

KÖZLEMÉNYEK

Az építési törvény aktuális módosításának településrendezési újdonságai

Az Országgyűlés elfogadta az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2006. évi L. törvényt. A törvény tanulmányozását minden érintettnek célszerű elvégezni, jelen írásban csupán a lényegesebb elemekre és az összefüggésekre összpontosítunk, a részletesebb kifejtés az OLÉH és az Építész Kamara honlapján olvasható.

Elsőként említem a településfejlesztés karakteresebb megjelenését, megerősödését. A törvény megalkotásakor, a '90-es évek közepén már komoly dilemma volt, s máig is az maradt, hogy szabad-e a településrendezésről, a települési önkormányzat egyik legátfogóbb, legalapvetőbb feladatáról egy ún. ágazati törvényben szólni. Készséggel elismerjük, hogy minden építési tevékenységnek és a településrendezésnek is egyetlen célja a települések fejlődése, fejlesztése. A Belügyminisztérium és a Magyar Közigazgatási Intézet szakemberei továbbra is egy településügyi törvényt szorgalmaznak, ami átfogó módon szabályozná a település-fejlesztés, a településrendezés és a település-üzemeltetés egész területét. Ennek létrejötte azonban egyelőre még várat magára, s ebben a helyzetben az volt a célravezető, hogy ezt a nem tökéletes megoldást alkalmazzuk.

A belügyminiszter – az építésügyért felelős miniszterrel egyetértésben – fogja szabályozni a településfejlesztési koncepciók részletes tartalmi követelményeit.

A településfejlesztési koncepcióval kapcsolatban ide kívánczik annak a hangsúlyozása, hogy az építési törvény 8. §-a vonatkozik erre a településrendezési eszközre is, tehát e törvényi szakasz szempontrendszerének meg kell felelnie az elkészült dokumentumnak. Ezeket is számon kérheti a törvényességi vizsgálat.

A módosítások másik jelentős csoportja a fenntartható fejlődést szolgálja. Ennek érdekében kiegészítésre került a már hivatkozott 8. §, és kiegészült a fogalom-meghatározások sora. A 2. § 31. pont az ún. biológiai aktivitásértéket határozza meg. A törvény értelmében, a településrendezési tervekben – a település egészére nézve – ez az érték nem csökkenhet. Kiszámításához hamarosan megjelenik egy miniszteri rendelet. Az előírás nem titkolt célja, hogy bizonyos védettséget nyújtson a közparkoknak, a közkerteknek s más, értékes növényállománnyal rendelkező területeknek.

A fenntartható fejlődést szolgáló módosítások következő eleme a területekkel való takarékos bánás. Ezt már eddig is tartalmazta a törvény, és erre ösztönöz a termőföldről, valamint az erdőről és az erdő védelméről szóló törvény is, most azonban konkrétabbá, számon kérhetőbbé vált ez az előírás. „A települések beépítésre szánt területe csak olyan terület-felhasználás céljára növelhető, amilyen célra a település már beépítésre kijelölt és igénybe vett területén belül nincs megfelelő terület.” Fontos, hogy csak a tényleges, valós igények megléte esetén bővíthető a beépítésre kijelölt terület, mert ezáltal a település-üzemeltetés gazdaságosabbá válhat.

A fenntartható fejlődés egyik - Európában megerősödő - kritériuma a csapadékvizek kezelése. A törvény jelenleg az első lépést tette meg ezen gond orvoslására, amikor kimondta: „a települések rendezése során a település közigazgatási területére hulló felszíni csapadékvíz összegyűjtését és helyben tartását vagy szakszerű és ártalommentes elvezetését, kezelését - az adottságok és a lehetőségek figyelembevételével - biztosítani kell”. A kulcsszavak: közigazgatási terület, összegyűjtés és helyben tartás, szakszerű és ártalommentes elvezetés, valamint az adottságok és lehetőségek figyelembe vétele.

További változás a törvényben a zöld gyűrűk biztosításának kötelezettsége, e fogalom bevezetése hazánkban. A területbe való besorolás céljai: a nagy, összefüggő beépített területek terjeszkedésének korlátozása, szomszédos települések összenövésének megakadályozása, a vidéki táj megőrzése idegen hasznosítástól, a történeti települések jellegének megővése, a település-rehabilitáció elősegítése a felhagyott, leromlott területek újra-hasznosításának ösztönzésével.

Jelen törvényi előirrással ebbe a kívánatos irányba a második lépést tettük meg (az első a Bp-i Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvény tette meg, amikor korlátozta a beépítésre szánt területek kijelölését a települések közigazgatási határa mentén).

A kiemelt üdülőtérületek és a gyógyhelyek esetében a népességhatár lényegesen alacsonyabban húzódik, mint a városok esetében, elsősorban azért, mert e települések rendeltetésének alapvető feltétele a beépítésre nem szánt jelleg minél teljesebb megőrzése, s a beépítésre szánt területeken belül a minél nagyobb zöldfelületi hányad biztosítása.

Szakmai szempontból nyilvánvaló, hogy az építési törvényben nevesített 200 méter minimális szélesség általában kevés. A tényleges területeket a település-szerkezeti tervben kell és lehet meghatározni. Támpontot jelenthetnek a természeti adottságok, jellegzetességek. E tekintetben, mint a területi tervezésben általában, a természeti adottságok és összefüggések erősebbek (vagy legalábbis annak kellene lenniük), mint a tulajdoni hovatartozás.

Lényeges azt kiemelni, hogy alapvetően nem létesítésről, létrehozásról van szó, tehát a települési önkormányzatnak nem jelent érdemi terhet a zöld gyűrű kijelölése, hiszen ez nemcsak klasszikus zöldterületekből és erdőkből állhat, hanem lényegesen többféle területfelhasználású elemből (közlekedési, vízgazdálkodási) is.

A törvény egyes összetartozó részeinek együttkezelését és bizonyos tapasztalt problémák kezelését kívánja megoldani a következő módosítás csokor. A településrendezés során figyelembe veendő szempontokat tartalmazza a 8. §. Idekerült a korábban az eljárásjogi szabályok között kakukktójásként lapuló szempont, az érintett lakosság életkörülményeinek, értékrendjének stb. vizsgálata. A szerkesztési tisztításon túlmenően az új előírás lényege, hogy e körülményeket nem csupán vizsgálni kell, hanem minimális mértéket is felállított a jogalkotó.

A fenntartható fejlődést szolgáló jelenlegi utolsó módosítás egy új követelmény megjelenése: a településrendezés során figyelembe kell venni „a közlekedési kényszer (lakóhely - munkahely, nyersanyag-kitermelés – feldolgozás stb. viszonylatában) csökkentésének és a megfelelő színvonalú közlekedés kialakítását”.

Ha e paragrafus többi részeit nézzük, feltűnhet még néhány apróság. Az egyik, hogy az f) pontban a „lakosság” helyett immár a „népesség” szerepel célzott sokaságként. Ez a korrekció sajnos nem vonul végig elég következetesen az egész szakaszon, de a jelölt helyen egyértelműen az a szándék érhető tetten, hogy a települési önkormányzatok ne csak lakóikra, hanem egyéb népességükre is figyeljenek oda a település fejlesztése és rendezése során: ilyenek különösen az üdülők, a munkahelyre és/vagy iskolákba, intézményekbe bejárók (napi, heti, ... ingázók), a különféle szolgáltatásokat igénybe vevők.

Változtak a településrendezési tervek és a helyi építési szabályzatok el(ő)készítésére és tartalmára vonatkozó szabályok is (a településfejlesztési koncepciónál említetteken túlmenően) a törvény 2., 9., 10., 11., 13. és 14. §-ban.

Új fogalmak a törvényben a fővárosi keretszabályzat és az övezeti terv. Az előbbi már évek óta létezik a Fővárosban, de eddig a törvény külön nem nevesítette, hanem a szabályozási keretterv párhuzamként kapott ekként nevet a törvényben kapott fővárosi felhatalmazások foglalataként. Az utóbbi ugyancsak nem ismeretlen a szakmát régebben művelők között; szintén Budapest volt az élharcosa, legkövetkezetesebb alkalmazója. Léte elsősorban a szabályozási tervek híján készülő, érvényesülő szabályzat esetében indokolt, mert megkönnyíti, sőt egyértelművé teszi az egyes előírások területi hatályát.

Az eljárásrend általános szabályain belül megváltoztak az egyes megkeresésekhez, véleményezésekhez rendelt határidők: az előzetes véleményezésre rendelkezésre álló idő 15 napról 30-ra nő; a közbenső 21 napról ismét 45 napra emelkedik. Ezek elsődleges oka a véleményezők tisztelete, különösen a szomszédos és a megyei önkormányzatoké.

A törvény rögzítette a településrendezési tervek tervtanácson történő bemutatásának helyét az eljárás során: ennek a készítés ideje alatt, tehát a közbenső véleményeztetés előtt kell megtörténnie. Ennek szakmai indoka, hogy a tervtanács szakemberei a terv lényegét érintő kérésekben, a megoldási módok közötti döntésben tudják segíteni tanácsaikkal a tervezőket és a tervezetű önkormányzatot. A törvény nevesíti a polgármestert, mint akinek a tervtanács véleményeztetés a feladata.

Az eljárásrend egy új bekezdéssel bővült, ami előírja, hogy „a helyi építési szabályzatot és a településrendezési terveket azok összes munkarészeivel, valamint a megállapításukról szóló – külön jogszabály szerinti – jegyzőkönyvvel, a véleményezési eljárás dokumentumaival, továbbá a területi főépítész, illetve miniszteri véleményekkel együtt, a képviselő-testületi megállapításuk után 15 napon belül köteles a jegyző megküldeni az illetékes megyei közigazgatási hivatal vezetőjének”. Ez a törvényességi ellenőrzés szempontjából lényeges kérdés, mert a kiegészítő dokumentumok csatolása teszi csak lehetővé az önkormányzati döntések érdemi kontrollját.

A véleményeztetési eljárással kapcsolatban érdemes figyelmet szentelni a már eddig is szereplő, de most kiegészített előírásnak, jelesen az érintett települési önkormányzati szervek bevonásának az előzetes és a közbenső véleményezési szakaszban. A módosított Étv. egyértelműen rögzíti, hogy az építésügyi hatóság feladata a településrendezési tervek és a helyi építési szabályzat véleményezése. Ennek alapján azt az önkormányzatot, amelynek hivatalában az építésügyi hatóság dolgozik, e tekintetben érintettnek kell tekinteni.

A településszerkezeti tervvel kapcsolatban új vonás, hogy a jog tudomásul vette azt a sokak által indokoltnak vélt gyakorlatot, hogy a szerkezeti terv tízeven-kénti átfogó felülvizsgálata közötti időszakban is szükséges lehet egyes részterületeket érintő módosításra. Ezek megalapozása miatt nem kell az egész településfejlesztési koncepciót átdolgozni, elegendő csupán ún. településfejlesztési döntést hozni. A tervet magát sem kell szőröstől-bőröstől újra tervezni, hanem elégséges a módosítással érintett részre elkészíteni azt. Természetesen ez csak úgy történhet, hogy a módosítások területi konzekvenciáit végiggondolják az egész településre vonatkozóan, sőt adott esetben azon túl is.

A részterületre készített módosítások egyidejűleg szükségessé teszik a tízeven-kénti felülvizsgálat idején az időközi változások egybe szerkesztését.

A felkészült tervező nem kerülheti el, hogy alaposan tanulmányozza a törvény minden sorát, az egyes ismerősnek ható mondatokat is, mert néhány szó cseréje is sokat elárul a jogalkotói szándékról.

A törvénynek a helyi építési szabályzatra vonatkozó része is változott. Az új 13. § (3) bekezdés szerint „a szabályozási terv – amennyiben a 12. § (2) bekezdésében foglaltakra is figyelemmel készül – a helyi építési szabályzat rajzi mellékletét képezi”. A lényeg, hogy a terv a szabályzat melléklete (és nem fordítva, és nem független tőle).

Hasonlóképp a törvény azt is egyértelművé teszi, hogy egy településnek egy helyi építési szabályzata van: „területrészenként készülő helyi építési szabályzat esetében a későbbi szabályozások az első szabályzat módosítását (kiegészítését) jelentik.” A bonyolultnak tűnő helyzeten sokat segíthet egy tudatos építkezés az önkormányzat főépítésze részéről.

A módosítások újabb jelentős csoportját a településrendezési feladatok megvalósítását biztosító sajátos jogintézmények kiegészítése és korrekciója képezi. Ezek sora kiegészült egy új jogintézménnyel, a településrendezési szerződéssel. Módosultak az ún. építésjogi követelmények (az illeszkedési főszabály) előírásai, a tilalomra vonatkozó egyes rendelkezések, a kiszolgáló és lakóút céljára történő lejegyzés, az útépitési és közművesítési hozzájárulás, valamint a kártalanítás egyes szabályai.

A változtatási tilalom elrendelésének körülményei annyiban változtak, hogy az önkormányzatnak írásos megállapodásának kell lennie ahhoz (a szabályzat, illetőleg a szabályozási terv készítéséről), hogy a tilalmat elrendelhesse. A változtatási tilalom elrendelésével, sajnos, több helyen visszaéltek a települések. Elrendelték a tilalmat, de a szabályozást nem indították meg, a terveket nem rendelték meg. Másutt a lejárat után ismételten elrendelték a változtatási tilalmat, ami egyértelműen a joggal való visszaélésnek minősül.

A településrendezési szerződés az egyik jelentős újdonsága a törvénynek. Egyes településfejlesztési elképzeléseket, bár szükségességükről az önkormányzat meg van győződve (új lakóterületek, üdülőterületek, munkahelyi területek, idegen-forgalmi és egyéb fejlesztések), kellő erő híján az önkormányzat nem tud elvégezni, vagy azt még elő sem tudja készíteni. Ilyenkor, tapasztalataink szerint, megállapodik a beruházóval, s esetenként már a szükséges rendezési tervi módosításokat, vagy egy új szabályozási tervet/helyi építési szabályzatot is az általa az önkormányzat részére átutalt pénzből finanszírozza a település. Másutt arra panaszkodnak az építettek, hogy a beruházással összefüggésbe se hozható fejlesztések finanszírozásához köti az önkormányzat a rendezési tervek módosítását, ill. az engedélyek kiadását. Ez az alkudozás, esetenkénti zsarolás ellentétes az egész település-fejlesztés és településrendezés céljával, s rossz fényt vet magára az országra. Jelen szabályozás célja a már létező gyakorlat mederbe terelése, a kérdéses ügyek lehetőség szerinti tisztázása, a kölcsönös előnyökre épülő együttműködés alapjainak lerakása.

Természetesen a hatályba léptető és egyéb módosuló rendelkezések között is vannak figyelemre méltó változások, de ezek a településrendezést átfogóan nem érintik, illetőleg ezek hatását a legfontosabb szabályok tekintetében már érintettük. Érdemes azonban ezekben is elmélyedni, mert régi gondokat orvosolnak. Pl. megszűnt a Főváros privilégiuma a helyi értékvédelem vonatkozásában, s immár a fővárosi kerületek is tehetnek saját környezetük megőrzéséért közvetlenül érdemi lépéseket; továbbá tisztázódott az országos és a helyi védelem viszonya.

A hatályba léptetéssel kapcsolatban ismételten felmerülő kérdés, hogy mit jelent az a formula, miszerint „rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult eljárásokban kell alkalmazni”. Az eljárás szó kifejezetten az egyedi közigazgatási ügyekre utal, s nem a jogalkotás kategóriájába tartozó településrendezésre. A településrendezési eszközök készítése során értelemszerűen, tehát a készítés, véleményezés menetében előttünk álló részre vonatkoznak a törvény előírásai.

A törvény alkalmazásához minden résztvevőnek sok sikert kívánok!

KÖRMENDY IMRE

főosztályvezető