



A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME ELLÁTÓ BIZTOSHELYETTES

Ügyszám: AJB-564/2022

A jövő nemzedékek szószólójának a területhasználatok települési szintű szabályozásának átalakításával kapcsolatos alapjogi összefoglalója, valamint a jogalkotást és a jogalkalmazást támogató javaslatai

1. Bevezetés

Az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó joganyag és joggyakorlat jelentőségét a jövő nemzedékek érdekei védelmének intézményesülése – 2008 – óta¹ kiemelt figyelemmel kísérjük, az Alaptörvény P), valamint XX. és XXI. cikkei², továbbá az Ajbt. 3.§ (1) bekezdése³ alapján. Az épített környezet elemei egyfelől önállóan is a nemzet közös örökségéhez – és a nemzeti vagyonhoz – tartoznak, kulturális értéként (is) nevesítve, másfelől az épített környezet alakítása óhatatlanul meghatározza a természeti környezet állapotát, hiszen a különböző szempontok a szűkösen rendelkezésünkre álló területekkel való gazdálkodásban területigényük miatt eleve versengenek egymással.

Az emberi élet fennmaradásának alapja a természeti környezet és rendszereinek állapota, míg az emberhez méltó életkörülmények alkotóeleme és meghatározója az épített környezet, illetve annak minősége. A nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára történő megőrzése, a „*Kárpát-medence természet adta és ember alkotta*” értékeinek Alaptörvényben vállalt ápolása és megóvása, „*anyagi, szellemi és természeti*

¹ 2007 novemberében fogadta el a magyar Országgyűlés az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) módosítását, csaknem egyhangú szavazással. 2008 májusában a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának sikeres megválasztásával jött létre – a világviszonylatban is példaértékű intézmény –, melynek már első évről szóló beszámolója hangsúlyosan tartalmazza az épített környezet alakítása és védelme, azon belül is a településrendezés témakörét. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) hatálybalépésével átalakult intézmény jogelődjének archivált honlapja és azon a településrendezéssel kapcsolatos jelentések itt érhetők el: <http://www.jno.hu/hu/>.

² Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”.

Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése szerint „(m)indenkinek joga van a testi és lelki egészséghez”, a XX. cikk (1) bekezdése értelmében „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez”.

³ Az Ajbt. 3.§ (1) bekezdése szerint: „Az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, és

a) rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát, az érintett intézményeket és a nyilvánosságot a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól,

b) felhívja az alapvető jogok biztosát, az érintett intézményeket és a nyilvánosság figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját – különösen a jövő nemzedékeket – érintő jogsértés veszélyére,

c) az alapvető jogok biztosának hivatalbóli eljárás megindítását javasolhatja,

d) közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában,

e) javasolhatja, hogy az alapvető jogok biztosát az Alkotmánybírósághoz forduljon,

f) figyelemmel kíséri a fenntartható fejlődés Országgyűlés által elfogadott stratégiájának megvalósulását,

g) javaslatot tehet a jövő nemzedékek jogait érintő jogszabályok megalkotására, módosítására, valamint

h) nemzetközi tevékenységével elősegíti a jövő nemzedékek érdekeivel kapcsolatos hazai intézményrendszer értékeinek bemutatását.”

erőforrásaink gondos használatával” az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeinek védelmé⁴ ezek harmonikus elegendésével, a versengő érdekek közt kialakított hosszú távú egyensúlyi helyzettel, valamint a dinamikus környezeti változásokat és az értékvédelem szempontjait egyaránt érvényesítő tudatos döntések révén biztosítható.

Mindezek következtében a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából elengedhetetlen a tárgykörre vonatkozó jelentős és környezetünket hosszútávon meghatározó és folyamatosan alakuló szabályozási reform áttekintése és elemzése, javaslatok megfogalmazása úgy a jogalkotás, mint a jogalkalmazás számára, így különösen a kapcsolódó önkormányzati és egyéb feladatokra vonatkozóan. Ez egyben a P) cikkben foglalt, a jövő nemzedékek érdekeit szolgáló egyetemes hármas kötelezettség – védelem, fenntartás és megőrzés – teljesítésének egyik eszköze is.

1.1. Vezetői összefoglaló a tartalmi elemekről

Tekintettel arra, hogy jelen szószólói értékelés számos területet érint, ennek kapcsán bonyolult összefüggéseket elemez, alkalmanként ezek hátterére is kitérve, indokolt előljáróban összefoglalni annak szerkezetét, módszerét és indokait.

Bevezetésünkben érdemben elsőként az építésügyi szabályozási reform **történeti összefoglalója** szerepel. Ebben egyfelől a szabályozási reform kodifikációs lépéseinek sora, másfelől az azzal kapcsolatos eddigi szószólói megnyilvánulások, szakmai jelzések találhatók. Időrendbe szedve láthatóvá válik, hogy milyen volumenű kodifikációs munkára került sor, illetve azok egyes szakaszai milyen jelentős alapjogi vetülettel bírtak. Mindazonáltal megjegyezzük, hogy az Alaptörvény P) cikkét, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét érintő hatások együttes értékelése jelen javaslatcsomagnak nem tárgya, ez azon jóval túlmutató, önállóan vizsgálendő kérdéskör.

Külön pont tárgyalja az **épített környezet alakításának és védelmének jelentőségét a jövő nemzedékek érdekeinek védelmében**, komplexen, nem csupán a helyi szintet elemezve. Az alapjogi keretek részletes tárgyalása egyben rávilágít a szabályozási reform egyes elemeivel kapcsolatos elemzés fókuszára, az esetleges aggályokra is. E körben szükséges már előre jelezni, hogy a területhasználat helyi szintű meghatározásának jelentősége mindinkább viszonylagossá válik, ennek a vizsgált területre gyakorolt hatását ugyancsak önálló pont írja le.

A települési szintre vonatkozó joganyag átfogó módosítása kapcsán elengedhetetlen az **„egy település egy terv” szakmai koncepció részletes bemutatása** és alapjogi szempontból lényeges elemeinek kiemelése. Ezt követően a **három, legjelentősebb és több szempontból is vizsgálendő szabályozási megoldás** részletes elemzése és értékelése következik: **i) a környezeti vizsgálat integrálása** a településrendezési eljárásokba, **ii) az önkormányzatokra háruló új feladatok** és **iii) a partnerségi eljárás helyben szokásos módon történő lefolytatási kötelezettségének módosítása**. Külön pont foglalkozik a további – előbbiekhöz viszonyítottan alapjogi kontextusban kevésbé jelentős – szabályozási elemek vázlatos ismertetésével.

Mindezeket követően az összegzésben a **következtetések és támogató javaslatok, a módosításokból eredő önkormányzati és egyéb feladatok** tekintetében külön is szerepelnek. Utóbbiak a helyi önkormányzatok és az ágazatért, a jogalkotásért felelős szerv, mint címzettek között oszlanak meg. A könnyebb követhetőség és visszakereshetőség érdekében **függelék** tartalmazza az **alkalmazott jogszabályok, a rövidítések és szószólói anyagok jegyzékét, valamint azok elérhetőségét**.

A tartalmi arányok mindezek fényében alakultak, a bevezető és az általános részek hosszabbak, mint a települési szintre vonatkozó módosítás tárgyalása. E felvezető elemek egyrészt az alapjogi vetület alátámasztásához és megértéséhez szükségesek, másfelől

⁴ Alaptörvény Nemzeti Hitvallás

elengedhetetlen annak bemutatása is, hogy az építésügyi reform és a szabályozási környezet átalakítása valójában folyamat és a korábbi részhatások több esetben kumuláltan jelentkeznek. A történeti előzmények és a rendszerszintű átalakítás menetének bemutatása szintén azt igazolja, hogy az egymást követő lépések milyen mély és átfogó hatást gyakorolnak a jelen és a jövő generációk életminőségére, az egészséges környezethez való alapvető jogának érvényesíthetőségére és ezáltal a P) cikkben foglalt államcél megvalósíthatóságára. Hangsúlyozni kell, hogy a települési szintre vonatkozó joganyag átalakítása e tekintetben kiemelten fontos, ennek folytán önmagában is elegendő az előbbi alapjogi hatás megállapításához.

1.2. Előzmények, az építésügy szabályozási reformjának lépései

Az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó jelen szabályozás átfarmálása mintegy hat éve tartó folyamat, melynek végső szakaszában került sor a területek használatát települési, helyi szinten rendező eszközökre vonatkozó magasabb szintű jogszabályok – elsődlegesen az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) és végrehajtási rendeletei – átfogó felülvizsgálatára és módosítására.

A reform kezdetét a Miniszterelnökség Építészeti, Építésügyi és Örökségvédelmi Helyettes Államtitkársága és a Lechner Tudásközpont közös felelős kiadásában megjelent Nemzeti Építészetpolitika⁵ című – jogforrásnak ugyan nem, de mindenképpen kiindulásnak tekinthető – kiadvány jelöli. A kiadvány a szabályozási reform végrehajtására korábban elfogadott kormányhatározatok⁶ alapján született, utóbbiak az építésüggyel kapcsolatos társadalompolitikai elképzelések megvalósítását célzó kormányzati feladatokat és azok ütemezését tartalmazzák. Az alapvető és markáns koncepcionális váltást **az építészeti minőségre vonatkozó követelmények hatékonyabb szabályozási megjelenítésének igénye** jellemezte. Cél volt továbbá az építésügyi hatósági és egyéb eljárások területén is a hatékony, korszerű fejlesztéstámogató szabályozó eszközök bevezetése, az egyszerűsítés, gyorsítás, valamint a bürokráciacsökkentés.

Első lépésként és a vonatkozó szabályozás építészeti „érzékenyítése” érdekében (is) 2016-ban a településképi arculat védelmének jogintézménye került bevezetésre.⁷ A hazai települések jellegzetes és sajátos arculatát, „*egyben az építési beruházások gyors és sikeres megvalósíthatóságát*”⁸ szolgáló új szabályozás és jogintézmények elsődlegesen⁹ a helyi önkormányzatok feladataként jelentek meg, úgy jogalkotási, mint településképi-védelmi hatósági hatáskör formájában.

Következő lépésként került sor az első területi szint, az országos és kiemelt térségi területrendezési tervek felülvizsgálatára. 2018-ban foglalták törvénybe Magyarország és kiemelt térségeinek – a Balaton kiemelt üdülőkörzetének és a Budapesti Agglomerációnak – új területrendezési tervét.¹⁰ 2019 folyamán a végrehajtási rendeletrendszer¹¹ átalakítása is megtörtént.¹² A területek használatát országos szinten meghatározó tervek és a

⁵ A kiadvány letölthető itt: epiteszetpolitika.hu

⁶ Az 1032/2015. (I.30.) Korm. határozat az építésüggyel kapcsolatos társadalompolitikai elképzelések megvalósítását célzó intézkedésekről és az 1567/2015. (XI.4.) Korm. határozat az építésügy átalakítását célzó intézkedési tervről és a hozzá kapcsolódó feladatokról.

⁷ A településképi védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (Tktv.) formájában, az Étv.-vel azonos szabályozási szinten.

⁸ Tktv. preambuluma.

⁹ Megjegyzendő, hogy meghatározott körben a településképi védelmével kapcsolatosan a kormány is ellát szabályozási és kijelölési feladatokat a Tktv. 2.§ (2a)-(2e) bekezdései, valamint az országos településképi-védelemről szóló 1/A. alcíme alapján, illetve az építésügyért felelős miniszter is rendelkezik véleményezési jogkörrel, az új Vhr. 25. alcíme alapján.

¹⁰ Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési terveiről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény (OTrT.).

¹¹ 9/2019. (VI.14.) MvM rendelet a területrendezési tervek készítésének és alkalmazásának kiegészítő szabályozásáról.

¹² Megjegyzendő, hogy a Balaton ökológiai szempontból sérülékeny vízparti területein még nem teljes a kodifikáció, ott a már hatályon kívül helyezett, a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2003. évi CXII. törvény felhatalmazása alapján megalkotott, a balatoni

keretszabályozás átalakítása már értelemszerűen érintette az alacsonyabb szintű – megyei és települési – tervek tartalmát is, hiszen azok főszabályként csakis előbbieket keretei között készülhetnek.¹³

A tájegységi építészeti támogatására vonatkozó kormányzati céllal¹⁴ összhangban 2019-ben elkészült a Nemzeti Mintaterv Katalógus¹⁵. Ebben az évben számos, az egyedi építésügyi hatósági engedélyezések 2016 óta bejelentési kötelezettséggé változásának további alakítását¹⁶, valamint az ún. építésügyi kiemelt beruházások körének bővítését szolgáló egyéb módosításokat fogadtak el.¹⁷

Mindezeket követően 2021. július 1-jén lépett hatályba az Étv. településfejlesztéssel és településrendezéssel foglalkozó részének¹⁸ átfogó módosítását is tartalmazó, azzal összhangban pedig mintegy 35 egyéb törvényt módosítva a településtervezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi XXXIX. törvény (Módtv.). A törvényi szabályozás átalakítása nagy léptékű módosítási igényt generált a végrehajtási rendeletek vonatkozásában is. Az egyes kormányrendeleteknek a településtervezés egyszerűsítésével összefüggő módosításáról szóló 420/2021. (VII.15.) Korm. rendelet (Vhrmód.) összesen 76 kormányrendeletet változtatott meg. Ezek között szerepel – az eddig az időpontig a településfejlesztéssel, -rendezéssel, településképvédelemmel kapcsolatos alapvető szabályokat tartalmazó – a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI.8.) Korm. rendelet (Vhr.) és e téren ugyancsak alapvető jelentőségűnek tekinthető, az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (OTÉK). Az új rendszernek megfelelően, ezzel párhuzamosan megszületett a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII.15.) Korm. rendelet (új Vhr.) is. Az azóta eltelt másfél év alatt, 2022 teléig, a Módtv.-vel megvalósított átfogó reformon túl az Étv. módosítására még további tizenegy alkalommal került sor, nyolc¹⁹ törvénnyel.²⁰

Az építésügyi szabályozás reformja az elmúlt hat évben láthatóan a területek használatát valamennyi szinten – az országotól a megyei, majd a települési szinten keresztül az egyedi telekig – újragondolta és ennek megfelelően kodifikálta. Miután e hatalmas munka eredménye

vízpart-rehabilitációs szabályozás követelményeiről szóló 283/2002. (XII.21.) Korm. rendelet, valamint az annak alapján megalkotott mintegy 43, településenként vízparti rehabilitációs tanulmánytervet tartalmazó TNM rendelet az irányadó. Az OTvT. 88.§-ában foglalt felhatalmazó rendelkezések alapján az új végrehajtási rendeletek nem készültek el.

¹³ OTvT. 3.§, Étv. 8.§.

¹⁴ 1271/2019. (V.13.) Korm. határozat a tájegységi építészeti előmozdítása érdekében szükséges kormányzati intézkedésekről.

¹⁵ A tervek 2020 elejétől elérhetőek itt: <https://www.ony.hu/ony/nmtk/mintatervek>

¹⁶ Az egyszerű bejelentés intézményének felülvizsgálatával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 244/2019. (X.22.) Korm. rendelet

¹⁷ Így a 2020. évi LXXVII. törvény a rozsdabevetési akcióterületek létrehozásához szükséges intézkedésekről.

¹⁸ Étv. II. fejezete.

¹⁹ Ezek (1) a településtervezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi XXXIX. törvény; (2) az építőipari „üvegseb” intézkedést megvalósító, a fővárosi és megyei kormányhivatalok elektronikus ügyintézésével, valamint a kormányhivatali adatszolgáltatással összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXIII. törvény; (3) az egyes vagyongazdálkodási kérdésekről, illetve egyes törvényeknek a jogrendszer koherenciájának erősítése érdekében történő módosításáról szóló 2021. évi CI. törvény; (4) az ingatlan-nyilvántartásról szóló 2021. évi C. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti rendelkezésekről, valamint egyes, az ingatlan-nyilvántartással, területrendezéssel, településrendezéssel kapcsolatos és kulturális tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi CXLVI. törvény; (5) az egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvényhez kapcsolódó módosításáról szóló 2022. évi IV. törvény; (6) az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvény; (7) egyes törvényeknek az Alaptörvény tizenegyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2022. évi XXII. törvény; valamint (8) a területi közigazgatás működésével, az ingatlan-nyilvántartással és a területfejlesztéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi XLVIII. törvény.

²⁰ Megjegyzendő, hogy az Építési Vállalkozók Országos Szakszövetsége 2022. október 11-én szervezett kormányzati tájékoztató konferenciájának tárgya az új építési beruházási kerettörvény volt, melyet a kormányzati munkamegosztásban 2022-ben újonnan felállított építési és beruházási minisztériumot vezető miniszter mutatott be, melynek alapján további, jelentős jogalkotási lépések várhatóak az építésügyi szabályozás területén.
<https://evosz.hu/hirek/795-kormanyzati-tajekoztato-konferencia>

alapvetően határozza meg hazánk épített és természeti környezetének védelmét és alakítását, a területtel, mint szűkösen rendelkezésünkre álló erőforrással való gazdálkodás módját, jelentősége a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából is kiemelkedő.

1.3. A szószóló jogalkotást támogató tevékenysége

Szószólóként – a később részletezendő alapjogvédelmi feladatok és a kérdéskör kapcsolódó alapjogi vetületei alapján – az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó szabályozások alakulását, az előzőek szerinti jogalkotási folyamatot mindvégig kiemelt figyelemmel követtem. Az előterjesztések közigazgatási egyeztetései során – amennyiben erre lehetőség nyílt – számos alkalommal (az Ajbt. által biztosított keretek között) alapjogi vonatkozású szakmai észrevételekkel igyekeztem támogatni a döntéshozót.

A kodifikációs feladat végrehajtása során több kedvező irányú változás tapasztalható, és a változás igénye sem vitatható, hiszen a környezet alakulásának és alakításának dinamikus volta ezt indukálja a szabályozás statikus jellegével szemben. Hangsúlyoznom kell, hogy az Ajbt. alapján a szószóló feladata elsődlegesen a jövő nemzedékek érdekei érvényesülésének nyomán követése, az azokat érintő jogsértések veszélyére való figyelemfelhívás²¹, így bár számos előremutató és támogatandó kezdeményezést, újszerű megközelítésmódot és szabályozási elemet tartalmaz az építésügy szabályozásának reformja, **jelen javaslat-csomagban** – jobbító szándéktól vezérelve – **a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét érintő kihívásokra fókuszálók.**

2017-ben tettem közzé a településképi új szabályozásból adódó önkormányzati feladatokra vonatkozó ajánlásokat²², melyekben egyebek mellett az önkormányzatok számára meghatározott szűk határidővel, a polgármesterre telepített hatósági jogkörökkel, az Étv.-vel párhuzamos törvényi szabályozásból eredő jogbiztonsággal, a helyi építészeti örökség védelmére vonatkozó szabályozási elemeknek a visszalépés tilalmába ütközésével, illetőleg az önkormányzati kötelező feladattelepítéssel arányos állami támogatási kötelezettség teljesítésével kapcsolatos aggályokra hívtam fel a figyelmet. A jogalkotás előkészítéséért felelős szerv a felvetett problémakörökből idővel többet rendezett, több esetben kitolta a törvényi határidőket,²³ illetve legutóbb a polgármesterre telepített egyedi hatáskört is áttelepítette az önkormányzatok képviselőtestületeire.²⁴

Ugyanakkor az értékvédelem folytonosságára vonatkozó alapjogi javaslataim sajnálatos módon ma is aktuálisak²⁵ ezért a helyi építészeti értékek védelmét biztosító önkormányzati kodifikációs feladat²⁶ teljesítésére nyitva álló törvényi határidő végén újabb

²¹ Ajbt. 3.§ (1) bekezdésének a), b), e) és g) pontjai alapján.

²² A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a településképi arculat védelmét szolgáló önkormányzati szabályozásokra vonatkozó ajánlásairól, (2017.06.27.)
https://www.ajbh.hu/documents/10180/2715792/Településképi_ÁÁF_végleges.pdf/8515e7d1-1a9e-4ad6-d5f5-1c8f30d79eda

²³ 2018.december 31. lett a helyi értékvédelem biztosítására nyitva álló végső határidő, ameddig a helyi építészeti örökség védett elemeit az új településképi rendeleteikbe kellett emelniük az önkormányzatoknak.

²⁴ Módtv. 30. alcím a Tktv. módosításáról.

²⁵ A Lechner Tudásközpont honlapján elérhető a Helyi Művi Értékvédelmi Kataszter, mely a hatékony értékvédelem központi adatbázisát teremtheti meg. A leírás szerint a kataszter „a 2018 májusáig a Lechner Tudásközpontba beérkezett dokumentumokban – Helyi Építési Szabályzatokban, a helyi értékvédelemről szóló települési önkormányzati rendeletekben, illetve a településképi rendeletekben – rögzített helyi védettségű (ember alkotta) értékeket tartalmazza”. A legtöbb jelölt értékhez azonban nem található a jogszabályi hivatkozás, ami a védett jogi jelleget elbizonytalanítja. A jogalapok hiányzásának okát feltáró munka kiemelkedő jelentőségű az értékvédelem szempontjából. A kataszter elérhető itt: <http://helyiertekek.e-epites.hu/>

²⁶ Az önkormányzatoknak az addig bármely helyi szabályzó eszközükben foglalt, helyi védelmet létesítő rendelkezést az elkészítendő településképi helyi rendeletbe kellett átmeneniük, ennek hiányában a védelmek a törvény erejénél fogva megszűntek. Tktv. 14.§ (2b) bekezdés a) alpontja.

figyelemfelhívással²⁷ fordultam az önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó kormányhivatalok vezetőihez, valamennyi kormány megbízotthoz, támogatásukat kérve az értékvédelem folyamatosságának biztosításában.

Az országos és kiemelt térségi területrendezési tervek módosításakor a jogalkotási folyamat bizottsági szakában hívtam fel a figyelmet²⁸ a visszalépés tilalmába ütköző jogalkotás aggályaira. A szabályozási koncepció az egész tervezetre vonatkozóan az egyszerűsítést, a bürokráciacsökkentést és a fejlesztési szemléletű megközelítésmódot szem előtt tartva, számos garanciális jellegű szabályozási elemet – övezeti tervlapot és kapcsolódó előírásokat²⁹ – kivezetett vagy alacsonyabb szabályozási szintre utalt. Az ún. építésügyi kiemelt beruházások köre további bővítésének³⁰ és a bányatelkek megállapítása egyszerűsítésének alkotmányos aggályaira is felhívtam a figyelmet. A Balaton kiemelt üdülőövezet szabályozása kapcsán szintén alapjogi észrevételt tettem.³¹

2019-ben a Táj Nemzetközi Napja alkalmából zártkörű műhelybeszélgetésen a döntéshozatali/jogalkotói, valamint a táj-, illetve vízvédelmi szakmai és a tudományos élet képviselőinek körében a Balatont és különösen a vízparti területeket érintő területrendezési szabályozás változásának a tájra és a vízminőségre gyakorolt hatását jártuk körül.³²

A településtervezéssel összefüggő legutóbbi módosítás törvényi előterjesztésének bizottsági tárgyalása során szintén figyelemfelhívással³³ éltem. E téren az egyik fő problémakör a településrendezéshez kapcsolódó környezeti vizsgálat rendszerének átalakítása volt, amely törvényi szinten érintette a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) vonatkozó rendelkezését.³⁴ A stratégiai környezeti vizsgálatra vonatkozó szabályozás egyértelmű fontossága mellett – a későbbiekben részletesen kifejtésre kerülővel összhangban – nemzetközi egyezményben³⁵ vállalt, valamint uniós jogharmonizációs kötelezettség³⁶ teljesítésének eszköze is, így az azzal összhangban nem álló módosítás nem csupán alapjogi, hanem ez utóbbi szempontokkal kapcsolatos problémákat is felvethet.

A településrendezéssel összefüggő törvényjavaslatra vonatkozó figyelemfelhívást követően a Kvt.-t módosító passzus a normaszöveg tervezetéből kikerült, közreműködésemet

²⁷ A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a védett helyi építészeti értékek kapcsán, (2018. november. 30.) https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Figyelemfelhivás_településképvédelem_védett+helyi+építészeti+értékek/9077f413-7e93-5038-b2b1-43576f1f906f.

²⁸ A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a Magyarország és egyes kiemelt térségének területrendezési tervéről szóló T/3613. számú törvényjavaslatot érintően (2018. december 04.). https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/A+Szószólóló+figyelemfelhivása+a+T_3613.+számú+törvényjavaslatot+érintően/bf727e1f-519a-aaeb-ebb3-3463205b9b3f

²⁹ Például a komplex tájrehabilitációt igénylő terület vagy a felszíni szennyezésre fokozottan érzékeny terület övezeti szabályai.

³⁰ Az OTv. által módosított Tftv. 8.§, amely lehetővé teszi a területrendezési szabályok figyelmen kívül hagyását is, 2019. január 2-i hatálybalépéssel.

³¹ Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság 16/2022. (VII. 14.) AB határozata külön foglalkozik a Balaton parti sávját érintő területhasználatok alapjogi vetületeivel.

³² Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről, 2019., 124. oldal. <https://www.ajbh.hu/documents/10180/3224326/AJBH+beszámoló+2019.pdf/ea4f590a-b1fe-ca34-56de-ba0f8a5cb604?version=1.0&t=1585607137818>

³³ A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a településtervezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/15397. számú törvényjavaslat kapcsán (2021. március 22.) https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/A+Szószólóló+figyelemfelhivása+a+T_15397+törvényjavaslat+kapcsán/29f9ec41-9ad1-c71c-f5b5-42b5440ded58

³⁴ Kvt. 43.§.

³⁵ 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 (Aarhusi Egyezmény). Az Európai Parlament és a Tanács 1367/2006/EK rendelete (Aarhus EK) a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról (2006. szeptember 6.).

³⁶ A bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2001. június 27-i 2001/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

az Országgyűlés Törvényalkotási Bizottsága és az Agrárminiszter egyaránt megköszönte.³⁷ Ugyanakkor a kifogásolt szabályozási elemet a Vhrmód. – kormányrendeleti szinten – tartalmazza³⁸ és módosítja a Kvt. végrehajtási rendeltét,³⁹ ezzel tehát a korábban megfogalmazott alapjogi vetületek továbbra is fennállnak.

2021 tavaszán a nemzet közös örökségének részét képező természeti kincseinket veszélyeztető beruházások kapcsán jelentettem meg figyelemfelhívást⁴⁰ az Alaptörvény P) cikkével összhangban a jövő nemzedékek érdekeinek védelmében fennálló felelősség tekintetében, elsősorban a nemzet, valamint a nemzetközi közösség és az Európai Unió irányában.

2021 őszén a Táj Nemzetközi Napja⁴¹ alkalmából a tájjal, a táj védelmével, tervezésével és kezelésével kapcsolatos alapjogi összefüggéseket elvi állásfoglalásban⁴² foglaltam össze. A táj a természeti és épített környezeti elemek elegye, kölcsönhatásban történő alakulásuk közvetlenül jelenik meg. Emiatt elvi jelentőségű az állásfoglalásban is megjelenített „alapjogi katalógus”, amely azokat az alapvető jogokat, alkotmányos elveket és értékeket, Alaptörvényben rögzített államcélokat sorolja fel, melyek érvényre juttatásában a táj alapvető szerepet játszik. Hasonlóan lényeges rész a tájra vonatkozó szabályozás alapjogi kereteinek vázolása. Mindkét témakör legtöbb eleme általában véve is irányadó a környezet alakítására vonatkozó bármely szabályozásra, így az építésügyi rendelkezésekre is.⁴³

Szószólóként tehát számos alkalommal adtam hangot a jogalkotási folyamatok során (is) alapjogi meglátásaimnak, több esetben vázoltam az alapjogi kereteket, felhívva a figyelmet – és egyben eleget is téve törvényben biztosított mandátumomnak – az Alaptörvény P) cikkében foglaltakra, vagyis a jövő nemzedékek érdekeinek védelmében az államot és mindnyájunkat egyaránt terhelő, egyetemes hármas kötelezettségre.⁴⁴

Az építésügyi szabályozás jelenlegi átfogó átalakítása az Étv. elfogadása és 1997-ben történt hatálybalépése, illetve 2012-ben történt módosítása óta a legjelentősebb, átfogó kodifikációs munka, amely alapvetően befolyásolja a nemzeti stratégiákban – mindenekelőtt a Nemzeti Fejlesztési 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióban, valamint a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiában⁴⁵ – vállalt célkitűzések megvalósíthatóságát, továbbá az Alaptörvénybe foglalt alapvető jogok, államcélak, alkotmányos értékek érvényesíthetőségét.

Mindezek alapján a szóban forgó, a településfejlesztési és -rendezési önkormányzati tevékenységre vonatkozó szabályozás módosítása olyan jelentőséggel bír, melyben a szószóló kiemelt kötelezettsége – az Alaptörvény és az Ajbt. alapján – külön is felhívni a figyelmet a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét érintő vetületekre.

³⁷ AJB-1892-8 és 9/2021. ügyszámú iratok.

³⁸ Ld. részletesen az 5.1. alpontot.

³⁹ A Kvt. 110.§ (7) bekezdés 3. pontjában kapott felhatalmazás alapján megalkotott, az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I.11.) Korm. rendelet (SKV rendelet).

⁴⁰ A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a természeti kincseinket veszélyeztető beruházások kapcsán (2021. május 25.)

https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Figyelemfelhívás_terméészeti_kincseket veszélyeztető_beruházás/k/9bad690c-337b-ea69-ccc9-1faefe5875f3

⁴¹ A Firenzeben, 2000. október 20-án kelt, az Európai Táj Egyezmény kihirdetéséről szóló 2007. évi CXI. törvény alapján részes államként, az Európa Tanács kezdeményezésére minden év október 20. napját a Táj Nemzetközi Napjaként ünnepeľjük.

⁴² A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a Táj Nemzetközi Napja alkalmából a táj és a táj védelme, kezelése és tervezése szabályozásának alapjogi vetületeiről (2021. október 20.)

https://www.ajph.hu/documents/10180/2896961/Tááj+Nemzetköözi+Nap+2021_elvi+áálláásfoglaláás.pdf/d9ed17c2-b482-bd5f-3a4c-9a54e4530f66?t=1634725673966

⁴³ Az építésügyi rendelkezések környezetvédelmi szabályozó jellegéről ld. a 3. pontot.

⁴⁴ Az Alaptörvény P) cikke (1) bekezdése alapján az egyetemes hármas kötelezettség a mindenkit és az államot terhelő védelmi, fenntartási és megőrzési kötelezettség.

⁴⁵ 1/2014. (I.3.) OGY határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 - Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról (Koncepció) és 18/2013. (III.28.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról (NFFS).

2. Az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó szabályozás jövő nemzedékek érdekeinek védelmével kapcsolatos részletes alapjogi vetületei és keretei

2.1. Az épített környezet, mint a nemzet közös örökségének része, az Alaptörvény P) cikkének oltalmi köre

Mind az alapvető jogok biztosa, mind a szószóló számos alkalommal⁴⁶ hangsúlyozta, hogy az épített környezet, mint környezeti elem⁴⁷ alakítása alapvetően meghatározza a környezet állapotát, az erre vonatkozó szabályzó eszközök, eljárási és anyagi jogi garanciák, illetve a gyakorlat kiemelkedő jelentőséggel bírnak a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából. Az épített és a természeti környezet alakítása és védelme közti szoros összefüggésre, ezen keresztül az alapvető jogok, alaptörvényi értékek és államcéllok érvényesíthetőségének kérdéseire az Alkotmánybíróság szintén számos, később bemutatásra kerülő ügyben (is) kitért.

Az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó szabályozás a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából tehát több szempontból is nagy jelentőségű. Egyfelől **az épített környezet elemei a nemzet közös örökségének részei**, melyek az Alaptörvény P) cikkében megjelenő kulturális értéként védettek. Az épített környezet elemei esetünkben egyben **a nemzeti vagyon részét is képezik**, így kezelésük és védelmük célja e minőségükben is a jövő nemzedékek érdekeinek figyelembevétele.⁴⁸ Másfelől a vonatkozó joganyagnak **a természeti környezet állapotára** – úgy a beépítés területi vonatkozásával, mint egy adott terület beépítési módján keresztül a környezetterhelés meghatározásával – gyakorolt alapvető hatása miatt is kiemelt szerepe van. Mindezek következtében határozza meg a szabályozás a nemzeti vagyon állapotát és értékét, vagyis a jelen és elkövetkező generációk életkörülményeit, választási lehetőségeit, egymással szoros egységben. „A P) cikk a nemzet közös örökségéként egyenlő alaptörvényi védelem alá helyezi az ember fizikai létezésének feltételét biztosító természeti környezetet és a társadalmi létezés alapját szolgáló kultúrát. E kettőség megjelenése az Alaptörvényben annak elismerése, hogy az ember egyszerre természeti és társadalmi lény, s e kettőség elválaszthatatlan egységet képez.”⁴⁹

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése ugyan külön – nem taxatív módon, hanem példálódzva – nevesíti a nemzet közös örökségének egyes elemeit, azonban a köztük lévő szoros kapcsolat és egymásrautaltság miatt a már említett hármas kötelezettség – a védelem, a fenntartás és a jövő nemzedékek számára való megőrzés – teljesítése csak e kölcsönösségre tekintettel biztosítható. Különösen igaz ez a természeti és az épített környezet egymáshoz való viszonyát, arányait és elegyét is meghatározó terület- és településrendezésre. A Kárpát-medence sajátos biológiai sokfélesége és kulturális értékei, így az ember alkotta épített környezeti elemek, a települések szerkezete, hálózata, fejlődése az itt található természeti erőforrásoktól elválaszthatatlanul alakult ki, s így vált az emberi élet és megélhetés alapjává, a mindennapi életvitel közegévé. Ezt az egységet fejezi ki az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása is, mely szerint „[v]állaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi

⁴⁶ Lásd az alapvető jogok biztosaának jelentéseit (<https://www.ajbh.hu/en/jelentesek-inditvanyok-allasfoglalasok>), valamint az 1.2. alpontban hivatkozott dokumentumokat (<http://www.ajbh.hu/dr.-bandi-gyula>).

⁴⁷ Kvt. 4.§ 1. pont.

⁴⁸ Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint: „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.”

⁴⁹ A jövő nemzedékek szószólójának korábban már hivatkozott elvi állásfoglalása a településképi arculat védelmét szolgáló önkormányzati szabályozásokra vonatkozó ajánlásairól (2017.06.27.)

és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” Mindezekre tekintettel a nemzet közös örökségének alkotmányos védelme a maga teljességében csupán az egyes értékekre vonatkozó jogszabályok, valamint a köztük lévő összhang és az integráció elvének érvényre juttatása által teremthető meg.

2.2. Az épített környezet szabályozására, mint a környezet védelmét szolgáló joganyag részére vonatkozó alapjogi rendelkezések és alapelvek

Az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó szabályozásra a környezet védelmét (is) szolgáló joganyagként kell tekinteni, és ezt a hatályos szabályozás maga is így deklarálja. A Kvt. értelmében a környezetvédelmi törvénnyel összhangban külön törvények rendelkeznek egyebek mellett az épített környezet alakításáról és védelméről.⁵⁰ Az Étv. az épített környezet alakításának és védelmének két nagy területét szabályozza: a településfejlesztést és -rendezést, valamint az építés folyamatát. Egy további fejezete foglalkozik az épített környezet fenntartásával, használatával és értékeinek védelmével.⁵¹ Az Étv. a Kvt.-vel összhangban külön is rendelkezik arról, hogy **az épített környezet alakítását és védelmét a külön jogszabályokban meghatározott környezet- és természetvédelmi rendelkezésekkel összhangban, a résztvevők együttműködésével, a nyilvánosság bevonásával és a közösségi ellenőrzés lehetőségét biztosítva kell megvalósítani.**⁵² Az Étv.-ben a településfejlesztés és -rendezés alapvető céljaként – a lakosság életminőségének és a település versenyképességének érdekében – „a természeti, táji és építészeti értékek gyarapítása és védelme, az erőforrások kíméletes és környezetbarát hasznosításának elősegítése” szerepel.⁵³

A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.) rendelkezéseit – egyebek mellett – „a természeti értékek és területek állapotának értékelése, megóvása, fenntartása, helyreállítása, fejlesztése” során kell alkalmazni, illetve a törvény hatálya „kiterjed valamennyi természeti értékre és területre, tájra, továbbá a velük kapcsolatos minden tevékenységre”, az abban nem szabályozott kérdésekre pedig a Kvt. szabályait kell alkalmazni.⁵⁴ A településfejlesztés és -rendezés szabályai, illetve a településtervek a települések földterületeivel való „gazdálkodás” által szükségszerűen állapítanak meg szabályokat (a magasabb szintű jogszabályok keretei közt) ezen – így a védett – természeti területek és értékek vonatkozásában is, illetőleg alapítanak helyi jelentőségű oltalmakat.⁵⁵ Mindebből adódóan **az épített környezet alakításáról és védelméről** – így különösen is a településfejlesztésről és -rendezésről – **szóló szabályok nem csupán értelmük és tárgyuk szerint minősülnek a környezet védelmét szolgáló normáknak, de a tételes jog szerint is** a Kvt. és a Tvt. szabályozásával összhangban, az azokban foglaltakról részletesen rendelkező szabályozásnak minősülnek. Mindez – a horizontális védelem jellegéből és természetéből adódóan – a Módtv. vonatkozásában is érvényesül.

Az Alkotmánybíróság határozata alapján⁵⁶ „[a]z Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése államcél fogalmaz meg, aminek elérését szolgálja a XXI. cikk (1) bekezdéséből levezett alapjog biztosítása és érvényesítése. Ezen államcél teljesítését és az egészséges környezethez való alapjog érvényesítését biztosítja az egészséges környezet már elért védettségi szintjének mint eredménynek a fenntartása.” Az Alaptörvény P) cikk védelmi körébe tartozó értékekre közvetlenül irányuló szabályozásként **az épített környezet alakításában és védelmében** (így

⁵⁰ Kvt. 3.§ (1) bekezdés e) pontja.

⁵¹ Étv. II.-IV. fejezetei.

⁵² Étv. 3.§ (1) bekezdés b) és d) pontjai, valamint (2) bekezdése.

⁵³ Étv. 7.§ (1) bekezdés c) pontja.

⁵⁴ Tvt. 2.§ (1) bekezdés a) pontja és 3.§-a.

⁵⁵ Étv. 57.§ és Tktv. 3.§ (1) bekezdésének c) pontja.

⁵⁶ 16/2015. (VI.5.) AB határozat [109] bekezdés.

a településfejlesztésben és -rendezésben) **kiemelten érvényesülnek azok az alkotmányos követelmények, melyeket e körben az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatában kimunkált; így a visszalépés tilalma, a megelőzés és az elővigyázatosság alapelvei.**

A nemzet közös örökségének védelme egyúttal az egészséges környezethez való jog⁵⁷ természeti alapjainak védelmét is biztosítja. Az Alkotmánybíróság már több határozatában megerősítette, hogy „[...] az Alaptörvény hatályba lépését követően immáron közvetlenül az Alaptörvényből következik az alkotmányozó azon akarata, miszerint az emberi életet és létfeltételeit oly módon kell védeni, hogy azt a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa. {28/2017. (X.25.) AB határozat, Indokolás [28]}.

A visszalépés tilalmát a testület az elővigyázatosság és a megelőzés elveivel immár egységben értelmezi. Érvéle szerint a visszalépés tilalma a P) cikk (1) bekezdésének, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésének tartalmaként azt a követelményt rögzíti, „**hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is, hiszen »a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg«**” {legutóbb: 13/2018. (IX.4.) AB határozat, [20]}.”⁵⁸

2.3. A természeti és az épített környezet alakításának kölcsönösségéhez kapcsolódó további alapvető jogok, az alapjogvédelmi funkció jelentősége a területen

A táj, illetve a táj védelme, kezelése és tervezése alapjogi vetületeiről szóló elvi állásfoglalás⁵⁹ az alapvető jogok egyfajta „katalógusát” adta, azokat, melyek érvényesülését érdemben a táj alakulása határozza meg. E körben a jövő nemzedékek érdekeinek védelme, az egészséges környezethez, a testi és lelki egészséghez való alapvető jog mellett a művelődéshez, a kultúrához vagy az információhoz, a társadalmi részvételhez való jog, illetve a diszkrimináció vagy a visszalépés tilalmai is mind felmerülnek, hiszen a táj nem más, mint „*az ember által észlelt terület, amely a természeti tényezők és az emberi tevékenység hatásának és kölcsönhatásának eredménye*”,⁶⁰ azaz az épített és természeti környezet elemeinek elegye. Mindezen megállapítások az épített környezet vonatkozásában is épp így érvényesek.

A már hivatkozott Nemzeti Építéspolitika kötet preambuluma közérthetően és alapjogvédelmi kontextusban is helytálló módon így fogalmaz: „*Az építészet közvetlenül meghatározza környezetünk minőségét, ezáltal az emberi lét méltóságát. (...) Az építész helyet és szellemet teremt, így lesz a természeti és épített környezet a nemzeti kultúra szerves része. Az épületek, a közterek, a köztéri alkotások, a mérnöki műtárgyak, a települések és a természeti környezet együttesen alkotják azt a kulturális tájat, amely közös nemzeti értékünk.*”

Az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó szabályozás természeténél fogva védelmi funkciójú és korlátozó jellegű (egyaránt), nem csupán az építészeti minőség, hanem a minőségi lakókörnyezet kialakítása érdekében is. Az (épített) környezet védelme érdekében a szabályozásba épített eljárási és anyagi jogi garanciális elemek rendeltetése, hogy – többek között – a vonatkozó alkotmányos elvekkel, különösen a már említett visszalépés tilalmával, a megelőzés és az elővigyázatosság elveivel összhangban a környezet alakítása ne *ad hoc* módon, hanem átgondoltan, körültekintően, mérlegelő döntéshozatallal történjék. A környezet változása természetes folyamat, ugyanakkor azt az ember tevékenységével nagymértékben befolyásolja, sőt, az épített környezet alakításakor kifejezetten meghatározza. Az építésüghöz kapcsolódó számos értékre és érdekre tekintettel rendkívüli jelentőségű, hogy

⁵⁷ Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerint: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

⁵⁸ 17/2018. (X.10.) AB határozat [87] bekezdése.

⁵⁹ Táj ÁF.

⁶⁰ Táj Egyezmény.

a hosszú távú gondolkodást biztosító beépített „fékek” létezzenek, jól és hatékonyan működjenek a szabályozásban. Hosszú távon a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából elengedhetetlen, hogy a változó gazdasági, társadalmi, környezeti viszonyok közt szilárd határok kijelölésével óvjuk létezésünk állandó feltételeit, vagyis az emberi élet fennmaradásának alapjait biztosító ökoszisztémákat. Méghozzá nem csupán azok területi alapjait – országos, térségi, megyei és települési szinten egyaránt –, hanem az egyéb területek használati módjait is fenntartható – a környezet terhelhetőségét is figyelembe vevő – módon kell meghatározni, hogy ezzel biztosítva legyen az ember maga számára alkotta környezetének fennmaradása és fenntarthatósága is.

Az Alkotmánybíróság éppen ezen alapjogi követelmények teljesítése érdekében **terjesztette ki a visszalépés tilalmának követelményét az épített környezet alakítására és védelmére is.**⁶¹ Ennek során elvi érveléssel 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.⁶² *“(A) természeti erőforrások, és ezáltal a környezet állapotára vonatkozó abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték (...) objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben.”*⁶³ Későbbiekben a kulturális javakra, az épített környezet elemeit képező műemlékekre is kiterjedően mondta ki, hogy az értékvesztés a természeti törvények által vezérelt folyamatokhoz hasonlóan irreverzibilis folyamatnak tekinthető: *„(a) műemlékvédelem körében tehát az állam arra vállal kötelezettséget, hogy teherbíróképessége függvényében milyen értékeket kíván a jövő nemzedékek számára megőrizni, amely alkotmányos értelemben osztja az egészséges környezethez való jog körében megállapított visszalépési tilalmat. Ha egyszer már valami védelem alá került, az onnét való kivételhez rendkívüli indok kell.”*⁶⁴ 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.**

2.4. A hosszú távú gondolkodás, a stratégia tervezés és a vonatkozó hatályos nemzeti stratégiai dokumentumok alapjogi jelentősége

Hazánk fő fejlesztési irányát meghatározó és a területek használatát a legmagasabb szinten szabályozó országos területrendezési terv kiindulási alapját és keretét a **Nemzeti Fejlesztés 2030 - Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió** jelenti.⁶⁵ E Konceptió **„a természeti erőforrások mennyiségi és minőségi megőrzése, a környezet állapotának és értékeinek megőrzése, javítása”** követelményt olyan **horizontális szempontként** fogalmazza meg, amelyet **„a fejlesztéspolitika, a programtervezés és a megvalósítás egészében érvényesíteni kell”** Magyarország fejlesztési koncepciója átfogó céljainak megvalósítása érdekében. Ezek között az egyik kiemelt szempont **„a természeti erőforrásaink fenntartható használata, értékeink megőrzése és környezetünk védelme”**. A Konceptió a 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**

⁶¹ 16/2015. (VI.5.) AB határozat

⁶² 16/2015. (VI.5.) AB határozat [83]-[84] bekezdései.

⁶³ 16/2022. (VII.14.) AB határozat [40] bekezdése.

⁶⁴ 3104/2017. (V.8.) AB határozat [40] bekezdése.

⁶⁵ Lásd függelékben: Konceptió.

célkitűzéseket a jogalkotásban és a szakpolitikai stratégia- és programalkotásban folyamatosan érvényre kell juttatni”.

További, a téma szempontjából releváns nemzeti stratégiák a Konceptióval összhangban állapítják meg a területhasználatokra vonatkozó célkitűzéseket és az azokhoz igazodó követelményeket. E tekintetben kiemelendők az NFFS-ben az országos és a helyi kormányzás számára megfogalmazott feladatok területi szempontjai, egyebek mellett **„az erőforrások védelmét szolgáló területhasználat”, „az értékmegőrzést, hozzáférést biztosító térhasználat”,** valamint az a területpolitikai ajánlás, miszerint **„készüljön jogszabály és útmutató (...) a települési tervek esetében a stratégiai környezeti vizsgálat kidolgozására”**.⁶⁶

A Nemzeti Tájstratégiában⁶⁷ megfogalmazott átfogó cél a **„táji adottságokon alapuló felelős tájhasználat”,** melyet horizontális elvek alkalmazásával kell érvényre juttatni, így **„bölcs és takarékos területhasználat”,** valamint a **„természeti erőforrások és kulturális örökség általános védelmével”.** A stratégiai célok közt az alábbiakat találjuk: **„Az éghajlathoz való alkalmazkodás jegyében felül kell vizsgálni a települések szerkezetét, és a tervezése során a bölcs és takarékos területhasznosítást, a felhagyott területek új funkcióval történő ellátását és a klímabarát települési modellt együttesen kell alkalmazni. A klímaadaptációs beavatkozásoknak az épületenergetikai felújításokon túlmenően várostervezési, zöldfelület-tervezési, barnamező- és rozsdaovezet-felújítási elemekkel kell bővülnie. (...) A kulturális örökségvédelmi elemek és a közintézmények felújítása egyaránt táji beágyazottságuknak megfelelően, környezetükkel együtt integrált tervezéssel kell, hogy történjen. (...) A helyi települési tájkarakter alakításában teret kell, hogy kapjon a helyi lakosság igénye, percepciója. Fontos, hogy a települések a hagyományok és az új funkciók esztétikus összehangolásával maguk határozzák meg arcukat, és ez a cél egyben a tájidentitás növeléséhez is hozzájárul. (...) Át kell tekinteni, hogy vannak-e olyan eljárások, ahol a társadalmi részvétel lehetősége nem kellő mértékben biztosított.”**⁶⁸

A fentiek ismeretében kiemelt jelentősége van annak, hogy az Alkotmánybíróság 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 a nemzet közös örökségét érintő, és az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek számára is megőrzendő szabályozási tárgyak esetében.”**⁶⁹ A Konceptióban foglalt alapelvek és stratégiai célkitűzések érvényre juttatásának az Alkotmánybíróság jóval szigorúbb zsinórmértéket szabott; vagyis ha a tág értelemben vett környezetvédelmi célkitűzések nem érvényesülnek a Módtv.-vel megvalósított átalakításban, úgy az az Alaptörvény-ellenesség vizsgálatának körében értékelendő.

Az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó joganyag a jövő nemzedékek érdekei védelme szempontjából történő alapjogi keretnek elemzése során ki kell térni a további, az építésügyi szabályozási reform során visszatérő elemekre: az egyszerűsítés, gyorsítás, bürokráciacsökkentés céljai a fejlesztési szemlélet jegyében. Az Alkotmánybíróság határozatában a bürokráciacsökkentésre hivatkozás kapcsán kimondta, hogy **„a jogalkotó a Törvény szabályozásával oly módon valósított meg a környezet védelmének már elért szintjéhez képest visszalépést, hogy azzal szemben nem jelölt meg és az Alkotmánybíróság sem azonosított az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint a konkrét esetben összemérhető**

⁶⁶ NFFS 6. rész a Fenntarthatóság felé való átmenet céljai és intézkedési, 6.4. fejezet Az országos és helyi kormányzás feladatairól, 6.4.4. Gazdasági erőforrások címének III. Területi szempontok alcíme.

⁶⁷ 1128/2017. (III.20.) Korm. határozat a 2017-2026 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Tájstratégiáról.

⁶⁸ Nemzeti Tájstratégia Szakpolitikai célkitűzésekről, beavatkozási területekről és eszközökről szóló 6. része.

⁶⁹ 13/2018. (IX.14.) AB határozat [40] bekezdés.

és elfogadható más alapvető jogot vagy alkotmányos értéket.”⁷⁰ A bürokráciacsökkentés és az egyszerűsítés, a fejlesztési szemlélet, mint államcél nem élvez alaptörvényi védelmet és nem jelent(het) jogalapot egy alapvető jog korlátozására, a garanciák védelmi szintjében negatív változást nem eredményezhet. „Ahhoz, hogy a visszalépés tilalma maradéktalanul érvényesülhessen, éppen ezért elengedhetetlen egy olyan jogalkotói és jogalkalmazói szemléletmód, mely a rövid távú, gyakran gazdasági szempontú megközelítéssel szemben az érintett életviszonyok sajátosságaiból következő hosszabb távú, gyakran kormányzati ciklusokon is átívelő, folyamatos kodifikációs és tervező tevékenységet érvényesíti.”⁷¹ Ebből adódóan, ha az építésügyi szabályozási reform során hivatkozott⁷² egyszerűsítés és fejlesztési szemléletű megközelítés ténylegesen olyan kiemelt közérdekként merül fel, melyek érdekében számos, garanciális jellegű elem kivezetésre került a törvényi szabályozásból, vagy a jogrendszerből,⁷³ akkor ez – az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján – csak abban az esetben nem eredményez visszasságot, ha kiállja a szükségesség-arányosság követelményére vonatkozó alapjogi tesztet.

2.5. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének érvényesülése az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó szabályozásban

Az építésügyi szabályozás alapjogi keretei között végezetül említünk kell a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét is. A településtervek védelmi funkciót (is) ellátnak, ugyanakkor olyan stratégiai jellegű, a hosszú távú gondolkodást megjelenítő dokumentumok, amelyek nem csupán szakmai tartalommal bírnak, hanem amelyekből az országos szintű közérdek érvényesítése érdekében a területrendezési tervektől a településrendezésen át az egyedi telek beépítéséig terjedő építésügyi tervrenden keresztül jogok és kötelezettségek erednek.

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott „Magyarország független, demokratikus jogállam” kitételből fakad az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatában kimunkált jogbiztonság követelménye, miszerint „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.”⁷⁴

⁷⁰ 13/2018. (IX.14.) AB határozat [67] bekezdés.

⁷¹ 3223/2017. (IX.25.) AB határozat [28] bekezdés.

⁷² A Tktv. 1.§ értelmében a szabályozás célja egyebek mellett az építési beruházások támogatása. Idézet az általános indokolásából: „Az állam amellet, hogy a Bürokráciacsökkentéssel, (...) ösztönözni kívánja a munkahelyteremtést, a beruházások ösztönzését (...)”. Az OTv. általános indokolásából: „A felülvizsgálat során két fontos szempont érvényesítésére kiemelt figyelmet fordított a jogalkotó a törvényben: (...) további fejlesztési lehetőségek előtt nyitja meg az utat, azaz fejlesztési szemléletű. Ennek eredményeképpen a hatékony forrásfelhasználás egyik alappilléreként a jövőben a fejlesztési elképzelések és azok területi vetülete egy időben, egymásra építve tervezhetők.

A törvény a bürokráciacsökkentéshez azzal járul hozzá, hogy a jelenleg hatályos szabályozással szemben három helyett egyetlen törvényben rögzíti az országos, valamint kiemelt térségi tervekhez vonatkozó előírásokat. Megteremtí továbbá a jogszabályi előfeltételeit annak, hogy a valósággal ütköző tartalmú, elavult DTA-50 alaptérképeket alkalmazó, miniszteri rendelettel elfogadott 43 vízpart-rehabilitációs tanulmányterv a tervrendszerből kivezetésre kerüljön és helyére egyetlen, a partvonal-szabályozási tervek majdani felülvizsgálatát tartalmazó miniszteri rendelet lépjen. Számos, főleg a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervéhez kötődő, a Balaton vízparti területeire részletes területhasználati és beépítési szabály kormányrendeletben kerül megállapításra.” A Módtv. általános indokolásából: „(...) hozzájárul az építkezések felgyorsításához, másrészt a települési önkormányzatok településfejlesztési és településrendezési tervezéséhez kapcsolódó adminisztrációs terhei is csökkennek.”

⁷³ OTv. FF.

⁷⁴ Eredetben a 9/1992. AB. határozat 3. pontja, melyet a testület legutóbb 3071/2019. (IV.10.) AB határozatában erősített meg: „[37] A jogbiztonság követelményét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzula tartalmazza. E követelmény az Alkotmánybíróság következetes felfogása szerint azt kívánja meg, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei

Az új településrendezési rendszerre, a településtervekre vonatkozó szabályozást kétségkívül a környezet általános védelmét is szolgáló szabályozásnak kell tekinteni, mégpedig nem csupán a visszalépés tilalma vonatkozásában, tehát a már elért védelmi szint csökkenésének megítélése szempontjából, hanem annak kapcsán is, hogy az a jogbiztonság követelményének esetleges sérelme esetén mindezen alapjogi védelmet élvező államcél, értékek és alapvető jogok érvényesülését is gátolhatja egyben.

Meghatározó jelentőségű e tekintetben, hogy a Módtv. által bevezetett új rendszer az új településtervek meghatározásával, az új terminológia bevezetésével világos, egyértelmű, egyben kiszámítható viszonyokat teremt-e a jogalkalmazók és jogkövetők számára. Biztosítja-e az állam a jogintézmények működésének kiszámítható feltételeit, úgy a kötelező feladatokat ellátó önkormányzatok, mint a megalkotandó önkormányzati szabályozással és a hatósági jogkör alkalmazásával érintett helyi lakosok vonatkozásában. A nemzet közös öröksége védelmét a P) cikk az állam és mindenki kötelezettségeként nevesíti, az államnak pedig elsődleges felelőssége annak előmozdítása, hogy e kötelezettségének „mindenki” – világos, átlátható és kiszámítható keretek közt – eleget tegyen.

Mindezek alapján tehát **az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó joganyagnak a jövő nemzedékek érdekeinek védelme vetületében kiemelkedő szerepe van az Alaptörvény P) cikkében meghatározott államcél, a B) cikkében deklarált jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, a XX. és XXI. cikkeiben foglalt testi-lelki egészséghez és egészséges környezethez fűződő alapvető jogok, valamint a 38. cikkben deklarált, a nemzeti vagyon kezelése és védelme céljának érvényre juttatásában. A szabályozás alapvető kereteit jelentik a visszalépés tilalma, a megelőzés és elővigyázatosság alkotmányos elvei, továbbá a társadalmi részvétel biztosításának követelménye.**

Az előzőek előrebocsátását követően a következőkben a települési szintre vonatkozó módosítások mindezekkel kapcsolatban felmerülő elemei, illetve a feloldásukra irányuló javaslatok kerülnek elemzésre, illetőleg bemutatásra.

2.6. A települési szint a területek használatát meghatározó rendszerben, az építésügyi tervrend alapjogi jelentősége

Az Étv. 1997. évi megalkotását időrendben a Kvt., a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (Tftv.) és a Tvt. elfogadása előzte meg.⁷⁵ A környezet védelmének szükségességét a szabályozás szintjén is fel- és elismerő történeti időszakban⁷⁶ a területhasználatokra és a környezet védelmére vonatkozó szabályok is egységes koncepció alapján kerültek kialakításra.

A településfejlesztés és -rendezés nem került bele a Tftv.-be. Ennek a területnek – a fogalom- és eszköztárában is a területfejlesztéshez és -rendezéshez igazodó, ugyanakkor azt a helyi szintre vetítő – külön törvényt szántak.⁷⁷ Végül a környezetvédelmi ágazati szabályozási

számára előre láthatóak legyenek és a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak {legutóbb például: 3313/2018. (X.16.) AB határozat, Indokolás [25]}”.

⁷⁵ Hatálybalépési időpontok: Kvt. 1995. december 19., Tftv. 1996. június 4., Tvt. 1997. január 1., Étv. 1998. január 1.

⁷⁶ A rendszerváltást követő időszak alkotmányos folyamataiban az épített környezet jelentőségéről szól a 16/2015. (VI.5.) AB határozat [79] bekezdése, mely szerint: „Az 1989. évi XXXI. törvénnyel elfogadott ideiglenes Alkotmány 18.§-a nem csupán deklarálta, de garantálta is az egészséges környezethez való jogot („A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”). A 70/D.§ (1) bekezdése szerint „[a] Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez”. A (2) bekezdés szerint „[e]zt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg”. Az Alkotmány §-ainak tartalmát az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezés útján bontotta ki és fejlesztette tovább.”

⁷⁷ Megjegyzendő, hogy a településfejlesztés vonatkozásában a területfejlesztési szabályozás részletezettségéhez mérhető „saját” szabályozás nem készült el, és az Étv.-ben is csak 2013. január 1-én jelent meg ez a terület önálló cím alatt (jóllehet a településfejlesztési koncepció fogalmát a kezdetektől tartalmazta).

kapcsolatot⁷⁸ címében is hangsúlyozó Étv.-ben már csak a településrendezés⁷⁹ került kodifikálásra az egyedi építési folyamat, mint másik nagy terület mellett.

Mindazonáltal a fogalom- és eszköztár „megkettőzése” a terület- és településfejlesztés, valamint -rendezés területén megmaradt: ahogyan a területrendezési tervek a területfejlesztési koncepció keretei közt határozzák meg a fizikai-térbeli kereteket, úgy települési szinten is a településfejlesztési koncepció a keret, melyen belül, illetőleg melynek megvalósítása érdekében a településrendezési eszközök (tervek) jelölik ki a konkrét területhasználatokat. Ez a halmazott és egymásra épülő dokumentum- és tervrendszer lett az alapja annak a hierarchikus tervrendnek, amely az országostól az egyedi telek szintjéig biztosítja az országos, térségi és helyi közérdek, valamint a területekhez kapcsolódó jogos magánérdek hosszú távú egyensúlyát.⁸⁰

Ezt az egyensúlyt a különböző szintű érdekek közt a tervrend úgy valósítja meg, hogy egyfelől főszabályként a fejlesztési célkitűzések komplex, tehát környezeti, társadalmi, gazdasági szempontokat egyaránt mérlegelő dokumentumai határozzák meg a – fizikai-térbeli kereteket a célok megvalósításához rendelő – rendezési terveket, térképszelvényeket.⁸¹ Ez egyben fogalmi összefüggést is jelent: nyilvánvaló, hogy egy adott területhasználat kijelölése az átfogó fejlesztési koncepció megvalósításának legfeljebb egy lépése. A cél megvalósításához hozzájárul az az eredmény – például gazdasági szempontból előnyös és környezetileg fenntartható munkahelyteremtő beruházás vagy akár beépítési tilalom, ami a természeti környezet óvásával a lakosság testi és lelki egészségét javítja –, ami ennek következtében megvalósulhat. Másfelől viszont az országos közérdeket megjelenítő országos területrendezési terv a meghatározó, a viszonyítási pont.⁸² Főszabályként minden ennél kisebb területi egységre vonatkozó, azaz alacsonyabb szintű – alacsonyabb jogforrási szinten is meghatározott – terv csakis a magasabb szintű terv keretei közt szabályozhat.⁸³

A tervrendből adódóan tehát a jelenlegi rendszerben a településfejlesztési dokumentumok és a településrendezési eszközök, illetve az átmeneti időszak leteltével a településtervek együttesen azt biztosítják, hogy helyi szinten a területhasználatok meghatározásakor a magasabb szinten meghatározott keretek közt eljárva az egyedi telek esetében is érvényre juthasson a közérdek. Fordított megfogalmazásban: **a tervrend értelme, hogy az egyedi telek beépítése bármely szintű közösségi érdeket se sérthessen.** Továbbá ide tartozik az is, hogy a **környezetalakítások helyi szinten is egy egységes, átfogó jövőkép⁸⁴ mentén, tudatosan történjenek,** ne a területileg elkülönülő részhatások együttes következményét figyelem kívül

⁷⁸ Kvt. 3.§ (1) bekezdés e) pontja.

⁷⁹ A településfejlesztés eszközeit az Étv. 2012-es jelentős módosítása iktatta be önállóan, a településfejlesztéssel, a településrendezéssel és az építésüggyel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CLVII. törvény 2013. január 1-i hatálybalépésével.

⁸⁰ Az Étv. 2013. január 1-én hatályba lépett szövegezésében a 7.§ (1) és (2) bekezdései szerint: „A településfejlesztés és a településrendezés célja (...) a közérdek érvényesítése az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának biztosításával, a természeti, táji és építészeti értékek gyarapítása és védelme, valamint az erőforrások kíméletes és környezetbarát hasznosításának elősegítése. A településfejlesztés és a településrendezés során biztosítani kell a területek közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel.”

⁸¹ A területfejlesztésben ezt a fogalmi összefüggést a Tftv. 19/A§-a, míg a településfejlesztés és -rendezés vonatkozásában az Étv. 10.§-a határozza meg.

⁸² A 16/2022. AB. határozat a Balaton parti sávját érintő szabályozások kapcsán a szabályozási szintre vonatkozóan kimondta: „Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt a természet – különösen is annak kiemelten védett értékei – védelmét biztosító, illetve az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való alapjogot (ennek részeként a visszalépés tilalmát) érvényre juttató, az állami intézményvédelmi kötelezettség teljesülését, illetve az alapjog érvényre juttatását biztosító garanciális törvényi (fő)szabályok alóli kivételszabályokat kizárólag törvényi szinten lehet szabályozni, azok alkotmányosan nem „szubdelegálhatók” rendeleti jogforrási szintre.”

⁸³ A térbeli tervhierarchiát a Tftv. 11.§-a, az Étv. 8.§-a és az OTvT. 3.§-a teremti meg, utóbbi (1) bekezdésének értelmében: „E törvény rendelkezéseit alkalmazni kell a megyei területrendezési terv, a településfejlesztési terv, településrendezési terv és a településképi rendelet készítése és elfogadása során.”

⁸⁴ A Koncepció nemzeti jövőképe: „(...)Magyarország 2030-ra Kelet-Közép Európa gazdasági és szellemi központjává válik, lakosságának biztonságos megélhetést biztosító, az erőforrások fenntartható használatára épülő versenyképes gazdasággal, gyarapodó népességgel, megerősödött közösségekkel, javuló életminőséggel és környezeti állapottal”.

hagyó érdekviszonyok mentén.⁸⁵ Ebben a hierarchikus tervrendben integráltan jelenhet meg a környezet- és természetvédelmi érdek is. A települési környezet következetes alakításával a jelen generációk életkörülményeinek javítása egyben a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét is szolgálja.

3. Az „egy település egy terv”⁸⁶ szabályozási koncepció

Az Étv. hatálybalépésekor a településrendezés kapcsán mindössze a településfejlesztési koncepciót említette. Az azóta eltelt időben az önkormányzatok szabályozási feladatai jelentősen kiterjedtek, a Módtv. hatálybalépése előtt az Étv. mintegy hat különböző közjogi szervezetszabályzó eszközt vagy jogszabályt említ. Úgymint:

- a településfejlesztési koncepció,
- az integrált településfejlesztési stratégia,
- a településszerkezeti terv,
- a helyi építési szabályzat és
- mellékleteként a szabályozási terv, továbbá
- a településképi arculati kézikönyv és
- a településképi rendelet.

A szabályozás szerint helyi szinten ezen eszközök egymásra épülve, egymással összhangban készülnek.⁸⁷

Nem vitatható a jogalkotó egyszerűsítésre törekvése, az önkormányzat terheinek csökkentésére irányuló szándéka, illetve a feladatok differenciálása a település nagyságának függvényében. Ugyanakkor, miközben a településképi-védelmi jogintézmény 2016. évi bevezetéséből eredő jogalkotási feladatait sem teljesítette maradéktalanul valamennyi önkormányzat,⁸⁸ az új településtervek elkészítése egy olyan újabb feladatot jelent számukra, amely a teljes, a területhasználatokra és a környezet védelmére vonatkozó helyi joganyag egységes felülvizsgálatát kívánja meg. Mindezt úgy, hogy némely intézkedés – így az egységes digitális alaptérkép vagy az eltérő tervtartalom – valóban könnyebbséget jelenthet, összességében azonban az önkormányzatok feladatai – többek között a jogértelmezés nehézségeiből adódóan – mégis rendkívül összetettek.

Mindennek fényében érdemes áttekinteni, hogy **miben egyszerűbb az „egy település egy terv” koncepció szabályozása** a korábbiakhoz képest, illetve valójában mit takar az „egy terv” fogalom és ez a korábban vázolt alapjogi keretekkel hogyan áll összhangban.

A gyakorlatban az „egy település egy terv” számszakilag korlátozottan érvényesül. Az egy településterv a valóságban eleve kettő: jelenti ugyanis a településfejlesztési tervet és a

⁸⁵ Jelen összefoglalónak és javaslat-csomagnak nem tárgya, de ehelyütt említendő az ún. építésügyi kiemelt beruházások köre, melyek az Étv. 4.§ (3a) bekezdése alapján kapnak felmentést a tervrend alól: „A magyar történelem kiemelkedő jelentőségű helyszínein lévő, a nemzeti vagyronról szóló törvény szerint az állam kizárólagos tulajdonába tartozó építmények vagy nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősülő műemlékek és műemlékegyüttesek, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény szerint nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás során építési tevékenységgel érintett telkekre, valamint az országos jelentőségű kulturális és sport rendeltetésű építmények telkére, valamint az azok közvetlen környezetébe tartozó telkekre vonatkozóan az ott megvalósítandó közérdekű beruházás érdekében, valamint a nemzetbiztonsági célú építmények telkére vonatkozóan a Kormány rendeletben megállapíthatja a beépítés szabályait, az egyedi építési követelményeket és a területrendezési szabályokat.”

⁸⁶ Az „egy település egy terv” szakmai koncepcióról ld. részletesen Kolossa József, Gombos Márk (ábrák: Kállai Kata): A településtervezés új irányai Magyarországon, egy település – egy terv c. tanulmányát (2019), elérhető itt: http://nimbus.elte.hu/oktatas/metfuzet/EMF031/PDF/12_Kolossa-Gombos.pdf

⁸⁷ Étv. 10.§ (2) bekezdése, új Vhr. 4.§ (3) bekezdése.

⁸⁸ Megjegyzendő, hogy a jelen összefoglaló fogalmazásakor nem áll rendelkezésünkre arról adat, hogy hány település rendelkezik településképi rendelettel.

településrendezési tervet.⁸⁹ A településfejlesztési terv önmagában több dokumentum-elemet és legalább egy tervlapot tartalmaz: a település jövőképét, a jövőkép megvalósításához szükséges célokat meghatározó stratégiát, az ehhez igazodó cselekvési programot, továbbá a térbeli összefüggéseket ábrázoló fejlesztési tervlapot. Utóbbi kettőt az 5000 főnél nagyobb lakónépességű települések esetében részletes cselekvési programmal és részletes fejlesztési lappal, valamint a monitoringra vonatkozó résszel szükséges kiegészíteni.⁹⁰ A településrendezési terv pedig a helyi építési szabályzat és annak melléklete, a szabályozási terv.

Valójában így az „egy település egy terv” a korábbi – és a jelenleg érvényesülő – rendszerhez hasonlóan több dokumentációt, vagy más néven dokumentáció-elemet jelent, illetve a településszerkezeti tervet mintegy a településfejlesztési tervbe integrálva, azonos számú tervlapot is, melyekhez változatlanul hozzáadódnak a településképp védelmét szolgáló eszközök. A korábbi és az új szabályozásban foglalt minimum-követelményi elemeket veti össze az alábbi táblázat.

	Korábbi szabályozás alapján készítendő eszközök és tervek	Településtervek bevezetésével készítendő eszközök és tervek
Településfejlesztés	1. Településfejlesztési koncepció (TFK) 2. Integrált településfejlesztési stratégia (ITS)	Településfejlesztési terv (TFT) (= jövőkép, stratégia, cselekvési program, fejlesztési tervlap)
Településrendezés	1. Településszerkezeti terv (TSZT) 2. Helyi építési szabályzat és melléklete a szabályozási terv (HÉSZ)	Településrendezési terv (TRT) (= helyi építési szabályzat és melléklete a szabályozási terv, HÉSZ)
Településképp-védelem (változatlan)	1. Településképi arculati Kézikönyv (TAK) 2. Településképi rendelet (TKR)	

Egy új rendszerre való átállással természetszerűleg együtt jár némi bizonytalanság a kezdetekben. A „településrendezési eszköz” fogalom és az eddigi eszköz- és tervfajták 6 éves türelmi idővel történő kivezetése, az új terminológia bevezetése óhatatlanul kihívásokkal jár. Ugyanakkor van egy további fontos, a joghatásra vonatkozó szempont, ami miatt az egységes településterv fogalom a változással együtt járó nehézségeken túl komolyabb, jogilag és ebből eredően alapjogilag is értékelendő kérdést vet fel.

A településfejlesztési dokumentumokat, az TFK-t és az ITS-t, továbbá a TSZT-t és a TAK-ot önkormányzati határozatban, míg a többi eszközt és tervet rendeletben állapította meg az önkormányzat. A gyakorlatban **a normavilágosság és jogbiztonság szempontjából aggályos, hogy az új rendszerben az egy településterv fogalom különböző tartalmú és joghatású 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, holott általános magatartási szabályokat, a

⁸⁹ Az Étv. 2.§ 29. pontja szerint: „Településterv: a településfejlesztési terv és a településrendezési terv együttes megnevezése.”

⁹⁰ Új Vhr. 10.§ (3) bekezdése és 3. számú melléklete.

jogalkotón kívül másokra jogokat és kötelezettségeket csakis utóbbi állapíthat meg. A problémakör súlyosságát számos kúriai ítélet jelzi.⁹¹ Alapjogi problémát okozhat, hogy az egységes településtervezési fogalom bevezetésével 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 jelent.

További, a jogbiztonsággal kapcsolatos kérdést vet fel, hogy a szabályozás alapján egyazon tervi ábrázolásban is keveredhetnek a kötelező és nem kötelező elemek. A szabályozási terven – ami önkormányzati rendelet melléklete – egyaránt szerepeltethető joghatás kiváltására alkalmas és nem alkalmas – javasolt vagy tájékoztató – elem.⁹² A jogalkotó ugyan kiköti, hogy a „*térképi mellékletekben egyértelműen meg kell határozni, hogy melyek a normatív tartalommal nem rendelkező, (...) tájékoztató szabályozási elemek*”⁹³, ugyanakkor kétséges, hogy mennyiben várható el az a jogalkalmazóktól, hogy egy jogszabály tervi mellékletének elemeit ne tekintsék, vagy csak részben tekintsék kötelező erejűnek.⁹⁴ A TAK és a TKR esetében például teljesen egyértelmű a különbség a kettő közt, szövegezésében és megjelenésében a laikus számára is világos, hogy előbbi egyfajta javaslat-csomag, míg utóbbi kötelezően alkalmazandó jogszabály, önkormányzati rendelet.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata a jogbiztonság követelményének értelmezésében töretlen. E szerint a „*jogbiztonság követelményét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzula tartalmazza. E követelmény az Alkotmánybíróság következetes felfogása szerint azt kívánja meg, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek és a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak.*”⁹⁵

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság követelményének sérelméből adódó alaptörvény-ellenességet alapvetően nem önmagában, hanem egy másik alapvető jog sérelmére való kihatásában értékeli. Az Alkotmánybíróság az azonos szintű, egymással ellentétes szabályozásokból eredő jogbizonytalanság kapcsán rámutatott, „*az ilyen egymásnak nyilvánvalóan ellentmondó, a jogforrási hierarchiában azonos szinten szereplő jogszabályok összeütközése csak akkor eredményez alaptörvény-ellenességet, ha az egyben az Alaptörvény valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alaptörvény-ellenességhez vezet, így különösen valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelmét eredményezi.* A jogalkotó valamely, az Alaptörvény sérelmét nem jelentő hibáját általában jogalkalmazói jogszabály-értelmezéssel kell feloldani, mert a jogalkalmazás feladata annak eldöntése, hogy a konkrét jogviszonyokban az ellentétes (vagy látszólagos ellentétet hordozó) rendelkezések közül melyik törvényhely alkalmazásával kell eljárni. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelme csak akkor állapítható meg, ha az ellentétes tartalmú, azonos jogforrási szinten elhelyezkedő jogszabályi rendelkezések között fennálló kollízió jogalkalmazói jogértelmezéssel a jogbiztonság sérelme nélkül nem oldható fel {például: 3098/2016. (V.24.) AB határozat, Indokolás [16]}.”⁹⁶

Az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó szabályozás alapjogi vetületeinél írtak alapján az alkalmazandó jogszabályok normatív vagy nem normatív tartalmának bizonytalansága közvetlenül kihat a jogalkalmazásra, a környezet alakítására. Ezen keresztül a **bizonytalanság mindazon alapvető jogok, illetve Alaptörvényben lefektetett államcéllok és**

⁹¹ Lásd például a Kúria Önkormányzat Tanácsának Kőf.5025/2015/4. és Kőf.5004/2020/4. számú határozatait.

⁹² Új vhr. 15.§ (1) bekezdése.

⁹³ Új vhr. 14.§ (1) bekezdése.

⁹⁴ Ebből eredő anomáliák panaszbeadványok formájában is megjelennek, így például az AJBH-3213/2022. számú ügyben.

⁹⁵ Legutóbb például: 3313/2018. (X.16.) AB határozat [25] bekezdése.

⁹⁶ 3071/2019. (IV.10.) AB határozat [38] bekezdése.

alkotmányos értékek érvényre juttatására is közvetlen hatással bír, amelyek a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából lényegesek lehetnek.⁹⁷

4. A településrendezési szabályozás átalakításának egyes vizsgált elemei

4.1. A környezeti vizsgálat átalakítása

Az Étv. átfogó módosítási csomagja⁹⁸ kapcsán kiadott, már hivatkozott⁹⁹ szövszólói figyelemfelhívás hangsúlyos pontja volt a környezeti vizsgálatra vonatkozó, az akkor még törvényi szinten tervezett módosításokkal kapcsolatos várható aggályok tömör összegzése.¹⁰⁰ A kifogásolható változtatás lényege – ami aztán a végrehajtási rendelet szintjén meg is valósult – az, hogy a tervek és programok készítésekor egyébként kötelező környezeti vizsgálatot ne a – nemzetközi és uniós kötelezettségek végrehajtását is jelentő – környezetvédelmi szabályozás, hanem az építésügyi rendelkezések alapján kelljen elkészíteni.

Ehelyütt kell megjegyezni azt is, hogy a településrendezési eljárások során (is) lefolytatandó környezeti vizsgálatok gyakorlata korántsem volt egységesnek tekinthető, a változás és változtatás igénye több vetületben is indokolt. Alapvető problémát jelentett, hogy a két eljárást – a településrendezési és a környezeti vizsgálati eljárást – párhuzamosan kellett lefolytatni. Az alapvető jogok biztosa 2012-ben jelentésben¹⁰¹ foglalta össze, hogy a környezeti vizsgálat hogyan illeszkedik a településrendezési folyamatba és részletes javaslatokat tett annak érdekében, hogy a településfejlesztésben és -rendezésben – a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével összhangban, a vonatkozó nemzetközi jogi és uniós kötelezettségekre is tekintettel – a szabályozás hatékonyan és jól biztosítsa a településrendezési tervek környezetre gyakorolt hatásainak felmérését. 2013-ban közös jelentés¹⁰² kezdeményezte a jogalkotónál a településrendezési eljárás véleményezési szakaszában az érintett nyilvánosság részvételét biztosító, valamint a településrendezési eljárás és a környezeti vizsgálati eljárás összhangját megerősítő jogszabályok előkészítését. A végrehajtási rendeletek szintjén jelenleg alkalmazott kodifikációs megoldás előbbiekre nem reflektál, a problémát azonban elsősorban nem ez, hanem az alkalmazott megoldáson keresztül felmerülő jogsérelmek és a jövő nemzedékek érdekeinek veszélyeztetése jelenti.

Az Étv. módosításából a figyelemfelhívást követően a kifogásolt passzus kimaradt. Ugyanakkor a szabályozás a végrehajtási rendeletek szintjére került és célja nem változott. Az új Vhr. a településrendezési eljárásba olvasztja a környezeti vizsgálatot: úgy rendelkezik,¹⁰³ hogy ha a rendezési terv készítése és módosítása esetén a környezetvédelmi hatóság a várható környezeti hatások jelentőségének eldöntésére irányuló eljárásában környezeti értékelés elkészítését tartja szükségesnek, akkor ezzel egy időben csakis az új Vhr. vonatkozó

⁹⁷ Lásd a 3. pontot.

⁹⁸ Lásd a bevezető 1.1. pontját, Módtv., Vhrmód. és új Vhr.

⁹⁹ Lásd a bevezető 1.2. pontját.

¹⁰⁰ Településtervezési FF.

¹⁰¹ 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>

¹⁰² Lásd az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek szószólójának AJB-8103/2013. számú jelentését.

https://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Közös+jelentés+az+eszergomi+intermodális+csomópont+kapcsán+8103_2013/8f8d2685-0c41-4104-8f68-2ffcc690ffee?version=1.0

¹⁰³ Az Új Vhr. 60.§ (3) bekezdése szerint: „Ha a rendezési terv készítése és módosítása esetén, az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I.11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: SKVr.) 4.§-a szerinti – a várható környezeti hatások jelentőségének eldöntésére irányuló – eljárás során a környezet védelméért felelős szervek úgy nyilatkoznak, hogy szükséges környezeti értékelést készíteni, akkor ezzel egyidejűleg azt is meghatározzák az önkormányzat számára, hogy a 2. melléklet 2. pontja szerinti települési környezeti értékelést milyen konkrét tartalommal és részletettséggel kell elkészíteni. A várható környezeti hatások jelentőségének eldöntésére irányuló eljárás határideje legfeljebb 15 nap, és ilyen esetben az SKVr. 7.§-a szerinti külön eljárás lefolytatására nem kerül sor.”

mellékletének¹⁰⁴ elemei közül választva határozhatja meg annak tartalmát és részletességét. A környezeti hatások jelentőségének eldöntésére 15 nap áll a hatóság rendelkezésére.

Ezzel a megoldással párhuzamosan a Vhrmód. módosította¹⁰⁵ az SKV rendeletet. Ennek értelmében¹⁰⁶ a település egészére vagy egy részére készülő településrendezési tervnél, településszerkezeti tervnél, helyi építési szabályzatnál és szabályozási tervnél **a környezeti értékelés tartalmát és egyeztetésének sajátos szabályait** az új Vhr. határozza meg. Az új Vhr. hivatkozik – az SKV rendelet szerinti – környezet védelméért felelős szervek nyilatkozatára, amelyet a várható környezeti hatások jelentőségének eldöntésére irányuló eljárásban a környezeti vizsgálat szükségessége tekintetében adnak ki, másfelől utolsó mondatában kizárja a környezeti értékelés SKV rendelet szerinti eljárását. Azaz, ha a környezetvédelmi hatóság úgy dönt, hogy a várható környezeti hatások alapján környezeti értékelést kell készíteni, az SKV rendelet szerinti tartalom és részletezettség megállapítására irányuló teljes eljárás helyett az új Vhr. mellékletéből „válogatva” állítható össze a környezeti értékelés tematikája.

A környezeti vizsgálatra vonatkozó alapvető szabályokat azonban nem az Étv., hanem a Kvt. határozza meg.¹⁰⁷ Ennek értelmében a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló tervekre és programokra, melyeknek készítése jogszabályon alapszik, az SKV rendelet alapján készítendő, környezeti értékelést is tartalmazó környezeti vizsgálatot kell lefolytatni. A Kvt. – és ennek alapján az SKV rendelet¹⁰⁸ – két esetkört különít el: (i) ahol a környezeti vizsgálat kötelező, illetve (ii) ahol az a várható környezeti hatás jelentőségének a függvényében szükséges. Külön hangsúlyozandó, hogy a környezeti vizsgálat nem csupán a környezeti értékelésre és annak tartalmára terjed ki, hanem az érintett nyilvánosság bevonásának, majd a folyamat végén tájékoztatásának követelményére is.

Mindezzel összhangban és a Kvt. felhatalmazása¹⁰⁹ – valamint az uniós jog – alapján szabályoz az e tekintetben változatlan SKV rendelet, amelynek hatálya kiterjed a településfejlesztési és –rendezési tervek, programokra. A település egészére készülő településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat és szabályozási terv esetében kötelező a környezeti vizsgálat,¹¹⁰ míg minden egyéb esetben ez a várható hatások jelentőségének függvénye. Az SKV rendelet meghatározza a környezeti értékelés általános tartalmi követelményeit is.¹¹¹ A Vhrmód. az új terminológiának megfelelően azonban nem egészítette ki a kötelező környezeti vizsgálati kört az egész településre készülő településtervvel. Így **az új szabályozás a kötelező környezetvizsgálati kört leszűkíti. A Vhrmód. normaszövege emellett nem tartalmaz utalást a szabályozás európai uniós jogi kötelezettségekkel, követelményekkel való összhangjáról és megfelelésségéről**, miközben az SKV rendelet egyértelműen e körbe tartozó normának minősül.

A fentiek szerint az új Vhr.-ben és a módosított SKV rendeletben alkalmazott megoldás csupán a **környezeti értékelés** vonatkozásában egyértelmű: azt csakis az új Vhr. által meghatározott általános tartalmi keretek közt lehet elkészíteni, e tekintetben a településrendezési eszközöket és az új terminológia szerinti településrendezési tervet tehát kiveszi az SKV rendelet hatálya alól. Az SKV rendelet és az új Vhr. a környezeti értékelés tartalmi elemeit meghatározó mellékleteinek összevetéséből¹¹² megállapítható, hogy az új Vhr.

¹⁰⁴ Új Vhr. alátámasztó javaslat tartalmi követelményeiről szóló 2. számú melléklet 2. pontja.

¹⁰⁵ Vhrmód. 43.§.

¹⁰⁶ Az SKV rendelet 8.§ (7) bekezdése szerint: „A település egészére vagy egy részére készülő településrendezési tervnél, településszerkezeti tervnél, helyi építési szabályzatnál és szabályozási tervnél a környezeti értékelés tartalmát és egyeztetésének sajátos szabályait a településterv tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló kormányrendelet határozza meg.”

¹⁰⁷ Kvt. 43.§ (4)-(7) bekezdései.

¹⁰⁸ SKV rendelet hatályáról szóló 1.§-a.

¹⁰⁹ Kvt. 110.§ (7) bekezdésének q) pontja.

¹¹⁰ SKV rendelet 1.§ (2) bekezdés a) pontja és 1. számú mellékletének 2. pontja.

¹¹¹ SKV rendelet 4. számú melléklete.

¹¹² Új Vhr. 2. számú mellékletének 2. pontja és az SKV rendelet 4. számú mellékletének összevetése.

szűkebb kört fed le, más kontextusban, jóval tömörebben fogalmaz és egyebek mellett **hiányzik belőle az érintett nyilvánosság bevonására vonatkozó, az általuk adott véleményeknek, szempontoknak a környezeti értékelés során történő figyelembevételről szóló tartalmi elem.**¹¹³

A hatályos szabályozás az eljárási szabályok vonatkozásában sem egyértelmű. Az új Vhr. csak a környezeti értékelés tartalmi elemeiről szól, miközben az SKV rendelet azt mondja ki, hogy „a környezeti értékelés tartalmát és egyeztetésének sajátos szabályait”¹¹⁴ az új Vhr. határozza meg. Mindez azt a következtetést vonja maga után, hogy az SKV rendelet hatálya továbbra is kiterjed a településrendezési eszközökre, illetve tervre, azonban immár mindössze azon elemeiben, amelyek nem a környezeti értékelésre és annak egyeztetésére vonatkoznak.¹¹⁵ Azaz csak addig a mértékig, ameddig a jogalkalmazó – ez esetben a településfejlesztést és -rendezést végző önkormányzatok és környezetvédelmi hatóságok – jogértelmezése kiterjed. Alapvető kérdés továbbá, hogy a környezeti vizsgálatra vonatkozó, horizontális védelmet biztosító Kvt. rendelkezésekkel az új Vhr. és a módosított SKV rendelet rendelkezései mennyiben állnak összhangban. Különösen nagy a tétje e kérdésnek a társadalmi részvétel biztosítása tekintetében. Az új Vhr. – az alább részletezett módon¹¹⁶ – alapvetően átalakította a társadalmi bevonás kötelezettségének rendszerét, a korábban hatályos jogszabályi szinthez¹¹⁷ képest jelentősen szűkebben, meghatározott feltételekhez kötötten állapítva meg azt.

Az új szabályozás szűkebb tartalmi és egyeztetési követelménye mindenekelőtt a visszalépés tilalmába ütközés lehetőségét veti fel. Tekintve, hogy az új Vhr. és az SKV rendelet alkalmazási körének megállapítása sem egyértelmű – különös tekintettel a Kvt. környezeti vizsgálatra vonatkozó általános előírásainak magasabb szinten érvényesülő rendelkezéseire –, megállapítható, hogy a szabályozás értelmezhetetlensége és kiszámíthatatlansága miatt a jogállamiság elvéből következő **jogbiztonság követelményének sérelme is felmerülhet.** Az alkalmazott kodifikációs megoldás továbbá megnyitja az utat bármely más ágazati szabályozás előtt az SKV rendelet módosításához, hiszen ezt követően bármely terület környezeti értékelésének tartalmi és egyeztetési követelményrendszere „kiszervezhető” lehet a garanciális elemeket tartalmazó környezetvédelmi szabályozás alól, kiürésítve ezzel az SKV rendeletet. Mindezek együttes következménye akár visszafordíthatatlan hatásokkal és felmérhetetlen károkkal járhat, **a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából elfogadhatatlan a várható környezeti hatások vizsgálatának gyengítése.**

Mindezekon túl a nemzetközi és uniós jogi követelmények, illetve lehetséges következmények vonatkozásában is relevánsak a figyelemfelhívásban írtak. Eszerint „a környezeti vizsgálat jogintézménye és az arra vonatkozó hivatkozott szabályozás egyfelől az **Aarhusi Egyezményben**¹¹⁸ 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 rendelkezések szűkítő értelmezésére akárcsak lehetőséget adó módosítás éppen ezért nem csupán a környezet – szabályozásban elért – védelmi szintjének az Alaptörvénybe ütköző csökkentését, a jogbiztonság és a jövő nemzedékek érdekei védelmének sérelmét veti fel, hanem **a hivatkozott nemzetközi és uniós jogi szabályozás lehetséges sérelmét is.**¹¹⁹ Mindkettő

¹¹³ SKV rendelet 4. számú mellékletének 1.4. pontja.

¹¹⁴ SKV rendelet 8.§ (7) bekezdése.

¹¹⁵ Így például felmerülhet, hogy az SKV rendelet 8.§ (1) bekezdésében foglalt követelmény eljárási szabály, azaz a településrendezés során nem szükséges a környezeti értékelés rész készítéséhez a környezetvédelmi, természetvédelmi és tájvédelmi szakértői tevékenységről szóló jogszabály alapján szakértői jogosultsággal rendelkező szakértőt alkalmazni.

¹¹⁶ Lásd az 5.3. pontot a partnerségi egyeztetés új szabályairól.

¹¹⁷ Kvt. és módosítás előtti SKV rendelet.

¹¹⁸ Aarhusi Egyezmény, lásd a Függelék 2. pontjának 20. sorát.

¹¹⁹ Megjegyzendő, hogy az Aarhusi Egyezmény végrehajtását az uniós jog szintjén az Aarhus EK is támogatja, lásd a Függelék 2. pontjának 20. sorát.

megfelelő jogkövetkezményeket hordoz magában; előbbi esetén az Egyezmény sérelmét felvető állami szabályozásokkal az Alkotmánybíróság¹²⁰ mellett az ún. Aarhus Jogkövetési Bizottság¹²¹ foglalkozik, míg utóbbi esetén akár az Európai Bizottság kötelezettségsértési eljárására¹²² kerülhet sor.”

4.2. Az önkormányzatok kötelező feladatai az új szabályozásból eredően

Az új szabályozás bevezetésének és hatályosulásának **kulcsa az önkormányzatok megfelelő jogalkalmazói tevékenysége**, amely helyi szinten a jogalkotást is magában foglalja. A jogalkotó az új rendszer, a településtervek készítésének bevezetésére átmeneti megoldást alkalmazott, **legvégső teljesítési időpontként a 2027. július 1-ét meghatározva**. A lenti táblázat mutatja be, hogy az adott önkormányzatnak milyen határidővel és eljárási szabályokkal kell a településtervét elkészítenie (vagy akár módosíthatja meglévő eszközeit), aszerint megkülönböztetve, hogy a módosítás hatálybalépésének időpontjában éppen mely hatályos rendelkezések alapján készült az aktuális településrendezési eszköze.

Nem egyszerű megállapítani, hogy az önkormányzatok pontosan milyen kodifikációs határidőkhöz, mely eljárási szabályok szerint igazodjanak. Ennek azonban csak az egyik oka, hogy a hatályos rendszerben alapvetően kétféle településrendezési eszköztár szerepel. A 2012. augusztus 6. napján hatályos szabályok alapján készült eszközök a „régí OTÉK” alapú tervek, míg az azt követően hatályos állapot alapján készített eszközök és tervek az „újak”. Az önkormányzatok jogalkotási feladatainak határidejét és az eljárásaikban alkalmazandó végrehajtási szabályokat foglalja össze az alábbi táblázat.

Hatályos eszköz- és tervfajták	Új településterv megalkotásának határideje ¹²³	Hatályos eszközök módosításának lehetősége és az alkalmazandó végrehajtási rendelet eljárási szabályai ¹²⁴
Régi OTÉK alapú tervek (2012. augusztus 6-án hatályos állapot alapján készített tervek)	2024. január 1.	2023. december 31-ig, Vhr. VI. fejezet, 2022. július 1-től új Vhr. VII-IX. fejezet egyeztetési eljárásában, 2024. január 1. után csak új Vhr. alapján
Egyéb hatályos tervek (2012. aug. 6-2021. jún. 30.)	2027. július 1.	2027. június 30-ig, Vhr. VI. fejezet, 2022. július 1-től új Vhr. VII-IX. fejezet egyeztetési eljárásában, 2027. június 30. után csak új Vhr. alapján
Folyamatban lévő tervmódosítással érintett tervek (2021. június 30-ig megkezdett és 2022.)	2027. július 1.	Vhr., 2022. július 1. után az egyeztetés az új Vhr. VII-IX. fejezet alapján

¹²⁰ Az Alaptörvény Q) cikke és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 32.§ alapján az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére.

¹²¹ Aarhusi Egyezmény 15. cikk alapján.

¹²² EUMSZ 258. cikk.

¹²³ Étv. 60.§ (8)-(13) bekezdései alapján.

¹²⁴ Új Vhr. 78.§ alapján.

december 31-ig lezáródó tervmódosítások)		
Főváros eltérő szabályai	2025. június 30.	2022. július 1. után egyeztetés új Vhr. alapján, 2025. június 30. után csak új Vhr. alapján

A táblázat pontos értelmezéséhez elengedhetetlen két további információ ismerete. Az egyik, hogy immáron elindult¹²⁵ az egyeztetés teljes folyamatára az ún. E-TÉR¹²⁶, „a településfejlesztési és településrendezési feladatok ellátását és a településtervek elkészítését, módosítását, alkalmazását, nyilvántartását és monitorozását segítő – a Lechner Tudásközpont Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság által üzemeltetett – digitális egyeztetési felület”.¹²⁷ A településrendezéssel kapcsolatos bármely egyeztetési eljárást a digitális egyeztetési felületen kell lefolytatni, ami alapjaiban módosítja az eljárási szabályokat. A másik, hogy 2027. június 30-ával hatályát veszti a Vhr.¹²⁸ Ezen végső időponttól az önkormányzatok csak az új Vhr. alkalmazásával járhatnak el, amely a „régí” településrendezési eszköz fogalmakat már nem használja. E végső időpontot követően valamennyi hazai településen jogszerűen csak egyetlen egységes településtervezet lehet hatályban.

A jogalkalmazás megkönnyítése érdekében az új Vhr. azt tartalmazza, hogy 2022. január 1-jét követően, ha az új Vhr. VII-IX. fejezete¹²⁹ „vagy más jogszabály

a) településtervet említ, azon településfejlesztési koncepciót, integrált településfejlesztési stratégiát, településszerkezeti tervet, helyi építési szabályzatot, kerületi építési szabályzatot, fővárosi rendezési szabályzatot,

b) fejlesztési tervet említ, azon településfejlesztési koncepciót, integrált településfejlesztési stratégiát,

c) rendezési tervet említ, azon településszerkezeti tervet, helyi építési szabályzatot, kerületi építési szabályzatot, fővárosi rendezési szabályzatot is érteni kell.”¹³⁰

A rendelkezés ugyanazt a problémát veti fel, mint amit az egységes településtervezet fogalom kapcsán már jeleztünk¹³¹: az új szabályozásban a településtervezet fogalom alatt egyaránt érteni kell közjogi szervezetszabályzó eszközt és jogszabályt – azaz önkormányzati határozatot és rendeletet –, a fejlesztési terv alatt értendő dokumentumok joghatásukban azonosak, míg a rendezési terv fogalom alatt újfent vegyesen jelennek meg a joghatásukban eltérő dokumentumok és tervek, hiszen a TSZT önkormányzati határozat, míg a HÉSZ jogszabály. Az önkormányzatok határidőben és alkalmazandó szabályozás tekintetében is differenciált jogalkotási kötelezettsége eleve kihívás elé állítja őket, az eltérő joghatással bíró önkormányzati döntések különbözőségének „elmosása” pedig a létező problémát tovább bonyolítja. Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy a területek használatát helyben rendező döntések lényege éppen az, hogy azok a helyi lakosság, illetve a helyben beruházni szándékozók számára jogokat és kötelezettségeket állapíthatnak meg, ezáltal érvényesítve az országos, térségi, települési szintű közérdeket. Ismételten ki kell emelni, hogy önkormányzati határozattal ez a cél nem

¹²⁵ Az E-TÉR eredetileg 2022. január 1-jével indult volna, azonban az ingatlan-nyilvántartásról szóló 2021. évi C. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti rendelkezésekről, valamint egyes, az ingatlan-nyilvántartással, területrendezéssel, településrendezéssel kapcsolatos és kulturális tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi CXLVI. törvénnyel bevezetett módosításának 44. § 33. pontja alapján ez a határidő 2022. július 1-re módosult.

¹²⁶ Elektronikus Térségi Tervezés Támogató Rendszer.

¹²⁷ Étv. 59/C. § (1) bekezdése.

¹²⁸ Új Vhr. 79. § c) pont.

¹²⁹ VII. fejezet a településtervekhez, a kézikönyvhöz és a településképi rendelethez szükséges szakági adatszolgáltatás, VIII. fejezet a településtervek, a kézikönyv és a településképi rendelet adatszolgáltatásának, egyeztetésének és elfogadásának eljárási szabályai, IX. fejezet a helyi partnerségi egyeztetés.

¹³⁰ Új Vhr. 78. § (4) bekezdése.

¹³¹ Lásd a 3. pontot.

érhető el, hiszen az, mint közjogi szervezetszabályzó eszköz, csakis annak megalkotójára, az önkormányzatra nézve bír kötelező erővel. Mindezen körülmények **a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével kapcsolatos megfontolásokat vetnek fel, ezen keresztül pedig az Alaptörvény P) cikkével védett értékeket (is) érintik.**

Az önkormányzatokra háruló feladat valós jellegét és tartalmát is szükséges megvizsgálni. A településképi védelméről szóló új jogintézmény bevezetésekor az önkormányzatok számára tett ajánlásaimban már hangsúlyoztam, hogy az „*építéspolitikai irányelvekkel is összhangban az érdemi megvalósítás garanciáját a szabályozások tartalmi elemei hordozzák, vagyis ha azok megfelelő minőségben és módon, a már hatályos helyi szabályozások rendjébe koherens módon illeszkedve, a jogbiztonság követelményeit is kielégítve, egyértelmű és kiszámítható alkalmazást lehetővé téve állnak majd rendelkezésre. Az Alaptörvény egyértelműen rendelkezik arról, hogy „a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult*”¹³². Fontos hangsúlyozni, hogy a településképi szabályozás kialakítása kapcsán felmerülő **önkormányzati feladatok nem csupán egy korszerű új szabályozás megalkotását jelentik, hanem már meglévő eszközeik, helyi stratégiák, programok, szabályrendszereik áttekintését is szükségszerűen magukba foglalják, ezen dokumentumok összhangja a holisztikus védelem előfeltétele. Az ehhez szükséges anyagi és szakmai támogatás mibenlétének központi meghatározása is minderre tekintettel szükséges tehát.**”¹³³

A fenti megállapítások változatlan tartalommal érvényesek a településtervek jelenlegi bevezetésekor. Jóllehet a jogalkotó több olyan rendelkezést vezetett be, ami az önkormányzatok feladatában érdemi segítséget jelent – így például az 5000 fő népességszámhoz kötött szűkebb tervtartalom¹³⁴ vagy a hatályos TFK vagy ITS felhasználhatósága¹³⁵ a településfejlesztési terv megalkotásakor – mindez azonban az új településtervek elkészítésében az állam alaptörvényi támogatási kötelezettsége alól nem jelent felmentést.

Az új településrendezési rendszer kiépítésének feladata – a jogbiztonság követelményével összhangban – ki kell terjedjen valamennyi helyi érintett szabályozás felülvizsgálatára is, különös tekintettel a TAK és a TKR tartalmára. A Miniszterelnökség 2021. szeptember 20-án Településtervezési Szabályzat¹³⁶ kiadásával támogatta az önkormányzatok szakmai tevékenységét. A Szabályzat néhány településtervezési, a szabályzat kialakítására vonatkozó kérdésen túl elsődlegesen az E-TÉR bevezetéséből adódó adatszolgáltatással kapcsolatos technikai kérdéseket rendez, illetve jelkölcsöket tartalmaz.

A településtervek készítése interdiszciplináris szakmai kérdés és jogi feladat, egyben komoly anyagi terhet is jelent az önkormányzatok számára. A kormányzat az újabb feladat teljesítésére az 5000 főnél kisebb lakosú települések önkormányzatainak nyújt támogatást.¹³⁷

Mindez nem áll teljes összhangban a fentebb jelzett, az államot érintő alkotmányos kötelezettséggel. **Az önkormányzatok feladatteljesítése az új szabályozás hatályosulásának kulcsa, egyben a települési környezet alakításának közvetlen szabályzó eszköze.** A feladat formai és tartalmi teljesíthetőségének bizonytalanságai közvetlenül kihathatnak a helyi környezet állapotára, ezen keresztül a helyi lakosság életkörülményeire, méltóságára, egészséges környezethez való alapvető jogára, hosszú távon pedig a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére. Ismételten utalni kell arra, hogy **az államot az Alaptörvény P) cikkében foglalt egyetemes hármas kötelezettség teljesítésében az Alkotmánybíróság**

¹³² Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése.

¹³³ Településképi ÁF.

¹³⁴ Étv. 9/A.§ (3) bekezdés, 13.§ (3) bekezdés, új Vhr. 10.§ (3) bekezdés és 12.§.

¹³⁵ Étv. 60.§ (12) bekezdése.

¹³⁶ Letölthető: https://www.e-epites.hu/sites/default/files/csatolmanyok/telepulestervezesi_szabalyzat.pdf

¹³⁷ 1252/2021. (V.10.) Korm. határozat a kistépülési településtervek elkészítésének támogatásához szükséges intézkedésekről. Az 5000 fő lakosnál kisebb települések esetében pályázati felhívás tölthető le a Lechner Tudásközpont honlapján: <https://lechnerkozpont.hu/telepulestervpalyazat>

megfogalmazásában „*egyfajta primátus, elsőség illeti meg*”¹³⁸, ennek érdekében valamennyi önkormányzat törvényben meghatározott kötelező feladatának támogatását az alkotmányos keretek közt teljesítenie szükséges.

4.3. A partnerségi egyeztetés alkalmazási kötelezettsége, a környezeti ügyekben a társadalmi részvétel követelménye, az Aarhusi Egyezmény jelentősége

A bennünket körbevevő **környezet alakítása a lehető legtágabb értelemben vett közügy** és ez az érintett alapjogi összefüggések vetületében egyértelmű, ezt a vonatkozó szabályozások tükrözik is. Az Étv. fogalom-meghatározásában az épített környezet „*a környezet tudatos építési munka eredményeként létrehozott, illetve elhatárolt épített (mesterséges) része, amely elsődlegesen az egyéni és a közösségi lét feltételeinek megteremtését szolgálja*”.¹³⁹ Az egyéni és közösségi lét feltételeit pedig a „*résztevők együttműködésével kell megvalósítani*”, „*a közérdekű intézkedéseket és döntéseket megelőzően, illetőleg azok végrehajtása során biztosítani kell a nyilvánosságot és a közösségi ellenőrzés lehetőségét, (...) (g)ondoskodni kell az érdekelt természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek megfelelő tájékoztatásáról, és lehetőséget kell adni részükre véleménynyilvánításra és javaslattevésre.*”¹⁴⁰ Az Alaptörvény P) cikkében foglalt egyetemes hármas kötelezettség teljesítéséhez az (önkéntes) egyéni és közösségi felelősségvállalás elengedhetetlen, melynek immanens része a felelős részvétel a döntéshozatalban, úgy egyéni, mint közösségi szinten.

Környezeti ügyekben a társadalmi részvételről az Aarhusi Egyezményt kihirdető törvény rendelkezik. Az Alaptörvény nemzetközi közösséggel való együttműködést, illetve a nemzetközi jog és a hazai jog viszonyát meghatározó Q) cikke deklarálja, hogy „*a nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.*”¹⁴¹

A településfejlesztés és -rendezés terén az ún. **partnerségi egyeztetés** biztosítja a társadalmi részvételt a döntéshozatalban, ami egyben a hivatkozott nemzetközi egyezmény végrehajtásának eszköze is.¹⁴² A társadalmi részvétel követelményeinek sérelme e vetületben a jogbiztonság követelménye sérelmének is minősül, azonban tekintve az Alaptörvény P) cikkéhez és az egészséges környezethez való alapvető joghoz való közvetlen és szoros kapcsolódást, ezek kapcsán alapjogi kérdések is felmerülnek.

A partnerségi egyeztetéssel kapcsolatos fenntartások nem a településtervek új jogintézményének és terminológiájának bevezetéséhez kapcsolódnak elsősorban. Ahogyan azt az előbbi pontban, az önkormányzatok feladatainál láthattuk, az egyeztetési eljárásokat 2022. július 1-jétől az új Vhr. alapján kell lefolytatni, függetlenül attól, hogy azok a hatályos eszközök és tervek módosítására vagy az új településtervek megalkotására irányulnak. Az alapvető újdonság e körben az **E-TÉR** bevezetése, amelyen keresztül nem csupán az egyeztetések, de számos más feladat is teljesíthetővé válik és ami egyben nyilvántartásként is szolgál. Az utóbbi lehetősége az, ami miatt a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából is rendkívül fontos és alapvetően támogatandó ez az új megoldás, hiszen a szószóló számos alkalommal hangsúlyozta¹⁴³, hogy a környezettel kapcsolatos döntéshozatalban az adatok, különösen azok

¹³⁸ 3104/2017. (V.8.) AB határozat [39] bekezdése.

¹³⁹ Étv. 2.§ 5. pontja.

¹⁴⁰ Étv. 3.§ (2) és (3) bekezdései.

¹⁴¹ Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése.

¹⁴² Lásd részletebben az AJB-993/2017. számú közös jelentésben, elérhető itt: http://www.ajbh.hu/documents/10180/2602747/Közös+jelentés+egy+településrendezést+érintő+panasz+kapcsán+939_2017/340739a9-f280-bdd1-2e9d-0f1e6b38c037?version=1.0

¹⁴³ Lásd a jövő nemzedékek szószólójának jogalkotási kezdeményezése a környezeti felelősség hatékonyabb érvényesítésére (2017. december 08. - Vezetői összefoglaló 6. pont a környezeti adatokról és elérhetőségükről). https://www.ajbh.hu/documents/10180/2791148/Jogszabalyi_javaslat_JNBH_koranyi_felelosseg_2017_12_07.pdf/86562bd7-f4f4-4b9d-ebfe-2df375030c20

pontossága kiemelt jelentőséggel bírnak. Az egységes és átjárható tervrend, az egységes digitális platform valamennyi érintett számára új lehetőségeket hordoz. Az egységes Nemzeti Térinformatikai Alaptérkép és annak díjmentessége az önkormányzatok számára az építésügyi reform folyamatának egyértelmű vívmánya. A jövő elképzelhetetlen a digitális technika, a térinformatika vívmányainak alkalmazása nélkül, azok a közösségi tervezésben is új teret nyitnak.¹⁴⁴

Mindazonáltal ezek a pozitívumok nem indokolják, sőt, nincsenek összefüggésben azzal, hogy az E-TÉR a társadalmi részvétel biztosításának kizárólagos színteréül szolgáljon, vagy az egyeztetés lefolytatásának lehetőségét elsődleges – némileg életidegen – közösségi térként elvonja az önkormányzatoktól. Tehát nem az E-TÉR bevezetése kifogásolható – sőt, az támogatandó, modern, a felnövekvő generációk hatékonyabb bevonását is elősegítő megoldás –, hanem a társadalom és a közigazgatás jelen digitális felkészültsége alapján¹⁴⁵ annak kizárólagossá¹⁴⁶ tétele. A Vhr. és az új Vhr. szabályait összevetve, elsősorban a partnerségi egyeztetés kapcsán – tehát nem a teljes településrendezési folyamat eljárási szabályainak vonatkozásában – az a következtetés adódik, hogy a **módosítások a társadalmi részvétel** jelentős, az alkotmányos kereteket is érintő **szűkítését jelentik**.

Az alapvető és lényeges különbség, hogy az új Vhr. úgy rendelkezik, miszerint **a „helyi partnerségi egyeztetés lefolytatása akkor kötelező, ha az önkormányzat partnerségi rendelete a partnerségi egyeztetést a településtervek, a kézikönyv vagy a településképi rendelet készítése, módosítása tekintetében előírja.**”¹⁴⁷ Azaz, a helyben szokásos módon, a lakossági meghallgatás vagy egyéb, a helyi közösség számára szokott és elfogadott módon történő egyeztetés lefolytatása csakis **az önkormányzat döntésének függvénye**, arra immáron nincs kötelezettsége. Annak sincs elvi akadálya, hogy azok az önkormányzatok is hatályon kívül helyezzék a partnerségi egyeztetés helyi szabályairól szóló rendeleteiket, ahol azt eddig alkalmazták. Amennyiben mégis igénye volna az önkormányzatnak erre, úgy neki kell a beérkezett véleményeket – az új Vhr. formai és tartalmi szempontjai szerinti szűrést követően – az E-TÉR digitális egyeztetőfelületére feltöltenie.¹⁴⁸ Ez a megoldás nem áll összhangban a településrendezés Étv.-ben meghatározott céljaival, a minél szélesebb körű nyilvánosság bevonásának követelményével és az Aarhusi Egyezményrel sem, a meglévő egyeztetési szabályokban kifejezett visszalépést valósítva meg.

A helyi partnerségi egyeztetés teljes kiváltására az E-TÉR-ben folytatott egyeztetési eljárás nem alkalmas, annak több eleme az Aarhusi Egyezmény követelményeinek nem felel meg. Így például megszűnik az előzetes tájékoztatási szakasz jogintézménye is¹⁴⁹, amelynek révén az érintettek még a terv kidolgozása előtt értesülhetnek a településrendezési folyamat indításáról. Az új Vhr. értelmében a helyi lakosság a tervezetet első ízben annak elfogadása előtt véleményezheti, az E-TÉR digitális egyeztető felületén.¹⁵⁰ Ezen ügymenet ún. „meglepetés” faktora egyrészt magában hordozza a kedvezőtlen társadalmi fogadtatás

¹⁴⁴ Ilyen új fogalom a „citizen design science”, amely a közös tervezésbe formabontó módon vonja be a közösségeket. Az ENSZ égisze alatt a Block By Block kezdeményezés például a Minecraft számítógépes játék alkalmazásával vonta be pilot projektjeibe a helyi közösségeket, vitathatatlan eredményeket érve el a fiatal generációk megszólításában. Lásd bővebben: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Using%20Minecraft%20for%20Youth%20Participation%20in%20Urban%20Design%20and%20Governance.pdf>

¹⁴⁵ Az Európai Bizottság digitális gazdaság és társadalom fejlettséget mérő mutatójának (DESI) 2021-es adatai alapján Magyarország az e-közigazgatás felhasználó barátságában az utolsók közt helyezkedik el (24. helyen), a digitális közszolgáltatások terén az EU átlag alatt teljesítve. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/countries-digitisation-performance>

¹⁴⁶ Kizárólagosnak tekinthető, mivel jóllehet az önkormányzatoknak van lehetőségük helyben a partnerségi egyeztetés lefolytatására, ez egyfelől csupán lehetőség, másfelől ennek esetén is a későbbiekben leírtak szerint „visszacsatornázódnak” az észrevételek és az egyeztetés az E-TÉR-be.

¹⁴⁷ Új Vhr. 75.§ (1) bekezdés.

¹⁴⁸ Új Vhr. 75.§ (5) bekezdés.

¹⁴⁹ Vhr. már nem hatályos 37.§

¹⁵⁰ Új Vhr. 62.§ (1) bekezdés b) pontja.

kockázatát¹⁵¹, másrésről a véleményadás és tartalma a korábbiakhoz képest szigorú formai és tartalmi korlátok közé szorult. Nem vitatható az az igény, hogy a hatékony egyeztetési eljárás érdekében tárgyszerű észrevételeket kérjen a terv előkészítője, és az sem, hogy a gyakorlatban a helyben szokásos módon folytatott egyeztetések során ez valóban nem minden esetben valósult meg. Ugyanakkor a jellemzően laikus lakosság részéről túlzott és nehezen behatárolható annak elvárása, hogy a partner az E-TÉR digitális egyeztető felületén „*a közösségi érdekre vagy a jogos magánérdekre vonatkozóan ad véleményt*” és „*véleményének tartalmaznia kell legalább a tervezettel kapcsolatos konkrét tényre, elemre vonatkozó álláspontját, a javasolt módosítást és annak indokolását*”¹⁵².

Számos esetben fordul elő, hogy a lakosság egy adott beépítéssel, tervezett beruházással¹⁵³ nem ért egyet, célja pedig az eredeti területhasználat megtartása. A vonatkozó rendelkezés alapján azonban, amennyiben mindezt a lakossági véleményt nem támasztja alá a jelentkező közösségi érdek megjelölésével, nem jelöli meg a tervezet konkrét elemét – ami pedig, ha övezeti besorolást értünk alatta, akár kifejezetten kihívást jelenthet a laikus számára –, vagy azt, hogy a tervezett elem helyett mit tart elfogadhatónak, illetve ezt nem indokolja elfogadhatónak, úgy véleménye nem felel meg a jogszabályi követelményeknek. A követelményeknek megfelelő véleményt ráadásul az adott véleményezési szak szabályai szerinti határidőben, az E-TÉR digitális egyeztető felületére kell feltöltenie. Ennek elmulasztása esetén az érintettet ugyancsak véleményt nem nyújtónak kell tekinteni.¹⁵⁴

A véleményezési szak további szabályai alapján, ha a vélemény befogadható, akkor azt a döntéshozó vagy elfogadja, vagy el nem fogadását indokolja, illetve meghatározott határidővel egyeztetést is kezdeményezhet, melyről aztán emlékeztető készül.¹⁵⁵ Az önkormányzat képviselő-testületével a beérkezett véleményeket és azok intézését ismertetni kell, a Vhr. rendelkezéseire hasonló módon. Mindez ugyanakkor csakis a már „megszűrt” partnerségi vélemények esetében áll fenn, hiszen a formai és/vagy tartalmi követelményeknek nem megfelelő véleményt nyújtó partnert kifogást nem emelőnek kell tekinteni, azaz a szűrőn kieső véleménnyel további teendő nincs. Teljességgel bizonytalan ugyanakkor a vélemény befogadhatóságára vonatkozó döntéssel kapcsolatos bármiféle jogorvoslat lehetősége.

Noha jogos az igény az észrevételezés hatékonyságára, azonban ezzel együtt az új Vhr. eljárásrendjéből hiányoznak az érdemi társadalmi bevonás kötelezettségére irányuló, a helyi lakosság észrevételezési lehetőségét érdemben védő eljárási garanciák. A garanciák hiánya az egyeztetési eljárást formálissá teheti, míg a vélemények befogadásának rendje, a vélemény be nem fogadásával kapcsolatos jogorvoslat rendje teljességgel eseti és bizonytalan. Az egyeztetési eljárás jogszerűségének igazolható sarokpontja az, hogy az E-TÉR digitális egyeztető felülete megnyílik és az elérhető tervezetre észrevétel nyújtható be, illetve feltehetőleg ott követhető nyomon majd az is, hogy az adott véleményt be- és elfogadta-e a rendszer, avagy sem.

Az Aarhusi Egyezmény 3 pillérre épül. Ezek a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférés, a részvétel a döntéshozatalban, valamint az igazságszolgáltatáshoz való jog.¹⁵⁶ Az E-TÉR digitális egyeztető felületére terelt partnerségi egyeztetés egy lehetséges és szükséges jövőbeli megoldás, azonban a bevezetett módon, 2022. július 1-jétől – az eljárási garanciális szabályok hiányából és a társadalom megismert, bevett szokásai, meglévő ismeretei ennél jelentősen nehezkesebb, több időt igénylő mozgásából adódóan – nem lesz megfelelő

¹⁵¹ A kedvezőtlen társadalmi következményeket jól érzékelteti egy közelmúltban országos sajtóvisszhangot kapott ügy, ahol a vészhelyzet miatt a helyi társadalmi nyilvánosság bevonására csak késői szakaszban került sor.
<https://www.portfolio.hu/ingatlan/20211019/a-miniszterelnokseg-sem-tamogatja-a-zamardiba-tervezett-ingatlanszorny-megepiteset-506076>

¹⁵² Új Vhr. 65.§

¹⁵³ Lásd Ép. beruházás FF.

¹⁵⁴ Új Vhr. 65.§ (4) bekezdése.

¹⁵⁵ Új Vhr. 66.§ (4) bekezdés a) pont.

¹⁵⁶ Aarhusi Egyezmény 4-5., 6-8. és 9. cikkei.

eszköze az Aarhusi Egyezmény végrehajtásának. Megjegyzendő, hogy az Aarhusi Egyezmény végrehajtását az uniós jog¹⁵⁷ is támogatja.

Mindezek alapján a tényállás a környezeti vizsgálati rendszer átalakításánál leírtakhoz hasonló, a hivatkozott nemzetközi, uniós és ennek révén hazaivá vált szabályozás lehetséges sérelmével akár az Alkotmánybíróság, akár az ún. Aarhus Jogkövetési Bizottság¹⁵⁸ is foglalkozhat, sőt az Európai Bizottság kötelezettségsértési eljárására¹⁵⁹ sem zárható ki.

4.4. Egyéb, alapjogi jelentőséggel bíró kérdések a szabályozás átalakításában

A települési szintet érintő átfogó módosítás számos további, eltérő megítélésű szabályozási elemet tartalmaz. Ehelyütt csak néhány olyan elem kerül említésre, amelyeknek akár alapjogi – azaz a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából értékelhető – következménye is lehet.

Mindenekelőtt megemlítendő **a településrendezési eljárások időtartama**, amellyel kapcsolatban az egyszerűsítés mellett a gyorsítás igénye is rendre felmerül. A településtervezés, -fejlesztés és -rendezés komplex, interdiszciplináris terület, számos ágazati szempont összhangjának megteremtését igénylő folyamat. A szabályozás statikus jellegével szemben tehát dinamikus jellegű. Minél nagyobb területről, minél összetettebb tervezési feladatról van szó, szükségszerűen annál több időt is igényel – a sikeres megvalósítás érdekében – a jó terv elkészítése. Ez a „törvényszerűség” a jog számára hozzáférhetetlen abban az értelemben, hogy **hiába jelennek meg a rövid határidők a jogszabályban, ettől nem a feladat időigénye csökken, hanem a szabályozás minősége és a jogszabály hatályosulása romlik.**

Az új szabályozás alapján a településrendezési eljárás – a jelenlegi 45-100 nap helyett – akár 15-50 napra is rövidíthető. Megjegyzendő, hogy a környezeti vizsgálat köteles esetekben ez az időtáv a megfelelő környezeti értékelés elvégzésére legtöbb esetben eleve nem elegendő. Ez a rövidebb időtartam az egyeztetési eljárás rövidülését jelentheti, miközben a tervezési szak a szakmai szempontok figyelembevételével – bármely más szakma szabályaihoz hasonlóan – egy meghatározott időtáv alá a szakmai követelmények sérelme nélkül nem szűkíthető. Az alapvető különbség, hogy a jövőben az előzetes tájékoztatási szakasz kiiktatásával a tervezési időszakban előzetes észrevételeket, a tervezés céljával kapcsolatos meglátásokat az érintettek nem tehetnek, holott ez a társadalmi párbeszéd egyik fontos eleme és célja. Az épített környezet alakításával és védelmével a jövő nemzedékek érdekeinek védelme kontextusában az értékelhető alaptörvényi értékek és alapvető jogok kapcsán már írtakkal összhangban ismételten ki kell emelni, hogy **sem az egyszerűsítés, sem a gyorsítás nem minősül olyan, alkotmányos védelmet élvező értéknek vagy célnak**, mely az előbbiekkal szembeállítható volna, amelyre hivatkozással előbbieik sérelmének akár csak a kockázata indokolható lenne (feltételezve emellett a szükségesség és arányosság tesztjének alkalmazását).

A településterv és annak módosítása **megalapozó vizsgálat** alapján készül és a településtervet alátámasztó javaslat készíti elő.¹⁶⁰ A településrendezéshez szükséges dokumentációk tartalmi változása a megalapozott döntéshozatalt befolyásoló tényező. A településterv esetén – amely fejlesztési és rendezési terv is lehet – egységes és jóval tömörebb a megalapozó és alátámasztó munkarészekre vonatkozó követelményrendszer.¹⁶¹ A Vhr. a megalapozó munkarészekben igen részletesen tartalmazta a táji és természeti adottságok vizsgálatának szempontjait, kitérve a védett és védendő elemekre vagy a tájhasználati konfliktusok és problémák értékelésére.¹⁶² Mindezek vonatkozásában az új Vhr. mindössze a

¹⁵⁷ Aarhus EK.

¹⁵⁸ Aarhusi Egyezmény 15. cikk.

¹⁵⁹ EUMSZ 258. cikk.

¹⁶⁰ Új Vhr. 7.§ (1) bekezdés.

¹⁶¹ Új Vhr. 1. és 2. számú melléklete, korábban a Vhr. 1. és 3. számú melléklete.

¹⁶² Vhr. 1. számú melléklet 1.12. alpont.

„környezetiállapot-jellemzők”, illetve a „táji és természeti adottságok és örökség, jellemző tájkarakter, zöldinfrastruktúra-hálózat” kitételeket tartalmazza,¹⁶³ mint bemutatandó szempontok. A tömörítés az alátámasztó javaslat vonatkozásában is szembetűnő.

A megalapozó és az alátámasztó javaslatok környezeti szempontok bemutatására irányuló tartalmának szűkítése a döntéshozatalra való kihatáson keresztül közvetlenül érinti az épített környezet alakításához és védelméhez kötődő alapjogokat és alapjogi értékeket. Ebből eredően a visszalépés tilalma, valamint a megelőzés és elővigyázatosság elveinek szem előtt tartásával értékelendő a szűkített tartalmi szempontrendszer.

A településképi illeszkedés régi-új intézménye a Módtv. nyári hatálybalépése óta már vetett fel kérdéseket¹⁶⁴ a gyakorlatban.

Korábban településrendezési eszközök hiányában érvényesült **az illeszkedés szabálya**.¹⁶⁵ A Módtv. hasonló céllal egy más szabályt hozott be, mely szerint a településrendezési illeszkedés követelménye: „*helyi építési szabályzat hiányában alkalmazott, a telek alakítására, a beépítés mértékére, magasságára, módjára, helyére, valamint a rendeltetési egységek számára és rendeltetés módjára vonatkozó, az önkormányzat által egy adott területre meghatározott, az országos településrendezési és építési követelményekkel összhangban álló, vagy indokolt esetben annál megengedőbb településrendezési és építési követelmény, amely telekalakítás, új építmény építése, az építmény térfogatát megváltoztató építési tevékenység, épületben rendeltetési egység számának vagy a rendeltetés módjának változtatása esetén biztosítja a települési környezetbe való harmonikus beillesztést és az érintett telken a környezetével azonos értékű építési jogok és kötelezettségek érvényesülését; ha a helyi építési szabályzat az e törvényben vagy a végrehajtására kiadott kormányrendeletben meghatározott kötelező tartalmi elemek közül egyeseket nem tartalmaz, az illeszkedés követelményét ezen hiányzó szabályozási elemekre kell alkalmazni*”.¹⁶⁶ A követelményt akkor kell alkalmazni, ha egy területre nincsen HÉSZ, vagy az nem tartalmaz minden elemet.

A Módtv. által meghatározott településrendezési illeszkedési követelményt azonban ugyanúgy az önkormányzat határozza meg mint a HÉSZ-t és ugyanazon tárgykörre is vonatkozik. A HÉSZ viszont jogszabály, míg az illeszkedési követelménynél ez nem lett meghatározva. Ismételten hangsúlyozandó, hogy **a címzettek vonatkozásában kötelező erővel bíró döntés csak önkormányzati rendelet lehet, önkormányzati határozatban – azaz közjogi szervezetszabályzóban – ilyen követelmény előírása (előírhatósága) kizárt.**

Mindezek alapján az önkormányzatnak döntenie kell tehát a településképi illeszkedési szabályokról, ha azonban az jogszabály, úgy annak a HÉSZ tartalmát kell képeznie. A jogalkotási eljárásban érvényesülnie kell az előírt eljárásrendnek, különösen a garanciális elemeknek, így például a társadalmi bevonás követelményének. Így viszont okafogyottá, értelmetlenné válik a jogintézmény bevezetése (hiszen annak lényegi eleme, hogy HÉSZ hiányában alkalmazandó).

Emiatt teljességgel bizonytalan az önkormányzatok eljárása az illeszkedési szabály meghatározásával kapcsolatban, ahogyan annak alkalmazási köre is. Mindez alapjogi kérdéseket vet fel a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével

¹⁶³ Új Vhr. 1. számú melléklet 1. pont k) és l) alpontjai.

¹⁶⁴ Lásd az Étv. 18.§-ának az ingatlan-nyilvántartásról szóló 2021. évi C. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti rendelkezésekről, valamint egyes, az ingatlan-nyilvántartással, területrendezéssel, településrendezéssel kapcsolatos és kulturális tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi CXCVI. törvénnyel bevezetett módosítását. Ennek értelmében törvényi szabályozást nyert, hogy az önkormányzatok nem helyezhetik hatályon kívül a HÉSZ-t vagy annak valamely elemét azzal a céllal, hogy helyette a meghatározatlan joghatású településrendezési illeszkedést alkalmazzák. Településrendezési illeszkedési szabály alkotását követően 30 napon belül meg kell indítani a településrendezési eljárást, illetve a vonatkozó szabályozási elem megalkotásával az illeszkedési szabály hatályát veszti. Étv. 18.§ (3) és (4) bekezdései.

¹⁶⁵ Az Étv. közlönyállapotának 18.§ (2) bekezdése szerint: „*Építési munkát végezni helyi építési szabályzattal, illetőleg szabályozási tervvel még nem rendelkező területen – a 13. § (4) bekezdésében foglalt kötelezettség teljesítéséig is – e törvény, valamint az egyéb jogszabályok megtartásával és akkor lehet, ha a célzott hasznosítás jellege, a beépítés mértéke és módja illeszkedik a meglévő környezethez*”.

¹⁶⁶ Étv. 2.§ 28. pontja.

kapcsolatban, továbbá a tervrendben főszabályként érvényesülő keretektől eltérő szabályok megalkotásának lehetősége az épített környezet alakításának és védelmének jogszabályban már elért szintjét csökkentheti.

5. Összegzés, következtetések és javaslatok

A fentebbi pontokban megfogalmazottakból, a bennük foglalt alapjogi, kiváltképpen a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével kapcsolatban egyfelől a települési önkormányzatok, másfelől a jogalkotó számára adódnak következtetések és javaslatok.

Hangsúlyozandó, hogy a szabályozásra irányuló javaslatok csakis ebben az összefüggésben kerültek megfogalmazásra, azok nem terjednek ki a kodifikációs munka során előforduló azon apróbb ellentmondásokra vagy technikai hibákra, melyek értékelése az alapjogi elemzés szintjén nem indokolt.¹⁶⁷

5.1. Javaslatok a települési önkormányzat településtervek bevezetésével kapcsolatos tevékenységének támogatására

A települési szint átalakításának, a településtervek jogintézményének és az új eljárásrend bevezetésének eredményességét az önkormányzatok jogalkalmazása fogja tükrözni. Az önkormányzatok helyzete ugyanakkor kihívásokkal teli, mivel az építésügyi reform során, azaz 2015 óta számos alkalommal merült fel a helyi szabályozások teljes áttekintésének szükségessége vagy kisebb jogalkotási, módosítási feladat.¹⁶⁸ Mindezek alapján az önkormányzatok tevékenységének támogatására az alábbi következtetések, javaslatok fogalmazhatóak meg.

- **A településtervek bevezetése** újfent átfogó kodifikációs feladatot jelent, melynek első lépése annak felmérése, **hogy milyen határidők és mely eljárási szabályok vonatkoznak az adott önkormányzatra.**¹⁶⁹ Elengedhetetlen továbbá a településtervek készítésekor nem csupán a településfejlesztéssel és -rendezéssel kapcsolatos helyi joganyag áttekintése, hanem a **jogbiztonság követelményével összhangban valamennyi érintett helyi szabályozás közti koherencia, az egységes helyi szabályrendszer új kialakítása.**¹⁷⁰
- Az Alaptörvény határozottan rendelkezik az önkormányzatok számára megállapított kötelező feladat állami támogatásáról.¹⁷¹ Az önkormányzat feladatának minőségi teljesítése – az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és 38. cikkének (1) bekezdéséből is levezethetően – szintén alkotmányos kötelezettség. Mindezek alapján **kiemelt jelentőséggel bír, hogy az önkormányzatok időben felmérjék a feladat teljesítéséhez szükséges humán és egyéb erőforrás igényüket, és ahhoz az állami támogatás, vagy egyéb forrás¹⁷² útján kellő fedezetet teremthessenek.**

¹⁶⁷ Így például olyan ellentmondásokra, minthogy 2022. január 1-ig a Vhr. és az új Vhr. egyaránt hatályos a településképi követelmények érvényesítésére vonatkozó hatósági eljárásokban és például a településképi bejelentési eljárásban a kérelem benyújtásának módjára eltérő rendelkezéseket tartalmazott a Vhr. 26/B.§ (1b) bekezdése és az új Vhr. 46.§ (4) bekezdése.

¹⁶⁸ Így a már említett településképi-védelemi jogintézmények bevezetésekor, az OTvT. szabályozásából adódóan, a Tktv. módosításai során, így amikor a településképi bejelentési eljárások kötelező körét kiterjesztette az egyébként HÉSZ tartalmat képező rendeltetismódosításokra is. Tktv. 8.§ (2) bekezdés c) pont, 2021. július 1. hatállyal.

¹⁶⁹ Lásd az 5.2. pont táblázatát.

¹⁷⁰ Így különösen is felmerül az önkormányzatok által a Kvt. 46.§ (1) bekezdés b) pontja alapján kötelezően elkészítendő helyi környezetvédelmi programmal való összhang, az esetleges (természetvédelmi vagy kulturális örökségi) oltalmakat telepítő jogszabályok tervezési elemként figyelembe vétele, de felmerül az önkormányzati tulajdon vagyonrendeleti rendezettségének szükségessége és az azzal való tervezési összhang is.

¹⁷¹ Az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése, lásd részletesen az 5.2. pontban.

¹⁷² Kistelepülések esetében lásd a 1252/2021. (V.10.) Korm. határozatot a kistelepülési településtervek elkészítésének támogatásához szükséges intézkedésekről. Az 5000 fő lakosnál kisebb települések esetében a pályázati felhívás korábban a Lechner Tudásközpont honlapján volt elérhető.

- A korábbi szószólói állásfoglalással és figyelemfelhívással összhangban kiemelten kezelendő a helyi értékvédelem kérdése. Az újabb jogalkotási feladat lehetőséget teremt az esetleges alaptörvény-ellenes helyi értékvesztések kezelésére. A szószóló nyomatékkal hívja fel a figyelmet és kéri **valamennyi helyi önkormányzatot** arra, hogy **gondoskodjon a Tkv-t. alapján a helyi építészeti örökség védelméről – a településtervekhez szükséges alátámasztó munkarész elemét képező értéktár elkészítésével – és a helyi művi értékek oltalmáról mindezeknek a TKR-ben történő szerepeltetésével.** Úgyisntén, a nemzet közös örökségének védelme érdekében hívja fel a figyelmet a szószóló a **Lechner Tudásközpont Helyi Művi Érték-kataszterének felülvizsgálatában történő részvétel** kiemelt fontosságára.
- A Módtv. alapján az új Vhr. alapvetően megváltoztatta a partnerségi egyeztetésre vonatkozó szabályokat. E tekintetben egyfelől ki kell emeli az **E-TÉR működéséhez szükséges regisztrációs feladat teljesítési határidejének** lejártát.¹⁷³ Másfelől a részletesen kifejtett, a társadalmi részvételre vonatkozó nemzetközi, uniós és alapjogi követelményekkel összhangban felhívom a figyelmet **az érintett helyi lakosság bevonásának szükségességére a településrendezési döntéshozatal során,** amely a magasabb szintű szabályozás kialakítása következtében **az önkormányzatok alapjogi felelőssége.** Mindezek érdekében a helyi partnerségi egyeztetés helyben szokásos módjainak fenntartása és lefolytatása feltétlen javasolható a helyi önkormányzatok számára.
- A gyakorlatban az önkormányzatok „településrendezési kiszolgáltatottságát” mind szélesebb körben tapasztalva¹⁷⁴ hangsúlyozom továbbá **a településfejlesztési és -rendezési döntések közti fogalmi összefüggést, illetőleg e döntéseknek a helyi lakosság – és ezen keresztül mindannyiunk – életkörülményeire és -kilitásaira gyakorolt hatását.** Jóllehet számos alkalommal az önkormányzatok feladatellátásában, fejlesztési elképzeléseiben előremutató és érthetően, indokoltan alkalmazott eszközként jelenik meg a **beruházói igények kielégítésének ellenszolgáltatását biztosító megállapodások köre**¹⁷⁵, alkotmányos keretek közt mindezen megállapodásokban is meg kell jelenjenek a környezet védelmének szempontjai a horizontális védelem és az integráció elveivel összhangban.
- A településképi illeszkedés követelményével kapcsolatosan felmerülő jogbiztonsági aggályokra tekintettel **nem javasolható az önkormányzatok számára, hogy éljenek a jogintézménnyel.** Fel kell hívni a figyelmet arra a körülményre, hogy **általánosan kötelező magatartási szabályt csakis jogszabályban határozhatnak meg** – önkormányzati határozatban ez nem lehetséges –, HÉSZ tartalmat azonban csakis a HÉSZ-ben lehet megalkotni, amely esetben okafogyottá válik az illeszkedési követelmény alkalmazása.

5.2. Javaslatok a jogalkotási tevékenység támogatására

Az állam jövő nemzedékek érdekeinek védelmével kapcsolatos alapjogi kötelezettségeinek körében mindenekelőtt két alapvető szempontra szükséges felhívni a figyelmet. Elsőként is arra, hogy az állam – az Alaptörvény alapján (is) kimunkált

¹⁷³ Étv. 59/C.§ és 60.§ (13) bekezdése.

¹⁷⁴ A szószólóhoz eljutó panaszok egy részében az Ajbt. alapján a biztos egyedi vizsgálati hatásköre ugyan nem áll fenn, azonban általános benyomásokhoz és jellemző tényállások megfigyeléséhez ezek az ügyek is hozzájárulnak. Lásd az Ép. beruházás FF bevezetőjét, illetve a jövő nemzedékek szószólójának a szabályos és konfliktusmentes építések érdekében tett figyelemfelhívását.

<https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/figyelemfelhivás+a+szabályos+és+konfliktusmentes+építések+éerdékében/be0fa011-3609-3433-61d2-fdbbd57c8289>

¹⁷⁵ Így különösen is a településrendezési szerződés jogintézménye, Étv. 30/A.§.

alkotmánybírósági gyakorlat¹⁷⁶ alapján – szabadságot élvez egy adott alapjogi cél, érték vagy jog védelme érdekében eszközei és intézkedései megválasztásában. E **szabadságának a határa azonban az alapvető jogok tiszteletben tartása**. A települési szinten a területek használatát meghatározó helyi szabályozásokra vonatkozó joganyag átalakításakor mindennek alkalmazása azt jelenti, hogy az állam szabad az új szabályozás mikéntjének alakításában, de az a környezet állapotában még csak **a romlás kockázatát sem vetheti fel**. Azaz bármely rendszer bevezethető a területek használatának meghatározására, ha azonban a fenti kritériumnak nem felel meg, az alaptörvény-ellenességének megállapításához vezethet.

A másik fontos szempont ezzel összefüggésben, amelyre nyomatékkel külön és ismételten is fel kell hívni a figyelmet, az **a visszalépés tilalma**, melyhez kapcsolódóan szintén nem engedhető meg a környezeti állapot romlásának kockázata¹⁷⁷. Ez a tilalom, melyet az Alkotmánybíróság gyakorlatában folyamatosan bontott ki és fejlesztett, illetve az épített környezet alakítására és védelmére is kiterjesztett,¹⁷⁸ a kodifikációban technikai szinten is viszonylag egyszerűen nyomon követhető. Amennyiben az új szabályozás a korábbihoz képest (azonos tárgykörben) jóval szűkebb anyagi és eljárási garanciákat tartalmaz, avagy ilyeneket egyáltalán nem tartalmaz, úgy felmerül a visszalépés tilalmába ütközés vizsgálatának szükségessége. Erre a vizsgálatra minden esetben előzetesen¹⁷⁹ kell sort keríteni, mert ennek utólagos megállapítása¹⁸⁰ alaptörvény-ellenesség kimondására adhat alapot.

Mindezek és a fentebbi pontokban részletesen kifejtettek alapján az épített környezet alakításáért és védelméért felelős központi kormányzati szerv részére az alábbi következtetések és javaslatok adódnak.

- A településrendezési szint átalakításának szakmai szempontjai kívül esnek az alapjogi kereteken és tekintettel az előbbiekre, a döntéshozó a szabályozás kialakításának alkotmányos módjában szabadságot élvez. A területek használatának meghatározásakor a környezeti hatások felmérésének rendszere az alaptörvényi keretek közt szintén szabadon alakítható ki – figyelemmel a nemzetközi és az uniós jogharmonizációs kötelezettségekre –, ugyanakkor azok határa a visszalépés és az esetleges romlás kockázatának tilalma. Mindezek alapján és a lehetséges jogkövetkezmények miatt¹⁸¹ **javasolható a környezeti vizsgálat egyébként indokolt hatékonyabbá tételének a bemutatott alkotmányos követelményeket érvényesítő újragondolása és megvalósítása a településrendezés során.**
- Csupán a kistépülések támogatása az átfogó feladat elvégzéséhez nem elegendő, mivel az az állam Alaptörvényben rögzített kötelezettségeivel nem áll összhangban. **A nemzet közös öröksége részeként az épített környezet védelmének elengedhetetlen eszköze minden érintett önkormányzat feladat-teljesítése, az állam támogatása ezen alaptörvényi érdekek szempontjából is elengedhetetlen.**
- Az ún. **kiemelt építésügyi beruházások** körének további bővítése az építésügyi tervrend rendszerének egészére kihatással bír, azt gyengíti, annak értelmét és célját – mely a közérdek és a jogos magánérdek hosszú távú egyensúlya az épített környezet alakításában

¹⁷⁶ A 22/2012. (V.11.) AB határozat 3.1. pontja értelmében: „Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. (...) az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”

¹⁷⁷ A 13/2018. (IX.4.) AB határozat [80] bekezdése szerint: „Az Alkotmánybíróság gyakorlata ezért következetes abban a kérdésben, hogy „az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.”

¹⁷⁸ 16/2015. (VI.5.) AB határozatában.

¹⁷⁹ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény.

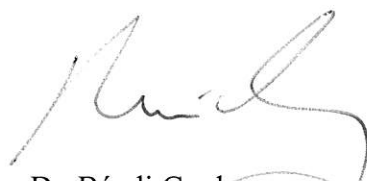
¹⁸⁰ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, az Abtv. alapján kizárólagos alkotmánybírósági jogkör.

¹⁸¹ Lásd részletesen a 4. pontban.

– bizonytalanítja el, ahogyan arra az Alkotmánybíróság rámutatott¹⁸². **A szabályozás újragondolása vagy a kiemelés alapjául szolgáló, előre nem látható módon jelentkező kiemelt közérdek anyagi és eljárási jogi garanciáinak mielőbbi lefektetése szükséges az alkotmányos szabályozási megoldás kialakításához.**

- A Kvt. és az Étv. – a nemzetközi és uniós követelmények nyomán – egyaránt tartalmazza¹⁸³ a társadalmi bevonás szükségességét a döntéshozatali folyamatokba, valamint a széles nyilvánosság biztosításának jelentőségét az értékvédelmi célkitűzések megvalósításában. A **partnerségi egyeztetés szabályainak¹⁸⁴ átalakítása** e követelményeknek nem felel meg, és a lehetséges jogkövetkezmények indokolják az **érintett lakosság bevonását érintő szabályozási háttér áttekintését.**
- Elengedhetetlen a **településrendezési illeszkedési követelmények szabályozásának újragondolása** (ideértve akár annak hatályon kívül helyezését is).

Budapest, 2022. december 13.



Dr. Bándi Gyula

a jövő nemzedékek szószólója



¹⁸² A Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény egyes

rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről 16/2022. (VII.14.) AB határozatában.

¹⁸³ Kvt.12.§, Étv.3.§ (2) és (3) bekezdései.

¹⁸⁴ Az 5.3. alpontban vázolt.

1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései

B) cikk (1) bekezdése: *Magyarország független, demokratikus jogállam.*

P) cikk: *(1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.*

(2) A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

Q) cikk: *(1) Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.*

(2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.

T) cikk (1)-(3) bekezdései: *Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. (...) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. (...) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.*

I. cikk (3) bekezdése: *Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.*

XX. cikk: *(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.*

(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

XXI. cikk (1) bekezdése: *Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*

24. cikk (2) bekezdés e) pontja: *Az Alkotmánybíróság a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.*

34. cikk (1) bekezdése: *A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény*

állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.

38. cikk (1) bekezdése: *Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.*

2. Alkalmazott jogszabályok és rövidítéseik, előfordulási sorrendben

	Jogszabály száma és címe	Alkalmazott rövidítés
1.	2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról	Ajbt.
2.	1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról	Obtv.
3.	1997. évi LVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről	Étv.
4.	1032/2015. (I.30.) Korm. határozat az építésüggyel kapcsolatos társadalompolitikai elképzelések megvalósítását célzó intézkedésekről	-
5.	1567/2015. (XI.4.) Korm. határozat az építésügy átalakítását célzó intézkedési tervről és a hozzá kapcsolódó feladatokról	-
6.	2016. évi LXXIV. törvény a településkép védelméről	Tktv.
7.	2018. évi CXXXIX. törvény Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési terveiről	OTrT.
8.	9/2019. (VI.14.) MvM rendelet a területrendezési tervek készítésének és alkalmazásának kiegészítő szabályozásáról	-
9.	2003. évi CXII. törvény a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról	-
10.	283/2002. (XII.21.) Korm. rendelet a balatoni vízpart-rehabilitációs szabályozás követelményeiről	-
11.	1271/2019. (V.13.) Korm. határozat a tájegységi építészet előmozdítása érdekében szükséges kormányzati intézkedésekről	
12.	244/2019. (X.22.) Korm. rendelet az egyszerű bejelentés intézményének felülvizsgálatával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról	-
13.	2020. évi LXXVII. törvény a rozsdaovezeti akcióterületek létrehozásához szükséges intézkedésekről	-
14.	2021. évi XXXIX. törvény a településtervezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról	-

15.	2021. évi LXIII. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalok elektronikus ügyintézésével, valamint a kormányhivatali adatszolgáltatással összefüggő egyes törvények módosításáról	-
16.	2021. évi CI. törvény egyes vagyongazdálkodási kérdésekről, illetve egyes törvényeknek a jogrendszer koherenciájának erősítése érdekében történő módosításáról	-
17.	2021. évi CXLVI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról szóló 2021. évi C. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti rendelkezésekről, valamint egyes, az ingatlan-nyilvántartással, területrendezéssel, településrendezéssel kapcsolatos és kulturális tárgyú törvények módosításáról	-
18.	2022. évi VII. törvény az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról	-
19.	2022. évi XXII. törvény egyes törvényeknek az Alaptörvény tizenegyedik módosításával összefüggő módosításáról	
20.	2022. évi XLVIII. törvény a területi közigazgatás működésével, az ingatlan-nyilvántartással és a területfejlesztéssel összefüggő egyes törvények módosításáról	
21.	2021. évi XXXIX. törvény a településtervezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról	Módtv.
22.	420/2021. (VII.15.) Korm. rendelet az egyes kormányrendeleteknek a településtervezés egyszerűsítésével összefüggő módosításáról	Vhrmód.
23.	314/2012. (XI.8.) Korm. rendeletet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről	Vhr.
24.	253/1997. (XII.20.) Korm. rendeletet az országos településrendezési és építési követelményekről	OTÉK
25.	419/2021.(VII.15.) Korm. rendelet a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről	Új Vhr.
26.	1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól	Kvt.
27.	2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról	Aarhusi Egyezmény

	szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről	
28.	1367/2006/EK rendelet a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról	Aarhus EK
29.	2001/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról	SKV irányelv
30.	2/2005. (I.11.) Korm. rendelet az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról	SKV rendelet
31.	2007. évi CXI. törvény a Firenzében, 2000. október 20-án kelt Európai Táj Egyezmény kihirdetéséről	Táj Egyezmény
32.	1/2014. (I.3.) OGY határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 - Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról	Konceptió
33.	18/2013. (III.28.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról	NFFS
34.	1128/2017. (III.20.) Korm. határozat a 2017-2026 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Tájstratégiáról	Nemzeti Tájstratégia
35.	1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről	Tftv.
36.	1996. évi LIII. törvény a természet védelméről	Tvt.
37.	2012. évi CLVII. törvény a településrendezéssel és az építésüggyel összefüggő egyes törvények módosításáról	-
38.	2021. évi C. törvény az ingatlan-nyilvántartásról	-
39.	1252/2021. (V.10.) Korm. határozat a kistépülési településtervek elkészítésének támogatásához szükséges intézkedésekről	-
40.	2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról	Abtv.
41.	2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról	Jat.
42.	Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés	EUMSZ
43.	2022. évi IV. törvény az egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvényhez kapcsolódó módosításáról	-

3. Alkalmazott egyéb rövidítések

Településfejlesztési koncepció	TFK
Integrált településfejlesztési stratégia	ITS
Településszerkezeti terv	TSZT
Helyi építési szabályzat és szabályozási terv	HÉSZ
Településképi arculati kézikönyv	TAK
Településképi rendelet	TKR
Településfejlesztési terv	TFT
Településrendezési terv	TRT

4. Hivatkozott szószólói figyelemfelhívások, elvi állásfoglalások, azok bevezetett rövidítései és elérhetőségük

A dokumentum címe	Elérhetősége	Alkalmazott rövidítés
A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a településképi arculat védelmét szolgáló önkormányzati szabályozásokra vonatkozó ajánlásairól (2017. június. 27.)	https://www.ajbh.hu/documents/10180/2715792/Településképi_ÁF_végleges.pdf/8515e7d1-1a9e-4ad6-d5f5-1c8f30d79eda	Településképi ÁF
A jövő nemzedékek szószólójának jogalkotási kezdeményezése a környezeti felelősség hatékonyabb érvényesítésére (2017. december 08.)	https://www.ajbh.hu/documents/10180/2791148/Jogszabalyi_javaslato_JNBH_korny_i_felelosseg_2017_12_07.pdf/86562bd7-ff4f-4b9d-ebfe-2df375030c20	-
A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a védett helyi építészeti értékek kapcsán (2018. november. 30.)	https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Figyelemfelhivas_telepuleskepvedelem_vedett+helyi+epiteszeti+ertek/9077f413-7e93-5038-b2b1-43576f1f906f	-
A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a Magyarország és egyes kiemelt térségének területrendezési tervéről szóló T/3613. számú törvényjavaslatot érintően (2018. december 04.)	https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/A+Szozsologo+figyelmefelhivasa+a+T_3613.+szamu+torvenyjavaslatot+erintoen/bf727e1f-519a-aaeb-ebb3-3463205b9b3f	OTrT. FF

A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a településtervezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/15397. számú törvényjavaslat kapcsán (2021. március 22.)	https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/A+Szószóló+figyelemfelhívása+a+T_15397+törvényjavaslat+kapcsán/29f9ec41-9ad1-c71c-f5b5-42b5440ded58	Településtervezési FF
A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a természeti kincseinket veszélyeztető beruházások kapcsán (2021. május 25.)	https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Figyelemfelhívás_természeti_kincseket veszélyeztető_beruházások/9bad690c-337b-ea69-cecf-1faefe5875f3	Ép. beruházás FF
A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a Táj Nemzetközi Napja alkalmából a táj és a táj védelme, kezelése és tervezése szabályozásának alapjogi vetületeiről (2021. október 20.)	https://www.ajbh.hu/documents/10180/2896961/Táj+Nemzetközi+Nap+2021_elvi+állásfoglalás.pdf/d9ed17c2-b482-bd5f-3a4c-9a54e4530f66?t=1634725673966	Táj ÁF