



TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS - TELEPÜLÉSRENDEZÉS

Jogi útmutató civil szervezetek számára

Környezeti Management és Jog Egyesület
2014

Településfejlesztés, településrendezés - Jogi útmutató civil szervezetek számára
Környezeti Management és Jog Egyesület, Budapest, 2014

Közreműködők:

Dr. Fülöp Sándor

dr. Kiss Csaba

dr. Gajdics Ágnes Gabriella

dr. Szilágyi Szilvia

Szerkesztette:

dr. Gajdics Ágnes Gabriella

A kiadvány a Vidékfejlesztési Minisztérium Zöld Forrás Támogatási Programja segítségével valósult meg.



Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	3
1. A településfejlesztés és a településrendezés szabályai.....	4
1.1. Fogalmi elhatárolási kérdések.....	4
Területrendezés – településrendezés	4
Településfejlesztés – településrendezés	5
1.2. A településfejlesztés és a településrendezés eszközei.....	6
Településfejlesztési szint	6
Településrendezési szint	7
A településrendezési eszközök elfogadásának eljárási szabályai.....	8
A településrendezési szerződés.....	10
1.3. A településfejlesztési, településrendezési eszközök megalkotásának szereplői és azok részvétele az ún. teljes eljárásban.....	12
1.4. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete.....	18
1.5. Társadalmi részvétel a településrendezési eljárásokban	20
A partnerségi egyeztetés szabályai	20
Társadalmi részvétel a környezeti vizsgálati eljárásban.....	21
2. A településrendezési eljárásokkal kapcsolatos joggyakorlat	23
2.1. A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának gyakorlata	23
2.2. Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárások tapasztalatai	25
3. Gyakorlati tapasztalatok a jogalkalmazók szemszögéből.....	29
3.1. A településrendezési tervek kapcsolódása más önkormányzati tervekhez (belső hierarchia)	29
3.2. A településrendezési tervekre vonatkozó külső jogszabályi hierarchia érvényesülése.....	32
3.3. A településrendezési eljárásokban résztvevő személyek és szervezetek	35
3.4. A fenntartható fejlődés szempontjai.....	39
3.5. Az önkormányzat polgári jogi és egyéb jogi, illetőleg politikai felelőssége a településrendezési terveiért	43
Felhasznált jogszabályok listája.....	46
Felhasznált irodalom	47
A kérdőívre választ adók listája	48

Bevezetés

A települési környezetminőség egyik meghatározója a településfejlesztési és településrendezési dokumentumok tartalma és az abból fakadó környezetváltoztatás. Mégis, ezek megalkotására van talán a legkisebb hatással a lakosság; ugyan az elfogadási eljárások biztosítják a nyilvánosság részvételét, a jogorvoslat joga már kevésbé ismert és alkalmazott a lakosság körében.

A helyzetet rontja, hogy hiányosak a lakosság településrendezési eljárásokkal kapcsolatos ismeretei, amelyek sokszor még a megalkotandó tervek által szabályozott kérdésekre sem terjednek ki. Nem segíti az adott jogszabályi környezetben való eligazodást az sem, hogy az érintett normák igen gyakran változnak országos szinten is, továbbá az sem, hogy összetett, számos hatóság, szereplő bevonásával lefolytatott, több szakaszból álló és különböző tervezési szinteken megvalósuló eljárásokról van szó.

A tervekről való értesülés - még az önkormányzatok legjobb szándéka ellenére is – többnyire túl későn történik, amikor az adott terv már megalkotásra került, esetleg egy-egy, vitákat kiváltó beruházás már a megvalósítás, kivitelezés szakaszába lépett.

Jelen kiadványunk a településfejlesztés, településrendezés körében 2013-2014 során megvalósított programunk eredményeit foglalja össze.

Ezen program keretében egyrésztől összegyűjtöttük azokat a legfontosabb, a témában érintett lakosság, civil szervezetek által - reményeink szerint – jól hasznosítható ismereteket, amelyek segítenek eligazodni a településfejlesztés, településrendezés hatályos jogszabályi előírásai között. Sajnos a településfejlesztés, településrendezés teljes jogszabályi hátterének kimerítő bemutatása meghaladná jelen kiadványunk kereteit, ezért elsősorban a fogalmi elhatárolási kérdések, alapvető fogalmak és jogintézmények bemutatására törekedtünk.

Külön hangsúlyt helyeztünk munkánkban a társadalom részvételét, a nyilvánosság bevonását szolgáló eljárások, továbbá a jogorvoslati lehetőségek ismertetésének. Kiadványunkban a téma elméleti hátterének bemutatásán túl kitérünk az Alkotmánybíróság, a Kúria és az Országgyűlési Biztosok joggyakorlatára is.

A dokumentum második felében a településrendezési eljárások önkormányzati gyakorlatának, tapasztalatainak feltárására irányult kérdőíves felmérésünk eredményeit, főbb következtetéseit mutatjuk be.

Reméljük, hogy kiadványunkat eredménnyel forgatják majd a téma iránt érdeklődők és hasznos kiinduló pontként fog szolgálni ezen, koránt sem egyszerű szabályozási terület megismerésében!

1. A településfejlesztés és a településrendezés szabályai

Jelen fejezetben a településfejlesztés és településrendezés témánk szempontjából legfontosabb jogszabályi előírásait mutatjuk be. Ennek keretében sor kerül az alapvető fogalmi-elhatárolási kérdések, továbbá a gyakorlatban alkalmazott jogintézmények ismertetésére, bemutatjuk a településrendezési eljárások legfőbb szereplőit és kitérünk a társadalmi részvétel kérdéseire is.

1.1. Fogalmi elhatárolási kérdések

Jogi tanácsadó és képviseleti munkánk során szerzett tapasztalataink azt mutatják, hogy a gyakorlatban sokszor keverednek az alább ismertetésre kerülő fogalmak, ahogyan sok esetben a szóban forgó eljárások célja sem ismert a nyilvánosság tagjai számára.

Az alapvető fogalmakat, fogalmi elhatárolásokat azért lényeges pontosan ismerni, mivel ezen fogalmak határozzák meg az adott szabályozás tartalmát és célját, nyújtanak továbbá segítséget a vonatkozó részlet-rendelkezések értelmezéséhez.

Területrendezés – településrendezés

A területrendezés¹ az országra, illetve térségeire kiterjedően megállapítja a terület-felhasználás rendjét és a területhasználat szabályait. Ezen belül is a területrendezés feladata:

- az erőforrások feltárása, a táj terhelése és terhelhetősége meghatározása, ezek együttes értékelése, előrejelzések készítése,
- a területi adottságok célszerű hasznosítási javaslatainak kidolgozása,
- a fejlesztési koncepciók és programok térbeli, műszaki-fizikai rendszerének meghatározása,
- nemzetközi együttműködés és szerződés keretében az európai és határ-menti területrendezési tevékenység összehangolása.

A területrendezés alapidokumentuma a **területrendezési terv²**, amely az ország, illetve egyes térségek műszaki-fizikai szerkezetét meghatározó és befolyásoló tervdokumentum. Feladat, hogy biztosítsa a területi adottságok és erőforrások hosszú távú, illetve nagy távú hasznosítását és védelmét, az ökológiai elvek érvényesítését, a műszaki-infrastrukturális hálózatok összehangolt elhelyezését és a terület-felhasználás rendszerét, optimális hosszú távú területi szerkezetét.

Amíg a területrendezés és annak dokumentumai átfogó, az ország teljes területére, vagy meghatározott térségeire kiterjedően határozzák meg a terület-felhasználás rendjét és a területek használatának szabályait, addig a **településrendezés** léptéke kisebb; adott település fejlesztése és területének rendezése során irányadó előírásokat foglalja magában. A területrendezés az ország vagy egy-egy nagy régió³ gazdasági, fejlesztési terveit fogalmazza meg területi kategóriákban és ezzel

¹ 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről, 5.§ b) pont.

² 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről, 5.§ c) pont.

³ Jelenleg az országos terven (2003. évi. XXVI. tv. Az Országos Területrendezési Tervről) kívül budapesti régióknak (2005. évi LXIV. tv. A Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről) és a Balaton környékének (2000. Évi

átmenetet, hidat képez a gazdaságpolitika és az egyes települések területi struktúrájának konkrétabb meghatározása között. Ez utóbbi kérdésről már a településrendezési tervek szólnak. Az eltérő szemlélet és nagyságrend mellett talán további segítséget jelent ezen átfedő jogintézmények megkülönböztetéséhez, ha a jogrendszeren belüli elhelyezkedésüket is jellemezzük. Jogági elhatárolásban tehát azt mondhatnánk, hogy a területrendezést a gazdasági igazgatási jog, a településrendezést viszont már az építési jog szabályozza.

A **településrendezés feladata**⁴, hogy a település területének, telkeinek felhasználására és az építés helyi rendjére vonatkozó szabályok kialakításával

- meghatározza a település összehangolt, rendezett fejlődésének térbeli-fizikai kereteit,
- a település adottságait és lehetőségeit hatékonyan kihasználva elősegítse annak működőképességét a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett,
- biztosítsa a település működéséhez szükséges infrastruktúra-hálózatot, valamint
- biztosítsa a település, településrészek megőrzésre érdemes jellegzetes, értékes szerkezetének, beépítésének, építészeti, természeti és tájképi arculatának védelmét.

Településfejlesztés – településrendezés

Mind a településfejlesztés, mind pedig a településrendezés a lakosság életminőségének és a település versenyképességének javítása érdekében a fenntartható fejlődést szolgáló településszerkezet és a jó minőségű környezet kialakítását, a közérdek érvényesítését az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának biztosításával, a természeti, táji és építészeti értékek gyarapítását és védelmét, valamint az erőforrások kíméletes és környezetbarát hasznosításának elősegítését célozza.⁵

Amíg a **településfejlesztés** a települési érdekek érvényre juttatása céljából a település fejlődésének alapvető lehetőségeit és irányait meghatározó, a település természeti adottságaira, gazdasági, szociális-egészségügyi és pénzügyi szempontjaira épülő intézkedéseket tartalmazza,⁶ addig a **településrendezés** már ezen elképzelések konkrét megvalósításának kereteit is kijelöli a település területének, telkeinek felhasználására és az építés helyi rendjére vonatkozó szabályok kialakításával.

Az a dokumentum, amelyben a településfejlesztés fő irányai és elképzelései megjelennek, a **településfejlesztési koncepció**, míg a településrendezés szabályai általában két dokumentumban, a **településszerkezeti tervben** és a **helyi építési szabályzatban** jelennek meg. A településfejlesztés és a településrendezés elhatárolása hasonlít az előző pontban tárgyalt területrendezés-településrendezés fogalompárhoz annyiban, hogy a településfejlesztés is átfogó gazdaságpolitikai, fejlesztési célkitűzéseket határoz meg, azonban ezt már nem országosan vagy regionálisan, hanem az adott település szintjén teszi.

CXII tv. A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról) van regionális területrendezési terve.

⁴ 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről (Étv.) 9/A.§ (1) bekezdés.

⁵ Étv. 7.§ (1).

⁶ Étv. 2.§ 17. pont.

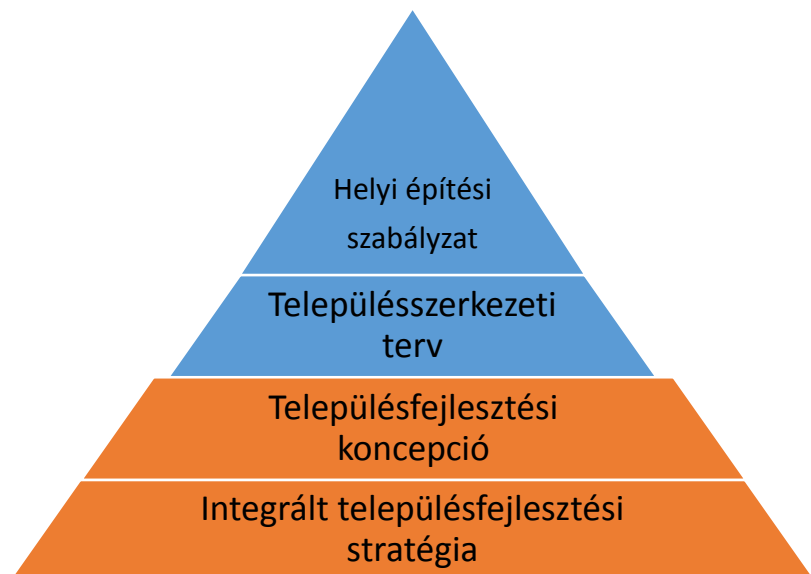
1.2. A településfejlesztés és a településrendezés eszközei

Amint arra a fentiekben már utaltunk, a településrendezés egy több lépcsős folyamat, amely egymásra épülő és egymást alátámasztó tervezési szintekből, dokumentumokból áll.

Az alábbi ábra a településfejlesztés és a településrendezés kapcsolatát, továbbá a településrendezési eszközök egymásra épülő jellegét igyekszik szemléltetni:

Településrendezési szint

Településfejlesztési szintje



1. számú ábra: A településrendezés eszközeinek rendszere

Településfejlesztési szint⁷

A településfejlesztési koncepció hosszú távra rendszerbe foglalja az önkormányzat településfejlesztési szándékait, ennek keretében a területi adottságok és összefüggések figyelembevételével meghatározza a település jövőképét, javaslatot tesz a helyi környezet, társadalom, gazdaság és az infrastruktúra átfogó fejlesztésére, a műszaki, az intézményi, valamint a táji, természeti és ökológiai adottságok fenntartható hasznosítására.

Az integrált településfejlesztési stratégia a rendelkezésre álló és bevonható források ismeretében meghatározza a településfejlesztési koncepcióban meghatározott célok megvalósítását egyidejűleg szolgáló beavatkozásokat, programokat, továbbá a megvalósítás eszközeit és nyomon követését.

A településfejlesztési koncepciót és az integrált településfejlesztési stratégiát a települési önkormányzat képviselő-testülete állapítja meg és az önkormányzat a koncepcióban foglaltakat döntései során érvényesíti. Ezen dokumentumok tehát az állampolgároknak, a településen élőknek nem keletkeztetnek jogokat és kötelezettségeket, ugyanakkor a dokumentumok tartalmából már láthatóvá

⁷ Étv. 9/A.§ (1)-(3) bekezdés.

válnak számukra is az adott település fejlesztésének irányai, elképzelései, amelyek aztán a településrendezési eszközök megalkotásával, megfelelő módosításával már kötelező erőt is nyernek.

A főváros sajátos helyzetét tükrözi, hogy az Étv. 14.§-a alapján a fővárosi önkormányzat

- fővárosi településfejlesztési koncepciót,
- fővárosi integrált településfejlesztési stratégiát,

a fővárosi kerületi önkormányzat

- a fővárosi kerület közigazgatási területére kerületi településfejlesztési koncepciót, valamint
- a fővárosi kerület közigazgatási területére kerületi integrált településfejlesztési stratégiát állapít meg.

A fővárosi településfejlesztési koncepció - a településfejlesztési koncepcióval kapcsolatos általános előírásokon túlmenően - meghatározza a főváros egészének jövőképét, fejlesztésének elveit, prioritásait, ezen kívül a főváros egészét, vagy több kerületét érintő és az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódó településfejlesztési szándékokat foglalja rendszerbe.

Településrendezési szint⁸

A településszerkezeti terv⁹ meghatározza a település alakításának, védelmének lehetőségeit és fejlesztési irányait, ennek megfelelően:

- az egyes területrészek felhasználási módját,
- a település működéséhez szükséges műszaki infrastruktúra elemeinek a település szerkezetét meghatározó térbeli kialakítását és elrendezését,

az országos és térségi érdek, a szomszédos vagy a más módon érdekelt többi település alapvető jogainak és rendezési terveinek figyelembevételével a környezet állapotának javítása vagy legalább szinten tartása mellett.

A településszerkezeti tervet a településfejlesztési koncepció alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztatja ki és állapítja meg.

A helyi építési szabályzat¹⁰ az építés helyi rendjének biztosítása érdekében az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket tartalmazza.

A helyi építési szabályzatot a településszerkezeti terv alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztatja ki és állapítja meg.

⁸ Étv. 9/B.§ (2) bekezdés.

⁹ Étv. 10.§ (1) bekezdés.

¹⁰ Étv. 13.§ (1) bekezdés.

A helyi építési szabályzat mellékletét képezi a **szabályozási terv**¹¹, amely a településszerkezeti tervvel összhangban készül és legalább az építési övezetek és övezetek lehatárolását és jelét, továbbá a más jogszabály által elrendelt védelemmel és korlátozással érintett területeket tartalmazza.

Hasonlóan a településfejlesztési szintnél elmondottakhoz, a főváros sajátos helyzetét tükrözi, hogy az Étv. 14/A.§-a alapján a főváros és kerületeinek területére az általános előírások mellett más-, illetve többlet-előírások vonatkoznak. Ennek megfelelően a főváros településrendezési eszközei:

- a fővárosi településszerkezeti terv,
- a fővárosi rendezési szabályzat,
- a fővárosi kerületi önkormányzat által a fővárosi településszerkezeti tervvel, a fővárosi rendezési szabályzattal összhangban a kerület területére megállapított kerületi építési szabályzat.
- A fővárosi önkormányzat által a fővárosi településszerkezeti tervvel, a fővárosi rendezési szabályzattal összhangban a Duna főmedrével közvetlenül határos telkek és a Margitsziget területére megállapított Duna-parti építési szabályzat, valamint a Városliget megújításáról és fejlesztéséről szóló törvény hatálya alá tartozó területre megállapított Városligeti építési szabályzat.

Az Étv. 2013-ban történt módosításával jelent meg a szabályozásban a településrendezési eszközök két sajátos fajtája, a **Duna-parti építési szabályzat** és a **Városligeti építési szabályzat**.

A építés helyi rendjének biztosítása érdekében a fővárosi önkormányzat az országos településrendezési és építési követelményeknek megfelelően a Duna főmedrével közvetlenül határos telkek és a Margitsziget területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket Duna-parti építési szabályzatban¹² állapítja meg.

A Városliget megújításáról és fejlesztéséről szóló törvény hatálya alá tartozó terület felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket a fővárosi önkormányzat Városligeti építési szabályzatban állapítja meg.¹³

A településrendezési eszközök elfogadásának eljárási szabályai¹⁴

Ahogy a bevezetőben utaltunk rá, a településrendezési eljárásban született döntések meghatározzák a település további fejlődését, egyebek között azt is, hogy élhető és környezetbarát lesz-e az adott település vagy inkább feláldozza természeti adottságait fenntarthatatlan gazdasági fejlesztések, azonnali bevételek, rövidtávú előnyök érdekében. A településrendezési döntés kulcsszerepét az adja, hogy az államigazgatási szerveknek a hatályos településrendezési eszközöket a különböző egyedi közigazgatási ügyekben, elsősorban az építési engedélyezési ügyekben alkalmazniuk kell. Elengedhetetlen tehát, hogy a helyi közösségek, civil szervezetek, de akár érdeklődő és aktív magánszemélyek is figyelemmel kísérik a településrendezési eljárást és erőforrásaikhoz, felkészültségükhöz mérten részt is vegyenek benne. Ennek a lehetőségét megteremti az, hogy az Étv.

¹¹ 314/2012. Korm. rendelet 11.§ (3) bekezdés.

¹² Étv. 14/B.§.

¹³ Étv. 14/C.§.

¹⁴ 314/2012. Korm. rendelet 28-43.§.

előírásai alapján a településrendezési eszközöket az országos szakmai előírások szerint kell elkészíteni, továbbá az elfogadás során véleményeztetni kell a 314/2012. Korm. rendelet szabályainak megfelelően.

A polgármesternek gondoskodnia kell a településrendezési eszközök nyilvánosságáról, ha a technológiai feltételek fennállnak, az önkormányzat honlapján történő közzétételről, továbbá a településrendezési követelményekről adandó tájékoztatásról. Az egyeztetési eljárásban adott adatokért, illetve az eljárásban való részvételért az államigazgatási szervek díjat nem számíthatnak fel.

Az egyeztetési eljárás lefolytatása nélkül a vonatkozó tervek nem fogadhatók el, kivéve az az esetet, amikor magasabb szintű jogszabály rendelkezésének változása miatti kerül sor előírás hatályon kívül helyezésére. **Minden más esetben az alábbi három eljárás típus egyike szerint kell az egyeztetést lefolytatni:**

- Teljes eljárás
- Egyszerűsített eljárás
- Tárgyalásos eljárás

Bár az egyes eljárás típusainál ez módosulhat, a településrendezési eszközök egyeztetése és elfogadása általában az alábbi szakaszból áll:

- Előzetes tájékoztatási szakasz – (teljes eljárás esetén, míg az egyszerűsített és a tárgyalásos eljárásnál választható)
- Véleményezési szakasz (egyszerűsített és teljes eljárás esetén)
- Végző szakmai véleményezési szakasz (mindhárom eljárás-típus esetén)
- Elfogadási és hatálybaléptetési szakasz (mindhárom eljárás-típus esetén)

A teljes eljárás esetén valamennyi, a fentiekben felsorolt eljárási szakasz lefolytatására sor kerül.

Az eljárás típusának meghatározására a településrendezési eszközök kidolgozását, vagy módosítását megelőzően kerül sor. Amennyiben az eljárás típusa nem határozható meg egyértelműen, a polgármester egyeztetést kezdeményez a kérdés eldöntésének érdekében az állami főépítésznél, aki az egyeztetés alapján javaslatot tesz az eljárás típusára. Az önkormányzat bármely településrendezési eszköz készítése során alkalmazhatja a teljes eljárást, illetve indíthatja az eljárást az előzetes tájékoztatási szakasz kezdeményezésével.

Egyszerűsített eljárás¹⁵

Az eljárás két esetben választható, érdekes módon vagy azért, mert az adott eljárásban kisebb jelentőségű ügy kerül terítékre vagy éppenséggel amiatt, mert az adott ügy jelentősége messze meghaladja az adott település határait. Az egyik esetben, az alábbi három feltételnek kell együttesen bekövetkeznie:

- a településszerkezetet meghatározó műszaki infrastruktúra főhálózat nem változik
- nem történik új beépítésre szánt terület kijelölése, kivéve, ha a képviselő-testület döntésében a módosítást gazdaságfejlesztő beruházás megvalósulása érdekében támogatja és az legalább 15 új munkahely megteremtését biztosítja

¹⁵ 314/2012. Korm. rendelet 32.§ (4), (5) bekezdés.

- nem történik zöld-, vízgazdálkodási-, erdő- és természet-közi terület megszüntetése.

A másik eset, amikor az Étv. 6. § (2) bekezdése szerint kerül sor a településrendezési eszköz készítésére, vagy módosítására. Az Étv. 6. § (2) bekezdése szerint:

„Ha országos közérdekből vagy kiemelt nemzetgazdasági érdekből szükséges, törvény a települési önkormányzatot kötelezheti, hogy - a Kormány által rendeletben meghatározott határidőre - gondoskodjon a településfejlesztési koncepciójának, integrált településfejlesztési stratégiájának és a településrendezési eszközeinek elkészítéséről, módosításáról, azok jóváhagyásáról. Ilyen esetben a pénzügyi fedezetnek az éves központi költségvetésben történő tervezéséről a Kormány gondoskodik.”

Tárgyalásos eljárás¹⁶

A tárgyalásos eljárás az alábbi négy olyan esetben választható, ahol az eljárás gyorsasága alapvető érdek:

- Kiemelt társadalmi cél érdekében központi költségvetési forrásból finanszírozott, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügy tárgyát képező építési beruházás megvalósítása miatt indokolt.
- A Kormány által rendeletben kihirdetett veszélyhelyzet esetén, az érintett településen a veszélyhelyzet következményeinek a felszámolása vagy a további, közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet megelőzése miatt indokolt.
- Magasabb szintű jogszabályi változás átvezetése, érvényesítése, valamint jogszabályi harmonizáció érdekében történik.
- Elírás javítása, rajzi feldolgozásból, méretarányból adódó pontatlanság javítása érdekében történik.

A településrendezési szerződés

A településrendezési feladatok megvalósításának egyik sajátos eszköze a településrendezési szerződés.¹⁷ A települési önkormányzat egyes településfejlesztési célok megvalósítására településrendezési szerződést (a továbbiakban: szerződés) köthet az érintett telek tulajdonosával, illetve a telken beruházni szándékozóval (a továbbiakban együtt: a cél megvalósítója). A szerződést – jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában – írásban kell megkötöni.

A szerződés megkötése előtt a települési önkormányzat képviselő-testületének döntenie kell a cél megvalósítója által készített telepítési tanulmánytervről.

A szerződés tárgya lehet különösen

- a telepítési tanulmányterv alapján a településfejlesztési koncepció, az integrált településfejlesztési stratégia és a településrendezési eszközök kidolgozásának finanszírozása
- azon egyéb költségeknek vagy egyéb ráfordításoknak a cél megvalósítója általi átvállalása, amelyek a cél megvalósításának

¹⁶ 314/2012. Korm. rendelet 32.§ (6) bekezdés.

¹⁷ Étv. 17.§ j) pont.

- előfeltételei - az érintett terület előkészítése, ennek keretében a telekviszonyok rendezése vagy megváltoztatása, a talaj megtisztítása – vagy
- következményei - a szükséges kiszolgáló intézmény és infrastruktúra-fejlesztések -, és azok megvalósítása az önkormányzatot terhelné.

A szerződés első típusa esetében az önkormányzat a szerződésben arra vállal kötelezettséget, hogy a szükséges településrendezési eljárást a megállapított határidőn belül megindítja és azt az előírásoknak megfelelően lefolytatja. A szerződésben ilyenkor rendelkezni kell a településrendezési eszközök véleményezési eljárása során a véleményezők részéről felmerülő, jogszabály által alátámasztott észrevétel kapcsán szükséges intézkedésekről, a településrendezési eszközökön végrehajtandó változtatások kötelezettségéről, a változtatás miatti esetleges ismételt véleményeztetési kötelezettségről.

A településrendezési szerződés második típusa esetében a szerződésben kikötött, vagy vállalt kötelezettségek és a megvalósuló településrendezési cél között közvetlen összefüggésnek kell lennie. A településrendezési szerződésben a telek tulajdonosa, vagy annak hozzájárulásával a beruházó által vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében a településrendezési kötelezettség tényét a települési önkormányzat jegyzőjének megkeresésére a mellékelt szerződés alapján az ingatlan-nyilvántartásba fel kell jegyeztetni. A kötelezettség megszűnését követő 15 munkanapon belül az önkormányzat jegyzője megkeresi az ingatlanügyi hatóságot a tény törlése érdekében.

Álláspontunk szerint a településrendezési szerződésekkel kapcsolatos jogvitákban figyelemmel kell lenni arra, hogy a települési önkormányzat, mint a helyi közösségek képviselőiből álló döntéshozó (helyi jogalkotó) testület szuverén módon hozza meg a döntéseit, azokban elsősorban a település hosszú távú érdekei kell, hogy érvényesüljenek, még akkor is, ha adott esetben azok nem mindenben felelnek meg a szerződésben előzetesen vállalt kötelezettségekkel.

1.3. A településfejlesztési, településrendezési eszközök megalkotásának szereplői és azok részvétele az ún. teljes eljárásban

Amint az előzőekben már utaltunk rá, a településfejlesztés, településrendezés, amellett, hogy meglehetősen összetett folyamat, különböző eszközökkel és eljárás-renddel, számos szereplő együttműködését is igényli. Ezen együttműködés legfontosabb szabályait az Étv. és a szabályozási területhez kapcsolódó más jogszabályok pontosan meghatározzák, nevesítik továbbá az érintett szereplőket, egyidejűleg áttekintést adva jogaikról és kötelezettségeikről is.

Az alábbi táblázatban megpróbáltuk összefoglalni a településfejlesztési és településrendezési eljárások főbb szereplőit¹⁸, az eljárásban betöltött feladatukkal, szerepükkel együtt. A táblázat második oszlopában szereplő feladatok leírják a településrendezési tervek teljes eljárásának a leírását az abban résztvevők szemszögéből:

Szereplő	Feladat	Jogszabályi alap
Települési önkormányzat képviselő-testülete	Megállapítja a településfejlesztési koncepciót és az integrált településfejlesztési stratégiát	Étv. 9/A.§ (3)
	Kidolgoztatja és megállapítja a településszerkezeti tervet	Étv. 9/B.§ (2) a)
	Kidolgoztatja és megállapítja a helyi építési szabályzatot	Étv. 9/B.§ (2) b)
	A településrendezési szerződés megkötése előtt dönt a telepítési tanulmánytervről	Étv. 30/A.§ (2)
	A településrendezési eszközök elfogadásának véleményezési szakaszában a beérkezett véleményeket - egyeztetés esetén a jegyzőkönyvet is - ismertetni kell a képviselő-testülettel, amelyek elfogadásáról vagy el nem fogadásáról a képviselő-testület dönt.	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 39.§ (2)
Települési önkormányzat polgármestere	- Gondoskodik a településrendezési eszközök nyilvánosságáról, - amennyiben ennek az információtechnológiai feltételei fennállnak, a településrendezési eszközöknek az önkormányzat honlapján való közzétételéről, valamint - az egyes ingatlanokkal kapcsolatos településrendezési követelményekről adandó tájékoztatásról.	Étv. 8.§ (4)

¹⁸ Az Étv. 4-5.§-ai részletezik az állam, a Kormány és az építésügyért felelős miniszter építésügyi feladatait. Jelen fejezet ezekre az előírásokra nem tér ki, hanem a konkrét településrendezési eljárások főbb szereplőit ismerteti.

Szereplő	Feladat	Jogszabályi alap
	A településfejlesztési koncepciót, a stratégiát és a településrendezési eszközöket egyezteteti a partnerségi egyeztetés szerinti érintettekkel a helyi adottságoknak megfelelően, az államigazgatási szervekkel, az érintett területi és települési önkormányzatokkal.	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 28.§ (1)
	A településfejlesztési koncepció egyeztetése és elfogadása során: - a készítendő koncepcióról előzetes tájékoztatót küld a 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 9. mellékletben meghatározott államigazgatási szerveknek, valamint az érintett területi (megyei és fővárosi) és a közvetlenül érintett szomszédos települési önkormányzatnak (a továbbiakban együtt: érintett területi, települési önkormányzat), továbbá azt ismerteti a partnerségi egyeztetés szabályai szerint az eljárásban érintett résztvevőkkel. - A koncepció tervezetét véleményezésre megküldi az érintett államigazgatási szerveknek, valamint a résztvevő önkormányzatoknak, partnereknek. - A koncepciót tartalmazó előterjesztésben ismerteti az el nem fogadott véleményeket és azok indokolását. - A koncepció elfogadásáról és honlapon való közzétételéről 5 napon (a főváros esetében 10 napon) belül értesítést küld az egyeztetésben részt vetteknek és az állami főépítésznek.	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 30.§ (1) 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 30.§ (5) 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 30.§ (6) 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 30.§ (8)
	A településrendezési eszközök egyeztetésének és elfogadásának során: - Amennyiben az eljárás típusa nem határozható meg egyértelműen, egyeztetést kezdeményez a kérdés eldöntésének érdekében az állami főépítésznél, aki az egyeztetés alapján javaslatot tesz az eljárás típusára. - Kezdeményezi az előzetes tájékoztatási szakaszt, amelyben az	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 32.§ (2)

Szereplő	Feladat	Jogszabályi alap
	előzetes tájékoztatót megküldi az érintett partnereknek, államigazgatási szerveknek, önkormányzatoknak.	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 37.§ (2)
	- Kezdeményezi a véleményezési szakaszt . Az elkészült tervezetet véleményezteteti az érintett partnerekkel, államigazgatási szervekkel, önkormányzatokkal.	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 38.§ (2), 41.§
	- Véleményeltérés esetén egyeztetést kezdeményez.	
	- A véleményezési szakasz lezárását követően a településrendezési eszköz tervezetét, az eljárás során beérkezett valamennyi vélemény és a véleményezési szakaszban keletkezett egyéb dokumentum egy példányát, továbbá azok másolati példányát elektronikus adathordozón megküldi végső szakmai véleményezésre az állami főépítésznek.	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 39.§ (1) 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 40.§ (1), 42.§ (2)
	- Amennyiben az egyeztető tárgyalás eredményeként a településrendezési eszköz jelentős átdolgozása szükséges, az átdolgozást követően a településrendezési eszköz tervezetét ismételten benyújtja az állami főépítésznek.	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 40.§ (7)
	- Az elfogadási és hatályba léptetési szakaszban a településrendezési eszközt - az elfogadásáról szóló jegyzőkönyvvel együtt - a képviselő-testületi döntést követő 15 napon belül megküldi az állami főépítésznek és az eljárásban részt vevő összes államigazgatási szervnek, vagy az elektronikus úton hitelesített dokumentumok elérését biztosítva 15 napon belül értesíti az állami főépítészt és az eljárásban részt vevő összes államigazgatási szervet annak elérési lehetőségéről.	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 43.§ (2)
	Gondoskodik a településrendezési eszköz Étv. 8. § (4) bekezdése szerinti nyilvánosságáról.	

Szereplő	Feladat	Jogszabályi alap
		314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 43.§ (4)
Állami főépítész	A településrendezési eszköz az országos településrendezési és építési követelményekben megállapított településrendezési követelményeknél megengedőbb követelményeket az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) 111. §-ában felsorolt feltételeken túl akkor határozhat meg, ha ahhoz az állami főépítész, a főváros teljes területére készülő terv esetén pedig a településfejlesztésért és a településrendezésért felelős miniszter záró szakmai véleményében hozzájárul.	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 28.§ (4)
	A településrendezési eszközök egyeztetésének és elfogadásának során amennyiben az eljárás típusa nem határozható meg egyértelműen, a polgármester egyeztetést kezdeményez a kérdés eldöntésének érdekében az állami főépítésznél, aki az egyeztetés alapján javaslatot tesz az eljárás típusára.	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 32.§ (2)
	A véleményezési szakasz lezárását követően a polgármester által megküldött dokumentumokat áttanulmányozza, és a beérkezésétől számított - 21 napon belül megküldi a polgármesternek a településrendezési eszközzel kapcsolatos záró szakmai véleményét a településrendezési eszköz elfogadásához, vagy - 15 napon belül egyeztető tárgyalást kezdeményez az ágazati és az érintett területi, települési önkormányzati vélemények még fennmaradt kérdéseinek tisztázására.	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 40.§ (1)-(2)
	A tárgyalásos eljárás során a partnerségi egyeztetés lezárását követően a polgármester végső szakmai véleményezési szakasz lefolytatását	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 42.§ (2)-(4)

Szereplő	Feladat	Jogszabályi alap
	kezdeményezi az állami főépítéshez benyújtott kérelemmel. - Az állami főépítés a kérelem beérkezésétől számított 5 napon belül kezdeményezi az egyeztető tárgyalást. Az állami főépítés az egyeztető tárgyalásra a hely és az időpont megjelölésével, a tárgyalás előtt legalább 8 nappal elektronikus úton, a településrendezési eszköz megküldésével meghívja az érintett államigazgatási szerveket, önkormányzatokat, partnereket. - Az egyeztető tárgyalásról jegyzőkönyv készül. Az állami főépítés a jegyzőkönyvet és záró szakmai véleményét 8 napon belül megküldi a polgármesternek, a településrendezési eszköz elfogadásához. Az elfogadási és hatálybaléptetési szakaszban amennyiben az állami főépítés vagy az eljárásban részt vevő államigazgatási szerv jogszabályi ütközést észlel, haladéktalanul kezdeményezi a fővárosi és megyei kormányhivatalnál - a polgármester egyidejű tájékoztatása mellett - a településrendezési döntés jogszerűségével kapcsolatos törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását.	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 42.§ (6) 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 43.§ (3)
Államigazgatási szervek	Az államigazgatási szervnek a hatályos jogszabályba foglalt településrendezési eszközöket a hatáskörükbe tartozó ügyekben alkalmazniuk kell. Részt vesznek a településfejlesztési koncepció, az integrált településfejlesztési stratégia és a településrendezési eszközök egyeztetésének és elfogadásának folyamatában. A településfejlesztési koncepció egyeztetése és elfogadása során az előzetes tájékoztató átvételétől számított 21 napon (a főváros esetében 30 napon) belül, az abban foglalt önkormányzati szándékokkal és a	Étv. 8.§ (6) 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 28.§ (1) 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 30.§ (2), 37.§ (4),

Szereplő	Feladat	Jogszabályi alap
	fejlesztéssel érintett területtel kapcsolatban - ismerteti a hatáskörébe tartozó kérdésekben a településre vonatkozó jogszabályon alapuló követelményeit és a koncepció tartalmi követelményeivel kapcsolatos elvárásait, a települést érintő ágazati elhatározásokat, - nyilatkozik arról, hogy az eljárás további szakaszaiban részt kíván-e venni, - teljesíti a 314/2012. Korm. rendelet 9. melléklete szerinti adatszolgáltatási témakörben adatszolgáltatási kötelezettségét, és - felhasználásra biztosítja a koncepció készítéséhez szükséges adatokat. Véleményezi a polgármester által megküldött koncepció tervezetét.	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 30.§ (5)
	A településrendezési eszköz elfogadási és hatályba léptetési szakaszában, amennyiben az eljárásban részt vevő államigazgatási szerv jogszabályi ütközést észlel, haladéktalanul kezdeményezi a fővárosi és megyei kormányhivatalnál - a polgármester egyidejű tájékoztatása mellett - a településrendezési döntés jogszerűségével kapcsolatos törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását.	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 43.§ (3)
A nyilvánosság tagjai (partnerek)	A településfejlesztési koncepció egyeztetése és elfogadása során javaslatokat, észrevételeket tesz, véleményt nyilvánít a partnerségi egyeztetés szabályai szerint.	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 30.§ (2) c), 38.§ (2) a), 41.§ (2) a),

1.4. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.) 132-142.§-ai szabályozzák részleteiben a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének főbb szabályait, eszközeit, a törvényességi felügyelet terjedelmét.

A törvényességi felügyeleti jogkört általában a kormányhivatal gyakorolja, amely, az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl:

- törvényességi felhívással élhet
- kezdeményezheti a képviselő-testület vagy a társulási tanács összehívását, valamint e törvényben meghatározott esetben összehívja a képviselő-testület vagy a társulási tanács ülését
- javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját
- kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál az önkormányzat határozatának felülvizsgálatát
- kezdeményezheti a határozathozatali, feladat ellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítását, a határozathozatal pótlásának elrendelését
- javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását
- kezdeményezheti a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartását vagy megvonását
- pert indíthat a sorozatos törvényt sértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt
- fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen
- kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél
- szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatnak a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben
- törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a helyi önkormányzatra vagy a társulásra az Ötv-ben meghatározott esetekben.

A törvényességi felügyelet fentiekben felsorolt eszközei a településfejlesztési, településrendezési eszközök megalkotása kapcsán felmerülő esetleges visszasságok esetén is alkalmazhatóak, s a kormányhivatalok, jogsértés felmerülése esetén élnek is a törvényességi felügyelet rájuk ruházott jogkörével.

A törvényességi felügyeleti eljárás két szakaszból, vizsgálati és intézkedési szakaszból áll; a kormányhivatal magát az eljárást akár hivatalból, akár bejelentésre elindíthatja. A kormányhivatal törvényességi felügyelete – eltérő jogi eszközökkel – kiterjed mind az önkormányzati rendeletekre, mind pedig az önkormányzati határozatokra. Ennek azért van a témánk szempontjából jelentősége, mert láthattuk, hogy egyes településrendezési eszközöket a helyi önkormányzati képviselő testületek rendelettel, másokat határozattal fogadnak el.

Önkormányzati rendelet

- Alaptörvénybe ütközése esetén a kormányhivatal javasolhatja a közigazgatási és igazságügyi miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál a rendelet Alaptörvénnyel való összhangja alkotmánybíróági felülvizsgálatának indítványozását.
- Más jogszabályba való ütközése esetén kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának a felülvizsgálatát.
- A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása esetén kezdeményezheti a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának Kúria általi megállapítását.

Önkormányzati határozat esetén a kormányhivatal kezdeményezheti a határozat felülvizsgálatát a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál.

Önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása esetén a kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől, vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen leteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló:

- határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását és a határozat meghozatalára való kötelezést, vagy
- feladat-ellátási (közzolgáltatási) kötelezettsége elmulasztásának megállapítását és a feladat elvégzésére való kötelezést.

1.5. Társadalmi részvétel a településrendezési eljárásokban

A partnerségi egyeztetés szabályai

A települési tervezés egy olyan, több szereplős folyamat, amelyben az érintettek együttműködő hozzáállása, közreműködése nélkül nehezen érhető el a települések hosszú távon is fenntartható fejlesztése.

A településrendezési döntések hosszú távon meghatározzák egy település fejlődését, jövőjét. A közösségek alapvető érdeke, hogy a településrendezési eljárásokban az összes szakmai és civil résztvevő a lehető legtájékozottabban, legaktívabban vegyen részt és egymással érdemi párbeszédet folytasson.

A településrendezés és az építésügyi szabályozás rendszere 2013. január 1-től jelentős mértékben átalakult. Az Országgyűlés 2012 októberében az Étv. rendelkezéseit jelentős mértékben módosította. A módosítások eredményeként az Étv.-ből kikerültek a településfejlesztési koncepció, az integrált településfejlesztési stratégia és a településrendezési eszközök egyeztetésére vonatkozó előírások, amelyeket újraszabályozva januártól a 2013. január 1-jén hatályba lépett, a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (Kormányrendelet) szabályoz.

Az új jogszabály nevesíti a jogalkotási közösségi részvételi törvényben¹⁹ bevezetett, majd a civil törvényben²⁰ is szereplő partnerségi egyeztetés intézményét, amelyet a településfejlesztési dokumentumok (településfejlesztési koncepció, integrált településfejlesztési stratégia) és a településrendezési eszközök (településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat és szabályozási terv) készítésének, módosításának véleményezési eljárásaiban kell az önkormányzatoknak alkalmazni.

A partnerségi egyeztetés szabályait az önkormányzatok egyedileg határozzák meg figyelembe véve az 1997. évi LXXVIII. törvény és a 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet nyilvánosságra vonatkozó előírásait.

A partnerségi egyeztetés szabályai között meg kell határozni az egyeztetésben résztvevők tájékoztatásának módját és eszközeit, a javaslatok, vélemények dokumentálásának, nyilvántartásának módját, az el nem fogadott javaslatok, vélemények indokolásának módját, a dokumentálásuk, nyilvántartásuk rendjét, az elfogadott koncepció, stratégia és településrendezési eszközök nyilvánosságát biztosító intézkedéseket.²¹

A települési önkormányzatok a településfejlesztéssel és településrendezéssel összefüggő partnerségi egyeztetés részletes szabályait általában helyi önkormányzati rendeletben, képviselő testületi határozatban, vagy szabályzatban rendezik.

A könnyebb átláthatóság kedvéért tekintsük át az előző fejezetben az egyes szereplők mellett feltüntetett ún. teljes településrendezési eljárási lépéseket időrendben is:

1. Előzetes tájékoztató kiküldése;

¹⁹ 2010. évi CXXXI. tv. a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről

²⁰ 2011. évi CLXXV. tv. az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról

²¹ 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 29.§.

2. A tervezet megküldése, a véleményezési szakasz megindítása (21, a fővárosban 30 nap áll rendelkezésre a vélemények megküldésére);
3. A véleményeltérések egyeztetése a polgármester kezdeményezésére
4. Egyeztető tárgyalás az állami főépítész kezdeményezésére
5. A településrendezési terv előterjesztése a képviselőtestületnek, az el nem fogadott észrevételek indokolása
6. Szavazás az önkormányzat testületi ülésén
7. A rendezési terv közzététele
8. A rendezési terv megküldése a főépítésznek és a résztvevő állami szerveknek.

Társadalmi részvétel a környezeti vizsgálati eljárásban

A helyi közösségek jövője és környezetének állapota szempontjából legjelentősebb településrendezési terveknek át kell menniük egy környezetvédelmi szempontú eljáráson is, az úgynevezett (stratégiai, azaz nem egyedi projektekre vonatkozó) környezeti vizsgálaton. A településrendezési eszközök megalkotásához, módosításához kapcsolódó környezeti vizsgálati eljárásban ugyancsak részletes rendelkezések szabályozzák a társadalmi szervezetek részvételét és vélemény-nyilvánításának szabályait.

A környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló tervek és programok környezeti vizsgálatát részben a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.), a részletrendelkezések tekintetében pedig az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Kormányrendelet szabályozza.

A környezeti vizsgálat kiterjed a **környezeti értékelés** készítésére, a környezet védelméért felelős **közigazgatási szervektől vélemény, továbbá az érintett nyilvánosságtól észrevétel kérésére**, illetve országhatáron áttérjedő jelentős hatás esetén az érintett országgal való konzultációra, valamint ezek eredményeinek a terv, illetve program kidolgozása és a döntéshozatal során történő figyelembevételére.

A környezeti vizsgálatra kötelezett terveknel és programoknál (továbbiakban: program) a környezeti értékelés kidolgozójának már akkor meg kell terveznie és nyilvánosságra is kell hoznia a nyilvánosság tájékoztatásának és észrevételei kikérésének módját, amikor elkészíti az értékelés tematikáját.

A kidolgozónak tájékoztatnia kell az érintett nyilvánosságot a program tervezetének és a környezeti értékelésnek az elkészültéről, és észrevételezésének lehetőségeiről. A tájékoztatás módja attól függően, hogy mennyire széles az érintett nyilvánosság, az országos napilapban történő megjelentetéstől a helyben szokásos módon történő nyilvánosságra hozatalig terjedhet, valamint a kidolgozó honlapján is megjelenteti. Az észrevételezésre legalább 30 napot kell biztosítani. A beérkezett észrevételekre a kidolgozónak figyelemmel kell lennie.

Az elfogadásra benyújtott programhoz és tervhez a kidolgozónak csatolnia kell a környezeti vizsgálat során kapott észrevételek összegzését. A program és terv elfogadásakor ugyancsak figyelemmel kell lenni az észrevételekre. A program elfogadása után biztosítani kell a programhoz való nyilvános hozzáférést, összefoglaló ismertetőt kell készíteni az elfogadásról, és abban ki kell térni az észrevételek figyelembe vételének módjára is. Magát az összefoglaló ismertetőt is nyilvánosságra kell hozni.

A Kvt. általános jelleggel biztosítja a környezetvédelmi civil szervezetek számára az őket érintő környezeti vizsgálatra kötelezett terv, illetve program véleményezésének jogát.²²

Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2012. évi tevékenységéről szóló beszámolója foglalkozott a településrendezési eszközök környezeti vizsgálatának megfelelő alkalmazásával, benne a nyilvánosság részvételével, és a következőket állapította meg:

„A településrendezési folyamatban a környezeti vizsgálat a környezettudatos tervezés és döntéshozatal, a környezeti szempontból kedvező megoldások, a fenntartható területhasználat, az érintettek részvétele elősegítésének, biztosításának egyik alapvető eszközeként szolgál.

Az egyedi ügyek vizsgálatából nyert tapasztalatok szerint a településrendezési eljárások során gyakorta nem érvényesülnek a környezeti vizsgálati előírások. A településrendezési eszközök környezeti vizsgálatával összefüggő jogszabályok szabályozási és alkalmazási problémáinak részletes feltárását még a jövő nemzedékek országgyűlési biztosai indította el 2011-ben. A vizsgálat eredményeit „A településrendezési eszközök környezeti vizsgálatának érvényesítése” című, 2011 decemberében kiadott állásfoglalás-tervezet tartalmazza. A biztos-helyettes 2012-ben kezdeményezte a vizsgálat folytatását, ami a hivatal más részlegeivel együttműködve zajlott. Ennek keretében egyeztetésre került sor az országos főépítésszel, majd a Vidékfejlesztési Minisztérium és a Belügyminisztérium munkatársaival. A vizsgálati jelentés megállapította, hogy a környezeti vizsgálati követelmények megfelelő érvényesüléséhez a településrendezési szabályozásban további rendelkezések megalkotása szükséges, meg kell erősíteni a nyilvánosság részvételét a rendezési folyamatban, hogy az észrevételeket megfelelő időben közölhessék és azokat a szabályozás kidolgozásánál és a döntéshozatalnál is figyelembe vegyék. Felül kell vizsgálni továbbá a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű építési beruházások megvalósításához szükséges településrendezési eszköz készítésekor alkalmazható egyszerűsítéseket.

A jelentésben feltárt hiányosságok, illetve a jogalkalmazási bizonytalanságok orvoslására az alapvető jogok biztosai elsősorban a belügyminisztert, néhány vonatkozásban pedig a vidékfejlesztési minisztert hívta fel a szükséges intézkedések megtételére. A vidékfejlesztési miniszter alapvetően egyetértett a jelentés megállapításaival, az intézkedések elsődleges címzettje, a belügyminiszter azonban a kért intézkedések jelentős részét elutasította, másik részénél úgy ítélte meg, hogy a településrendezést újraszabályozó kormányrendelet egyes előírásaival azok teljesülnek. Az új kormányrendeletben néhány területen valóban történt előrelépés, számos fontos pontban azonban nem egészült ki a településrendezési szabályozás azokkal a sajátos követelményekkel, amelyek lehetővé tették volna a környezeti vizsgálat általános előírásainak való megfeleltetést, szolgálva ezzel a jogbiztonságot, megkönnyítve a jogalkalmazást. A nyilvánosság részvételének megerősítéséhez a partnerségi egyeztetés bevezetése nem elégséges, az új rendelkezések pedig több vonatkozásban az építési törvényben 2012-ben még biztosított lehetőségekhez képest is visszalépést jelentenek. A teljes eljárás alóli kivételek felülvizsgálata sem történt meg, éppen ellenkezőleg, a kivételek köre, ahol megengedett az egyszerűsített vagy tárgyalásos egyeztetés, véleményezés, tovább bővült. A jelentésben megfogalmazott aggályok az előzőekben írottak alapján tehát továbbra is fennállnak.”²³

²² Nemzeti beszámoló az Aarhusi Egyezmény végrehajtásáról, 2014. 49-50. oldal.

²³ Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2012. évi tevékenységéről, 188-189. oldal. In: Nemzeti beszámoló az Aarhusi Egyezmény végrehajtásáról, 2014. 49-50. oldal.

2. A településrendezési eljárásokkal kapcsolatos joggyakorlat

A következőkben a településrendezési eljárásokkal kapcsolatos joggyakorlat köréből a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának, továbbá a Kúria Önkormányzati Tanácsának tapasztalatait, döntéseit mutatjuk be, kifejezetten a társadalmi részvétel garanciális elemeinek szemszögéből.

2.1. A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának gyakorlata

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa (JNO) 2008-2009 közötti időszokról szóló, az Országgyűlés számára készült beszámolója²⁴ kiemelt kérdésként foglalkozik a településrendezési eszközök megalkotása, módosítása során megvalósuló társadalmi részvétel gyakorlatával és feltárt visszajelzéseivel.

Amint azt a JNO is megállapította, a településrendezés az adott településen élők környezetét és életminőségét alapvetően befolyásolja, alakítja. Ebből következően a lakosság mindenképp közvetlenül érintettnek tekintendő az eljárások során.

*„A társadalmi részvétel jelentőségét az adja, hogy lehetőséget biztosít a részvételi demokrácia gyakorlására: arra, hogy a településrendezési eszközökben valóban a közösség érdeke jelenhessen meg és ne szülessenek az érintett lakosság számára elfogadhatatlan döntések. A társadalmi részvétel tényleges biztosításának kiemelt jelentősége van, hiszen napjainkban – a településrendezési szerződés biztosította lehetőséggel élve – a településrendezési eszközök elfogadására irányuló eljárást többnyire az adott területen beruházni kívánó befektető, vagy az adott terület funkcióváltásában érdekelt tulajdonosi csoport finanszírozza. A biztos által vizsgált minden esetben azt tapasztaltuk, hogy a beruházói érdek diktálja a településrendezési eszközben megjelenő építési paramétereket. Kiemelt jelentősége van tehát annak, hogy az adott területen élők, vagy az adott területen tevékenykedő civil szervezetek is érdemben részt vehessenek az eljárásban, ezáltal a közösség érdeke jelenhessen meg az elfogadott, és az adott település, településrész arculatát hosszú távon meghatározó településfejlesztési eszközökben.”*²⁵

A társadalmi részvétel elvének érvényesülését az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is vizsgálta. 2005. évi jelentésében kifejtette, hogy: *„Mind többször érzékelhető, hogy az ombudsmanhoz fordulók úgy érzik, hogy nélkülük döntenek róluk. Ezeknek a panaszoknak a vizsgálatából túlnyomó többségben az állapítható meg, hogy mind a településrendezésben, mind pedig az egyes építési engedélyezési ügyekben sérül a jogegyenlőség. A nagyberuházások környezetében élők érdekeit figyelmen kívül hagyják, tiltakozásukat különböző technikákkal hárítják el. Riasztó mértékben egyoldalúvá vált a jogok érvényesíthetősége. Az építető nagyberuházó és az érintett környezetben élők nem egyenlő rangú ügyfelek ...”* (OBH 1586/2005; 1962/2005; 3407/2005; 5237/2005; 5383/2005; 5884/2005.).”

A JNO által lefolytatott vizsgálatok tapasztalatai azt mutatják, hogy az eljárásokban való részvétel lehetőségét a települési önkormányzatok formálisan általában biztosítják, azonban a lakosság, illetve társadalmi szervezetek részéről megfogalmazott tényleges észrevételeket a tervezési anyagban többnyire nem veszik érdemben figyelembe.

²⁴ Országgyűlési Biztos Hivatala: A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának beszámolója 2008-2009. Budapest, 2010. 48-84. oldal.

²⁵ http://beszamolo.jno.hu/?&menu=3_2_telepulesr&doc=3_2_telepulesr&p=12

Mindebből következően a JNO vizsgálatai alapján arra a következtetésre jutott, hogy az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásságra vezet az, ha a szabályozási terület lakosságának többsége részéről határozottan megfogalmazódó elutasító véleményt a szabályozás előkészítője nem veszi megfelelően figyelembe, és az ellentéteket nem oldja fel.

„Az Étv. 9. § rendelkezései értelmében az eljárás során kifejtett véleményeknek a szabályozás tartalmára nézve abszolút meghatározó ereje nincs, hiszen nyilvánvalóan lehetetlen valamennyi lakossági igény, észrevétel érvényesítése a szabályozásban. A véleményezési eljárás, a vélemények súlyozása, mérlegelése és figyelembe vétele azonban semmiképpen nem válhat formális eljárássá, ezért írja elő az Étv. az eltérő vélemények tisztázása érdekében egyeztető tárgyalás megtartását, továbbá valamennyi vélemény elfogadásának vagy el nem fogadásának indokolását. Ez garantálja azt, hogy a szabályozás előkészítője minden véleményt súlyának megfelelően értékeljen, és érdemben is megvizsgáljon.”²⁶

A JNO következő évi, 2010-es jelentése a következőképpen fogalmazza meg a településrendezési tervek jelentőségét: „Az önkormányzatiság alkotmányos alapelveinek megfelelően az önkormányzat területével szabadon gazdálkodik. Az önkormányzatok közigazgatási területére vonatkozó helyi környezetgazdálkodásnak egyik legjelentősebb pillére a településrendezési terv, mely a települési környezet védelmének és alakításának fontos háttére. A településrendezés szoros összefüggésben áll a környezetjoggal, így a bennünket körülvevő környezet valamennyi elemével is, és a településrendezési döntések is komplex módon, a maguk teljességében hatnak a környezetre. Az övezetek, építési övezetek kialakításával lehetővé tett beépítések többnyire visszafordíthatatlanul átalakítják a környezetet, befolyásolják annak fenntarthatóságát.”²⁷ Ennek megfelelően ebben az évben a JNO kiemelt figyelmet fordított a településrendezés tágabb, tehát az Étv.-n kívüli jogszabályi környezetére, így a budapesti agglomerációs törvény, az SKV és a Natura 2000 kormányrendeletekre.

A JNO 2010. évben egyik legjelentősebb ügye a tervezett pátyi golfpálya-beruházás volt, amely Páty község északi részén igen jelentős zöldfelületet számolt volna fel, amellet Páty akkori lakosságát megdupláztta volna, amely az agglomerációban szomszédos települések, sőt Budapest érintett kerületei számára is rendkívül hátrányos közlekedési, egyéb infrastrukturális hatásokkal járt volna és természetesen közvetve a környezetvédelmi hatások (zaj, levegőtisztaság védelem, zöldfelületek védelme stb.) is igen jelentősek lettek volna. Az ügy megoldásában a BATrT egyes részletes rendelkezései következetes alkalmazásának döntő szerepe volt. A JNO egyebek között az agglomerációs törvény zöldfelületi arányokra vonatkozó rendelkezésre, illetőleg arra hivatkozott, hogy a BATrT szerint az agglomeráció teljes területénbeépítésre szánt terület a település közigazgatási határához 200 méternél közelebb nem jelölhető ki.²⁸ Ezen túlmenően a BATrT szerint a magas zöldfelületi arányú települési térségek legalább 70%-án csak beépítésre nem szánt közlekedési és közműterület, zöldterület, erdőterület, mezőgazdasági és vízgazdálkodási terület alakítható ki. Ezzel szemben a JNO vizsgálata azt állapította meg, hogy a törvény rendelkezéseivel ellentétesen a projekt teljes területét beépítésre szánt területté minősítették. Ráadásul a magas zöldfelületi arányú települési térség területének sem a beépítésre szánt, sem a beépítésre nem szánt részén nem alakítható ki különleges terület²⁹, ennek folytán az is jogellenes volt, hogy a 2010. évben elfogadott településszerkezeti tervben az önkormányzat a golfpálya projekt területét különleges beépítésre nem szánt területté minősítette át. Mindezek alapján a JNO az ügyben 2010 májusában az

²⁶ http://beszamolo.jno.hu/?&menu=3_2_telepulesr&doc=3_2_telepulesr&p=12

²⁷ Országgyűlési Biztos Hivatala: A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának beszámolója 2010. Budapest, 2011. II.2.4. fejezet, 85. old.

²⁸ A Budapest Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvény - BATrT 5. § (3) bekezdés

²⁹ BATrT 5. § (7)

Alkotmánybírósághoz fordult. Ezt követően Páty Község Önkormányzatának képviselőtestülete 2010 júliusában úgy határozott, hogy a vitatott rendeleteket nem lépteti hatályba. A JNO több hasonló ügye, pl. a Pilisszentkereszt önkormányzat Dobogókő településrészen tervezett településrendezési eljárása, illetőleg az Üllői önkormányzat ipartelepre vonatkozó eljárása szintén hasonló módon zárult, ugyancsak a BATrT-val való összhang hiánya alapján³⁰.

A településrendezési jogot, a területrendezési jogot és a természetvédelmi jogot ütköztette a JNO a dunakeszi láp ügyben. A dunakeszi Auchan áruház melletti terület láppá minősítése tárgyában több közigazgatási és bírói eljárás is indult, azonban ezek eredményét be sem várva az önkormányzat a területet gazdasági-kereskedelmi-szolgáltató övezetbe sorolta, annak érdekében, hogy ott az áruház parkolóját bővíteni lehessen. A lápi növényzettel borított, és vizenyős területet mind az OTTrT³¹, mind a BATrT az ökológiai hálózat részeként határolja le, annak nagy része ráadásul az ökológiai hálózat központi, ún. magterületéhez tartozik. Az ökológiai hálózat magterületéhez tartozó területek csak a törvényben meghatározott feltételek teljesülése esetén minősíthetők beépítésre szánt területté³², ezek a feltételek azonban a vizsgált terület esetében nem álltak fenn. A településrendezési eljárásban résztvevő civil szervezetek, de maga az érintett hatóságként eljáró Duna-Ipoly Nemzeti Park is jelezte, hogy a terület ökológiai hálózathoz tartozik és ez kizárja az önkormányzat által tervezett használati módot. A JNO az ügyben hozott állásfoglalásában megállapította, hogy Dunakeszi Város Önkormányzata a terület ökológiai értékeit figyelmen kívül hagyva, az eljárási szabályok megsértésével, a jogszabályi hierarchiába ütközően a területet gazdasági területté minősítő településrendezési rendeletével sértette a jogbiztonság alkotmányos követelményét, illetve az ágazati jogszabályok sérelmén keresztül az egészséges környezethez való alkotmányos jogot is. Emiatt a JNO kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását Dunakeszi településrendezési eszközeinek a területre vonatkozó rendelkezéseinek megsemmisítését kérve.

2.2. Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárások tapasztalatai

A Kúria önkormányzati tanácsának az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárásában³³ rendre sor kerül olyan, a településrendezés, a helyi építés rendjét meghatározó önkormányzati rendeletek megsemmisítésére, amelyek az egyébként az adott eljárásra irányadó, a társadalmi részvételt, a nyilvánosság bevonását meghatározó előírások megsértésével kerültek meghozatalra.

³⁰ Országgyűlési Biztos Hivatala: A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának beszámolója 2010. Budapest, 2011. II.2.4. fejezet, 89., illetőleg 90. old.

³¹ Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény

³² Az OTTrT 17. §

³³ Az eljárást a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) 48.§ (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzattal szemben a felette törvényességi felügyeleti jogot gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzatokról szóló törvényben meghatározott követelményeknek megfelelő indítvánnyal és határidőn belül kezdeményezi.

A Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja értelmében „ha az önkormányzati tanács megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti (...)”. Az 56. § (3) bekezdése felhatalmazza az Önkormányzati Tanácsot arra, hogy a főszabálytól „eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése hatályvesztését, ha azt a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok különösen fontos érdeke indokolja”.

Így a Köf.5.040/2012/6. számú határozatában a Kúria vizsgálta a helyi önkormányzatok rendeletalkotási felhatalmazását és ezen felhatalmazás terjedelmét. Ennek keretében kiemelte, hogy a települési önkormányzat részben a helyi közügyek szabályozására vonatkozó autonómiája körében, részben pedig delegált jogkörben alkothat rendeletet. Rendelete azonban egyik esetben sem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

Az épített környezet alakításáról szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) – magasabb szintű jogszabályként – meghatározza a településrendezés célját, feladatát és eszközeit. A területrendezés egyik törvényben szabályozott eszköze a helyi építési szabályzat, amelynek megalkotása során az önkormányzati jogalkotó érvényesíti a helyi sajátosságokat az építés rendjének kialakításakor.

„Az Étv. 9. §-a a jog által védett közérdek érvényesítése érdekében és a helyi lakosság jogainak, jogos érdekeinek védelmében – különös eljárási rendet ír elő [11/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 853, 857.]. Az érdekelt államigazgatási és érdek-képviselői szervekkel való egyeztetés kötelezettsége és a lakosoknak az eljárásba való bevonása olyan garanciális eljárási szabályok, amelyeket nem követel meg a jogi szabályozás a többi önkormányzati rendelet megalkotása során” [42/1992. (VII. 16.) AB határozat, ABH 1992, 369, 371.].

A területrendezéssel összefüggő önkormányzati rendelet tehát sajátos önkormányzati jogszabály, s megalkotása csak a garanciális törvényi szabályok megtartása mellett lehetséges. Ezen garanciális szabályok közé tartoznak a társadalmi részvétellel, a nyilvánosság bevonásával kapcsolatos jogszabályi előírások is. A garanciális törvényi szabályok betartása pedig az önkormányzati rendelet közjogi érvényességének feltételét képezi³⁴.

Ugyancsak a magasabb szintű jogszabályok rendelkezéseinek kötelező figyelembe vételére, továbbá a társadalmi egyeztetéssel kapcsolatos garanciális előírások alapvető jellegére mutatott rá a Kúria Köf.5002/2012/13. számú határozatában is.

A határozat kiemeli, hogy az Étv. felhatalmazása alapján alkotott helyi építési szabályzatok és a településrendezési tervek a helyi társadalmi viszonyok között fontos szerepet töltenek be, miután ezek az adott település és környezete fejlődését, a településen élők, ott-tartózkodók életkörülményeit hosszabb időszakra döntően befolyásolják.

Ebből következik, hogy a helyi építésügyi előírásoknak több követelménynek kell eleget tenniük: az e tárgyban alkotott önkormányzati rendelet sem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, a helyi építésügyi szabályzatnak és a települési rendezési tervnek figyelembe kell venni az országos településrendezési szakmai előírásokat, a település társadalmának igényét.³⁵

Mindezekre tekintettel az Étv. részletesen szabályozza az építésügyi szabályzatok, a településrendezési tervek előkészítésének, egyeztetésének és elfogadásának a rendjét. Az Étv. társadalmi részvétellel kapcsolatos rendelkezésre hivatkozással a Kúria kiemelte, a helyi építési szabályzatot és a településrendezési tervet magába foglaló önkormányzati rendelet érvényességi feltétele, hogy a véleményezési eljárás még az elfogadás előtt megtörténjen. Az elfogadást követő véleményezés nem teszi az e nélkül elfogadott rendeletet érvényessé még akkor sem, ha az a törvényekben foglalt feltételeknek egyébként mindenben megfelel.

³⁴ Étv. 9. § (7) bekezdése.

³⁵ Lásd pl.: 11/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 853, 857.

A társadalmi egyeztetés garanciális jellegét emeli ki a Kúria Köf.5.073/2013/4.számú határozata is. A konkrét ügyben az eredményezte a vizsgálat alá vont rendelet érvénytelenségét, hogy a helyi jogalkotó az építési szabályzatban szabályozandó kérdéseket más típusú – állattartási – rendeletben szabályozott, kivonva ezáltal az érintett tárgykört – többek között – a társadalmi egyeztetés hatálya alól.

Amint arra a Kúria rámutatott, az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (OTÉK) 36. § (5) bekezdése szerint: „Az állattartó építmények elhelyezésének feltételeit – a közegészségügyi és az állategészségügyi, továbbá a környezetvédelmi követelmények figyelembevételével – a helyi építési szabályzat állapíthatja meg.”

Az OTÉK alapján az állattartó telepek védőtávolságát nem az állattartásról szóló rendeletben, hanem a helyi építési szabályzatban kell meghatározni. A Kúria megítélése szerint nemcsak technikai előírás, hogy a helyi építési szabályzatnak kell rendelkezni az állattartó telepeket érintő védőtávolságról, hanem annak garanciális jelentősége is van, amennyiben a helyi építési szabályzat megalkotására – mint sajátos helyi normára – az Étv.-ben foglalt speciális szabályok (lásd pl. véleményeztetési eljárás lefolytatása) irányadók. Ilyen rendelkezések az állattartásról szóló rendelethez nem kapcsolódnak, ezért a védőtávolságnak az állattartásról szóló rendeletben való szabályozása – a mellett, hogy szövegszerűen is ellentétes az OTÉK vonatkozó szabályaival – egyben az Étv.-ben foglalt, a helyi építési szabályzat megalkotásához kötődő garanciákat is kiüresíti.

Köf.5.013/2013/7. számú határozatában a Kúria a részvételi jog terjedelmét elemezte. Amint arra a Kúria rámutatott, az Étv. 9.§-ban szabályozott véleményezési kötelezettség – igazodva a helyi közösségek tulajdonjogát és a közterületek hasznosítását alapvetően érintő építési jogi szabályok sajátosságaihoz – kettős irányú: az önkormányzatnak be kell vonnia a jogalkotás folyamatába a helyi lakosságot és az érdekvédelmi szervezeteket (a település társadalmi igénye), illetve ki kell kérnie az érintett állami és önkormányzati szervek véleményét (országos településrendezési szakmai szabályok) a területrendezési eszköz megalkotását megelőzően.

Az Étv. 9. §-a által a normaalkotásba bevezetett széleskörű véleményezési mechanizmus az abban résztvevőknek ún. részvételi jogot biztosít. A részvételi jog jogrendben ismeretes minden fajtája befolyásolja a jogalkotási hatáskört gyakorló döntési szabadságát. A részvételi jog megjelenhet javaslattételi jogként, véleményezési, vagy egyetértési jogként, együttdöntésként, illetve a döntés meghozatalát kifejezetten akadályozó vétőjogként is.

Az Étv. 9. § (3)-(5) bekezdéseiben szabályozott véleményezési eljárás magában foglalja részben az érintettek véleménynyilvánításának biztosítását, részben pedig az eltérő vélemények ütköztetését biztosító egyeztető tárgyalások megtartását.

Összefoglalva tehát a fentieket megállapíthatjuk, hogy a településrendezési eszközök megalkotása kapcsán előírt részvételi szabályok alapvető, garanciális jelentőségű előírások, amelyek megsértése végső soron magának az érintett önkormányzati rendeletnek az érvénytelenségét is eredményezheti. Bár az Étv. 9.§-ának a Kúria fenti döntéseiben hivatkozott rendelkezései ma már nincsenek hatályban, mivel a szóban forgó szabályokat a 314/2012. (XI.8.) Korm. rendelet partnerségi egyeztetéssel kapcsolatos szabályai váltották fel, hasonló részvételi jogosultságokat biztosítva, véleményünk szerint a nyilvánosság bevonásával kapcsolatos ezen garanciális előírások alapvető elvei ettől függetlenül a megváltozott jogszabályi környezetben is érvényesek.

3. Gyakorlati tapasztalatok a jogalkalmazók szemszögéből

Annak érdekében, hogy a települési önkormányzatok településrendezéssel kapcsolatos gyakorlatát, a mindennapi jogalkalmazói munkában felmerülő problémákat, tapasztalatokat megismerjük, programunk kezdetén egy kérdőívet dolgoztunk ki és küldtük meg valamennyi települési önkormányzatnak, továbbá állami főépítésznek.

Hangsúlyozni szeretnénk, hogy felmérésünk nem reprezentatív, ugyanakkor a beérkezett válaszok rámutatnak azon, tipikusnak mondható nehézségekre, tapasztalatokra, problémákra, amelyek rendre megjelennek a települési tervezés önkormányzati gyakorlatában.

A kérdőívben feltett kérdéseket és az azokra érkezett válaszok összegzését az alábbiakban mutatjuk be, követve az ilyen esetekben ajánlatos Chatham House szabályt, azaz azt, hogy a hangsúly az észrevételek tartalmán van, nem pedig azon, hogy ki tette azokat:

3.1. A településrendezési tervek kapcsolódása más önkormányzati tervekhez (belső hierarchia)

Kérdés: 'Mennyiben vannak figyelemmel a tervek készítői az önkormányzat saját terveire, vagy a rájuk kötelező más területfejlesztési, pénzügyi, környezetvédelmi, stb. tervekre (pl. általános önkormányzati környezetvédelmi terv, hulladékgazdálkodási tervek), az azokban kijelölt védőzónákra, használati korlátozásokra, fejlesztési elképzelésekre? Felmerülnek-e a gyakorlatban olyan problémák (zajos tevékenységek, levegőterhelés, bűzhatások, stb.), amelyek átgondolt településrendezési megoldásokkal orvosolhatók lennének?'

A válaszokat összevetve megállapíthatjuk, hogy az önkormányzati településrendezési eszközök és a magasabb (megyei, országos) szinteken készülő tervek között meglévő szükségszerű kapcsolatot, továbbá a vonatkozó jogszabályi előírásokat a tervek készítői túlnyomó részben követik és figyelembe veszik.

Átgondolt tervezéssel akár későbbi, konkrét környezethasználatokból eredő problémák is megelőzhetőek, amennyiben az érintett településrendezési eszközök az érintettek bevonásával, valamennyi, az adott területre vonatkozó tervezési eszköz figyelembe vételével készülnek.

Válaszok:

- A településszerkezeti terv a településfejlesztési koncepcióval összhangban kell hogy készüljön. A településfejlesztési koncepciónak 2013.01.01-ig nem voltak szakmai tartalmi jogi előírásai, csak szakmai ajánlások a készítésére;
- A településrendezési tervek készítői pontosan követik megbízóik, olykor meglehetősen konkrét, kevésbé elvek megfogalmazására szorítókozó kívánságait. Ez gazdasági függőségük következtében – különösen romló tervezői munkalehetőségek világában – természetes.

Érvényesül a tervhierarchia abban az értelemben, hogy a településrendezési tervek kidolgozása alapvetően támaszkodik a területi tervek döntéseire. A településrendezési és fejlesztési tervek készítői támaszkodnak a különféle szakterületeket érintő átfogó fejlesztési tervek által

megfogalmazottakra, több-kevesebb sikerrel törekszenek koherens településfejlesztési- és rendezési dokumentumok előállítására (a sikeresnek mondott integrált településfejlesztési stratégiából e kérdésre az integrált jelző vonatkozik). A probléma e tekintetben a következő:

- az önkormányzati igények megfogalmazása koránt sem szakmai (és morális) elvek bölcs rögzítésével, hanem „testközeli” döntések formájában történik;
 - a tervek hierarchiájában a kompetencia-szintek rosszul kerültek megfogalmazásra: az egyes tervszintek többet és konkrétabban döntenek el, mint amit az adott, rendelkezésre álló adatok szerint kellene. Ebből származnak azok a bénító rendelkezések, melyek az egész rendszer logikai alapját képező taxatív jogszabályi rendszer alapelveinek felrúgásával (önmaga karikatúrájává tételével) tehető működőképessé;
 - alapvetően hibás az a paradigma, melynek szellemében a társadalmi lét igazságos és kiegyensúlyozott és az erőforrások szempontjából hatékony fenntartása agyoncizellált jogi rendelkezések minden határon túl történő növelésével biztosítható.
- A településrendezési tervek készítésének megkezdésekor (korábban az Étv., újabban a vonatkozó 314/2012.Korm rendelet szerint) előzetesen tájékoztatni kell a véleményezésben majdan résztvevő feleket abból a célból, hogy a tervre vonatkozó észrevételeiket, javaslatukat megtehessek. Ekkor felhívhatják az önkormányzat és a tervező figyelmét ezekre. Az önkormányzatot, mint a településrendezési terv megrendelőjét semmi nem akadályozhatja abban, hogy saját koncepcióinak, terveinek érvényesülését a hosszadalmas tervezési folyamat alatt, a háromszori képviselő-testületi jóváhagyás során ellenőrizze, legvégső esetben a jóvá nem hagyás eszközével kikényszerítse.

A településrendezés a jövőbeli tevékenységek szabályozására készül. Tehát a megelőzést szolgálhatja. A már gyakorlatban tapasztalható problémák meglévő helyzetből, vagy tevékenységből származnak, ezekre a szabályozási terv nem vonatkozhat. A példában felhozott problémák inkább ágazati jogszabályokkal, mint településrendezési eszközökkel szabályozhatók.

- A településrendezési tervek készítése során azok készítőinek az adott települési önkormányzat helyi döntéseit (rendelet, határozat) minden esetben figyelembe kell venniük.

A terület-és településrendezési tervek készítésének (egyeztetésének), egymásra épülésének módját számos jogszabály írja elő, amelyektől nem lehet eltérni. Így:

- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.);
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet;
- A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (TFR);
- Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény;
- A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény;
- A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény;
- A területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól szóló 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet;

- Egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I.11.) Korm. rendelet;
- Az érintett megye területfejlesztési koncepciója, illetve területrendezési terve.

A településrendezési tervek készítése, illetve módosítása a TFR 9. mellékletében kijelölt államigazgatási szervek szakmai és jogszabályon alapuló véleményeit figyelembe véve készülhet csak.

Amennyiben jogszabályi ütközés van, a TFR 43.§ (3) bekezdése értelmében törvényességi felülgyleti eljárás lefolytatását kell kezdeményeznie az illetékes állami főépítésznek.

- A települési tervezők zöme felkészült, és nyomon követi a jogszabályi változásokat. Ügyel a kapcsolatokra, a települést organikus egységként kezeli. Többségük jól ismeri a település egészét, (hosszú éveken, ciklusokon át általában a vezető tervező személye ritkán változik). Jó javaslatokat fogalmaznak meg az élhető települések fejlesztése és működtetése érdekében. Nálunk lakosságot bántó környezeti ártalom a közlekedés zaja, 61-68 út kereszteződése nagy átmenő forgalommal. Elkerülőre a tervek megvannak. Az utak mostani EU-s pénzből történő felújítása nem terjed ki rá, de a tervek úgy készültek, hogy csatlakoztatható a később kiépítendő elkerülő szakasz.
- Ha az egymással összefüggő tervfajták között nincs karbantartásszerűen az összhang megteremve, akkor a tervezők informálása és informáltsága nagymértékben esetleges.
- A tervek készítői teljes mértékben figyelembe veszik az önkormányzat kéréseit, elképzeléseit, egyéb terveit, mivel így tudják a feladatukat szerződészerűen ellátni.
- A településrendezési tervek készítése során valamennyi tervező részéről a jelzett körülmények gondos, körültekintő vizsgálatával és teljes figyelembe vételével találkoztunk. A nagyobb környezeti terhelést jelentő üzemek kellő védőtávolságra kerültek a belterületektől, illetve védőerdő, egyéb zöldfelületek tervezésével a későbbi fejlesztések is biztonságos környezetbe kerülnek.

Nagyobb gond a kisebb létesítményekkel van (kereskedelmi üzlet hűtőkompresszorainak zajhatása stb.) Ezeket a létesítményeket nem lehet kiemelni a belterületekről, a lakókörnyezetből, ezért az építési tervezés és engedélyezés során kell nagyobb figyelmet fordítani a szomszédos területek lakosságának érdekeire. A szabályozás során különbséget kell tenni az állandó és a rövid ideig történő zajkibocsátás határértékeinek meghatározásában.

- A rendezési terv folyamán biztosított a szomszédos településekkel és a megyei önkormányzattal az együttműködés. A porterhelési koncentráció határértékei tapasztalataink szerint nincsenek a zöldhatóságnál kellően képviselve. Több települést érintő változást már a rendezési terv készítés megbízása előtt egyeztetni kellene. A közös gondolkodás sok későbbi problémának elejét venné.
- A magasabb rendű tervek készítése során az Önkormányzatnak nincs közvetlen rálátása, hogy milyen mértékben veszik figyelembe a tervkészítők a fenti terveket. A fejlesztési típusú tervek, valamint a területrendezési tervek készítése során az Önkormányzatot bevonják a véleményezési eljárásokba, mely során lehetősége van érvényesíteni a saját érdekeit, de az esetek többségében visszajelzés nem érkezik azonban arról, hogy milyen módon került figyelembevételre az Önkormányzat véleménye.

A település adottságaiból kifolyólag az eddigi gyakorlat során felmerültek olyan káros környezeti hatásokból eredő problémák, (pl. zajterhelés a nyári időszakban az üdülőterületeken, valamint a vasút és az autópálya mentén a közlekedésből adódóan egész évben, és bűzterhelés a jelenlegi szennyvíztisztító kapcsán) melyek részben orvoslásra kerültek, azonban további intézkedésekkel tovább lehetne javítani a jelenlegi helyzetet.

- Önkormányzatunknál most kezdődik a településrendezési tervek felülvizsgálata, készítőit az önkormányzat bízza meg és fizeti, ezért a jogszabályi környezet adottságain túl a tervezőknek messzemenően figyelembe kell vennie az igényeket. Átgondolt tervezéssel rengeteg probléma megelőzhető lehet.
- A településrendezési eszközök készítése során, amennyiben léteznek és aktuálisak a vonatkozó területre érvényes egyéb szakági tervek, programok, a tervezés során természetesen figyelembe veszik a tervezők. A településrendezés a maga módján széles lehetőségekkel rendelkezik arra vonatkozóan, hogy a környezetvédelmi problémákat kezelni tudja, azonban ezek sok esetben nem egyeznek meg a tulajdonosi, befektetői kör szándékaival. Így adódnak azok az anomáliák, melyek során akár kártérítési perig fajulhat egy-egy ügy.

A településrendezési eszközök készítésének társadalmasítása, a partnerségi egyeztetés a teljesebb tájékoztatást hivatott megvalósítani. Itt fokozottan érvényes, hogy az összefüggések tükrében érdemes csak tervezni, de az egyéni érdekek ilyen vagy olyan megfontolásból még mindig erősebbek és ez okozza azt, hogy az előnyöket vagy korlátozást jelentő külső tényezőket nem teljes körűen veszik figyelembe a terv illetve feladat megvalósítása során.

3.2. A településrendezési tervekre vonatkozó külső jogszabályi hierarchia érvényesülése

Kérdés: 'Mennyire tudják a tervezők és egyéb résztvevők figyelembe venni egyfelől az adott önkormányzat hosszabb távra szóló, magasabb szintű rendezési terveit, koncepcióit, másfelől pedig a vonatkozó jogszabályi korlátokat például az építési jog, a környezetvédelmi jog, közegészségügyi jog, termőföldvédelmi jog területéről?'

A beérkezett válaszok alapján megállapíthatjuk, hogy a gyakorlatban sok esetben problémát jelent az, hogy a településrendezéshez kapcsolódó, országos szintű előírások igen gyakran változnak, amely sok esetben nehezen követhető az önkormányzati tervkészítők számára.

Azon települések, amelyek nem rendelkeznek hosszú távra szóló jövőképpel, a település területének rendezését is nehezebben valósítják meg, vagy a megvalósítás inkább terhelt konfliktusok által.

Válaszok:

- A településszerkezeti terv a megyei településrendezési tervvel összhangban kell, hogy készüljön. Ennek elősegítése a megyei főépítész feladata. A településszerkezeti terv kötelező alátámasztó munkarésze a területrendezési terv(ek) és a településszerkezeti terv összhangját igazoló térkép és leírás.

Az Észak-Alföldi régió területrendezési tervei viszonylag későn készültek el. A megyei területrendezési tervek elfogadásának időpontjáig a régió közel 400 településének nagy részén elkészültek az OTÉK alapú településrendezési eszközök, amelyek így természetesen még a megyei területrendezési tervben foglaltak nélkül készültek.

Az Országos Területrendezési Terv alapvetően a megyei területrendezési terveken keresztül érvényesül, tehát előírásai közvetlenül nem voltak alkalmazhatóak a településrendezés során. A jelzett megyei területrendezési tervek elfogadása után a régióban 10 alatti az új, teljes igazgatási területre készített településrendezési eszközök száma. A módosítások azonban gyakoriak és sok települést érintenek. Ennek kapcsán – közvetlen jogi előírás hiányában – csak a módosítással érintett, rendezés alá vont területekre készül el a megyei területrendezési tervvel való összhang igazolása. Az állami főépítész sürgeti és kezdeményezi a teljes összhang megteremtését, ezt azonban pénzügyi fedezet hiányában kevesen vállalják. Ennek fő oka az, hogy a módosításhoz kapcsolódó településrendezési szerződés kapcsán nem lehet elvárni egy fejlesztőtől, hogy a teljes terv módosításával kapcsolatos költségeket is fizesse.

Az új, 2013.01.01-i állapotú OTÉK szerint készülő teljes rendezési eszközök fogják véglegesen ezt a kérdést rendezni. Ezen tervezések nagy része várhatóan 2015-16-ban kezdődik el.

A többi jogszabályi követelmény érvényesítése a 314/2012. (XI.8.) Korm. rendelet 9. számú melléklete szerinti államigazgatási szervek feladata. Természetesen ennek megtörténtét az állami főépítész kontrollálja. Ennek során egy tipikus probléma köszön vissza. Az államigazgatási szerv elfogadja az önkormányzat fejlesztési szándékát (pl. új beépítésre szánt terület kijelölése) azonban fenntartja a jogát arra, hogy konkrét hatósági eljárás során ettől eltérően döntsön. Ez azonban nem helyes, mivel jogbizonytalanságot eredményez. Nem is tehetné meg, mivel a 314/2012. Korm. rendelet 34.§ (1) bekezdése értelmében az államigazgatási szervet az eljárás során adott véleménye – a településrendezési eszköz szabályozási körében – köti.

- A településrendezés elmúlt 15 év alatt felállított jogi keretei rendkívül magas működési költségekkel, az értékek szempontjából tulajdonképpen kontraproduktívan, kikényszerített döntéseiben ésszerűtlenül, gyakorta maga a jogalkotó operatív lépéseit ellehetetlenítő és mára már roppant nehezen korrigálható módon való működést eredményeztek.
- Egyetlen szabályozási terv készítése során, a készítés egy-két éve alatt a legalapvetőbb jogszabályoknak (Étv., OTÉK, 314/2012. Korm.rendelet) is több verziója van hatályban, az egyeztetés során egyik, a végső véleményezés idején egy másik, az elfogadáskor esetleg egy harmadik. Ha elfogadás helyett a terv módosul, akkor újra kell kezdeni az egyeztetést a negyedik, a végső véleményeztetést az ötödik verzió hatálya alatt, és máris jöhet a jóváhagyás.

1997. évi LXXVIII. törvény
az épített környezet alakításáról
és védelméről

2012.I.1. - 2012.IV.14.
2012.IV.15. - 2012.V.14.
2012.V.15. - 2012.VII.5.
2012.VII.6. - 2012.XI.13.
2012.XI.14. - 2012.XII.27.
2012.XII.28. - 2012.XII.31.
2013.I.1. - 2013.I.31.
2013.II.1. - 2013.IV.4.
2013.IV.5. - 2013.VI.7.
2013.VI.8. - 2013.VI.30.
2013.VII.1. - 2013.VII.19.
2013.VII.20. - 2013.VII.31.
2013.VIII.1. - 2013.XII.13.
2013.XII.14. - 2013.XII.23.
2013.XII.24. - 2013.XII.31.
2014.I.1. - 2014.I.12.
2014.I.13. - 2014.II.28.
2014.III.1. - 2014.III.14.
2014.III.15. - 2014.XII.31.

253/1997. (XII. 20.) Korm.
rend.

az országos településrendezési
és építési követelményekről

2011.I.1. - 2011.I.14.
2011.I.15. - 2011.VII.4.
2011.VII.5. - 2011.VII.19.
2011.VII.20. - 2011.VIII.25.
2011.VIII.26. - 2011.XII.31.
2012.I.1. - 2012.IV.14.
2012.IV.15. - 2012.V.3.
2012.V.4. - 2012.VI.28.
2012.VI.29. - 2012.VIII.6.
2012.VIII.7. - 2012.IX.28.
2012.IX.29. - 2012.XII.31.
2013.I.1. - 2013.III.8.
2013.III.9. - 2013.VII.31.
2013.VIII.1. - 2014.I.12.
2014.I.13. -

314/2012. (XI. 8.) Korm.
rendelet

a településfejlesztési
konceptióról, az integrált
településfejlesztési stratégiáról
és a településrendezési
eszközökről, valamint egyes
településrendezési sajátos
jogintézményekről

közlönyállapot (2012.XI.8.)

2012.XI.9. - 2012.XII.31.
2013.I.1. - 2013.I.1.
2013.I.2. - 2013.VII.31.
2013.VIII.1. - 2013.XII.31.
2014.I.1. -

- Ebben a körben nagyon nagy különbség van település és település között. A kisebb településeken viszonylag jól átgondolható egy hosszabb táv, de ez sem lehet több 10 évnél és ez esetben is csak a legfontosabb stratégiai irány határozható meg. A társadalmi változások azt a követelményt támasztják a fejlesztésben érintettek felé, hogy felkészültek legyenek az új feladatok befogadására. Erre figyelemmel viszont azt kell mondanunk, hogy a településrendezési tervek jelenlegi eljárási rendje jelentős lassító hatással bír a folyamatokra.
- A rendezési terv nehezen képes hosszú távra prognosztizálni a gyakori jogszabályváltozásokat, ezért naprakészen követni sem tudja azokat. Hiányoznak a hosszú távú, távlati fejlesztési elképzelések.
- Az önkormányzatok felkészültségén múlik, hogy a tervezőktől mennyire követelik meg. Nagyon sok jogszabályváltozás volt tavaly a településrendezésben, a tervezők megfelelő oktatása nem volt kielégítő.
- Ha átgondoltak és világosak a településrendezési szándékok, az önkormányzat tisztában van azzal, mely korábbi egyéb vonatkozású tervei kapcsolódnak a rendezési tervhez és a tervező hajlandó ezek ismeretére időt és energiát fordítani, nincs gond. Sajnos van példa mindig az ellenkezőjére.
- Az érvényben lévő helyi településfejlesztési koncepciók általában véve nem sokat mondóak. Az új jogi szabályozás által meghatározott kötelező tartalmi elemekkel rendelkező településrendezési tervekkel sok település még nem rendelkezik. Erre fontos lenne forrást biztosítani, hogy azok aktualizálása elkészüljön.
- A településrendezési tervek készítése során a településtervező - igény esetén - megkapja az önkormányzat hosszabb távra szóló terveit, koncepcióit, melyeket a szakági tervezők a tervekészítés

során beépítenek az alátámasztó munkarészekbe, valamint érvényesítésre kerülnek a jóváhagyandó és elfogadásra kerülő tervekben.

Tapasztalatunk szerint a külső jogszabályi környezetet a tervezők figyelembe veszik és alkalmazzák munkájuk során, azonban problémát jelent a jogszabályok rendkívül sűrű változása (pl. az építési törvény 10 alkalommal változott az elmúlt 1 év során), és ebből adódóan bizonyos esetekben a különböző szakterületek jogszabályainak összehangolásának hiányosságai, továbbá ezek kapcsán felmerülő nem egységes jogértelmezésből fakadó problémák.

- A helyi igények nem mindig egyeztethetők össze az országos előírásokkal. Az országos építési előírások sok esetben merevvé teszik a rendszert, nem mindig lehet a helyi igényeket rugalmasan beépíteni. Az markánsan kirajzolódik számunkra, hogy az országos előírások nem vesznek tudomást az egyes vidékek eltérő gazdasági erejéről. Ami egyik helyen könnyedén teljesíthető, az más helyen megbénítja az életet. Hiába van egy előírás, ha gazdasági okok miatt nem teljesíthető.

Vagy megpróbálnak kibújni alóla, vagy megszűnik a fejlődés. Ez sok esetben feloldható lenne, ha a szabályok alkalmazásában lépcsőfokok lennének beépítve. Egy egyszerűbb alacsonyabb műszaki tartalomnál ne kelljen ugyanazokat a feltételeket teljesíteni, mint egy bonyolult nagy beruházás esetén.

3.3. A településrendezési eljárásokban résztvevő személyek és szervezetek

Kérdés: 'Milyen aktivitást mutatnak a településrendezési eljárásokban a szakhatóságok (és hogyan lehetne ezen javítani), a szomszédos önkormányzatok, a különböző területen dolgozó civil szervezetek és az érintett helyi közösségek? Mekkora befolyása van a településrendezési eljárás megindítására és kimenetelére az érdekelt gazdasági szereplőknek, mi a véleménye a településrendezési szerződésekről?'

A beérkezett válaszok alapján a településrendezési eljárásokban résztvevő államigazgatási szervek általában aktívan vesznek részt és teljesítik a vonatkozó jogszabályokban előírt véleményezési, adatszolgáltatási feladataikat³⁶. A szomszédos önkormányzatokról ez az aktivitás már kevésbé mondható el; az általános tapasztalat szerint a szomszédos önkormányzatokra inkább a versengés, mintsem az együttműködés jellemző.

Az érintett közösségek szerepét a többség pozitívan értékelte, hiszen a helyi lakosság igazán komoly, segítő szerepet tölthet be a szóban forgó eljárások során. Ugyanakkor előfordultak olyan vélemények is, amelyek szerint a közösség tagjait sokszor nagyon nehezen tudja az önkormányzat megszólítani, mozgósítani; mások szerint inkább hátráltatják, mintsem elősegítik a településrendezési folyamatokat.

A településrendezési szerződések szerepét illetően az általános vélemény az volt, hogy hatékonyan járulhatnak hozzá az önkormányzati településrendezési feladatok teljesítéséhez, főleg azokban az

³⁶ Nyilvánvaló, hogy ennek a megállapításnak az értékelésekor figyelembe kell venni, hogy a válaszok önkormányzati, tervezői oldalról jöttek. Más résztvevők, például civil szervezetek vagy az ombudsmani hivatal munkatársai tapasztalataink szerint általában úgy vélekednek, hogy a „szakhatóságok” egy része, különösen pedig a környezetvédelmi hatóságok nem rendelkeznek elegendő erőforrással ahhoz, hogy a településrendezési eljárásokban részt tudjanak venni, ezért ezirányú jogszabályi kötelezettségeiket az esetek túlnyomó többségében nem vagy csak formálisan teljesítik.

esetekben, amikor a vonatkozó tervezési feladatok megvalósítására az önkormányzat nem rendelkezik elegendő pénzügyi forrással. Ugyanakkor a szerződések ezen pozitívuma is csak akkor mutatkozik meg, amikor a gazdasági szereplők célkitűzéseinek megvalósítása, a településrendezési eszközök fejlesztése összehangolt és hosszú távra szóló településrendezési elképzelésekkel találkozik.

Válaszok:

- A településrendezési eszközök egyeztetési eljárásába a jogszabály erejénél fogva – az ott megjelölt szakkérdések tekintetében – a 314/2012. Korm. rendelet 9. számú melléklete szerinti érdekelt államigazgatási szervek vesznek részt. A településrendezés ugyanis önkormányzati feladat és kizárólagos hatáskör. Nem a közigazgatási szabályok mentén folyik a véleményezés, hanem a 314/2012. Korm. rendelet speciális szabályai alapján.

Az államigazgatási szervek jogszabályi feladatukat alapvetően teljesítik, azonban a szomszédos önkormányzatok kevés aktivitást mutatnak. Ennek oka elsősorban a településrendezésért felelős szakember (főépítész) alkalmazásának hiánya. Amíg a főépítési hálózat az ország szinte valamennyi települését érintve nem épül ki (több önkormányzat térségi főépítést alkalmazhatna), addig jelentős javulás nem várható.

A 314/2012. Korm. rendelet által bevezetett partnerség intézménye jelentős változást eredményezhet a civil szervezetek, helyi közösségek településrendezési eljárásokba történő bevonásába.

Ami a gazdasági szereplőket, illetve a településrendezési szerződéseket illeti; Magyarországon alapvetően a települések versenye jellemző és nem az együttműködés. Ez pl. a munkahelyteremtés kapcsán a településrendezésbe konkrét program nélküli iparterületek kijelölésében – kínálati szabályozás – érvényesül. Ezen települések várják a gazdasági szereplőket és ritkán jelenik meg a településrendezési szerződés, illetve abban a közösség érdekét szolgáló kompenzáció (pl. infrastruktúra-fejlesztés községet terhelő költségeinek átvállalása).

- Maga az elv, hogy a településrendezési döntések mögött (is) minél szélesebb együttműködés, egyetértés biztosítandó a döntések megalapozottsága és végrehajtásának esélye érdekében, kétségtelenül helyes és támogatandó. Problémát két összefüggés jelent:
 - a döntésbe bevontaknak érezniük kellene az érdekek összességért viselt felelősséget. Ez a parciális érdekek érvényesítése terén (elvakult önzés) empátiát és önmérsékletet kellene jelentsen
 - Az érdekek és tudások összehangolása infrastruktúráját kellene új formában felépíteni. Ez ma egy mértékét vesztett, a nyelvet, mint jelzőrendszert alapvető szemantikai funkciójában ellehetetlenített, értelmezhetetlen kódokkal üzengető, bürokratikus kommunikáció.
- A szakhatóságok némelyike több oldalon sorolja a vonatkozó jogszabályokat és a követendő eljárásokat, ám ezek többnyire nem a településrendezési tervre, hanem az egyedi építési ügyekre vonatkoznak. Más szakhatóságok nem, vagy késve válaszolnak. Legszomorúbb, ha évről-évre ugyanazt a sablon-választ küldik, pl.: „a tervezési területen nem rendelkezünk ingatlannal” vagy végzés arról, hogy „hatáskörhiányt állapítok meg”. Ez utóbbi persze elgondolkodtat arról, hogy valóban szükséges volt-e az adott szakhatóságot (törvény, később kormányrendelet erejével) bekényszeríteni a véleményezési eljárásba?

Az önkormányzatok értik legjobban, miről szól a véleményezés, legtöbbször csak a saját szempontjukból, a kerületük érdekeit képviselve szólnak hozzá. A meghirdetett, közzemlére tett tervekhez legtöbbször egyének szólnak hozzá, civil szervezetek, közösségek ritkábban.

A településrendezési eljárás megindítására és kimenetelére az érdekelt gazdasági szereplőknek nyilván kisebb szerepe van, mikor egy településszerkezeti egységben több kisebb-nagyobb gazdasági szereplő létezik, egymással hol azonos, hol ellentétes érdekekkel, és nagyobb, ha a tervezés azért indul, mert egy olyan beruházási igény merül fel, melyet az önkormányzat is kedvezőnek ítél, esetleg a beruházó meg is finanszírozza a tervezést.

A településrendezési szerződés próbálkozás azoknak az eseteknek a rendezésére, mikor pl. bizonyos önkormányzati feladatokat megelőlegez vagy átvállal a befektető a saját érdekében. A jogi konstrukció azonban még kiforratlan, a polgárjogi szerződés és az építési hatóság engedélyének összefüggése bizonytalan (nem veszíti érvényét az építési engedély, ha megszűnik az annak elnyerése érdekében kötött településrendezési szerződés).

- A településrendezési tervek egyeztetésének, véleményezésének menetét, a véleményezésben résztvevők körét a korábban már hivatkozott TFR szabályozza. A TFR 29.§-ában foglaltak szerint, az önkormányzatnak a tervezés (településrendezési terv módosításának megindítása) előtt döntenie kell a partnerségi egyeztetés szabályairól.

A TFR 9. melléklete határozza meg az egyeztetésben részt vevő államigazgatási szervek körét. Az államigazgatási szerv a TFR 34.§ (2) bekezdésében foglaltak szerint, amennyiben az eljárási szabályokban meghatározott határidőn belül nem ad véleményt, az egyeztető tárgyaláson nem vesz részt, nem képviselteti magát és levelében nem jogszabályon alapuló véleményének fenntartását jelzi, az adott eljárási szakaszban kifogást nem emelő véleményezőnek kell tekinteni.

A településrendezési tervek módosításának jellemzően többnyire a települést kedvezően érintő, valamilyen gazdasági beruházás az elindítója. A települések érdekeinek biztosítása céljából fontosnak tartjuk – az Étv-ben meghatározott többi sajátos jogintézménnyel együtt – a településrendezési szerződéseket. Ezzel biztosíthatja az önkormányzat tulajdonosi (közösségi képviselet) érdekeinek érvényesítését.

Fontos megjegyezni, hogy a településrendezési szerződés lehetőséget biztosít a gazdasági szereplőknek, hogy olyan fejlesztésből adódó önkormányzati feladatokat is átvállaljanak, amelyre az önkormányzatnak nincs fedezete. A településrendezési szerződésben vállalt kötelezettségeket az ingatlan nyilvántartásba be kell jegyezni, amely a települési önkormányzatnak, illetve az érintett közösségnek megfelelő garanciális alapokat biztosít a szerződésben foglalt kötelek betartására.

- A gazdasági szereplők jó érdekérvényesítők, általában kikényszerítik a településrendezési eszközök módosítását saját céljuk érdekében. A szomszédos önkormányzatok aktivitása a véleményezésben csekély, a civil szervezetek és a lakosság aktivitása sokszor inkább hátráltatja vagy akadályozza a folyamatot, sokszor egyéni érdekellentétek mentén. Pozitív hatását eddig nem tapasztaltuk.

A településrendezési szerződések a tervek készíttetése során töltik be szerepüket. Egyfelől fék, mert ha fizetni kell a tervmódosításért, sokszor már nem is annyira fontos a módosítás, másfelől kíméli az önkormányzat költségvetését.

- Szomszédos önkormányzatok ritkán nyilvánítanak érdemi véleményt, a településen dolgozó civilek javaslattevők és aktívak. Viszonylag aktívak a gazdasági szféra szereplői fejlesztési elképzeléseik ismertetésével.

A Közös hivatalhoz tartozó másik településen készítettünk idén egy településrendezési szerződést egy vállalkozói fejlesztés megvalósításához, és úgy tűnik jó megoldás volt.

- Minden dolog csak annak érdekes és motiváló, akit érint. Egy jóváhagyási folyamat ma legkevesebb 6 hónap, amelybe nem számítottam bele a mérnöki (tervezési) munkát. Ezt az időt a mai gazdasági folyamatok nem bírják el. Más a helyzet egy átfogó felülvizsgálat esetében, ahol a többszöri egyeztetési forduló hozhat fel új gondolatokat, megoldásokat. A gazdasági szereplők akkor érintettek a tervezésben, ha őket, az ő érdekeiket a folyamatok érintik. Ebben az esetben maximálisan szeretnék érvényesíteni saját akaratukat.

Egy település szempontjából elemi érdek a közigazgatási területen megfelelő gazdasági bázis létrehozása, ugyanakkor sohasem szabad elfelejteni az élhető település követelményét. Településrendezési szerződések nem nélkülözhetők a magánszféra törekvéseinek és a közösségi érdekeknek az összehangolásában.

- Az egyéb szereplőket általában csak személyes megkeresés és az érdekeik feltárása alapján lehet aktivizálni (ez sok többletmunkát igényel). A gond az, hogy a fejlődés olyan gyors, hogy mire elkészül – hosszú átfutása miatt – egy rendezési terv, már sok más szempont is előkerül, de a tervezési folyamat a sok résztvevő miatt az adott tervezési ciklusban nem tudja figyelembe venni. Már elkészültek "elavult". A településrendezési szerződések jogintézménye működőképes.
- Az eddigi tapasztalataink szerint, minden érintett szakhatóság illetve szomszédos önkormányzat visszajelzett vagy a konkrét pontról pontra megfogalmazott szakhatósági állásfoglalásával, vagy tájékoztatott arról, hogy nem kíván az eljárásban részt venni. A lakosság körében tartott közmeghallgatás/falugyűlés ebben a témában többnyire elegendőnek bizonyul tájékoztatásként, bár mindig akad egy-két polgár, aki már a kész tényekkel kénytelen szembesülni.
- A szakhatóságok részéről megfelelő az aktivitás, a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően és szükséges mértékben vesznek részt az eljárásban.

A civil szervezetek, a lakosság és egyéb partnerek részvétele az új, 2013. január 1. óta hatályban lévő előírásokban részletesen szabályozásra került. A jogszabályban foglaltaknak megfelelően az Önkormányzat meghozta a partnerségi egyeztetés szabályaira vonatkozó határozatát, a gyakorlati alkalmazásról azonban nincs még tapasztalat, mert a 2013 évi módosítások még a régi eljárási szabályok szerint kerültek lefolytatásra.

A településrendezési szerződés jogintézményét az Önkormányzat a településrendezési eszközök kidolgozásának finanszírozása céljából alkalmazta, melynek során a felek közötti együttműködés sikeres volt, az eljárás megindítását, lefolyását és kimenetelét nem befolyásolta negatívan a jogintézmény alkalmazása. Az egyéb költségeknek vagy egyéb ráfordításoknak a cél megvalósítója általi átvállalása érdekében más jellegű, egyedi megállapodások, szerződések készültek megkötésre, ilyen esetekben nem, vagy csak ritkán került alkalmazásra ez a típusú jogintézmény.

- A kerületi településrendezési eljárásokban megkeresett államigazgatási szervek, érintett települési önkormányzatok kb. 40 %-a kíván részt venni az egyeztetési eljárásban. A megkeresettek körét a 314/2012.(XI.8) Korm. rendelet 9. melléklete írja elő, de a településrendezési eszköz témájától függően csak a közvetlenül érintett szakhatóságok adnak érdemi véleményt. Több alkalommal határidőn túl érkeznek az észrevételek, ezért biztosítani szükséges, hogy az érintetteknek legyen lehetősége a terveket hatékonyan értelmezni és megfelelő időn belül észrevételt tenni.

Új településrendezési eszköz készítése, és módosítása során a tervek fajtájától függően lenne érdemes az eljárás típusát és az egyes szakaszok határidejét meghatározni (pl. jelen esetben a fővárosi tervek és a kisebb települések terveinek készítése, módosítása során is ugyanazt az eljárást kell lefolytatni).

A partnerségi egyeztetés mindössze egy éve ad lehetőséget az érintettek széles körének a közvetlen tájékoztatására és a véleményük kezelésére. A tapasztalat az, mint korábban a lakossági fórumokon volt, hogy a meghívottak köre az amúgy is létező problémái felvetésének a fórumát látja benne és nem az adott munkához kapcsolódóan ad érdemi információt.

A településrendezési szerződések műfaja fontos, elsősorban a külső befektető elképzeléseinek a meghatározása illetve keretek között tartása szempontjából. A hozzá kapcsolt ún. telepítési tanulmánytervnek kiemelten fontos szerepe van, melynek elfogadása illetve elfogadtatása nélkül a településrendezési eszköz módosításának kezdeményezésére ne is legyen lehetőség.

- A kijelölt államigazgatási szervek aktívak, a környezetvédelmi hatóság kivételével a rendelkezésre álló határidőben nyilatkoznak. Ezt mi csak közvetve érezzük, a várospolitikai ad megrendelést számunkra, nem a "gazdasági szereplők". 6 éve alkalmazzuk a településrendezési szerződéseket, eddig 21 db-ot kötöttünk és érvényesítünk.

3.4. A fenntartható fejlődés szempontjai

Kérdés: 'Hogyan látja a Stratégiai Környezeti Vizsgálat (SKV) szerepét a településrendezésben, milyen eséllyel lehet egy átgondolt SKV-nak komoly hatása a településrendezési tervre? Hogyan jelennek meg az egészséges, élhető település iránti igények, a település jövőjével és a jövő nemzedékek érdekeivel kapcsolatos szempontok a rendezési tervekben?'

Az élhető település iránti igények megvalósítását, a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés szempontjainak érvényesülését a válaszadók többsége fontos célnak tartotta. A gyakorlatban a problémát inkább az jelenti a válaszok alapján, hogy a stratégiai környezeti vizsgálat hatékony alkalmazásának szempontjait a jogalkalmazók még mindig kevésbé ismerik. A gazdasági, társadalmi és a környezetvédelmi dimenzió összehangolása, a tervezési folyamatokban való egyidejű érvényesítése ugyancsak problémát jelent.

Válaszok:

- A stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) a településrendezésben az egyes tervek és programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I.14.) Korm. rendeletben jelenik meg. Egyértelműen jelentős szerepe lehet a javasolt szabályozások alapján várható környezeti konfliktusok

feltárásában, kezelésében. A gyakorlatba való hatékony átültetése azonban alig-alig valósul meg, s így nem tudja betölteni a jogalkotó által ténylegesen neki szánt szerepet.

A környezeti vizsgálat egy olyan módszeres és átfogó, iteratív (oda-vissza csatoló) jellegű döntés-előkészítő (stratégiai) eljárás, mely a terv, illetve annak különböző változatai megvalósulása során a várható hatásokat tárja fel és értékeli (a tervezés teljes folyamatában). Ezzel a kidolgozó (önkormányzat) a településrendezési tervvel kapcsolatos környezeti szempontú intézkedéseit (döntéseit) alapozza meg, környezeti tükör szerepét tölti be. Ennek felismerése, tudatosulása még hiányzik az önkormányzatok többségénél.

A 2/2005. Korm. rendelet szerinti tematika a településrendezésre alkalmazva alapvetően megfelelő; ehhez kapcsolódóan az épített környezet védelmére kiterjedően a településszerkezeti terv és a HÉSZ (módosítása) szerinti terület-felhasználási infrastruktúra hálózati és építési övezeti változásokból bekövetkező hatásainak vizsgálata különösen fontos.

Ezek ugyanis olyan hatótényezők, amelyek a tervi tartalom megvalósulását biztosító szabályozás által fejtik ki hatásukat. E jogi előírásoknak megfelelő rendezési beavatkozások eltérő intenzitásúak és hatásúak lehetnek (előnyösek, vagy hátrányosak), ezért ezek összefüggéseit komplexen, a várható hatások mérlegelésével és más javaslatokkal való összevetésével indokolt kezelni. Az esetek többségében azonban az önkormányzatok megalégszenek a 314/2012. Korm. rendelet szerinti tematikával.

Módszertan

A módszertan kidolgozásában a fenntartható fejlődés vezérfonalának (a három alappillérnek tekintendő környezeti, társadalmi és gazdasági fenntarthatóság) alkalmazása kiemelten fontos. A fejlődés a környezeti és természeti értékek védelme mellett a lakosság életkörülményeinek javítását biztosítja úgy, hogy az ennek eszközül tekintett gazdaság tevékenysége során a természeti erőforrások kíméletes igénybe-vételével történjen.

Ennek során figyelembe kell venni a terület saját adottságait, hagyományait, melyeket helybeni erőforrássá, értékke kell alakítani és eszközként felhasználni a környezetvédelemben. Csak a fejlődés gazdasági, társadalmi, környezeti dimenziója egymással való kapcsolatának, hatásainak ismeretében biztosítható a kitűzött településrendezési cél elérése. Fontos felismerni, hogy pl. a gazdasági fejlődésnek a környezeti szempontok figyelembe vétele nem a korlátait jelenti, hanem kereteket ad a számára, amely keretek az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- A környezeti elemek és rendszerek terhelhetőségét meg nem haladó – tehát regenerálódó – használata;
- A környezeti értékek fenntartása, megőrzése;
- Nyersanyag-felhasználás és kibocsátás mérséklése, a terhelhetőség folyamatos nyomon követése.

Ezen módszertan alkalmazása helyett általában a tervjavaslat (szabályozás) elve megfelelőségének igazolására használják a környezeti értékelést.

Elemzés

A hatások vizsgálatánál javasolt figyelemmel lenni az alábbiakra:

- A tervezett területhasználati, szabályozási változtatások környezetterhelési hatása a települési épített és természeti környezetre. Ennek értékelése során tekintettel kell lenni

a fenntartható fejlődés – Étv. 7.§-a szerinti – településrendezési követelményeire, ezek megvalósíthatóságának településrendezési eszközökkel való elősegítésére.

- Az építészeti, értékmegőrzés célja és a fejlesztési irányok közötti összhang vizsgálata (a tervezett terület-felhasználási, szabályozási változásokból adódó, a kialakítandó, megőrzendő utcaképre, telekszerkezetre, beépítési módra, a településkép elemeire stb. gyakorolt hatásai tekintetében).
- Ennek kapcsán a vizsgálati elemzésnek ki kellene térnie arra, hogy a tervezett előírások, intézkedések mennyire befolyásolják, illetve javíthatják a környezet állapotát, illetve, hogy a tervezett intézkedések elmaradása esetén milyen kár érheti a környezetet, illetőleg a lakosságot.

Javaslatok

A megvalósuló terv környezetre káros hatásainak elkerülése, mérséklése érdekében az egyes szerkezeti elemekhez, övezeti, építési övezeti szabályokhoz kapcsolódó konkrét intézkedési javaslatok meghatározására, ahol az átfogó általános javaslatokon túl szükséges, azok részletes, a szabályozást megalapozó módon történő kidolgozására lenne szükség. Ezek azonban általában elmaradnak (az eleve megfelelésség feltételezése és igazolása miatt).

Monitoring

A terv készítése során a jelenlegi állapot meghatározásából kiindulva a változásokat, illetve a terv környezeti hatásait objektív mérőszámokkal (indikátorokkal) szükséges bemutatni (pl. területhasználat változása, beépített területek növekedése, védett területek változása, háztartások csatornázott, tisztítatlan és tisztított szennyvizeinek aránya stb.). Ez (is) részét képezheti a települési főépítész éves – a településrendezési terv és HÉSZ hatályosulásáról szóló – beszámolójának.

A fenti szakmai hiányosságokat jól tükrözik az önkormányzatok környezeti vizsgálat szükségességének eldöntéséről szóló véleménykérő leveleinek tartalmi hiányosságai. A 2/2005. Korm. rendelet 5.§ (4) bekezdése szerinti szakmai tartalmat sokszor nem mellékelik, nem állítják össze, mellyel a jogszabály kiüresítését valósítják meg. Ez azonban nem engedhető meg, melyet a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa több állásfoglalásában (pl. JNO-62-24/2011) is rögzített. Ezen a téren lassú, pozitív változás tapasztalható, melyben az állami főépítész tevékenysége mellett az illetékes, környezetvédelemért felelős szerveknek is jelentős szerepet kell(ene) vállalniuk.

- A valóság tárgyilagos, elfogulatlan, prekonceptiók nélküli, tudományos vizsgálata természetes mindig alkalmas (az egyetlen elfogadható) alapja a jövőbe mutató, a jövőt alapvetően befolyásoló döntéseknek. Ha ez éppen stratégiai környezeti vizsgálat, akkor nevezzük éppen annak. A gond ezzel az, hogy ezen alapmunkák gyakorta (tipikusan?) már valamiféle, bizonytalan érdekek ígézetében megszületett döntések utólagos igazolására készülnek. Amennyiben a vizsgálatok a jövő ideális települési szisztémájára irányulnak, tovább nehezíti a helyzetet, hogy e kérdésnek még a megfogalmazása sem koherens az egyes szakértői körökben.
- A kerületben nem létesült SKV-ra kötelezett létesítmény. Az egészséges, élhető település iránti igények, a település jövőjével és a jövő nemzedékek érdekeivel kapcsolatos szempontok a rendezési tervekben a sűrűn beépített városi területeken a zöldfelületek csökkenését megakadályozó, új zöldfelületek kialakítását kötelezővé tévő előírásokkal valósulhatnak meg.

- Magyarországon a településrendezési eszközök készítése során az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I.11.) Korm. rendeletben meghatározott esetekben környezeti vizsgálat lefolytatása szükséges.

A TFR 9. mellékletében meghatározott államigazgatási szervek feladata többek között a környezet védelmének, az „egészséges, élhető település iránti igény, a település jövőjével és a jövő nemzedékek érdekeivel kapcsolatos szempontok” betartatása.

A 2/2005. Korm. rendelet nagyon erős kötelmeket, előírásokat tartalmaz, amely kellő garanciális alapot biztosít a fenntartható fejlődés hatályosulására, illetve azok településrendezési tervekben történő érvényesítésére.

- Az önkormányzati választások során általában téma a településrendezési tevékenység, de községünkben inkább pozitív mint negatív megítélésben.
- A települési értékeke és környezet megóvása ma már intenzívebben jelenik meg lakossági oldalon is. Mégis az a jellemző, hogy a biztonságos megélhetési és munkahely bővítési prioritása van a lakosságnak, (megélni és dolgozni szeretne) és ehhez képest a környezetvédelmi szempontok hátrébb szorulnak. Nagy munkanélküliséggel küzd a település.
- Az SKV szerepe elsősorban a rendezési terv általános felülvizsgálatakor tud érvényesülni. Legutóbb 2003-ban alkotott teljesen új rendezési tervet a település, központi forrás biztosításával. Egy átfogó felülvizsgálat ismét aktuális lenne, de ehhez az önkormányzatok számára kellene külső forrás.
- Minden területfejlesztési típusú tervnek, intézkedésnek alapcélja ma már a jobb életminőség, és a térségi szinten értelmezhető fenntartható gazdasági fejlődés biztosítása a környezeti értékek megtartása, és szükség esetén helyreállítása mellett. A hatásvizsgálati munkának minden esetben környezetvédelmi szempontból is elfogadható kompromisszumokat tartalmazó programot kell eredményeznie.
- Az SKV nem nélkülözhető a településfejlesztés irányainak meghatározásában. Ugyanakkor nem szabad "rettegetté" tenni a környezeti feltételeket. Tudomásul kell venni, hogy a tudomány gyors fejlődése e téren is hoz új megoldásokat. Tehát a környezetre veszélyes tevékenységeket nem megtiltani kell, hanem olyan megoldásokat kell megkövetelni, amelyek biztosítják a veszélyek elhárítását, semlegesítését.
- Az SKV-ban megfogalmazott problémákra szakembereknek kellene választ adni, lebontva a problémák megyei, térségi és településszintű megoldására, ahol javaslatokkal is szolgálnak a rendezési terv elkészítéséhez. A gazdasági szempontokban nagyon nehéz előrelátónak lenni. A fő csapásirányt kell a tervnek jelölni és itt biztosítani a fejlődést.
- A Stratégiai Környezeti Vizsgálat szerepe fontos, legyenek az érintettek tisztában környezetükkel, a település lehetőségeivel és korlátaival. A tervezés realitása szempontjából a helyi sajátosságok ismerete az arra való építkezés szükséges eleme a tervezésnek. A települések különbözőségére nem nagyon vannak tekintettel a központi anyagok. Más egy város-közei és egy nagyvárostól távoli kistelepülés jövőképe stb.

- Budapesten a kerületünkben a magas beépítettség, a központi kormányzati funkciók ellátása valamint a műemléki védettség miatt korlátozottak az ilyen irányú törekvések komplett megvalósulási lehetőségei. Viszont kitűzött cél a zöld területek arányának növelése talajszinten és zöld tetők formájában ezen túl pedig a kerületben átmenő forgalom korlátozása, annak a kerület külső útvonalai felé való terelése (Kiskörutak, rakpartok).
- Az SKV-knak jelentős hatása csak akkor van a településrendezési tervek készítésére, ha az adott tervhez környezeti értékelés is készül. Ilyen eset, amikor teljesen új terv készül, a településrendezési eszközök teljes felülvizsgálata, vagy kisebb módosítás esetében akkor, ha környezet védelméért felelős szervek szükségesnek találják, és az Önkormányzat is így dönt. Ilyenkor a (szakági) tervező a környezeti értékelés készítése során megvizsgálja, hogy az adott módosítással kapcsolatban készült-e olyan SKV, amely hatással lehet rá, vagy kapcsolódik valamilyen módon az aktuális módosításhoz.

Közvetett hatása van továbbá a településrendezési eszközökre azoknak az SKV-knak, amelyek a magasabb rendű fejlesztési és területrendezési tervekkel együtt készültek. Ilyenkor az SKV megállapításai beépítésre kerülnek a magasabb rendű tervbe annak készítése során, mely ezután a településrendezési eszközök készítése, módosítása során érvényesítésre kerül a jogszabályi hierarchiának megfelelően.

A település jövőjével kapcsolatos elképzelések, az egészséges, élhető települési környezetre vonatkozó igények a településfejlesztési koncepcióban kerültek megfogalmazásra, amely a szerkezeti terv, a helyi építési szabályzat és szabályozási terv készítése során szolgált alapul, így biztosítva ezen elvárások és szempontok érvényesülését.

3.5. Az önkormányzat polgári jogi és egyéb jogi, illetőleg politikai felelőssége a településrendezési terveiért

Kérdés: 'Hogyan érvényesülnek a gyakorlatban az építési jog kártalanítási, illetőleg a polgári jog kártérítési szabályai, volt-e példa hanyagul, vagy törvénytelenül eljáró önkormányzati tisztségviselő, hivatalnokok önkormányzati vagy munkajogi felelősségre vonására? Mennyire téma az önkormányzati választások, vagy az önkormányzat munkájának az értékelése során a sikeres, vagy éppen sikertelen településrendezési tevékenység?'

A beérkezett válaszok alapján elmondható, hogy az önkormányzat munkájának megítélése, értékelése kapcsán többnyire szerepet kap a településrendezés, a helyi épített és természetes környezet állapotának értékelése. A településrendezési tevékenység az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai közé tartozik, így ezen tevékenységéért maga az önkormányzat, illetőleg a képviselő-testület viseli a felelősséget.

Válaszok:

- Viszonylag gyakran előfordul az, hogy az önkormányzatok magántulajdonban lévő földrészleteket vesznek igénybe egyes (fejlesztést szolgáló) terület-felhasználás kijelölése kapcsán. Ennek egy

része közérdekű, de ugyancsak jellemző a más (befektető) érdekében történő, vagy a már említett, kínálati szabályozás miatti használati mód, rendeltetés-változtatás is.

Az önkormányzatok nem feltétlenül vannak tudatában az ilyen jellegű korlátozások kártalanítási vonzataival. Még kevésbé vannak ennek tudatában az érintett ingatlanok tulajdonosai. Csak konkrét fejlesztési igényük esetén jelzik általában a számukra kedvezőtlen szabályozással kapcsolatos kifogásaikat (de általában nem a partnerség keretein belül). A kártalanítás csak a tulajdonos kérelmére jár, idáig jóval kevesebb szabályozási ügy jut el. Ekkor a tapasztalatok szerint gyakran visszalépnek az önkormányzatok a kijelölt fejlesztési szándéktól és visszaállítják a tulajdonos számára megfelelő szabályozást.

Ez a közérdeket képező új kiszolgáló (lakó) utak, vagy azok építési területének növelése kapcsán igazán jellemző. Az önkormányzat nem tudja az új kiszolgáló utat kisajátítani megfelelő pénzügyi fedezet nélkül. Ezért visszalépnek pl. az új tömbfeltároló utak kijelölésétől.

- A települések jogi felelősségét a jogrendszer, annak szankciói, politikai felelősségét pedig a demokratikus választási rendszer, annak szabad működése biztosítja. Az önkormányzatok felelős működését ezért mindenki a jogrendszerbe és a demokratikus politikai szisztémába vetett bizalma alapján ítélni meg. Az elmúlt két és fél évtized története ebben a tekintetben – társadalmi léptékben – komoly kétségekkel terhelt. Ez a kérdés a társadalom általános morális közállapotaival, kulturális és emberi viszonyaival függ össze, mely viszonyok tekintetében a települések fejlesztésének és rendezésének, az építés jelenségének világa csak egyetlen szelete. Mint cseppben a tenger, minden tükröződik benne, de a nagy egészre befolyása korlátozott.

A politikai ellenfelek egymás gyengeségeit minden tekintetben kihasználják, miért ne tennék ezt kevésbé népszerű, településfejlesztési, rendezési döntéseik kapcsán?

- Kerületünkben politikai konszenzussal folyik a rehabilitáció, minden oldálnak azonosak érdekei annak végrehajtásában.
- Elengedhetetlen, hogy megfelelő tudással rendelkező szakember készítse elő a szükséges anyagot a helyi döntéshozó részére – aki jellemzően nem szakember – hogy az megfelelő, felelősségteljes döntést hozhasson.

A településrendezési eszközök elfogadásáról a képviselő testület maga dönt. Fontos megjegyezni, hogy az Ötv. rendelkezései alapján a helyi rendelet-alkotás nem átruházható hatáskör. A tervezés során még nincs hatálya a településrendezési eszköznek, csak az elfogadást követően. Nem lehet egy önkormányzati tisztségviselőhöz kötni a felelősség kérdését, a közösen hozott döntésért a képviselő testületnek közösen kell vállalnia a felelősséget.

Az építési jog vonatkozásában meg kell jegyeznünk, hogy az Étv. 30. §-a teljes körűen rendezi (kivéve a területrendezési tervből adódó kártalanítások esetében) a kártérítési, kártalanítási szabályokat utalva speciális esetekben a kisajátítási eljárásra. A kisajátítási eljárásokat önálló törvény és kormányrendelet szabályozza, amelyek alapján ezen eljárások a kisajátítási és/vagy közigazgatási hatósági eljárásokról szóló törvény hatálya alá tartoznak.

Megítélésünk szerint a kártalanítási, kártérítési szabályok megfelelőek, az Alaptörvényben rögzített tulajdonjog védelmével összhangban vannak. Az építési törvény 37.§ (2) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy építésügyi hatósági engedély polgári jogi igényt nem dönt el.

Végezetül megjegyezzük, hogy az önkormányzati választások és az önkormányzat munkájának értékelése során, azokon a településeken kiemelt téma a településfejlesztés, településrendezés, amelyek jelentős gazdasági vagy turisztikai desztinációval rendelkeznek és fejlődésüknek elválaszthatatlan részét képezi a településfejlesztési, településrendezési eszközök karbantartása, módosítása, aktualizálása.

Az önkormányzatok jogszabály-követőbb magatartása érdekében a törvényességi felügyeletet szabályozó jogi környezet átgondolása, pontosítása szükséges lenne.

- Az Étv. 62.§ (6) bekezdése alapján a településrendezés az önkormányzat feladata, ennek folytán az önkormányzat vállal felelősséget a településrendezési tervek megfelelőségéért.
- Az önkormányzati választások során általában téma a településrendezési tevékenység, de községünkben inkább pozitív mint negatív megítélésben.
- Nem volt eddig példa arra, hogy a rendezési terv szabályozása vagy annak be nem tartása szankciót vont volna maga után.
- Az átgondoltan elkészített településrendezési terv segíti a település fejlődését, lehetőségeket biztosít a gazdaság zökkenőmentes és jogszabályoknak megfelelő előrehaladására.
- Az önkormányzati választások kulcskérdése a sikeres, vagy sikertelen településrendezési tevékenység, a település fejlődése. A sikeres munka az eredmények az azt megvalósító testületet, polgármestert akár személyes érdemei fölé is képesek emelni. Tehát ez az értékelési szempont ez esetben felerősödik. Az ilyen szempontból stagnáló települések esetében viszont éppen az emberi kvalitások erősödnek fel. Szankciókkal eddig nem volt dolgunk, amely vélhetően a gondos munkának köszönhető.
- Az önkormányzati munka, fejlesztési tervek megvalósítása kapcsán többször találkoztunk a rendezési tervben foglalt akadállyal (mivel a rendezési terv készítésekor bizonyos fejlesztési célkitűzések még nem voltak ismertek). Ilyen esetben a rendezési terv módosítására kerül sor, ami időben hátráltatja az adott fejlesztés megvalósítását.

Felhasznált jogszabályok listája

Törvények

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról

2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2006. évi LIII. törvény a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

2003. évi XXVI. törvény az Országos Területrendezési Tervről

1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről

1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről

1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

Kormány rendeletek

314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről

312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról

190/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet a főépítési tevékenységről

187/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárás megindulásáról szóló értesítés érdekében vezetett elektronikus adatbázis létrehozásáról, vezetéséről, valamint az adatbázis alapján történő értesítésről

252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet a településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról

2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról

253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet az országos településrendezési és építési követelményekről

Felhasznált irodalom

Reisinger Adrienn : A társadalmi részvétel a helyi fejlesztési politikában Magyarországon – fókuszban a civil/nonprofit szervezetek. Civil Szemle 2012/1. szám, 23-44. oldal.

Országgyűlési Biztos Hivatala: A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának beszámolója 2008-2009. Budapest, 2010. 48-84. oldal.

Szerk. Dr. Szigeti Ernő: Terület-és településfejlesztési ismeretek - Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2006.

dr. Kiss Csaba: Területi és települési tervezés – Jogi segédlet. Magyar Természetvédők Szövetsége, 2010.

Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-845/2012. számú ügyben.

Nemzeti Beszámoló az Aarhusi Egyezmény végrehajtásáról, 2014.

A Kúria önkormányzati tanácsának határozatai:

- Köf.5.040/2012/6. számú határozat
- Köf.5.002/2012/13. számú határozat
- Köf.5.073/2013/4. számú határozat
- Köf.5.013/2013/7. számú határozat

A kérdőívre választ adók listája

Baranya Megyei Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatal Állami Főépítész
Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Építésügyi Hivatalának Állami Főépítésze
Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának Állami Főépítésze
Somogy Megyei Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatal Állami Főépítész Iroda
Akasztó Község
Ballószög Község
Baracs Község
Báránd Község
Bátonyterenye Város
Beled-Rábakecöl-Vásárosfalu-Edve községek
Beremend Nagyközség
Berente Község
Berzence Nagyközség
Bodajk Város
Böhönye Község
Budapest Főváros, IX. kerület
Budapest Főváros, V. kerület
Budapest Főváros, XIII. ker.
Budapest Főváros, XIX. kerület
Dombrád Város
Dunaszeg Község
Miskolc Megyei Jogú Város
Nemesszalók Község
Pécsudvard Község
Salgótarján Megyei Jogú Város
Siófok Város
Szügy Község
Tát Város
Vácrátót Község

