



**JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME T ELLÁTÓ  
BIZTOSHELYETTES**

---

**A jövő nemzedékek szószólójának**

**ELVI ÁLLÁSFOGLALÁSA**

**A TELEPÜLÉSKÉPI ARCULAT VÉDELME T SZOLGÁLÓ ÖNKORMÁNYZATI  
SZABÁLYOZÁSOKRA VONATKOZÓ AJÁNLÁS AIRÓL**

Ügyszám: AJB-3709/2017.  
Ügyintéző: dr. Agócs Ilona

**1. Előzmények**

**1.1. Az épített környezet jelentősége a jövő nemzedékek érdekeinek képviselése szempontjából**

Közvetlen életterünk, a lakó- és települési környezet alakítása, illetve ennek kerete, a településrendezés, mint a szűkösen rendelkezésünkre álló erőforrások egyikével, a földterülettel való megfelelő gazdálkodást, a települések területének okszerű felhasználását, ezen belül kiemelten a zöldfelületek védelmét meghatározó intézmény keretbe foglalja nem csupán a jelen, de az elkövetkező generációk életkörülményeit, mindennapi életvitelü(n)k térbeli, valamint az emberi jól-léttel összefüggő tényezőit. Az életminőséget ilyen mértékben és ilyen hosszú távon meghatározó összetevők jellemzően irreverzibilis folyamatokat indukálnak, ezért az azokat szabályozó eszközök a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából kiemelkedő jelentőségűek.

Az összefüggés a jövő nemzedékek érdekei védelmének elvi alapjai felől is felvázolható. Az ezzel kapcsolatos irodalomban mára klasszikusnak tekinthető az a hármas felosztás, amely az elkövetkező generációk választási lehetőségének megőrzését, bolygónk természeti állapotának fenntartását, illetve az elmúlt nemzedékek örökségéhez való egyenlő hozzáférés lehetőségét tekinti fogalmi alapkövetelménynek.<sup>1</sup> Ezen elméleti meghatározásból kiindulva a jövő nemzedékek érdekeinek a nemzedékek közti igazságosságon és szolidaritáson alapuló védelme szükségszerűen magában foglalja a környezet lehető legtágabb értelemben vett megóvását, nem korlátozódva csupán a védelemre.

Az épített környezettel való összefüggés megközelíthető egyfelől tehát környezetvédelmi kérdésként, hangsúlyozva a bennünket körbevevő természetes, valamint az ember alkotta környezet alakulásának és alakításának az életminőséget közvetlenül befolyásoló mivoltát, végeredményben előtérbe helyezve az emberi élet alapjainak hosszú távú fenntartását a szűkösen rendelkezésre álló erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás megvalósítása révén. Másfelől szorosan ide tartozik a korábbi nemzedékek örökségéhez való egyenlő hozzáférés biztosítása, vagyis a nemzet kulturális öröksége megőrzésének kötelezettsége, kiterjedve az ember alkotta, épített környezet értékeire. Ezen értékek nem csupán a szűk értelemben vett építészeti művekre összpontosulnak, hanem ide sorolandó többek közt az

---

<sup>1</sup> Weiss, Edith Brown: In Fairness to Future Generations and Sustainable Development, American University International Law Review 8, no.1 (1992): 19-26



E kérdéseket érintő megállapításokat tartalmaz a jövő nemzedékek szószólójának a talaj védelmében kiadott állásfoglalása is.<sup>6</sup> Általánosságban elmondható, hogy az egységes jogalkalmazás, a nyilvánosság és a társadalmi részvétel, valamint a jogorvoslati rendszer kapcsán rendszeresen merülnek fel a jogbiztonság követelményével, illetve ezen keresztül is az egészséges környezethez való joggal, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével, az Alaptörvény P) cikkében meghatározottakkal összefüggő aggályok.

Mindezek alapján a tágabb értelemben vett építésügyi ágazati szabályozás alakulása a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából kiemelt figyelmet érdemel. A településkép védelmével kapcsolatos legújabb jogintézmények időszerű törvényi szintű bevezetése és az önkormányzatokra háruló további jogalkotási feladatok végrehajtása közti időintervallum az a szakasz, amikor az esetlegesen felmerülő alapjogi kérdések és összefüggések előzetes elemzése, a preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat a fenti értékek, érdekek védelmét, a közös – hazai és nemzetközi – célkitűzések megvalósítását segíthetik, azokat a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét biztosító irányban katalizálhatják, mérsékelve ennek révén a vitás helyzetek kialakulásának lehetőségét.

## **1.2. Az építésügyi ágazati szabályozás reformja, a településképi arculat önálló védelme jogintézményének bevezetése**

Az építésügyi ágazati szabályozás 2010-ben megkezdett átalakításának fő irányvonalait<sup>7</sup> a 2015-ben megalkotott Nemzeti Építészpolitika című kiadvány fogalmazta meg. A kötet preambuluma közérthetően és alapjog-védelmi 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.”*

A területrendezés és a településrendezési eszközök az országostól a települési szintig terjedő, szinte hierarchikus rendjében az építésügyi ágazati szabályozás reformja során új elemként ennek következtében jelent meg a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: a Tkv.) és a végrehajtására kiadott 400/2016. (XII.5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.). Utóbbi az ágazati szabályok, így a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Trr.) módosításait tartalmazza.

Az új szabályozás a településkép, a települési arculat mint önálló entitás védelmét célul tűzve, a magasabb szintű szabályozás keretei között történő végrehajtás feladatát mind jogalkotási, mind az újonnan kialakítandó hatósági joggyakorlat szempontjából nagyon helyesen az

<http://www.ajbh.hu/documents/10180/2500969/Jelen%C3%A9s+egy+%C3%A9p%C3%AD%C3%A9s%C3%BCgyi+hat%C3%B3s%C3%A1g+el%C3%A1t%C3%A1s%C3%A1nak+vizsg%C3%A1lat%C3%A1r%C3%B3l+2016/2a3a0ed8-bf34-4a93-aba1-8594f91ca2d1?version=1.0>

AJB-939/2017. Közös jelentés egy településrendezési eljárás kapcsán (2017.05.)

[http://www.ajbh.hu/documents/10180/2602747/K%C3%B6z%C3%B6s+jelen%C3%A9s+egy+telep%C3%BCl%C3%A9srendez%C3%A9s+%C3%A9rint%C5%91+panasz+kapcs%C3%A1n+939\\_2017/340739a9-f280-bdd1-2e9d-0f1e6b38e037?version=1.0](http://www.ajbh.hu/documents/10180/2602747/K%C3%B6z%C3%B6s+jelen%C3%A9s+egy+telep%C3%BCl%C3%A9srendez%C3%A9s+%C3%A9rint%C5%91+panasz+kapcs%C3%A1n+939_2017/340739a9-f280-bdd1-2e9d-0f1e6b38e037?version=1.0)

<sup>6</sup> [http://www.ajbh.hu/documents/10180/2584047/talaj\\_allasfoglalas\\_vegleges\\_melleklettel.pdf/4628595d-ddff-41c3-8ba7-89730904b2cb?version=1.0&inheritRedirect=true](http://www.ajbh.hu/documents/10180/2584047/talaj_allasfoglalas_vegleges_melleklettel.pdf/4628595d-ddff-41c3-8ba7-89730904b2cb?version=1.0&inheritRedirect=true)

<sup>7</sup> Jóllehet a Miniszterelnökség felelős kiadásában készült dokumentum nem jogforrás, annak miniszteri köszöntője azt sugallja, hogy a megfogalmazott irányelvek a 2020-ig tartó fejlesztési ciklusban irányadóak a kormányzat ágazati döntéshozatalában.

önkormányzatokra bízva, amelynek megvalósítása mindenképpen igényli a szükséges tárgyi feltételek biztosítását. Ennek érdekében az önkormányzatoknak 2017 októberéig kell elkészíteniük saját, helyi rendelettel megállapított településképi követelményeiket, melyet az ezt megelőzően elkészített településképi arculati kézikönyv alapoz meg.

Az önkormányzatoknak tehát rövid idő áll rendelkezésre arra, hogy áttekintsék településrendezési eszközeik hatályos rendszerét, ezek sorába vagy ezek mellé illesszék újonnan kialakítandó szabályozásukat és többféle jogcímen hatósági jogkörben (is) eljárva alkalmazzák is azokat.

## **2. A településképi arculat védelmével kapcsolatos önkormányzati feladatok**

### **2.1. Az új településképi-védelmi helyi szabályozás helye az önkormányzatok már hatályos településrendezési eszközeinek rendszerében**

Az önkormányzatokra háruló első kihívás értelemszerűen a törvényben meghatározott jogalkotási feladat körültekintő és hatékony teljesítése. Egyedül a megfelelő kivitelezés biztosíthatja ugyanis, hogy az újonnan bevezetett jogintézmények valóban az előbbi pontban vázolt előremutató célkitűzések gyakorlati megvalósítását szolgálják. Az építésügy törvényi szintű szabályozásainak lentebb felvázolt párhuzamosságából eredően nem elkülönült, önálló jogalkotási folyamatról van ugyanis szó, hanem elsődlegesen a már meglévő és hatályos településfejlesztési és rendezési eszközök – és adott esetben egyéb ágazati szabályozáshoz sorolható, pl. gazdasági ösztönző eszközök<sup>8</sup> – rendszerébe illeszkedően kell mindezt kialakítani, vagyis egyidejűleg a meglévő szabályozási rendszerek, eszközök és feltételek átfogó felülvizsgálatát is meg kell valósítani.

A Tkv. preambuluma szerint „*az Országgyűlés a magyarországi települések jellegzetes és értékes arculatának megóvása, kialakítása, az épített és a természeti környezet egységes védelme, egyben az építési beruházások gyors és sikeres megvalósíthatósága érdekében*” alkotta az új törvényt. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) preambuluma ugyancsak „*az épített környezet alakításával és védelmével kapcsolatos alapvető követelményekről*” szól. Mindkét törvény számos felhatalmazó rendelkezéssel alakítja a végrehajtási rendeletek rendszerét, beleértve az önkormányzati jogalkotástól elvárt eredményeket is. Feltétlenül hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy nincs a két törvényhez külön kapcsolódó két elkülönült végrehajtási rendelet-rendszer, a Tkv. végrehajtására kiadott Vhr. ugyanis maga is az Étv. végrehajtási rendeleteit módosítja. Ebből következően az összhang létrehozása létérdek, amelynek megteremtése az új, részletes szabályokat megalkotó önkormányzatokra hárul, ezért rendkívül fontos a különböző felhatalmazások alapján a különböző részterületekre vonatkozó szabályozásokban a koherencia, az esetleges párhuzamosságok kezelése, kiiktatása a jogalkotásban.

Erre az alapvető szempontra a jogalkotó a törvényi szabályozásban is felhívja a figyelmet, a Tkv. szerint<sup>9</sup> „*a településképi követelmények az Étv. a településrendezési feladatok megvalósítását biztosító egyik sajátos jogintézménye*”. Ebből következően a Vhr. rendelkezik

---

<sup>8</sup> Tkv. 3. cím az önkormányzati támogatási és ösztönző rendszerről.

<sup>9</sup> Tkv. 2.§ (3) bekezdés

arról<sup>10</sup>, hogy a különböző településrendezési eszközök és a településképi követelmények kialakítása tartalmi összhangban történjen. Ennek egyenes következménye, hogy a későbbiekben a jogalkalmazás során sem fordulhat elő tartalmi, a rendelkezések egyidejű alkalmazását ellehetetlenítő ellentmondás a szabályozások közt.

Az egyéb helyi településrendezési eszközök településképi követelményeket tartalmazó részei – különösen az azokkal számos átfedést mutató helyi építési szabályzatok rendelkezései – a Tktv. erejénél fogva<sup>11</sup> nem alkalmazhatóak az ott meghatározott időponttól, azaz 2017. szeptember 30-át követően. Ugyanakkor a Trr. új kitétele szerint<sup>12</sup> „a településképi követelmény a helyi építési szabályzatban meghatározható helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket nem tartalmazhat”. Másfelől a Trr. több helyütt rendelkezik arról is<sup>13</sup>, hogy ez „tartalmi keretet határoz meg a helyi építési szabályzat, a beépítési terv és a közterület-alakítási terv számára”.

Külön figyelmet kíván a helyi településképi rendeleteket a törvény értelmében szakmailag alátámasztó és ugyancsak kötelezően elkészítendő ún. településképi arculati kézikönyvek jogi természete. A Trr. értelmében a kézikönyvek „szemléletformáló célt szolgálnak”. Ezeket az önkormányzatok az erről szóló normatív határozataik mellékleteként fogadják el<sup>14</sup>, a Tktv.-ben és a Vhr.-ben meghatározott tartalommal, ugyanakkor ennek a célkitűzésnek némileg ellentmond, hogy ez a tartalom képezi a településképi követelményekről szóló rendelet szakmai alapját<sup>15</sup>. Ez két szempontból is jelentős összefüggés: egyrészt a kézikönyv időben értelemszerűen megelőzi a rendeletalkotást, az önkormányzatoknak a törvényi határidő betartása érdekében erőforrásaikkal is ennek megfelelően kell tehát gazdálkodniuk, másrészt az abban foglaltaktól a rendeletalkotás során érdemben eltérni nem lehet.

Az önkormányzatok feladatellátásának segítésére, a településképi arculati kézikönyvek készítéséhez készült egy ún. Útmutató<sup>16</sup>, ami valójában egy településképi arculati kézikönyvminta, a fiktív 'Magyarszéphely' településre<sup>17</sup> nézve.

Az Útmutató részletes és alapos eligazítást nyújt a jogalkotóknak a jogalkotás előkészítéséről és annak elfogadásáról, ugyanakkor e szabályozás és az egyéb ágazati szabályozások koherenciájáról sajnos nem nyújt bővebb tájékoztatást. Számos példa-eleme a jelenleg hatályos helyi építési szabályzatok részét képező előírás, amely jellemzően nem elkülönülő, egymagukban érvényesülő rendelkezéseket jelent. A helyi jogalkotó felelőssége, hogy erre a körülményre tekintettel „helyezze át” esetlegesen ezen előírásokat a településképi-védelmi szabályzásokba, illetve, hogy ezen előírások időbeli hatályának ez év őszi megszűnésekor a hatályos helyi építésügyi szabályozás továbbra is egyértelműen és kiszámíthatóan alkalmazható maradjon. Jogtechnikailag kezelendő kihívás az is, hogy a kézikönyvek javaslatokat tartalmaznak csupán, sőt, a jogalkotó szándéka szerint, ahogyan a település élete és így közös élettere változik, alakul, úgy a kézikönyv is folyamatosan formálódik<sup>18</sup>, ezzel szemben a településképi-védelmi rendelet, amin mindez alapszik és általában a jogi

<sup>10</sup> Vhr. 5.§

<sup>11</sup> Tktv. 14.§

<sup>12</sup> Trr. új 22.§ (9) bekezdésében

<sup>13</sup> Így a területi építészeti követelményekről szóló új 23/E.§-ban.

<sup>14</sup> Trr. új 21.§

<sup>15</sup> Tktv. 4.§ (1) bekezdés

<sup>16</sup> <http://www.kormany.hu/download/5/70/f0000/TAK%20%C3%9A%20%C3%B3.pdf>

<sup>17</sup> [http://www.kormany.hu/download/f/5a/f0000/magyarszephely\\_tak.pdf](http://www.kormany.hu/download/f/5a/f0000/magyarszephely_tak.pdf)

<sup>18</sup> Miként azt Magyarszéphely minta-kézikönyve az 5. oldalán taglalja.

szabályozás – az átlátható és hosszútávon kiszámítható jogosítványok és követelmények rendszere – azonban jellemzően statikus. Ez nyilván mindennek megfelelő összehangolását igényli.

Mindezek alapján az építésügyi helyi szabályozások alakításakor, a településképi rendelet előkészítése és elfogadás során a jogbiztonság követelményével összhangban kiemelt szempont az új rendeletben meghatározott településképi követelmények és a már létező irányadó szabályozások összhangja, különös tekintettel arra a követelményre, hogy az egyéb önkormányzati rendeleteknek a Tkv. erejénél fogva<sup>19</sup> a továbbiakban nem alkalmazható rendelkezések hiányában is koherensnek és egyértelműen alkalmazhatónak kell maradniuk.

Ehelyütt szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy az önkormányzati rendeletalkotás esetén is jogállami követelmény a megfelelő felkészülési idő biztosítása. Az Alkotmánybíróság a felkészülési időt három szempontból értékeli: elegendő idő áll-e rendelkezésre a szöveg megfelelő megértésére, a jogalkalmazó szervezetnek a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, illetve a címzetteknek arra, hogy alkalmazkodjanak az új jogi feltételekhez az önkéntes jogkövetés érdekében.<sup>20</sup> A településképi-védelmi szabályozás teljesítési elvárása előreláthatólag nem biztosít kellő időt az önkormányzat számára a megfelelő jogszabály-előkészítésre, de kérdésessé válik az is, teljesíthető-e az önkormányzati rendelettel szembeni alkotmányos követelmény. Ugyancsak aggályos, hogy a központi szabályozás 2017. szeptember 30-ai hatállyal megváltoztatja a helyi szabályokat, ha az önkormányzati rendelet időben nem születik meg, melynek következtében a jogalkalmazó szervezet és az érintettek felkészülési ideje egy napot sem tenne ki.

## **2.2. Az értékvédelem folyamatosságának biztosítása**

A jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából az értékvédelem rendkívüli jelentőségű, tulajdonképpen ez a kiemelt jogszabályi védelem testesíti meg a kapcsolódó érdeket és azt a választási alapot, hogy mi az az érték, amelyre fokozottan érvényes az

---

<sup>19</sup> A Tkv. 14.§ (1) bekezdése szerint „A településképi rendelet hatálybalépésével egyidejűleg az egyéb önkormányzati rendeletben szereplő e törvény szerinti településképi követelményeket, településképi önkormányzati támogatási és ösztönző rendszert, valamint az önkormányzati településképi-érvényesítési eszközöket e törvény erejénél fogva nem lehet alkalmazni.”

<sup>20</sup> 6/2013. (III. 1.) AB határozat

[233] 2. Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre [Alkotmány 2. § (1) bekezdés, Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság a jogszabályok kihirdetésével és hatálybaléptetésével kapcsolatos álláspontját a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatban (a továbbiakban: ABh.) foglalta össze. E határozat szerint a jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra, hogy kellő idő maradjon

[234] a) a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására;

[235] b) a jogalkalmazó szervezet számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;

[236] c) a jogszabállyal érintett személyek és szervezetek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz (ABH 1992, 155.). A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő - legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervezetek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervezetek -, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akarataik ellenére ne kövessenek el kötelességszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése, ebből a szempontból tehát a jogszabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése cél-eszköz viszonyban áll egymással.

alaptörvényi szintre emelt védelmi, fenntartási és megőrzési kötelezettség, mely az államot és mindenkit terhel<sup>21</sup>.

Az előbbi bekezdésben már jelettek szerint, vagyis szintén az alkalmazhatósági feltételből származó, kiemelten fontos – és nem megfelelő összehangolás esetén az alapjogi visszásság kockázatát hordozó – terület az építészeti örökség helyi védelmének kérdésköre. A Tkvt. szerint ugyanis a településképi rendelet tartalmát alkotja a helyi építészeti örökség egyedi és területi védelme, a védetté nyilvánításra és a védettség megszüntetésére vonatkozó előírás<sup>22</sup>, ezért az erről rendelkező egyéb önkormányzati rendeletek, illetve a helyi építési szabályzatok kapcsolódó rendelkezései 2017. szeptember 30-át követően adott formájukban nem alkalmazhatóak tovább<sup>23</sup>.

A Trr. vonatkozó szabályozása értelmében<sup>24</sup> ráadásul a helyi védelem a jövőben ún. értékvizsgálaton alapul, tehát csak az abban szereplő helyi építészeti örökségre terjedhet ki<sup>25</sup>. Amennyiben az értékvizsgálat bármi okból már vagy még nem állna rendelkezésre, illetve ha az nem tartalmazná az értékleltárt, a helyi védelmet meghatározó előírások megalapozására újfent el kell azt készíteni a településképi rendelet kodifikálásakor.

A (helyi) értékvédelemre vonatkozó szabályozások, a védettség keletkezésének és különösen megszüntetésének jogszabályban meghatározott módja és eljárásrendje garanciális jellegű, éppen azt hivatott biztosítani, hogy az értékvédelem változó – gazdasági, társadalmi, szociális, politikai – körülmények és prioritások közt is átláthatóan, kiszámíthatóan és számon kérhetően alakuljon.

A védelem megszűnésével járó értékvesztésnek még a kockázata sem engedhető meg. Az Alaptörvény az alapvető jogok és értékek védelmében általános követelménnyé tette a visszalépés tilalmát<sup>26</sup>. Az Alkotmánybíróság egészséges környezethez való joggal kapcsolatos gyakorlatában munkálta ki a visszalépés tilalmának elvét<sup>27</sup>, amely az elért védelmi szint csökkentését csak meghatározott alkotmányos feltételek – más alapjog védelme – között engedi meg. Ez a követelmény a kulturális örökségvédelem területén is irányadó, amelynek szerves része a helyi építészeti örökség megóvása. Az Alkotmánybíróság közelmúltbeli megfogalmazása szerint ugyanis: „*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.*”<sup>28</sup>

---

<sup>21</sup> Az Alaptörvény P) cikke alapján

<sup>22</sup> Tkvt. 3.§ (1) bekezdés c) pont

<sup>23</sup> Tkvt. 14.§ (2) bekezdés

<sup>24</sup> Trr. 23/B.§

<sup>25</sup> Trr. 23/C.§ (1) bekezdés

<sup>26</sup> Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése rendelkezik az alapjogok korlátozhatóságának alkotmányos feltételéről: „*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.*” A visszalépés tilalmával részletesen foglalkozik a jövő nemzedékek szószólójának a felszín alatti vizek védelmében kiadott elvi állásfoglalásának erről szóló III. címe, ld.: <http://www.ajbh.hu/documents/10180/2704088/Elvi+%C3%A1ll%3%A1s+foglal%3%A1s+a+felsz%3%ADn+alatti+vizek+v%3%A9delm%3%A9ben.pdf>

<sup>27</sup> 28/1994. (V.20.) AB határozat

<sup>28</sup> 3104/2017. (V. 8.) AB határozat, [40] bekezdés

A településképi rendeletek megalkotása során, illetve ennek hiányában a Tkv. alkalmazhatóságára vonatkozó fenti kitételeinek érvényesítésekor a jogalkotó, illetve döntéshozó önkormányzatoknak ezen alkotmányos elvárásra és az alapjogi kontextusra tekintettel kell eljárniuk és a helyi építészeti örökség megóvása érdekében a rendelkezésükre álló eszközökkel biztosítaniuk az elért védelmi szintet.

### **2.3. A településképi-védelmi jogintézmények helyi bevezetésének lehetőségei**

A már hivatkozott Nemzeti Építészpolitika irányelvei közt és a településképi arculati kézikönyvek készítéséhez kiadott Útmutatóban egyaránt szerepel a bürokrácia és az adminisztratív terhek csökkentésének szükségessége, a „lakossági építkezések útjában fekvő bürokratikus akadályok”<sup>29</sup> elgördítése. Az építésügyi hatósági eljárások és az intézményrendszer átalakítása ennek megfelelően már évek óta zajló folyamat, amelynek eredményeképpen 2017-ben is jelentősen bővült az építési engedély nélkül folytatható építési munkák köre.<sup>30</sup>

Az államigazgatási jogkörben eljáró építésügyi hatóságok feladat- és hatáskörének csökkenésével, tulajdonképpen a lakossági építkezések engedély-köteletségének általában vett feloldásával – jóllehet a vonatkozó jogszabályokban és a helyi településrendezési eszközökben meghatározott követelmények a nem engedélyköteles vagy bejelentéshez kötött építési tevékenység során is irányadóak – a településképi érdemi és ellenőrzött alakítására az önkormányzatoknak lehetősége nyílna a településképi szabályozás megfelelő megalkotásával. Hiszen amíg a „klasszikus” településrendezési követelmények az államigazgatási jogkörben, egyedi építésügyi hatósági eljárások során érvényesülhetnek, addig a településképi követelményekhez a Vhr. külön eszközrendszert és jogintézményeket rendel, melyek részletszabályainak kidolgozását, tartalmi elemeit ugyancsak a helyi önkormányzat jogalkotói tevékenységére bízta. Megjegyzendő, hogy a településképi-védelmi előírások természetesen szintén érvényesülnek az egyes építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokban is. A településképi területi vagy egyedi építészeti követelmények tekintetében, ahol a Vhr. az „építési tevékenységgel érintett telken” kitévelt tartalmazza is, a településképi-védelem egyfajta többletkövetelményt jelent az egyébként változatlanul irányadó, egyéb településrendezési eszközökben foglaltak mellett.

A település arculatának védelme érdekében a Vhr. azonban új, ún. településképi-érvényesítési eszközöket is bevezet, így a településképi-védelmi tájékoztatást és konzultációt, a településképi véleményezési és bejelentési eljárást, valamint a településképi kötelezést és bírságot<sup>31</sup>, főként a polgármesterre telepített feladat- és hatáskörökkel, a települési főépítészek szakmai részvételével, közreműködésével.

A településképi követelményekről folytatott tájékoztatás és konzultáció szabályait a Tkv. és a Trr. tartalmazza, az önkormányzatok mozgástere ebben az esetben nem ennek bevezetésére, hanem kötelezővé tételére terjed ki. A konzultáció díjtalan és az ott tett nyilatkozatok a továbbiakban a településképi eljárásokban kötik az önkormányzatot, ugyanakkor – jóllehet a

---

<sup>29</sup> Útmutató, miniszteri köszöntő.

<sup>30</sup> Az Étv. 2017. évi XXIV. törvénnyel megállapított módosításai 2017. április 27-én léptek hatályba, melyek többek közt immár a 300m<sup>2</sup> hasznos alapterületet meghaladó méretű lakóépületek építését sem köti meghatározott esetekben hatósági engedélyhez.

<sup>31</sup> Tkv. 8.§, Trr. 24.§



tájékoztatás az egyéb helyi településrendezési eszközök tartalmára is kiterjed – más építésügyi eljárásokban nincs a nyilatkozatoknak kötő erejük.

A településképi véleményezési eljárásnak önkormányzati rendelettel történő bevezetése meghatározott esetekben egyfajta előzetes eljárást jelent és az építési tevékenységgel érintett telkekre vonatkozhat a Tkv.-ben és a Trr.-ben, illetve ugyancsak a végrehajtásra megalkotandó önkormányzati rendeletben foglaltak szerint. A véleményeket a polgármesterek adják ki az építető kérelmére indított eljárásokban, és azok az engedélyezésre irányuló javaslatot tartalmazzák. A véleményezés előzetes engedélyezési eljáráshoz hasonló sajátos jellege abból ered, hogy a vélemény ellen önálló jogorvoslatnak helye nincs<sup>32</sup>, az csupán az egyedi engedélyezési eljárásban hozott döntés elleni jogorvoslat keretében vitatható, hasonlóan a még meglévő szakhatósági állásfoglalások kötőerejéhez az ügyfél oldaláról nézve.

A településképi-védelmi eszközök körében különös figyelmet érdemel az ún. településképi bejelentési eljárás. A vonatkozó önkormányzati rendelkezés esetén építési engedélyhez nem kötött építési tevékenységek, reklámhordozók elhelyezése vagy a rendeltetés módosítása esetén is tudomást szerezhet az önkormányzat – szabályozása tartalmától függően bármely – tervezett építési tevékenységről és azt a településképi követelményekre vagy arra hivatkozással, hogy az adott építkezés nem illeszkedik a településképi<sup>33</sup>, akár meg is tilthatja. A polgármester ezekben az eljárásokban hatósági határozati formában dönt a településképi követelményeknek való megfelelésről. A kapcsolódó ellenőrzési feladatok szintén a polgármesterre vannak telepítve.

A településképi kötelezési eljárásokat is a polgármesterek folytatják le és bocsátják ki azokat a határozatokat, amelyek felújításra, átalakításra vagy elbontásra vonatkozhatnak<sup>34</sup>, vagyis ügyféli szempontból rendkívül komoly jogkövetkezményekkel járhatnak. A végrehajtást ún. településképi bírság segíti, amit az önkormányzat képviselő-testülete szabhat ki akár egymillió forint összeghatárig. Fontos kitétel, hogy a településképi bírságokból befolyt összegek az államháztartás önkormányzati alrendszerének bevételeit képezik.

A Tkv. és a Trr. külön figyelmet fordít és ennek megfelelő eszköztárat ad a közterületek reklámcélú hasznosítására, illetve a reklámcélú hirdetések el- és kihelyezésének településképi-védelmi vetületeire. Az ügyféli jogosultságok a hatósági jogkörben hozott döntésekkel szemben a jelenleg hatályos közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (majd 2018. január 1-jét követően e tekintetben változást nem hozó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi C. törvény) alapján alakulnak. A településképi véleményezési és bejelentési eljárások kivételt jelentenek, melyek részletszabályait ugyancsak az önkormányzatoknak kell rendeleteikben meghatározniuk, illetve eleve döntenük arról, hogy pl. a bejelentési eljárás jogintézményét az adott településen bevezetik-e vagy sem.

A leírt településképi-védelmi jogintézmények bevezetése nem csupán jogalkotási aktus kérdése, hiszen a későbbiekben azok működtetése is az önkormányzat felelőssége, javarészt a szakmai szempontból némileg laikus polgármesterre telepített feladat- és hatáskörrel. Különösen azokon a településeken, ahol nincs főépítész, a sajátos építésügyi szakmai

---

<sup>32</sup> Trr. 26/A.§ (8) bekezdése

<sup>33</sup> Trr. 26/C.§ bb) alpont

<sup>34</sup> Tkv. 11.§ (1) bekezdése

követelmények érvényre juttatása aggályos lehet, ezen túlmenően a jogalkalmazásra való felkészülés keretében megfelelő idő biztosítása és adott esetben ugyancsak az önkormányzat humán és egyéb erőforrás gazdálkodásának áttekintése válhat szükségessé.

#### 2.4. A társadalmi részvétel és nyilvánosság elve a helyi jogalkotás során

A Tkv. értelmében „*a kézikönyv és a településképi rendelet megalkotása során gondoskodni kell (...) a széleskörű társadalmi bevonásról és a nyilvánosság biztosításáról*”.<sup>35</sup> A Tr. módosított IV. fejezete a településfejlesztési koncepció, az integrált településfejlesztési stratégia, a településrendezési eszközök, a településképi arculati kézikönyv és a településképi rendelet egyeztetésének és elfogadásának eljárási szabályairól a partnerségi egyeztetésre vonatkozó szabályokat rendeli e körben alkalmazni.

A társadalmi részvétel elvének és az annak garanciális előfeltételét képező nyilvánosság biztosításának következetes érvényesítése a döntéshozatali mechanizmusok valamennyi szintjén számos alapjogi vetülettel bír, elsődlegesen a jogállamiság, valamint az abból fakadó jogbiztonság követelménye kerül előtérbe, közvetve azonban az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek sérelme is.

Környezeti ügyekben – az épített környezet, azon belül is a települési környezet alakítása is ilyennek minősül a fentiekben leírtak értelmében – az információkhoz való hozzáférés és a társadalmi részvétel minimum követelményeit a törvényben kihirdetett Aarhusi Egyezmény<sup>36</sup> fogalmazza meg. Az információkhoz való széles körű hozzáférés és a döntéshozatali eljárásokban való részvétel, valamint az igazságszolgáltatáshoz, jogorvoslathoz való jog biztosításának alapja az a felismerés, hogy mindannyian felelősek vagyunk egyénileg és együttesen is a jelen és az elkövetkező nemzedékek életkörülményeinek alakításáért, környezetünk védelméért. Azon túl, hogy az Étv. és a Tkv. vonatkozó passzusai az Aarhusi Egyezmény végrehajtását is szolgálják, a döntéshozatali eljárás hiányosságai az Alaptörvény P) cikkében nevesített általános és – mindenkit, így természetesen az állampolgárokat, de az államot is terhelő – egyetemleges kötelezettség teljesíthetőségét is akadályozzák.

A partnerségi megállapodásokra vonatkozó szabályozás jogalkalmazásával kapcsolatban felmerülő alapjogi, jövő nemzedékek érdekeinek védelmét érintő kérdésekkel, anomáliákkal az AJB-993/2017. számú közös jelentés<sup>37</sup> – amelyek a településképi szabályozás alakítására is kihathatnak – részletesen foglalkozik. A vizsgálat megállapításai a településképi, a települési arculat védelme érdekében folytatott önkormányzati jogalkotási folyamatokra is vonatkoztathatóak. A jelentés egyebek mellett megállapítja, hogy „*a településrendezési eszközök egyeztetése kapcsán meghatározott eljárásrend, az előírt önkormányzati kötelezettségek az egészséges környezethez való jog és az Étv. által rögzített társadalmi nyilvánosság érvényesítését szolgálják. Ezen előírások megsértése alapjogi sérelmet okozhat.*”

<sup>35</sup> Tkv. 5.§ (3) bekezdés

<sup>36</sup> 2001. évi LXXXI. törvény 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

<sup>37</sup> [http://www.ajbh.hu/documents/10180/2602747/K%C3%B6z%C3%B6s+jelent%C3%A9s+egy+telep%C3%BCl%C3%A9srendez%C3%A9st+%C3%A9rint%C5%91+panasz+kapcs%C3%A1n+939\\_2017/340739a9-f280-bdd1-2e9d-0f1e6b38c037?version=1.0](http://www.ajbh.hu/documents/10180/2602747/K%C3%B6z%C3%B6s+jelent%C3%A9s+egy+telep%C3%BCl%C3%A9srendez%C3%A9st+%C3%A9rint%C5%91+panasz+kapcs%C3%A1n+939_2017/340739a9-f280-bdd1-2e9d-0f1e6b38c037?version=1.0)

A településképi szabályozásra vonatkozó feladat folyamatban lévő önkormányzati lépései között a társadalmi részvétel és a lakosság előzetes, a szabályozások kialakításának már korai, tervezési szakban történő bevonása jó gyakorlati példajaként említendő Vác Város Önkormányzatának kezdeményezése. A településképi arculati kézikönyv elkészítésébe a helyi lakosság bevonása több helyen is – nyomtatott és elektronikus formában – közzétett<sup>38</sup> részletes kérdőív útján (is) történik. Megemlítendő továbbá, hogy a váci önkormányzat lakossági felhívásában is rögzíti, hogy a településképi eszközök elkészítése „jogharmonizációs” folyamat, a helyi építési szabályzat vonatkozó rendelkezéseinek egyidejű felülvizsgálatát értve ezalatt.

### 3. Fenntartható települések, a települési zöldfelületek kiemelt védelme

A holisztikus szemléletet tükröző Fenntartható Fejlődési Célok<sup>39</sup> (a továbbiakban: FFC) 11. célkitűzése értelmében a „városokat és emberi településeket befogadóvá, biztonságossá, alkalmazkodóvá, állóképessé és fenntarthatóvá tesszük”. A célkitűzéshez számos feladat csatlakozik, melyek közül talán az állampolgári részvétellel történő, összehangolt és fenntartható várostervezési- és település-igazgatási szakismeretekkel bírók számának növelése és a biztonságos, befogadó, elérhető zöld- és közterületek mindenki, különösen a nők, gyermekek, idősek és fogyatékkal élők számára történő elérhetővé tétele<sup>40</sup> emelendő ki ehelyütt. A FFC hazai implementációja folyamatban van, Magyarország tervezetten 2018-ban nyújtja be első önkéntes jelentését az Egyesült Nemzetek magas szintű politikai fóruma számára a végrehajtásról.

Az FFC-k hazai megvalósítása során az ombudsmani gyakorlat iránymutató jellegű, hiszen az alapjogi visszásságra utaló körülményeket panasz alapján vagy hivatalból vizsgáló jelentésekben, állásfoglalásokban megfogalmazott elvárások számos olyan strukturális probléma megoldásaira, valamint jogalkotási és jogalkalmazási követelményekre mutatnak rá, amelyek az adott szabályozások és gyakorlat összhangját biztosítják az Alaptörvényben garantált alapvető jogokkal. A fentebb kiemelt, röviden ’fenntartható városok és fenntartható közösségek’ elnevezésű cél megvalósítása esetében (is) a nemzetközi kötelezettség teljesítése során ez az összhang a hazai jogrend alapját képező Alaptörvénnyel és az abban foglalt alapvető jogokkal az azok érvényesítésére szolgáló, kialakult ombudsmani gyakorlatra támaszkodva elérhető, biztosítható.

Mindennek fényében az építésügyi ágazati reform és annak a településképi-védelemre vonatkozó új helyi szabályozása nem csupán a hazai települések számára megnyíló új lehetőség, hanem a nemzetközi közösséggel szemben vállalt kötelezettségeink teljesítésének is egyik színtere. Mindez az önkormányzatokra háruló feladatok lehető legmagasabb szintű, az alapjogi és a fenntarthatósági követelményeknek megfelelő, valamint a jövő nemzedékek érdekeit szem előtt tartó megvalósítását követeli meg, melynek támogatása ebben a kontextusban az Alaptörvény P) cikke alapján az állam és mindenki kötelezettsége.

Az önkormányzatoknak az előzőekben részletezett, elsődlegesen jogtechnikai kérdéskörön túl – a kialakítandó szabályozás és a meglévő településrendezési eszközök összhangja, különös tekintettel a helyi értékvédelemre, az új jogintézmények helyi bevezetésében rejlő

<sup>38</sup> A kérdőív megjelent Vác Város Önkormányzatának lapjában, a Váci Hírnök XVIII. évfolyam 5. számában, illetve elérhető a település hivatalos honlapján keresztül is, az alábbi címen:

<http://www.vac.hu/index.php?page=hirek&ev=2017&ho=-1&flag=-1&kulcsszo=telep%FCI%E9sk%E9p>

<sup>39</sup> Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja, Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 2015. szeptember 25-én elfogadott, 70/1. sz. határozat

<sup>40</sup> FFC 11.3 és 11.7 feladatok

lehetőségek, illetve a társadalmi részvétel és nyilvánosság feltétlen érvényesítése a jogalkotási folyamat megvalósulásában – a településkép-védelmi eszközök tartalmi lehetőségeit is érdemes messzemenően kiaknázni. Ilyen egyebek között a települési zöldfelületekre vonatkozó rendelkezések megalkotása, melyek jelentőségét a fenntartható településtervezésben, az ökológiai folyosók vagy az ökoszisztéma-szolgáltatások tekintetében számos alkalommal hangsúlyozta a jövő nemzedékek szószólója. A közterületen álló fás szárú növények védelméről szóló szabályozás újragondolásához az egyedi, fakivágásokkal kapcsolatos jelentésekben<sup>41</sup> tett ajánlásokkal, a Fatestvér Program elnevezésű országos faültetési kezdeményezésről szóló jogalkotási javaslat<sup>42</sup> részeként kidolgozott részletes szabályozási koncepcióval és a talaj védelmében kiadott állásfoglalásában<sup>43</sup> megfogalmazott javaslataival – így a belterületi talajvagyon gazdálkodást érintően a biológiai aktivitásérték tartalmának módosítására, talajtakarás növelésének megállítására – járult hozzá a szószóló.

A Trr. az újonnan kialakítandó önkormányzati szabályozásokban mind a területi, mind az egyedi védelem körében lehetőséget ad arra<sup>44</sup>, hogy a helyi viszonylatban erre érdemes és jelentős zöldfelületek ilyen kiemelt oltalomban részesüljenek. Előbbi a település- és tájkarakter elemek megőrzésére, értékővő fenntartására és fejlesztésére irányul, míg utóbbi akár a táj- és kertépítészeti alkotásra, egyedi tájértékre, növényzetre (pl.: a település fasoraira, egy-egy idősebb faegyedre) is kiterjedhet. A település zöldfelületeinek védelem alá helyezését a növényzet számos ökológiai szolgáltatása is indokolja. Egy idősebb fasor, park, illetve rét ugyanis nemcsak a település arculatát határozhatja meg, hanem számos, életminőséget és egészséget kedvezően befolyásoló szolgáltatást nyújt a település lakóinak. (Árnyékot nyújtanak a lakosoknak, megsűrrik a levegőt csökkentve a súlyosan egészségkárosító porszennyezést, hangszigetelő hatással bírnak, megakadályozzák a talajeróziót, miközben megkötik a csapadék egy részét, majd annak párologtatásával mikroklímát alakítanak ki, amely elviselhetőbbé teszi a nyári meleget minden ott élő számára.) A lakók a település zöldfelületeinek esztétikai előnyeit élvezve gyakrabban töltik ott szabadidejüket, ami végső soron a települési közösségformáló és -megtartó erejét is erősíti.

#### 4. Összegzés és ajánlások

A jövő nemzedékek érdekei védelmének alapfeltétele a közügyekben felelős, tudatos, egyszersmind kellően empatikus módon részt vállalni képes személyekből álló felnőtt társadalom, ezért örömteli és támogatandó az építésügyi szabályozás átalakításának hasonló társadalomképet alapul vevő koncepciója. A településkép védelme mint a települési lakóközösség önmeghatározásának támogatása és megőrzése szintén előremutató lépés, az

---

<sup>41</sup> Jelentéssel zárult a vizsgálat pl. egy soproni járdaépítés miatti fakivágás kapcsán az AJB-113/2014. számon vagy a Budapest, XIV. kerületében található Cserei közben történt fakivágás esetén, AJB-2898/2014. számon.

[http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Jelent%C3%A9s+egy+j%C3%A1tsz%C3%B3t%C3%A9r+%C3%BCgy%C3%A9ben+113\\_2014/d035c3dd-5c05-f8e0-e103-278d839e2ab4?version=1.0](http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Jelent%C3%A9s+egy+j%C3%A1tsz%C3%B3t%C3%A9r+%C3%BCgy%C3%A9ben+113_2014/d035c3dd-5c05-f8e0-e103-278d839e2ab4?version=1.0)

[http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Jelent%C3%A9s+egy+fakiv%C3%A1g%C3%A1s+%C3%BCgy%C3%A9ben+2898\\_2014/8e2154f2-210e-2fea-ca77-f0b9b9d613fb?version=1.0](http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Jelent%C3%A9s+egy+fakiv%C3%A1g%C3%A1s+%C3%BCgy%C3%A9ben+2898_2014/8e2154f2-210e-2fea-ca77-f0b9b9d613fb?version=1.0)

<sup>42</sup><http://www.ajbh.hu/documents/10180/2500969/A+j%C3%B6v%C5%91+nemzed%C3%A9kek+sz%C3%B3sz%C3%B3l%C3%B3j%C3%A1nak+orsz%C3%A1gy%C5%B1%C3%A9si+hat%C3%A1rozat-javaslat+a+Fatestv%C3%A9r+Programr%C3%B3l/3416ccb1-80e1-4d4c-9a00-0743a09dce02?version=1.0&inheritRedirect=true>

<sup>43</sup> [http://www.ajbh.hu/documents/10180/2584047/talaj\\_allasfoglalas\\_vegleges\\_melleklettel.pdf/4628595d-ddff-41c3-8ba7-89730904b2cb](http://www.ajbh.hu/documents/10180/2584047/talaj_allasfoglalas_vegleges_melleklettel.pdf/4628595d-ddff-41c3-8ba7-89730904b2cb)

<sup>44</sup> Trr. 23/C.§ (3) bekezdés és (4) bekezdés b) pont

ennek kapcsán megfogalmazott célkitűzések a fenntartható településfejlesztésre és -tervezésre vonatkozó hazai és nemzetközi eredményekkel összecsengenek.

Jóllehet a településképvédelemre vonatkozó magasabb szintű jogforrások alapján a helyi végrehajtás a jogalkotói szerepben megjelenő, majd egy következő lépésben önkormányzati hatósági jogkörben eljáró önkormányzatokra hárul, ezen feladat lehető legmagasabb szintű teljesítése mindannyiunk közös érdeke. Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában „*a nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat*”<sup>45</sup>. A (jogalkotó) állam megkülönböztetett felelőssége az építésügyi ágazati szabályozás átalakítása során is érvényesül és a településképvédelmére hivatott eszközrendszerek bevezetése és az önkormányzatokra telepített feladatok meghatározásakor alkotmányos kötelezettségének megfelelően szükséges eljárnia.

Adott intézkedés bevezetésekor körültekintő és gondos mérlegelés eredménye a kodifikációs körülmények meghatározása, így a településképvédelmi eszközökre vonatkozó helyi szabályozások elkészítése törvényi határidejének vagy a már említett, egyéb helyi önkormányzati rendeletekben szereplő településképi követelmények alkalmazhatósági kitételeinek törvényi megfogalmazása. Ezen törvényi szintű perem-feltételek meghatározásakor az elérendő cél és az annak megvalósításához szükséges és elégséges feltételek – így az időtartam – gondos és körültekintő mérlegelésére van szükség.

Ez nem csupán technikai kérdés, hiszen a megfelelő felkészülési idő biztosítása alkotmányos követelmény, ennek hiánya miatt az Alkotmánybíróság már nem egy esetben állapította meg jogszabályok alkotmányellenességét.<sup>46</sup> A magasabb szintű településképi szabályozás végrehajtását szolgáló helyi önkormányzati rendeletek alapját képező településképi arculati kézikönyvek megalkotása, már csak a feladat szerteágazó volta, az érintett területek – épített és kulturális örökség, zöldfelületek, ökológiai hálózatok, helyi védettség – miatt is alapos előkészítést igényel, ide értve a helyi társadalom szereplőivel való kellő mélységű egyeztetést is. Az e feladatra szánt bő fél év még a felkészült és ambiciózus, a szükséges szakemberekkel és forrásokkal rendelkező önkormányzatok számára sem feltétlenül látszik elegendőnek.

Nagyon fontos kiemelni, hogy a közös célkitűzések<sup>47</sup> megvalósítását nem az szolgálja, ha a szóban forgó helyi településképvédelmi eszközök látszólag elkészülnek, vagyis a törvényi kötelezettség formai teljesítése nem elegendő. Az építéspolitikai irányelvekkel is

---

<sup>45</sup> 3104/2017. (V. 8.) AB határozat, [39] bekezdés

<sup>46</sup> Az Alkotmánybíróság a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában összegezte a kellő felkészülési idő értelmezésének legfőbb kritériumait. A határozat szerint: „[a] demokratikus jogállam [...] – sok egyéb mellett – abban is különbözik a diktatúrától, hogy [...] garanciákkal megteremti annak a reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a reájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani. [...] [a] jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a) a jogszabály szövegének megszerzésére [...] és áttanulmányozására; b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez” (ABH 1992, 156–157.). Az Alkotmánybíróság ezen kritériumokat újfent rögzítette az Alaptörvény Negyedik módosítását követően is, többek között a 34/2014. (XI. 14.) AB határozatában.

<sup>47</sup> FFC, Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékek, a jövő nemzedékek érdekeinek védelme, a Tkv. és az Étv. célkitűzései

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*”<sup>48</sup>. 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.

Másfelől, ha az új önkormányzati szabályok a megadott határidőre nem születnének meg, ez az épített örökség esetében a helyi védettség megszűnésével járna, ami a visszalépés tilalmának alkotmányos elvébe ütközhet. Ilyen kockázattal a feladatra rendelkezésre álló szűk határidő, a teljesítés késlekedése – a szükséges anyagi források esetleges hiánya – nem sújthatja a védendő értékeket.

Mindezek alapján a településképi követelmények helyi bevezetésére irányuló önkormányzati munka és későbbiekben a gyakorlat az előkészítésre adott kellő tér és idő hiányában számos alapjogi visszasság kockázatát hordozza magában.

Javaslom ezért egyfelől a szabályozásokat kialakító önkormányzatok számára

- a településképi arculati kézikönyv, mint szakmai megalapozó dokumentum és a településképi rendelet megalkotásakor a már hatályos településrendezési eszközök szabályozásainak a jogbiztonság követelményével összhangban álló, egyidejű felülvizsgálatát;
- ennek során a bevezethető új jogintézmények körét a helyben rendelkezésre álló vagy a szükségessé váló erőforrásaik – főépítési szakmai támogatás elérhetőségére – figyelembevételével határozzák meg, különös tekintettel az elkövetkező hatósági joggyakorlat során a szakmai szempontok képviselőjére;
- az előbbi ponthoz kapcsolódóan a közös megvalósítás, a térségi összefogás lehetőségeinek és előnyeinek megfontolását kiemelten kell kezelni, különösen a kistelepülések esetében;
- mindezek mellett a helyi védelem, a helyi építészeti örökség kérdéskörét különös, az abban rejlő alkotmányossági visszasság kockázatára tekintettel szabályozzák, kiemelten ügyelve az értékvédelem folyamatosságára;
- ezzel összefüggésben a helyi jelentőségű zöldfelületek védelmét a Trr.-ben meghatározott új területi és egyedi védelem oltalmával széles körben biztosítani szükséges;
- valamint a kialakítandó új szabályozások során a társadalmi részvétel és nyilvánosság követelményének messzemenő biztosítása alapvető szempont, a jó gyakorlatok alkalmazásának felhasználásával.

Javaslom továbbá a központi döntéshozatal számára az építésügyért felelős miniszter útján vagy előkészítésében

- a törvényi határidő meghosszabbítását a még hatékonyabb, a törvény céljait minél jobban szolgáló megoldások kimunkálása érdekében, egyben nagyobb lehetőséget

---

<sup>48</sup> Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdés

adva az új jogi környezethez való alkalmazkodáshoz szükséges felkészülési idő biztosítására;

- az önkormányzatok számára a megfelelő időn túl a jogalkalmazásra való kellő felkészüléshez szükséges szakmai és anyagi háttér elérhetőségének fokozottabb biztosítását;
- másfelől elengedhetetlennek tartom a helyi értékek védelmének folyamatosságát biztosító átmeneti rendelkezések megalkotását;
- a szükséges anyagi források és szakmai támogatás biztosítását a meglévő programok, tervek összehangolására mindezek összhangjának megteremtése érdekében.

Budapest, 2017. június 26.

Dr. Bándi Gyula

a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes  
a jövő nemzedékek szószólója