

---

## **I. A településfejlesztés- és rendezés célja, feladata**

A helyi viszonyokat érintő településfejlesztési- és rendezési eszközök megalkotása, elfogadása a képviselő-testület (közgyűlés) kizárólagos hatáskörébe tartozik<sup>1</sup>.

Az önkormányzat területével szabadon gazdálkodik - ez az alkotmányosság egyik sokat idézett alapelve. Egy másik - kevésbé idézett- alapelv viszont az önkormányzatok azon felelőségéről szól, amely szerint területén köteles a környezeti szempontból fenntartható, egészséges életfeltételeket biztosító térszerkezetet kialakítani. Az önkormányzat nemcsak a rendezési folyamat elindítója, hanem egyúttal a döntéshozó is – és a településrendezés során a képviselő testületek által hozott döntések jó- vagy rossz irányba - de általában hosszú időre meghatározzák az adott település fejlődését, környezetét és élhetőségét.

Sarkosan fogalmazva: a település élhető jövője nagyrészt attól függ, hogy a polgármester és a képviselő testület többi tagja mennyire képes és hajlandó a pillanatnyi gazdasági érdekeken túlmenően a környezetvédelmi szempontokat is figyelembe venni.

Még sarkosabban: ***az érintett lakosság számára elfogadhatatlan, a környezet szempontjából fenntarthatatlan fejlesztési döntésekre nincs szükség.***

Az alaptörvény és a környezetvédelmi törvény konkrét elvárásairól később még lesz szó. Egy biztos a településfejlesztési-rendezési eszközökkel való aktusok az önkormányzatiság elvének legfontosabb megnyilvánulásai, hiszen a képviselő testület elvben bármilyen irányt szabhat a település területi fejlesztésének. Persze csak elvben, hiszen a testület döntéseit a betartandó jogszabályi kereteken - mint láttuk - egyéb elvárások is behatárolják.

Míndez így köszön vissza a témát alapvetően le szabályozó „építési törvény” (Étv.) körmondatában:

*„A településfejlesztés és a településrendezés célja a lakosság életminőségének és a település versenyképességének javítása érdekében a fenntartható fejlődést szolgáló település szerkezet és a jó minőségű környezet kialakítása, a közérdek*

---

<sup>1</sup> 2011. évi CLXXXIX sz. törvény (Ötv.) 13.§ /1/ bek. 1. pontja.

---

*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.”<sup>2</sup>*

A téma mind társadalmi, mind pedig környezetvédelmi szempontból kiemelkedő jelentőséggel bír. **Társadalmi szempontból** azért, mert esélyt ad a részvételi demokrácia gyakorlására: arra, hogy a települési rendezési tervekben valóban a köz érdeke jelenhessen meg.

**Környezetvédelmi szempontból** pedig azért, mert a legjelentősebb elv, a **megelőzés** érvényesítésére számára kínál egyedülálló lehetőséget.

A legtöbb nehézséget a magánérdek és a közérdek ütközésének feloldása jelenti. Az Étv 7.§ /2/ bek. szerint. „*A településfejlesztés és a településrendezés során biztosítani kell a területek közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel*”. Tehát a közérdek elsődlegessége dominál. Az Étv. megteremtette a fenti elvárások garanciális kereteit és megfogalmazta a **tulajdon társadalmi funkciójának elvét**. Nevezetesen azt, hogy a tulajdon a tulajdonos számára nem csak jogokat jelent, hanem kötelezettségeket is a tekintetben, hogy a tulajdon használata a közjót, a közérdeket kell, hogy szolgálja. A földtulajdonos tulajdon joga önmagában nem foglalja magában az építéshez való jogot - az ingatlan-tulajdonosnak nincs alanyi joga a terület építési paramétereinek megváltoztatásának követelésére sem. Miként a lakosságnak, nekik is joguk van viszont arra, hogy felhozott érdekeiket a döntésnél figyelembe vegyék.

*„Alkotmányossági szempontból aggályos, ha az önkormányzati döntéshozatal során az egyes tulajdonosi és befektetői körök által képviselt magánérdek ténylegesen, döntő befolyással bír az egyes településrendezési eszközök alakulására. A fejlesztő igényeinek megfelelően alakított tervdokumentáció esetén ugyanis az egyéni, rövid távú befektetői érdek alapvetően befolyásolja e dokumentumokat, amelyeknek a település közép, illetve hosszú távú érdekeit kellene figyelembe vennie.”- írja ezzel kapcsolatban a JNO jelentés.*

A közérdek megismerése (a lakosság által óhajtott jövőkép tervekben való megjelenítése) elképzelhetetlen a lakosság aktív, érdemi beleszólása

---

<sup>2</sup> 1997. évi LXXVIII. évi tv. 7.§ /1/ bek.)

---

nélkül. Az érintett civil szervezetek feladata pedig, ezen elvárások érvényre juttatásának erősítése, a tájékozatlan - és sok esetben félre tájékoztatott - lakosság érdemi közreműködésének segítése.

Brosúránk jelentősége éppen az lenne, hogy felhívja a figyelmet a településfejlesztési/rendezési tervek jelentőségére és ráébressze a civil lakosságot, szervezeteket az eljárásban való részvétel fontosságára.

## **II. A településfejlesztésről és a településrendezésről röviden**

A területfejlesztési eszközök közül **a településfejlesztési koncepció** hosszú távra foglalja rendszerbe az önkormányzat fejlesztési szándékait. Az ebben meghatározott célok megvalósításához szolgáló beavatkozásokat, programokat, eszközöket az önkormányzat **az integrált településfejlesztési stratégiában** határozza meg.

A településrendezés is gyűjtőfogalom: **a településszerkezeti tervet és a helyi építési szabályzatot (melléklete a szabályozási terv)** foglalja magában. Ezek feladata a település területének megfelelő felhasználás és az ezzel kapcsolatos építkezést, ezek révén a kedvező településszerkezet és településkép kialakítását, továbbá a település működőképességét biztosító feladatok megvalósítását jelenti.

Az egyes területrendezési eszközök egységes rendszert alkotnak

Elkészítésükkel, elfogadásukkal kapcsolatos (nagy részét közös) törvényi kereteit eredetileg az épített környezet alakításáról és védelméről szóló az **1997. évi LXXVIII. törvény** (Étv.) szabályozta. Az Étv. módosítása értelmében a témában 2013.január 1- immár egy alacsonyabb rendű jogszabály, a **314/2012.(XI.8.) Kormányrendelet** szabályoz, azzal, hogy a településfejlesztési koncepció, az integrált településfejlesztési stratégia és a településrendezési eszközökről egyeztetésének-elfogadásának részleteit (tehát a nyilvánosság részvételét) a helyi önkormányzat állapíthatja meg. Erről majd később.

### **A településrendezés és a környezetvédelem (az Étv. szerint)**

A természeti-környezeti elvárások érvényre juttatása a településrendezési eljárásokban kiemelt jelentőséggel bír. „*A környezeti értékek komplex*

---

*védelme ugyanis csak úgy valósulhat meg, ha az értékvédő szemlélet a törvény egészét áthatja.*”- írta erről magasztosan az építési törvény indoklása.

Egy biztos, ha a „környezeti értékek komplex védelmének” leghatékonyabb eszköze valóban a megelőzés (márpedig az), akkor ennek az elvnek a településrendezési eljárásokban valóban kiemelt szerepet kell kapnia.– méghozzá a tervezési folyamat elejétől. a koncepció kidolgozásától.

A tapasztalatok szerint különös jelentőséggel kellene értékelni a környezetvédelmi szempontokat

- a lakóterületekre betelepülő beruházások esetében,
- élőhelyeket kettévágó nyomvonalas létesítményeknél,
- a természetvédelmi (főleg a Natura 2000 besorolás alatt álló) területek beépíthetőségét/területhasználatát módosító kezdeményezéseknél, valamint
- olyan fejlesztési területeken, ahol még jelenleg sincs érvényes rendezési terv

Az Étv. részben általános elveket fogalmaz meg – részben részvételi elvárásokat, de mindegyikből egyértelmű, hogy a településrendezési eszközökkel kapcsolatos feladatok ellátásánál a környezeti érdekek védelme és érvényre juttatása alapvetően fontos.

*7.§ (2) A településfejlesztés és a településrendezés során biztosítani kell a területek közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel. Ennek során figyelembe kell venni*

- a) a népesség demográfiai változását, lakásszükségletét,*
- b) a népesség fizikai, szellemi és lelki igényeit, különös tekintettel a családok, a fiatalok, az idősek, a fogyatékos személyek igényeire, az oktatás, a kultúra, a sport, a szabadidő és az üdülés, valamint a civil szervezetek, az egyházi jogi személyek működési feltételeinek lehetőségeire,*
- c) a helyi népesség identitásának erősítését, kulturális örökségük sokféleségének és gazdagságának megőrzését,*
- d) a népesség megélhetését biztosító gazdasági érdekeket, a munkahelyek megőrzésének és új munkahelyek teremtésének érdekeit, a mező- és erdőgazdaság, a közlekedés, a posta és a hírközlés, a közüzemi ellátás, különösképpen az energia- és vízellátás, a hulladékezelés, a szennyvízelhelyezés és -kezelés, valamint a nyersanyaglelőhelyek biztosítását,*

---

e) a helyi társadalmi-gazdasági és infrastrukturális egyenlőtlenségek csökkentését, az integráció elmélyítését,

f) a közlekedési kényeszer csökkentését és a megfelelő színvonalú közlekedés kialakítását,

g) az egészséges lakó- és munkakörülmények, a népesség biztonságának általános követelményeit,

h) a megőrzésre érdemes történeti vagy településképi jelentőségű településrészek és az építészeti és régészeti örökség védelmét, felújítását és továbbfejlesztését, valamint az értékes építmény és tájrészlet látványát (rálátás), továbbá az ingatlanról feltáruló kálítás védelmét, annak mértékéig, hogy az érintett telkek szabályos beépítését ne akadályozza,

i) a környezet-, a természet- és a tájvédelem szempontjait,

j) a tájhasználat, a tájszerkezet és a tájkép formálásának összehangolt érdekeit, különös tekintettel a víz, a levegő, a talaj, a klíma és az élővilág védelmére,

k) a területtel és a termőfölddel való takarékos gazdálkodást,

l) az arra alkalmas természeti adottságok gyógyászati hasznosításának elősegítését és védelmét,

m) a honvédelem, a nemzetbiztonság és a katasztrófavédelem érdekeit,

n) az ásványvagyon-gazdálkodás érdekeit,

o) az infrastrukturális erőforrások optimális kihasználását, valamint

p) a zöldfelület-, környezet- és természetkímélő fejlesztések támogatását.

(3) A (2) bekezdésben foglaltak érvényesülése - különösen a természet- és a környezetvédelem, az erdők és a felszíni és felszín alatti vizek védelme, az ár- és belvízvédelem, valamint a termőfölddel és a területekkel való takarékos bánás - érdekében az alábbi követelményeknek kell érvényt szerezni:

a) a településfejlesztés és a településrendezés során a település teljes közigazgatási területét érintő árvíz, belvíz, valamint csapadékvíz szakszerű és ártalommentes elvezetését biztosítani kell, részbeni összegyűjtése és helyben tartása biztosításának az adottságok és a lehetőségek szerinti figyelembevételével,

b) újonnan beépítésre szánt területek kijelölésével egyidejűleg a település közigazgatási területének biológiai aktivitás értéke az átminősítés előtti aktivitás értékéhez képest nem csökkenhet,

c) a települések beépítésre szánt területeinek összességét - ott, ahol az fizikailag lehetséges - beépítésre nem szánt területekből álló gyűrűvel kell körülvenni, a települések összenövésének elkerülése érdekében,

---

d) a termőföld igénybevételével járó, újonnan beépítésre szánt területek kijelölésénél elsősorban a termőföld védelméről szóló törvényben meghatározott átlagosnál gyengébb minőségű termőföld-területek jelölhetőek ki,

e) a települések beépítésre szánt területe csak olyan területfelhasználás céljára növelhető, amelyen célra a település már beépítésre kijelölt területén belül nincs megfelelő terület.

Az Étv. alighanem elvárja és feltételezi, hogy a tervezők és az önkormányzati döntéshozók ismerik és érvényesítik a környezetvédelem alapelveket prioritását (pl. **a megelőzés, az elővigyázatosság és az együttműködés elvét**).

A törvényi elvárások és a gyakorlat összevetésével a Nemzeti Környezetvédelmi Program a következőket állapítja meg:

*„Napjainkban a településrendezési tevékenység egyik alapvető problémája, hogy a települések fejlesztési elképzelései sok esetben elnagyoltak, a fejlesztési koncepciók nem jelölnek ki határozott irányokat, a településrendezési eszközök nincsenek stratégiai döntésekkel megalapozva. Számos új beruházás a településen belüli felhagyott (barnamezős) területek hasznosítása helyett a beépítetlen külső (zöldmezős) területek rovására valósul meg. Ennek következtében a településrendezési tevékenység többnyire az adott állapot rögzítésére szorítkozik, vagy a rövidtávon felmerülő területfelhasználás-változási (befektetői) igényeket elégíti ki, és nem a település közép és hosszú távú céljait, érdekeit. Gyakran a helyi lakosságot és közösségeket sem vonják be megfelelően a döntések előkészítésébe.”*

A JNO éves jelentése sem fest rózsásabb képet a témában:

*„A fenntartható fejlődés gazdasági, társadalmi és környezeti oldalai elvileg összehangolhatók, a magyar településrendezés gyakorlatában viszont a környezeti oldal szinte mindig, a társadalmi oldal pedig gyakran háttérbe szorul a rövid távú gazdasági érdekek mögött. Magyarországon átlagosan napi 130 hektár zöldfelület vesz el<sup>3</sup> utak, logisztikai (raktár, elosztó stb.) területek, bevásárló központok és persee lakóparkok és más lakóterületek kedvéért.”*

Ennek okait vizsgálva a következő megállapításra jut:

*„...az önkormányzati vezetők és a képviselő testület velük együttműködő tagjai (szerencsére szinte sohasem az összes tagja!) úgy vélik, hogy csak itt és csak most még mód van arra, hogy a községből saját céljaikra egy kis zöldfelület kibasítsanak.*

---

<sup>3</sup> A Pestterv vezetői részéről elhangzott adat a Magyar Természetvédők Szövetsége 2010 áprilisában Vécsezen tartott konferenciáján.

---

*Először is, ki tudna annak ellenállni, hogy egy jól szervezett szavazással bizonyos külterületi ingatlanok értéke néhány perc leforgása alatt megtízszereződjön? Másodszer pedig, a végletekig eladósodott önkormányzat maga sem tud sokszor mást kitalálni, mint a maradék természeti területeinek feláldozását olyan beruházások javára, amiktől rövid távon vételárat, hosszabb távon adóbevételt, munkahelyeket remélhet (viszont nem szívesen veszi tudomásul, hogy az új belterületek számtalan új költséggel is terhelik majd az önkormányzatot)."*

### **A településrendezés és a környezetvédelem (a Kvtv. szerint)**

Indítsunk talán messzebről, egy alkotmányi (alaptörvényi) vállalással: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez”<sup>4</sup>. Erről ennyit.

A településrendezési eszközök és a környezetvédelem kapcsolata, az érvényesítendő ökológiai-környezetegészségügyi és társadalmi elvárások kissé szétszórva ugyan, de érthetően jelennek meg **a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényben is.**

Így például általánosan fogalmazva:

*13. § (1) Minden környezeti elemet önmagában, a többi környezeti elemmel alkotott egységben és az egymással való kölcsönhatás figyelembevételével kell védeni. Igénybevételüket és terhelésüket ennek megfelelően kell szabályozni.*

*24. § Az épített környezet védelme kiterjed a településekre, az egyedi építményekre és műszaki létesítményekre.*

Avagy konkrétan is:

*25. § (1) A települések területén a környezet terhelhetősége és a településrészek rendeltetése alapján a rendezési tervben övezeteket kell meghatározni.*

*(2) Az egyes övezetekben folytatható tevékenységek a külön jogszabályban a környezetterhelés jellege alapján meghatározott védőtávolság, védőterület megléte és a védelmi előírás megtartása esetén engedélyezhetők.*

*(3) A kijelölt védőterületen vagy védőtávolságon belül az adott övezet rendeltetésével össze nem férő tevékenység - külön védelmi intézkedés nélkül - nem folytatható.*

*27. § A természetes és épített környezet összehangolt védelme érdekében a területfejlesztési koncepciókban, a területrendezési és településrendezési tervek*

---

<sup>4</sup> Magyarország Alaptörvénye XXI. Cikk (1) bek.

---

elkészítése során a bennük foglalt elképzelések várható környezeti hatásait is fel kell tární, és értékelni, - e törvény 43 - 44. §-aira is figyelemmel- továbbá a szükséges környezetvédelmi intézkedéseket **környezetvédelmi fejezetben vagy önálló környezetvédelmi tervben, illetőleg programban kell rögzíteni.** Ezek tartalmi követelményeit e törvény, valamint külön jogszabályok állapítják meg.

43.§ (4) A környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló, külön jogszabályban meghatározott olyan tervekre, illetve programokra, - ideértve az EU által társfinanszírozott terveket, illetve programokat is -, valamint ezek módosításaira,

a) amelyek kidolgozását jogszabály, illetve országgyűlési, kormány- vagy helyi önkormányzati határozat írja elő, és

b) amelyeket közigazgatási szerv, valamint törvény, illetve kormányrendelet felhatalmazása alapján közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szerv közigazgatási feladatkörében, illetve helyi önkormányzati testület (a továbbiakban együtt: közigazgatási szerv) dolgoz ki vagy fogad el, illetőleg amelyeket a Kormány terjeszt az Országgyűlés elé elfogadásra (a továbbiakban: terv, illetve program) a külön jogszabály alapján környezeti értékelést magában foglaló környezeti vizsgálatot kell lefolytatni. **Környezeti értékelés nélkül terv, illetve program nem terjeszthető elő.**

(5) A (4) bekezdés szerinti külön jogszabály meghatározza azokat a terveket, illetve programokat, amelyeknél a környezeti vizsgálat

a) kötelező, vagy

b) szükségessége a várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján, a külön jogszabályban foglalt szempontok figyelembevételével dönthető el.

(6) A környezeti vizsgálat kiterjed

a) a környezeti értékelés készítésére, a környezet védelméért felelős közigazgatási szervektől (a továbbiakban: környezet védelméért felelős szerv) vélemény, továbbá az érintett nyilvánosságtól észrevétel kérésére, illetve országhatáron áttérjedő jelentős hatás esetén az érintett országgal való konzultációra, valamint ezek eredményeinek a terv, illetve program kidolgozása során történő figyelembevételére,

b) az a) pont szerinti környezeti értékelés, vélemény, észrevétel, konzultáció figyelembevételére a terv, illetve program vagy az Országgyűlés elé terjesztendő javaslat elfogadásakor, továbbá a terv, illetve program elfogadásáról való tájékoztatásra.



---

*Az a) pontban foglaltak elvégzéséért a terv, illetve program kidolgozója (a továbbiakban: kidolgozó), a b) pontban foglaltak elvégzéséért a terv, illetve program elfogadója felelős.*

*(7) A környezeti értékelés a terv, illetve program, valamint ezek céljait és földrajzi kiterjedését figyelembe vevő ésszerű változatai megvalósításának várható jelentős környezeti hatásait azonosítja, írja le és értékeli.*

*44. § (1) A vizsgálati elemzésnek különösen a következőkre kell kiterjednie:*

*a) a tervezett előírások, intézkedések mennyiben befolyásolják, illetőleg javíthatják a környezet állapotát;*

*b) a tervezett intézkedések elmaradása esetén milyen kár érheti a környezetet, illetőleg a lakosságot;*

*c) a hazai feltételek mennyiben adottak a tervezett intézkedések bevezetéséhez;*

*d) a közigazgatási szervek mennyiben felkészültek a tervezett intézkedések végrehajtására;*

*e) a tervezett intézkedések megvalósításához az állami, pénzügyi, szervezeti, eljárási feltételek rendelkezésre állnak-e;*

*f) a javaslat mennyiben jelent eltérést a nemzetközileg általánosan elfogadott megoldásoktól.*

A Kvtv. fent felsorolt elvárásait a „kisebb” településrendezési eszközöknél a hozzájuk készített „**környezetvédelmi munkarészek**” hivatottak biztosítani. Mivel ezeket általában a terv (a módosítás) kezdeményezője, vagy annak megvalósításában érdekelt cég finanszírozza, tartalmuk elfogulatlanak aligha nevezhetők.

A véleményezésben résztvevő, beruházónál több helyi információval rendelkező lakosság illetve civil szervezetek egyik feladata éppen az lenne, hogy a véleményezési eljárás(ok)ban felhívja a döntéshozó figyelmét a környezetvédelmi munkarészek szakmai hiányosságaira.

A környezetvédelmi szempontból problémás és **jelentősnek minősülő tervekhez, programokhoz** nem munkarész készül, hanem környezeti vizsgálatot folytatnak le (stratégiai környezeti vizsgálat – SKV). Ennek szabályait a Kvtv. 27.§-ában jelzett felhatalmazás alapján a **2/2005. (I.11.) Korm. rendelet** tartalmazza.

Az SKV rendelet meghatározza, hogy mely esetekben kötelező a környezeti vizsgálat lefolytatása, illetőleg mely esetekben dönthető el a

---

környezeti vizsgálat szükségessége a külön lefolytatott egyedi eljárás keretében. A kötelező vizsgálatokkal járó terveket a rendelet 1. sz. mellékletben nevesíti - köztük szerepelnek *a település egészére készülő településszerkezeti tervek, építési szabályzatok és szabályozási tervek.*

Egyéb, de jelentős környezeti kihatással bíró terveket a felügyelőség eseti mérlegelés alapján vonhat a rendelet hatálya alá. A **R. 1. § (3) bek. a) pontja** alapján ilyenek lehetnek *a település egy részére készülő szabályozási tervek/módosítások* is, továbbá az olyan egyéb tervek és programok melyek környezethasználatot jelentő tevékenységek vagy létesítmények jövőbeli hatósági engedélye számára szab keretet. / **(3. bek. c) pont** /.

*Figyelem!* A kisebb területi érintettség vizsgálatánál nem annak nagysága a mérvadó, hanem az, hogy a tervnek vagy programnak várhatóan lesz-e jelentős környezeti hatása, avagy sem?

Az „SKV kormányrendelet” külön is rendelkezik a terv és a hozzá készült környezeti értékelés nyilvánosságáról, véleményezési folyamatáról. A terveket kidolgozó önkormányzat kötelezettsége a tervvel érintett nyilvánosság meghatározása és a nyilvánosság bevonásának, részvételének megtervezése.<sup>5</sup> A tőlük megadott határidőre (*ez legalább 30 nap - Szerk.*) beérkezett észrevételeket figyelembe kell venni. Mint említettük *környezeti értékelés nélkül terv, illetve program nem terjeszthető elő.*<sup>6</sup>

*Natura 2000 terület* érintettsége esetében a várható jelentős hatást vélelmezni kell, és csak akkor lehet eltekinteni a hatásbecsléstől, ha kétséget kizáróan kizárhatók a jelentős hatások. Az önkormányzatnak ilyenkor mindenféleképpen köteles döntést hozni. Jelentős hatás esetén a hatásbecslést a környezeti vizsgálat részeként, a Natura 2000 területekre vonatkozó jogszabály alapján le kell folytatni<sup>7</sup>

Az SKV rendelet hatálya alá tartozó terveknél a lefolytatott településrendezési eljárás csak abban az esetben tekinthető szabályosnak, ha a kötelező SKV-t lefolytatják (pl. a település egészére készülő tervek

---

<sup>5</sup> 2/2005. (I.11.) Korm. rendelet 7.§ (5) és (6) bek.

<sup>6</sup> Kntv. 43.§ (4) bek. b.) pont

<sup>7</sup> Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet.

---

esetében) - vagy a mérlegelést engedő esetekben konkrét döntés születik az SKV szükségességéről/ mellőzhetőségéről. Harmadik eset nincs.

Jogsértő tehát

- ha az előírt dokumentáció mellőzésével kerül sor a döntéshozatalra,
- ha a dokumentációt arra nem jogosult személy készítette,
- ha a környezeti értékelés tartalma több szempontból nem felelt meg a környezeti vizsgálattal szemben támasztott jogalkotói elvárásnak
- ha a dokumentáció elkészült ugyan, de azt a döntéshozatalra jogosult képviselő-testület nem ismerhette meg..

Tekintettel arra, hogy ezek a stratégiai környezeti vizsgálatok (értékelések) az illetékes környezetvédelmi felügyelőség felügyelete mellett, meghatározott eljárási rendben és tartalommal készülnek-szakmailag és elméletileg megalapozottabbnak tekintendők.

Bár a rendelet szerint a terv kidolgozójának a feladata, hogy kétség esetén a felügyelőséghez forduljon – jogszabályi akadálya nincs, hogy adott ügyben az érintett magánszemély vagy civil szervezet a felügyelőségnél önállóan kezdeményezze a környezeti vizsgálati eljárás lefolytatását.

### **A településrendezési szerződések**

A településrendezési szerződések 2006. óta szerepelnek intézményesen az Étv.-ben. Hasonló „kapcsolódó szerződéseket” természetesen annak előtte is kötöttek az önkormányzatok, de nem az Étv. alapján. A jogintézmény törvényi bevezetésének<sup>8</sup> indoklása szerint „*az önkormányzatok településfejlesztési lehetőségeit növeli, ha a beruházókkal megállapodást köthetnek. A fejlesztők számára is fontos, hogy az önkormányzatok csak a konkrét fejlesztéshez kapcsolódó ellentételezéseket kérhessék, hiszen a településrendezés és -fejlesztés során mindenkor a közérdek és a jogos magánérdek kiegyensúlyozott harmóniája a cél.*”

Az Étv. 2013. januárjától hatályos szövege a témát így rendezi le:

*30/A. § (1) A települési önkormányzat egyes településfejlesztési célok megvalósítására településrendezési szerződést (a továbbiakban: szerződés)*

---

<sup>8</sup> 2006. évi L. törvény 16. §.

---

*köthet az érintett telek tulajdonosával, illetve a telken beruházni szándékoszóval (a továbbiakban együtt: a cél megvalósítója).*

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

*(3) A szerződés tárgya lehet különösen*

*a) a telepítési tanulmányterv alapján a településfejlesztési koncepció, az integrált településfejlesztési stratégia és a településrendezési eszközök kidolgozásának finanszírozása,*

*b) azon egyéb költségeknek vagy egyéb ráfordításoknak a cél megvalósítója általi átvállalása, amelyek a cél megvalósításának*

*ba) előfeltételei - az érintett terület előkészítése, ennek keretében a telekviszonyok rendezése vagy megváltoztatása, a talaj megtisztítása - vagy*

*bb) következményei - a szükséges kiszolgáló intézmény és infrastruktúra-fejlesztések -, és azok megvalósítása az önkormányzatot terhelni.*

*(4) A (3) bekezdés a) pontja szerinti szerződés esetén*

*a) az önkormányzat a szerződésben arra vállal kötelezettséget, hogy a szükséges településrendezési eljárást a megállapított határidőn belül megindítja és azt az előírásoknak megfelelően lefolytatja,*

*b) a szerződésben rendelkezni kell a településrendezési eszközök véleményezési eljárása során a véleményezőkről felmerülő, jogszabály által alátámasztott észrevétel kapcsán szükséges intézkedésekről, a településrendezési eszközökön végrehajtandó változtatások kötelezettségéről, a változtatás miatti esetleges ismételt véleményeztetési kötelezettségről.*

Tehát a településrendezési szerződések elsődleges célja a „fejlesztési terület” beépítéséhez szükséges infrastrukturális létesítmények időre történő biztosítása, illetve a megvalósítással várható (finanszírozási, környezeti stb.) problémák megoldása. Az ezekkel kapcsolatos költségek általában a fejlesztőt terhelik – cserébe az önkormányzat vállalja a szükséges településrendezési eljárás megindítását (esetenként ennél többet is).

Mivel a településrendezési szerződés eredményeképpen mindenképp előtérbe kerül a beruházó által képviselt magánérdek, a véleményezési eljárás során itt különösen fontos lenne a legnagyobb nyilvánosság biztosítása és beérkezett lakossági vélemények figyelembe vétele. De erről szó sincs, az érintett lakosság, civilek minderről leginkább nem is tudnak.

---

Mivel azonban a települési szerződések rendeltetésére és sajátosságaira (közjavakat érintenek, alapvetően meghatározzák a lefolytatandó településrendezési irányát) azok tartalma értelemszerűen nem maradhat titok. Közérdekű adatnak minősülnek, így azokat bárki (bármelyik magánszemély vagy szervezet), mindenféle indoklás nélkül megismerheti.<sup>9</sup>

Sajnos csak későn, de akkor is.

### **III. A társadalmi részvétel a településfejlesztési/rendezési eljárásokban. Elmélet és gyakorlat**

Elmélet (ismétlés):

- Az, hogy az adott területi egységre később mi építhető majd, ott milyen tevékenység folytatható és milyen feltételekkel - a településrendezési eljárásokban dől el.
- A település élhető jövője nagyrészt attól függ, hogy a tervkészítők és a döntéshozók mennyire képesek és hajlandók a pillanatnyi gazdasági érdekeken túlmenően a környezetvédelmi szempontokat is figyelembe venni.
- Az egyes településfejlesztési-rendezési eszközök (és azok módosításainak) megalkotása, elfogadása hosszú, több lépcsős szakmai folyamat előzi meg.
- Az érintett területen jelentkező egyes érdekek figyelembevétele, valamint összhangjának megteremtése érdekében a jogszabály kötelezően írja elő az érdekeltek eljárásba történő bevonását.
- Az eljárási biztosítékoknak valamennyi településrendezési eszköz kidolgozása és elfogadása során érvényesülniük kell.

Az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülését egy jogállamban nem csupán az állami intézményi garanciák kiépítésével biztosítja, de azzal is, hogy szabályozott kereteket teremt a környezetminőséget befolyásoló döntésekben való állampolgári részvételhez. A településfejlesztési- és rendezési eljárások „széleskörű társadalmisítása” mellett legalább ilyen jelentőséggel bír azok szakmai megalapozottsága.

---

<sup>9</sup> Letölthető: [www.civilkontroll.gyor.hu/ivegzsebkönv/iratminták/28.sz.minta](http://www.civilkontroll.gyor.hu/ivegzsebkönv/iratminták/28.sz.minta)

---

A lakossági illetve „szakhatósági” egyeztetési eljárások célja tehát az egyes érdekek megjelenítése, és a felmerülő (szakmai és nem szakmai) vitás kérdések előzetes tisztázása, rendezése.

A téma fontosságát jelzi, hogy

- itt olyan speciális garanciális rendelkezések beépítéséről van szó, amelyet semmilyen egyéb önkormányzati rendelet meghozatala előtt nem kíván meg a jogalkotó,
- a kötelezően előírt egyeztetések elmarása esetén a terv (módosító javaslat) jogszerűen nem fogadható el.

Maga az egyeztetés kétirányú: egyrészt be kell vonni

- *a különféle államigazgatási szerveket* (pl. környezetvédelmi, műemlékvédelmi, közegészségügyi hatóságokat, szakhatóságokat), másrészt
- *az érintett népet, érdekképviseleti szerveket.*

A **különféle szakhatóságok** bevonása azért nélkülözhetetlen, mert ők hivatottak érvényesíteni ágazatuk szakmai elvárásait, követelményeit. Ez jót tesz egyrészt a rendezési tervek „szakmaiságának” – de fontos azért is, mert az elfogadott tervek alapdokumentumként funkcionálnak a későbbiekben lefolytatandó (építési, telepengedélyezési stb.) hatósági eljárásokban.

Ami a **társadalmi részvételt** illeti: a jogszabály mind az eljárás "előzetes", mind pedig az "érdemi" lépcsőjébe egyeztetési mechanizmust épít be. Ez **elméleti lehetőséget** ad az érintett lakosság és társadalmi szervezetek számára településük fejlődésének, rendezésének érdemi alakítására és az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésére.

A joggal azonban élni kell – meghozzá addig, amíg nem késő.

A folyamat felelős koordinálója (a felelősség mibenlétéről később...) a helyi önkormányzat. Kezdeményezésére már a településrendezési eszköz kidolgozásának elhatározásakor a legátfogóbb, koncepcióanalízis megbeszélés indulhat (I. szakasz), amely a kidolgozás előre haladtával partnerségben teljesebben kifejezhető.

A partnerségi kapcsolat lehetőséget teremt arra, hogy a település lakóinak, közösségeinek, szervezeteinek, a bevont szakhatóságoknak a tudása, tapasztalata összedődjön és fenntartható jelleget öltson.

---

Egy ilyen eljárás valóban alkalmas a település fejlődése, jövője érdemi megvitatására, a vélemények cseréjére, visszatérő értelmezésére, a tervek sokoldalú, hatékony kialakítására.

Alapesetben a tervezési fázis legelején a tervezők, beruházók még nem kötelezték el magukat teljesen egy bizonyos változat mellett. Az előzetes véleményezési szak alapvető funkciója éppen az, hogy, a településrendezési terv készítésének, módosításának a célját, a megcélzott területet és a terv várható hatásait a nyilvánosság és az érintett szakmák tudomására hozzák. Különösen fontos, hogy az érintettek már ebben a szakaszban konkrét és valós információkhoz jussanak hozzák – érdemi vélemény nyilvánítás csak ebben az esetben várható el. Ez ad lehetőséget a civil vélemények időben történő artikulálására, a konszenzuson alapuló (egyeztetési) folyamatok levezénylésére.

Vagyis ezzel a jogalkalmazó eleget tehet az „Aarhusi” elvárásoknak is.

Nyilvánvaló, hogy a településrendezés fent nevesített eszközei az *Aarhusi Egyezmény 7. Cikkének* hatálya alá tartoznak - vagyis a nyilvánosság bevonását a *6. Cikk* legfontosabb alapelveinek alkalmazásával kell szervezni. A 6. Cikk értelmében a hatékony társadalmi részvétel alapkövetelménye, hogy az érintett nyilvánosság *időben* kapjon közreműködési lehetőséget a döntés folyamatában. Az „időben” való bevonás Aarhusnál azt jelenti, hogy

- az eljárás korai fázisában,
- amikor még az összes választási lehetőség nyitott és
- a vélemények „kellő mértékben” figyelembe vehetők.

A *Kvtv. VIII. fejezete* egyébként külön szabályozza nyilvánosság környezetvédelemben való részvételét. Az általános részvételi szabályt a 97.§ fogalmazza meg:

*97. § (1) A természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek – a (3) bekezdésben, illetve a 98.§ (1)-(2) bekezdésében, valamint más jogszabályokban meghatározott módon – jogosultak részt venni a környezettel kapcsolatos eljárásban.*

---

A környezetvédő társadalmi szervezetek közreműködésére vonatkozó – és témánkat érintő - konkrétabb jogosítványokat a következő paragrafus így szabályozza:

98.§ (1) *A környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott egyesületeket és más, politikai pártnak, érdekképviseletnek nem minősülő - a hatásterületen működő- társadalmi szervezeteket a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.*

(2) *A szervezet joga, hogy tagsága érdekeit képviselve*

a) *közreműködjön a működési vagy tevékenységi területét érintő területfejlesztési, területrendezési tervek és környezetvédelmi programok kidolgozásában;*

c) *véleményezze a környezettel kapcsolatos állami és önkormányzati jogszabályok tervezeteit;*

d) *véleményezze – külön jogszabály rendelkezéseit figyelembe véve- a működési vagy tevékenységi területét érintő, környezeti vizsgálatra kötelezett terv, illetve program tervezetét és környezeti értékelését.*

A (2) bekezdés a.) pontja tehát külön is nevesíti a környezetvédő társadalmi szervezetek tervek készítési folyamatában való közreműködési jogosultságát *(ez értelemszerűen vonatkozik ezen tervek és programok időszakos felülvizsgálati eljárásaira is).*

Az itt szereplő „közreműködési” jogosítvány már-már eleve a partneri kapcsolatot sejtet – ami értelmezésünk szerint szélesebb jogosítványt jelentett az Étv.-ben eredetileg megfogalmazott „véleményezési” jognál. Aligha lehet véletlen, hogy a jogalkotó a társadalmi részvétel alapvető elemeit annak idején nem bízta a helyi önkormányzatokra, hanem törvényi szinten, a Kvtv.-ben szabályozta.

A fentiek alapján különleges jelentősége annak, hogy a szabályozási tervek készítésének megindulását a helyi környezetvédő civil szervezetek figyeljék, véleményezési jogukkal éljenek és szükség esetén maguk szervezzék meg a nyilvánosság bevonását. Abban a reményben, hogy ezzel nem csak a lakosság érdekérvényesítését segítik, de szakmailag-társadalmilag megalapozottabb véleményt dolgozhatnak ki.

### **Új rendszer, új szabályok, új partnerség**

Az eljárások főbb közös szabályait korábban az Étv. 9. §-a szabályozta. Nem is rosszul. Folyamatában külön tartalmazott rendelkezéseket az tervek előzetes véleményezési, véleményezési és jóváhagyási szakaszairól és azok nyilvánosságáról. Ez nem véletlen, hiszen csak ez jelenthet



---

garanciát arra, hogy a szabályozás szakmai tervezője valamennyi véleményt érdemben megvizsgálja és hogy azok a (nem szakember, de döntéshozó) képviselő testület elé terjesztett dokumentációban is megjelenjenek. A nyilvánosság számára pedig így dokumentálható, hogy miképpen változtak az egyes szakaszokban a tervek, településrendezési eszközök.

A véleményezési határidőket ugyan rendszeresen módosították, de elméletileg mindhárom lépcsőben biztosította a társadalmi részvétel kereteit (véleményezés + szükség esetén egyeztető tárgyalás). A civil szervezetek részvételéhez elégséges volt az „általános bejelentkezés” (ti. hogy a szervezet a jövőben véleményezési jogot kíván gyakorolni minden megindult rendezési terv (tervmódosítás) kezdeményezésében).

Na, ennek aztán vége.

A 2013. január 1-jétől hatályos szabályozás csak az egyeztetés elvi rendelkezését hagyta törvényi szinten. Az Étv. 8.§ /2/ bekezdése szerint: *” A településfejlesztési koncepciót, az integrált településfejlesztési stratégiát és a településrendezési eszközöket a települési önkormányzat a településfejlesztési koncepció, az integrált településfejlesztési stratégia és a településrendezési eszközök elkészítéséről és elfogadásáról szóló kormányrendeletben foglaltak szerint a megállapításuk előtt véleményezteteti.”*

Ennyi. Az egyeztetésekkel, elfogadással kapcsolatos további szabályokat 2013-tól már nem az Étv., hanem *„A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről”* szóló **314/2012. (XI. 8.) kormányrendelet** (továbbiakban: TR.) rögzíti.

Az alapelv egyébként a rendeletben sem rossz, hiszen megfogalmazása egyértelmű *„Koncepció, stratégia, településrendezési eszköz vagy azok módosítása véleményezési eljárás nélkül nem fogadható el...”*<sup>10</sup>

Az ügy ura természetesen továbbra is az adott települési önkormányzat. Az eljárás továbbra is három szakaszból áll: *előzetes tájékoztatási + véleményezési + végső szakmai véleményezési szakasz* de – a korábbiaktól eltérően – részben kettéválik a szakmai és a civil partnerekkel történő

---

<sup>10</sup> 314/2012. (XI. 8.) kormányrendelet 28.§ (2) bek.

---

egyeztetés és a „teljes eljárások” mellett a TR bevezette az „egyszerűsített” valamint a „tárgyalásos eljárását”.

Míg a TR. pontosan előírja az államigazgatási szervekkel és a többi (érintett) önkormányzatokkal történő egyeztetés módját, - addig az *önkormányzati hatáskörbe utalja annak eldöntését, hogy a lakosságból és a civil szervezetek közül ténylegesen kik lehetnek az eljárásba bevonandó „partnerek”.*

A TR. 29.§-a értelmében *„Az önkormányzat – a teljes körű nyilvánosság biztosításával, az e fejezetben meghatározott határidők figyelembevételével – a tervezés előtt dönt a partnerségi egyeztetés szabályairól...”*

Vagyis mindenütt a helyi önkormányzat szabályozza – ha szabályozza-, hogy az eljárás első (előzetes tájékoztatási) szakaszában kik, milyen feltételek mellett vehetnek részt. Ők az adott határidőn belül *véleményt nyilváníthatnak, javaslatot és észrevételt tehetnek* (quasi háromnak tűnő jogosítvány). A civilek számára (is) fontos tudnivaló, hogy aki az első szakaszban nem él véleményezési jogával, azt a második szakaszba már be sem vonják.

A második véleményezési szakaszban egyébként már csak írásos partneri vélemény fogalmazható meg (javaslat, észrevétel már nem). Beküldendő 30 napon belül - de azt jogszabályra kell alapítani vagy részletes szakmai indoklás ellátni. Az ezt követő szakmai, „végső véleményezési” körben a partnereknek erre már sincs lehetősége.<sup>11</sup>

A településfejlesztési vagy településrendezési dokumentum fajtájától, az eljárás módjától függően az egyes egyeztetési szakaszokban a partnerek bevonásához elméletileg az alábbi tájékoztatási lehetőségek adóttak:

Dokumentum	Az eljárás fajtája	Előzetes tájékoztatás	Elfogadás előtti tájékoztatás
Koncepció	TR <sup>12</sup> . 30. § szerint	van	van
Stratégia	TR. 31. § szerint	eseti döntés szerint	van

---

<sup>11</sup> 314/2012. (XI. 8.) kormányrendelet 37. és 38.§-ok28.§ (2) bek.

<sup>12</sup> TR= a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint az egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 08) Kormányrendelet

Település- rendezési eszközök <i>(településszerke- zeti terv, helyi építési szabályzat és szabályozási terv)</i>	TR 37.§ szerinti teljes eljárás	van	van
	TR 41.§ szerinti egyszerűsített eljárás	eseti döntés szerint	van
	TR 42.§ szerinti tárgyalásos eljárás	eseti döntés szerint	van

A tervek (módosítások) készítésének, elfogadásának részletes eljárási szabályait tehát a TR. keretei között a helyi önkormányzat állapítja meg. A helyi sajátosságokhoz, a szervezeti felépítéséhez, jogszabályértelmezési készségéhez, a civilekhez való viszonyulásához igazodóan.

Ez utóbbiakhoz igazodóan meglehetősen nagy változatosságot mutat az egyeztetésbe bevonandó partnerek köre is. Van önkormányzat, amelyik természetesnek veszi a településrendezési eljárásba a lakosság és az összes civil szervezet partnerként való bevonását, mások egyes civil szervezeteket nevesítenek jogosultként, akadnak aztán, amelyek közvetlen érintettségi alapon szelektálnak (legdurvább feltétel az, mikor egy nagyvárosban csak akkor minősülhet partnernek a civil szervezet, ha székhelye a tervezéssel érintett településrészen van bejegyezve.)<sup>13</sup>

A helyi önkormányzati partnerségi szabályozások (rendeletek, határozatok, vagy egyik sem) – habitusoktól függően a továbbiakban részletezik a közzététel és észrevételezés módját, a beérkezett vélemények sorsát, az elfogadott és el nem fogadott javaslatok, észrevételek dokumentálásának szabályait. Mert a partnerektől beérkezett vélemények elfogadásának vagy el nem fogadásának (indoklással történő) dokumentálása és nyilvánosságának biztosítása az új jogszabály szerint is kötelező – ettől függetlenül van, aki ezt is a „helyben szokásos” formulával tudja le.

<sup>13</sup> *A projekt keretében az Ökológiai Stúdió a régió 40 városában vizsgálta a helyi partnerségi szabályozások módját és tartalmát (azaz csak harmincét, mert 9 önkormányzat nem méltatott válaszra, egy pedig nem értette miről van szó). Három önkormányzat kilátásba helyezte, hogy rövidesen szabályoz – hat nem készít a témában önálló szabályozást, hanem az településrendezési eljárás indulásakor „eseti döntéssel” jelöli ki, a bevonandó partnerek körét, az eljárás nyilvánosságát stb., avagy továbbra is a „helyben szokásos módon” jár el.*

*A témában négy önkormányzat önálló rendelettel, 17 pedig határozattal szabályozott.*

---

Akad önkormányzat, aki a partneri részvételt teljes részletességgel, az egyes településfejlesztési/rendezési dokumentumok fajtái szerint, az egyes településrendezési eszközök esetében pedig egyeztetési szakaszok (teljes eljárás, egyszerűsített eljárás, tárgyalásos eljárás) szerint taglalja. Akad aztán olyan is, amelyik lényegében csak a TR szövegét rövidíti, saját honlapcímével kiegészítve.

Bár a rendelet szerint a beküldött partneri és szakhatósági véleményeket jogszabályi hivatkozással vagy részletes szakmai indoklással kell megalapozni – ütköző vélemények esetében az egyeztető tárgyalás most már csak **mint lehetőség jelenik meg** (ennek megtartásáról a polgármesteri mérlegeléssel dönt). A második szakaszban a polgármesternek, a harmadik szakaszban az állami főépítésznek van ilyen (mérlegelési) jogosítványa. Az új szabályozás ilyen szempontból (is) visszalépés a korábbi Étv.-hez képest, hiszen a „szakhatóságoktól” vagy a civilektől érkező ellentétes vélemények esetében alapvető lenne az egyeztető tárgyalás megszervezése.

Ráadásul mindez csak a R.-ben főszabályként felvillantott „teljes” eljárásokra vonatkoznak. Az ettől való két eltérésre ad lehetőséget jelöl meg a rendelet. Az egyik az „egyszerűsített”, a másik a „tárgyalásos” eljárás. Magyarán ez a különféle szakaszok elhagyását, összevonását, a határidők rövidítését – ezzel együtt a véleményezési lehetőség nehezítését vagy kiiktatását célozza.

Mindez nem újság, hiszen az Étv.-t már 2008-ban elérte a fűnyíró elv (rövidítsünk!). A nemzetgazdaságilag kiemelt építési beruházások elősegítéséről szóló „építési salátatörvény”<sup>14</sup> kivételes eljárásként lehetővé tette a többlépcsős egyeztetés kiiktatását. A „gyorsított eljárást” (= *környezetvédelem light*) beépítését akkor a törvény ímígyen indokolta:

*„Az építési beruházások előkészítése (területszerzése) és engedélyeztetése során gondot okoz, ha az építési engedély megszerzése a településrendezési eszközök módosítását igényli (anélkül nem adható építésügyi hatósági engedély), de az elhúzó módosítás miatt jelentősen tolong, vagy ellehetetlenül az építési engedélyezés is. A probléma megoldásának elősegítése érdekében megfelelő szakmai garanciák mellett a törvényben felsorolt esetekben felesleges a helyi építési szabályzat, szabályozási terv*

---

<sup>14</sup> 2008. évi XLIX.törvény

---

*többlepcsős véleményeztetési eljárásának lefolytatása, a megfelelő cél egyszerűsített eljárás keretében jelentős idő, munka és költség megtakarítással megoldható.”*

Na, a megtakarítást aztán TR-ban most feltehetően tovább sikerül növelni. A konfliktusok számát pedig nemkülönben...<sup>15</sup>

Megítélésünk szerint az egyeztetési folyamat ilyen lerövidítésével nem csupán a részvételi demokrácia sérült, de előre kódoltak az újabb társadalmi és környezeti konfliktusok (a törvény hatálya alá nyilván nem kerti budik, hanem jelentős környezeti terhelésekkel járó nagyberuházások tartoznak). Az eljárásokból kiiktatott egyeztetési szakaszok, lerövidített határidők lényegében lehetlenné teszik a projektek többkilonyi szakmai anyagának (a választott helyszínnek, technológiának és egyáltalán: a beruházás értelmének) érdemi társadalmi véleményezését.

Nyilván ez is volt a cél. A stadion-pláza-mélygarázs-autópálya stb. építők a településrendezési eljárásokat alapvetően is építési engedélyezési eljárást nehezítő, hatékony pénzfelhasználást akadályozó bürokratikus akadálynak tartják. És mivel a nyilvánosság részvétele a tervkészítő apparátusnak is sajnos sokszor csak felesleges teher, megannyi hivatali szójátékot és eljárási trükköt ismer a civilek távortartására. Ami ugyan sajnálatos, de részükről végül is érthető.

A szomorú az, hogy ebben nem csupán a döntéshozó önkormányzatok, de gyakran az engedélyező hatóságok, az eljárásban bevont környezetvédelmi szervek<sup>16</sup> is buzgó partnerek. Jellemzően a kiemelt jelentőségű beruházásoknál fordul elő, hogy azokra a felügyelőség úgy adja ki az egyedi környezetvédelmi engedélyt, hogy még be sem fejeződött a településrendezési eljárás (ill. az ehhez kapcsolt SKV.).

Ahogy az ombudsmani éves jelentés szomorúan jelenti: ...”*az élénk kerülő panaszügyekből siralmas kép rajzolódik ki: az önkormányzati vezetők, illetőleg a tervek készítői, hacsak tehetik, kihagyják egyes egyeztetési fázisokat, visszatartanak fontos információkat, elzárják egyes résztvevőket (nem egy esetben akár hatóságokat is) az érdemi részvételtől, nem tisztázzák a vélemény különbsége-*

---

<sup>15</sup> 2006 óta eddig több, mint 700 nagyberuházást minősítettek nemzetgazdaságilag kiemeltnek, ebből 240 közlekedési projekt...

<sup>16</sup>

---

*ket, nem veszik figyelembe az övéktől eltérő véleményeket. Az is előfordult, hogy bizonyos termfajtákra nézve önkényes jogértelmezéssel sajátos joggyakorlatot alakítanak ki (például, hogy a településfejlesztési koncepcióról gondolta úgy az önkormányzat, hogy az a „magánügye”)”.*

Ennek vélt vagy valós okaira a következő fejezetben visszatérünk. Ez a fejezet a partnerségről szól.

Egy biztos: a partnerségi szabályok komolyságát vitatni ugyan lehet – de a jogaink nem gyakorlása egyenlő azok halálával. A vélemény-nyilvánítási esély egyelőre még valamennyire biztosított, a tervezési folyamatot tehát - habár sokszor terhesnek, sokszor értelmetlennek tűnik - követni kell! Akkor is, ha az ökonómiai érdekek ma még felülírják az ökológiát - és akkor is, ha a választott képviselőink nem a köz érdekeit képviselik.

***Maradjunk annyiban, hogy a részvételi demokrácia kiteljesedésével, egy új szemléletű közigazgatási garnitúra megjelenésével mindannyian sokat nyernénk.***

#### **IV. A településfejlesztési- rendezési tervek (módosítások) elfogadásával kapcsolatos főbb problémák**

Az alábbiakban közölt kis összeállítás a saját ügyeink, a társszervezetek témában érkezett jelzései és a JNO vizsgálatainak tapasztalatai alapján készült. Minden résztvevő okulására, hogy a köz érdekében így segítsük elő a településrendezési tervek készítésének szakmai megalapozottságát, jogszerűségét, a részvételi demokrácia erősítését.

A tapasztalatok mögött ugyan konkrét ügyek vannak – így joggal feltétezzük, hogy akit nem érint, az nem veszi magára.

##### **A.) Szemléletbeli, szervezeti és jogi problémák**

1. A bajok a „odafent” kezdődnek. Szakmailag már ott sem biztosított a településrendezés egységes szemléletű (komplex) kezelése, hiszen az hagyományosan **több főhatóság között osztódik meg**, a témát és a szakembereket részben vagy egészben újabb és újabb minisztérium „integrálja be”. Értelemszerűen jelentkezik a hatásköri és értelmezési zűrzavar a

---

jogszabályok hierarchiájában és visszaköszön az intézményrendszerek szintjén is.

Nem nehéz megjósolni, hogy hamarosan ismét új szervezeti struktúra következik. Ami azonban nem feltétlenül jelent szemléletbeli változást is...

2. A témában alkotott anyagi és eljárásjogi jogszabályok (Étv., OTÉK, az országos és regionális tervek) állandó változtatásai, különféle érdekekhez történt igazításai áttekinthetlenné teszik a folyamatot, követhetlenné a betartandó szabályokat. Összességében veszélyeztetik a jogbiztonságot és akadályozzák a (még meglévő) partnerségi jogosítványok gyakorlását.
3. Mivel a településrendezési témáját eleve az Étv. szabályozza, a köztudatban (de a szakmai gyakorlatban is) **sajnos, mint építésügyi feladat rögzül** - holott a téma nyilván az építésen túlmutató, több ágazatot érintő kérdés. Hangsúlyosan kapcsolódik a környezetvédelemhez is, hiszen a területfejlesztés, használat (és a kapcsolódó építkezés) mindig beavatkozást jelent a meglévő környezeti viszonyokba. A beruházók fazonjára szabott, a lakosság életminőségi elvárásait figyelmen kívül hagyó rendezési tervek további társadalmi-környezeti problémákat szülnek. Ezek megoldásához pedig - ha van - közpénz szükségeltetik. Ilyen szempontból az egyoldalú technokrata szemlélettel készített, társadalmi véleményeztetést kijátszó módosítási szándék nemcsak kidobott pénz, de a köznek mérhető kárt is okoz (ami persze nem jelenti azt, hogy felelőse is lenne).
4. Sajnos visszaköszön mindez **az önkormányzatok szervezeti és szemléleti szintjén is**. A tervezés folyamatát a polgármesteri hivatalok építési-műszaki szakapparátusa szervezi és a bizonytalan státuszú települési főépítészek vezénylik le. Jogilag nehezen értelmezhető az, hogy a hivatali (építésügyi) apparátus gyakran maga is részt vehet a tervezési eljárásban. Mivel a tervekészítés bonyolítása nem számít közigazgatási eljárásnak - nem alkalmazandók a Ket. összeférhetetlenségi szabályai sem. Az új jogi konstrukcióban ugyan papíron már a polgármester kap „rendezési jogosítványokat” - a gyakorlatban azonban még

---

mindig a jegyző kezében futnak össze a szálak. Minthogy ő gyakorolja az építési hatósági jogkört is - egy személyben felelőse a jogalkotásnak és a végrehajtásnak...

5. A kisebb településeken egyébként nem a helyi főépítész szerepe, hanem a szakemberhiány okoz problémát, és hogy nincs pénz a szakértelmük pótlására. Így könnyen megeshet, hogy a pénztelen kistelepülés helyett maga a betelepülni szándékozó ipari létesítmény beruházója finanszírozza meg a rendezési terv elkészítését. Minthogy eleve rászabják, olyan is lesz...  
Elfogadott rendezési (szabályozási) tervnél és a kezdeményező beruházó/befektető a módosítási javaslat előkészítését finanszírozza meg. Botorság lenne azt hinni, hogy az általuk fizetett tervezők nem az ő elvárásait jelenítik meg a tervek véleményezési anyagaiban. Az ellentmondás nyilvánvaló. Míg a települési fejlesztési-rendezési tervek komplex összefüggések figyelembe vételével készül, a **módosítás csak egyedi érdekek érvényesítésére** (az adott beruházás megvalósíthatóságának igazolására) koncentrálnak.
6. A területfejlesztési, felhasználási módosítási igények (övezet átsorolások) mögött nem egyszer telekspekuláció, vagy önös beruházói érdek áll. Az előterjesztők sokkal inkább a település szegénységével érvelnek, a saját fejlesztési források hiányával - na és persze a rendezési terv módosításával elérhető önkormányzati bevétellel. A képviselők pedig sokszor „lazán” megszavazzák. A közérdek (egészséges környezet, jó társadalmi közérzet) érvényesítése helyett tehát **üzleti érdekek dominálnak, miközben folyik az intenzív vagyonfelélés.**
7. A tervek szakmai részét - mint láttuk - elsősorban a beruházó által mozgósított építész, közlekedésszervező-tervező, utas, vizes stb. szakértők jegyzik. Az esetleges lakossági fórumokra is ezeket vonultatják fel, akik sajátságos nyelvezettel, látványos - ámde sokszor érthetetlen - tervekkel, rajzokkal brillíroznak és általában mindenféle jogszabályokra hivatkoznak. Ehhez képest a lakosságot, a társadalmi környezetvédőket gyakran éri a vád, hogy a témában nem is "szakemberek". Ez sokszor igaz is, de **a civilek feladata nem is a szakértés, hanem a figyelembe nem vett**



---

**sajátos (lakossági, környezetvédelmi, egészségvédelmi stb.) érdekek megjelenítése.** Legfőbb problémájuk éppen az, hogy – idő és anyagi lehetőségek híján- nincs esélyük saját szakértők alkalmazására.

8. A stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) keretében készített környezeti értékelések gyakran nem felelnek meg a jogszabályi elvárásoknak. Például (a JNO éves jelentése szerint):
  - *„A véleményezésre közölt dokumentum nem tartalmaz alternatívákat, egyetlen lehetőségként a tervezési terület meghatározott célú fejlesztését kívánja igazolni.*
  - *Hiányzik a terület biológiai aktivitásérték megőrzésének bemutatása, a tervezési területen található védett növények, növénytársulások megóvására tett intézkedések.*
  - *A terv nem mutatja be a település hatályos programjainak (Környezetvédelmi Program, Környezet-egészségügyi Program stb.) való megfelelést.*
  - *Bár a várható beruházás/beépítés környezeti terhelése a szomszédos területeket is érinti, a dokumentum nem mutatja be, hogy a tervezési terület környezetében milyen védett/helyi védett területek vannak.*
  - *Jellemző, hogy a Natura 2000 területeket érintő fejlesztések esetében egyszerűen figyelmen kívül hagyják. Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet előírásait.”*
9. De ne szépítsük, **a döntéshozó képviselő testület sem szakemberekből áll, ráadásul az eléjük terjesztett anyagok sem elfogulatlanok.** A szakmai nyelven fogalmazott terjedelmes előterjesztéseket vagy volt kedvük/idejük elolvasni vagy nem - vagy megértették, vagy nem - vagy látják az összefüggéseket, vagy nem. Elméletileg nyilvánvalóan tudják, hogy a köz megválasztott képviselőjeként a köz érdekeit kellene képviselniük. A gyakorlat azonban bonyolultabb és még akkor sem biztos, hogy kedvük szerint nyomhatják meg a gombot, ha az ügyben van saját véleményük (a frakciófegyelem kötelez). Végül is megtehetik, hiszen a jelenlegi képviseleti rendszerben a felelősség érvényesítése lehetetlen, képviselői visszahívás nincs, legfeljebb négy év múlva a lakosság „leváltja” őket.

- 
10. A döntéshozó képviselők gyakran képtelenek átlátni az egész előterjesztést – a vitában legfeljebb a saját lakóterületüket érintő egy-egy részletkérdést vetnek fel. És ez az apparátusnak jó, hiszen a lényegre érintő kérdések (a beruházás indokoltsága, valós célja, a vizsgált alternatívák, a tényleges hatásterületen várható környezeti terhelések) elsikkadhatnak. További probléma, hogy szakmai előkészítő anyag is sokszor manipulált, és ezt a testület akkor sem tudja orvosolni, ha észreveszi. Azt persze megteheti, hogy nem szavazza meg, de **nincs olyan kötelező szabályozás, ami előírja, hogy visszaküldhessék az anyagot** a közgyűlésen felmerülő módosító indítvány megvizsgálására, az előterjesztés átdolgozására.
  11. Aztán előfordul, hogy a képviselőtestület a Parlamentben mostanság divatos jogalkotási módit kopirozza. A véleményezési szakaszokat egy kisebb jelentőségű, semmitmondó tervvel futtatják le, majd valaki a döntési **szavazás előtt hirtelen módosítja a tervet** és azt fogadják el (tehát egy teljesen más tervet, a korábbi tervhez adott észrevételekkel). A jogsértés ugyan nyilvánvaló, de a döntés viszont azonnali szabad utat nyit a további hatósági (engedélyezési) eljárásokhoz. Hasonló a helyzet mikor ködösítve folyik a kifárasztás és szándékosan több részre bontva (mozaikszerűen adagolva) szabályozzák a település területének fejlesztését.
  12. Az önkormányzati döntések egyébként **csak utólag és csupán törvényességi szempontból vizsgálhatók felül**. Azon a címen nem, hogy a társadalmi véleményeztetés csak formális volt és hogy a véleményeket egyáltalán nem vették figyelembe. Ha az ellenvélemény szerepel az elutasítottak között és némi indoklás is van hozzá, akkor „jogszerűen” volt mellőzhető. A Kormányhivatal által tett észrevételeket, indítványokat egyébként a képviselő testület vagy figyelembe veszi, vagy nem. Ez utóbbi esetben a Hivatal az Alkotmánybírósághoz fordulhat, de az ügy pár évig ott is marad. Közben pedig, minden „szabályosan” felépül.

## **B.) A hatékony társadalmi részvétellel kapcsolatos problémák és lehetőségek**

- 
1. Bizony valós probléma, hogy *sem a lakosság, sem a civil szervezetek nem érzik kellően a rendezési tervek jelentőségét*. A településrendezési eljárások jelentőségének, folyamatának megértése - a jogszabályváltozások és mögöttes érdekek követése valóban sok energiát köt le. Nem csoda, hogy a hatalom stílusával, környezetvédelmi érzéketlenségével kapcsolatban szerzett korábbi kedvezőtlen tapasztalatakból kiindulva („*úgyis az lesz, amit ezek akarnak*”) sokan nem érznek kedvet és erőt a nehezen áttekinthető tervek tanulmányozására. Sok helyen az önkormányzat vagy a beruházó bosszújától való félelem a visszatartó erő. Mindez azért gond, mert így csökken a civilek esélye a részvételi demokrácia kibontására, véleményük megjelentetésére, érveik artikulálására.

Alapot adnak viszont az apparátus későbbi kedvenc hivatkozására: nem utólag kell a beruházás ellen tiltakozni, hiszen ez „*már benne volt a rendezési tervben, tetszett volna akékor szöví tenni!*”.

És igazuk van. Tényleg igazuk van...?

2. Ami a véleményezéssel való hiábavaló fáradozást illeti, sok tapasztalati igazság van benne. A TR sajnos csak *az eljárási rend formális betartását*, a nyilvánosság bevonásának dokumentálását (de nem azok tartalmát) teszi meg elfogadási feltételül. Nincs olyan előírás, amely kötelezővé tenné a beérkezett partneri észrevételek, javaslatok érdemi figyelembe vételét. Így hát a társadalmi részvétel a gyakorlatban sokszor a „kötelező letudás” kategóriájába tartozik, illetve nagyban függ a véleményező érdekérvényesítési képességétől is. Immár hasonló a súllyal bír a szakhatóságok illetve az érintett szomszédos önkormányzatok részére biztosított véleményezési jog is – ráadásul az ellenvélemények tisztázására hivatott kötelező egyeztetési tárgyalás tartása is a múlté.
3. Az ügy ura a hivatali apparátus. Sok helyen ő dönti el, hogy az előzetes partneri tájékoztató eljárásba melyik helyi civil szervezetet vonja be, ő határozza meg a partnerekkel való kapcsolattartás módját, hogy miképpen szólítja meg a népet, hogy tart-e egyeztetést vagy lakossági fórumot.

---

A rendezési tervekészítések tapasztalatai azt jelzik, hogy a Szerveknek ideje lenne a rendezési tervek nyilvánosságával kapcsolatos kommunikáció módját újragondolni. A hirdetmények technokrata megfogalmazásából (inkább rejtjelezéséből) manapság ugyanis sok mindent meg lehet tudni, csak gyakran éppen maga az eljárás helyszíne, tárgya, a rendezési terv módosításával előkészített beruházás mibenléte marad beazonosíthatatlan.

A köz alkalmazottjainak - legalább mikor a lakosságot szólítják meg - **nem ártana a köz nyelvén beszélni**. Persze csak akkor, ha a szándék valóban az érintett népesség időben való tájékoztatása, az azzal kapcsolatos „laikus” vélemények begyűjtése.

4. Hasonló a probléma a már véglegesített tervek/módosítások **„helyben szokásos módon” történő - közzétételével is**. Nem mindegy ugyanis hogy mit függesztenek ki, hol függesztik ki – hogy ki, mikor és hogy szerez erről tudomást (jobb helyeken ezeket azért az önkormányzat SZMSZ-ében pontosítják).

A közhírré tétel aktusa ugyanis sok helyen azzal tudódik le, hogy kirajzszögeznek egy szakmai anyagot a városháza legsötétebb folyosóján és arról az utolsó pillanatban közzétesznek egy tájékoztatást. Ami a Szervnek feltehetően a legkényelmesebb „szokásos mód” ugyan, de a demokratikus döntéshozatalhoz nincs sok köze. Valamit segít a helyzeten ha legalább a kifüggesztett helyszín beazonosítható, a szöveges magyarázat érthető és van valahol közelben a véleményező füzet is.

5. Bonyolultabb terveknél a 21 nap kevés volt ahhoz, hogy az érintett szomszédos önkormányzat, a társadalmi szervezetek, vagy a szakhatóságok a tervről megalapozott véleményt adhasanak.
6. Mint láttuk, a terv részleteinek feltárása, a beruházási szándék érthetővé tétele, a konfliktusok megelőzése érdekében hasznos lenne **minden jelentősebb módosítási szándékot** az érintett állampolgárokkal **lakossági fórumon**, vagy a közmeghallgatás

keretében megvitatni. Ennek megszervezése az apparátus számra leginkább teher – így azt sokszor a lelkiismeretes

---

önkormányzati képviselőnek vagy a helyi civil szervezeteknek kell magára vállalnia.

Nem ártana a **lakossági fórum lebonyolításának módját** annak céljához igazítani. Ez az aktus ugyanis általában nem találkozik a tervkészítő (beruházó) szándékával, aki eleve se akart lakossági fórumot, mert úgymond nem szereti az általa laikusnak tartott, gyakran érzelemből érvelő „hözöngőket”.

Szereti viszont az egyszerű ember számára kiismerhetetlen szakmai rajzokat és nyelvezetet. Taktikájuk tehát a szakértők felvonultatása, a valós (beruházási, módosítási stb.) szándék lényegét eltakaró hosszadalmas, látványos - ámde követhetetlen szakmai kiselőadások tartása.

A lakossági kérdéseket felírják (hogy majd a végén egybe megválaszolják) - de valójában a kérdések között szelektálnak és igyekeznek a vitát lényegtelen elemekre téríteni...

A civil szervezetek legfőbb feladata itt a „laikus lakosság” szakértemének pótlása, a fenntarthatóság érvényesítése. Vagyis az érintett népesség számára (is) érthetően megvilágítani a módosítási szándék (mögöttes beruházás) lényegét, annak várható környezeti, közegészségügyi, társadalmi hatásait és a lehetséges alternatívákat. Szakmailag felkészülni, vagy a kérdező lakosságot felkészíteni a lényegi kérdések tisztázására.

7. A JNO jelentése külön fejezetben foglalkozik **„az önkormányzatok jogellenes településrendezési tervekért való felelősségével”**. Pontosabban a felelőség hiányával, hiszen ilyen rendelkezések vagy nincsenek is, vagy hatástalanok (viszont károkozásra így is alkalmasak).

Arról, hogy a terv megalkotási-egyeztetési eljárás szabályainak megsértése következmény nélküli marad, már volt szó. De sem a Kvtv.-ben, sem az SKV rendeletben sincs olyan rendelkezés, amelyik jogkövetkezményt fűzne ahhoz, ha az önkormányzat elmulasztja a környezeti vizsgálat szükségességéről való döntést (az önkormányzat ugyanis nem köteles figyelembe venni a törvényességi felügyeletet ellátó szerv pótlásra irányuló kezdeményezését).

Ezzel a folyamatok visszafordíthatatlanná, a konfliktusok akuttá válnak. A jogsértő módon alkotott tervekre hivatkozással

---

ugyanis rögtön „jogszerűen” folytathatják le az arra alapozott (építési, vízrendezési, természeteltüntetési, kisajátítási stb.) eljárásokat, vagy „jogszerűen” alapítanak további jogokat. Az eredeti állapot visszaállítása pillanatok alatt lehetetlenné válik, az esetleges kártérítési kötelezettség pedig csődbe vinné az önkormányzatot.

Ilyen megközelítésben a jelenlegi jogi szabályozás aligha véletlen. A JNO megállapítása sem: *„Az érvényesíthető felelősség hiánya oda vezet, hogy a településrendezési szabályokat, az előírt eljárási követelményeket és garanciákat az önkormányzatok sok esetben nem veszik komolyan, nem tekintik kötelezőnek, vagy azokat félreértelmezik.”*

8. Semmivel sem rózsásabb a helyzet, ha a tervvel közvetlenül érintett polgárok (ingatlan tulajdonosok) szemszögéből közelítjük meg a problémát. Azokra az elszenvedőkre gondolunk, akiknek a városházán megszavazott *„területfejlesztés”* okán az életminősége és ingatlanának értéke jelentősen csökkent. Akár azért, mert a kertje végében főutat építenek, akár mert a szomszédba krematóriumot engedélyeznek, akár mert a háza felett magasfeszültségű távvezetékét húznak át. Jogainak sérelme, keletkezett kára vitathatatlan – és ez független a határértékektől. Bár a felelős is beazonosítható - ***az érintett polgár az esetek többségében mégis reménytelen helyzetbe kerül.*** Jogi eszközei hatásaiban elégtelenek, kimenetelükben kétségesek, ugyanakkor roppant idő- és pénzigényesek. A jóval tőkeerősebb önkormányzat, a tervező, a beruházó, az üzemeltető (ilyenkor egymást perbe vonják) éveig tudják húzni a pert. És ha az anyagilag, idegileg kimerült polgárnak mégis megítélnék valami kártérítést – azt az önkormányzat fizeti ki. Közpénzből.
9. Abba már inkább bele se menjünk, hogy kié a településfejlesztési döntésekkel végleg tönkretett környezeti elem, tájkép, Natura2000 terület, örökre eltüntetett évszázados kulturális örökség?  
Hogy ki lépjen, ki léphet fel ezek védelmében, ki perelhet kit és ki fizessen érte kinek?

---

*„Ha a szűklátókörű, nem ritkán elfogult önkormányzatoknak és döntéseik haszonélvezőinek számolnunk kellene az általuk a település közösségének okozott teljes kár megtérítésének kötelezettségével, bizonyára kétszer is meggondolnák, hogy a megfelelő egyeztetésekre vonatkozó szabályok kijátszásával, a környezeti következmények elhallgatásával olyan terveket verjenek keresztül, amelyek a település egészséges környezetét, jövőjét veszélyeztetik.”*

Ez jelenik meg – többek között- a JNO tapasztalatai alapján. Persze az ombudsmanhoz csak ritkán és elkeseredésében fordul az ember.

De legyünk pozitívak és talán maradjunk abban, hogy a legtöbb rendezési terv a nagy szakmai körültekintéssel, a közérdek érvényesítésével, az eljárási szabályok maximális betartásával készül. Ez ugyan nem így van, de nem ez a lényeg, hanem az, hogy miképpen lehetne ezt elérni.

## Impresszum:

Szöveg: **dr. Kalas György**  
(Ökológiai Stúdió Alapítvány, Győr)

Címlap: **Vass Gergely**  
(Ökológiai Stúdió Alapítvány, Győr)

Szerkesztés: **Horváth Ferenc**  
(Ökológiai Stúdió Alapítvány, Győr)

Kiadja:  
**Ökológiai Stúdió Alapítvány**  
9028 Győr, Vándor u.9.  
Tel.: 96/316-192  
e-mail: [okologiaistudio@gmail.com](mailto:okologiaistudio@gmail.com)  
[www.okostudio.gyor.hu](http://www.okostudio.gyor.hu)  
Adószám: 19110592-1-08



Felelős kiadó:  
**Lajtmann József**

Nyomdai munkák:  
**Palatia Nyomda - Győr**

Készült újrahasznosított papírra.  
2014.

Támogatta az EGT/Norvég Civil Támogatási Alap!  
[www.norvegcivilalap.hu](http://www.norvegcivilalap.hu)





---