



**Magyar
Természetvédők
Szövetsége**

Föld Barátai Magyarország

2010.

Területi és települési tervezés – Jogi segédlet



Trust for Civil Society
in Central and Eastern Europe

dr. Kiss Csaba

EMLA

2010.

Tartalomjegyzék

<u>Bevezetés</u>	<u>3</u>
<u>A területtel, a településsel, a fejlesztéssel, a rendezéssel, a tervezéssel, a szervezéssel kapcsolatos alapfogalmak a jogban</u>	<u>3</u>
<u>A legfontosabb vonatkozó jogszabályok</u>	<u>6</u>
<u>Az egyes részterületek</u>	<u>7</u>
<u>Területfejlesztés</u>	<u>7</u>
<u>Területrendezés</u>	<u>9</u>
<u>Településfejlesztés</u>	<u>10</u>
<u>Településrendezés</u>	<u>11</u>
<u>Jogalkotás és Stratégiai Környezeti Vizsgálat</u>	<u>13</u>
<u>Joggyakorlat</u>	<u>15</u>
<u>Gyakorlati útmutató</u>	<u>17</u>

Területi és települési tervezés

MTVSZ konferencia/műhely

- jogi segédlet -

Bevezetés

A környezetvédelmi döntéshozatalban számos szintet megkülönböztethetünk, így például az egyedi beruházások/létesítmények szintjét, a területi/települési tervezési szintet vagy az országos program/stratégia-alkotás szintjét, de ide sorolható az országos vagy helyi jogalkotás is. Ezek igen elnagyolt, ám mégis fontos közös jellemzője, hogy mindegyik **jelentősen érintheti a környezeti érdekek és értékek védelmét**, és ezért joggal tarthat számot érdeklődésünkre.

A társadalmi szervezeteknek a környezetvédelmi döntéshozatalban való részvétele körében egy érdekes és fontos szint a területi vagy települési tervezési folyamatokban való aktív közreműködés, a döntések környezeti szempontokat figyelembe vevő befolyásolása, alakítása. Az ide tartozó folyamatok, eljárások sokfélék, több jogág kapcsolódási pontjait képezik, és áttekintésük – a néhány erre specializálódott szakember kivételével – a többség számára nehéz és bonyolult.

Ebben, tehát a folyamatok megismerésében, áttekintésében, és az azokban való aktív részvétel előmozdításában kíván segíteni az alábbi anyag, amely főként jogi szemlélettel közelít a kérdéshez.

I. A területtel, a településsel, a fejlesztéssel, a rendezéssel, a tervezéssel, a szervezéssel kapcsolatos alapfogalmak a jogban

A magyar nyelv egyébként igen gazdag szókincséből úgy tűnik, hogy a területi és települési tervezéssel foglalkozók az elő- és utótagok kombinációiból a lehető legtöbbet szerették volna felhasználni, ami szükségszerűen vezetett ahhoz a helyzethez, ami ma a magyar jogban fennáll: a fogalmak bár tisztán meghatározottak, azok használata nem mindig pontos, és a legkisebb tévesztés is bármelyik szóösszetétel használatánál egyenesen vezet a félreérthető megfogalmazáshoz, a tévedés lehetőségéhez. Ezért fontosnak tartjuk, hogy **a legalapvetőbb fogalmakat először is tisztázzuk**, és – úgymond – „helyre tegyük” az esetleges fogalmi zavarokat.

A vonatkozó jogterület az alábbi fogalmakat használja:

fogalmak	terület-	település-
-fejlesztés	területfejlesztés: az országra, valamint térségeire kiterjedő <i>aa)</i> társadalmi, gazdasági és környezeti területi folyamatok figyelése, értékelése, a szükséges tervszerű beavatkozási irányok meghatározása, <i>ab)</i> rövid, közép- és hosszú távú átfogó fejlesztési célok, koncepciók és intézkedések meghatározása, összehangolása és megvalósítása a fejlesztési programok keretében, érvényesítése az egyéb ágazati döntésekben;	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 településfejlesztési elhatározás
-rendezés	területrendezés: az országra, illetve térségeire kiterjedően a területfelhasználás rendjének és a területhasználat szabályainak megállapítása, e körben: <i>ba)</i> az erőforrások feltárása, a táj terhelése és terhelhetősége meghatározása, ezek együttes értékelése, előrejelzések készítése, <i>bb)</i> a területi adottságok célszerű hasznosítási javaslatainak kidolgozása, <i>bc)</i> a fejlesztési koncepciók és programok térbeli, műszaki-fizikai rendszerének meghatározása, <i>bd)</i> nemzetközi együttműködés és szerződés keretében az európai és határmenti területrendezési tevékenység összehangolása;	településrendezés: célja a települések területfelhasználásának és infrastruktúra-hálózatának kialakítása, az építés helyi rendjének szabályozása, a környezet természeti, táji és épített értékeinek fejlesztése és védelme, továbbá az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának megteremtése, az érdekütközések feloldásának biztosítása, valamint az erőforrások kíméletes hasznosításának elősegítése
-tervezés	területtervezés: a területi tervezés alapja a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv	településtervezés: a településrendezés tervezése; annak minősül a településrendezési terv és a helyi építési szabályzat elkészítése
-szervezés	területszervezés: az állam területi tagozódását érintő következő területszervezési ügyek: <i>a)</i> település átcsatolása másik megyéhez, <i>b)</i> új község alakítása, településegyesítés megszüntetése, <i>c)</i> településegyesítés, <i>d)</i> várossá nyilvánítás, <i>e)</i> területrész átadása, átvétele, cseréje települési önkormányzatok között, <i>f)</i> megyei jogú várossá nyilvánítás, <i>g)</i> megye területének, elnevezésének, székhelyének megállapítása, <i>h)</i> a főváros kerületi tagozódása, fővárosi kerület területrészének más fővárosi kerülethez való csatolása, <i>i)</i> fővárosi kerületnek vagy városrészi önkormányzatának a fővárosból való kiválása és önálló önkormányzattá nyilvánítása, <i>j)</i> települési önkormányzatnak a fővároshoz történő csatlakozása.	településszervezés: -

A fogalmak nem kevés tisztázást, magyarázatot követelnek.

Egyfelől a látható, hogy a terület- előtagú szavak közül

a **területfejlesztés** – nevéből is láthatóan – települési szintet meghaladó szintű fejlesztési folyamatokat takar

a **területrendezés** részben ezeknek a fejlesztési céloknak a megvalósítását teszi lehetővé a területhasználat tervezése révén

a **területtervezés** nem más, mint a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv elkészítésének folyamata, jogilag számunkra nem releváns, így ezzel a továbbiakban nem foglalkozunk

a **területszervezés** pedig a települések, stb. területét érintő változások, pl. településrészek önállóvá válása; ezzel – mivel környezetvédelmi szempontból ismét csak nem elsődlegesen releváns – szintén nem foglalkozunk

Másfelől vannak a település- előtagú szavak, amelyek közül:

a **településfejlesztés** ismét csak fejlesztési folyamatot takar, most már települési szinten

a **településrendezés** a klasszikus, a leggyakoribb, a területhasználatot leginkább befolyásoló folyamat, ahol telep-szinten kerülnek meghatározásra a felhasználás korlátai és lehetőségei

a **településtervezés** megint csak egy mérnöki folyamat, ami meghatározott tervek elkészítését jelenti – ezekkel megint csak nem foglalkozunk

a **településszervezés**, mint jogi fogalom pedig nem létezik¹, így erre kitérnünk szintén nem indokolt

¹ Ez nem képezte akadályát azonban annak, hogy a 2003-2008 évek közötti Nemzeti Környezetvédelmi Program ne használja a fogalmat, ezáltal is demonstrálva, hogy a fogalmi zavar akár a legmagasabb döntéshozatali szinteken is fennáll.

II. A legfontosabb vonatkozó jogszabályok

A területi tervezési folyamatokban inkább az állami szerveknek, míg a települési szintű folyamatokban inkább – értelemszerűen – az önkormányzatoknak van szerepük. A nem specifikus, tehát nem a területi vagy települési folyamatokról szóló normák közül kettőt érdemes megemlíteni, mindkettő az önkormányzatok általános mozgásterét határozza meg.

1. *Alkotmány*²

Az Alkotmány, bár fontos eleme a jogrendszernek – kétséget kizáróan a jogszabályi hierarchia csúcsán elhelyezkedő különleges jogszabályról van szó, amely egyrészt az állam szerveinek működését, másrészt az emberi és állampolgári jogokat szabályozza – mégis gyakorlati alkalmazhatósága sok esetben elég korlátozott. Fakad ez abból, hogy pl. igényt közvetlenül az Alkotmányban foglalt jogra alapozni bíróságok előtt nem lehet, ellentétben egyes angolszász (pl. USA) jogrendszerekkel. Az Alkotmány témánk szempontjából releváns rendelkezése az alábbi:

44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,

Ez nem kevesebbet mond ki, mint hogy a jelenlegi önkormányzati rendszerben minden egyes önkormányzati képviselőtestület/közgyűlés önállóságot élvez az Alkotmány által számára biztosított döntési jogkörben, és szakszerűségi, indokoltági, stb. alapon döntése nem vizsgálható felül. Az Alkotmánybíróság határozatainak ismertetésénél visszatérünk arra, hogy ez milyen jogérvényesítési nehézségeket okoz, kifejezetten a környezetvédő civil szervezetek számára.

2. *Önkormányzati törvény*³

Az Ötv.-nek rövidített jogszabály az önkormányzatok alapfeladatait és jogait/kötelességeit rögzíti, ennyiben témánk szempontjából az alábbi rendelkezéseknek van jelentősége:

8. § (1) A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, [...].

10. § (1) A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át:

d) [...] a településrendezési terv jóváhagyása, [...];

70. § (3) A területfejlesztési feladatok, illetőleg a kormányzati területi fejlesztési programok összehangolását - a külön törvényben megállapított feladatkörben és szervezetben - a területfejlesztési tanács végzi.

Mindezeknek annyiban van jelentősége, hogy az önkormányzatok saját közigazgatási területükön önállóan járnak el, a települési szintű folyamatokat maguk irányítják és vezetik, a területi szintű folyamatokat azonban már az állami szervek koordinálják.

Az elméleti, a fogalmi és az alkotmányossági bevezető után érdemes az egyes fogalmak sorrendjében végigmenni az irányadó szabályokon.

² 1949. évi XX. törvény

³ 1990. évi LXV. törvény

III. Az egyes részterületek

1. Területfejlesztés

Melyik a terület alapjogszabálya?

Ez a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény⁴ (Tftv.)

Mik a terület alapidokumentumai?

területfejlesztési politika: az ország és az egyes térségek területi fejlődése fő irányainak, fejlesztési stratégiai céljainak és az ezek elérését segítő legfontosabb eszközöknek hosszabb időtávra szóló meghatározása és érvényesítése;

területfejlesztési koncepció: az ország, illetve egy térség átfogó távlati fejlesztését megalapozó és befolyásoló tervdokumentum, ami meghatározza a térség hosszú távú, átfogó fejlesztési céljait, továbbá a fejlesztési programok kidolgozásához szükséges irányelveket, információkat biztosít az ágazati és a kapcsolódó területi tervezés és a területfejlesztés szereplői számára;

területfejlesztési program: a területfejlesztési koncepció alapján kidolgozott középtávú cselekvési terv, amely stratégiai és operatív programokra épül;

Kik járnak el az említett dokumentumok elfogadásakor?

Az **Országgyűlés** fogadja el az országos területfejlesztési koncepciót.

A **Kormány** fogadja el a kiemelt térségekre vonatkozó területfejlesztési koncepciókat és programokat.

A **regionális fejlesztési tanács** fogadja el - az Országos Területfejlesztési Koncepcióval összhangban - a régió hosszú- és középtávú területfejlesztési koncepcióját, illetve a régió fejlesztési programját és annak stratégiai és operatív munkarészeit.

A **megyei területfejlesztési tanács** fogadja el - az Országos Területfejlesztési Koncepcióval összhangban - a megye hosszú távú területfejlesztési koncepcióját, illetve a megye fejlesztési programját és az egyes alprogramokat.

A **kistérségi fejlesztési tanács** fogadja el a kistérség területfejlesztési koncepcióját, illetve ennek figyelembevételével készített területfejlesztési programját.

Hogyan lehet részt venni civil szervezetként ezeknek a szervezeteknek a munkájában?

Országgyűlés: Eljárásában az Alkotmányt és az Országgyűlés Házszabályát⁵ követi, ezek az általános szabályok vonatkoznak a civilek részvételére is.

Kormány: Eljárásában az Alkotmányt és a Kormány Ügyrendjét⁶ követi, ezek az általános szabályok vonatkoznak a civilek részvételére is.

Országos Területfejlesztési Tanács (közreműködik a területfejlesztéssel és a területrendezéssel kapcsolatos kormányzati feladatok ellátásában): Tanácskozási joggal rendelkező tagként vesznek részt a tanácsban az országos környezetvédelmi és természetvédelmi szervezetek egy-egy állandó képviselője, továbbá konzultációs joggal rendelkeznek mindazon bírósági nyilvántartásba vett országos társadalmi szervezetek, amelyek a területfejlesztést érintő kérdések megtárgyalására egyeztető fórumot hoznak létre. Az egyeztető fórum véleményét a Tanács ülésén az adott napirend tárgyalásakor ismertetni kell.

regionális fejlesztési tanács: Konzultációs joggal rendelkeznek a tanácsban mindazon a régió területén működő bírósági nyilvántartásba vett területfejlesztési, valamint a nők és férfiak

⁴ 1996. évi XXI. törvény

⁵ 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat

⁶ 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat

esélyegyenlőségéért küzdő szervezetek, amelyek a területfejlesztést érintő kérdések megtárgyalására egyeztető fórumot hoznak létre és a regionális fejlesztési tanácsnál jelzik együttműködési szándékukat. Az egyeztető fórum véleményét az adott napirend tárgyalásakor ismertetni kell.

megyei területfejlesztési tanács: Konzultációs joggal rendelkeznek a tanácsban mindazon a megye területén működő bírósági nyilvántartásba vett területfejlesztési-, környezetvédelmi-, természetvédelmi társadalmi szervezetek, valamint a nők és férfiak esélyegyenlőségéért küzdő szervezetek, amelyek a területfejlesztést érintő kérdések megtárgyalására egyeztető fórumot hoznak létre és a megyei területfejlesztési tanácsnál jelzik együttműködési szándékukat. Az egyeztető fórum véleményét az adott napirend tárgyalásakor ismertetni kell.

térségi fejlesztési tanács⁷ (a régió határokön, illetve a megyehatárokon túlterjedő, továbbá egyes kiemelt területfejlesztési feladatok ellátására hozzák létre a regionális fejlesztési tanácsok, illetve a megyei területfejlesztési tanácsok): A tanács ülésein állandó meghívottként részt vesz a területi gazdasági kamarák, kamaránként egy-egy képviselője, a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének a vezetője, az állami főépítész, valamint mindazon gazdasági, társadalmi és egyéb szervezetek képviselői, amelyeket a megyei területfejlesztési tanács döntése közvetlenül érint vagy akit az ülésen való részvételre felkérnek.

kistérségi fejlesztési tanács: Tanácskozási joggal rendelkező tagként vesz részt a tanácsban a társadalmi szervezetek fóruma által delegált, a civil szervezetek egy képviselője, továbbá meghívottként az e szervezeteket (személyeket) érintő napirendek tárgyalásán tanácskozási joggal vesznek részt mindazon gazdasági, társadalmi és egyéb szervezetek képviselői, amelyeket a kistérségi fejlesztési tanács döntése közvetlenül érint vagy amelyeket (akit) az ülésen való részvételre felkérnek. Ezen felül konzultációs joggal rendelkeznek a kistérségben működő mindazon bírósági nyilvántartásba vett társadalmi szervezetek, amelyek a területfejlesztést érintő kérdések megtárgyalására egyeztető fórumot hoznak létre, és a kistérségi fejlesztési tanácsnál jelzik együttműködési szándékukat. Az egyeztető fórum véleményét az adott napirend tárgyalásakor ismertetni kell.

Hogyan lehet részt venni a dokumentumok elkészítésében?

A területfejlesztési koncepciók és programok kidolgozásának része az állampolgárok, a tervezéssel érintett területen működő érdekképviselők, társadalmi szervezetek és vállalkozások tervezésbe való bevonását részletező partnerségi terv. Ez meghatározza az állampolgárok és a szakmai közösségek részvételének szabályait.

A területfejlesztési koncepciót és programot **véleményezésre meg kell küldeni** az egyeztetésben résztvevők részére, valamint társadalmi egyeztetés céljából közzé kell tenni a **TeIR**-ben⁸. A véleményezésre két hónapot kell biztosítani. A területfejlesztési koncepciók és programok véleményezésére kifejezetten jogosultak körébe azonban nem tartozik társadalmi szervezet, csupán közvetve, az Országos Környezetvédelmi Tanácson keresztül.

Hogyan lehet megismerni az elkészült dokumentumokat?

A területfejlesztésért és területrendezésért felelős miniszter a Kormány által elfogadott területfejlesztési koncepciókat és programokat közzéteszi az általa vezetett minisztérium honlapján, valamint a **TeIR**-ben. A regionális fejlesztési tanács, a megyei területfejlesztési tanács, valamint a kistérségi fejlesztési tanács az általa elfogadott területfejlesztési koncepciókat és programokat közzéteszi **a tanács hivatalos honlapján**, valamint megküldi a területfejlesztésért és területrendezésért felelős miniszternek. A területfejlesztésért és területrendezésért felelős miniszter az előbb említett területfejlesztési koncepciókat és programokat közzéteszi az általa vezetett minisztérium honlapján, valamint a **TeIR**-ben.

⁷ Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács, Balaton Fejlesztési Tanács

⁸ Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer

2. Területrendezés

Melyik a terület alapjogszabálya?

Ez a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény⁹ (Tftv.)

Mik a terület alapidokumentumai?

területrendezési terv: az ország, illetve egyes térségek nagytávlatú műszaki-fizikai szerkezetét meghatározó és befolyásoló tervdokumentum, amely biztosítja a területi adottságok és erőforrások hosszú távú hasznosítását és védelmét, az ökológiai elvek érvényesítését, a műszaki-infrastrukturális hálózatok összehangolt elhelyezését és a területfelhasználás rendszerét, optimális hosszú távú területi szerkezetét; a területfejlesztési koncepciókban megállapított célokkal összhangban meghatározza a térségi területhasználat módját.

Kik járnak el az említett dokumentumok elfogadásakor?

Az **Országgyűlés** törvénnyel elfogadja az ország, a Budapesti Agglomeráció, a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet területrendezési tervét.

A **megyei önkormányzat** közgyűlése elfogadja a megyei területrendezési terveket.

Hogyan lehet részt venni civil szervezetként ezeknek a szervezeteknek a munkájában?

Országgyűlés: Eljárásában az Alkotmányt és az Országgyűlés Házaszabályát¹⁰ követi, ezek az általános szabályok vonatkoznak a civilek részvételére is.

megyei önkormányzat: Eljárásában az Ötv.-t és saját SZMSZ-ét követi, ezek az általános szabályok vonatkoznak a civilek részvételére is.

Hogyan lehet részt venni a dokumentumok elkészítésében?

A kiemelt térség és a megye területrendezési tervét egyeztetni kell a külön jogszabályban meghatározott államigazgatási, önkormányzati és érdek-képviselői szervekkel, valamint az érdekelt társadalmi szervezetekkel. A területrendezési tervek elfogadás szempontjából fontos részeit tartalmazó dokumentációját **véleményezésre meg kell küldeni** az egyeztetésben résztvevők részére, valamint társadalmi egyeztetés céljából közzé kell tenni a **TeIR**-ben. A területi terv egyeztetése során tett véleményeket, társadalmi észrevételeket - a tervezői válaszokkal kiegészítve - az egyes munkafázisok dokumentációjához kell csatolni. A véleményezésre legalább két hónap határidőt kell biztosítani. A területrendezési tervek véleményezésére kifejezetten jogosultak körébe azonban nem tartozik társadalmi szervezet, csupán közvetve, az Országos Környezetvédelmi Tanácson keresztül.

Hogyan lehet megismerni az elkészült dokumentumokat?

A Tftv. külön is kimondja, hogy a térségi területfejlesztési és területrendezési tervek nyilvánosak. A területfejlesztésért és területrendezésért felelős miniszter az Országgyűlés által elfogadott területi terveket, valamint a megyei önkormányzatok által megküldött, rendelettel elfogadott területrendezési terveket közzéteszi az általa vezetett **minisztérium honlapján**, valamint a **TeIR**-ben.

⁹ 1996. évi XXI. törvény

¹⁰ 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat

3. Településfejlesztés

Melyik a terület alapjogszabálya?

Ez az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény¹¹ (Étv.).

Mik a terület alapidokumentumai?

Önkormányzati településfejlesztési döntés: 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 településfejlesztési elhatározás.

Településfejlesztési koncepció: a fejlesztés összehangolt megvalósulását biztosító és a településrendezést is megalapozó, a település közigazgatási területére kiterjedő önkormányzati településfejlesztési döntéseket rendszerbe foglaló, önkormányzati határozattal elfogadott dokumentum, amely a település jövőbeni kialakítását tartalmazza. A fejlesztési koncepció elsősorban településpolitikai dokumentum, amelynek kidolgozásában a természeti-művi adottságok mellett a társadalmi, a gazdasági, a környezeti szempontoknak és az ezeket biztosító intézményi rendszernek van döntő szerepe.

Integrált településfejlesztési stratégia: középtávú, stratégiai szemléletű, megvalósítás-orientált településfejlesztési dokumentum, ami városok és több település közös tervezése esetén a településfejlesztési koncepció kötelező önálló munkarésze. Integrált településfejlesztési stratégiát község is készíthet a településfejlesztési koncepció önálló munkarészeként.

Kik járnak el az említett dokumentumok elfogadásakor?

Az **önkormányzat** képviselőtestülete fogadja el a dokumentumokat.

Hogyan lehet részt venni civil szervezetként ezeknek a szervezeteknek a munkájában?

Eljárásában az Ötv.-t és saját SZMSZ-ét követi, ezek az általános szabályok vonatkoznak a civilek részvételére is.

Hogyan lehet megismerni az elkészült dokumentumokat?

Az elfogadott településfejlesztési dokumentum, mint önkormányzati határozat, **nyilvános**.

¹¹ 1997. évi LXXVIII. törvény

4. Településrendezés

Melyik a terület alapjogszabálya?

Ez az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény¹² (Étv.).

Mik a terület alapidokumentumai?

Településrendezési terv: a településszerkezeti terv és a szabályozási terv.

Településszerkezeti terv: az a településrendezési terv, amely 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.

Szabályozási terv: az a településrendezési terv, amely a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket megállapító építési előírásokat térképen, rajz formájában ábrázolja.

Kik járnak el az említett dokumentumok elfogadásakor?

Az **önkormányzat** képviselőtestülete fogadja el a dokumentumokat.

Hogyan lehet részt venni civil szervezetként ezeknek a szervezeteknek a munkájában?

Eljárásában az Ötv.-t és saját SZMSZ-ét követi, ezek az általános szabályok vonatkoznak a civilek részvételére is.

Hogyan lehet részt venni a dokumentumok elkészítésében?

Első és legfontosabb lépés, hogy egy településrendezési eszköz kidolgozása előtt az önkormányzatnak meg kell határozni a rendezés alá vont területet, ki kell nyilvánítani a rendezés célját és várható hatását oly módon, hogy az érintettek azzal kapcsolatban 15 munkanapon belül javaslatokat, észrevételeket tehessenek, véleményt nyilváníthassanak. Ennek során a helyben szokásos módon a **kidolgozás elhatározásának tudomásra hozatalát** és az érintett lakosság, szervezetek, érdek-képviselői szervek **véleménynyilvánítási lehetőségét** biztosítani kell

Az elkészített településrendezési terveket a megállapítás, illetve a jóváhagyás előtt a polgármesternek **véleményeztetnie kell a társadalmi szervezetekkel**, amelyek 22 munkanapon belül adhatnak írásos véleményt.

Ha vannak, akkor az eltérő vélemények tisztázása érdekében a polgármesternek **egyeztető tárgyalást kell tartania**, amelyre a hely és az időpont megjelölésével a véleményezési eljárás valamennyi érdekeltjét a tárgyalás előtt legalább 8 nappal meg kell hívnia. Az egyeztető tárgyalásról jegyzőkönyvet kell készíteni, amelynek tartalmaznia kell valamennyi elfogadott és el nem fogadott véleményt azok indokolásával együtt.

A véleményezési eljárás befejezése után a településrendezési eszközöket az elfogadásuk előtt a polgármesternek legalább egy hónapra a **helyben szokásos módon közzé kell tennie** azzal, hogy az érintettek a közzététel ideje alatt azokkal kapcsolatban észrevételt tehetnek.

Nagyon fontos, hogy településrendezési eszköz az előírt véleményeztetési eljárás lefolytatása nélkül nem fogadható el.

¹² 1997. évi LXXVIII. törvény

Hogyan lehet megismerni az elkészült dokumentumokat?

A polgármester a tervek az elfogadását követően 10 munkanapon belül gondoskodik a településrendezési tervek és a beérkezett vélemények figyelembe nem vétele indokolásának - amennyiben ennek az információtechnológiai feltételei fennállnak, az önkormányzat honlapján való - **közzétételéről**.

IV. Jogalkotás és Stratégiai Környezeti Vizsgálat

Nagyon fontos kérdés, hogy egyrészt az elfogadási eljárásokban (ami részben egyébként is szabályozott jogalkotási eljárás formáját ölti), másrészt az elfogadási eljáráson túl milyen folyamatokban lehet részt venni a környezetvédő civil szervezeteknek.

1. *Jogalkotás*

A jogalkotási eljárás egyrészt kevésbé szabályozott a jogalkotási törvény¹³ által, másrészt mindig annak a szervnek a saját eljárási szabálya (Országgyűlés Hárszabálya, Kormány Ügyrendje, önkormányzat SZMSZ-e) vonatkozik a jogalkotásra, amelyikről éppen szó van. Ez alól a kevésbé szabályozott helyzet alól képez kivételt a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény¹⁴ (Ktv.), amely előírja, hogy a környezetvédelemmel összefüggő törvényjavaslat és más jogszabály, valamint országos és regionális jelentőségű koncepciók előkészítője **köteles az intézkedés környezetre gyakorolt hatásait vizsgálni és értékelni**, és azt vizsgálati elemzésben összefoglalni.

Ebben a körben környezetvédelemmel összefüggő jogszabálynak tekinti a Ktv. azt a törvényt, kormányrendeletet, miniszteri rendeletet, illetőleg döntést, amely

- a) a környezeti elemekre,
- b) a környezet minőségére, vagy
- c) a környezettel összefüggésben az emberi egészségre hatást gyakorol.

Érdekes, hogy a környezetvédelemmel összefüggő gazdasági szabályozó eszközök (vám-, adó- és illetékszabályok stb.) bevezetésére irányuló szabályozások, továbbá jelentős módosítások esetében a vizsgálati elemzést minden esetben el kell végezni a Ktv. előírása szerint.

Ez az eljárás tehát a jogalkotási eljáráson belül teszi lehetővé a környezetvédelmi szempontok figyelembe vételét, és mivel a vizsgálati elemzés az **Országos Környezetvédelmi Tanács** elé kerül, indirekt módon a társadalmi szervezetek részvétele is biztosított ebben az eljárásban.

2. *SKV*

A tervezési eljárásra ráépülő eljárásként szerepel az ún. SKV, aminek a célja, hogy a környezetre jelentős hatást gyakorló tervek, programok környezeti hatásait a tervek, stb. elfogadása előtt feltárja és értékelje.

Milyen tervek tartoznak ide?

Egyrészt tételesen felsorolt tervek, témánk szempontjából jelentőséggel bírónak a területi tervek és egy település egészére készülő településszerkezeti terv és szabályozási terv.

Ezen felül azok a tervek, amik a mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halgazdálkodás, energetika, ipar, szállítás, közlekedés, hulladékgazdálkodás, vízgazdálkodás, elektronikus hírközlés, idegenforgalom, regionális fejlesztés számára készülnek, és keretet szabnak olyan tevékenységek vagy létesítmények jövőbeli hatósági engedélyezése számára, amelyek a környezeti hatásvizsgálatról szóló külön jogszabály mellékletében vannak felsorolva, függetlenül az ott megadott küszöbértéktől és területi megkötéstől, vagy azok az tervek, amelyek a külön jogszabályban meghatározott Natura 2000 területre jelentős káros hatással lehetnek.

¹³ 1987. évi XI. törvény

¹⁴ 1995. évi LIII. törvény

Várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján dönthető el a környezeti vizsgálat szükségessége a település egy részére készülő szabályozási tervnél, illetve olyan más tervnél, illetve programnál, amely helyi szinten kis terület használatát határozza meg.

Hogyan történik a nyilvánosság bevonása?

A nyilvánosság tájékoztatási módjának megtervezéséhez a terv kidolgozója meghatározza, hogy a nyilvánosság mely része lehet érintett.

A terv kidolgozója megküldi a terv, illetve program egyeztetési dokumentációját többek között az Országos Környezetvédelmi Tanácsnak, továbbá nyilvánosságra hozza

- a terv, illetve program célját,
- azt, hogy a terv, illetve program környezeti értékelést is tartalmazó egyeztetési dokumentációja hol és mikor tekinthető meg,
- azt, hogy milyen módon és időpontig lehet észrevételeket tenni.

A **vélemények és az észrevételek megadására** a véleménykérés kézhezvétele, illetőleg nyilvánosságra hozatala időpontjától számítva legalább 30 napos határidőt kell biztosítani. A kidolgozó az általa megadott határidőre beérkezett véleményeket és észrevételeket veszi figyelembe.

Hogyan lehet a tervhez készített környezeti értékelést megismerni?

A nyilvánosságra hozatal legalább egy országos napi vagy helyi lapban való tájékoztatással történik. Ha az érintett nyilvánosság csak egy településrészre korlátozódik, ott elégséges a helyben szokásos nyilvánosságra hozatal is. Ha a kidolgozónak van honlapja, a tájékoztatást azon is nyilvánosságra kell hozni. Az érintett nyilvánosság észrevételeinek kikéréséhez a nyilvánosságra hozatalon kívül más tájékoztatási mód is alkalmazható.

Hogyan lehet az elfogadott tervet megismerni?

A terv, illetve program elfogadása után az elfogadó közigazgatási szerv, illetőleg országgyűlési elfogadása esetén a terv, illetve program tervezetét a Kormány elé terjesztő közigazgatási szerv biztosítja a tervhez, illetve programhoz való **nyilvános hozzáférést**; ennek módját a jogszabály konkrétan nem határozza meg.

V. Joggyakorlat

Érdekesen alakul a terület- és település-fejlesztés és –rendezés joggyakorlata, tekintettel arra, hogy itt főleg jogot és kötelezettséget közvetlenül nem keletkeztető tervezési eszközökről van szó. Ezért bírói gyakorlat explicite nincs, közvetve persze egyes támogatási döntéseknél a bíróságok hivatkoznak a Tftv.-re, de ez nem tekinthető igazi joggyakorlatnak. Annál inkább hivatkoznak a bíróságok az Étv.-re, de mivel hatáskörük a településrendezési eszközök felülvizsgálatára nincs, ez a hivatkozás az egyedi közigazgatási ügyekben történik – amik viszont nem képezik a jelen vizsgálat tárgyát.

Az a két szerv tehát, amelyek előtt ezek az ügyek leginkább felmerülnek, az **Alkotmánybíróság** és a **Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa**. Ezek gyakorlata az alábbiakat mutatja:

1. Alkotmánybíróság

Még 1998-ban került sor egy AB határozat¹⁵ meghozatalára, amelyben az AB megállapította, hogy a Tftv. egyik szakasza – bár nem alkotmányellenes, de – alkalmazása során megfelelő körültekintéssel kell eljárni. A korábban hatályos szöveg ugyanis azt mondta ki:

„A területrendezés feladata különösen [...] b) a környezet terhelését, terhelhetőségét és a fejlesztési célokat figyelembe vevő területfelhasználásnak, az infrastrukturális hálózatok területi szerkezetének, illetve elhelyezésének - az ágazati koncepciókkal összhangban történő - megállapítása;”

Erre nézve az AB kifejtette, hogy ebben a körben alkotmányos követelmény: „a területrendezés körében egyfelől a környezetvédelmi célok, másfelől a fejlesztési célok a döntéshozatalnál azonos súllyal kerüljenek mérlegelésre; ennek megfelelően a hivatkozott rendelkezésnek „az ágazati koncepciókkal összhangban történő” szövegrésze **nem értelmezhető akként**, hogy az ágazati koncepciók a fontossági sorrendben bármiféle elsőbbséget élveznek a környezetvédelmi érdekekkel szemben.”

A jogalkotó a figyelmeztést, úgy tűnik, megfogadta, mivel a hivatkozott szakasz a ma hatályos törvényben már így szól:

„A területfejlesztés és területrendezés feladata: [...] b) fejlesztési koncepciók, programok és tervek kidolgozása, meghatározása és megvalósítása, a társadalom, a gazdaság és a környezet dinamikus egyensúlyának fenntartása, illetve javítása érdekében;”

Egy másik határozatában¹⁶ az AB arról formált véleményt, hogy jogszerű volt-e a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló törvény. Itt az AB arra a következtetésre jutott, hogy alkotmányellenes **mulasztás valósult meg** annak következtében, hogy az Országgyűlés nem állapította meg a tómeder védelmében az Alkotmány 18. §-ában szabályozott egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosítani hivatott garanciális rendelkezéseket.

Településrendezési kérdésekben is megnyilatkozott az AB, egyik legfontosabb döntése¹⁷ a Budapest Főváros Közgyűlésének a közterületek használatával kapcsolatos ideiglenes szabályokról szóló rendeletéhez kötődik. Ezzel kapcsolatban megállapította, hogy a rendelet alkotmányellenes, mert az tulajdonképpen egy településrendezési terv módosításnak minősült tartalmát tekintve, így megalkotásakor nem lehetett volna mellőzni az Étv. által előírt körülmények, feltételek, eljárások alkalmazását. Mivel AB-hoz benyújtott iratokból kitűnt, hogy **a garanciális jelentőségű eljárások**

¹⁵ 14/1998. AB határozat

¹⁶ 11/2005. AB határozat

¹⁷ 58/2002. AB határozat

mellőzésével került sor a rendelet elfogadására, az AB úgy ítélte meg, hogy az – az elfogadása során alkalmazott törvénysértő eljárásra tekintettel – alkotmányellenes.

Szintén településrendezési ügyben született meg az AB azon határozata¹⁸, amely szerint a településrendezési eszközök száma és fajtája, elnevezése korlátozott, a törvény által meghatározott, így az egyes önkormányzatok nem alkothatnak saját tartalmú és elnevezésű terveket. Így mivel az egyik önkormányzat által előírt ún. „beépítési terv” a szabályozási tervekről szóló önkormányzati rendeletek helyett külön önkormányzati rendeletekben került szabályozásra, az önkormányzat ez által **megkerülte az Étv. által meghatározott garanciális eljárási szabályokat**, továbbá olyan társadalmi viszonyt szabályozott - nevezetesen az építési engedélyezési eljárást -, ami nem helyi társadalmi viszonyra, hanem az egész társadalmat átfogóan, országosan érintő államigazgatási hatósági eljárás szabályaira vonatkozik, és ezért nem tartozik a települési önkormányzat szabályozási jogkörébe.

2. JNOB

A JNOB két éves gyakorlata alatt számos a témánkba vágó eset merült fel, ezeket a JNO Beszámoló 2008-2009 című kiadványból emeljük ki. A talán legfontosabb következtetések az alábbiak voltak:

„... a környezetvédelmi jog tartalmaz néhány olyan egészségügyi szempontból meghatározott vízvédelmi, levegőtisztaság-védelmi és zajvédelmi határértéket, amelyeket a településrendezési tervek során is figyelembe kell venni. Ha ugyanis már a meglévő beépítettségi és közlekedési állapotban sem tudják ezeknek a határértékeknek a betartását biztosítani, akkor az olyan tervek, amelyek egyértelműen további jelentős terheléssel járnak, a lakosság **egészséges környezethez való alapvető alkotmányos jogait sértik**. [...] A jelen és a jövő nemzedékek egészséges környezethez való jogának súlyos sérelme ugyanis a legtöbb esetben kiküszöbölhető lenne, ha a helyi önkormányzatokat rá lehetne kényszeríteni arra, hogy a településrendezési eljárásokban a szükséges szakmai vizsgálatokat (stratégiai környezeti vizsgálat, örökségvédelmi hatástanulmány) elvégezzék, illetőleg az eljárásba az államigazgatási szerveket, a tervtanácsokat és **az érintett közösségeket megfelelően bevonják**.” (50. o.)

„A területfejlesztésben és területrendezésben kiemelkedő jelentősége van a fenntartható fejlődés feltételei biztosításának, a környezet védelmét szolgáló szabályok érvényesülésének.” (51. o.)

„... a gyakorlati igényeknek megfelelni kívánó településrendezés feltételezi azt, hogy a település egész területére kiterjedő, alaposan átgondolt településfejlesztési döntésen alapuljon, amely figyelembe veszi a település fejlődése szempontjából lényeges valamennyi tényezőt.” (52. o.)

„...a területi tervezés csak abban az esetben képes betölteni célját, amennyiben a **szakmai kontroll** az országos és kiemelt térségek, továbbá a megyei területrendezési tervek elfogadására irányuló eljárások teljes időtartama alatt érvényesül.” (59. o.)

A JNOB tehát egyfelől nagyon fontosnak tartja a tervezési eszközökben foglaltak szakmai tartalmát, másfelől ugyanolyan fontosságot tulajdonít az elfogadási eljárás megfelelésének, a társadalmi részvétel szabályos biztosításának. A tartalom és a forma egyként fontos, és garantálja a környezethez való alkotmányos jogok érvényesülését.

¹⁸ 1000/2008. AB határozat

VI. Gyakorlati útmutató

Nehéz a fentiek után egyszerű és könnyen alkalmazható gyakorlati útmutatót adni a területi és települési tervezéshez, főként azért, mert magas szinten szakosodott területről van szó. A fő dokumentumokat, szereplőket, eljárásokat tudtuk csak felsorolni, de például még szó sem esett a tervek tényleges tartalmáról, az előkészítési eljárásokról, az előkészítést végzőkről és arról, hogy még hány helyen tud a közösség befolyással lenni a tervek tartalmára és elfogadására.

A magyar jogban ma hatályos szabályozás mégis arra készítet minket, hogy néhány nagyon alapvető és a civil szektor számára iránymutató javaslatot tegyünk, főleg azért, hogy a jövőben a civilek részvétele nagyobb magabiztossággal és a megadott jogi keretek között történjen.

- **Megfelelő energiákat kell arra fordítani, hogy a szervezet működési területét érintő tervezési folyamatok megindulását figyelemmel kísérjék. Kulcsfontosságú a tájékozódás és annak ismerete, hogy éppen milyen dokumentum az, amelynek elfogadása tervezett vagy zajlik, illetve hogy ez mely szerv előtt milyen eljárásban történik**
- **Fontos tudni azt, hogy mely szervek léteznek a szervezet működési területén, és hogy azoknak a munkájában, működésében hogyan lehet részt venni – elsődlegesen mint tag (pl. tanácskozási joggal), másodlagosan mint külső véleményező.**
- **Fontos tudni, hogy hol jelenik meg az elfogadott terv és milyen jogi formában, hiszen ezek meghatározzák a hozzájuk való viszonyt is, legfőképpen azt, hogy milyen jogorvoslati lehetőségek állnak rendelkezésre a tervekkel szemben.**
- **Tanácsos annak utánajárni, hogy készültek-e a tervekhez megalapozó munkarészek, és azok hol érhetőek el. Ugyanígy fontos annak ismerete, hogy készült-e a tervhez SKV, és ha igen, milyen következtetésekkel zárult az értékelés.**
- **Végül nem haszontalan ismerni a legfontosabb jogalkalmazóknak a témában kifejtett álláspontját, jogi véleményét, és azt, hogy milyen általános érvényű megállapításokat tettek a területi és települési tervezés témakörében. Ez nagyban megnövelheti a jogérvényesítés hatékonyságát.**

Mindezek együttes és következetes alkalmazása, együtt a jogi lehetőségek ismeretével, illetve a jogorvoslatok indokolt, de határozott alkalmazásával, vezethet el oda, hogy a területi és települési tervezésben a civil szektor is partnerként tud fellépni, és tudja érvényesíteni azokat a szempontokat, melyeknek a tervekben való megjelenítése nélkül az elfogadott tervek nagy valószínűség szerint a környezeti jogokat és érdekeket kevésbé vennék figyelembe.