



**A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME T ELLÁTÓ
BIZTOSHELYETTES**

Ügyszám: AJB-1892/2021.

**A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása
a településtervezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/15397. számú
törvényjavaslat kapcsán**

A településtervezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/15397. számú törvényjavaslat általános indokolása szerint célja a területhasználatok települési szintű meghatározásának egyszerűsítése, a közigazgatás – a településfejlesztési és rendezési feladatokat ellátó önkormányzatok – adminisztratív terheinek csökkentése és az építkezések gyorsítása, jelentős, a terület fogalomtárát is átalakító módosítás által. A tervezet salátaelőterjesztésként nem csupán az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényt (Étv.) módosítja, hanem számos más törvényt, tartalmi szempontból is. Az Alaptörvény és a tevékenységemet meghatározó törvény¹ feladatommá teszi a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét. Szükségesnek látom ezért felhívni az országgyűlési képviselők és az érintett nyilvánosság figyelmét a törvényjavaslattal és különösen annak a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) szerinti **környezeti vizsgálat módosításával kapcsolatos alkotmányos aggályaimra és a nemzetközi egyezménybe, uniós jogba és Alaptörvénybe ütközés veszélyeire.**

**I. Az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó szabályozás
alakításának alapjogi keretei a jövő nemzedékek érdekeinek védelmében**

Számos alkalommal² hívtam fel mind a jogalkotó, mind a széles nyilvánosság figyelmét arra a tényre, hogy **az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó szabályozás garanciális elemei kiemelt jelentőséggel bírnak a nemzet közös örökségének védelmében**, az egészséges környezethez való alapvető jog és a jövő nemzedékek szempontjából. Az Alaptörvény és különösen annak P) cikke alapján az államot és mindenkit hármas kötelezettség terhel a jövő nemzedékek érdekei védelmében; a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és megőrzése.

Az épített környezetre vonatkozó szabályozás természetéből eredően korlátozó, védelmi funkciójú, nem csupán az építészeti minőség, a minőségi lakókörnyezet kialakítása érdekében. Az egyes területek használhatósági módja – vagy másképpen fogalmazva szólhatunk használatuk korlátozásáról is – közvetlenül befolyásolja a természeti környezet állapotát (akár a beépítés területi vonatkozásában, akár egy adott terület beépítési módján keresztül a környezet-terhelés meghatározásával) és így nem csupán a jelen, de **a jövő nemzedékek**

¹ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény, a figyelemfelhívás tekintetében 3.§ (1) bekezdés b) pont.

² Az épített környezet alakításával és védelmével kapcsolatos alkotmányos keretéről lásd bővebben a jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívásait: a Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló T/3613. számú törvényjavaslatot illetően (2018.12.); a szabályos és konfliktusmentes építések érdekében (2020.12.); a nemzet közös örökségének részét képező műemlékek védelme érdekében (2020.12.); valamint a településképi arculat védelmét szolgáló önkormányzati szabályozásokra vonatkozó ajánlásairól szóló állásfoglalását (2017.06.). Valamennyi hivatkozott dokumentum elérhető az <http://www.ajbh.hu/dr.-bandi-gyula> oldalon.

életminőségét is hosszú távon meghatározza, egyben alapvetően befolyásolja a nemzeti vagyon állapotát és értékét is.

Az Alkotmánybíróság éppen ezen alapjogi követelmények teljesítése érdekében terjesztette ki a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában a visszalépés tilalmának követelményét az épített környezet alakítására és védelmére, és elvi élel mondta ki, hogy a jogalkotónak gondoskodnia kell az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből levezethető garanciákról, melyek által biztosítható a nemzet közös örökségét képező értékek jövő nemzedékek számára történő megőrzése. Későbbiekben, a 3104/2017. (V.8.) AB határozatában a kulturális javakra, az épített környezet elemeit képező műemlékekre is kiterjedően, általában is kimondta, hogy az értékvesztés a természeti törvények által vezérelt folyamatokhoz hasonlóan **irreverzibilis folyamat**,³ és a már biztosított jogszabályi védelmi szinttől való visszalépés e területen is alaptörvény-ellenességre vezet.⁴ Mindezek a körülmények, **az elővigyázatosság és a megelőzés elveinek fokozott érvényesítését indokolják, úgy a szabályozás kialakítása során, mint annak tartalmában.** A P) cikk tehát megfelelő garanciák biztosítását követeli meg a jogalkotótól, amelyek hiánya a jogszabály alaptörvény-ellenességét is megalapozhatja.

Hazánk fő fejlesztési irányát és a területhasználatokat az országos közérdekkel összhangban meghatározó területrendezési tervek kiindulási alapját és keretét az 1/2014. (I. 3.) OGY határozat, a **Nemzeti Fejlesztés 2030 - Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió** jelenti. E Konceptió **„a természeti erőforrások mennyiségi és minőségi megőrzése, a környezet állapotának és értékeinek megőrzése, javítása”** szempontot olyan **horizontális szempontként fogalmazza meg**, amelyet **„a fejlesztéspolitika, a programtervezés és a megvalósítás egészében érvényesíteni kell”**. A Konceptió középtávon megvalósítani szükséges környezetstratégiai feladatai között első helyen az **„épített környezet értékeinek és a természeti erőforrások védelme, természet- és tájvédelem, környezetvédelem, örökségvédelem, a települési környezet védelme és élhetőbbé tétele, a kedvező táji adottságok megőrzése, a táj szerkezetének és karakterének kedvezőtlen irányú változásának lassítása, megállítása”** szerepel. Hangsúlyozza, hogy a **„Konceptióban foglalt alapelveket és stratégiai célkitűzéseket a jogalkotásban és a szakpolitikai stratégia- és programalkotásban folyamatosan érvényre kell juttatni”**. Az Alkotmánybíróság 13/2018. (IX.14.) AB határozata szerint **„a nemzeti és ágazati stratégiák a közép- és hosszú távú tervezés és kiszámítható jogalkotás olyan szakmai kiindulópontjai is egyben, melyek figyelembe vétele az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is tekintettel különösen fontos az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített, a nemzet közös örökségének körébe tartozó elemek esetében. Ennek megfelelően ezen szakmai tartalmú stratégiák figyelmen kívül hagyása valamely jogszabályváltozás alaptörvény-ellenességének vizsgálata során külön is értékelendő (...).”**⁵

Fentiek alapján a tervezetben megjelenő, az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó szabályozásnak éppen az egyik legkomplexebb, interdiszciplináris ismereteket és együttműködést feltételező területének, a településfejlesztésnek és –rendezésnek a fejlesztési és beruházó-támogató jelleggel történő egyszerűsítése és részbeni központosítása a hatályos alapjogi és jogszabályi keretek közt nem támasztható alá. Figyelembe véve azt is, hogy ugyancsak az Alkotmánybíróság előbbiekben hivatkozott határozata szerint **sem a bürokráciacsökkentés, sem a fejlesztési szemlélet nem jelentenek az Alaptörvényben rögzített olyan értékeket, amelyek akár a P) cikk által védett értékekkel, akár az egészséges környezethez való alapvető joggal szembeállíthatóak lennének és azok korlátozását a szükségesség-arányosság teszt alapján sem lehet alátámasztani.**⁶

³ Lásd a Jövő Nemzedékek Szószólójának figyelemfelhívását a nemzet közös örökségének részét képező műemlékek védelme érdekében (2020. december 22.)

⁴ 3104/2017. (V.8.) AB határozat, [40] bekezdés.

⁵ 13/2018. (IX.4.) AB határozat, [40] bekezdés.

⁶ 14/2020. (VII.6.) AB határozat, [183] bekezdés.

A tervezet közigazgatási egyeztetése során mindezeket túl jeleztem azt is, hogy **a törvényi szabályozásokban követelményként megjelenő és a környezet – lehető legtágabban értelmezett – védelmét szolgáló rendelkezések kivezetése a visszalépés tilalmába ütközik.** Részletes, a tervezet egyes passzusaihoz fűzött észrevételekkel javasoltam a tervezet újbóli áttekintését és ezen rendelkezések visszahelyezését eredeti állapotukba, amit azonban az előterjesztő – a benyújtott tervezet alapján – figyelmen kívül hagyott.

II. A törvényjavaslattal kapcsolatos általános alapjogi aggályok

A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény alapján társadalmi egyeztetésre kell bocsátani a törvény, a kormányrendelet és a miniszteri rendelet tervezetét és indokolását. Továbbá a **Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020** szerint: *„Ne születessenek szabályok, döntések az ügyfelek véleményének kikérése nélkül. Emellett a megvalósítás során is szükséges kikérni a lakosság és a vállalkozások véleményét, hiszen az ő életükről szólnak e döntések.”* A tervezet társadalmi egyeztetése kiváltképpen a lakossági érdekeket közvetlenül érintő mivolta okán nem csupán jogszabályi kötelezettsége a jogalkotónak, de a társadalmi kohézió és a közbizalom erősítése szempontjából is elvárható, ahogyan a széles körű szakmai, civil szervezetekkel történő egyeztetés is.

A tervezet több ponton is – ld. a településrendezési illeszkedés új jogintézményét⁷ – **komoly hatáskört ad a kormányzati, állami szintnek a helyi szint rovására.** E rendelkezések – a döntési szint elválasztása a helyi szinttől, illetve beleszólás, módosítás engedése a helyi döntésekre nézve – **sértik a szubsidiaritás elvét, a helyi önkormányzatiságot, a helyi önkormányzatiság alanyainak, az érintett lakosságnak az érdekeit, mindezeket keresztül felvetik az Alaptörvény 32. cikkével (önkormányzati alapjogok) kapcsolatos visszasságot.** Kiemelendő, hogy elsődlegesen – és néha kizárólag – a helyi lakosságot terheli e döntések következménye, ők viselik el az azokkal járó externális hatásokat. Nem vitatható, hogy az országos érdekek is figyelembe veendőek a települések terület-használati módjainak meghatározása során – amit a korábban jól érvényesülő hierarchikus tervrend biztosított az országos szinttől az egyedi telekig vezetve az országos szintű közérdek és a megjelenő helyi, valamint egyedi telek szinten a jogos magánérdek összhangját –, de ehhez a tervezetben szereplő lehetőségek már túlzott eszközök.

Az egyszerűsítési törekvések kapcsán további két lényeges szempontra kell felhívnom kiemelten is a figyelmet. Egyfelől, a szakirodalom álláspontja alapján **a bürokráciacsökkentés az ügyfelek terheinek, nem pedig a közigazgatás terheinek csökkentését kell jelentse.** A településfejlesztési és -rendezési dokumentumok megalkotása valóban időigényes. Ennek egyik oka éppen az, hogy ezen eljárásokban számos, gyakran összeütköző közérdek között egyensúlyoz a jogalkotó és a jogalkalmazó. **Amennyiben a közigazgatás, mint jogalkalmazó, ezen érdekegyeztető szerepét lecsökkentjük vagy kizárjuk, nem érünk el tényleges bürokráciacsökkentést, mivel az ügyfeleknek más fórumokon kell majd igényeiket érvényesíteniük.** Jelen tervezetben tehát legfeljebb a közigazgatás – az önkormányzatok – terheinek csökkentéséről beszélhetnénk. Ugyanakkor az is kérdéses, hogy mitől eredményez számukra könnyebbséget (a településképvédelmi szabályozás megjelenése és az ahhoz ugyancsak kapcsolódó többirányú jogalkotási feladat miatt⁸) a nemrég elkészített, hatályosított tervek helyett ismét egy új tervezési eljárás lefolytatása.

⁷ Tervezet 7.§ (4) bekezdése.

⁸ A párhuzamos jogalkotási feladatok tekintetében lásd bővebben a jövő nemzedékek szószólójának településképi arculat védelmét szolgáló önkormányzati szabályozásokra vonatkozó ajánlásairól szóló állásfoglalásának (2017.06.) 2.1. pontját.

E körben az is megjegyzendő, hogy a kötelezően lefolytatandó településképi bejelentési eljárások körének kibővítése⁹ olyan kötelező új feladatot ró az önkormányzatokra, melyre nézve az **Alaptörvény 34. cikke** értelmében a **„helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult”**.¹⁰

Az említésre kerülő második lényeges szempont, hogy az **„egy település egy terv” koncepció korlátozottan érvényesül a módosító csomagban**. Az egy településterv már eleve kettő: a településfejlesztési terv és a településrendezési terv. Előbbi pedig önmagában is három dokumentum-elemet tartalmaz: maga a fejlesztési terv, annak fizikai-síkbeli megjelenítése és egy akció-program. Mindez felveti a kérdést, hogy valójában mennyiben lenne kevesebb a tényleges terhe az önkormányzatoknak, különös tekintettel a közelmúltban bevezetett településképi-védelmi jogintézményre és az ahhoz kapcsolódó, máig sem teljeskörűen teljesített jogalkotási és jelen tervezet eredményeképpen is bővülő¹¹ hatósági feladatokra. Valójában így az egy település-egy terv a jelenlegi rendszerhez hasonlóan négy dokumentációt vagy átnevezve dokumentáció-elemet jelent.

A normavilágosság és jogbiztonsági szempontból aggályos a „településrendezési eszköz” fogalom kivezetése és az egy településterv fogalom bevezetése (lásd az előzőeket), mert az valójában különböző tartalmú és elfogadási módú – eljárású és szabályzó eszközű – terveket, dokumentumokat nevez azonosan. Az önkormányzatok gyakorlata jelenleg sem egységes a határozati és rendeleti szabályozásban, sokszor a közjogi szervezetszabályzó eszköz és a jogszabály különbözőségének jelentősége sem egyértelmű. **Alapjogi problémát okoz, hogy az „eszköz” fogalom kivezetésével megszűnik a szükséges fogalmi megkülönböztetés, illetve elsikkad az egyes tervek eltérő elfogadásából, tartalmából és hatályából – joghatásából – származó különbségtétel**, ami a településrendezés garanciális szabályrendszerében is problémát okoz. Korábban az Étv. egyértelműen rendezte e kérdéseket, azonban e követelmények bizonytalanná váltak a településrendezési részlet-szabályok kormányrendeleti szintre történt leszállításával. **A probléma létezését világosan mutatja és igazolja a Kúria Önkormányzat Tanácsának, Köf.5.004/2020/4. számú határozata.**¹²

Az új rendszer bevezetése ezért koncepcionális átállást és újraértelmezést követel meg, úgy a jogalkotótól, mint a jogalkalmazóktól. Bár a tervezet valóban számos párhuzamosságot és szövegezésbeli bizonytalanságból eredő jogbizonytalanságot kezel, ugyanakkor felveti annak kérdését is, hogy jelen körülmények közt egy ilyen átfogó módosítás mennyiben erősíti az egységes gyakorlatot, mekkora többlet-terhet jelent valójában az önkormányzatok számára. Ennek kapcsán ismét fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó szabályozás minősége, illetve annak maradéktalan hatályosulása egyben a P) cikkben felsorolt értékek, a nemzet közös örökségének védelmi eszköze is.

III. A Kvt. környezeti vizsgálatra vonatkozó rendelkezésének módosításával kapcsolatos nemzetközi egyezménybe, uniós jogba és a visszalépés tilalmába ütközés aggálya

A településfejlesztésre és-rendezésre vonatkozó rendszer átszabásának **kirívóan aggályos pontja a tervezet 3.§ b) pontjában foglalt, a környezeti vizsgálatra vonatkozó módosítás**. A tervezet közigazgatási egyeztetése során az AJBH számára megküldött változatban a szóban

⁹ Tervezet 64.§

¹⁰ Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése.

¹¹ Tervezet 64.§

¹² <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof500420204-szamu-hatarozat>

forgó rendelkezés még nem szerepelt, ezért arról akkor nem állt módomban véleményt formálni, most van lehetőségem, egyben feladat- és hatásköri kötelezettségem ezt megtenni.

A tervezet részletes indokolása szerint az 1-6.§-okban foglaltak **mindössze szövegcsérés módosító javaslatok, ez azonban a kérdéses esetben nem helytálló és kifejezetten félrevezető megállapítás.** A hivatkozott rendelkezés a Kvt. 43. § (6) bekezdését módosítja, azzal a céllal, hogy a Kvt.-ben meghatározottakat mintegy „fellazítva”, **a tervek és programok készítése során kötelező környezeti vizsgálatot ne a Kvt.-ben meghatározottak szerint kelljen elkészíteni, hanem a „terv, illetve program elkészítésének és elfogadásának rendjéről szóló rendelettel összhangban”.** Ezzel párhuzamos a tervezet a településtervekhez kapcsolódó környezeti vizsgálati eljárást beépíti a településrendezési eljárásba.¹³ A tervezet a konkrét tartalmi elemek meghatározása tekintetében felhatalmazást ad a kormányzat számára.

Mindebből eredően a környezeti vizsgálatra vonatkozó, a Kvt.-ben meghatározott, **horizontális védelmet biztosító szabályozások kötelező ereje viszonylagossá, bizonytalaná válik,** a környezeti vizsgálatot a településrendezési eljárásban az ágazati szabályokkal „összhangban” kell elkészíteni. Csakhogy a Kvt. egyfelől törvényi szinten szabályozza a környezeti vizsgálat kötelező minimális tartalmi elemeit¹⁴, elsősorban is a környezeti értékelés készítésének és az arról való tájékoztatási kötelezettséget, meghatározott határidőkhöz kötve azt. Másfelől az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet (SKV rendelet) tartalmazza a részletszabályokat mind a környezeti értékelés tartalma mind az eljárásrend vonatkozásában.¹⁵ Kérdéses, hogy eltérő tartalmú – véleményem szerint szűkítő – ágazati szabályozás esetén a kívánt „összhang” egyáltalán elérhető-e. A Kvt. módosítása értelemszerűen megnyitja az utat más ágazat számára hasonló szabályozás kialakítására, amelyek együttes hatása felmérhetetlen károkat okozhat a környezetre gyakorolt hatások felmérésének eddig sem példamutatóan hatályosuló területén.

A hivatkozott környezetvédelmi szabályozás – a Kvt. és az SKV rendelet – azonban egyfelől az Aarhusi Egyezményben¹⁶ vállalt nemzetközi kötelezettségünk teljesítésének eszköze, másfelől a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2001. június 27-i 2001/42/EK európai parlamenti és tanácsi **irányelvnek való megfelelést szolgálja.** A vonatkozó rendelkezés szűkítő értelmezésére akárcsak lehetőséget adó módosítás éppen ezért **nem csupán a környezet szabályozásban elért védelmi szintjének az Alaptörvénybe ütköző csökkentését veti fel, hanem a hivatkozott nemzetközi és uniós jogi szabályozás lehetséges sérelmét is.**¹⁷ Mindkettő **megfelelő jogkövetkezményeket hordoz magában;** előbbi esetén az Egyezmény sérelmét felvető állami szabályozásokkal az Alkotmánybíróság¹⁸ mellett az ún. Aarhus Jogkövetési Bizottság¹⁹ foglalkozik, míg utóbbi esetén akár az Európai Bizottság kötelezettségsértési eljárására²⁰ kerülhet sor.

¹³ Lásd a törvénytervezet általános indokolásának 3. pontját.

¹⁴ Kvt. 43.§ (6) és (7) bekezdései.

¹⁵ A településrendezési eljárás és az ahhoz kapcsolódó SKV eljárási és egyéb kérdéseiről lásd részletesen az alapvető jogok biztosának AJB-845/2012. számú jelentését. <http://www.ajbh.hu/documents/10180/108908/201200845.rtf/80a693a9-628b-4c89-af6e-3aeeacbab9f4?version=1.0>

¹⁶ A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény.

¹⁷ Megjegyzendő, hogy az Aarhusi egyezmény végrehajtását az uniós jog szintjén a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló 1367/2006/EK rendelete (2006. szeptember 6.) is támogatja.

¹⁸ Az Alaptörvény Q) cikke és Abtv. 32§ alapján az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére.

¹⁹ ACCC, Egyezmény 15.cikk alapján.

²⁰ EUMSZ 258. cikk.

Végezetül megjegyzem, hogy a tervezet közigazgatási egyeztetésekor a **hatásvizsgálati lapon** a környezeti hatások nem kerültek kifejtésre, miközben az épített környezet körében a visszalépés tilalma alapjogi követelményként érvényesül. A tervezet indokolásában megjelenő²¹ „*védelmi szintek nem csökkennek*” kitétel a megfelelő hatásvizsgálati alátámasztás hiányában csupán egy – megfelelően alá nem támasztott - kijelentés, valós tartalmát a tervezett változtatás kapcsán nem lehet megítélni.

Márpedig a tervezésnek éppen ez az egyik lényegi eleme és értelme, ezért előzi meg a bármely típusú kivitelezést vagy cselekvést, hogy ne utólag szembesüljünk azzal, hogy egy-egy intézkedés milyen következményekkel, hatásokkal jár. **A jövő nemzedékek érdekeinek védelme kivitelezhetetlen a szakmai előkészítések, a társadalmi viták alapos és körültekintő lefolytatása nélkül, és így az Alaptörvényben vállalt kötelezettségeink, a P) cikkben foglalt államcél megvalósíthatatlan.**

Budapest, 2021. március 22.

Dr. Bándi Gyula
a jövő nemzedékek szószólója

²¹ Ld. a tervezet 17.§-ához fűzött részletes indokolásban.