghatározott egyéb adatokat.

A támogatást igénylő az előzőekben meghatározott adatokat tartalmazó elektronikus projektadatlap és mellékletei közreműködő szervezethez történő benyújtásával igényli a támogatást. A támogatást igénylő a támogatás igénylésével egyidejűleg hozzájárulását adja ahhoz, hogy a támogatás nyújtója a támogatás elnyerése esetén a kedvezményezett nevét, a projekt tárgyát, a döntés időpontját az év és a hónap megjelölésével nyilvánosságra hozza, valamint a támogatást igénylő által rendelkezésre bocsátott adatokat a vonatkozó jogszabályok figyelembevételével nyilvántartsa és kezelje.

### **Milyen alapvető befogadási kritériumokat kell teljesíteni a pályázat befogadásához?**



## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

A pályázatokat a pályázati felhívásban megjelölt közreműködő szervezethez kell benyújtani. Közreműködő szervezet lehet olyan közjogi vagy magánjogi intézmény, amely egy irányító vagy az igazoló hatóság illetékessége alatt jár el, vagy ilyen hatóság nevében hajt végre feladatokat a kedvezményezettek tekintetében.

A közreműködő szervezet megvizsgálja, hogy a pályázat megfelel-e

a) a felhívásban meghatározott, valamint

b) a Korm. rendeletben meghatározott, következő befogadási kritériumoknak

ba) a pályázat a benyújtási határidőn belül került benyújtásra,

bb) az igényelt támogatás összege nem haladja meg a maximálisan igényelhető támogatási összeget, és eléri a minimálisan igényelhető támogatást, és az igényelt támogatási arány nem haladja meg a kiírásban megjelölt maximális támogatási intenzitást,

bc) a támogatást igénylő a pályázati felhívásban meghatározott lehetséges pályázói körbe tartozik.

A közreműködő szervezet a befogadási kritériumok ellenőrzését követően dönt

a) a pályázatbefogadási kritériumoknak való megfeleléséről és a befogadásról, vagy

b) a pályázat elutasításáról.

A befogadásról a közreműködő szervezet folyamatos és szakaszos elbírálás esetén is a pályázat beérkezésétől számított 7 napon belül tájékoztatja a projektgazdát.

### **A pályázat befogadása esetén biztos-e a támogatás elnyerése?**

A pályázat befogadása még nem jelenti a támogatás elnyerését, és a pályázat tartalmi ellenőrzése során hiánypótlásra való felszólításra kerülhet sor. Ha a pályázat a befogadási kritériumoknak nem felel meg, a közreműködő szervezet folyamatos és szakaszos elbírálás esetén is a pályázat beérkezésétől számított 15 napon belül értesíti a projektgazdát pályázata elutasításáról, az indokok részletes megjelölésével.

### **Mit vizsgál a közreműködő szervezet a tartalmi értékelés során?**

A közreműködő szervezet a befogadásról való döntést követően haladéktalanul lefolytatja a pályázatok támogathatósági ellenőrzését. Ennek során a közreműködő szervezet megvizsgálja, hogy

a) a pályázat megfelel-e a felhívásban meghatározott követelményeknek, és

b) a támogatást igénylő a támogatásra való jogosultságát az útmutatóban előírt módon igazolta-e.

A támogathatósági ellenőrzést a közreműködő szervezet a pályázati kiírásban szereplő szempontok szerint, pályázati konstrukciónként kialakított ellenőrzési lista alapján végzi.

### **Van-e lehetősége a közreműködő szervezetnek hiánypótlást kérni a támogatást igénylőtől?**

Ha a befogadást követően a támogatást igénylő által benyújtott pályázat nem felel meg a felhívásban meghatározott követelményeknek, illetve a támogathatósági feltételek teljesülését alátámasztó előírt dokumentumok nem kerültek benyújtásra, hiányosan vagy hibásan kerültek benyújtásra, és a felhívás lehetőséget nyújt a hiánypótlásra, a közreműködő szervezet

a) megfelelő (legalább 5, legfeljebb 15 napos) határidő kitűzésével,

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

- b) az összes hiány, vagy hiba egyidejű megjelölése mellett,
- c) felszólítja a támogatást igénylőt a támogatási kérelmének kijavítására.

### **Hányszor lehet hiánypótlást kérni az igénylőt?**

Hiánypótlásra **egyszer lehet felhívni a támogatást igénylőt**. Könnyített elbírálású támogatás esetén – ha a felhívás másként nem rendelkezik – hiánypótlásnak nincs helye. Ha hiánypótlásnak nincs helye, és a benyújtott pályázat alapján a projekt-kiválasztási szempontoknak való megfelelés nem állapítható meg, a pályázat elutasítására kell javaslatot tenni. A hiánypótlási felhívást a befogadás napjától számított legfeljebb 15 napon belül, a közreműködő szervezet által indokolt és az Irányító Hatóság vezetője által engedélyezett esetben 30 napon belül kell a támogatást igénylő részére megküldeni.

### **Elutasítják-e a pályázatot, ha a támogatást igénylő a hibásan nyújtja be a hiánypótlást?**

Ha a támogatást igénylő a hiánypótlást hibásan, hiányosan nyújtja be, úgy a hibás, hiányos támogatási kérelmet a rendelkezésre álló adatok alapján kell értékelésre, illetve döntés-előkészítésre terjeszteni. Ha a támogatást igénylő a hiánypótlást késve nyújtja be, a hiánypótlást az elbírálás során figyelmen kívül kell hagyni.

### **Van-e lehetősége helyszíni szemlére a közreműködő szervezetnek a pályázat bírálatát megelőzően?**

A projektmegvalósítás tervezett helyszínének felkeresése elősegíti a pályázat adatai helyénvalóságának ellenőrzését, a szabálytalanságok megelőzését. Helyszíni szemlét a befogadást követően a döntésig bármikor el lehet rendelni. Helyszíni szemle során a pályázat támogatására vonatkozó döntés meghozatalához szükséges információkat a közreműködő szervezet a projekt megvalósításának helyszínén gyűjti be.

A helyszíni szemléről a szemle időpontját megelőzően legalább 5 nappal levélben kell értesíteni a projektgazdát a szemle időpontjának és céljainak, továbbá a helyszínen előkészítendő dokumentumok és információk megjelölésével.

### **Kik értékelik a pályázatokat?**

Az Irányító Hatóság és a közreműködő szervezet biztosítja, hogy az értékelést a megfelelő szakértelemmel rendelkező személyek végezzék. Az értékelőkkel szemben támasztott feltételeket az IH konstrukciónként meghatározhatja. Az értékelők titoktartási és összeférhetetlenségi nyilatkozatot tesznek. Az Irányító Hatóság vagy a közreműködő szervezet biztosítja, hogy az értékelők rendelkezzenek

- a) a támogatási konstrukció tárgyának megfelelő szakértelemmel és pénzügyi ismerettel,
- b) az operatív program, az akcióterv és a támogatási konstrukció tartalmának ismeretével,
- c) a vonatkozó jogszabályoknak az ismeretével,
- d) a pontozás módszerének ismeretével.

### **Milyen kritériumok alapján értékelik a pályázatokat?**

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

A közreműködő szervezet az értékelés folyamata során a befogadott projekteket az objektív és számszerűsíthető tartalmi értékelési kritériumok alapján sorba rendezi (összesített értékelő táblázat), továbbá jelzi a további szempontokra vonatkozó szakmai javaslatát. Az értékelést végző minden értékelendő projektje vonatkozásában az Irányító Hatóság által meghatározott adattartalmú értékelőlapot tölt ki. Ha külső értékelő végezte az értékelést, a nyomtatott (aláírt) vagy elektronikus formátumú értékelőlapot, illetve a pályázat hozzá eljuttatott példányát eljuttatja a közreműködő szervezet részére. A közreműködő szervezet ellenőrzi az értékelőlapok teljességét.

A közreműködő szervezet a pályázatokról összegző lapot készít, amely az alábbiakat tartalmazza:

- a) a támogatást igénylő és a projektjavaslat azonosításához szükséges adatokat,
- b) a projektkiválasztási szempontok szerinti szöveges értékelést (objektív és számszerűsíthető tartalmi kritériumok esetén az adott kritériumra nézve szöveges értékelés nem kötelező),
- c) a felhívásban foglalt értékelési szempontrendszernek megfelelő pontozást, illetve a projektkiválasztási szempontoknak való megfeleléség minősítését,
- d) indoklással ellátott szakmai javaslatot a projektjavaslat változatlan tartalommal történő támogatására, csökkentett összköltséggel, illetve feltétellel történő támogatására vagy elutasítására,
- e) támogatási javaslat esetén a támogatást igénylő által teljesítendő előfeltételek meghatározását, illetve a szükséges költségcsökkentés mértékét,
- f) helyszíni szemle lefolytatása esetén az erre vonatkozó tájékoztatást.

A döntés-előkészítő bizottsági ülésre a közreműködő szervezet projektjavaslatonként kiegészítő előterjesztést készíthet a döntés megkönnyítése érdekében.

### **Mi alapján dönt a döntés-előkészítő bizottság?**

A közreműködő szervezet a döntés-előkészítő bizottsági ülésre összesített értékelő táblázatot készít. A táblázat tartalmazza többek között a döntés-előkészítő bizottsági ülésen előterjesztendő pályázatok listáját, a pályázatokra vonatkozó alapadatokat, legalább támogatásra javasolt és elutasításra javasolt bontásban.

### **Mi történik, ha az értékelés során olyan kérdés merül fel, aminek megítélése a pályázatból nem egyértelmű?**

Ha az értékelő megítélése alapján a pályázatban található információ nem egyértelmű, ellentmondásokat tartalmaz, a közreműködő szervezet a projektgazdától az értékeléshez szükséges információkat ésszerű határidő biztosításával faxon/elektronikus úton bekéri. A tisztázó kérdésre határidőn túl beérkezett választ figyelmen kívül kell hagyni.

### **Mit jelent a könnyített elbírálás?**

Könnyített elbírálás esetén az összegző lap alapján az Irányító Hatóság vezetője dönt a projektjavaslat támogatásáról vagy elutasításáról.

### **Kik lehetnek tagjai a döntés-előkészítő bizottságnak?**

Az Irányító Hatóság felkérése alapján a döntés-előkészítő bizottságba tagot jelölhet

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

- a) a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter,
- b) prioritástengelyenként a feladatkörében érintett miniszter,
- c) az NFÜ,
- d) regionális program esetében az érintett regionális fejlesztési tanács.

A döntés-előkészítő bizottság tagjainak létszáma legalább 3, legfeljebb kilenc fő. Az Irányító Hatóság vezetője több minisztert is felkérhet tag delegálására, egy miniszter legfeljebb egy főt jelölhet. A döntés-előkészítő bizottság munkájában részt vesz az Irányító Hatóság vezetője által felkért és az Irányító Hatóság vezetője által meghatározott számú szakértő, aki az adott döntés-előkészítő bizottsági ülésen elbírált pályázatoknak megfelelő szakértelemmel rendelkezik. A döntés-előkészítő bizottság tagja lehet az NFÜ elnöke, elnökhelyettese, az Irányító Hatóság vezetője vagy az Irányító Hatóság vezetője által kijelölt más személy.

A döntés-előkészítő bizottság ülésén szükség szerint részt vesz az objektív és számszerűsíthető tartalmi kritériumok szerinti értékelést végző értékelő, aki szükség esetén kiegészítő tájékoztatást ad, vagy részletezi az összegző lapban foglaltak indokait. A döntés-előkészítő bizottság minden projekt vonatkozásában kitölti az összegző lapot, feltüntetve a nem objektív és nem számszerűsíthető tartalmi értékelési kritériumokra vonatkozó, a döntés-előkészítő bizottság által adott pontszámot.

### **Milyen döntéseket hozhat a döntés-előkészítő bizottság?**

A döntés-előkészítő bizottság az átlagpontszámok és az összegző lapban foglalt javaslat alapján kizárólag a következő döntési javaslatokat teheti:

- a) a pályázatot változatlan tartalommal és költségvetéssel támogatásra javasolja,
- b) a projektjavaslatot csökkentett összköltséggel, illetve feltételekkel történő támogatásra javasolja, vagy
- c) a projektjavaslatot elutasításra javasolja.

A döntés-előkészítő bizottság – ha a döntési javaslatához nem áll rendelkezésre elégséges információ, tagjai több mint felének egyező szavazatával – a döntéshez további információt kérhet a pályázótól. Az információgyűjtés történhet tisztázó kérdés vagy helyszíni szemle formájában.

### **Mikor lehet csökkentett elszámolható összköltséggel történő támogatásra javaslatot tenni?**

A projektjavaslat csökkentett elszámolható összköltséggel történő támogatására kell javaslatot tenni, ha a projektjavaslat tervezett elszámolható költségei között olyan költségtétel szerepel, amely nem elszámolható, nem szükséges a projekt céljának teljesítéséhez, vagy aránytalanul magas. Ha a támogatást igénylő pályázatában valótlan adatot közölt, vagy valótlan tartalmú nyilatkozatot tett – a nyilvánvaló adminisztrációs hiba esetét kivéve – a projektjavaslat nem támogatható.

Az Irányító Hatóság vezetője a döntési javaslat kézhezvételétől számított 5 napon belül

- a) jóváhagyja a döntés-előkészítő bizottság döntési javaslatát,
- b) részletes, írásban rögzített indoklás alapján a döntés-előkészítő bizottság javaslatát megváltoztatja, vagy
- c) részletes, írásban rögzített indoklás alapján (jogszabálysértés vagy a pályázati kiírás szerinti tájékoztatásban foglaltak megsértésének gyanúja esetén) elrendeli a pályázat soron kívüli újbóli értékelését.

### **A pályázó mikor tudja meg a döntést?**

A közreműködő szervezet a döntés meghozatalától számított 15 napon belül írásban értesíti a projektgazdát a projekt elutasításáról. Az értesítő levél tartalmazza

- a) a projektjavaslat elutasításának részletes indoklását,
- b) a kifogás benyújtásának lehetőségéről és módjáról való tájékoztatást.

Az értesítőlevelet tértivevényes küldeményként kell kiküldeni.

A döntésről történő tájékoztatást követően a projektgazda jogosult a projektjavaslatra vonatkozóan a döntési javaslatot megismerni (lehetőség szerint a pályázói tájékoztató felületen). A közreműködő szervezet a támogatási döntés meghozatalától számított 15 napon belül írásban értesíti a projektgazdát a projekt támogatásáról a támogatási szerződés megkötése alcímben foglaltak szerint.

### **Mit tartalmaz a támogatásról való értesítő levél?**

A projekttel kapcsolatos támogatási döntésről a közreműködő szervezet tértivevényes küldeményben tájékoztatja a támogatást igénylőt és ezzel egyidejűleg a támogatási szerződést elektronikus adathordozón, PDF formátumban megküldi. Az értesítő levél tartalmazza

- a) a megítélt támogatás összegét,
- b) csökkentett összköltségű támogatás esetén a projektjavaslat csökkentett összköltséggel való támogatásának részletes, a döntés-előkészítő bizottsági ülésről készült döntési javaslaton alapuló indoklását,
- c) feltételes támogatás esetén a projektgazda által teljesítendő előfeltételeknek a döntés-előkészítő bizottsági ülésről készült döntési javaslaton alapuló meghatározását,
- d) csökkentett összköltségű és/vagy feltételekkel történő támogatás esetén a kifogás benyújtásának lehetőségéről és módjáról való tájékoztatást,
- e) a projektjavaslatra vonatkozóan a döntési javaslatban foglaltakat,
- f) a szerződéskötéshez szükséges feltételeket, benyújtandó dokumentumok, igazolások felsorolását,
- g) azon dokumentumok felsorolását, melyeket a felhívás nem az első kifizetési kérelem benyújtásához ír elő,
- h) a közreműködő szervezet részéről kijelölt projektmenedzser nevét és elérhetőségét,
- i) a szerződéskötés feltételei teljesítésének, a szerződéskötéshez szükséges dokumentumok és igazolások megküldésének határidejét, és a szerződés megkötésére rendelkezésre álló határidőt,
- j) azt, hogy a támogatási szerződést a kedvezményezettnek két példányban kell kinyomtatni és aláírni.

### **Hány napon belül kell szerződést kötni?**

A szerződést a kedvezményezett támogatói döntéstől szóló értesítésének kézhezvételétől számított legfeljebb 30 napon belül meg kell kötni. A szerződéskötéshez szükséges dokumentumok és igazolások, valamint a kedvezményezett által aláírt támogatási szerződés megküldésének határideje az értesítés kézhezvételétől számított legfeljebb 15 nap. A szerződéskötéshez a közreműködő szervezet kizárólag olyan dokumentumokat és igazolásokat kérhet be, melyeket a kedvezményezett a támogatás igénylésekor még nem nyújtott be, kivéve, ha azok tartalma módosult. A kedvezményezett által megküldött

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

dokumentumok, igazolások, és az aláírt támogatási szerződés példányainak teljeskörűségét, megfelelőségét, valamint a pályázatban és a beküldött dokumentumokban és igazolásokban szereplő adatok azonosságát, eltérés esetén a támogatást igénylő jogosultságát a közreműködő szervezet megvizsgálja.

### **Lehet-e hiánypótlást kérni a támogatási szerződés egyeztetése során?**

Ha a dokumentumokat és igazolásokat nem a megadott feltételeknek megfelelően nyújtották be, hiányosak vagy hibásak, a közreműködő szervezet azok kézhezvételétől számított 10 napon belül az összes hiány, illetve hiba egyidejű megjelölésével, hiánypótlásra hívja fel a kedvezményezettet megfelelő határidő tűzésével annak érdekében, hogy a támogatási szerződést a támogatásról szóló értesítést kézhezvételét követő legkésőbb 60. napon meg lehessen kötni.

### **Mikor veszti érvényét a támogatási döntés?**

Ha a támogatási szerződés megkötésére a kedvezményezett mulasztásából nem kerül sor 60 napon belül, a támogatási döntés érvényét veszti.

### **Lehet-e méltányosságból a támogatási szerződés megkötésének határidejének meghosszabbítását kérni?**

Ha a támogatási szerződés megkötésére a kedvezményezett mulasztásából a támogatásról szóló értesítés kézhezvételétől számított 60 napon belül nem kerül sor, de a kedvezményezett mulasztásának indokolását a közreműködő szervezet elfogadja, akkor a szerződéskötésre a támogatásról szóló értesítést követő legfeljebb 60. napon legfeljebb 30 napos új határidőt állapíthat meg. Ezt akkor teheti meg, ha a kedvezményezett a 60. nap leteltét megelőző 10. napig írásban jelezte a közreműködő szervezetnek, és megfelelően indokolta azokat a rajta kívül álló okokat, amelyek miatt nem képes a megadott határidőn belül a szerződéskötéshez szükséges feltételeket teljesíteni. Ha a kedvezményezett által bemutatott körülmények, indokok a közreműködő szervezet szerint nem elfogadhatóak, döntésének indoklásával értesíti a kedvezményezettet, arról, hogy a támogatási szerződés megkötésére nyitva álló határidő nem került meghosszabbításra.

Ha a kedvezményezett a póthatáridőn belül sem küldi meg a szükséges dokumentumokat és igazolásokat, a támogatási döntés érvényét veszti.

### **Mit kell tartalmaznia a támogatási szerződésnek?**

A Korm. rendelet 33. §-a értelmében a támogatási szerződésben rendelkezni kell a támogatás visszavonása, a támogatási szerződéstől történő elállás, illetve szabálytalanság esetén visszafizetendő támogatás visszafizetésének biztosítékairól. A támogatás visszafizetésének biztosítéka a felhívásban meghatározottak szerint

- a) bankgarancia,
- b) ingatlan jelzálogjog, vagyont terhelő zálogjog kikötése,
- c) vállalkozások és nonprofit szervezetek esetében a támogatást igénylő szervezet vezetőjének vagy tulajdonosának kezességvállalása, vagy
- d) garanciaszervezet által vállalt kezesség lehet.



## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

A biztosítékoknak a támogatási jogviszony alapján, a fenntartási kötelezettségek megszűnéséig rendelkezésre kell állniuk. A biztosíték a biztosítéknyújtási kötelezettséggel érintett időszaknál rövidebb lejáratúval is rendelkezésre bocsátható azzal, hogy az érintett biztosíték érvényességének lejártát megelőző legalább 45 nappal annak meghosszabbítását vagy cseréjét a kedvezményezettnek igazolnia kell. Ennek elmaradása a kifizetések felfüggesztését, illetve szabálytalansági eljárást von maga után. A biztosítéki értéknek fedeznie kell legalább a kifizetési igénylésben igényelt, továbbá a már kifizetett támogatás együttes összegét.

Biztosíték legfeljebb a projektre megítélt támogatási összeget elérő biztosítéki értékig kérhető. A húszmillió forintot meghaladó, de az ötvenmillió forintot meg nem haladó támogatással megvalósuló beruházási projektek esetében a megvalósítást követő (fenntartási) időszakra vonatkozóan biztosítékokat nem kell nyújtani. Az ötvenmillió forintot meghaladó támogatással megvalósuló beruházási projektek esetében a fenntartási időszakra biztosítékokat a kifizetett támogatás 50%-ának megfelelő mértékben kell nyújtani.

Zálogjog alkalmazásánál első ranghelyű jelzálogjogot kell előírni. Második vagy további ranghelyre – akár ranghelycsere útján történő – bejegyzés elfogadásra akkor alkalmas, ha a korábbi ranghelyű bejegyzések teljesítése esetén a vagyontárgy értéke még fedezetet nyújt a támogatási összegre.

Ha az adott biztosíték a vonatkozó jogszabályok szerint valamely nyilvántartásba való bejegyzéssel jön létre, a támogatás folyósításához a nyilvántartásba való bejegyzésre van szükség. A támogatási összeg – ideértve az előleget is – első folyósítása csak akkor engedélyezhető, ha a biztosítékok a támogatási szerződésben foglaltak szerint rendelkezésre állnak.

### **Mikor nem köteles nyújtani biztosítékot egy helyi önkormányzat?**

A helyi önkormányzat, a kisebbségi önkormányzat, a többcélú kistérségi társulás, az önkormányzatok

egyéb társulása nem köteles biztosítékot nyújtani, ha a támogatás teljes egészében önként vállalt helyi közügy megoldását vagy önkormányzati kötelező feladat ellátását szolgálja, továbbá nem kötelesek biztosítékot szolgáltatni, ha a fejlesztés tárgya vagy a fejlesztés eredményeként létrejövő vagyontárgy önkormányzati törzsvagyont, vagy törzsvagyonná válik. Az alábbi nyilatkozatokat azonban a helyi önkormányzatnak, kisebbségi önkormányzatnak, vagy az önkormányzati társulásoknak is csatolniuk kell a szerződéshez:

- A helyi önkormányzatok, a kisebbségi önkormányzatok, az önkormányzatok társulásai, továbbá ezek költségvetési szervei esetében az érintett önkormányzat, és - ha önállóan gazdálkodó költségvetési szerv pályázik – az önállóan gazdálkodó költségvetési szerv kötelezettségvállalása arról, hogy a projekt megvalósulása, vagy a támogatás szabálytalan felhasználása esetén a támogatást visszafizeti.
- A kedvezményezett azon nyilatkozata, hogy az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 122/A. § (1) és (2) bekezdése szerinti támogatási rendszerből való kizárás hatálya alatt nem áll.

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

- A kedvezményezett azon nyilatkozata, hogy nem áll fenn harmadik személy irányában olyan kötelezettség, amely a támogatással létrejött projekt céljának megvalósulását megghiúsíthatja.
- A kedvezményezett kötelezettségvállalása arról, hogy – a projekt részbeli vagy egészbeli megghiúsulása, vagy a támogatás szabálytalan felhasználása esetén – a támogatást a közreműködő szervezet vagy az NFÜ döntésében, vagy a döntés ellen benyújtott jogorvoslat alapján hozott jogerős határozatban foglaltaknak megfelelően visszafizeti, és tudomásul veszi, hogy ennek elmulasztása esetén annak összege
  - a) az adott projektre vonatkozóan a kedvezményezett részére megítélt, de még ki nem fizetett támogatási összegbe beszámításra kerül, ennek hiányában
  - b) a központi költségvetésből biztosított támogatásból – ha a kedvezményezett ilyen támogatásra jogosult – levonásra kerül.

Támogatás kizárólag megkötött támogatási szerződés vagy aláírt támogatói okirat alapján folyósítható. A támogatás igénylésére és felhasználására is speciális eljárásrend és szabályok vonatkoznak, amelyeket a következő számban ismertetünk.

*Készítette: dr. Orova Márta Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, Jogorvoslati és Törvényességi Főosztály*

### **Comenius Régió konferencia – régiók európai hálózatainak építése**

Franciaország, Bordeaux, 2011. május 11-12.

Ha Comenius Régió együttműködésekről beszélünk, akkor elsősorban aktív tapasztalatcserére kell, hogy gondoljunk. Olyan tapasztalatcserére, ami hozzásegít két térséget ahhoz, hogy megismerjék egymás közoktatási gyakorlatát akár a korai iskolaelhagyás csökkentéséről, akár migráns vagy sajátos nevelési igényű tanulók speciális felkészültséget igénylő oktatásáról, akár középfokú művészeti nevelésről, akár iskola után a kallódó gyerekek értelmes elfoglaltságainak, képzésének szervezéséről van szó. Mert szó lehet bármelyik említett témáról, de bármi másról is az említetteken túl, hiszen számos megoldandó problémával néznek szembe Európa régiói ((kis)térségei, városai stb.) a közoktatás szervezése során, a megoldást pedig lehet, hogy már valaki kitalálta, csak meg kell ismerni, és ha a hazai viszonyokra adaptálható, akkor átvenni és alkalmazni.

A Comenius Régió együttműködések pénz- és időkímélő módon nyújt lehetőséget mások tapasztalatainak megismerésére és a saját tapasztalatok átadására. Pénzkímélő, hiszen ahhoz nyújt támogatást, hogy másoktól tanuljanak az érdeklődők, és időkímélő, mert megspórolva a gyakran hosszadalmas fejlesztési folyamatokat egyszerűen és rövid idő alatt megismerhetők mások kidolgozott módszerei, vagy több tapasztalat birtokában közösen, rövidebb idő alatt kidolgozhatóak. Magyarországon minden önkormányzat pályázhat támogatásra, ha kész terve van, hogy kivel milyen témában szeretne tapasztalatot cserélni, milyen céllal milyen közös eredményt szeretne elérni európai partnerével közös kétéves projektje keretében, ő is és partnere is bevon legalább egy közoktatási intézményt és legalább egy, tevékenységében a projekt témájához kapcsolódó szervezetet, intézményt (pl. helyi könyvtár, szülői egyesület, sport vagy film klub, helyi vállalkozás, stb.) a munkába.

Bordeaux-ban, a Comenius Régió együttműködések első két évének tapasztalatait összegző konferencián bemutatkoztak az „első fecskék”, azok a projektek, amelyek 2009-ben elsőként



## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

indultak és 2011-ben elsőként zárják együttműködésüket. A 28 országból érkezett közel 300 résztvevő aktív bevonásával zajlott kétnapos konferencia programja során plenáris előadások keretében stratégiai oktatási kérdésekről is szó esett, ugyanakkor a résztvevők az őket érdeklő, érintő kérdésekben – kulcskompetenciák, inkluzív nevelés és korai iskolaelhagyás megelőzése, tanárok és az iskolavezetés szerepe, iskolák együttműködése a helyi hatóságokkal és az üzleti világ képviselőivel – tematikus munkacsoportüléseken is részt vettek, melyek fórumot biztosítottak számukra saját tapasztalataik bemutatására és közös eszmecsereére.

A konferencia célja nem csak az eddigi tapasztalatok és eredmények összegzése és bemutatása volt, a szervezők ugyanakkora hangsúlyt fektettek arra is, hogy segítsék európai regionális hálózatok megalakulását, melyek jövőbeli együttműködések alapjai lehetnek, valamint arra, hogy a partnerségek által eddig kidolgozott fejlesztések európai szinten sokkal nagyobb figyelmet kapjanak. A konferencia nem titkolt célja volt továbbá a résztvevők közötti informális kapcsolatépítés elősegítése is, hiszen a közel 300 résztvevő kétharmada pályázásra jogosult, európai helyi vagy regionális hatóságot képviselt. A program összeállítása kiváló lehetőséget adott erre, a meghívott projektek kiállítóterei és a hosszabb, tematikus „kávézó-sarkok”-ban eltöltött szünetek alkalmat adtak a program és az abban résztvevők tapasztalatainak személyes, közvetlen megismerésére. A két nap előadói között több jeles európai szakértő is szerepelt és irányította a figyelmet több, európai szinten kurrens problémára, valamint vázolt fel megoldási lehetőségeket. Az általuk bemutatott témák nyugodtan állhatnak egy leendő Comenius Régió együttműködés középpontjában, mely helyi szinten keresi a megoldást a felmerülő problémákra. Jerzy Wiśniewski, lengyel oktatási szakértő arról beszélt, hogy hogyan érdemes az iskoláknak változniuk ahhoz, hogy szembenézzenek a 21. század kihívásaival. François Dubet, szociológus, a bordeaux-i egyetem professzora, a közoktatás társadalmi befogadást erősítő szerepéről beszélt az egyre sokszínűbb társadalmak kapcsán. A tematikus munkacsoportok keretében a témához kapcsolódó bevezető előadást követően szintén a témához kapcsolódó Comenius Régió projekteket megvalósító résztvevők mutatták be eredményeiket, tapasztalataikat, majd a résztvevők egy közös eszmecsere keretében mondhatták el gondolataikat, mesélték el saját tapasztalataikat és vetették fel megoldásra váró problémáikat.

A tematikus munkacsoportok témái a következők voltak:

- kulcskompetenciák – a tanítás és tanulás új irányai felé nyitó iskolák
- inkluzív, támogató és motiváló tanulókörnyezet mindenki számára és a korai iskolaelhagyás megelőzése
- tanárok és az iskolavezetés felkészítése a változó iskolai környezetre
- iskolák együttműködése helyi hatóságokkal és az üzleti világgal

Minden munkacsoport mellett, hogy annak témájával foglalkozott, kitért a Comenius Régió pályázattípus keretében végzett együttműködések fenntarthatóságának, disszeminációjának lehetőségeire is. Olyan kérdésekre keresték a választ, mint pl. miért fontos folytatni egy Comenius Régió projekt keretében kiépített együttműködést, milyen előnyei vannak annak, ha fenntartják a már működő együttműködést, vagy ha újat indítanak, hogyan érdemes disszeminálni az elért eredményeket, és hogyan lehet azokat mások által is megismerhetővé tenni, hogyan kellene egy együttműködést folytatni ahhoz, hogy fenntartható hálózatot alakítsanak ki a résztvevőkből.

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

A konferencia előadásai, az előadások összefoglalói és a tematikus munkacsoportok eredményei megtekinthetők az Európai Bizottság honlapján, ahol többek között egy rövidfilm is látható, melyben megszólalnak az előadó szakértők, pályázók beszélnek projektélményeikről, sikereikről, ötletet, inspirációt adva egy projekthez és a pályázáshoz:

[http://ec.europa.eu/education/comenius/doc2916\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/comenius/doc2916_en.htm)

*Forrás: Tempus Közalapítvány*

### *Comenius Régió együttműködések Győr és Poznan városok együttműködése, projektzáró konferencia*

2009-ben a többi európai országhoz hasonlóan Magyarországon is elindult a Comenius (A Comenius program az LLP – Lifelong Learning Program, magyarul Egész életen át tartó tanulás program – közoktatást támogató programja. Az LLP az Európai Bizottság oktatást támogató programja, Magyarországon a Tempus Közalapítvány kezeli az LLP keretében kiírt decentralizált pályázatokat, így a Comenius Régió együttműködések pályázattípust is. [www.tka.hu](http://www.tka.hu)) program legújabb pályázattípusa a Comenius Régió együttműködések. Magyarország „első fecskéje” Győr megyei jogú város volt, ami Poznan városával közös pályázatot nyújtott be „A kulturális tevékenységek szerepe az iskolai oktatásban – lengyel és magyar tapasztalatok” címmel. A projekt hazai záró konferenciáját 2011. június 7-én tartották a győri Városháza Dísztermében, ahol a közös projektterméket, egy jó gyakorlat-gyűjteményt is bemutatnak a közönségnek.

A projektben lengyel részről az önkormányzat mellett egy középiskola, egy filmklub és egy zenei szalont működtető társaság, magyar részről szintén az önkormányzat mellett a Nyugat-magyarországi Egyetem Öveges Kálmán Gyakorló Általános Iskolája, a Nyugat-magyarországi Egyetem Apáczai Csere János Kara vett részt a munkában. A projekt két éve alatt a partnerek számos Győrben és Poznanban szervezett projekttalálkozón cseréltek eszmét, tanulmányozták egymás gyakorlatát, és gyűjtötték a tapasztalatokat, ahhoz, hogy megreformálhassák saját berkeikben az egymástól megismert módszerek alapján a kulturális tevékenységek szerepét az iskolai oktatásban. Egy-egy ilyen projekt eredményeivel szemben elvárás, hogy kikerüljenek a köztudatba és minimum a helyi közösség, de ha lehet, akkor minél tágabb szakmai körökben is ismertté váljanak. A projekttel azonos című konferencia ezt a feltételt volt hivatott teljesíteni, sikerrel.

A konferencián a győriek lengyel partnerükkel közösen mutatták be projektjüket és a végzett tevékenységeket, bemutatkoztak a bevont partnerek is, a szakmai program végén Dr. Cseh Sándor, a Nyugat-magyarországi Egyetem Apáczai Csere János Karának dékánja értékelte a projektet és mutatta be a legjobb gyakorlatokat. A projekt eredményeit és az összegyűjtött jó gyakorlatokat bemutató kiadványból minden helyi iskola kapott, így a kezükben van egy olyan kézikönyv, ami nemzetközi tapasztalatokon alapuló kipróbált módszereket vonultat fel az iskolai oktatás kulturális tevékenységekkel való színesítésére. A jó gyakorlatok között megtalálhatóak színház és drámapedagógiai ötletek az oktatás minden szintjére, hogyan emelték be a klasszikus zene elemeit az iskolai oktatásba, valamint hogyan lehet a filmművészettel foglalkozni és filmek által tanítani szintén az iskolai oktatás keretei között.

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

Akit érdekelnek a gyakorlatok, az a kiadványt a Nyugat-magyarországi Egyetem honlapjáról töltheti le szeptembertől: <http://www.ak.nyime.hu/index.php?id=14570&L=1>

*Forrás: Tempus Közalapítvány*

### *Négy ország képviselői Nagymányokon*

Németországon kívül először tartott konferenciát az IPZ (Institut für europäische Partnerschaften und internationale Zusammenarbeit) bonni szervezete, amely az önkormányzatokkal, a civil szervezetekkel ismerteti az EU-s pályázatok feltételeit. Az IPZ többek között kihelyezett előadásokkal, workshopokkal, konferenciákkal, információs szemináriumokkal is segíti a települési önkormányzatokat, civil szervezeteket, ifjúsági egyesületeket a hatékony és működőképes nemzetközi együttműködések kialakításában, fenntartásában, elmélyítésében. Az intézet támogatást nyújt továbbá a sikeres testvérvárosi együttműködési pályázatok elkészítéséhez és ezen projektek lebonyolításához is. Németországon kívül elsőként Nagymányok Városa adott helyet annak a kétnapos nemzetközi konferenciának, amelyre március 13-án és 14-én került sor.

Mányoki László, a Nagymányok – Reichelsheimi baráti társaság egyesületének elnöke, aki egyben a program szervezője is volt, elmondta, hogy a konferencia első napján a részt vevők az Európai Unió „Polgárok Európája” elnevezésű programjáról hallhattak előadást, annak két pályázati felhívásáról, valamint megismerkedhettek a pályázatok elkészítésével és beadásával is a gyakorlatban. Ez utóbbihoz praktikus tanácsokat kaptak Katrin Thiem IPZ referens asszonytól és Dombai Szilviától, a Tolna Megyei Europe Direct, azaz Európai Információs Pont vezetőjétől.

A második napon az IPZ munkatársa, Katrin Thiem asszony a „Lendületben az Ifjúság” nevet kapott programot ismertette a jelenlévőknek, a pályázható és támogatható tevékenységi körökkel. Előadásában kitért arra is, hogy milyen lehetőségei vannak a polgároknak és polgárcsoportoknak arra, hogy elősegítsék az aktív európai polgárságot és ezáltal minél több testvérvárosi kapcsolat létrejöttét. Ehhez kapcsolódóan Helmut Borger, a Reichelsheim – Nagymányok német – magyar testvérvárosi egyesület elnöke megosztotta a tapasztalatait azzal kapcsolatban, hogy milyen gyakorlati, játékos lehetőségek vannak az ifjúság motivációjára és aktív részvételének előmozdítására a testvérvárosi kapcsolatok építésében és ápolásában, például tematikus ifjúsági táborok keretén belül.

A vasárnaptól hétfőig tartó rendezvényen négy ország képviselő vettek részt, összesen 34-en. Németországból, a reichelsheimi testvértelepülésről Stephan Lopinsky polgármester, Werner Donneber, alpolgármester és Helmut Borger érkezett. A lengyelországi Jablonka települését Andrzej Woczcze, hivatalvezető, a romániai Zetelaka települését pedig Karsai Attila, alpolgármester képviselte. A meghívottak között volt még az alföldi Derekegyháza polgármestere is, Szabó István.

Ezen négy ország jelenléte a konferencián nem volt véletlen. Az „Aktív európai polgárság” Arany Csillag - díját 2008-ban egy testvérvárosi civil szerveződés kapta meg, amelynek egy nagymányoki tagja is van. A Nagymányok-Reichelsheim baráti társaság egyesület egy olyan határokon átívelő kulturális projekt részese, amelyben egy német, egy lengyel és egy francia város is szerepet vállal már évek óta. Reichelsheim, Jablonka, a franciaországi Dol de Bretagne és Nagymányok már négy éve szervezik a településeik ifjúsága számára a közös

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

ifjúsági táborokat, körforgásszerűen, mindig más országban, más helyszínen. A 2011-es évben a váraljai ifjúsági tábor ad majd otthont a nemzetközi kulturális tábornak, amelyhez az idén már egy ötödik ország, Románia is kapcsolódik a zetelakai gyerekekkel, így is erősítve a testvérvárosi kapcsolatokat.

*Forrás: Tempus Közalapítvány*

*Fókuszban a hatékony vezetés: az iskolavezetői kompetenciák, mint a tanári motiváció és a tanulási eredmények katalizátorai*

### **Kompetenciafejlesztés az oktatásban, mint európai szintű prioritás**

A pedagógusok szakmai felkészültségének fontossága vitathatatlan a sikeres tanulói eredmények eléréséhez. Az Európai Unió közismerten nagy hangsúlyt fektet a tanári kompetenciák fejlesztésének fontosságára a közoktatás világában. Ennek keretében a Bologna folyamat erőteljesen célozza a kompetenciákban és tanulási kimenetekben való gondolkodást, melyet az Oktatás és Képzés 2020 stratégia is képvisel. Bizottsági szinten már 2005-ben javaslatok fogalmazódtak meg a 21. századi iskolában szükséges tanári kompetenciákkal kapcsolatban mind leendő és gyakorló pedagógusok számára. A tanári munka színvonalának javításáról 2007-ben született döntés az EU oktatási miniszterei által, mely felismerte azt a tényt, hogy a pedagógusoknak rohamosan változó világunkban rendre új körülményekhez kell alkalmazkodniuk, mely újfajta kompetenciák elsajátítását igényli. A 2007-ben kiadott McKinsey jelentés egyenesen odáig megy, hogy minden oktatási rendszer csak annyira jó, amennyire a tanárok, akik alkotják.

### **Nemzetközi projekt a vezetés hatékonyságáért**

2008-ban egy nemzetközi projekt indult a Tempus Közalapítvány koordinációjában azzal a céllal, hogy az egyes közép-európai partnerországokban egy-egy tanulmány készüljön az aktuális oktatáspolitikai trendekről, folyamatokról és a közoktatás világában folyó gyakorlatról iskolavezetés témában. Ezt követően az eredmények egy regionális szintézistanulmányban kerültek összegzésre, mely konkrét oktatáspolitikai ajánlásokat is tartalmazott döntéshozók számára. A közép-európai régió országaiból a következő partnereket vontuk be: Ausztria, Csehország, Szlovákia és Szlovénia. A folyamat az öt ország oktatásért felelős minisztériumának közreműködésével és támogatásával létrejött Közép-Európai Oktatási Együttműködés (Central European Cooperation for Education) keretében indult el az Európai Bizottság támogatásával. A fenti említett együttműködő partnerek többnyire olyan felsőoktatási-, képző- és kutatóintézmények, melyek maguk is rendelkeznek iskolavezetők számára készült továbbképzési programokkal. A projekt eredményeit összefoglaló angol nyelvű kiadvány elérhető honlapunkon, a következő útvonalon: [www.tpf.hu](http://www.tpf.hu) / Könyvtár / Angol nyelvű kiadványok

### **Felmérés a vezetői kompetenciákról**

A kezdeményezés az említett támogatók segítségével 2010-ben egy regionális kutatással folytatódott az eredményes iskolavezetéshez szükséges kompetenciák témájában az eddigi partnerek közreműködésével, mivel a korábbi tanulmányok alapján egyértelműen beigazolódott, hogy ilyen jellegű sztetenderdek egyelőre nem állnak rendelkezésre egyetlen érintett országban sem a vezetők kiválasztására és értékelésére. Így elkészült egy több mint 60 kérdést tartalmazó döntéshozói és iskolavezetői kérdőív, melyekben arra szerettek volna választ kapni a kutatók, hogy a célcsoport szerint milyen kompetenciákra van szüksége egy

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

hatékony iskolavezetőnek a 21. századi Európában. A kérdőív a következő kilenc nagy vezetéseméleti témakörre épült:

1. Stratégiaalkotás,
2. A tanulás és tanítás irányítása,
3. Az iskola, mint szervezet irányítása és fejlesztése,
4. Szervezeti erőforrásokkal való gazdálkodás,
5. Átláthatóság, elszámoltathatóság elősegítése, minőségelvűség,
6. Pozitív életszemlélet, optimizmus,
7. Etikus működés, a vezetés morális aspektusa,
8. Vezetői képességek, személyes jellemzők,
9. Partnerség, együttműködés, kapcsolatépítés.

A kérdőívet az öt ország több száz iskolavezetője és oktatáspolitikai döntéshozója töltötte ki, emellett interjúk is készültek a két célcsoporttal, akik az egyes országokban rendezett nemzeti műhelymunkákon is kifejthették nézeteiket. A kitöltő személyek száma országonként 61 és 175 között mozgott, nemük aránya nagyjából kiegyensúlyozott, ami valószínűleg annak köszönhető, hogy a többnyire nők által dominált közoktatás világában a férfiakra inkább jellemző vezető pozíció betöltése. A megkérdezettek kb. 20%-a volt döntéshozó, illetve értelemszerűen a válaszadók nagy többsége egy vagy több felsőfokú végzettséggel rendelkezik. Az elkészült vezetői profilok országonként nagy hasonlóságot mutatnak annak ellenére, hogy a közoktatás törvényi és jogszabályi háttere akár nagyon különböző is lehet az egyes országokban, hiszen találkozhatunk centralizált, decentralizált és tartományi alapokon működtetett oktatási rendszerrel egyaránt az egyes partnerországokban. A kérdőívek elemzése után a legszembetűnőbb a vezető iránti erős, szervezőkészséggel kapcsolatos elvárás volt, vagyis abban többnyire egyetértettek a válaszadók, hogy az ideális vezetőnek jól megszervezett, átgondolt módon kell végeznie munkáját, az éppen aktuális legfontosabb feladatokra koncentrálni. Fontos szempont, hogy a szlovén és magyar válaszadók egyértelműen a menedzsmenttel kapcsolatos feladatokat tartották fontosnak az operatív feladatok kezelésének terhére, míg a cseh kitöltők inkább az intézmény kiegyensúlyozott működtetését részesítették előnyben, szemben az osztrák és szlovák válaszadókkal, akik az operatív működéshez szükséges kompetenciákat tartják a legfontosabbnak. A jó szervezés mellett az együttműködési készség szerepelt kiemelkedően az eredmények összesítése alapján, vagyis a csapatmunka kialakításának fontossága, a rendszer többi szereplőjével való jól működő kapcsolat kialakítása és a megbízható, elkötelezett munkavégzés. Ez különösen az osztrák válaszadók esetében volt szembetűnő. A függetlenség és önálló munkavégzés kiemelkedő helyet foglal el a szlovák és a cseh profilban, mely arra utal, hogy e két ország válaszadói az autonóm, önálló munkavégzést részesítik előnyben. Talán meglepően hangzik, hogy a fent ismertetett listáról olyan kompetenciák nem igazán kerültek előtérbe az eredményekben, mint a stratégiai tervezés, a minőségelvűség vagy a pozitív életszemlélet és a válaszadók többnyire a hatékony szervezéssel, stabilitással, menedzsmenttel és az intézmény operatív működtetésével kapcsolatos kompetenciákat részesítették előnyben. Ennek oka országonként eltérő lehet és nem is lenne tanácsos nagy általánosságokat megállapítani, viszont lehet némi kapcsolódása azokhoz a közép-európai folyamatokhoz, melyek az egyes oktatási rendszerek fokozatos átpolitizálódását jelentik ezzel némileg kiszámíthatatlanná és instabillá téve őket. Az ebből és az intézményekre háruló fokozódó adminisztratív terhekből adódó problémák kezelése kiegyensúlyozott, stabil vezetést és hatékony szervezést igényel. Ha a másik oldalról vesszük szemügyre a dolgot, talán éppen emiatt lenne elengedhetetlen

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

szükség stratégiákban gondolkodó, hosszú távú víziókkal rendelkező vezetőkre, akik a jelenleginél nagyobb megbecsülést érdemelnek, mint kulcsszereplői a közoktatásban várt minőségfejlesztési folyamatoknak. A partnerek tervei között szerepel a projekt folytatása, melyre további két évre, 2011-12-re elnyertük az Európai Bizottság támogatását. Így lehetőség nyílt a közös vezetői kompetenciaprofil nemzeti célokra történő adaptálására, illetve az egyes partnerek iskolavezetéssel kapcsolatos képzési profiljába való integrálására. Emellett kompetencia alapú vezetői értékelési, önértékelési és kiválasztással kapcsolatos módszerek közös kidolgozását is tervezzük a projekt keretében, mindezt egy hatodik partner, a svéd Uppsalai Egyetem bevonásával, amely vezetőképzés terén jó példaként került kiválasztásra.

### Hazai és külföldi projektpartnereink

Ausztria: University of Innsbruck, Department of Teacher Education and School Research: <http://www.uibk.ac.at/ils>

Csehország: National Institute for Further Education: <http://www.nidv.cz/cs>

Magyarország: Közoktatási Vezetőképző Intézet: <http://www.kovi-vezetokepzes.hu>

Svédország: Uppsala University, Centre for Educational Management: <http://www.uu.se>

Szlovákia: Ministry of Education: <http://www.minedu.sk>

Szlovénia: National School for Leadership in Education: <http://www.solazaravnatelje.si>

### Zárótanulmány

A 2010-es kutatási eredményekről készült angol nyelvű összefoglaló, a résztvevő országok vezetői kompetenciák terén működő gyakorlatát bemutató esettanulmányokkal és döntéshozóknak szóló ajánlásokkal hozzáférhető honlapunkon *Improving School Leadership in Central Europe - Final report of the project School Leadership for Effective Learning involving the countries of Austria, the Czech Republic, Hungary, Slovakia and Slovenia 2010* címmel a következő elérési útvonalon: [www.tpf.hu](http://www.tpf.hu) / Könyvtár / Angol nyelvű kiadványok

Felhasznált források:

Baráth, Tibor & Abari-Ibolya, Emese (szerk.) (2010): Improving School Leadership in Central Europe final report of the project School Leadership for Effective Learning, Budapest.  
Council of the European Union (2007): Draft conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on improving the quality of teacher education. Brussels, 26 October 2007.

European Commission (2005): Common European Principles for Teacher Competences and Qualifications ([http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/principles\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/principles_en.pdf))

Halász, Gábor (2008): CECE project, synthesis report, Budapest.

McKinsey & Company (2007): Mi áll a világ legsikeresebb iskolai rendszerei teljesítményének hátterében? Kézirat: ([http://www.gyerekesely.hu/component/option,com\\_docman/task,doc\\_download/gid,233/](http://www.gyerekesely.hu/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,233/))

Készítette: Abari-Ibolya Emese Tempus Közalapítvány ([emese.ibolya@tpf.hu](mailto:emese.ibolya@tpf.hu))

## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

### Figyelmébe ajánljuk!

#### *Változó településüzemeltetési és környezetvédelmi feladatok az önkormányzatoknál*

SYMA Csarnok „A” 1. terem Időpont: 2011. november 17. 10.30-13.30

Helyszín: SYMA Sport – és Rendezvényközpont III. em. A csarnok Melbourne terem

Védnök: Tállai András államtitkár, Belügyminisztérium,

Szervező: Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetsége a Településszolgáltatási Egyesület és a Településüzemeltetési Tanács szakmai támogatásával

10.00 Regisztráció

Levezető elnök: Kertész György, Belügyminisztérium

10.30 Köszöntés

10.40 Megnyitó előadás: Az új önkormányzati törvény és a települések környezetvédelmi, valamint településüzemeltetési feladatai

Farkasné Dr. Gasparics Emese, helyettes államtitkár, Belügyminisztérium

11.10 Kérdések, válaszok

11.25 Az új hulladékgazdálkodási törvény, az önkormányzatok és a közszolgáltatók feladatai

Nagy György, Köztisztasági Egyesülés

11.45 SZÜNET

12.00 A szelektív hulladékgyűjtés fejlesztése a településeken

Hartay Mihály ÖKO-Pack Kft.

12.20 Veszélyes hulladékok kezelése a településeken- példa

Buczkó Júlia SDK Kft.

12.40 Kistelepülések környezetvédelmi feladatainak komplex kezelése

Dr. Simándi Péter, SZIE Szarvasi Főiskola

13.00 A települési közszolgáltatási feladatok ellátásának újra gondolása, célok és kihívások

Szarvas Tibor elnök, Településszolgáltatási Egyesület

Kérdések, válaszok



## ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

13.20 Zárszó

*A részvétel díjmentes, de regisztrációhoz kötött.*

*Forrás: Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetsége*

A European Water Association (EWA), az International Solid Waste Association (ISWA) és a Network for Industrial Contaminated Land in Europe (NICOLE) tagja

1024 Budapest, Keleti Károly u. 11/A. Tel. / Fax: 36-1-350-7271, 36-1-350-7274,  
[www.kszgysz.hu](http://www.kszgysz.hu), e-mail: [kszgysz@kszgysz.hu](mailto:kszgysz@kszgysz.hu)

Az Önkormányzati Hírlevél kiadásért felel: Dr. Bekényi József, Belügyminisztérium Önkormányzati Feladatok Főosztálya

Szerkeszti: az Önkormányzati Hírlevél szerkesztőbizottsága

Szerkesztésért felel: Dr. Barabás Zoltán, Belügyminisztérium Önkormányzati Feladatok Főosztálya

Szerkesztőbizottság címe: Belügyminisztérium Önkormányzati Feladatok Főosztálya

1903. Budapest, Pf. 314.

Telefon: 06 1 441 1127; e-mail: [onkormanyzati\\_hirlevel@bm.gov.hu](mailto:onkormanyzati_hirlevel@bm.gov.hu)