

# A MIKROTÉRSÉGI SZINTŰ TELEPÜLÉSTERVEZÉS MÓDSZERTANÁNAK KIDOLGOZÁSA (KUTATÁS)

## KUTATÁSI ÖSSZEFOGLALÓ, METODIKAI JAVASLAT

**Kedvezményezett:**

Völgyzugoly Műhely Kft.

2083 Solymár, Bimbó u. 20.

8174 Balatonkenese, Bajcsy-Zsilinszky u. 55.

www.vzm.hu

**Kutatás vezető:**

Ferik Tünde - okl. építésmérnök  
vezető településrendező tervező TT1 12-0130/06  
(Völgyzugoly Műhely Kft.)

**Munkatársak:**

Dr. Gáts Andrea - ügyvéd, szabályozási szakjogász

Hegy Róbert - településmérnök

Kéthelyi Márton - okl. tájépítésmérnök

Südi Beáta - építésmérnök

Szilágyi Hajnalka - okl. táj- és kertépítész mérnök



Készült a Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal (NKTH) és a Kutatás-fejlesztési Pályázati és Kutatáshasznosítási Iroda (KPI) támogatásával, melynek forrása a Kutatási és Technológiai Innovációs Alap

2009. szeptember

modszertan\_090909.doc

## TARTALOMJEGYZÉK

Vezetői összefoglaló .....	3
1. Bevezető, a kutatás ismertetése .....	6
2. Problémafelvetés .....	7
2.1. Problémafelvetés, az aprófalvas térségek helyzete Magyarországon.....	7
2.2. A településtervezés problémái .....	7
3. Előzmények A közigazgatásban és a tervezésben.....	11
3.1. Helyi Önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének lehetőségei az aprófalvas térségekben	11
3.2. A tervezés hierarchikus rendje, A rendezés és a fejlesztés kapcsolatai.....	12
3.3. A településtervek és a megyei tervek közötti hiányzó terv .....	15
3.4. Nemzetközi megoldások - kitekintés.....	17
4. Kutatás ismertetése, mintaterületek leírása .....	18
4.1. Káli-medence .....	18
4.2. Somló-hegy - párhuzamos tervezés.....	24
4.3. Mintaterületek tapasztalatai .....	28
5. Jogszabályi háttér, korlátok, lehetőségek .....	30
5.1. A központi és helyi jogalkotás szintjei, általános rendszere .....	30
5.1.1. A magyar jogrendszer forrásai.....	30
5.1.2. A jogforrások hierarchiája.....	31
5.1.3. A jogszabályok érvényessége és hatályossága.....	32
5.1.4. A helyi önkormányzatok jogalkotása .....	35
5.2. A településtervezés jogi jellege, a szabályozás szintjei .....	36
5.2.1. A területfejlesztés, területrendezés és településrendezés alapjait meghatározó jogszabályok .....	36
5.2.2. A fejlesztési koncepciók és a rendezési tervek jogi jellege .....	37
5.2.3. A településrendezés eszközeinek jogi jellege.....	39
5.3. A településtervezés mikrotérségi szabályozásának korlátai, megoldási javaslatok .....	40
5.3.1. Közös településfejlesztés és településrendezés lehetőségei .....	42
5.3.2. Közös helyi építési szabályozás lehetőségei.....	43
5.3.3. Helyi önkormányzatok társulásának szabályozása .....	44
5.4. Társadalmi és kormányzati összefüggések .....	45
5.4.1. A települések együttműködésének társadalmi, jogi akadályai .....	45
5.4.2. A kormányzati struktúrában rejlő nehézségek .....	47
6. Módszertani, metodikai javaslat.....	48
6.1. Mikrotérség .....	48
6.2. Mikrotérségi terv .....	50
6.2.1. Mikrotérségi terv.....	50
6.2.2. Mikrotérségi vizsgálat .....	50
6.2.3. Mikrotérségi fejlesztési koncepció .....	51
6.2.4. Mikrotérségi szerkezeti terv .....	53
6.2.5. Mikrotérségi szabályozási terv és Mikrotérségi építési szabályzat .....	55
6.3. A mikrotérségi tervezés intézményei .....	57
6.3.1. Mikrotérségi társulás (lásd 5.3.3. fejezet).....	57
6.3.2. Mikrotérségi Főépítész .....	58
7. Mikrotérségi terv hatásai .....	59
7.1. A mikrotérségi tervezés SWOT analízise .....	59
7.2. A mikrotérségi terv bevezetésének hatásai .....	60

## VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

### A megbízás ismertetése:

A kutatásra az NKTH és a KPI támogatásával megvalósuló innovációs pályázat keretében került sor 2007 és 2009 között.

**Kutatás célja: A mikrotérségi szintű településtervezés módszertanának kidolgozása.**

A kutatás során a **jelenlegi tervezési gyakorlat problémáinak** feltárását követően, a kiválasztott mintaterületekre **mikrotérségi terv** (mikrotérségi koncepció, mikrotérségi szerkezeti terv, mikrotérségi szabályozás) készítése, majd a gyakorlati tapasztalatok felhasználásával **metodikai, módszertani javaslat készítése volt a feladat.**

A javaslat megalapozásául elkészítettük a szükséges **jogszabályi háttér rendezésére** vonatkozó javaslatot is, s végezetül az **új tervezés jelentőségének elemzését** végeztük el.

***Mikrotérség:** Olyan hasonló táji, gazdasági, társadalmi és kulturális adottságokkal rendelkező szomszédos települések együttese, ahol a hasonló adottságok alapján közös, egymással összehangolt fejlesztési elképzelések és irányok fogalmazhatók meg. A mikrotérség közigazgatási szempontból a kistérség részeként létrejövő, földrajzilag összefüggő települések csoportja, melyek együttesen legalább alapfokú ellátási kötelezettségeik teljesítésére képesek.*

### Problémafelvetés

#### Az aprófalvas térségek helyzete Magyarországon

Magyarország településeinek **55 %-a 1000 fő alatti település.** Ez a szám egyes megyékben (pl. Baranya, Zala) meghaladja a 80 %-ot. A kistelepülések rendszerváltást követően kapott nagy önállósága különböző pénzügyi megszorítások következtében folyamatosan csökken, egyre nehezebb gazdasági helyzetbe kerülnek, népességük fogy, e térségekre az elöregedés, az elvándorlás egyaránt jellemző. Mára ezen települések többségére elmondható, hogy **önállóan életképtelenek.** Önkormányzati törvényben foglalt kötelező feladataik ellátására **társulásokra kényszerülnek,** sokszor pillanatnyi érdek alapján, hosszútávú koncepció nélkül. Helyzetük a jövőben egyre kilátástalanabb.

Kutatásunkban arra a kérdésre kerestük a választ, hogy **Miként segítheti a településtervezés az önkormányzatok hosszútávú gondolkodását, a falvak fennmaradását, a területi kohézió erősödését?**

#### A jelenlegi tervezési gyakorlat:

Jelenleg a (kis)települések önállóan készítik terveiket. A tervezés során kötelező módon kiértékelik egymást a tervek készítéséről, de **a tervek készítés során nincs párbeszéd a települések között.** A jogszabályi környezet az érdekérvényesítés lehetőségét biztosítja, de a települések legtöbbször ezzel sem élnek. Egyeztetéseket nem folytatnak, nem hangolják össze még az alapvető vonalas fejlesztési elképzeléseiket sem (út, közmű), hosszútávon pedig egyáltalán nem gondolkodnak együtt. Mivel azonban lassan az élet minden területén együttműködésre kényszerülnek, elmondható, hogy ezeknek az **önálló koncepcióknak és terveknek gyakorlati hasznuk elenyésző.** Ez nem tervezési hiányosság, hanem módszertani probléma. A településtervező nincs és nem is lehet abban a helyzetben, hogy a települések helyett az együttgondolkodást erőltesse. **A jelenlegi tervezési gyakorlat nem alkalmas a tervek összehangolására. Az aprófalvas térségekben az azonos adottságú települések együttesére közös tervet kell készíteni.**

#### A hiányzó láncszem

A szakmát jelenleg is foglalkoztatja az a kérdés, hogy a megyei tervek és a településtervek között hiányzik egy tervfajta. Az hogy ez területi típusú terv, vagy „településterv” legyen, megoszlanak a vélemények.

Kutatásunk során igazolni kívántuk, hogy a tervezési hierarchiában -ha a kistelepülések szempontjait nézzük - **a hiányzó tervnek településterv típusú tervnek kell lennie, s a koncepció is a tervek készítésével egyidejűleg, alulról, mikrotérségi szinten kell, hogy készüljön.**

### Gyakorlati tapasztalatok - Mintaterületek tervezése

A kutatás téziseit **gyakorlati tapasztalatokon** keresztül kívántuk bizonyítani két mintaterület terveinek elkészítése során.

**Az egyik mintaterületként** egy olyan területet választottunk, ahol a tervező csoport párhuzamosan hagyományos módon településrendezési tervet is készít, s már a településtervezés során kísérletet tett a térségi szintű fejlesztési igények összehangolására. A kutatás keretében ezt a tevékenységet próbáltuk úgy továbbvinni, hogy a munka eredményeként egy közös koncepció, közös szerkezeti terv, valamint a térségi szempontokat is tartalmazó közös szabályzati javaslat jött létre. **(Somló-hegy és környéke).**

**Másik mintaterületként** egy olyan területet választottunk, ahol a települések táji, természeti, gazdasági adottságai hasonlóak, s így feltételezhetően hasonló a jövőképük, fejlesztési elképzeléseik, ám ezen elképzelések összehangolása nem történt meg. A települések önálló szerkezeti tervet, szabályozási tervet készítettek - közös koncepció nélkül - térségi kitekintés nélkül, saját fejlesztési elképzeléseik alapján. Ezek összevetésével, elemzésével tártuk fel a jelenlegi tervezési módszer hiányosságait, majd készítettünk mikrotérségi koncepciót, szerkezeti tervet. **(Káli medence)**

### A gyakorlati tervezés eredményei

A módszertani feltevések konkrét tervezés során megerősítést kaptak, sőt a tervezés-fejlesztés összekapcsolásának jelentősége is bizonyítást nyert. Mindez alátámasztotta, némileg árnyalta az időközben körvonalazódó módszertani elképzeléseket.

A mikrotérségi tervezés módszertanára és a hatályos jogszabályok módosítására önálló munkarészben tettünk javaslatot.

### A mikrotérségi tervezés

A mikrotérségi tervezés során elkészül egy mikrotérségi koncepció, mikrotérségi szerkezeti terv, s esetleg egy mikrotérségi szabályozás is, a szükséges alátámasztó munkarészekkel. A kutatás során e munkarészek elkészítésének metodikáját dolgoztuk ki.

Megállapítást nyert, hogy a mikrotérségi tervek jóváhagyása a jelenlegi jogszabályi környezetben nem valósítható meg, ezért javaslatot tettünk jogszabályi változtatásra, de egyidejűleg a jelenlegi jogszabályi környezetben történő alkalmazás lehetőségeit is kidolgoztuk.

A mikrotérségi tervezés **előnye**, hogy **alulról jövő** kezdeményezésként az **Önkormányzatok aktív részesei a tervezésnek**, ennek eredményeként aktív párbeszéd indul meg azon települések között, akik önkormányzati feladataik ellátására egyébként is együttműködésre kényszerülnek. Ugyanakkor **aktív párbeszéd** indul meg a **tervezés egyéb résztvevői** (civiliek, vállalkozók, lakosság, térségi gazdasági szereplők) között is. Kialakul egy **közös jövőkép**, s ennek megvalósulása érdekében a végrehajtandó **térségi munkamegosztás**. A tervezési folyamat integráló szerepe erős, a döntések konszenzuson alapulnak. A közösen elkészített fejlesztési koncepció valóban a közös együttműködés alapja lehet.

### A mikrotérségi tervezés intézményei:

A Mikrotérség települései célszerű, ha a tervezésre **Tervezési társulást** alapítanak, amely **Mikrotérségi Fejlesztési társulássá**, majd **később fejlesztési társasággá** alakulhat. E társulások alapja a hosszútávú érdek, a közös döntések konszenzuson alapulnak.

A Mikrotérség települései a közös feladatok megvalósítására közös státuszokat hoznak létre: Mikrotérségi Főépítész, Projektmenedzser, mikrotérségi kultúrmenedzser...

## Jogszábályi környezet

A mikrotérségi terv módszertanának kidolgozásakor nagy hangsúlyt helyeztünk a **jogszábályi környezetet vizsgálatára**, hogy a mikrotérségi tervezés gyakorlati megvalósításához milyen törvényességi eszközök állnak rendelkezésre jelen jogszábályi háttér keretei között, illetve hogy milyen jogszábályi változtatások szükségesek hosszú távon.

### A mikrotérségi tervezés időszerűsége és jelentősége:

Ki lehet mondani, hogy az aprófalvas térségek esetében a tervhierarchiában hiányzó láncszem a **Mikrotérségi terv**, amelynek **településterv típusú tervnek** kell lennie. Fontos, hogy ez a terv **alulról jövő**, települési kezdeményezésű terv legyen, így kerülhetnek bele a települések egyéni elképzelései.

A **jelenlegi tervezési gyakorlat nem alkalmas tervek összehangolására**, a településrendezési terv készítésekor tervező nincs és nem is lehet olyan információk birtokában amelyek lehetővé tennék a tervkészítés során a mikrotérségi szemlélet megjelenítését a tervben.

A mikrotérségi terv egy olyan településterv kell, hogy legyen, amely nem csak a települési adottságokkal, de a települések közötti **összefüggésekkel** is foglalkozik. A mikrotérségi terv javasolható: borvidéki területen, Nemzeti Park területén, Világörökség várományos területen, vízparti összefüggő területeken, határ menti területeken, üdülő területeken. A jelenlegi közigazgatási rendszerbe integrálva a **kistérségek felosztásával létrejövő mikrotérség** területére célszerű mikrotérségi tervet készíteni.

A tervezési folyamat egyik fontos eleme a **mikrotérségi fejlesztési koncepció** megalkotása, mely biztosítja a települések közötti munkamegosztást, az egységes irányvonalak mentén történő fejlődést, továbbá a résztvevők közötti folyamatos párbeszédet.

A terv szakmai jelentősége, hogy a **tervhierarchiába nem lép be új terv**. A mikrotérségi terv a településterveket váltja ki. (Jelen jogszábályi környezetben részben.)

A Mikrotérségi terv a **területi kohézió erősítésének alapja**. E mellett a **mikrotérségi tervezés jelentősége** a terv létrejötte mellett, **maga a tervezési folyamat**, melynek során a helyi szereplők a közösen kimunkált tervet magukévá teszik, s későbbiekben alkalmazzák is azt. A közösen gondolkodó, közösen fejlesztő **kistelepülések innovatív képessége** nő, ezáltal gazdasági potenciáljuk erősödik, s **fenntartható fejlődésük biztosított**.

A **kutatás legnagyobb eredményének** az a felismerés tekinthető, hogy amennyiben a kistelepüléseken közös tervezés történik, a tervezési folyamat módszere következtében több lesz egyszerű tervezésnél. Ugyanis a **településtervezés mikrotérségi szintre emelésével egyfajta vidékfejlesztési eszközzé válik, ahogy a tervezés koordinálására létrejött társulás alapja lesz egy önkormányzati vidékfejlesztési társulásnak**. Így a mindennapi tervezési gyakorlat biztosítja annak lehetőségét, hogy a tervhierarchiában ma még erősen szétváló tervezés-fejlesztés mikrotérségi szinten összekapcsolódhasson, s valóban a települések fejlesztését szolgálhassa.

**Mikrotérségi tervezés különösen javasolható több település területén átnyúló: szőlőhegyek, borvidékek, világörökségi területek, nemzeti park területek, határmenti területek, folyóvölgyek, vízgyűjtő területek, bányák, és város nélküli aprófalvas térség esetében.**

## 1. BEVEZETŐ, A KUTATÁS ISMERTETÉSE

Irodánk a Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal (NKTH) és a Kutatás-fejlesztési Pályázati és Kutatáshasznosítási Iroda (KPI) támogatásával - melynek forrása a Kutatási és Technológiai Innovációs Alap a Közép-Dunántúli Régió pályázatán a településtervezés megújulására irányuló kutatási pályázatot nyert.

A pályázat témája: **A mikrotérségi<sup>1</sup> szintű településtervezés módszertanának kidolgozása**, azaz a településtervezés települési szintről mikrotérségi szintre történő áthelyezése, általános tapasztalatok és mintaterületek vizsgálatával, s a tervezési szint áthelyezés indokoltságának értékelése, **tervezési metodikai javaslat kidolgozása**, a szükséges **jogszabályi háttér rendezésére** vonatkozó javaslat elkészítése.

A kutatás 2007 augusztusában kezdődött, és 2009. augusztusban fejeződött be.

A munka megalapozására először megvizsgáltuk **a településtervezés jelenlegi gyakorlatát**, ennek keretében összefoglaltuk a mai településtervezés elméleti, jogszabályi alapjait és bemutattuk a tervezési gyakorlat általános, illetve a rurális - jellemzően aprófalvas - térségekben jelentkező problémáit.

Az elfogadott munkaterv szerint a vizsgálatot és az új módszertan kidolgozását nemcsak elméleti kutatással, hanem két konkrét mintaterület - a tervezési metodika megújításához szükséges mértékű - vizsgálatával végeztük el.

**Az egyik mintaterületként** egy olyan terület került kiválasztásra, ahol a tervező csoport párhuzamosan hagyományos módon településrendezési tervet is készített, s hagyományos módszertanú településtervezés mellett kísérletet tettünk a térségi szintű fejlesztési igények összehangolására, s tervben való megjelenítésére. (**Somló-hegy és környéke**)

**A másik mintaterületként** egy olyan terület került kiválasztásra, ahol a települések táji, természeti, gazdasági adottságai hasonlóak, s így feltételezhetően hasonló a jövőképük, fejlesztési elképzeléseik, ám ezen elképzelések összehangolása nem történt meg. A települések külön szabályozási tervet készítettek - közös koncepció és közös szerkezeti terv nélkül - saját belátásuk szerint, saját fejlesztési elképzeléseik alapján. (**Káli medence**)

A **Somló-hegy** és környéke esetén a hagyományos településrendezési gyakorlat mellett a mikrotérségi metodika szerinti tervezést folytattunk. A mintaterületekre részletes vizsgálatokat követően készült el a közös koncepció, majd a közös szerkezeti terv, valamint a térségi szempontokat is tartalmazó közös szabályzati javaslat.

A **Káli-medencében** vizsgáltuk, hogy az adott mikrotérségben milyen problémákat, konfliktusokat vet fel a települések önálló tervezése, s mindez hogyan jelenik meg a települések rendezési terveiben, s milyen hatással van a települések fejlődésére, a települések közötti kapcsolatra. A munka során megismerkedtünk a mintaterülettel, megvizsgáltuk a területre készült fejlesztési koncepciókat, rendezési terveket településenként - kiemelve a hasonlóságokat, különbségeket. Ezt követően elkészítettük a mikrotérség fejlesztési koncepcióját és szerkezeti tervét.

A munka során mindkét területen nagy hangsúlyt fektettünk a **helyiekkel történő kapcsolattartásra**. Személyesen találkoztunk a települések egyes vezetőivel, vállalkozókkal, civil szervezetek képviselőivel, de a személyes megbeszélések mellett a képviselőtestületekkel is többször volt alkalmunk találkozni. Kiemelt jelentősége volt - az Önkormányzatiság óta először megrendezésre kerülő - a Somló-hegyi négy képviselőtestület együttes ülésének Somlóvásárhelyen 2007. november 15-én, ahol egy közös beszélgetés keretében sikerült a térség fejlesztésére vonatkozó közös elveket megfogalmazni; hasonló jellegű közös testületi ülésre került sor a Káli-medencében is 2008. december 3-án, Monoszlón.

---

<sup>1</sup> **Mikrotérség:** Olyan hasonló táji, gazdasági, társadalmi és kulturális adottságokkal rendelkező szomszédos települések együttese, ahol a hasonló adottságok alapján közös, egymással összehangolt fejlesztési elképzelések és irányok fogalmazhatók meg.

A települések mindkét mikrotérségben elkötelezték magukat a közös fejlődés mellett. A közös munka már megindult, első intézkedés mindkét területen egy helyi fejlesztési társulás, tanács életre keltése volt, melyek koordinálhatják a feladatokat. Mindkét területen megtörténtek a kezdeti lépések.

Jelen munkarész a kutatás folyamatának a lezárása, melyben ismertetjük a kutatás eredményeit:

- a munkaindító anyag szakmai és jogi jellegű kérdéseire, felvetéseire született válaszokat,
- az újonnan kidolgozott újszerű mikrotérségi tervezési metodika, és jogszabály változtatási javaslatot.
- továbblépési lehetőségeket, további kutatási problémák felvetését.

## 2. PROBLÉMAFELVETÉS

### 2.1. PROBLÉMAFELVETÉS, AZ APRÓFALVAS TÉRSÉGEK HELYZETE MAGYARORSZÁGON

Magyarország településeinek 55 %-a 1000 fő alatti település.

Aprófalvas térségek helyzete Magyarországon				
		Baranya megye	Zala megye	Magyarország
Település szám	összesen	301	257	3.145
	1000 fő alatti települések (db)	252	209	1.715
	%	84	81	55
Népesség (ezer fő)	összesen	408	297	10.116.000
	1000 fő alatti települések (db)	88	78	784.157
	%	21	26	7,8
Terület (ezer ha)	összesen	443	378	na
	1000 fő alatti települések	320	237	na
	%	72	63	na

Ez a szám egyes megyékben (pl. Baranya, Zala) meghaladja a 80 %-ot. Míg az itt élő népesség száma jóval elmarad a nagyobb településen élők számától (Baranya megyében a népesség 21%-a), addig ezen települések jelenetős területet foglalnak el (Baranya megyében a megye területének 72 %-a). Így áll elő az a helyzet pl, Baranyában, hogy a népesség 22 %-a „rendelkezik” a megye területének 72 %-ról.

Ezen települések rendszerváltást követően kapott nagy önállósága különböző pénzügyi megszorítások következtében folyamatosan csökken, egyre nehezebb gazdasági helyzetbe kerülnek, népességük fogy, e térségekre az elöregedés, az elvándorlás egyaránt jellemző.

Mára ezen települések többségére elmondható, hogy önállóan életképtelenek. Önkormányzati törvényben foglalt kötelező feladataik ellátására társulásokra kényszerülnek, sokszor pillanatnyi érdek alapján, hosszútávú koncepció nélkül. Helyzetük a jövőben egyre kilátástalanabb.

Kutatásunkban arra a kérdésre kerestük a választ, hogy **Miként segítheti a településtervezés az önkormányzatok hosszútávú gondolkodását, a falvak fennmaradását, a területi kohézió erősödését?**

### 2.2. A TELEPÜLÉSTERVEZÉS PROBLÉMÁI

#### *Több település közös rendezése*

A településrendezési terv helyi építési szabályzata az építés rendjét meghatározó helyi rendelet. Az Önkormányzat képviselőtestülete alkotja meg a település igazgatási területére.

Az építési törvény 15.§ alapján lehetőség van **több település közös rendezésére**, de ezt a mindennapi gyakorlatban nem sok esetben alkalmazzák.

*15. § (1) Több települési Önkormányzat az összefüggő településrendezési feladatait közösen is megoldhatja. Az érintettek ilyen esetben közös helyi építési szabályzatot és közös településrendezési tervet is készíthetnek.*

*(2) A közös helyi építési szabályzatnak és településrendezési terveknek az egyes településekre vonatkozó részeit az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei állapítják meg. A véleményezési eljárás lefolytatásáról az Önkormányzatok megállapodásában meghatározott település polgármestere gondoskodik.*

*(3) A közös helyi építési szabályzatra és közös településrendezési tervekre egyebekben a 7-14. §-ok rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.*

A közös tervezés a **kistelepülések érdeke** lenne, de ők vannak leginkább abban a helyzetben, hogy anyagi megfontolások jelentős szerepet játszhatnak a tervezési megbízásban, s ezeknél a településeknél a legkisebb az esély, hogy egy időben kerülnek olyan anyagi helyzetbe, hogy a tervezés költségeit ki tudják gazdálkodni. E mellett természetesen nagyon kevés azon települések száma, akik a közös tervezés jelentőségét, gyakorlati hasznát felismerik, s ezért választják.

Így a mindennapi tervezési gyakorlat részévé sem vált ez a tervezés, s a gyakorlati tapasztalatok hiányosságai is nehezítik a további bevezetést is.<sup>2</sup>

Az egyik probléma az, hogy bár a közös rendezést az építési törvény lehetővé teszi, a **közös koncepcióról nem rendelkezik**, így az önkormányzatok fejlesztési elképzeléseinek közös végiggondolása is elmarad.

Akkor viszont joggal merül fel a kérdés: Milyen közös tervezésbe tudnak belekezdni azok az Önkormányzatok, amelyek ezt a közös tervet saját, külön elkészített koncepcióra alapozzák? A koncepciók összehangolásának kulcsa tulajdonképp a tervező kezébe kerül, hisz aprófalvas térségekben ritka eset, hogy a települések önállóan gondolnák végig és készítenék el fejlesztési koncepciójukat.

Ezek az együtt/külön elkészített koncepciók szolgálnak alapot a közös szerkezeti terv és szabályozási terv készítéséhez.

Az **Önkormányzati törvény nem biztosít lehetőséget** az Önkormányzatok számára **közös rendelet megalkotására, s a közös határozat elfogadása sem lehetséges**. Mindössze arra van lehetőség, hogy minden település a saját területére vonatkozó saját rendeletét alkossa meg, esetleg egy közös ülésen.

**Mit takar tehát a közös településrendezési terv, közös helyi építési szabályzat?**

**Önálló településfejlesztési koncepciókra alapozott ideális esetben közös tervezés során kimunkált, esetleg közösen végigegyeztetett, de külön-külön jóváhagyott, azaz már egyáltalán nem közös szabályozási tervet és építési szabályzatot.**

Tehát azzal együtt, hogy a közös szerkezeti terv, településszerkezeti leírás, szabályozási terv és helyi építési szabályzat készítése jogszabályilag támogatott, számos ponton nem végiggondolt, s eredménye is kérdéses. Problémaként jogalkotási kérdések merültek fel: A közös szerkezeti terv és leírás mit takar? Mi van azokkal a területfelhasználási, szerkezeti tervi elemekkel, amelyek csak egy-egy településen vannak? A településenként jóváhagyott településszerkezeti leírás, helyi építési szabályzat az összes település területére készül? Van-e joga ezt a teljes leírást elfogadni adott testületnek?

Összességében tehát elmondható, hogy a több település rendezésének, s közösen készített tervek elfogadásának ma nincs szakmailag kiforrott gyakorlata.

---

<sup>2</sup>Jelen kutatás készítői a Marcal-mente térségében Iszkáz-Kiscsösz, Nagyalásny-Somlóvecse-Vid, valamint Tüskevár-Apácatorna-Kisberzsény településekre készítettek közös rendezési terveket (Völgyzugoly Műhely Kft, Környezetterv Kft), melyek az egyeztetés lezárásával természetesen önálló rendeletként kerültek/kerülnek jóváhagyásra. Továbbá a Nyugat-Dunántúli régióban készültek közös településrendezési tervek, melyek a tervezés különböző fázisaiban kerültek szétválasztásra.

### **Tájrendezés lehetőségei és korlátai a településrendezés során**

A tájnak számos definíciója létezik, különböző szempontok szerint megfogalmazva. Az egyes meghatározások megegyeznek abban, hogy a táj **egzakt módon nehezen lehatárolható egységet jelent**, akár természeti akár kulturális akár más egyéb megfontolásból történik annak lehatárolása. Különösen azért, mert ezek a szempontok egymástól el nem választhatóak, hiszen a tájban **egyszerre összegződik a természet, az ember, a kultúra, a műszaki infrastruktúra, a gazdaság** és még számos összetevő, melyek egymással szorosan összefüggenek, hatással vannak egymásra, s ezáltal a táj alakulására.

A táj tehát igen **nehezen határolható le, és semmiképpen sem közigazgatási határok által**. Az aprófalvas települési térségek számára az összefüggéseiben, a településnél nagyobb léptékben történő tervezés nemcsak szükségszerű, de kézenfekvő is. A **néhány száz hektáros külterületű községek önmagukban nem képeznek olyan táji egységet, amely a tágabb környezet hozzárendelése és táji folyamatainak értelmezése nélkül, önállóan értelmezhető lenne**.

A településrendezés és tájrendezés során a tájat csak időbeli fejlődésében, illetve térbeli összefüggéseiben szabad vizsgálni. az időben és térben lejátszódó folyamatok megértése a legfontosabb eszköz a tervező számára, hogy segíteni tudja a táj fejlesztését. A településrendezés során a jelenlegi gyakorlatban a komplex, települések határain túlnyúló tájtervezés igen csekély hangsúlyt kap, ennek megfelelően az eszközei is meglehetősen szűkösek.

A településrendezéshez kapcsolódó jogszabályok bár helyenként utalnak a komplex, települések közös tervezésének lehetőségére, a gyakorlatban ez egyáltalán nem elterjedt, melynek oka a települési és tervezői kezdeményezés hiánya. Az utóbbi években hazánkban is egyre inkább előtérbe kerültek, az európai unió tervezési gyakorlatának megfelelően, a közösségi, illetve együtt-tervezés előnyei. Jelenleg a közös tervezést technikailag nehezíti az is, hogy a terv egyeztetésében részt vevő szervek, illetve későbbi szakaszokban a jogalkalmazók számára sincsenek megfelelő eszközök a közös tervezés és azt követően a közösen készített terv problematikájának kezelésére.

A mikrotérségi szintű településrendezés keretein belüli tájtervezés során az egységes szemlélet alkalmazása, a több település közös érdekeinek érvényesítése, és a települések közti visszacsatolás lehetősége is megadatik.

A tervezés során sokkal hangsúlyosabban figyelembe kellene venni nemcsak a szomszédos települések adottságait, hanem azok igényeit is: természeti, földrajzi, területhasználati, infrastrukturális, gazdasági, szociális, igazgatási stb. kapcsolatrendszer. A hierarchiát folytatva nem szakítható ki ez az egység sem az egészből, tágabb környezetéből.

A jelenlegi jogszabályi környezet a tájtervezéshez nagyon szűkös lehetőségeket biztosít. A településrendezés jelenleg **építésközpontú** tervezést jelent leginkább, a táj alakulására legfeljebb az építési előírásokon keresztül hathat a településrendezési terv. Az optimális területhasználat ennek megfelelően nagyon körülményesen, és vajmi kevés eredménnyel szabályozható, illetve tartható meg a rendezési terv adta kereteken belül.

A településrendezés során az utóbbi években új kötelező elemként készítenő biológiai aktivitás-érték számítás, illetve a környezeti vizsgálat azt jelzik, hogy a tájat, a környezeti elemeket hangsúlyosabban kell figyelembe venni a tervezés során. Ezek az eszközök azonban többnyire hatástalanok a környezeti állapotok fenntartásában; nem érik el céljukat, illetve ellenkező hatással - vagyis a táji természeti érdekeknek ellentmondva - is alkalmazhatók.

További problémát jelent, hogy a jogszabályokban meghatározott településrendezési eszköztár ellentétesnek mutatkozik egyes ágazati, illetve felsőbbrendű szabályozásokkal szemben, melyeket a településrendezési terv keretei nem mindig képesek, és nem tudnak települési szinten kezelni.

### **A Területrendezés és a településrendezés közötti ellentmondások**

A településrendezés során a magasabb rendű tervek figyelembe vétele kötelező. Szigorú előírások határozzák meg az OTrT és a megyei tervek egyes térségi övezeteinek, nyomvonalas létesítményeinek megjelenítését a településrendezési tervekben. A szerkezeti terv magasabb szintű tervekkel való összehangolása a magasabb rendű terv korlátai miatt igen nehézkes. Továbbá az OTrT módosításával előállt az az állapot, amely szerint a korábbi OTrT szerint készített megyei tervek és az új OTrT javaslatai egymásnak ellent mondanak, s ezzel lehetetlen helyzet elé állítják, mind a tervezőket, mind a településeket.

A mindennapi tervezési gyakorlat produkált már olyan helyzetet, hogy területfelhasználás tervezésekor a megyei tervvel való összhang egy településcsoport (mikrotérség) esetében igazolható lett volna, de települési szinten számolva már nem tudta a tájépítész, településtervező tervezési elképzeléseit érvényesíteni a megyei terv korlátai miatt egyik település esetében sem<sup>3</sup>. Hasonló helyzet állt elő akkor, amikor vonalas infrastruktúra létesítmények új, mikrotérségi szinten racionális nyomvonalra való helyezése nem volt igazolható a település igazgatási határain belül, de mikrotérségi szinten igazolható lett volna. **Több, szomszédos település terveit összegezve a magasabb rendű terv előírásai teljesíthetők lennének, s ésszerűbb tájhasználat, jobb nyomvonal vezetésű utak alakulhatnának ki, annak ellenére, hogy ezek településenként nem tudják betartani a magasabb rendű tervek mutatóit.** (lásd még 3.3. fejezet)

### **Alátámasztó munkarészek**

Az OTÉK sajátossága, hogy a szerkezeti terv alátámasztó munkarészei között nem szerepelteti az **értékvédelmi javaslatot**, azt csak a szabályozási tervhez készítendő munkarész részeként jelöli meg kötelező jelleggel. A **Kulturális Örökség védelméről szóló törvény (66.§)** már a **konceptió** készítéséhez előírja az **Örökségvédelmi hatástanulmány** készítését.

Hogyan is lehet örökségvédelmi hatástanulmányt készíteni úgy, hogy a település területi fejlesztéssel is járó elhatározásait a szerkezeti terv határozza majd meg?

Ellentmondás, hogy bár a településrendezési tervezés során készül az örökségvédelmi hatástanulmány, a szakma - nagyon helyesen - szorgalmazza, hogy az értékvédelem ne a helyi építési szabályzatban, hanem önálló rendeletben a támogatást, szankciókat is meghatározva kerüljön szabályozásra. Ideális, ha ez a két rendelet egyidejűleg készül, és az értékvédelmi rendelet esetleg a településtervvel egyidejűleg szintén egyeztetésre kerül, de ez utóbbi nem kötelezettsége az önkormányzatnak. A jelenlegi jogszabályi környezetben tehát **értékvédelmi rendeletet bármely település alkothat a helyi jegyző előkészítésével, szakember bevonása nélkül.**

Mindezen problémásort csak fokozzuk, ha végiggondoljuk, hogy aprófalvas térségekben a táji-, természeti- és épített értékek több településen, együttesen jelenthetnek akkora erőt, hogy védelmük, bemutatásuk akár turisztikai vonzerőt is képezhet. Ezen értékek egységes szemlélettel történő értékelése, védelme szinte soha sem történik meg.

A mikrotérségi tervezést nem befolyásolja jelentősen, de fontos megemlíteni, hogy nem szerepel a szerkezeti terv, szabályozási terv kötelező alátámasztó munkarészei között a **településrendezési**, vagy városrendezési **javaslat** sem, mely a terv alapvető településrendezési elhatározásait lenne hivatott alátámasztani.

### **Térségi szemlélet megjelenésének korlátai**

Nincs olyan törvény, előírás, amely a szerkezeti tervben adott **település környező településekkel való kapcsolatának vizsgálatát**, a terv javaslatainak összhangját előírná. Némely régióban az Állami Főépítész - tulajdonképp minden jogalap nélkül - kéri, hogy a terv készítéséhez mellékeljen a tervező egy térségi kapcsolatok tervlapot, más régióban a szomszédos települések 500 m-es alaptérképi ábrázolását kéri, s bár ezek a kérések minden jogszabályi alátámasztást nélkülöznek, szakmailag egy nagyon is szükségszerű törekvést mutatnak.

**Hiányzik egy olyan alátámasztó munkarész(?), tervi műfaj(?), tervfajta(?), amely kötelező jelleggel vizsgálná, hogy adott település fejlesztési elképzelése milyen összhangban van a szomszédos települések elképzeléseivel.** A tájhasználat tervezése során sok olyan tervi elem van, amely az igazgatási határon túlmutat széleróműpark, szemétkerakó, gazdasági terület, bánya, s a vonalas szerkezeti elemek: főbb közlekedési utak, kerékpárutak, gyalogutak, jelentős közmű vezetékek ugyanilyen jellegűek. S ugyanígy nem lehet összehangolni a területi védelmet sem, akár a tervezés alatt álló település, akár a szomszédos település védett területeiről beszélünk.

---

<sup>3</sup>Pl. Kutatás készítőinek korábbi tervei esetében: Békés megye: Méhkerék, Újszalonta településeken

### **A tervek alkalmazása során visszatérő ellentmondások**

A településtervezés során **építésközpontú**, helyi jogszabály keletkezik. A hatóság számára rendelkezésre álló jogszabályok és eszközök sokszor nem teszik lehetővé a tájrendezési, környezetvédelmi, tájéskertikai érdekek érvényesítését, hanem a telekalakítási, az építési és infrastrukturális kérdések kerülnek előtérbe. **Az építésközpontúság következtében azonban veszélybe kerülhet az értékes és hosszú távon fenntartandó tájszerkezet.**

A tervezési jogszabályok merevsége, és a hatósági óvatosság következtében **hiányzik a rendezés és a fejlesztés közötti kapcsolat**, továbbá nincs alkalmas fórum, munkarész lehetőség a fejlesztés és az értékvédelem közötti harmónia kialakítására.

Az aprófalvas térségekben az építésügyi hatóság 15-30 település építésügyi feladatait látja el. Ezekben a területeken jellemzően kis létszámú ügyintézők kezelik az építésügyi feladatokat, s nehézkesen tudják kezelni a munkájuk alapját jelentő nagy számú szabályozási tervet és helyi építési szabályzatot.

## **3. ELŐZMÉNYEK A KÖZIGAZGATÁSBAN ÉS A TERVEZÉSBEN**

### **3.1. HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER TOVÁBBFEJLESZTÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI AZ APRÓFALVAS TÉRSÉGEKBE<sup>4</sup>**

Az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium 2007-ben tanulmányt készített a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól, amiben az önkormányzati rendszer racionalizálásával foglalkozott. A vitaanyag kitér az aprófalvas térséget érintő közvetlen változásokra, amelyek az önkormányzati rendszer átalakítása során bekövetkezhetnek.

A szerkezeti-strukturális átalakítás által érintett elemek közül a kistelepülésekre hat leginkább a **törvénnyel létrehozott kötelező önkormányzati társulások típusainak** (kötelező kistérségi társulás, kötelező körjegyzőség) kialakítása. Az elképzelés szerint az önkormányzati társulás önkéntességének alapelveivel szakítva az önkormányzati törvény előírná kötelező társulás megalakítását, amennyiben egyes önkormányzati feladat, valamely közszolgáltatás ellátása ilyen módon hatékonyabban megvalósítható, mellyel racionalizálhatók az anyagi ráfordítások. Az ezer lélekszám alatti települések esetében kötelezővé tenné a körjegyzőségben való részvételt, mivel a kistelepülések nem képesek szakszerűen, hatékonyan a polgármesteri hivatal feladatainak ellátására. Körjegyzősége központjául csak kétezernél több lakosú községet tenne meg az elképzelés, azonban néhány kiemelt körülmény esetén (pl. aprófalvas térség) megengedné körjegyzőség működtetését ötszáznál több lakosú településeken.

További szerkezeti és strukturális változásként léptetné hatályba egy másik elképzelés az **új község alakításához szükséges feltételek szigorítását**, illetve a **csatlakozó község intézményének létrehozását**. Jelen mikrotérségi kutatás szempontjából az utóbbi érdemel figyelmet, hiszen a településekre jellemző lakosságcsökkenés miatt a települések valószínűleg nem lesznek képesek a helyi önkormányzathoz fűződő jog gyakorlására. A települések önkéntesen csatlakozhatnak más befogadó településekhez, és az önkormányzat döntése alapján **csatlakozó községgé** válhatnak - saját településnévvel, esetleg településrész önkormányzat működtetésével. (ld. még 5.3.3. fejezetet a Helyi önkormányzatok társulásának szabályozásáról)

Az önkormányzatok működés-működtetés megújítását célozná az önkormányzatok által ellátott közfeladatok felülvizsgálata, a kötelező ágazati feladatok áttekintése, dereguláció (a jogi (túl)szabályozottság mértékének csökkentése). Az elképzelés szerint a települési önkormányzatok számára az ágazati törvényekben meghatározott feladat- és hatásköröknek a jelenleginél differenciáltabb telepítése a különböző nagyságú és teljesítő képességű önkormányzatok között, továbbá az egyes feladat- és hatáskörök tételes áttekintése, a szükségtelenek hatályon kívül helyezése, egyes feladatok korszerűbb újraszabályozása az elérendő cél.

<sup>4</sup>A helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól című vitaanyag nyomán, 2007.

Az önkormányzati reform egyik fontos pillére a finanszírozási, gazdálkodási rendszer átalakítása. Ennek a változtatási szándéknak az egyik fő eleme, hogy a **kötelező kistérségi társulások működésének feltételeit - a regionális önkormányzatokéhoz hasonlóan - meg kell teremteni.** Az említett intézkedés is összhangban van a mikrotérségi elképzelésekkel, a társulási formák racionalizálásával.

### 3.2. A TERVEZÉS HIERARCHIKUS RENDJE, A RENDEZÉS ÉS A FEJLESZTÉS KAPCSOLATAI

A mai magyar településtervezési gyakorlatban a fejlesztés és a rendezés sajátos módon kettéválik. Ennek megfelelően a településtervezés dokumentumai két csoportra oszthatók:

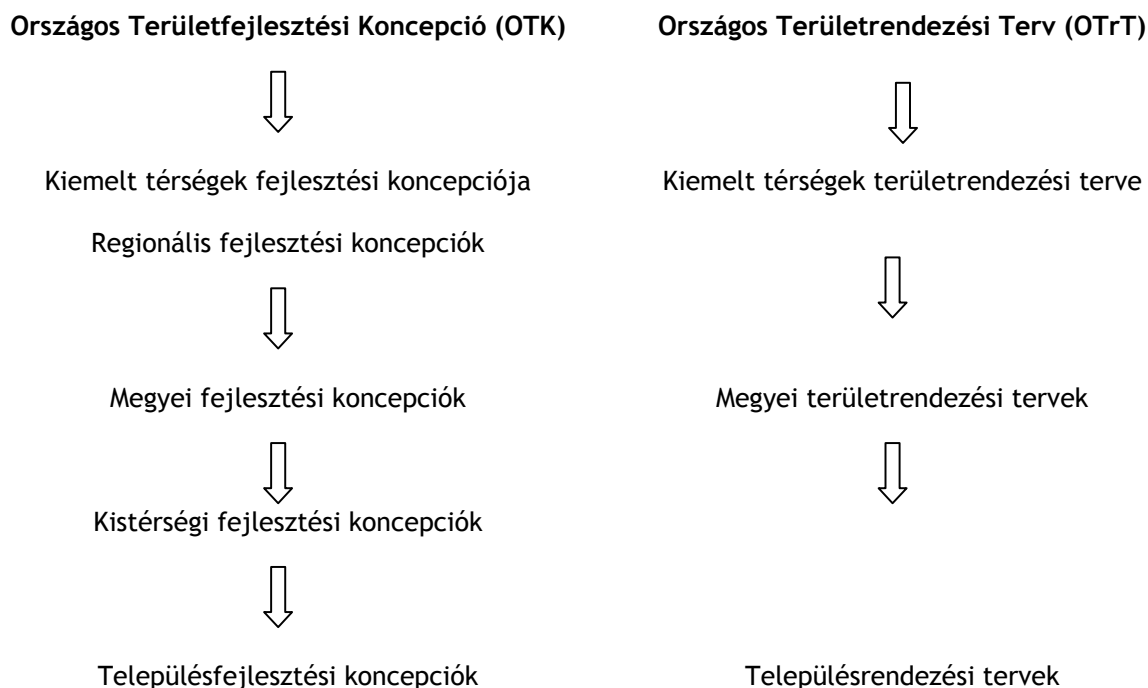
- **fejlesztési típusú tervek**
- **rendezési típusú tervek.**

Magától értetődik, hogy a folyamat mindig a fejlesztési döntések meghozatalával kezdődik, hisz ezek alapozzák meg a tervezést. Míg a **fejlesztési** típusú tervek a **mit? mikor?** kérdésre adnak választ, addig a **rendezési** típusú tervek a **hol? hogyan?** kérdést válaszolják meg.

Ez a kettősség minden tervezési szinten jelentkezik - legyen az országos, vagy helyi -, de különösen jellemző a fejlesztés és a rendezés kettéválása, ahogy haladunk a tervhierarchia egyre magasabb szintjei felé. (ld. még 5.2.2. fejezet a fejlesztési koncepciók és rendezési tervek jogi jellegéről)

Magyarországon a fejlesztés és rendezés intézményrendszere hierarchikusan felépített. Az országos, regionális, megyei, helyi tervek koncepciók egymásra épülnek, az alacsonyabb rendű terv csak a magasabb rendű terv figyelembevételével készülhet. (ld. még az 5.2. fejezetet a település jogi jellegéről, és a szabályozás szintjeiről)

#### A TERVEZÉS HIERARCHIÁJA



Fontos megjegyezni, hogy a meglehetősen sokszintű tervezés mellett jóváhagyás csak az országgyűlés, a megye, illetve a települési szinten van.

#### **A területrendezés és a területfejlesztés**

1996. évi XXI. törvény rendelkezik a területrendezésről és a fejlesztésről. E szerint a **területfejlesztés és területrendezés célja:**

- „a) az ország valamennyi térségében a szociális piacgazdaság kiépítésének elősegítése, a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése, az innováció térbeli terjedésének elősegítése, a társadalmi, gazdasági és környezeti céloknak megfelelő térbeli szerkezet kialakítása;
- b) a főváros és a vidék, a városok és a községek, illetve a fejlett és az elmaradott térségek és települések közötti - az életkörülményekben, a gazdasági, a kulturális és az infrastrukturális feltételekben megnyilvánuló - jelentős különbségek mérséklése és a további válságterületek kialakulásának megakadályozása, társadalmi esélyegyenlőség biztosítása érdekében;
- c) az ország térszerkezete, településrendszere harmonikus fejlődésének elősegítése;
- d) a nemzeti és térségi identitástudat megtartása és erősítése.”

### **Területfejlesztési koncepció**

A területfejlesztési koncepciók az **adott térség távlati fejlesztését megalapozó, azt rögzítő dokumentumok**. Meghatározzák a térség hosszú távú, átfogó fejlesztési céljait, a fejlesztési programok kidolgozásához szükséges irányelveket, információt biztosítanak az ágazatok, az Önkormányzatok és a fejlesztés szereplői számára.

*„Területfejlesztési koncepció: az ország, illetve egy térség átfogó távlati fejlesztését megalapozó és befolyásoló tervdokumentum, ami meghatározza a térség hosszú távú, átfogó fejlesztési céljait, továbbá a fejlesztési programok kidolgozásához szükséges irányelveket, információkat biztosít az ágazati és a kapcsolódó területi tervezés és a területfejlesztés szereplői számára;” 1996. évi XXI. törvény a területrendezésről és fejlesztésről*

Ideális esetben a területfejlesztési koncepció adott területrendezési terv megalapozására is kellene, hogy szolgáljon, azonban a területrendezési tervek és területfejlesztési koncepciók között nem fedezhető fel mindig egyértelmű kapcsolat. Különösen, hogy - a műfaj sajátosságaiból következően - a területfejlesztési koncepciók készítésének lehetősége sokkal tágabb azzal, hogy azok egy-egy szakterületre is készíthetők.

### **Területrendezési terv**

*„Területrendezési terv: az ország, illetve egyes térségek nagytávlatú műszaki-fizikai szerkezetét meghatározó és befolyásoló tervdokumentum, amely biztosítja a területi adottságok és erőforrások hosszú távú hasznosítását és védelmét, az ökológiai elvek érvényesítését, a műszaki-infrastrukturális hálózatok összehangolt elhelyezését és a területfelhasználás rendszerét, optimális hosszú távú területi szerkezetét.”*

A tervhierarchia legmagasabb szintjén a területrendezési tervek állnak. Az **OTrT (Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény)** az ország egész területére készül, s a országos jelentőségű vonalas és területi fejlesztési elképzelések mellett, az országos jelentőségű területi védelmi elemeket és korlátokat is tartalmazza. A területrendezési tervek közé tartoznak még a **kiemelt térségek (Balaton, Budapest agglomeráció) területrendezési tervei**, valamint a megyei területrendezési tervek. Míg az országos területrendezési terv és a kiemelt térségek területrendezési terveinek jóváhagyása az országgyűlés feladata, addig a megyei területrendezési terveket a megyei közgyűlések hagyják jóvá.

Az egyes régiókra nem készülnek(tek) önálló területrendezési tervek, s ennek egyik oka az is lehet, hogy a régiók szintjén nincs döntésre jogosult, választott testület.

A területrendezési tervekről elmondható, hogy az egyes településekre többségében **közvetett módon fogalmaznak meg előírásokat**, melyek közvetlenül nem, csak a településrendezési terv részeként megalkotott helyi építési szabályzaton keresztül érvényesíthetők.

A területrendezési terv az a tervezési szint, ahol az országos ágazati tervek összehangolása (és *nem összerajzolása*) megtörténhet.

A területrendezési tervek **feladata:**

- A környezeti adottságok feltárása és értékelése,
- A környezet terhelését, terhelhetőségét és a fejlesztési célokat figyelembe vevő területfelhasználásnak, az infrastruktúra hálózatok területi szerkezetének, illetve elhelyezésének megállapítása, s ennek keretében az ágazati koncepciók egymással, valamint a területi adottságokkal és érdekekkel való ütköztetése, egymással szinkronba hozatala.
- Az országos, a térségi, továbbá a területrendezéssel kapcsolatos, ebben a léptékben kezelhető településrendezési célok összehangolása.

A területrendezési tervek elfogadásra kerülő **munkarészei** az alábbiak:

- térségi szerkezeti terv,
- térségi területrendezési szabályzat,
- területrendezési intézkedési javaslat.

### **Településfejlesztési koncepció:**

A településfejlesztési koncepció a helyi lehetőségeket és adottságokat figyelembe véve a **helyi fejlesztés célkitűzéseit tartalmazza**. Továbbá ebben a dokumentumban kellene megjeleníteni a magasabb szintű fejlesztési koncepciók és területrendezési tervek településre vonatkozó célkitűzéseit is, s nem szabad figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a **településrendezési terv megalapozását szolgálja**.

A településfejlesztési koncepció **elkészítéséről** - annak ellenére, hogy az nem építésügyi feladat, hanem fejlesztési jellegű - az **Étv. rendelkezik**, ez azonban csak látszólag ellentmondás, inkább a két terület közelítését szolgálja.

A településfejlesztési koncepció az egyik legkomplexebb településfejlesztési dokumentum, azonban sem készítése, sem használata nem jelentőségének megfelelően történik.

Tartalmára, készítésére vonatkozóan sincsenek egyértelmű előírások. Az NFGM gondozásában 2007(!) óta előkészítés alatt áll - az Étv. felhatalmazása nyomán - a településfejlesztési koncepciók készítéséről egy végrehajtási rendelet. Ennek első jogszabály-tervezet változata inkább az előkészítő, vizsgálati munkarészekre vonatkozóan fogalmazott meg előírásokat, magához a koncepcióalkotáshoz kevesebb tartalmi segítséget nyújtott volna. A jogszabály-tervezet átdolgozott változatában megjelenik a több településre készíthető településfejlesztési koncepció, ami jelen mikrotérségi kutatás szempontjából kiemelkedő jelentőségű lehet, ennek részleteire vonatkozóan azonban nem fogalmaz meg előírásokat.

A településfejlesztési koncepciók egymásra építése az alacsonyabb döntéshozói szinten lévőknek inkább érdeke, mint kötelezettsége, hisz az országos és megyei koncepciók összhangjára vonatkozó előírás kivétel (1996. évi XXI. tv. 13.§) nincs olyan jogszabály<sup>5</sup>, amely egyértelműen előírná, hogy milyen módon kell egy alacsonyabb tervezési szinten lévő koncepciónak összhangban lennie a magasabb szinten lévővel, s ugyanúgy nincs jogszabállyal megoldva ennek ellenőrzése sem. (ld. még az 5.2.2. fejezet erre vonatkozó részeit) A végrehajtásra, finanszírozásra azonban csak akkor van esély, ha a helyi elképzelések összhangban vannak a szűkebb, tágabb térség elképzeléseivel.

### **Településrendezési terv**

A településrendezési tervek **alapja a településfejlesztési koncepció**.

A településekre készülő rendezési tervek a tervhierarchia legalacsonyabb szintjén állnak. A tervezés során - a térségi és településtervezés központosított rendszerének megfelelően - a település kötelezettsége a **magasabb szintű tervek figyelembevétele**, mely bizonyos korlátok között pontosítható a **helyi sajátosságokhoz igazítva**. (lásd fenn)

Ez a rendelkezés elméletben támogatható, azonban az alacsonyabb szintű tervek készítői, készíttetői sok esetben olyan elképzeléseket nem tudnak a tervbe beépíteni, melyek bár a magasabb szintű tervek elvével összhangban vannak, azok előírásaival viszont ellentétesek. Ennek következtében sok értékes gondolat tűnik el a megyei tervek készítésekor az országos terv korlátozottságának következtében, de ugyanígy a helyi tervek is beleütköznek sokszor a megyei terv merev előírásaiba.

Az alulszabályozottság és a túlszabályozás közötti nagyon szűk mezsgye tágítása érdekében a jogszabályalkotóknak meg kell oldani a pontosítás lehetőségét. Erre szolgálnak az 1996. évi XXI. tv. 23/A§ (2) bekezdésben foglalt előírások, miszerint a terület- és településrendezési tervekben ábrázolt infrastruktúra létesítmények hosszától, illetve övezetek területétől a rendezési terv +/-

---

<sup>5</sup>A fejlesztési koncepciók fajtáira, azok alá-fölé rendeltségi viszonyaira közvetve a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényből és a területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről szóló 184/1996 (XII.11.) Korm. rendelet szól.

5%-ban eltérhet. Ugyanitt a (3) bekezdés előírja hogy az egyes rendezési tervek határán biztosítani kell a műszaki infrastruktúra hálózatok nyomvonalának találkozását. Ezek az előírások azonban sokszor kevésnek bizonyulnak.

A **több településre egyidejűleg készülő rendezési terv** (Étv. 15. §) a településrendezési tervek csoportjába tartozik, hisz készítésének módja, egyeztetésének, jóváhagyásának menete, az egyes településrendezési tervek készítésével, egyeztetésével, jóváhagyásával kell, hogy történjen.

A **települések** a jelenlegi jogszabályi környezetben **önállóan készítik településterveiket**. Rendben van ez több ezer főt és hektár külterületet számláló városok, falvak esetében, azonban pár száz fős falvak, párszáz hektár külterülettel nem tudnak gazdaságilag, társadalmilag, ökológiailag megalapozott tervet készíteni, ahogy ezen települések fejlesztéséről sem beszélhetünk önállóan. Ezért merült fel hogy az aprófalvak esetében a **települési szintű tervezést a mikrotérségi szintű koncepció alkotás és tervezés váltsa fel**.

### **Fejlesztés-rendezés települési szinten**

A fejlesztési koncepciók és rendezési tervek összehasonlításánál figyelembe kell venni, hogy míg a rendezési tervek **időtávlat**a jellemzően közép, vagy hosszútáv, de egy statikus állapotot rögzítenek, addig az ezt megalapozó fejlesztési koncepciók időben is ütemezettek lehetnek a prioritások figyelembevételével.

**Kapcsolatukra** jellemző, hogy bár a fejlesztési koncepció a rendezési terv megalapozását szolgálja, elképzelhető, hogy a rendezési terv készítése során begyűjtött újabb adatok figyelembevételével a fejlesztési koncepció módosítása is szükségessé válik. Ugyanígy a viszonylag statikus rendezési terv is felülvizsgálatra szorulhat, ha a település vezetőinek elképzeléseiben olyan koncepcionális változás történik, mely a hatályos rendezési terv keretein belül nem kezelhető.

A 2007-2008. évben megszületett **Integrált Városfejlesztési Stratégia (IVS)** komplexen kezeli a városfejlesztés szempontjából fontos problémákat és érdekeket, melynek során a várospolitikai **térbeli, ágazati és időbeli koordinációja** megtörténik. A stratégia célja egy fejlesztési szemléletű középtávú (7-8 év) fejlesztés megtervezése, melynek célja a területi alapú, területi szemléletű tervezés megszilárdítása a városokban, a célok meghatározása egyes részekre és azok középtávú megvalósítása. A városok esetében a fejlesztés és rendezés összehangolt átgondolását a pályázati rendszeren keresztül - nem jogszabályban meghatározva - motiválták, amennyiben kötelezővé tették, illetve előnyben részesítették bizonyos források lehívásánál az IVS-t. Az **aprófalvas térségekben is** kiemelkedően fontos lehet, ha a források lehívása egy jól meggondolt, településeket összefogó koncepció és ahhoz szorosan kapcsolódó terv alapján készül.

## **3.3. A TELEPÜLÉSTERVEK ÉS A MEGYEI TERVEK KÖZÖTTI HIÁNYZÓ TERV**

### **A hiányzó tervekre vonatkozó tanulmányok**

Egy ideje már foglalkoztatja a szakmát az a kérdés, hogy az 50 ezres léptékű megyei tervek és az 5-10 ezres léptékű településszerkezeti tervek között **hiányzik egy „láncszem”**.

Az egyes települések szerkezeti elemeinek összehangoltságát a megyei terv - léptéke következtében - nem tudja biztosítani. Az viszont látszik, hogy az aprófalvas térségben, kis települések környezetében a településszerkezeti tervek összehangolása nem elég a szomszédos települések szintjén. **A mikrotérség az a tervezési területnagyság, amelyben ezt az összehangolási munkát érdemes elvégezni.** Nem véletlen, hogy a szakmában az elmúlt időszakban többször is felmerült a **„mikrotérségi”/kistérségi szerkezeti terv** készítésére való törekvés.

A témában a VÁTI, Körmeny Imre, Paksy Gábor készített tanulmányt, publikált az elmúlt években, jelen kutatás megkezdésével egyidejűleg, illetve a kutatással párhuzamosan folyt Záhony térségének tervezése (VÁTERV).

**Körmeny Imre** az egykori ÖTM Településrendezési Osztály vezetője (jelenleg Budapesti Corvinus Egyetem oktatója) a Falu Város Régió 2007/2 számában publikált. A mikrotérségi vagy más néven **településcsoport szerkezeti terv** szükségességét hangsúlyozta, kiemelve, hogy a megyei területrendezési terv nem kellően kezeli a települések egymás közötti viszonyait,

kapcsolatrendszerét. Hogy ez a hiányzó terv térségi vagy települési terv legyen nem válaszolja meg, hiszen véleménye szerint tervezési módszerük, adatforrásaik, tartalmuk sok tekintetben azonos vagy hasonló.

**Paksy Gábor a Regionális szerkezeti terv bevezetésének koncepcionális megalapozása** illetve a **Kistérségi szerkezeti terv bevezetésének koncepcionális megalapozása** című tanulmánya 2007. szeptemberében készült. Amellett, hogy a regionális szerkezeti terv szintén fontos és hiányzó tervi elem, témánk szempontjából a kistérségi terv tartalmára és eljövahagyására vonatkozó javaslatait kell számba venni.

A kistérségi tervet három lehetséges változatban látja megvalósíthatónak: **kistérségi területrendezési terv, kistérségi szerkezeti terv, közös településszerkezeti terv**. Végigelve a három tervfajta előnyeit, hátrányait, a tervezés módszerét és a bevezetés, jóváhagyás lehetőségeit és akadályait teljes képet kapunk mindhárom tervről. Szerző végül a következtetések levonását a szakmára bízva egyik tervfajta bevezetése mellett sem foglal állást.

Ezzel egyidőben a VÁTI Kht. Térségi Tervezési és Területrendezési Irodája szintén hasonló témában a **kistérségi szerkezeti terv** valamint a megyei szerkezeti terveket összehangoló **regionális/régiós/szerkezeti terv lehetőségét vizsgáló tanulmány** készítésére kapott megbízást.

A munka keretében a kutatócsoport a kistérségi (településcsoportra készülő) településszerkezeti terv készítésének lehetőségeit vizsgálja, úgy hogy mind területi, mind települési vonatkozásban végigelemzi azt.

A mikrotérségi településtervezés módszertanának kidolgozásával egy időben kezdődött meg **KHEM** megbízásából a **záhonyi gazdasági körzetben a térségi tervezés**. A Magyar Köztársaság kormánya 2006-ban a Záhony Zászlóshajó Gazdaságfejlesztési Program keretében arról döntött<sup>6</sup>, hogy három város és 13 község integrációjára, mintegy 50 ezres lélekszámú kistérség komplex fejlesztésére, beruházás ösztönzésre és vállalkozásélenkítésre gazdasági és vállalkozói térséget hoz létre, melynek alapja a komplex gazdaság- és infrastruktúrafejlesztési program. A záhonyi térség különleges gazdasági övezetének komplex gazdaságfejlesztési programja keretében a területrendezési tervezés eszközeivel került kijelölésre a térség térszerkezete, melyben a térség infrastruktúra összefüggései, valamint a gazdasági területek hangsúlyosan szerepelnek. (tervező: VÁTERV)

## **OTrT**

Az Országos Területrendezési Terv 2008. évi módosítása lehetőséget nyújt települések együttes tervezésére, meghatározza az együtt tervezhető térségek övezetét<sup>7</sup>, mely szerint az övezetbe tartozó települési önkormányzatok településfejlesztési és településrendezési feladataik összehangolt ellátásához közös egyszerűsített településszerkezeti tervet készíthetnek. Az OTrT rendelkezik együtt tervezhető térségekről, melyek nagyvárosok, pólusok és környéke.

Az **egyszerűsített szerkezeti tervvel** szembeni több szakmai aggály is megfogalmazódott: Mégis milyen módon lehetne majd egyszerűsíteni a szerkezeti tervet. Elemei közül melyik az, ami elhagyható? Védelmi elemek, vonalas szerkezeti elemek, területfelhasználási egységek? Egyik sem? Az egyszerűsített szerkezeti tervről ma még nem szól semmilyen rendelkezés, nincs szakmai útmutató; az egyszerűsített szerkezeti terv jogszabályi, törvényi kereteit az Étv. módosításai határozhatják meg.

## **Mikrotérségi terv helye a tervhierarchiában**

**Nincs tehát megegyezés** abban a kérdésben, hogy a **hiányzó mikrotérségi** vagy település-csoport **szerkezeti tervet** felülről indított - és megyei vagy országgyűlési szinten jóváhagyott - területrendezési, vagy az önkormányzati szinten kidolgozott és elfogadott településrendezési tervek

<sup>6</sup> Szabályozta a 2247/2007. (XII. 23.) kormányhatározattal az Új Magyarország Fejlesztési Tervben.

<sup>7</sup> 2008. évi L. törvény az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény módosításáról 16/B § Együtt tervezhető térségek övezete

(1) Az együtt tervezhető térségek övezetében tartozó települési önkormányzatok településfejlesztési és településrendezési feladataik összehangolt ellátásához - törvényben meghatározott - közös egyszerűsített településszerkezeti tervet készíthetnek.

(2) A közös egyszerűsített településszerkezeti tervnek az egyes településekre vonatkozó részeit az érintett települési önkormányzatok határozattal fogadják el.

közé soroljuk be. Jelen kutatás ott tér el továbbá az előbb említett szakmai anyagoktól, hogy a **kutatás tárgyát képező aprófalvas térségekben egyértelműen** a pontosabb, részletesebb, megalapozottabb vizsgálatokon és ismereteken alapuló, **a települési önkormányzatok hatáskörébe tartozó településtervezés keretében tartja megvalósíthatónak a mikrotérségi tervezést.**

A megalapozott vélemény kialakításához jelen munka keretein belül is elvégeztük a **lehetséges területi típusú terv és településterv típusú terv elemzését** előnyök, hátrányok számbavételével, de úgy hogy mindezt **az aprófalvas térségek, kistelepülések szempontjából** elemeztük.

A területi terv típusú Mikrotérségi terv mellett csak az szól, hogy

- nagyobb térséget összefogó átfogó terv készülhet.

A területi terv típusú Mikrotérségi terv ellen szól azonban, hogy

- jóváhagyására ugyanúgy csak a megye jogosult, s a települések ebben az esetben sem kapják meg a saját területükről szóló döntés lehetőségét,
- egy újabb tervfajta keletkezik, amely újabb terheket ró a településekre, de a településtervezést nem váltja ki,
- felülről születnek a döntések, melyeket az egyes települések nem egyértelműen tekintenek kötelezőnek saját magukra nézve.

A településterv típusú Mikrotérségi terv mellett szól, hogy;

- alulról jövő kezdeményezésként a települések felelősei saját kezükbe véve a döntés jogát, saját maguk döntenek településük jövőjéről,
- a közös tervekészítés kikényszeríti a közös gondolkodást,
- részletes településszintű vizsgálatokon alapul,
- a települések a tervekészítés során aktív résztvevők,
- a közös tervet közös koncepció kell, hogy megalapozza,
- **a közös tervezés alapja lehet egy mikrotérségi együttműködésnek,**
- a helyben született döntést a helyiek jobban elfogadják és magukénak érzik,
- a tervezés során megismerik a szomszédos települések elképzeléseit is,
- ha szabályozásig is eljut, a hatóság munkája egyszerűsödik.

A településterv típusú terv ellen szól:

- jóváhagyásának jogi háttere rendezetlen,
- ha a jogi háttér rendeződik is, módosítása minden település jóváhagyását igényli, tehát nehézkes.

### 3.4.NEMZETKÖZI MEGOLDÁSOK - KITEKINTÉS

#### *Közös településszerkezeti terv Németországban<sup>8</sup>*

Németország építési törvénykönyve/kódexe kiemelten foglalkozik a **közös településszerkezeti tervvel, a tervezési társulásokkal.**

Egymással szomszédos települések közös településszerkezeti tervet készíthetnek, amennyiben hasonló adottságokkal rendelkeznek, illetve közös érdekeik vagy a műszaki és szociális infrastruktúra létesítmények megkívánják. Kiemelendő, hogy a **közös településszerkezeti tervet** az érintett önkormányzatok **csak közösen módosíthatják.** Külön megállapodás esetén csak valamilyen térbeli vagy tárgybeli részekre vonatkozik a közös tervezés, amikor is a közös szerkezeti terv helyett külön egyezség alapján megállapodást kötnek az önkormányzatok bizonyos ábrázolási módokról a településszerkezeti terveikben. A közös tervezés előfeltételeinek megszűnése, illetve megvalósulása esetén a települések szabadon módosíthatják, vagy kiegészíthetik a településszerkezeti terveiket.

Önkormányzatok és egyéb, tervmegállapításra jogosult szervek, szakhatóságok **tervezési társulásokat** alakíthatnak. A társulás a **településtervezés és annak végrehajtása céljából az önkormányzat helyére lép.** Amennyiben a közérdek megkívánja, s nem alakult meg a tervezési társulás, akkor a tervmegállapításra jogosult szervek, szakhatóságok vagy önkormányzat kérelmére társíthatók a települések. A társulási kérelemről a tartományi kormány dönt. Ha nem sikerül megegyezni a társulás alapszabályáról vagy a tervről, akkor a tartományi kormány állapítja meg az

<sup>8</sup> Brenner János (ÖTM köztisztviselő) fordítása nyomán - Baugesetzbuch 204. és 205.§

alapszabályt vagy a tervet. A tervezési társulás hatáskörét ki lehet bővíteni egyéb önkormányzatok hatáskörébe utalt építési feladattal, például szabályozási tervek készítésével. A tervezési társulást fel kell oszlatni a közös tervezés előfeltételeinek megszűnése, illetve megvalósulása esetén. A társulás feloszlata után az általa megállapított tervek érvényben maradnak.

A német jogszabályalkotó a közös településrendezési terv (településszerkezeti terv, esetleg szabályozási terv) elkészítésére a településcsoportokat alkalmasnak tartja. A közös tervezés koordinálására tervezési társulások létrehozását javasolja, melyek önállóan, vagy felülről irányítva jöhetnek létre.

## 4. KUTATÁS ISMERTETÉSE, MINTATERÜLETEK LEÍRÁSA

Az elfogadott munkaterv szerint a vizsgálatot és az új módszertan kidolgozását nemcsak elméleti kutatással, hanem két konkrét mintaterület - a tervezési metodika megújításához szükséges mértékű - vizsgálatával végezzük el.

**Az egyik mintaterületként** egy olyan terület került kiválasztásra, ahol a tervező csoport párhuzamosan hagyományos módon a településrendezési terveket is készíti, s hagyományos módszertanú településrendezés mellett kísérletet tettünk a térségi szintű fejlesztési igények összehangolására, s tervben való megjelenítésére. **(Somló-hegy és környéke)**

**A másik mintaterületként** egy olyan terület került kiválasztásra, ahol a települések táji, természeti, gazdasági adottságai hasonlóak, s így feltételezhetően hasonló a jövőképük, fejlesztési elképzeléseik, ám ezen elképzelések összehangolása nem történt meg. A települések külön szabályozási tervet készítettek - közös koncepció és közös szerkezeti terv nélkül - saját belátásuk szerint, saját fejlesztési elképzeléseik alapján. **(Káli medence)**

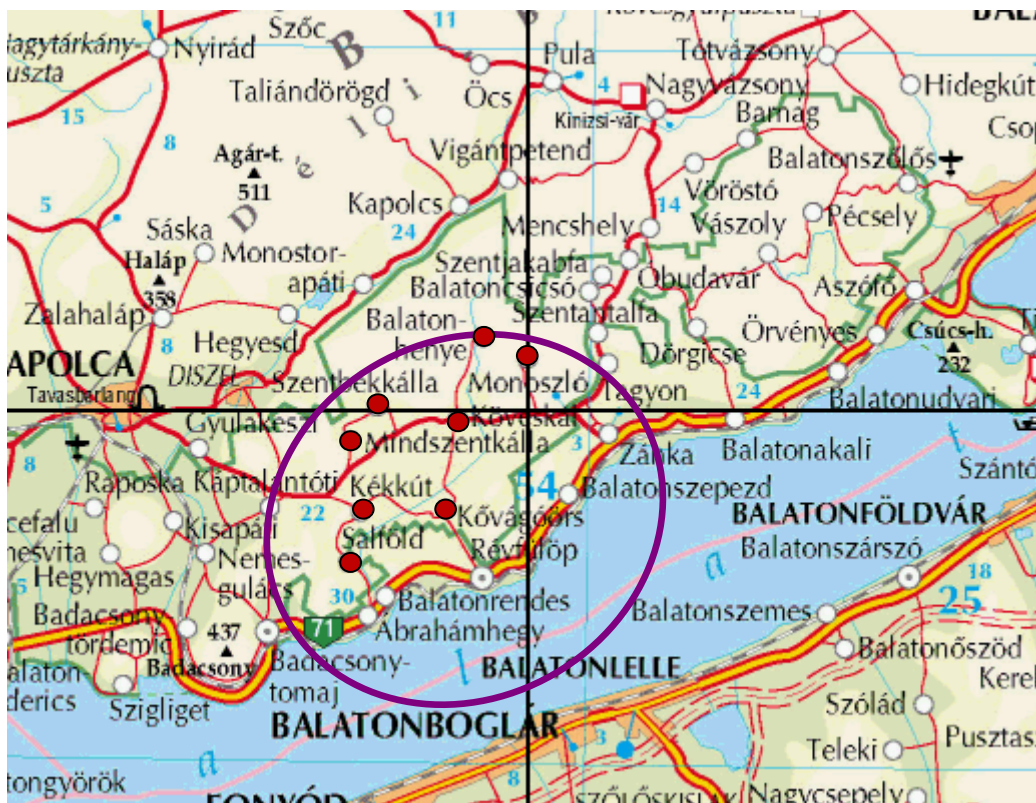
### 4.1. KÁLI-MEDENCE

Kutatásunk egyik mintaterülete a Káli-medence: **Salföld, Kékkút, Mindszentkál, Szentbékál, Kővágóörs, Köveskál, Balatonhenye és Monoszló**. A települések közigazgatási határához igazodva jelöltük ki a tervezési területet, azzal a különbséggel, hogy **Kővágóörs** Balaton-parti településrészét, **Pálkövé**t, nem vizsgáltuk. A mintaterület kiválasztásakor szempont volt, hogy kielégítse a kutatás kezdetekor felállított **mikrotérség** fogalmának kritériumait és ugyanilyen fontos volt, hogy a települések és azok településrendezési terveinek vizsgálatával bemutatható legyen az aprófalvas térségekben a **településrendezés mai gyakorlata**. A 8 település településrendezési terveit 5 különböző tervező iroda, egymástól függetlenül, különböző időpontban készítette. Így lehetőség nyílt arra, hogy megvizsgáljuk, a jelenlegi jogszabályok kínálta lehetőségek és kötelezettségek hatására mennyire vannak egymással összhangban az egyes települések rendezési tervei.

#### A MINTATERÜLET BEMUTATÁSA

A Káli-medence **1984-ben a Balaton-felvidéken elsőként létrehozott tájvédelmi körzet**, mely mint a Balaton-felvidék mintaterülete, ma is egyesíti magában a természeti, táji sokszínűséget, a kulturális hagyományok megőrzésre méltó értékeit, s mindez biztosítja, hogy a Káli-medence ma a turisztika egyik kiemelt célterülete is. A medence nevét a területén letelepedő honfoglaló ősokról kapta, s az ősi „Kál” nemzetség neve több település nevében is felbukkan. A Káli-medence területén ma is él a múlt. A **számos, különböző történeti korból származó természeti, építészeti emlék** ma is szerves része a tájnak, ezzel téve egyedülállóvá a Káli-medence hangulatát.

A medence **geológiai értékei** Európában is egyedülállóak, az élőhelyek sokszínűségének köszönhetően számos **növény- és állatfaj** található a területen. A földtörténet emlékeinek jelentősége miatt a medence a tervezett Bakony-Balaton geopark fontos helyszíne. A természeti értékek közül külön ki kell emelni az egész terület alatt megtalálható ásványvízkincset, melyet több kútból is hasznosítanak jelenleg, s védelme ezért kiemelkedő fontosságú. Ezen kivételes értékek miatt került védelem alá, s tartozik ma is **Balaton-felvidéki Nemzeti Parkhoz** a Káli-medence területe.



A Káli-medence jellegéből adódóan földrajzilag jól körülhatárolható egységet képez, ahol a települések együtt önálló mikrotérséget alkotnak. A medence nagy történelmi múltú kapcsolatokkal rendelkező 8 apró települése (Balatonhenye, Kékkút, Kövágóörs, Köveskál, Monoszló, Mindszentkál, Salföld, Szentbékáll) ma is szoros egymásrataltságra él. A korlátozott gazdasági- és munkalehetőségek miatt sokan elköltöznek, a települések elöregednek, a közlekedési kapcsolatok nem mindenütt megoldottak. Adott azonban egy sereg olyan lehetőség, amit közösen fellépve meg lehet ragadni, s a problémákat ezáltal - amelyek általában mind a nyolc települést jellemzik és érintik - lehet megoldani.

Káli települések adottságai					
	Igazgatási terület	Belterület	Zártkert	Külterület	Lakó-népesség
	ha	ha	ha	ha	fő
Balatonhenye	1172,8	53	88,2	1031,6	139(125)
Kékkút	368,4	19,5	32,6	316,3	110(88)
Kövágóörs	2208,9	169,8	47,3	1991,8	906(862)
Köveskál	1448,6	67,7	156,6	1224,3	436(408)
Mindszentkál	1083,8	50,3	219,8	813,7	303(311)
Monoszló	745,7	26,8	74,4	644,5	n.a.(136)
Salföld	518,3	18,8	-	499,5	64(49)
Szentbékáll	1069,9	32,9	184,1	852,9	233(207)
<b>Mikrotérség</b>	<b>8616,4</b>	<b>438,8</b>	<b>803</b>	<b>7374,6</b>	<b>2191(2186)</b>

Forrás: Önkormányzati adatszolgáltatás, 2008., (KSH helységnévkönyv 2008.)

## HELYZETELEMZÉS

A mintaterületre készített tervek megalapozására részletes helyzetelemzést készítettünk. A helyzetelemzés munkarészben a helyszíni vizsgálataink és szakhatósági adatgyűjtéseink mellett az egyes településrendezési tervek vizsgálataira, valamint az Önkormányzatok adatszolgáltatására támaszkodtunk. Az összegyűjtött adatok mikrotérségi szempontokat is figyelembe véve kerültek

átértékelésre és kiegészítésre. Kiemeltük, s rendszerbe foglaltuk azokat az adottságokat, településeken túlmutató kapcsolatokat, összefüggéseket, melyek nem csak egy-egy település határán belül éreztetik hatásukat, hanem az egész mikrotérségre hatással vannak.

Fontos volt még a helyzetértékeléskor, hogy levonhatók legyenek olyan általános következtetések, melyek hozzásegítenek más **mikrotérségek összetartó erejének elemzéséhez**, s ezen keresztül növeléséhez is. A munka során nagy hangsúlyt fektettünk a helyiekkel történő **kapcsolattartásra**. Személyesen találkoztunk a települések vezetőivel, képviselőkkel, vállalkozókkal, a civil szervezetek képviselőivel, s más térségi "véleményvezérekkel".

## MEGLÉVŐ TERVEK ÉRTÉKELÉSE

### Településfejlesztési koncepciók

A 8 település településfejlesztési koncepciója **eltérő hangsúllyal, de közel hasonló fejlesztési elemekkel foglalkozik**, melyek alapját a medence táji, természeti és épített értékei képezik. Kisebbszámú jelentőséggel a koncepciókban megjelenik ezen értékek védelme, bemutatása, hasznosítása. Ezek felhasználásával azonban a hangsúlyeltolódás következtében eltérő javaslatokra jutnak. A térség történelmi örökségével már kevesebben foglalkoznak, s ugyanígy már csak keveseknél jelenik meg a táji-természeti értékek jelenléte mellett fenntarthatóságának fontossága, valamint a Nemzeti Parkkal való együttműködés szükségessége.

A koncepciók kivétel nélkül megfogalmazzák fontos fejlesztési irányokat, célokat, programokat, de legtöbbször ezek intézkedés szintig már nem kerülnek lebontásra.

### Településszerkezeti tervek

A Káli-medencei falvak településszerkezeti terveinek mikrotérségi szemléletű elemzése olyan hiányosságokra is rávilágított, amelyekre az egyes települések terveit külön-külön vizsgálva nem derült volna fény. A legszembetűnőbb hiányosságok és ellentmondások a **vonalas létesítmények** terén tapasztalhatók. Mivel a településszerkezeti tervek készítése során a tervezés egy-egy falura korlátozódott, a tervezők számos esetben nem ismerték a szomszédos települések fejlesztési elképzeléseit, érvényes szerkezeti és szabályozási terveit, s tervüket kizárólag az adott település igényei szerint alakították. Ez azt eredményezte, hogy a tervezett **vonalas infrastrukturális elemek** helyenként nem találkoztak a szomszédos települések határán. Ilyen például a **kerékpárutak nyomvonala** vagy a Monoszlót és Balatonhenyét összekötő út, amely különböző pontokon éri el a településhatárt a két település településszerkezeti tervében. A **vonalas közműlétesítmények** ábrázolása is hiányos. Problémát jelentenek továbbá a különböző **hidrogeológiai védőtávolságok** is.

A térségi szemlélet hiányát jelzik azok a **területhasználatot jellemző ellentmondások**, melyek a Balaton törvény vonatkozó részeinek eltérő értelmezéséből adódnak. Számos szerkezeti terv jelöl ugyanis olyan területfelhasználást, melyet adott helyen a törvény nem jelöl ki vagy kifejezetten tilt is. Ezek az ellentmondások leggyakrabban különleges területfelhasználási egységbe sorolt területeket érintenek.

További probléma a **vízgazdálkodási területek védőtávolságának** hiányos ábrázolása Kővágóörsön, mely védőtávokat szintén a Természetvédelmi törvény ír elő és számszerűsít.

Az említetteken kívül településenként számos egyedi probléma, hiányosság fedezhető fel, melyek szélesebb látókörű megközelítéssel kiküszöbölhetők, orvosolhatók lennének. A meglévő településszerkezeti tervek összerajzolását követően készítettünk egy ellentmondásokat feltáró, elemző rajzot is. A szerkezeti elemek összehasonlítása táblázatos formában történt.

### Szabályozási tervek

Tekintve, hogy mindegyik település a Balaton Kiemelt Üdülőkörzethez tartozik, a **Balaton törvény** előírásait kell figyelembe venni a településrendezési tervek készítése során. A Balaton és környéke Magyarország egyik kiemelt térsége ezért a területére készített Területrendezési terv (a Balaton törvény) részletesebb, szigorúbb és a településrendezési tervek készítőinek kisebb mozgásteret biztosító előírásokat fogalmaz meg, mint az ország más területein használt megyei területrendezési tervek. Ennek köszönhetően az egyes településrendezési tervek szabályozási előírásai a Balaton törvényben részletesen szabályozott területek esetében (pl. mezőgazdasági területek,

szőlőkataszteri területek, erdőterületek és a térségi övezetek, táj- és természetvédelem) meglehetősen hasonlóak, egységes szemléletet tükröznek. Így a hasonló adottságokkal rendelkező településeken megfogalmazott szabályozási előírások nem eredményeznek eltérő jogokat és kötelezettségeket az eltérő falvakhoz tartozó területeken.

Markáns különbségek elsősorban a **beépítésre szánt területek** szabályozásában, az **általános építészeti előírások** részletezésében, a **helyi értékek védelmében** figyelhetők meg. Általánosságban elmondható, hogy a Balaton törvényben részletesen nem szabályozott kérdésekben a településrendezési tervek készítői nem követtek egy közös vezérfonalat és a helyi sajátosságok szabályozásában máshova helyezték a hangsúlyt. Ennek eredményeként például - az egyébként közös népi építészeti gyökerekkel rendelkező falvakban - az építhető épületek tömege és anyaghasználata, a kialakítható telkek és a telkek beépítésének módja eltérően alakulhat a jövőben. Komoly nehézséget jelenthet továbbá, hogy a falvak lakott területeken kívül eső, a **szőlőhegyeken** található jelentős építészeti értékeire vonatkozóan (pincék, prэшázak) egyes helyi építési szabályzatok nem is fogalmazzak meg részletes építészeti előírásokat, tehát ezek átépülése bármikor korlátok nélkül megtörténhet.

Nehéz helyzetbe kerülhet néhány település a közeljövőben (Balatonhenye, Köveskál, Kővágóörs, Mindszentkál), mivel a **különleges területek** helyenként túl nagyvonalú szabályozása miatt, előállhat akár olyan helyzet is, hogy nem a település vezetésének elképzeléseivel egybecsengő beruházások valósulnak meg. A tervekben szereplő különleges területek nagy része nem is belterület, így azok szabályozásakor kiemelt figyelemmel kell lenni az elhelyezhető épületek funkciójának részletezésére. Ezzel szemben az említett települések területére készült helyi építési szabályzatok egyáltalán nem térnek ki a különleges területeken létesíthető funkciók szabályozására, s így e területek hasznosításának módja elsősorban a terület tulajdonosának szándékain múlik.

Az eltérő szemléletű szabályozásra további jó példaként szolgál, hogy Szentbékállán, mivel a településmagban a **kialakult utcák szabályozási szélessége** nem felel meg a jelenlegi szabványoknak, ezért a tervező sok helyen a lakótelkek kárára kiszélesíti az utcák szabályozási szélességét. Ezzel szemben a többi hasonló adottságú településen (pl. Kővágóörs egyes részein) a tervezéskor elsődleges szempont a kialakult településszövet és telekstruktúra védelme volt, s a tervező külön hangsúlyozta, hogy a település ezen értékes adottságainak védelme érdekében a kialakult lakóutcák szabályozási szélességét semmiképpen nem bővíti.

#### **Meglévő tervek értékelésének összegzése**

A nyolc településfejlesztési koncepciót összevetve megállapítható, hogy készítésük idején nem volt párbeszéd a települések között és a fejlesztési elképzeléseiket sem sikerült összehangolni. A legtöbb településfejlesztési koncepciót a településrendező készítette elő, s így nem a település vezetésének elképzelései, hanem a tervezői értékrend tükröződik bennük. A legkörültekintőbb koncepciót sem használják napi segédletként, s rendszeres aktualizálását sem végzik el, tehát azt a feladatát, hogy a települések vezetésének döntéseit megalapozó, és segítő munkaeszköze legyen, nem tölti be.

Habár a Káli-medence településeinek tájhasználata, építészete, természeti értékei, s a településrendezési tervekben szabályozható egyéb tulajdonságai és védendő értékei hasonlóak, a megfogalmazott építési szabályzatok felépítésükben és az alkalmazott szabályozási eszközök tekintetében, valamint a tervezők és a településvezetők által hangsúlyosnak ítélt kérdések esetében nagyban eltérnek egymástól. Ez nemcsak a Káli-medence egységes szempontok szerinti és **közös irányban való fejlődését hátráltatja**, hanem a szabályzatot alkalmazó **építési hatóság munkáját is megnehezíti**.

A **falvak döntéshozói** - helyzetük folytán - **nem tudnak kellően kitekinteni a falu határán túl**. Nincsenek is azoknak az információknak, adatoknak a birtokában, amelyek képessé tehetnék őket a tágabb térségben való gondolkodásra, s a napi problémák miatt nem is marad idejük kitekintésre.

Az építési törvény az egyeztetési eljárás szabályozása során lehetőséget **biztosít szomszédos települések számára, hogy egymás terveit véleményezzék**. A települések legtöbbször nem élnek ezzel a lehetőséggel, s jóindulatukat bizonyítva már az előzetes véleménykérés során lemondanak arról, hogy az egyeztetésben részt vegyenek, gondolván, hogy ezzel a szomszéd település munkáját könnyítik meg. Ha mégis részt vennének, akkor amennyiben még nem készítik saját településük terveit, akkor nincsenek olyan elképzeléseik, melyek átgondolt tervi megjelenése biztosítható

lenne. Abban az esetben pedig, ha már kész elfogadott településrendezési terveik vannak, akkor abban merül ki a részvétel, hogy átadják azokat, de nem kísérik figyelemmel a tervezés további alakulását. Ez utóbbi is tehát mindössze az érdekérvényesítés lehetőségét biztosítja, együttgondolkodásra, közös elképzelések kidolgozására nem biztosít lehetőséget.

Maradna tehát ez a koordináló szerep a tervezőre, azonban a **tervező egy adott település terveinek készítése során nincs, és nem is lehet, olyan adatok, információk birtokában, amelyek lehetővé tennék a kitekintést, a közös elképzelések koordinálását.**

## MIKROTÉRSÉGI FEJLESZTÉSI KONCEPCIÓ

A helyzetelemzést követően elkészítettünk egy **mikrotérségi fejlesztési koncepciót** a Káli-medence területére. A helyzetelemzésben számba vett adottságok és lehetőségek alapján fogalmazódott meg a terület jövőképe, s az annak megvalósulását szolgáló fejlesztési irányok. A mikrotérségi fejlesztési koncepció készítése során alkalmazott koncepcionális alapelvek az alábbiak voltak:

- Látókör szélesítése;
- Együttműködési feltételek, közös célok meghatározása;
- A rendelkezésre álló és hasznosítható megújuló erőforrások azonosítása, fokozottabb felhasználása;
- Kultúrává nemesült természeti-táji-települési értékek védelme, gazdagítása;
- Az önfenntartó helyi (települési és térségi) közösségi életforma feltételeinek meghatározása.

E koncepcionális alapelvek alapján született meg a mikrotérség **jövőképe**:

A Káli-medence olyan **egyedülálló táji, természeti, geológiai** adottságokkal, **történelmi** hagyományokkal, **szellemi** örökséggel rendelkező terület, ahol ezen értékek mellett az épített értékek egyedisége, s a földben rejlő édesvízkészlet jelentősége a térséget Magyarországon és a **világon kiemelkedő területek közé emeli.**

A Káli-medence a jövőben legyen olyan terület, ahol az **ott élők értékelik adottságaikat, s mindennapjaik során tudatosan használják, de nem kihasználják** mindezen értékeket.

A térség **önfenntartó** mikrotérséggé kell, hogy váljon.

A térség és a táj **fenntartható használatának** alapja a fenntartható gazdaság, amely:

- a nem nagy tömegekre építő **turisztikai** ágazat mellett,
- a helyi termékekre specializálódott **kézműves jellegű kisgazdaságok,**
- a tájgazdálkodás szempontjait figyelembe vevő **öko- és biogazdaságok,**
- a hagyományos **állattartás** gazdaságai, valamint
- a térség **édesvízkészletének** megfelelő felhasználására épül.

A káli-medencei települések fejlődésének kulcsa az **összefogás**, melynek alapja a bizalomra és a közös akaratra épülő együttműködés. A Medence települései közül **egyik sem képes egyedül fennmaradni.**

Távlati cél, hogy a Káli-medence települései egy **8 „településrészből” álló közösségként** fejlődjenek, ahol az egyes települések **önállóságát nem csorbítva,** de azok egyéni adottságait és lehetőségeit kiemelve és erősítve, széles kínálati palettát felsorakoztatva, egymás szolgáltatásait kiegészítve működjenek. E közösségben minden település megtalálva egyedi arculatát egy közös fejlesztési cél érdekében haladva erősödik.

### A jövőképet meghatározó fejlesztési irányok

A jövőkép megvalósulása érdekében nyolc **tematikus cél** köré csoportosított programok és intézkedések kerültek meghatározásra. A tematikus célok tükrözik a Káli-medencében megoldandó legfontosabb gondokat és kiemelik az egyes terület értékeit.

E nyolc pontban, mint önálló fejezetekben felvázolt, kiemelt célok nem értelmezhetők egymástól elszigetelten, nem lehet közöttük hierarchiát felállítani, inkább a **Káli-medence hosszú távú fejlődésének olyan alappilléreiként értelmezendők,** amelyeknek együtt, összehangoltan kell épülniük és erősödniük annak érdekében, hogy a mikrotérség biztos alapokon álljon.

Káli-medence koncepciója	
TEMATIKUS CÉLOK	PROGRAM
1. Tájji, természeti értékek, kincsek megőrzése	1.1. Tájhasználat védett természeti területeken
	1.2. Természeti, táji értékek bemutatása
	1.3. A tájképvédelem, látványvédelem
	1.4. Geopark
	1.5. Vizek védelme
2. Épített értékek védelme	2.1. Az épített értékek számbavétele, és védelme
	2.2. Káli-medence mai arculata
	2.3. Épített környezet megőrzése, és fenntartható fejlesztése
	2.4. Közös tervezés
	2.5. Mikrotérségi Főépítész és tervtanács
3. Történelmi örökség megőrzése	3.1. Földtörténet
	3.2. Kál horka emlékezete
	3.3. Káli-medence az Árpád-korban
	3.4. Újkori élet a Káli-medencében
	3.5. Az ember megjelenésétől napjainkig, avagy az ember tájformáló tevékenysége a Káli-medencében
4. Gazdaság fejlesztése	4.1. Önkormányzati integráció (gazdasági, pénzügyi)
	4.2. Az egyes gazdasági területek fejlesztése
	4.3. „Káli-medence” védjegy kifejlesztése és alkalmazása
	4.4. Oktatás, szakképzés
5. Turizmus fejlesztése	5.1. Fejlesztendő turisztikai ágazatok a szelíd turizmus jegyében
	5.2. Rendezvények, kulturális rendezvények, sportesemények
	5.3. A turisták ellátásának javítása
	5.4. Turisztikai oktatás (Lásd még gazdaság fejlesztése fejezet)
	5.5. Marketing
6. Újranépesedés	6.1. Az újranépesedés realitása
	6.2. Az újranépesedés célcsoportjai
7. Élhető Káli-medence kialakítása	7.1. Ellátás színvonalának növelése
	7.2. Környezetrendezés
	7.3. Identitástudat erősítése, közösségi élet fejlesztése
	7.4. Infrastruktúra fejlesztése
8. Integráció, partnerség létrejötte	8.1. Önkormányzatok összefogása
	8.2. Helyiek és nyaralótulajdonosok összefogása
	8.3. Nemzeti Park és a települések összefogása
	8.4. Az Ásványvíz Rt. és a települések
	8.5. Vízközség/vízirtokosság
	8.6. Önkormányzatok, gazdasági szereplők, civil szervezetek összefogása, integrációja

## MIKROTÉRSÉGI SZERKEZETI TERV

A Mikrotérségi szerkezeti terv a Mikrotérségi koncepcióban foglaltak alapján, az új Balaton törvény előírásait figyelembe véve készült.

Alapjául a vizsgálatok mellett a hatályos településrendezési tervek szolgáltak. E tervek figyelembevételével, az Önkormányzat vezetői és a megszólított vállalkozók elképzeléseit megismerve, a régi Balaton törvény előírásait elemezve, értékelve, de az új Balaton-törvény tervezetének figyelembe vételével készült.

Amennyiben a települések szándékában áll a tervet hasznosítani, el kell végezni az időközben életbelépett OTrT módosítás, Étv módosítás, OTÉK módosítás alapján a terv jelenlegi jogszabályi környezethez való illesztését, mely elsődlegesen nem tartalmi, inkább technikai jellegű javításokat eredményez. Össze kell vetni, hogy a tervezés folyamán alkalmazott új Balaton-törvény tervezetétől a jóváhagyott terv mennyiben tér el, eltér-e egyáltalán.

A Mikrotérségi szerkezeti terv csak akkor tölti be feladatát, ha azt a települések saját elképzeléseikkel összevetve megvitatják, és véglegesítésre kerül. Így alapja lehet jelen jogszabályi környezetben a települések önálló szerkezeti terveinek módosításához, esetleg egy közös helyi építési szabályzat kidolgozásához.

## 4.2. SOMLÓ-HEGY - PÁRHUZAMOS TERVEZÉS

A Somló területén kezdetben négy (Doba, Somlójenő, Somlóvásárhely, Somlószőlős), később a tervezési területet kibővítve hat település területére (Doba, Somlójenő, Somlóvásárhely, Somlószőlős, Kisszőlős, Oroszi) készítettünk mikrotérségi rendezési tervet, azaz Mikrotérségi fejlesztési koncepciót, mikrotérségi szerkezeti tervet, mikrotérségi szabályozási tervet és építési szabályzatot. A munkában a Környezetterv Kft, Dr Laposa József vett részt.

A terület Mikrotérségként való kijelölésének gondolatát az adta, hogy a Somló hegy a négy település - Doba, Somlójenő, Somlószőlős és Somlóvásárhely - igazgatási területén található, s ezért célszerűnek látszott az érintett települések fejlesztését a hegy adottságaira alapozva kijelölni, s összehangolt szerkezeti tervet és szabályozási tervet készíteni. A mikrotérségi vizsgálatok, elemzések során az is kiderült, hogy Oroszi, Kisszőlős, de különösen Borszörcsök annak ellenére, hogy nincs területük a hegyen, távolságuk, múltjuk, lehetőségeik alapján tájilag a Somló környék részét képezik, ezért a mikrotérségi koncepció, valamint a szerkezeti terv és szabályozás készítésekor ezt figyelembe kell venni.

Borszörcsök tervei azonban korábban elkészültek, ezért a tervezési területet - amikor az indokoltnak látszott - Oroszi és Kisszőlős területével kibővítettük, Borszörcsök elkészült településterveit pedig a tervezés folyamán figyelembe vettük. A szorosan vett Somló területének azonban továbbra is a négy hegyi falut tekintettük.

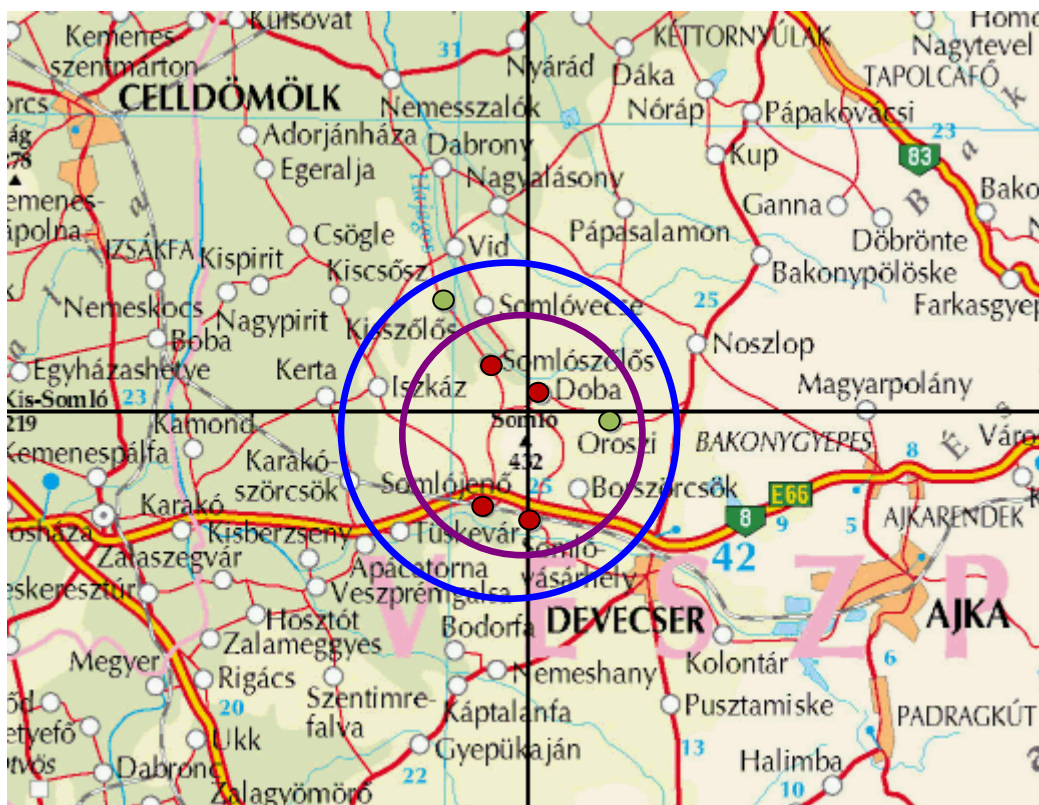
## A MINTATERÜLET BEMUTATÁSA

A települések területi, demográfiai adatait megvizsgálva a Káli-medencénél tett megállapításainkhoz hasonló megállapításokra jutottunk.

Somlói települések adottságai					
	Igazgatási terület	Belterület	Zártkert	Külterület	Lakó-népesség
	ha	ha	ha	ha	fő
Doba	2122	62	157	1903	540
Somlójenő	814	46	58	710	326
Somlószőlős	1946	183	131	1632	710
Somlóvásárhely	2320	100	194	2026	1170
<b>Mikrotérség</b>	<b>7202</b>	<b>391</b>	<b>540</b>	<b>6271</b>	<b>2746</b>

Forrás: Önkormányzati adatszolgáltatás, 2008., (KSH helységnévkönyv 2008.)

A négy település területe (7200 ha) és lakossága (2746 fő) egy közepes alföldi falu nagyságával egyezik meg, tehát a közös tervezés területének nagysága a településtervezés keretein belül kezelhető.



- Somló-hegy és környéke települése, a kutatás megkezdésekor lehatárolt települések ●
- Somló-hegy és környékéhez közvetlenül kapcsolódó települések ○
- Somló-hegy és környéke vizsgálatakor, mikrotérségi szerkezeti terv készítésekor bevont település ○
- Somló-hegy és környéke mikrotérségi szabályozásakor bevont települések ●

A terület mintaterületként való kijelölésének az volt az oka, hogy tervezők a települések többségében tervezési szerződés keretében hagyományos településtervezést is folytatnak, s így lehetőség nyílt a hagyományos tervezéssel párhuzamosan az új szemléletű mikrotérségi terv készítésére, a településrendezési eszközök eredményeinek és módszereinek az összehasonlítására. A településenként készült vizsgálati munkarészt, településfejlesztési koncepciót, valamint településszerkezeti tervet követően készült a mikrotérségi vizsgálat, a mikrotérségi fejlesztési koncepció, valamint a mikrotérségi szerkezeti terv. Ezt követően készült el az egységes szemléletű mikrotérségi szabályozási terv és építési szabályzat, mely azután a hagyományos településtervezés keretein belül került továbbtervezésre és egyeztetésre.

## HELYZETELEMZÉS

Már a vizsgálatok során megmutatkozott, hogy közös tervezés esetén **nagyobb hangsúly került a mikrotérségi összetartó erőként** jellemezhető táji elem, a **Somló vizsgálatára**. A jelentős táji, természeti és épített értékeket hordozó, kiemelkedő jelentőségű - Magyarországon legjobban megművelt - borvidéki területen megtalálhatók egymás mellett az árutermelő szőlők és nagy számban a hagyományos szőlőskertek, melyek egyedi kezelést követelnek meg, amihez parcellánkénti, belterületi léptékű vizsgálat szükségeltetik.

**Megnőtt a jelentősége továbbá a települések határain túlmutató kapcsolatoknak**, szerkezeti elemeknek, s kiemelt figyelemmel kellett kezelni a településhatáron túlmutató területhasználati jellemzőket. Hasonlóan a településrendezési tervek vizsgálatához ki kell tekinteni a mikrotérség határára túlra, hogy a térségi kapcsolatokat megismerhessük. A kifejele mutató kapcsolatokkal

egyenértékű mikrotérségi szinten a belső kapcsolati háló feltérképezése, hogy milyen feladatokat képes a térség önállóan, illetve a településeket összefogva elvégezni, esetleg átvállalni városoktól, egyéb társulásoktól: közigazgatás, szociális- és egészségügyi ellátás, alapfokú oktatás, termelőszövetkezet stb.

### MIKROTÉRSÉGI FEJLESZTÉSI KONCEPCIÓ

A közös Mikrotérségi fejlesztési koncepció készítése során a korábban településenként készített fejlesztési koncepciókat újragondoltuk. Ennek eredményeként - a térségi együttműködés és a közös jövő megvilágításában - a négy település együttesére teljesen **új lehetőségek** kerültek elő. **Hangúlyosabbá** váltak azok az elemek, amelyek nem csak egy-egy településen éreztetik hatásukat, hanem a **teljes mikrotérségre hatnak**, sőt a térség határain túl is. E mellett megtalálva az egyes települések egyéniségének leginkább megfelelő egyedi fejlesztési irányt, a térségi koncepció összehangolása során ezeket kiemelten kezeltük.

A koncepcióban megfogalmazott **jövőkép** - a táji, természeti és épített értékekre, valamint a szőlő és borkultúrára alapozott gazdasági fejlesztés - valamint a koncepcióban megfogalmazott **célok rendszere** - értékvédelem és bemutatás; szőlészetre, borászatra, borturizmusra alapozott gazdaságfejlesztés; egyéb kapcsolódó turisztikai fejlesztések; marketing tevékenység fellendítése; közös igazgatás és oktatás; összefogás, bizalom; - **nem fogalmazódhatott volna meg településenként.**

A koncepció készítés során nyert először megállapítást az, hogy bár a Somló hegyet a négy település birtokolja, a hegy fejlesztési folyamatokat generáló hatása túlmutat e négy település igazgatási határain.

A közös koncepció készítés nagy **eredménye** volt, hogy;

- a négy település képviselőivel - több alkalommal - sikerült közös képviselőtestületi ülésen együtt dolgozni, hogy ne csak a települések vezetői, de a döntéshozók is elkezdjenek a települések határain túl is gondolkodni;
- sikerült megszólítani a hegyen és környékén érdekelt vállalkozókat, szőlőbirtokosokat, pincetulajdonosokat;
- részt vett a közös koncepció készítésben a térségben érdekelt számtalan egymás mellett tevékenykedő - vagy csak létező - civil szervezet;
- a koncepció vitaanyag elkészítését követően az összes érdekeltet egy közös egyeztető fórum keretében sikerült egy asztalhoz leültetni a koncepció véglegesítése, s egyes stratégiai elemek kidolgozása céljából;
- megindult egy többfordulós egyeztetés, mely fórum az alapja lehet egy állandó egyeztetési, fejlesztési feladatokat felvállaló Somló Tanácsnak;
- a közös koncepció a települések képviselőtestületei által elfogadásra került.

### MIKROTÉRSÉGI SZERKEZETI TERV

A Mikrotérségi Szerkezeti terv készítése során a területen egységes szempontrendszer szerint, a **védelmi szempontokat figyelembe vevő, de fejlesztési lehetőségeket is biztosító területfelhasználási egységeket jelöltünk ki.** A **vonalas szerkezeti elemek** összehangolása során lehetőség nyílt a megyei terv vonalas elemeinek újragondolására, és a **térség érdekeit is figyelembe vevő nyomvonalváltozatok** kidolgozására. Így került az M8 nyomvonala a déli településektől - Somlóvásárhelytől és Somlójenőtől - délre, hogy a somlói falvakat ne vágja el a hegytől, így alakulhatott ki egy egységes átgondolt kerékpárút hálózat, s így lehetett újragondolni, esetleg áthelyezni a megyei terv javaslatai között szereplő, de megvalósíthatatlan összekötő utak nyomvonalát.

A **szerkezeti terv határait** a négy somlói faluról **kiterjesztettük** Oroszi és Kiszőlős területére is, s a mikrotérségi szerkezeti terv már a hat településre készült.

Sok esetben azonban ez is kevésnek bizonyult. Különösen a vonalas szerkezeti elemek esetében - de az egyes területfelhasználási egységek kijelölése során is - szükségessé vált a **mikrotérség határain túli kitékintés**, s egy második vonalként Túskevár, Iszkáz, Somlóvecse, Borszörcsök, s a Vásárhelytől délre eső, közvetlen közlekedési kapcsolatokkal nem rendelkező falvak is vizsgálat alá kerültek, hogy a térség kapcsolatait megoldhassuk.

Nagyon fontos elem volt a szerkezeti terv készítése során, hogy a koncepcióban megfogalmazott, területi igénnyel is járó **fejlesztések optimális helyét nem a településhatárok szabták meg**, hanem adott terület térségi elhelyezkedése, hegygel való kapcsolata, megközelíthetősége, függetlenül attól melyik település igazgatási határán belül helyezkedik el. Így lehetőség volt a fejlesztési területek kijelölésénél komplexebb összefüggéseket is figyelembe venni.

### MIKROTÉRSÉGI SZABÁLYOZÁSI TERV ÉS ÉPÍTÉSI SZABÁLYZAT

A **Mikrotérségi szabályozási terv és építési szabályzat** készítése során az egységes szemlélet alapján készített szerkezeti terv továbbgondolása révén részletes szabályozási előírások készültek.

A szabályozással érintett 6 település igazgatási területe 8324 ha, lakossága 3036 fő, - tehát még mindig nem haladja meg egy nagyobb község méretét - így adott volt a lehetőség, hogy átlátható, kezelhető, egységes elvek szerinti mikrotérségi építési szabályzat készüljön.

Ki lehet mondani, hogy a **táji összefüggések**, a védelem megvalósítása, a közlekedési kapcsolatok, **vonalas jellegű szerkezeti elemek miatt a Mikrotérségi szerkezeti terv** készítése nagyon fontos, azonban a **szőlőhegy** az a terület, ahol az egységes szerkezeti elemek összehangolása mellett maga a **szabályozás is kiemelt jelentőségű**. A szabályozás eredményeként a Somló hegyre majdnem belterület mélységű és léptékű, szabályozás született. Ennek jelentősége akkor érthető meg igazán, ha végiggondoljuk, hogy a **beépítésre nem szánt területek országos szabályozása részletességében jóval elmarad a beépítésre szánt területek szabályozásánál**, s így nagyobb esély van egymástól jelentősen eltérő szabályozási elemek megjelenésére a különböző települési területeken.

Ha a Somló négy településére különböző tervező irodák készítették volna településterveiket - ahogy más borvidéki területen valószínűleg meg is történt- **előállhatott volna az a helyzet, hogy a Somló hegy négy oldalára négy különböző koncepció szerint, négy különböző szabályozás készül.**

Természetesen a **külterület** egyéb beépítésre szánt és beépítésre nem szánt területeinek **egységes szemléletű szabályozása** is nagyon fontos, s ennek előnyei is érezhetők majd a szabályzatok alkalmazása során.

Míg a belterületek esetén a jelenlegi adottságokhoz alkalmazkodó, az egyedi elemeket megtartó szabályozás született, a külterületen a magasabb szintű terveket és a védelmi igényeket figyelembe vevő szabályozás készült.

A **közös építésszabályozás** másik jelentős előnye az **értékvédelem** során mutatkozott. A szabályozással érintett területek jelentős természeti, táji és épített örökséggel rendelkeznek, ezért kiemelkedően fontos volt, hogy **összefüggéseiben, egységesen érvényesíteni lehetett** a természetvédelmi, a tájvédelmi, az örökségvédelmi és egyéb **védelmi érdekeket**. A szabályozás során lehetett az országos műemléki védelemre javasolt - de a védelem kimondásáig helyi értékvédelmi területként meghatározott - történeti táj területre, azaz a **Somló-hegyre egységesen egyedi előírásokat meghatározni**, mely biztosítja a jellegzetes pannon szőlőhegy fennmaradását, s ennek hatása jelentősen túlmutat a mikrotérség határán.

A közös rendezési terv eredménye továbbá a településekre készített közös **örökségvédelmi hatástanulmány**, illetve a dokumentáció mellékletét képező adatlapok. Az általános ismertetés mellett a rendezési terv során összehangolt, értékközpontú javaslatai jelennek meg az építészeti és művi értékekre vonatkozóan. A közösen készített örökségvédelmi hatástanulmány előnye a mikrotérségi rendezési terv folyamodványaként, hogy a települések a szomszédos településekkel összefüggésben láthatják saját magukat, kitekintve tágabb környezetükre. **Mindez alapja lehet egy közös elvek alapján kidolgozott örökségvédelmi rendeletnek**, mely kiemelt figyelmet fordít a Somló-hegyen található értékekre, illetve a tájhasználatra.

### 4.3. MINTATERÜLETEK TAPASZTALATAI

#### *Általános tapasztalatok*

- Jelenlegi tervezési gyakorlat nem alkalmas egymás mellett fekvő települések terveinek, fejlesztéseinek az összehangolására, hiszen a településrendezési terv készítése során a tervező csak a települési érdekeket veszi figyelembe.
- Maga a mikrotérségi terv az aprófalvas térségekben egy területfejlesztő eszköz, ahol a döntéshozó szintjén találkozik a fejlesztéspolitika adott szintje a településrendezési érdekekkel.
- A települések értékközpontú gondolkodása, összefogása lehetővé teszi az értékek közös hasznosítását.
- A mikrotérségi tervezés folyamán a terv mellett legalább olyan hangsúlyt kapott maga a tervezési folyamat, mely során a döntéshozók, a gazdasági szereplők, a civil és egyéb szervezetek nem csak megismerték, hanem közre is működtek a terv megalkotásában.
- A mintaterületeken nem foglalkoztattak főépítészt, így a mikrotérségi tervezés során a tervezőnek kellett felvállalnia a koordináló szerepet. A mikrotérségi fejlesztési koncepciók javaslatot tettek mikrotérségi főépítész alkalmazására, aki a tervezési társulás alkalmazásában állna.
- A jelenlegi jogszabályi környezetben a mikrotérségi terv elemeit nem lehet jóváhagyni (a településrendezési mikrotérségi szabályozásának korlátairól, megoldásairól lásd 5.3. fejezet), azonban a mikrotérségi tervezés a jelenlegi jogszabályi környezetben is alkalmazható, bizonyos korlátokkal.

#### *Mikrotérségi vizsgálat, helyzetelemzés tapasztalatai*

- kiemelkedő jelentősége van a településcsoport határain túlmutató kapcsolatoknak, valamint a települések közötti kohézióknak, melyek átértékelik a települési adottságokat és lehetőségeket.
- Nagyobb hangsúly helyeződik a mikrotérségi összetartó erő (tájelem, védettségi kategória stb.) vizsgálatára.

#### *Mikrotérségi fejlesztési koncepció tapasztalatai*

- A mikrotérségi fejlesztési koncepció készítésében részt vettek a jellemzően több településen érintett helyi szereplők (döntéshozók, gazdasági szereplők, civilek stb.), így térségi gondolkodásuk erősödött. Ennek eredményeként az elkészült fejlesztési koncepcióban kiemelten megjelennek elképzeléseik, s nem a tervezői értékrend tükröződik benne.
- A településenként készített fejlesztési koncepciók mikrotérségi szemléletű újragondolásával új fejlesztési elemek kerülnek elő.
- Közös tervezés eredményeként sikerült meghatározni egy közös jövőképen alapuló cselekvési tervet
- A két - aprófalvas - mintaterületen sikerült a fejlesztési elképzeléseket azonos érdekek mentén megfogalmazni, s az egymással összehangolt megoldásokat időben és térben meghatározni.
- Önálló településfejlesztési koncepció készítésekor az önállóan nem életképes, ezért egymásra utalt települések esetleges eltérő értékrendszer következtében, illetve hangsúlyeltolódás miatt eltérő, akár egymással ellentétes, vagy egymás elképzeléseit kioltó fejlesztési irányt is meghatározhatnak.

- **Hangsúlyosabbá** váltak azok a **koncepcionális elemek**, amelyek nem csak egy-egy területen éreztetik hatásukat, hanem a **teljes mikrotérségre**, illetve a mikrotérség határain túl is hatnak.
- A mikrotérség települései a hosszútávú érdekeiket felismerve **tervezési társulásukat** követően készek **fejlesztési társulás** létrehozására is (Káli Tanács, Somló Tanács), hogy a területükön a fejlesztési elképzeléseket a mikrotérségi fejlesztési koncepcióban megfogalmazott célkitűzések szerint valósítsák meg, s hogy a fejlesztési koncepció elemeit stratégiai tervbe illesszék.
- **A társulás** - a mikrotérségi koncepcióban megfogalmazott irányelvekre alapozva - a jelen lévő **pályázati rendszerben előnyt jelenthet**.

#### ***Mikrotérségi szerkezeti terv tapasztalatai***

- Mikrotérségi szerkezeti terv készítése során **összehangolhatók a vonalas szerkezeti elemek**, a védőterületek, az egymással szomszédos területfelhasználások, sőt ezek térségi szemléletű újragondolására is lehetőség nyílik.
- A koncepcióban megfogalmazott, területi igényvel is járó fejlesztések optimális helyét nem a településhatárok szabják meg, hanem adott terület térségi elhelyezkedése.

#### ***Mikrotérségi szabályozási terv és helyi építési szabályzat tapasztalatai***

- Az egységes elvek szerinti történő mikrotérségi szabályozás.
- **Egyszerűsödő hatóság munka**, több településre egységes, könnyebben kezelhető szabályozás jöhetne létre.
- A mai tervezési folyamatban **sehol sincs beiktatva olyan ellenőrzési pont** ahol a több település közigazgatási területére eső, kiemelten kezelendő, érzékeny területek (szőlőhegy, védett területek stb.) **eltérő szabályozásai napvilágra kerülnének**.

## 5. JOGSZABÁLYI HÁTTÉR, KORLÁTOK, LEHETŐSÉGEK

### 5.1. A KÖZPONTI ÉS HELYI JOGALKOTÁS SZINTJEI, ÁLTALÁNOS RENDSZERE

Jelen tanulmány tárgya, a mikrotérségi szintű településtervezés lehetőségének megteremtése, mint látni fogjuk, nem csupán az ágazati, területfejlesztéssel összefüggő törvényi, vagy rendeleti szabályozás kérdése. Fontos ismerni a helyi jogalkotás elhelyezkedését a magyar jogrendszeren belül, annak alkotmányos és jogalkotási előírásaival és korlátaival együtt. E fejezet célja tehát az alkotmányos és jogi háttér áttekintése annak érdekében, hogy rálátást kapjunk a mikrotérségi szintű szabályozás, mint jogalkotási feladat megvalósításával kapcsolatos lehetőségeire.

#### 5.1.1. A magyar jogrendszer forrásai

A Magyar Köztársaságban a jogszabályokra vonatkozó rendelkezéseket az **Alkotmány és a jogalkotásról szóló törvény**<sup>9</sup>, az ún. Jat. tartalmazza. Az Alkotmány felsorolja a jogalkotásra feljogosított állami és önkormányzati szervezeteket (**jogalkotókat**), és meghatározza azt is, hogy milyen elnevezéssel alkothatnak jogszabályokat. A fenti szabályozás szerint a magyar jogalkotó szervek a következő jogszabályokat alkotják: az Országgyűlés törvényt, a kormány rendeletet, a miniszterelnök és a kormány tagja rendeletet, a helyi önkormányzatok rendeletet, a Magyar Nemzeti Bank elnöke rendeletet bocsáthat ki.

A fentiek felül vannak azonban olyan, még érvényes és hatályos jogszabályok, amelyeket ma már nem bocsátanak ki, vagy amelyek létrehozója, ill. kibocsátója megszűnt. Ilyenek tekinthetők pl. az *államtitkári rendelkezések*, vagy a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, az ún. NET által alkotott *törvényerejű rendeletek*, vagy az *elnöki tanácsi rendeletek*. Bizonyos, az alkotmányban meghatározott rendkívüli helyzetben az államfő, vagy a Honvédelmi Tanács is jogalkotói hatáskört kap.

Magyarország az Európai Unió tagállama, így 2004. május 1. óta a magyar jogalkalmazásra is hatással van az Európai Unió és az európai közösségek joga. Jogi környezetünket a magyar jogrendszer itt taglalt jogforrásain túl tehát a közösségi jog - itt most nem részletezett - közvetlenül alkalmazandó jogforrásai is alkotják.

A ma hatályos és érvényben lévő jogszabályok hierarchikus rendje tehát a következő:

- törvény (Alkotmány)
- törvényerejű rendelet
- köztársasági elnök rendelete
- Honvédelmi Tanács rendelete
- Kormányrendelet
- Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete
- Miniszterelnöki, miniszteri rendelet
- Államtitkári rendelkezés
- Önkormányzati rendelet

#### Állami, önkormányzati irányítás egyéb jogi eszközei

Nem jogszabályok, de a jogalkalmazók szempontjából jogforrásnak tekinthetők az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek számító alábbi források is, melyek köre a jogbiztonság érdekében egyre inkább szűkül.

- Normatív (nem egyedi) határozat
- Normatív utasítás
- Statisztikai közlemény
- Jogi iránymutatás:
  - irányelv
  - elvi állásfoglalás
  - tájékoztató

---

<sup>9</sup>1987. évi XI. törvény a jogalkotásról

### 5.1.2. A jogforrások hierarchiája

A helyi önkormányzati rendeletek megalkotása során a folyamatban résztvevő személyekkel szemben elengedhetetlen követelmény, hogy az egyes jogszabályok egymáshoz való viszonyát, a köztük lévő kapcsolódást, kapcsolatok rendjét pontosan ismerjék.

*A jogszabályi hierarchia a jogalkotó szervek által létrehozott jogszabályok közötti alá-fölé rendeltségi viszonyt rendezi.* Ezt a viszonyt elsősorban az Alkotmány állapítja meg, amikor kimondja, hogy melyik jogszabály nem lehet ellentétes más jogszabályokkal. A törvény, mint legmagasabb rendű jogszabály kötelező jellegéből következik, hogy vele semmilyen más jogszabály nem állhat ellentétben. A jogszabályok egymás közti hierarchiájának egyébként két vetülete van.

**Vertikális hierarchia** elve szerint az alsóbb szintű jogforrás rendelkezése (tartalma) nem ütközhet a hierarchia magasabb fokán kibocsátott jogforrás szabályozásával.

**Horizontális hierarchia** értelmében az ugyanazon tárgykörre vonatkozó speciális szabályozás lerontja a generális szabály hatályát. Ugyanazon tárgykörben kibocsátott későbbi jogforrás hatálya lerontja a korábban kibocsátottét.

A jogszabályi hierarchiára a fentiek felül egyébként az Európai Közösségek és az Európai Unió jogi aktusai is hatnak, mivel 2004. május 1. óta a magyar jogszabályoknak összeegyeztethetőnek kell lenniük ezekkel is. Az összhang megteremtésére irányuló rendelkezéseket, azok tartalmának megfelelő szintű jogszabályban kell megállapítani (**jogharmonizáció**).

A jogforrási rendszer belső koherenciájának biztosítását az Alkotmánybíróság határozatai is szolgálják, amelyek a hierarchia mindkét szempontból történő vizsgálatát is tartalmazhatják.

A jogalkalmazók, és a helyi rendelet alkotásában részt vevők számára elsősorban a vertikális hierarchia alábbi szabályai ismertek.

**Törvények** és - az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az ezzel egyenértékűnek tekinthető korábban kibocsátott, de ma is hatályos - **törvényerejű rendeletek** az Alkotmánnyal és egymással nem állhatnak ellentétben.

A jogalkotási törvény legutóbbi 2006. évi „egységes szerkezetbe foglalása”<sup>10</sup> során a szakma által vitatott és sokat kifogásolt módon - egyesek szerint sajtóhiba folytán - a **köztársasági elnök törvényerejű rendelet** formájában jogalkotási hatáskört kapott. Ezt a köztársasági elnök saját hatáskörében, vagy ha az országgyűlés nem ülészik, az országgyűlés hatáskörében bocsáthatja ki. Az államfő által kibocsátott törvényerejű rendelet természetesen sem az Alkotmánnyal, sem más törvénnyel nem állhat ellentétben.

A kormány az Alkotmányban meghatározott feladatkörében, vagy törvényben, törvényerejű rendeletben kapott felhatalmazás alapján ad ki rendeletet. A **kormányrendelet** és egyébként a kormányhatározat sem lehet a törvénnyel ellentétes. A kormány tagjai, tehát a **miniszterek rendeletei** törvénnyel, vagy a kormány rendeletével és határozatával sem lehetnek ellentétesek.

A **Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete** hierarchikus helyzete speciális, mivel az alkotmány rendelkezése szerint törvénnyel nem lehet ellentétes. Az MNB elnöke egyébként e jogszabálytípust külön törvényben meghatározott feladatkörében bocsátja ki, amely elsősorban a jegybanki feladatok ellátására korlátozódik. Ha az egyes jogalkotói hatáskörök egyértelműen elkülönülnek, fogalmilag kizárt, hogy e rendelet akár kormány, akár miniszteri, vagy helyi önkormányzati rendelettel ellentétben álljon. (szabályozási tárgykörük, vagyis a vertikális hierarchia miatt)

A korábban kiadott **államtitkári rendelkezések** mindaddig hatályosak és alkalmazandók, amíg azokat miniszteri rendelet, vagy annál magasabb szintű jogszabály hatályon kívül nem helyezi.<sup>11</sup>

**A helyi önkormányzat képviselő-testülete által alkotott rendelet semmilyen más, magasabb szintű jogszabállyal nem lehet ellentétes.** Jogalkotási joga közvetlenül az Alkotmányban meghatározott feladatköréből, külön felhatalmazás nélkül ered, vagy törvényben, törvényerejű rendeletben kapott felhatalmazás alapján és annak keretei között keletkezik.

<sup>10</sup>Szakmailag vitatható módon a törvény 2007. április 6-tól hatályos szövege a Magyar Közlöny 2007. 106. számában augusztus 9-én egységes szerkezetben jelent meg.

<sup>11</sup>1989. október 22-én törvényileg szűnt meg az államtitkárok rendelkezéskiadási joga, így a jövőre nézve ez a jogforrás megszűnt.

## Az állami és az önkormányzati irányítás egyéb jogi eszközei

E jogforrások nem minősülnek ugyan jogszabálynak, gyakorlati szerepük azonban ma még fontos. Fajtai a **határozat**, az **utasítás**, a **tájékoztató** és a **jegybanki rendelkezés**, amely *elsősorban a kibocsátó szerv és az általa irányított alárendelt szervek működését szabályozza*. Más részük a **statisztikai közlemények**, harmadik csoportjába **jogi iránymutatások** tartoznak, melyeknek még jogforrási helye is vitatható, hiszen kötelező ereje nincs, címzetti köre a jogalkalmazó szervezetben merül ki.

## A közösségi jog hatása a jogszabályi hierarchiára

Az Európai Közösség a tagállamokban új jogrendszert hozott létre, hiszen a tagállami állampolgárok, mint természetes személyek, ill. mint jogi személyek, vagy más szervezetek képviselői a saját nemzeti bíróságai és hatóságai előtt is hivatkozhatnak a közösségi jogi normákra (közvetlen alkalmazhatóság). A nemzeti belső jog illetve az uniós közösségi jog összeütközése esetén a nemzeti joggal szemben alkalmazási elsőbbséget élvez a közösségi jog. Ebben az esetben az ellentétes nemzeti jogot figyelmen kívül kell hagyni, annak alkalmazása tilos.

### 5.1.3. A jogszabályok érvényessége és hatályossága

A területfejlesztésre, területrendezésre, építésügyre vonatkozó jogszabályok folyamatos változása elengedhetetlenné teszi egy jogalkalmazó szakmagyakorló számára, hogy tisztában legyen azzal, mikor köteles alkalmazni egy adott jogszabályi rendelkezést, vagy azok kihirdetett módosítását. Ehhez ad támpontot a fenti két fogalom (érvényesség, hatályosság), mint a jogszabály fontos jellemzője. Gyakran tévesen szinonimaként használjuk őket, holott jelentésük nem azonos. Ennek érzékeltetésére a leggyakoribb példa a már elfogadott és kihirdetett jogszabály, amely csak egy későbbi időpontban lép hatályba. Ez alatt az idő alatt a jogszabály érvényes, de nem hatályos. *Az érvényes jogszabály tehát nem minden esetben hatályos, a hatályos jogszabály azonban mindig érvényes kell, hogy legyen.*

A **jogszabály érvényessége** elsősorban annak létrejöttéhez kapcsolódó fogalom. Az érvényesség feltételei tehát az alábbiak:

- a jogszabály a létrehozására feljogosított szervtől származik,
- a vonatkozó előírásoknak megfelelően alkották meg,
- nem áll ellentétben magasabb rendű jogszabállyal, vagyis nem ütközik a jogszabályi hierarchiába,
- szabályszerűen ki volt hirdetve.

Érvényességi aggály esetén a fenti kérdések vizsgálata után az Alkotmánybíróság jogosult a jogszabály érvénytelenségét kimondani. Helyi építési szabályzat megalkotása feletti törvényességi felügyeletet azonban a megyei államigazgatási hivatalok is gyakorolnak.

**A jogszabály hatályától függ tehát, hogy az adott jogi norma mikor, milyen személyi körre és milyen meghatározott területen alkalmazható, ill. alkalmazandó.** Ezek a jogszabály alkalmazhatóságának, illetve végrehajthatóságának egy-egy típusai. A jogszabály hatályosságának tehát:

- területi,
- személyi,
- szervei,
- tárgyi és
- időbeli kerete van.

### A területi hatály

Az állami szervek által alkotott jogszabályok **területi hatálya általában az ország egész területére, míg a helyi jogalkotó szerveké (önkormányzati rendelet) csak a saját illetékességi területükre, vagy annak egy részére terjed ki.** Elvben azonban nem kizárt, hogy maga a jogszabály szűkítse ezt a területi hatályt, és ezen belül az állami jogszabály csak az ország meghatározott területére, míg a helyi önkormányzati rendelet az illetékességi terület meghatározott szűkebb körére vonatkozzon.

Erről a tényről azonban a jogszabály szövegében kifejezetten rendelkezni kell. (pl. egy törvény hatálya kizárólag a Balaton kiemelt üdülőkörzetére vonatkozik)<sup>12</sup>

### **A személyi hatály**

A jogszabály személyi hatálya határozza meg, melyik személyi körre vonatkozóan kell, ill. lehet alkalmazni, vagy végrehajtani egy jogszabályt. A személyek a magyar jogszabály szerint természetes személyek, ill. jogi személyek, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek lehetnek. A területi hatály alapján a jogszabály személyi hatálya adott területen tartózkodó, esetünkben például építési jogosultsággal rendelkező személyekre terjed ki. Személyi hatály alapján a jogszabály az országhatáron kívül, mondjuk külföldön tartózkodó magyar állampolgárokra is alkalmazandó. Ha a jogszabály ezektől a főszabályoktól el kíván térni, akkor erről nyilvánvalóan a saját szövegében rendelkeznie kell.

### **A tárgyi hatály, szervi hatály**

Ez mutatja meg, hogy melyik ügyekben kell alkalmazni az adott jogszabályt. Tulajdonképpen ez a jogszabály tartalma. A Ket.<sup>13</sup> szabályait pl. közigazgatási hatósági ügyekben kell alkalmazni, melynek fogalmát a törvény kifejezetten meghatározza. A **szervi hatályt** inkább csak eljárásjogokat rendező jogszabályban határozzák meg, mely szervek, személyek (jogi és természetes) kötelesek alkalmazni az adott eljárást. A Ket. szervi hatálya például a közigazgatási szervek, illetve az ilyennek minősülő egyéb szervezetekre terjed ki.

### **A jogszabály időbeli hatálya, alkalmazhatósága**

Az időbeli hatály az egyik legfontosabb tartalmi eleme valamennyi jogszabálynak. **Azt az időszakot jelöli, amitől kezdődően és ameddig alkalmazni kell az adott jogszabály rendelkezéseit.** A jogszabálynak mindig rendelkeznie kell az időbeli hatály kezdetéről, azonban nem szükséges feltétlenül rendelkezni a hatály végéről. Ezek a rendelkezések a jogszabály végén - például a záró rendelkezések között - szerepelhetnek. Elvben a kihirdetéshez képest **háromféle hatálybalépés** lehetséges:

- a kihirdetés napján,
- a kihirdetéshez képest egy korábbi időpontban, tehát visszamenőleges hatállyal, valamint
- a jövőbeni időpontban történő hatálybalépés.

A hatálybalépés kezdetéhez hozzátartozik az ún. **alkalmazhatósági szabály**, vagyis arról is rendelkeznie kell a jogalkotónak, hogy *folymatban lévő jogviszonyokra tekintettel is kell-e alkalmazni a jogszabályt.* Fontos törvényi tilalom azonban, hogy *jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. (visszamenőleges hatály tilalma)* Ez a tilalom azonban nem abszolút, téves tehát az a kijelentés, hogy egy jogszabálynak egyáltalán nem lehet visszamenőleges hatálya, csupán a fenti két kritériumot kell kikerülni.

*Az alkotmánybíróság gyakorlata szerint nemcsak akkor ütközik egy jogszabály a fenti tilalomba, ha azt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybalépés azonnal, vagy a jövőre nézve történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit a hatálybalépés előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. Az ilyen jogszabályok csak akkor alkalmazhatók, ha az érintettek számára a korábbinál kedvezőbb szabályozást tartalmaznak. (pl. Siófok város helyi építési szabályzatának alkotmányellenessége).*

Ez a kérdés jogbiztonság követelményével függ össze, hiszen biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy az egyes jogalanyok a magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani. Ennek érdekében *megfelelő felkészülési időszak szükséges egy adott jogszabály megismeréséhez, és ahhoz, hogy azt önkéntesen követhessék a jogalkalmazók.*

<sup>12</sup>Pl. 2000. évi CXII. törvény Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról

<sup>13</sup>2004. évi CXL. törvény A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

A jövőbeni hatálybalépés esetén biztosítani kell tehát, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogalkalmazásra való felkészülésre (**elegendő felkészülési idő**). Arra kell tehát törekedni, hogy a jogalkotó a kihirdetéshez viszonyítva egy biztosan kiszámítható, későbbi időpontban léptesse hatályba a jogszabályokat.

**A jogszabály hatálya megszűnik:**

- ha más jogszabály hatályon kívül helyezi,
- a benne meghatározott határidő lejárt, vagy feltétel bekövetkezett: határozott időre alkotott (ún. átmeneti) jogszabályok esetén, ha, feltétel bekövetkezett továbbá
- ha az alkotmánybíróság megsemmisíti.

**A hatályos, de mégsem alkalmazható jogszabály** példája az alábbiakban foglalható össze. Bár előírja a jogalkotói törvényünk, hogy *a végrehajtási rendeletet és az alapjogszabályt egy időben kell hatályba léptetni*, a mai felgyorsult jogalkotói folyamatok ezt számos esetben nem bírják tartani. Az építési jog területén többször előfordult, hogy a jogalkotó az alapjogszabályt hatályba léptette, míg a végrehajtási rendelet kibocsátásával és hatálybaléptetésével késedelembe esik.

*A végrehajtási jogszabály hatálybalépéséig az alapjogszabály rendelkezései általában önmagukban nem alkalmazhatók.* Csupán fogalmak állnak rendelkezésre, a hatáskörök, a feladatellátás módja és a működés nem biztosított. Hatályos, de nem alkalmazható jogszabályra további példaként hozhatjuk még azt a korábban említett esetet, amikor a nemzeti jog közösségi jogszabályba ütközik. *Európai Közösségi szabályozásával ellentétes hazai jogszabályt figyelmen kívül kell hagyni, vagyis alkalmazása tilos.*

**A normatív határozatok érvényessége és hatályossága**

Az egyes jogalkotók az eddig ismertett jogszabályokon kívül - mint említettük - az állami, vagy helyi irányítás egyéb jogi eszközeinek számító normatív határozatokat is kibocsátanak<sup>14</sup>. Mint azt korábban taglaltuk, ezek is jogforrásnak tekinthetők, ugyanakkor mégsem jogszabályok, mivel a kibocsátó szervein és az alárendelt szervezetein kívül, harmadik személyek felé kötelező erejük nincs. Hatályos jogalkotói törvényünk szerint az Országgyűlés, a Kormány, a kormánybizottságok, továbbá az önkormányzatok és az önkormányzatok szervei határozatban szabályozzák:

- a saját működésüket, mivel a kibocsátók általában testületi szervek, működésük - az ülésrendje, az előterjesztések formái, a döntéshozatal szabályai stb.,
- az általuk irányított szervek feladatait, (ez elsősorban a Kormány számára teszi lehetővé, hogy irányítási és vezetési tevékenységét ellátva alkalmazza a határozatot olyan esetekben, amelyek nem igénylik a jogszabályi formát)
- megállapítják a feladatkörükbe tartozó terveket, koncepciókat.

Témánk szempontjából az országgyűlés, valamint a helyi önkormányzatok által elfogadott határozatok vizsgálándók, mivel ez a jogforrási forma szolgál a településfejlesztési koncepciók elfogadására. Fontos tehát megvizsgálunk, mikor érvényes és hogyan hatályosul egy ilyen határozat.

**A határozat érvényességi kritériumai a jogszabályéval megegyeznek az alábbiak szerint:**

- a határozat az elfogadására feljogosított szervtől származik,
- a vonatkozó előírásoknak megfelelően alkották meg (ez esetben a Házzabály<sup>15</sup>, a kormány ügyrendje, illetve a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában foglaltak irányadók)
- nem áll ellentétben magasabb rendű jogszabállyal, vagyis nem ütközik a jogszabályi hierarchiába,
- szabályszerűen közzé volt téve, amennyiben arra előírás van.

Az Országgyűlés és a kormány, elrendelheti egyes határozatainak a Magyar Közlönyben, a helyi önkormányzat elrendelheti hivatalos lapjában, illetőleg a helyben szokásos módon való közzétételét.

<sup>14</sup>Meg kell különböztetnünk itt az egyedi ügyben - egyébként jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv - által meghozott olyan határozatokat, amelyek konkrét döntést foglalnak magukba. Ezek nem sorolhatók az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé.

<sup>15</sup>46/1994 (IX. 30.) Ogy. határozat A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzabályáról

A **normatív határozatok hatályának aspektusait** megvizsgálva szintén értelmezhetők a fent már részletezett szempontok. A területi hatály megegyezik a kibocsátóra egyébként jogalkotásnál említett területi hatállyal, vagyis az állami szervek az ország egész területére, a helyi önkormányzat saját illetékességi területére, vagy ezeknek egy részére hozhat határozatot. A tárgyi hatály egyértelműen a határozat meghozatalára vonatkozó hatáskört jelenti, mely ügyekben kell alkalmazni az adott határozatot. A személyi hatály normatív határozat esetében korlátozott, hiszen mint említettük kizárólag azon természetes személyek, jogi személyek, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek lehetnek a címzettjei, akik a kibocsátó, ill. annak alárendelt szervezeti rendszerébe tartoznak.

A **határozat időbeli hatálya** értelmezhető, bár ez esetben elsősorban az **alkalmazhatóság** fogalmát használjuk. Ez adja meg mikortól kezdődően és meddig kell a határozatban foglaltakat alkalmazni. Nem alkalmazható a határozat, ha a benne foglalt határozott idő eltelt, ha más határozat hatályon kívül helyezi, vagy azt a bíróság megsemmisíti.

#### 5.1.4. A helyi önkormányzatok jogalkotása

Az önkormányzati jogalkotás nem szakítható ki a jog rendszeréből, ezért volt fontos a jogállami struktúra előzőek szerinti vázlatos ismertetése. A helyi jogalkotás mégis speciális, abban komoly szerepet játszanak a hagyományok, a történelmileg kialakult beidegződések és formák. Ugyanakkor az önkormányzati jogalkotás szorosan össze van kötve a központi és a helyi hatalom közötti munkamegosztással.

A történeti áttekintés során láthattuk, a korábbi falutörvények, városi jogkönyvek sorát 1950-ben a tanácsrendszer váltotta fel:

- A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény (szabályrendelet)
- A tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény (tanácsrendelet, rendelet-minták)
- A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény,

majd ezt követte az önkormányzatok rendelet-alkotási joga:

- a Helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.)

#### Az önkormányzati jogalkotás alkotmányi, törvényi alapjai

1. A hatályos **Alkotmány 44/A. §**-ában közvetlenül és közvetetten is szó esik az önkormányzatok rendeletalkotási jogáról.

- Közvetlenül: „A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”<sup>16</sup> (44/A. § (2) bekezdése)
- Közvetetten: a megjelölt tárgy eleve csak önkormányzati rendeletben kerülhet szabályozásra, lévén, hogy az állampolgári jogokat és kötelezettségeket is érint. (44/A. § (1) bekezdés d), e), és f) pont).

2. Az Alkotmány keretein belül a **jogalkotási törvény** (a továbbiakban: Jat.) adja meg az egyes jogszabálytípusok, közöttük az önkormányzati rendelet kibocsátásának részletesebb szabályait is. Sajnálatos módon a Jat. jelenleg rendelkezésre álló egységes szerkezetének közhitelessége az utóbbi időben szakmai viták tárgyává vált, amikor annak legutóbbi 2006. augusztusi közzétételét követően egyes, korábban már megváltoztatott kifejezéseket (pl. tanács helyett önkormányzat, minisztertanács helyett kormány stb.) jogtechnikai indokkal ismét visszaállítottak. Ennek következtében e törvény hatályos 10.§-ában önkormányzati rendelet helyett ismét tanácsrendeletet találunk. A Jat. szerint tehát a tanács rendeletet ad ki:

- a) *törvény, törvényerejű rendelet felhatalmazása alapján a helyi, területi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítására,*
- b) *a magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére.*

3. A szükséges törvényi felhatalmazást az **Önkormányzati törvény** adja meg. Az **Ötv. 16. § (1) bekezdése** szerint *a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.*”

Több esetben kifejezetten is utal az Ötv. a helyi rendeletalkotás lehetőségére. (20. § (2) bekezdés<sup>17</sup>, 23. § (2) bekezdés<sup>18</sup>, és 80. § (2) bekezdés<sup>19</sup>, 96. § (1) bekezdés c.)<sup>20</sup>,

---

<sup>16</sup>1949. évi XX. törvény A magyar köztársaság alkotmánya

Az önkormányzati jogalkotás törvényességét korábban az Ötv. 98.§ (3) bekezdés b) pontja alapján a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálta.

A fentiekén kívül számos **más ágazati törvény**, így a témánk szempontjából fontos alábbi törvények is érintik a helyi rendeletalkotási jogkört:

- A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény<sup>21</sup>, valamint az
- Épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény<sup>22</sup>.

## 5.2. A TELEPÜLÉSTERVEZÉS JOGI JELLEGE, A SZABÁLYOZÁS SZINTJEI

Az előző pontokban megismertük a jogrendszer és a jogalkotás általános hierarchiájához kötődő alapvető szabályokat, most lássuk a témánkat érintő ágazati szabályozás hogyan illeszkedik bele ebbe a rendszerbe. Milyen a területfejlesztés és területrendezés eszközeinek jogi jellege, hova tehető ezek helye a jogforrási rendszer hierarchiájában.

### 5.2.1. A területfejlesztés, területrendezés és településrendezés alapjait meghatározó jogszabályok

Az országos és a térségi **területfejlesztési és területrendezési feladatok** összehangolása érdekében az országgyűlés 1996-ban alkotott törvényt<sup>23</sup>, amellyel egyúttal saját hatáskörébe vonta az országos, valamint a kiemelt térségek területrendezési terveinek elfogadását is.

Később, 1998-ban Az Országos Területfejlesztési Konceptió<sup>24</sup> (OTK) elfogadásakor 16 kiemelt térséget jelöltek ki, amelyek az ország területének túlnyomó részét lefedik. Világossá vált, ésszerűtlen és szükségtelen, hogy valamennyi kiemelt térség területrendezési tervének elfogadását az érintett megyei önkormányzatoktól a parlament elvonja. A jelenlegi szabályozás szerint a parlament az Országos Területrendezési Terv<sup>25</sup> (OTrT) mellett csupán két kiemelt térség területrendezési tervét fogadja el törvényi szinten: a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet<sup>26</sup>, valamint a Budapesti Agglomeráció<sup>27</sup> területrendezési terveit. A területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeit egy, a fenti törvény végrehajtására szolgáló miniszteri rendelet állapítja meg<sup>28</sup>.

A **településrendezés alapját** az Épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény (továbbiakban: Étv.) képezi. Eszerint a **települési önkormányzat és szervei** településrendezéssel kapcsolatos feladataikat a helyi építési szabályzat, valamint a településrendezési tervek elkészítésével és elfogadásával látják el.

E feladat ellátására, vagyis a HÉSZ ill. a településrendezési terv elkészítésére, felülvizsgálatára, módosítására a törvény kötelezheti is a települési önkormányzatot, amennyiben az országos

---

<sup>17</sup>20. § (2) A képviselő-testület a települési képviselőnek, a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának, a tanácsnoknak - törvény keretei között - rendeletében meghatározott tiszteletdíjat, természetbeni juttatást állapíthat meg.

<sup>18</sup>23. § (2) A képviselő-testület döntési jogot adhat bizottságainak és a bizottság döntését felülvizsgálhatja, önkormányzati rendeletben hatósági hatáskört állapíthat meg bizottságának.

<sup>19</sup>80. § (2) A helyi önkormányzat meghatározott vagyontárgy vagy vagyonrész elidegenítését, megterhelését, vállalkozásba való bevitelét, illetőleg más célú hasznosítását önkormányzati rendeletben helyi népszavazáshoz kötheti.

<sup>20</sup>96.§ (1) c) rendeletben határozza meg a helyi közszolgálat képesítési előírásait;”

<sup>21</sup>1996. évi XXI. törvény A területfejlesztésről és a területrendezésről

<sup>22</sup>1997. LXXVIII. törvény Az épített környezet alakításáról és védelméről

<sup>23</sup>1996. évi XXI törvény A területfejlesztésről és a területrendezésről

<sup>24</sup>Ma: 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat

<sup>25</sup>2003. évi XXVI. Törvény Az országos Területrendezési Tervről

<sup>26</sup>2000. évi CXII. Törvény A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról

<sup>27</sup>2005. évi LXIV. törvény A Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről

<sup>28</sup>18/1998 (VI.25.) KTM rendelet a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről

érdekből szükséges. A **megyei önkormányzat és szervei** építésügyi feladata a településrendezési és a megyei területrendezési tervek összehangolása, a megye arculatát befolyásoló, több települést érintő táji- természeti és épített környezet védelme és alakítása.

A településrendezési koncepciók és tervek Étv.-ben foglalt szabályainak végrehajtására, vagy a részletes tartalmi követelmények megállapítására jogszabály nincs hatályban, azonban az erről szóló rendelet előkészítése folyamatban van.

A terület- és településtervezési tevékenységre a fentiek felül számos szakmai ágazati jogszabály is hatással van.

## 5.2.2. A fejlesztési koncepciók és a rendezési tervek jogi jellege

### A területfejlesztési koncepciók hierarchikus rendje

A fejlesztési koncepciók fajtáira, azok alá-fölé rendeltségi viszonyára nincs egyértelmű és konkrét jogszabályi rendelkezés, az a törvényből, és az egyeztetésről és elfogadásról szóló kormányrendelet<sup>29</sup> alapján vezethető le az alábbiak szerint:

- Országos Területfejlesztési Koncepció (OTK),
- kiemelt térségek fejlesztési koncepciója,
- regionális fejlesztési koncepciók,
- megyei fejlesztési koncepciók,<sup>30</sup>
- településfejlesztési koncepciók.<sup>31</sup>

A területfejlesztési koncepció tartalmi követelményeit meghatározó miniszteri rendelet sem teszi egyértelművé azok hierarchikus rendjét, ugyanakkor kimondja, hogy ezek tartalmi követelményei azonosak, kidolgozásuk az adott térségi szintnek megfelelő részletezettséggel történik.

### A területfejlesztési koncepciók jogi jellege

A koncepciók nem jogszabályi, hanem határozati formában kerülnek elfogadásra. Az országos területfejlesztési koncepciót például az országgyűlés határozatával<sup>32</sup> fogadta el. A kiemelt térségek fejlesztési koncepciójának elfogadása kormányhatározattal történik, míg a regionális, megyei, kistérségi fejlesztési koncepciók az egyes térségekben erre a célra létrehozott regionális, megyei, illetve kistérségi területfejlesztési tanácsok<sup>33</sup> döntési jogkörébe tartoznak. A településfejlesztési koncepció pedig a helyi önkormányzat közgyűlése által elfogadott határozat formájában jelenik meg.

A fenti koncepciók egy részének jogi jellege bizonytalan, talán ennek tudható be az érvényesülésükkel kapcsolatos probléma is.

Megállapítató, hogy míg az OTK, a **megyei és helyi önkormányzat településfejlesztési koncepciója az állami, önkormányzati irányítás egyéb jogi eszközének**<sup>34</sup> minősül, addig a **területfejlesztési tanácsok által alkotott koncepciók** jogalkotási szempontból csupán **deklaratív aktusok**. Az ilyen határozatot kibocsátó szervezet ugyanis önmagára és az általa irányított szervekre írhat elő kötelezettséget, ami kormány- és az önkormányzati határozati formánál a jogalkotási törvény szerint is pontosan értelmezett. Ráadásul e szervek, vagy ezek irányítása alá tartozó szervezetek fogadják el később a terület-, vagy településrendezési terveket is.

A **területfejlesztési tanácsok által elfogadott koncepcióknak** azonban ezzel szemben jogalkotási szempontból kifelé kötelező ereje nincs, e határozatok csak a magára a területfejlesztési tanácsra,

<sup>29</sup>184/1996 (XII.11.) Korm. rendelet A területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről

<sup>30</sup>18/1998 (VI.25.) KTM rendelet határozza meg

<sup>31</sup>1997. LXXVIII. törvény határozza meg

<sup>32</sup>35/1998 (III.20.), majd 97/2005 (XII.25.) Ogy. határozat

<sup>33</sup>Regionális, megyei, illetve kistérségi területfejlesztési tanács jogi személy, amelyet megalakulása után a kincstár vesz nyilvántartásba. Nem tekinthető tehát sem központi, sem területi államigazgatási szervnek, így az általuk hozott aktusok nem minősülnek az állami irányítás egyéb jogi eszközének sem.

<sup>34</sup>Lásd: 5.1.1 és 5.1.4 pontok.

mint döntéshozóra lehetnek kötelező érvényűek. Természetesen nem ez volna a rendeltetésük, ezért az ágazati törvény (Területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény<sup>35</sup>) vagy annak végrehajtási rendelete előírhatja e koncepciók kötelező figyelembevételét.

Általános törvényi előírás, hogy a *területi tervezés alapja a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv*. Előírás az is, hogy a területrendezési tervben a területfejlesztési koncepciókban megállapított célokkal összhangban kell meghatározni a térségi területhasználat módját. Ugyanakkor a törvény kifejezetten csak a megye hosszú távú területfejlesztési koncepciója vonatkozásában írja az OTK-val való összhang megteremtését. A hierarchiát érintő részletesebb szabályokat a területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről szóló kormányrendelet tartalmaz. Eszerint a regionális és a kiemelt térségi területfejlesztési koncepciót össze kell hangolni az országos területfejlesztési koncepcióval, a megyei és a kistérségi területfejlesztési koncepciót pedig az országos a regionális és a kiemelt térségi koncepcióval.

Nemcsak a területrendezési tervek nem állhatnak ellentétben az elfogadott területfejlesztési koncepciókkal és programokkal, hanem az újonnan elfogadandó koncepciók és programok sem lehetnek ellentétesek a már létező területrendezési tervekben foglalt szabályokkal. Ez utóbbiak ugyanis jogszabályok, bármilyen szinten születtek is meg, a koncepciók és programok megalkotóit kötelezik.

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy bár a **térségi fejlesztési koncepció pl. a térségi területrendezési terv** alapját kellene, hogy képezze, a gyakorlatban mégis hiányzik a két eszköz közötti összhang. Az összhang hiányát azonban az is eredményezheti, hogy a területfejlesztési koncepciók négy szinten, míg a területrendezési tervek a gyakorlatban három szinten készülnek. Egy területrendezési terv elkészítése során tehát országos szinten egy, azonban megyei szinten már négy, míg településrendezési tervek esetén hat szintű koncepcionális, és két-három szintű területrendezési tervet kell alapul venni az adott térségi szintnek megfelelő területi hatállyal.

#### **A rendezési tervek hierarchikus rendje**

A rendezési tervek jogalkotási szempontból kettő, azonban tartalmilag és az érintett térség nagyságrendjét tekintve hat szinten helyezkednek el az alábbiak szerint:

- Országos Területrendezési Terv (OTrT)
- Regionális területrendezési tervek<sup>36</sup>
- térségi területrendezési tervek (kiemelt térségek területrendezési tervei)
- megyei területrendezési tervek
- megye egy térsége területrendezési tervek<sup>37</sup>
- településrendezési tervek.

Az országos, valamint a kiemelt térségek területrendezési tervei közül a korábban említett kettő térségre vonatkozó rendezési tervet az országgyűlés törvénnyel fogadja el.

A megyei területrendezési, és a helyi településrendezési terveket a megyei és helyi önkormányzatok rendelettel fogadják el. Szakmai kérdést jelent a *több megyére (régióra) készülő területrendezési terv* hierarchikus szintje. Ezt ugyanis a törvény nem említi, azonban a végrehajtására szolgáló miniszteri rendelet tartalmazza, hogy ezeket a megye területrendezési terve tartalmi követelményeinek megfelelően kell elkészíteni. Törvényi szabályozás hiányában azonban nem ismeretes milyen szinten történik ezek elfogadása, továbbá ki és milyen jogszabályi formában hirdeti ki azokat.

Az egyes szinten elhelyezkedő **tervek közötti hierarchikus kapcsolatot** egyrészt az adott jogszabály típusára tekintettel az általános jogalkotási hierarchia, másrészt az ágazati jogszabályok előírásai határozzák meg.

<sup>35</sup>1996. évi XXI törvény A területfejlesztésről és a területrendezésről

<sup>36</sup>184/1996 (XII.11.) Korm. rendelet A területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről

<sup>37</sup>184/1996 (XII.11.) Korm. rendelet A területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről

A jogalkotás általános szabályai szerint a törvényi szinten megállapított területrendezési terv más törvénnyel, illetve az Alkotmánnyal szemben nem állhat, míg a *helyi önkormányzati szinten megállapított településrendezési terv semmilyen más magasabb - vagy vele azonos - szintű jogszabállyal nem lehet ellentétes (lásd: megyei önkormányzati rendelet).*

A térség nagyságrendjét, illetve az elfogadás szintjét tekintve a területrendezési tervek egymásra épülő rendszert kell, hogy alkossanak. Ágazati és szakmai szempontból azonban nem csupán a fenti két jogszabálytípus, hanem a legalább hat szinten létező szabályozásra tekintettel indokolt volna az egyes különböző területi hatályú jogszabályokban megjelenő rendezési tervek közötti hierarchikus kapcsolat pontosabb meghatározása is, mind horizontális, mind vertikális jelleggel.

Az OTrT a saját vonatkozásában rendelkezik arról, hogy az ország településeiben, és az egyes térségekben a szabályozást az országos területrendezési tervvel összhangban kell kialakítani.

A **területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény** meghatározza a központi, illetve területi szervek ezzel kapcsolatos hatáskörét, ugyanakkor csak elvétve tartalmaz szabályt az e testületek által elfogadott rendezési tervek szabályozási tárgyára vonatkozó (horizontálisan hierarchikus) korlátozásra. A hierarchiára egyébként közvetetten utal azzal, amikor százalékos mértékű eltérést enged a kiemelt térségek és a megyék területrendezési terveinek, valamint külön a településrendezési tervek készítése során. Szintén a tervek közötti hierarchikus rendet határozza meg, amikor előírja, hogy kiemelt térségi, vagy megyei terv hiányában az OTrT előírásait kell érvényesíteni.

A törvény a megyei területrendezési terv vonatkozásában rendelkezik külön is a **területi hatályról** abban az esetben, ha megyei jogú város és a kiemelt térségek területe ezzel egybeesik.

A koncepciók és programok, valamint területrendezési tervek egyeztetéséről és elfogadásáról szóló kormányrendelet<sup>38</sup> részletezi egyértelműen az egyes térségekre vonatkozó tervek egymáshoz való viszonyát, vagyis hierarchiáját. Eszerint a kiemelt térség és a régió területrendezési terve nem lehet ellentétes az ország területrendezési tervével, a megye területrendezési terve pedig az ország, a kiemelt térség és a régió területrendezési tervével.

A fenti összhang biztosítása érdekében az országos és a kiemelt térségek területrendezési terveinek módosítását a más térség területrendezési tervében érvényesíteni kell. A más térségek területrendezési tervének módosítása amennyiben a módosításnak kihatása van, az országos illetőleg a térségek területrendezési terve egyidejű módosítása mellett történhet.

### 5.2.3. A településrendezés eszközeinek jogi jellege

A településrendezés célját, feladatát és eszközeit az Étv. határozza meg. A fentiekben már felvázoltuk az ezzel kapcsolatos feladatkörök megoszlását. A településrendezés eszközei:

- településfejlesztési koncepció,
- településszerkezeti terv,
- a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv,
- a fővárosban a fővárosi keretszabályzat és szabályozási keretterv.

A **településfejlesztési koncepció** egyfajta településpolitikai dokumentum, a helyi önkormányzat képviselő testülete által elfogadott olyan *határozat*, amely a település teljes közigazgatási területére kiterjedően rendszerbe foglalja az önkormányzati településfejlesztési döntéseket, a település jövőbeni kialakítását.

A **településszerkezeti terv szintén önkormányzati határozat**, amely meghatározza a település alakításának, védelmének lehetőségeit és fejlesztési irányait, ennek megfelelően az egyes területrészek felhasználási módját, a település működéséhez szükséges műszaki infrastruktúra elemeinek (közlekedési hálózat, közművek rendszere) a település szerkezetét meghatározó térbeli kialakítását és elrendezését. Szerkezetét tekintve az elfogadó önkormányzati határozat mellékletét képezik a szöveges és rajzi részek, melyek tartalmát tíz évente felül kell vizsgálni.

---

<sup>38</sup>184/1996 (XII.11.) Korm. rendelet A területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről

A fent meghatározott két településrendezési eszköz *nem jogszabály, hanem a helyi irányítás egyéb jogi eszköze*. Jellegénél fogva az állampolgárokra nézve közvetlen kötelezettséget, jogokat nem keletkeztethet, ugyanakkor köti a helyi önkormányzatot az építés helyi szabályainak kialakításánál, településpolitikai célkitűzéseinek megvalósításánál.

A **helyi építési szabályzat és szabályozási terv**, olyan önkormányzati rendelet, amely a településszerkezeti terv alapján az építés rendjét a helyi sajátosságoknak megfelelően állapítja meg és biztosítja. Jellegét tekintve tehát jogszabály, vagyis területi hatályán belül a helyi építési szabályzatban előírtak valamennyi építési tevékenységet folytató magán és jogi személyre, illetve az eljáró szervekre nézve kötelezők.

### ***A helyi építési szabályzat és szabályozási terv hierarchikus elhelyezkedése***

Tekintettel arra, hogy ezek a településrendezési eszközök a területfejlesztés- és rendezés legkisebb területi egységén, egy adott településen, vagy annak egy meghatározott részén közvetlenül hatályosulnak, mind jogalkotási, mind ágazati szakmai szempontból a hierarchikus rend legalsó szintjén állnak.

Ez azt jelenti, hogy elvben főszabályként semmilyen más, magasabb rendű területrendezési tervvel, jogszabállyal, nem állhatnak ellentétben, kivéve ha bármilyen mértékű és jellegű eltérést a magasabb rendű jogszabály kifejezetten megengedi. Az Étv. előírja, hogy a helyi építési szabályzatot és a településrendezési terveket az országos településrendezési szakmai előírások figyelembevételével, továbbá a külön jogszabályban<sup>39</sup> (OTÉK) meghatározott fogalmak és jelkulcsok alkalmazásával kell elkészíteni.

A helyi építési szabályzatnak ezen felül magával a településfejlesztési koncepcióval és a jóváhagyott településszerkezeti tervvel is összhangban kell lennie. Ha eltérés volna szükséges, akkor a helyi építési szabályzat elfogadását megelőzően a településszerkezeti tervet módosítani kell.

A kerületi építési szabályzatok és szabályozási tervek nem lehetnek ellentétesek a fentiek felül a fővárosi településrendezési eszközökkel sem. A fővárosra speciális szabályozás vonatkozik, melyre a kutatás témája nem terjed ki, ezért részleteiben nem foglalkozunk vele.

## **5.3. A TELEPÜLÉSTERVEZÉS MIKROTÉRSÉGI SZABÁLYOZÁSÁNAK KORLÁTAI, MEGOLDÁSI JAVASLATOK**

Az előző fejezetben ismertettük a terület és településrendezés eszközeinek hierarchikus rendjét, az azt meghatározó jogi környezetet. Itt most elsősorban arra a néhány kérdéskörre kívánunk részletesen kitérni, amely álláspontunk szerint megakadályozza a településrendezés mikrotérségi szinten történő szabályozását, majd alternatívákat próbálunk felállítani az egyes szabályozási akadályok elhárítására. Az egyes témák végén javaslatokat fogalmazunk meg az álláspontunk szerint szükséges jogszabályi módosításokra, megvizsgáljuk továbbá az egyes szabályozandó tényezők módosításának esélyét, kapcsolódásokat más jogalkotási törekvésekkel.

### ***Alkotmányos aggályok***

Alkotmányunk 44/A §-a rendelkezik a helyi önkormányzatok képviselőtestületének alapjogairól. Eszerint a helyi képviselőtestület: a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

Szintén önkormányzati alapjog, hogy a képviselőtestület szabadon társulhat más helyi képviselőtestülettel, érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.

---

<sup>39</sup>253/1997.(XII.20. Korm. rendelet Az országos településrendezési és építési követelményekről (OTÉK)

Mindezek nem zárják ki jelen tanulmány készítőinek célját, aminek végeredményeképp a helyi képviselőtestületek szabadon, vagy bizonyos esetekben jogszabály által előírt módon annak érdekében működnek együtt egymással, hogy közösen meghozott önkormányzati rendelet formájában helyi építési szabályzatot alkothassanak.

Szintén az alkotmány írja elő ugyanis, hogy mind a helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához, és módosításához, mind azon törvényekhez, amelyben az önkormányzatok alapjogai esetlegesen korlátozásra kerülnek, a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Amennyiben tehát a közös rendeletalkotás lehetőségét ilyen szavazattöbbséggel elfogadott törvényi rendelkezés tenné lehetővé ez a megoldás kiállná az alkotmányosság próbáját.

**A mikrotérségi szintű szabályozás bevezetése tehát az Alkotmányba nem ütközik.**

### ***Jogalkotási törvénnyel kapcsolatos aggályok***

Tanulmányunk 5.1.4 pontjában ismertettük a jogalkotási törvény önkormányzati rendeletekre vonatkozó szabályait. Az **önkormányzati rendelet** a jogszabályok között a hierarchia legalsó szintjén helyezkedik el, ugyanakkor területi hatálya a központi állami jogalkotás aktusaihoz képest szűkebb, az **kizárólagosan az önkormányzat illetékességi területére**, vagy annak egy kisebb egységeire **terjed ki**.

Az önkormányzatok jogalkotói hatásköre a jogalkotási törvény szerint kettő, de valójában három forrásból ered:

- közvetlenül az Alkotmányból, az ott meghatározott feladatkörében
- a jogalkotási törvényből, önkormányzati törvényből: magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére
- törvény, törvényerejű rendelet felhatalmazása alapján a helyi, területi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítására

Megjegyezzük, hogy álláspontunk szerint a Jat-ból és Ötv-ből eredő jogalkotói hatáskört is kizárólag az Alkotmányban meghatározott feladatkörében gyakorolhatja az önkormányzat.

Témánk szempontjából azonban a törvényi felhatalmazásra megalkotott, helyi területi sajátosságoknak megfelelő rendeletalkotás fontos, **a helyi építési szabályozás jogköre ugyanis felhatalmazással keletkezett**. E felhatalmazás a területfejlesztési, valamint az építési törvényben is fellelhető. Minden esetben elmondható azonban, hogy e felhatalmazások nem teszik lehetővé a mikrotérségi szintű településrendezési tervek közös elfogadását, mivel a rendszer a közös rendeletalkotás lehetőségét nem ismeri. Az egyes helyi önkormányzatok ugyanis a közösen elkészített településrendezési eszköz kizárólag azon részét hagyhatják jóvá, amely saját illetékességi területükre vonatkozik.

Fontos szempont továbbá, hogy a helyi rendeletalkotás joga a helyi önkormányzat képviselőtestületének át nem ruházható hatáskörébe tartozik. Jogalkotói hatáskörét ugyanis minden szerv maga gyakorolja és annak teljeskörű átruházása nem lehetséges. Ez következik a hatáskörök épségben tartásának, elvonhatatlanságának, továbbá a jogbiztonság elvéből is. Megvizsgálandó azonban, nem sérti-e a fenti elvet, ha több település képviselő-testülete át nem ruházható hatáskörébe tartozó rendeletalkotási jogát együttesen kibocsátott rendelet formájában gyakorolja.

**Jogalkotási törvényünk jelenleg nem teszi lehetővé, hogy az önálló jogi személyiséggel és képviselő testülettel rendelkező önkormányzatok együttesen alkossanak meg és fogadjanak el önkormányzati rendeletet, ugyanakkor nem is zárja azt ki.** Felmerülhet a kérdés, hogyan érvényesül az önkormányzati rendelet területi hatályának elve, hisz ez esetben az egyes képviselőtestületek saját illetékességi területükön kívül is jogalkotási jogot kaphatnának. Ez azonban csak elvi kérdés, hiszen a közreműködő képviselő testületek hatáskörébe tartozó közigazgatási területek ez esetben összeadódnak.

Természetesen az egyértelmű megoldást az jelentené, ha a jogalkotási törvény bizonyos törvényben előírt esetekben (pl. közös településfejlesztési célok megvalósítása, finanszírozása) kivételesen lehetővé tenné a közös rendeletalkotást, akkor azzal, mint 2/3-os szavazattöbbséggel elfogadott törvény nem sértené az Alkotmányt, hiszen az abban foglalt önkormányzati alapjogok ilyen szavazattöbbségű törvénnyel korlátozhatók.

### ***A Jat. módosításának realitása***

A jogalkotási törvény módosítása az utóbbi időkben több alkalommal is napirenden volt, tervezetét 2003. VII. 18-án a kormány a parlament elé is benyújtotta, majd azt 2006. VI. 15-én visszavonták.

A jelenlegi törvény több szempontból is sérti a jogbiztonság elvét, folyamatos jogalkotói mulasztás tapasztalható. A kormány ugyan megkísérelte teljesíteni Alkotmányos kötelezettségét, amelynek a parlament azonban nem tett eleget. Egyes vélekedések szerint nincs esély a tervezet újbóli benyújtása esetén annak elfogadására. Az országgyűlést egyedül úgy lehet ösztönözni törvényalkotási kötelezettségének teljesítésére, ha az Alkotmánybíróság a Jat-ot - annak súlyos alkotmányellenessége miatt - részben vagy egészben megsemmisíti.

Mindaddig azonban, amíg a jogalkotásra vonatkozó szabályozás változatlan, a mikrotérségi szintű szabályozás megoldására más lehetőségeket kell feltárni. Úgy véljük, hogy a **hatályos Jat. jelenlegi rendelkezései nem zárják ki azt a megoldást, ami az alkotmányos szabályozásból kiindulva, akár az Ötv. akár más ágazati törvény 2/3-os szavazattöbbséggel elfogadott rendelkezése útján kifejezetten lehetővé tenné a településrendezési eszközök közös normatív szabályozását akár határozati, akár rendeleti formában.**

### **5.3.1. Közös településfejlesztés és településrendezés lehetőségei**

Ebben a pontban részletezett megoldások témánk szempontjából csupán olyan kísérleteknek tekinthetők, amelyekkel a szabályozásért felelős tárca egyéb jogalkotási, vagy önkormányzati kérdések érintetlenül hagyása mellett, saját hatáskörében, az azzal együttjáró kööttségek mellett próbál megoldást találni. Ezzel is megerősítve azonban azt a törekvést, hogy a településrendezési eszközök közös készítése szakmai szempontból is előnyös. Azért mondjuk, hogy csupán kísérletek, mert a valódi közös határozat- és rendeletalkotás lehetőségét nem hordozzák magukban, az együttműködés csupán az előkészítésben, esetlegesen a véleményezésben mutatható ki, a végeredmény önálló, s az egyes illetékességi területekre vonatkozó határozati és rendeleti formában külön-külön történik.

#### ***Közös fejlesztési koncepció***

A mikrotérségi szintű közös koncepció és szerkezeti terv jogi háttérét jelenthetnék az önkormányzatok által erre a célra létrehozott területfejlesztési társulások. A *területfejlesztésről és rendezésről szóló törvény*<sup>40</sup> rendelkezései szerint a **települési önkormányzatok képviselő-testületei a közös területfejlesztési célok kidolgozására és megvalósítására jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre.** Nincs azonban leszabályozva, hogy az ily módon létrejövő területfejlesztési önkormányzati társulás konkrétan milyen feladatokat láthat el a területfejlesztés és területrendezés terén. A törvény III. fejezetének, - amely e társulásokról is rendelkezik - a címe: „területfejlesztést és területrendezést ellátó területi szervek és feladataik”. Ennek ellenére itt csupán a kistérségi, megyei, térségi, regionális fejlesztési tanácsok hatáskörét és feladatait részletezi, az önkormányzatok területfejlesztési társulását csupán csak definiálja.

Tekintettel azonban, hogy mind az Alkotmány, mind az önkormányzati törvény deklarálja az önkormányzatok társulásához fűződő szabadságát, elvben a közös területfejlesztési cél megvalósításához szükséges közös koncepció, ill. szerkezeti terv készítésére is társulhatnak. Álláspontunk szerint ennek részletes szabályait jogszabályi háttér hiányában a társulási szerződésben kell rögzíteni.

Feltehető, hogy a jogalkotó akarata arra irányult, hogy a különböző szintű fejlesztési tanácsok mintájára lehetővé tegye a közös területfejlesztési célok kidolgozásával kapcsolatosan a közös koncepcióalkotást is. Ez esetben azonban szerencsésebb lett volna kifejezetten is rendelkezni erről. Szükséges azonban annak jogszabályi meghatározása, hogy az **önálló jogi személyiségű területfejlesztési társulás által elfogadott koncepció helyettesíti, egyben kizárja az egyes társult települések által elkészítendő településfejlesztési koncepciót.**

<sup>40</sup>1996. évi XXI. törvény A területfejlesztésről és a területrendezésről

### **Közös településszerkezeti terv**

Az OTrT legutóbbi módosítása bevezette az ún. **együtt tervezhető térségek övezetének** fogalmát. Eszerint a szabályozás lehetővé teszi az ilyen térségi övezetbe tartozó települési önkormányzatok számára a településfejlesztési és területrendezési feladataik összehangolt ellátásához szükséges, közös **egyszerűsített településszerkezeti terv készítését**. A településszerkezeti terv egyes településekre vonatkozó részeit az érintett települési önkormányzatok határozattal fogadják el. Az övezeti lehatárolás összhangban van az OTK fejlesztési pólusokra vonatkozó célkitűzésével, mely szerint hosszú távú cél, hogy az ország a főváros mellett rendelkezzen néhány komplex fejlesztési pólussal (Debrecen, Miskolc, Szeged, Pécs, Győr), ezekhez kapcsolódó társközpontokkal (Székesfehérvár, Veszprém), és a jelenleginél kiegyensúlyozottabb városhálózattal. Az övezetbe a Központi Statisztikai Hivatal által lehatárolt agglomerációk (a Budapesti Agglomeráció kivételével), az agglomerálódó térségek (a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet kivételével) és a nagyvárosi településegyüttesek tartoznak.

E megoldás **hátránya**, hogy nem **érvényesülhet maradéktalanul az összehangolt településrendezési feladatellátáshoz fűzött cél** az alábbi okok miatt. A közös településszerkezeti terv és leírás egyes településekre vonatkozó részeit az érintett önkormányzatok képviselő-testületei **külön-külön fogadják el**. Ez a megoldás nem zárja ki ugyanakkor azt, hogy a közösen készített településrendezési eszközök már az elfogadás pillanatában egymástól eltérőek lehetnek, majd később az azt jóváhagyó önkormányzati rendeletet az érintett képviselő-testületek **a többiektől függetlenül, saját belátásuk szerint módosíthatják**.

A mikrotérségi tervek készítése szempontjából az együtt tervezhető térségek bevezetése egyébként a fent felvetett problémákon felül azért sem tekinthető megoldásnak, mivel **az OTrT-ben lehatárolt területek nem érintik az aprófalvas térségeket**. (lásd 6.2.4. fejezet)

Témánk szempontjából ugyan öröndetes, hogy törvényi alapja lett a közös szerkezeti terv készítésének, ugyanakkor hátrányos, hogy az együtt tervezhető térségek fogalmából hiányoznak a mikrotérségek. További hátrány, hogy ez az igen általános törvényi szabályozás konkrét szervezeti háttér (pl. fejlesztési társulás) hiányában **nem tudta lehetővé tenni az érintett települések által meghozott közös határozattal történő jóváhagyást**.

A közös egyszerűsített településszerkezeti terv tartalmára és készítésének rendjére irányadó szabály egyelőre nincs hatályban, az alapvető szabályokat az Étv. módosítása fogja szabályozni. Bízunk benne, hogy a fent felvetett anomáliákra az Étv.-ben foglalt szabályozás esetlegesen választ ad, és ha az szükséges, visszahat az OTrT igen szűkös fogalom-meghatározására.

### **5.3.2. Közös helyi építési szabályozás lehetőségei**

#### ***A helyi építési szabályzat területi hatálya***

A helyi építési szabályzat, az önkormányzat településrendezési feladatainak ellátására szolgáló olyan eszköz, amelynek **maximális területi hatálya az önkormányzat közigazgatási területére terjed ki**. Önkormányzat ugyanis, mind az Alkotmányból, mind a jogalkotási törvényből levezethető módon kizárólag saját illetékességi területére kiterjedő hatállyal alkothat rendeletet, hoz határozatot.

Az ágazati törvények ugyanakkor lehetővé teszik, hogy a megyei, vagy települési önkormányzat a saját illetékességi területére, vagy annak egy részére készíttessen terület, vagy településrendezési tervet. Az építési törvény ugyanakkor meghatározza az érintett terület minimális mértékét is. A helyi építési szabályzat **minimális területi hatálya** ugyanis egy telektömb nagyságú terület.

Az építési törvény elvben lehetővé teszi, hogy több település közös rendezése érdekében az összefüggő településrendezési feladatait közösen oldja meg. Ebben az esetben **közös építési szabályzat és közös településrendezési terv** készül. Ezt követően azonban a közös településrendezési eszközök egyes településekre vonatkozó részeit az érintett önkormányzatok képviselő-testületei **külön-külön fogadják el**. Az így elfogadott „közös építési szabályzat” valójában nem egy, hanem **több települési önkormányzati rendeleteként jelenik meg** úgy, hogy minden egyes rendelet külön-külön tartalmazza az adott önkormányzat illetékességére vonatkozó szabályozást. Nem mondhatjuk tehát, hogy az ilyen jellegű közös helyi építési szabályzat területi hatálya több település illetékességi területe volna. Az így elkészített helyi építési szabályzatra egyébként a

törvény általános rendelkezései vonatkoznak azzal az eltéréssel, hogy a véleményezési eljárás lefolytatására köteles polgármester kijelöléséről az érintett önkormányzatok megállapodásban rendelkeznek.

Ez a megoldás nem zárja ki ugyanakkor azt, hogy a közösen készített településrendezési eszközök már az elfogadás pillanatában egymástól eltérőek lehetnek, majd később az azt jóváhagyó önkormányzati rendeletet az érintett képviselő-testületek a többiektől függetlenül, saját belátásuk szerint módosíthatják.

### 5.3.3. Helyi önkormányzatok társulásának szabályozása

Vizsgálat tárgyává kell tennünk, hogy az önálló jogi személyiséggel rendelkező önkormányzatok képviselőtestületei számára a mikrotérségi szintű településrendezési szabályozás kialakítására lehetőséget teremthet-e egy erre a célra létrejövő társulási forma.

A helyi önkormányzatok önállóságának sérthetlenségét és társulásának szabadságát az Alkotmány biztosítja.

Az önkormányzati törvény a fenti elvet követve szintén deklarálja a települési önkormányzatok szabad társulási jogát, hangsúlyozva, hogy a társulásnak nincs formai kötöttsége, a törvényben foglaltakon kívül más formái is lehetnek. Az Ötv. a települések együttműködésének négy, társulásának három típusát különbözteti meg:

- |   |   |          |   |                    |
|---|---|----------|---|--------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- hatósági igazgatási,</li> <li>- intézményfenntartó,</li> <li>- társult képviselő-testület,</li> <li>- körjegyzőség.</li> </ul> | } | társulás | } | együtt-<br>működés |
|---|---|----------|---|--------------------|

2004. óta a területfejlesztésről és rendezésről szóló törvény<sup>41</sup> is módot kínál az önkormányzatok együttműködésére, a fent már jelzett területfejlesztési önkormányzati társulás intézményi formájával. Eszerint a települési önkormányzatok képviselő-testületei a közös területfejlesztési célok kidolgozására és megvalósítására jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre.

Megállapítható, hogy míg 1990-ben az Ötv. törvényben deklarálta az önkormányzatok szabad társuláshoz való jogait, annak kereteit, részletszabályait 1997. óta A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről önálló törvény<sup>42</sup> adja meg.

A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról<sup>43</sup> 2004-ben szintén önálló törvény készült. Ez már számos korlátozást tartalmaz azzal, hogy meghatározza a kiválásra, illetve a társulási megállapodás módosítására, területének megváltoztatására, vagy a kistérség szétválására vonatkozó korlátokat. Mellékletében tették közzé továbbá az egyes kistérségek lehatárolását, így törvényi erővel korlátozták a kistérségi szabad társuláshoz való jogokat. Az önkormányzati társulások felett, egyébként a közigazgatási hivatal az Ötv-ben meghatározottak szerint törvényességi ellenőrzést gyakorol. Sem ennek, sem a társulási szerződések részletes feltételeinek vizsgálata azonban jelen tanulmány tárgya szempontjából nem releváns.

#### **Lehetséges megoldás: a társult képviselő-testület**

Az önkormányzati törvény által külön is nevesített társulási formák közül témánk szempontjából sem a hatósági igazgatási, sem az intézményi társulás nem bír jelentőséggel. Fontos lehet azonban a társult képviselő-testület intézményének megismerése.

A társult képviselő-testületek részben vagy egészben **egyesítik a költségvetésüket, közös hivatalt tartanak fenn, és intézményeiket közösen működtetik.** Továbbra is önállóan dönt az egyes települések képviselő-testülete azokban az ügyekben, amelyek kizárólag az adott települést érintik. A törvény sem az együttes, sem a külön képviselő-testületi működésre további szabályt nem állapít meg. Lehetővé teszi azonban, hogy a társult testület tagjait az érdekelt települési képviselő-

<sup>41</sup>1996. évi XXI. törvény A területfejlesztésről és a területrendezésről

<sup>42</sup>1997. évi CXXXV. törvény A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről

<sup>43</sup>2004. évi CVII. törvény. A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról

testületek a települések lakosságának arányában válasszák meg a települési képviselők közül. Meglátásunk szerint a társult testületben a településeknek egyenlő mértékben kell képviseltetni magukat, hogy ugyanakkora érdekérvényesítő képességgel rendelkezzenek.

A társult képviselő-testület intézménye önálló jogi személyiséget nem keletkeztet, ugyanakkor az egyes települések képviselő-testületeitől elkülönült szervezetre a jogalkotói hatáskör át nem ruházható. Láthattuk tehát, hogy a településtervezés mikrotérségi szintű szabályozásának megoldására teljeskörű megoldással önmagában ez a jogintézmény sem tud szolgálni. Ugyanakkor megfelelő kereteket nyújthat arra az esetre, ha az ágazati jogszabály, vagy más 2/3-os törvény lehetővé tenné a társult képviselő-testületek együttes ülésén történő közös rendeletalkotást.

### ***Kapcsolódás az önkormányzati törvény reformjához - Csatlakozó település fogalma***

A hatályos szabályozás még nem ismeri, az önkormányzati törvény átfogó módosítását tervező **ágazati minisztérium szándékai között** azonban szerepel az ún. „csatlakozó község” jogintézményének bevezetése. A csatlakozás a fent ismertetett társulási formákon túlmenő, ugyanakkor szintén az önkéntesség alapján álló lehetőség. Eszerint **a települések nevüket, jelképeiket megtarthatnák, de helyi népszavazás alapján kezdeményezhetik más önkormányzathoz történő csatlakozásukat.** A ma még nem nyilvános tervezet részletesebb megismerése lehetővé tehetné e jogintézmény témánk szempontjából történő átvilágítását. Álláspontunk szerint ugyanis a fent ismertetett, a településtervezést meghatározó jelenlegi jogi környezetben ez az intézmény képezhetné a mikrotérségi szintű településtervezés legfontosabb jogilag is megalapozott hátterét, azonban - teljesen érthetően - **a települések ragaszkodnak az önállóságukhoz, elutasítják a „társulás” ezen formáját.** A csatlakozó települések ugyanis egy mikrotérségbe tartozva feltehetőleg egy jogi személlyé, települési önkormányzattá válnának. Így számukra lehetőség nyílik a településtervezés jelenlegi keretei között is mikrotérségi szintű szabályozásra, ugyanakkor a szabályozás keretei lehetővé teszik, hogy bizonyos kérdésekben - települési hagyományok és jelképek - az egyes községek, akár mint részönkormányzatok önállóságukat megtartsák.

### ***Az Ötv. módosításának realitása***

Sajnos a helyi önkormányzatokról szóló törvény módosításához - mint valamennyi olyan törvényéhez, amelyben önkormányzati alapjogok szabályozása történik - a jelenlévő országgyűlési képviselők 2/3-ának szavazata szükséges. Ez valószínűleg a reformok sorsát is megpecsételi, hiszen e tanulmány készítésének időpontjában úgy tűnik sem a gazdasági, sem a társadalmi helyzet nem kedvez a 2/3-os törvények módosításának. Az Ötv-vel összefüggő szabályozási kérdések és javaslatok kidolgozására tehát úgy tűnik hosszabb távú lehetőség nyílik, amely nem zárja ki, hogy e tanulmány készítőinek célja találkozik azokkal az állami és kormányzati törekvésekkel, ami a jelenlegi minden oldalról elaprózottnak és pazarlónak tűnő önkormányzati működés szabályozásán és feltételrendszerén változtatni akar.

## **5.4. TÁRSADALMI ÉS KORMÁNYZATI ÖSSZEFÜGGÉSEK**

### **5.4.1. A települések együttműködésének társadalmi, jogi akadályai**

Bármilyen jogalkotói, vagy szakmai eszközt is találunk a településtervezés mikrotérségi szintű szabályozásának lehetővé tételére, nem hagyhatjuk figyelmen kívül maguknak az érintett településeknek az együttműködésre irányuló szándékát. Hiszen a terület- és településfejlesztési célok hatékony megvalósítása a szabályozás minőségén túl az érintett terület jogalkalmazóinak szándékától, jogkövető magatartásától is függ.

A gyakorlati tapasztalatok szerint a fenti szabályozások sem töltötték be rendeltetésüket, az **önkormányzatok együttműködési kedve igen alacsony.** Ennek részben a történelmi hagyományok, részben az egymás iránti bizalmatlanság is oka lehet. A rendszerváltás előtti időszakban megismert konstrukciókban nem volt biztosított a székhelyközséghez csatolt társközségek egyenlősége, vagy önállósága. Az önkormányzati rendszert megelőző tanácsrendszerben a községek kétharmada az ún. községi közös tanácsokhoz tartozott. A közös tanácsi szervezeti forma azt jelentette, hogy két vagy több községnek (kivételesen városnak) egy testülete, egy költségvetése, egy tanácselnöke, egy közös apparátusa volt. 1990-ben az új önkormányzati törvénnyel valamennyi település megkapta az

önkormányzásához való jogot és pénzeszközt. Az önkormányzati rendszerre való áttérés azt (is) jelentette, hogy minden községnek saját képviselő-testülete, saját polgármestere, önálló költségvetése, saját vagyona lett.

Sem gazdasági, sem szakmai indokok nem teszik viszont lehetővé, hogy minden községnek önálló hivatala legyen. Részletes elemzések, gyakorlati tapasztalatok bizonyítják, hogy a feladatokat megfelelő színvonalon ellátni képes községi hivatalhoz legalább 5-6 köztisztviselő szükséges. Ennek ellenére tendencia, hogy a községek önellátó módon próbálták saját iskolát, óvodát építeni, a jogszabály által előírt településrendezési eszközöket előállítani anélkül, hogy ilyen kérdésekben a szomszédos községekkel összefogtak volna.

Ma is tendencia, hogy az önállóság megtartása érdekében az önellátásra berendezkedett községek inkább az eladósodást választják, mint a nehezen felállított intézményeik bezárását. A ma Magyarországon működő több mint háromezer önkormányzat, valamint a körülöttük kialakult hivatali és intézményrendszer indokolatlanul párhuzamos és pazarló. Az önkormányzati rendszerben működő önálló jegyzői hatáskör kétezer felett van, míg az önkormányzatok által fenntartott intézmények száma 13.000 felett.

### ***Körjegyzőségek, mint korlátozott önkormányzati társulások***

Amennyiben bizonyos feladat ellátására a fentiek ellenére is elindul egyfajta együttműködési szándék, az sok esetben beleütközik a hatályos jogrendszer által felállított korlátokba. Kisebb települési önkormányzatok például **nem tudnak a térség hasonló helyzetben lévő településeivel közös körjegyzőséget létrehozni, ha azok egymással nem határosak.** Ennek következtében többen a szomszédos várossal kényszerülnek körjegyzőségbe, ahol érdekeik érvényesítése nehézségekbe ütközik.

A **körjegyzőség létrehozásának több együttes feltétele** van. A főszabály, hogy az ezernél kevesebb lakosú községek hozzanak létre körjegyzőséget. Feltétel azonban, hogy azok megyén belül egymással határosak legyenek. Ha a körjegyzőséget az egyes önkormányzati és az államigazgatási feladatok közös ellátását szolgáló legátfogóbb társulásnak tekintjük, megállapíthatjuk, hogy az egyetlen önkormányzati társulás, amelynél korlát a megyehatár. Minden más önkormányzati társulásnál természetesen át lehet lépni a megyehatárt.

- A megyehatárhoz fűzött korlátot a közigazgatási ügyek indokolták, mivel a jogorvoslatok elbírálása más-más megyéhez való tartozás esetén bonyolult helyzetet eredményezhetne.
- Azzal, hogy a jogalkotó előírta, hogy az érintett községek egymással határosak legyenek, a községek polgárainak érdekeit kívánta védeni. Úgy vélte így az ügyintézés nem kerülhet túl távolra a községi polgártól.

Mindkét fenti szempont értelmét veszítette az utóbbi időben, és az önkormányzati törvény reformjának nem vitatott célkitűzései közé tartozik e korlátok lebontása.

Sem a körjegyzőség megszüntetésének, sem új körjegyzőség alakulásának időbeli korlátja nincs. A körjegyzőséghez való csatlakozás, körjegyzőségből való kiválás viszont a naptári év első napjával történhet, s a döntést legalább fél évvel korábban meg kell hozni. Ugyanígy korlátozott a kistérségi társulásba történő belépés, vagy az attól való megválás is. Ennek a törvényi korlátozásnak döntően költségvetési okai vannak.

A **körjegyzőség székhelye** bármely település lehet, de a kétezernél több lakosú község (város) kizárólag csak székhelye lehet körjegyzőségnek, mivel e nélkül nem vehet részt körjegyzőségben. Amennyiben nem székhelye körjegyzőségnek, akkor önálló polgármesteri hivatalt kell fenntartania. Az ezernél kevesebb lakosú községnek sem kötelező részt venni körjegyzőségben. Az Ötv. lehetőséget ad arra, hogy az ezernél kevesebb lakosú község képviselő-testülete önálló hivatalt tartson fenn, ha a képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevez ki.

A körjegyzőségi megoldás nem állandó. Körjegyzőség megszűnhet, új körjegyzőség alakulhat. A hivatalok átrendezése, a köztisztviselők közszolgálati viszonyának rendezése, irodahelyiség, felszerelés biztosítása mind-mind időt igényel. A jegyzői pályázatot is ki kell írni, el kell bírálni. A féléves időtartamba a felmerülő viták megoldásának, továbbá az esetleges kijelölésnek is bele kell férni.

### 5.4.2. A kormányzati struktúrában rejlő nehézségek

Mint láthattuk, az önkormányzati törvény módosításának szabályozási iránya közös szempontokat mutat jelen tanulmány céljaival. Ugyanakkor önmagában az önkormányzati szabályozással nem lehet valós megoldáshoz jutni. Az ágazati szabályozásért felelős minisztérium egyelőre más fent taglalt, de a témára kihatással lévő törvények módosítása nélkül próbál - csupán az ágazatra vonatkozó szabályozásban fellelhető szűk keretek között - megoldást találni.

Úgy tűnik, a téma elakad az egyes tárcák által gyakorolt hatáskörök mezsgyéjén.

Jogalkotási kérdésben ugyanis az IRM, önkormányzati témában az ÖTM, terület és településfejlesztés kérdésében az NFGM rendelkezik jogalkotói hatáskörrel. E két utóbbi szabályozási terület egészen 2008. 05. 15-ig az akkori ÖTM égisze alatt több főosztályhoz, de egy minisztériumhoz tartozott. Mára azonban a témánk szempontjából legfontosabb megoldást jelentő önkormányzati törvény kezelése a kormány ágazati feladatainak újraelosztását követően a vonatkozó miniszteri statutum<sup>44</sup> alapján a jelenlegi ÖM, míg a terület és településfejlesztés az építésüggyel együtt a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztériumhoz került.

Kodifikációs tapasztalatok azt mutatják, ha egy tervezett szabályozás több különböző tárca hatáskörét érinti, a végrehajtás a már létező egységes szakmai koncepció mentén is nehézségekbe ütközik. Ilyenkor az sem elegendő szempont, hogy a tervezett szabályozás egyszerűsítési, deregulációs célokat szolgál. A végrehajtásra vonatkozó egységes kötelezettség hiányában autonóm tárcavélemények és az együttműködés hiánya miatt elhal.

Esetünkben ennél is többre volna szükség, legalább három tárca együttműködésére annak érdekében, hogy a jelen tanulmányban felvázolt célok megvalósíthatók legyenek a jogalkotásra, önkormányzati működésre, továbbá a terület- és településfejlesztésre, illetve rendezésre vonatkozó jogszabályok összehangolásával. Ez lehetne alapja a szabályozás szakmai koncepciójának, aminek mentén minden érintett tárca elkészíthetné a saját hatáskörébe tartozó törvények és rendeletek előkészítését. Tudomásunk van arról, hogy a településfejlesztés és -rendezés területén szakértőnek számító köztisztviselők is felismerték a mikrotérségi szintű szabályozás előnyeit, mégis azt kell mondjuk, ilyen cselekvési program alulról, az egyes tárcák irányából kevésbé kezdeményezhető. Álláspontunk szerint hatékony lépések kizárólag akkor várhatók, ha a mikrotérségi szintű településrendezés természeti és épített környezetünkre gyakorolt hatásain felül, elsősorban gazdasági szempontú, és támogatási oldalról megfogható előnyeit felismerve, kormányhatározati szinten születik róla döntés.

---

<sup>44</sup>132/2008. (V. 14.) Korm. rendelet az önkormányzati miniszter feladat- és hatásköréről

## 6. MÓDSZERTANI, METODIKAI JAVASLAT

A problémafeleletést, szakmai kitekintést, mintaterületeken történő részletes tervezést követően készítettük el a Mikrotérségi tervezés módszertani javaslatát.

### 6.1. MIKROTÉRSÉG

**Mikrotérség:** Olyan hasonló táji, természeti és ökológiai gazdasági, társadalmi és kulturális adottságokkal rendelkező szomszédos települések együttese, ahol a hasonló adottságok alapján közös, egymással összehangolt fejlesztési elképzelések és irányok fogalmazhatók meg. A mikrotérség közigazgatási szempontból a kistérség részeként létrejövő, földrajzilag összefüggő települések csoportja, melyek együttesen legalább alapfokú ellátási kötelezettségeik teljesítésére képesek.

Összehasonlításul:

*Néhány településből álló, földrajzilag összefüggő térség, mely a települések közötti szoros gazdasági, társadalmi, kulturális hasonlóságon és kapcsolatokon alapul. A hivatalos formában való megjelenése társulás, települési önkormányzatok szövetsége, melynek kialakulását a közös lokális érdekek és a közös feladatmegoldás felismerése motiválja. (Országos Területfejlesztési Konceptió<sup>45</sup>)*

Az Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK) alapján meghatározott kistérségi többcélú társulási megállapodás:

*A mikrotérség a többcélú társulás egyes funkcióiról, egyes önkormányzati feladat-és hatáskör, közszolgáltatás ellátásáról, intézményrendszer fenntartásáról, működtetéséről, szervezéséről, összehangolásáról ezen társulási megállapodás keretei között ill. külön megállapodásba foglaltan gondoskodhat. (MAKÓ KISTÉRSÉG TÖBBCÉLÚ TÁRSULÁSI MEGÁLLAPODÁSA)*

#### **A mikrotérségi fogalmak közötti különbség**

Az általunk megfogalmazott meghatározás túlmutat a gazdasági, társadalmi és kulturális összetartozást feltételező, „újkori” szemléletű OTK fogalom-meghatározáson, amennyiben a mikrotérségi települések közötti összetartozást kiterjeszti a táji, természeti és ökológiai adottságok szerinti kapcsolatokra is.

Ez a fajta megközelítés hangsúlyozza azokat a több évszázados „természeti” kapcsolatokat, melyek meghatározták a települések fejlődési irányait, egymáshoz való viszonyát. Továbbá ezek a természetföldrajzi, kulturális és társadalmi kapcsolatokon alapuló közösségek hatékonyabban kereshetnek válaszokat **helyi szinten** a jelenkori problémák megoldására, mint a felmelegedés, a vízháztartási viszonyok megváltozása.

A többcélú társulásokat, illetve az önkormányzatok jelenkori kapcsolatait jellemző „időszakos” társulási formákat (pl.: iskolatársulás, körjegyzőség stb.) a közigazgatási folyamatok, a források kedvezőbb lehívása indukálta. Ezek a modernkori érdek-kapcsolatok azonban nem mutatnak erős, időtálló kohéziót - legfeljebb a források fennmaradásáig, a jobb érdekérvényesítésig.

Az általunk használt és az OTK-s fogalom meghatározásában érzékelhető a **fejlesztés és a rendezés** különbözősége: a fejlesztés a területtől „független” gazdasági és társadalmi konfliktusok feloldására irányul, míg a rendezés mindig területi alapú. **Az aprófalvas települések problémáinak megoldására azonban csak a két terület összefogásával lehetséges.** A mikrotérségi tervezés során összekapcsolódik szorosan a fejlesztési célok a rendezési tervekkel: „kivételes módon” egy szintre kerül a fejlesztési irányok meghatározása, a források elosztása, a területi alapú egységes tervezés a döntéshozatallal.

<sup>45</sup>Az Országgyűlés 97/2005.(XII.25.) OGY határozata az Országos Területfejlesztési Konceptióról

### **A mikrotérségek lehatárolása**

A mikrotérségi társulásoknál mindig meghatározó legalább egy közös pont, a **mikrotérségi összetartó erő**: egy táji elem (szőlőhegy, vízgyűjtő terület, vízparti terület), területi védelmi kategória (világörökségi terület, védett természeti terület) egyéb (borvidék, határmenti területek, üdülő területek, város nélküli aprófalvas térség, összefüggő zártkerttel rendelkező területek). A mikrotérségi kohéziós erő a települések közötti mindennapos kapcsolatokban nem feltétlenül tekinthető számottevő jelentőségű elemnek, a településcsoport fejlődése szempontjából azonban a közös jövő meghatározó eleme. Néhány szomszédos település együttese, ha nincs közös összetartó mikrotérségi erő, nem tekinthető mikrotérségnek. Ugyanígy nem tekinthető mikrotérségnek olyan településcsoport ahol megvan ez a mikrotérségi összetartó erő, de az érintett települések nem mindegyike kíván szövetségre lépni.

A **mikrotérség** definíciójából adódóan a tervezési terület, táji, természeti, ökológiai, gazdasági, társadalmi és kulturális adottságok - melyek évszázadokon keresztül közvetve meghatározták a kapcsolatokat - alapján történő lehatárolásnál **elsősorban a természetföldrajzi lehatárolást kell alapul venni**: kistájak, vízgyűjtőterület stb. a településhatárokhoz igazítva. A települések határait hagyományosan a természetföldrajzi határok (patak, csatorna, fasor, mezsgye, szegélyek stb.) jelentették, azonban az újkorban átrajzolódtak valamelyest a birtokrendszer átalakulása, a gazdasági érdekek következtében. Jelen környezetben tehát a települések közigazgatási határa eltérhet a természetföldrajzi határoktól.

A mikrotérségi tervezés bár előtérbe helyezi a **természetföldrajzi egységen alapuló szemléletet**, figyelembe veszi, hogy a rendezési terv eszköztára csak a **közigazgatási határokon belül értelmezhető** - pl. a kistáj-határokon belül nem -, ezért cél a tervezési terület közigazgatási szintű lehatárolása lehet csak. A Mikrotérségi terv tehát a településtervekhez (szerkezeti tervhez hasonlóan) igazgatási határo(ko)n belül készíthető.

### **Közigazgatási szempontok:**

Közigazgatási szempontból a mikrotérség a **kistérség felosztásával létrejövő, földrajzilag összefüggő települések csoportja**. Így lehetőség nyílik a mikrotérségi társulást jelen közigazgatási rendszerbe integrálni. Fontos, azonban, hogy a mikrotérség, illetve az ehhez kapcsolódó társulási forma megalkotása **alulról jövő**, a települések **önkéntes kezdeményezése legyen**. A települések szabad társulását nem kötik szigorú határok, egy-egy település a regionális kapcsolatai, tájföldrajzi helyzete alapján több közösséghez, településcsoporthoz is tartozhat, azonban a hosszútávú fejlődése szempontjából definiálnia kell magát, hogy mely irányú összetartó erő az elsődleges.

A fentiekből következik, hogy a **mikrotérség határa, földrajzilag összefüggő települések igazgatási határa**.

Egzakt számokkal (területnagyság, lakosságszám, településszám) nem lehet meghatározni, hogy hány település alkothat egy mikrotérséget, azonban létezik a mikrotérségi minimum és a mikrotérségi maximum, mely definiálja a mikrotérség nagyságát.

**Mikrotérségi minimum:** azon települések összessége, melyek mikrotérségi társulásként képesek az alapfokú - egészségügyi, szociális, oktatási stb. - feladataik ellátására.

**Mikrotérségi maximum:** az együttgondolkodásra képes települések összessége, melyek felismerve a közös fejlődés előnyeit, döntéseiket konszenzus alapján hozzák meg.

*Megjegyzés: A kistérségek mikrotérségekre való felosztásának szükségessége - melyhez tervezői oldalról jutottunk - nem példanélküli. Baranya, Tolna aprófalvas kistérségeiben, ahol 30-40-50 település is megtalálható egy kistérségben a kistérségi felosztás létezik, a térségi feladatmegosztás során használják.*

## 6.2. MIKROTÉRSÉGI TERV

### 6.2.1. Mikrotérségi terv

**Mikrotérségi terv:** olyan településterv típusú terv, amely egy földrajzilag összefüggő, összetartozó településcsoportra, azaz egy mikrotérség településeire készül, jellemzően aprófalvas térségekben. A tervezési folyamat, eljárás eredményeként lehetővé teszi a település-együttes közös jövőjének végiggondolását, az egyes települések fejlesztésének összehangolását és ennek műszaki, tervi megjelenítését.

Elemei: mikrotérségi szerkezeti terv, mikrotérségi szabályozási terv és a mikrotérségi építési szabályzat. A Mikrotérségi terv kizárólag közös mikrotérségi koncepcióra alapozva készülhet.

Összehasonlításul:

Településrendezési terv: a településszerkezeti terv, a szabályozási keretterv és a szabályozási terv. (1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet kialakításáról és védelméről)

**Tervezési metodika:**

Az új tervi műfaj célja, hogy a mikrotérség települései számára rendelkezésre álljon egy olyan **tervezési eszközzel**, melyben a mikrotérségi területeken **nem csak a települési, de a települések közötti összefüggések is kezelhetők**. A Mikrotérségi terv megőrzi az **alulról jövő** tervezés elemeit, a településtervek készítéséhez szükséges részletes adatokat, s léptékében megegyezik a hagyományos településrendezési tervekkel. A mikrotérségi tervezés a térségi tervezés komplex összefüggéseket egyidejűleg előtérbe helyező szemléletmódjával, a helyi problémákon felülemelkedve a térségről is szól.

### 6.2.2. Mikrotérségi vizsgálat

**Mikrotérségi vizsgálat:** az adott mikrotérségre elkészítendő elemzés, mely a **hagyományos településtervezési szakági munkarészek**en túl (magasabb rendű tervek, koncepciók megismerése, demográfia, társadalom, intézményrendszer, gazdaság, szolgáltatás, településtörténet, tájtörténet, tájszerkezet, településszerkezet, örökségvédelem, környezetvédelem, közlekedés, közműellátás stb.) részletesen feltárja a **települések közötti és a településeken túlmutató kapcsolatrendszert**, a **mikrotérség határain túlmutató regionális kapcsolatokat**, valamint meghatározza azokat az **adottságokat**, melyek a közös fejlődés alapjai lehetnek.

**Tervezési metodika:**

A **mikrotérségi vizsgálat** nem kötelező előkészítő munkarésze a **mikrotérségi fejlesztési koncepciónak**, illetve a **mikrotérségi szerkezeti tervnek**, azonban a fejlesztési koncepció készítése, illetve a tervezés megkezdése előtt elengedhetetlen, hogy feltárjuk a települések közötti kapcsolatokat, illetve a mikrotérség mozgatórugójául szolgáló adottságokat.

A mikrotérségi vizsgálat alapja a **mikrotérségi szervező erő** felismerése (egy táji elem, földrajzi elhelyezkedés, társadalmi kapcsolat, történelmi kapcsolat, gazdasági potenciál stb.), mely részletekbe menő vizsgálata (területfelhasználási, szerkezeti összefüggések, társadalmi, gazdasági és környezeti hatások) kiemelt jelentőségű, mert ezen összetartó erő lehet alapja a közös fejlesztésnek.

Részletes települési vizsgálat szükséges a települések közötti belső erők feltárása mellett a települések határain átnyúló - infrastrukturális, gazdasági, közigazgatási, egyéb társulási, tájszerkezeti stb. -, kifejező mutató kapcsolatok feltárására.

A **korábban településenként készült tervek**, s azok vizsgálati munkarészei **segíthetik a mikrotérség vizsgálatát**, de **teljes mértékben nem helyettesíthetik azt**, hiszen egyes települések tervei készítése során feltételezhetően éppen a közös mikrotérségi összetartó elem nem került kellő megvilágításba, kihangsúlyozásra.

Egy további hangsúlyos előkészítő munkarész lehet a **korábban egy-egy településre önállóan készített településrendezési eszközök vizsgálata**. Ezen vizsgálat során az ellentmondások és kapcsolatok feltárására kell fokozott figyelmet fordítani, mely módszer azonban indirekt megalapozása a mikrotérségi rendezési terv előkészítésének.

A mikrotérségi települések településszerkezeti terveinek mikrotérségi szemléletű elemzése számos olyan anomáliára rávilágíthat, melyekre az egyes települések terveit külön-külön vizsgálva nem derült volna fény. Az így előtérbe került problémák rámutatnak olyan hiányosságokra, melyek visszafoghatják, negatív irányban befolyásolhatják az egyébként jelentős környezeti-gazdasági potenciállal rendelkező térség fejlődését, s egyben irányt is mutatnak a mikrotérségi szintű településtervezés hangsúlyainak kialakításakor.

A településszerkezeti tervek vizsgálatakor az alábbi szerkezeti elemeknek van különös jelentősége:

- vonalas létesítmények, infrastruktúra elemek (a mikrotérség egészét tekintve számos helyen törést szenvedhetnek a tervezett elemek, nem kapcsolódnak egymáshoz településhatáron, hiányos ábrázolás, tervezési döntés következtében csak egy-egy település igazgatási területén jelennek meg);
- területhasználat (a felsőbbrendű tervektől való eltérés, nem egységesen jelölt területhasználat, egymásnak ellentmondó, települések határain átnyúló területhasználat);
- értékvédelem eltérő megjelenítése, hangsúlyeltolódások;
- védőtávolságok különbözősége, hiánya, igazgatási határon túlmutató védőtávolságok megjelenítésének hiánya.

Az említetteken kívül településenként számos egyedi probléma, hiányosság fedezhető fel, melyek szélesebb látókörű megközelítéssel kiküszöbölhetők, orvosolhatók. A meglévő szerkezeti tervek összerajzolását követően az ellentmondásokat feltáró elemző rajz készíthető. A szerkezeti elemek összehasonlítása - települési bontásban - táblázatos formában történhet.

Amennyiben a mikrotérség települései rendelkeznek **hatályos szabályozási tervekkel**, azok részletes elemzése is szükséges. Különösen az azonos adottságú, különleges területfelhasználási egységbe tartozó területek, s a beépítésre nem szánt területek egyes terveken belüli kezelésének összehasonlítására, valamint az értékvédelem szabályozására kell a hangsúlyt fektetni az összehasonlítások során, s így megismerhetők az egyes települések prioritási szempontjai is.

Ezt követően egységes elvek szerint lehetséges az új tervek készítése.

### 6.2.3. Mikrotérségi fejlesztési koncepció

**Mikrotérségi fejlesztési koncepció:** a mikrotérség fejlesztésének olyan összehangolt megvalósítását biztosító és a mikrotérségi tervezést megalapozó dokumentum, mely a mikrotérség jövőbeni fejlődését határozza meg az egyedi települési és a mikrotérségi, azaz az összes település érdekeinek összehangolásával. A mikrotérségi koncepció a társadalmi, gazdasági, környezeti és kulturális szempontokat, összefüggéseket, feladatokat kiemelten kezeli, s a fejlesztések megvalósításához szükséges partnerségi viszonyokat feltárja, valamint elosztja a feladatokat.

**Összehasonlításul:**

*A településfejlesztési koncepció a fejlesztés összehangolt megvalósítását biztosító és a településrendezést megalapozó, a település közigazgatási területére kiterjedő önkormányzati településfejlesztési döntéseket rendszerbe foglaló, önkormányzati határozattal elfogadott dokumentum, mely a település jövőbeli kialakítását tartalmazza. A fejlesztési koncepció elsősorban településpolitikai dokumentum, amelynek kidolgozásában a természeti-művi adottságok mellett a társadalmi, a gazdasági, a környezeti szempontoknak és az ezeket biztosító intézményi rendszernek van döntő szerepe (1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet kialakításáról és védelméről).*

**Tervezési metodika:**

*Mikrotérségi fejlesztési koncepciót a mikrotérség települései közösen készíthetnek/készíthetnek.* Közös fejlesztési koncepció készítése különösen javasolt, ha a szomszédos települések olyan hasonló táji, természeti, gazdasági, kulturális adottságokkal rendelkeznek, melyekre alapozva egymással összefüggő területfejlesztési, településfejlesztési elképzeléseik lehetnek.

**A Mikrotérségi fejlesztési koncepció** egy közös jövőképen alapuló cselekvési terv, amelyet a települések **közösen alkotnak meg, s közösen hagynak jóvá,** s a közösen megálmodott fejlesztési elképzelésükhöz az egyes települések saját programokat rendelhetnek. A mikrotérségi fejlesztési koncepció átfogó célja, illetve célrendszere biztos, hogy olyan, amely településenként nem fogalmazódhatott volna meg.

A települések **önálló településfejlesztési koncepciója nem jelenthet egyértelmű alapot** egy közös koncepció, jövőkép megfogalmazásához, de elemeiben, céljaiban felhasználhatók ahhoz.

**Nem helyettesítheti a Mikrotérségi fejlesztési koncepciót a kistérségi koncepció** sem, hiszen az egy tágabb térségre, nagyobb számú település-együttesre készül, s ennek megfelelően a mikrotérségre vonatkozó fejlesztési javaslatok sokkal általánosabbak. A kistérségi koncepcióban átfogó módon kerülnek meghatározásra a területi, illetve ágazati célok, s nem igazán képes a települések egyedi problémáit hatékonyan kezelni.

A mikrotérségi települések mindegyikének meg kell találnia a szövetségen belüli egyedi arculatát, meg kell határozni a mikrotérségi fejlesztési koncepcióban az egyedi programokat, intézkedéseket, hogy együtt fellépve, ám saját egyediségüket is bemutatva erősíthessék egymást.

A koncepciókészítés stádiumában meg kell hozni azokat az alapvető területfejlesztési döntéseket, amelyek a települések jövőjét befolyásolják, s a szerkezeti tervre - ami a települések fejlesztési területeit is meghatározza - közvetlen hatással vannak.

A közös koncepció készítésének jelentősége, hogy **koordinálja a közös tervezés folyamatát/folytatását, párbeszédet generál,** lehetőséget ad a településeknek, hogy a közös tervezés során megismerjék egymás elképzeléseit, felismerjék az együttműködésben, feladatmegosztásban szereplő lehetőségeket, így összehangolják elképzeléseiket, s közös jövőképet határozzanak meg. A közös jövőkép jelentősége, hogy abban a mikrotérség együttes felemelkedése úgy kerül megfogalmazásra, hogy az egyéni települési érdekeket figyelembe veszi.

A közös koncepciókészítésnek nem csak a „végeredmény” szempontjából van jelentősége, de e mellett nagyon fontos maga a **tervezési, egyeztetési folyamat** is. Így elérhető az az állapot, hogy a települések a jóváhagyás idejére partnerekké válnak, s *megtanulják* a tervet, döntéseik előkészítésekor, azok alátámasztására alapvető forrásként használják.

A települések számára lehetőség nyílik a tervezés korai stádiumában egy **tervezési tanács/fejlesztési tanács** létrehozására, mely nem csak a koncepció készítését, de a teljes tervezési folyamatot koordinálhatja, hogy a kialakuló párbeszéd eredményeként az egyes települések fejlesztési elképzeléseit minél jobban össze tudják hangolni. A fejlesztési koncepciónak a térségi koordináció alapjának kell lennie, hiszen csak közösen készített tervek lehetnek alkalmasak egy közös párbeszéd megindítására. (lásd 6.3. fejezet)

A fejlesztések megvalósításához szükséges **partnerségek** kialakítása nem csak a települések között, de a település irányítói, gazdasági szereplő és a civil társadalom között is alapvető jelentőségű. Nagyon fontos a helyben élők aktív részvétele a fejlesztési koncepció elkészítésében. Ezzel a fejlesztési koncepció „élővé” válhat, olyan fejlesztési dokumentummá, amelyben a helyiek elképzelései és értékrendje tükröződik, hiszen beleépülnek a mikrotérségben élők gondolatai. A helyiek aktív együttműködésével/vezetésével a koncepció napi segédlet, viszonyulási pont lehet.

A Fejlesztési társulás és az önkormányzatok feladata a Mikrotérségi fejlesztési koncepció elemeinek (prioritásokra épülő tematikus célok és intézkedések) **stratégiai tervvé, középtávú fejlesztési dokumentummá alakítása,** illetve folyamatos, adott időközönként történő megújítása, **monitoringja.** Ha a koncepciót napi segédletként használják, s rendszeres aktualizálását elvégzik, akkor a települések vezetésének döntéselőkészítő munkaeszköze lehet.

A Mikrotérségi koncepció jelentősége továbbá, hogy **megalapozza a mikrotérségi szerkezeti terv fejlesztési javaslatait.**

A mikrotérségi fejlesztési koncepció kiemelkedő jelentősége, hogy ha nem készül erre alapozva közös, mikrotérségi szerkezeti terv és szabályozás, akkor is alapvető dokumentuma lehet a közös fejlesztéseknek, a települések közötti párbeszédnek.

**Mikrotérségi fejlesztési koncepció kötelező elemei:**

- Megalapozó munkarész
  - Helyzetelemzés
  - SWOT analízis
- Mikrotérségi fejlesztési koncepció
  - Jövőkép
  - Jövőképet meghatározó fejlesztési irányok
  - Mikrotérségi munkamegosztás
  - Tematikus célok, programok, intézkedések

**Jóváhagyás lehetősége, korlátai**

A mikrotérségi fejlesztési koncepció jelentősége akkor válhatna igazán meghatározóvá, ha a közös elkészítés mellett közös jóváhagyására is lehetőség nyílna. (lásd 5.3.1. fejezet)

A közös jóváhagyás két módon történhetne.

A **hatályos jogszabályok módosításával** lehetőség nyílna a települések számára **közös határozat** elfogadása. Mindennek arra vonatkozóan is hatása lehetne, hogy ebben az esetben a módosítás is csak közösen történhetne. Ez biztosítékot jelenthet arra, hogy a módosítás szintén konszenzus alapján közösen lehetséges.

**A jelenlegi jogszabályi környezetben**

Másik megoldás jogi háttérét jelenthetné az önkormányzatok által, a közös fejlesztési célok kidolgozására és megvalósítására létrehozott **területfejlesztési társulás** (kistérségi, megyei fejlesztési társulás mintájára). (lásd még 5.3.1 fejezet)

Az önálló jogi személyiségű területfejlesztési társulás által készített koncepció helyettesíti, egyben kizárja az egyes társult települések által elkészítendő településfejlesztési koncepciót.

A mikrotérség fejlesztési koncepció közös határozattal való elfogadása pillanatnyilag az Önkormányzati törvény, építési törvény előírásaiba ütközik. A jelenlegi jogszabályi környezetben lehetősége nyílik arra a **mikrotérség településeinek, az erre a célra létrejött tervezési/fejlesztési társulásnak, hogy közösen készítsék el a mikrotérség fejlesztési koncepciót, s azt településenként hagyják jóvá.**

A településenként elfogadott koncepció hátránya, hogy a települések egyéni települési érdekeik szerint önállóan, saját belátásuk szerint módosíthatják a határozatot az érintett képviselő-testületek a többiétől függetlenül, ami veszélyezteti a korábbi egységes szemléletet.

**6.2.4. Mikrotérségi szerkezeti terv**

**Mikrotérségi szerkezeti terv:** a településszerkezeti tervvel azonos tartalommal és léptékben több település igazgatási területére, azaz egy mikrotérségre készülő terv. E terv kiemelten kezeli a települések közötti kapcsolatokat, összehangolja és megjeleníti a települések működéséhez szükséges műszaki infrastruktúra elemeinek a térség szerkezetét meghatározó térbeli kialakítását és elrendezését, meghatározza a mikrotérség alakításának, védelmének lehetőségeit és fejlesztési irányait, az egyes területrészek felhasználási módját, kijelölve a mikrotérségi fejlesztési koncepcióban megfogalmazott, területi munkamegosztás településenként meghatározott fejlesztési területeit, egyben segítve a külterületek összehangolt tervezését.

### Összehasonlításul:

*Településszerkezeti terv: az a településrendezési terv, amely meghatározza a település alakításának, védelmének lehetőségeit és fejlesztési irányait, ennek megfelelően az egyes területrészek felhasználási módját, a település működéséhez szükséges műszaki infrastruktúra elemeinek a település szerkezetét meghatározó térbeli kialakítását és elrendezését. (1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet kialakításáról és védelméről)*

### Tervezési metodika:

Adott településen túlmutató, csak tágabb térségre vonatkoztatva vizsgálható és értelmezhető elemek megfelelő tervi megoldásainak megtalálása a *mikrotérségi szerkezeti terv* léptékében lehetséges. A *mikrotérségi szerkezeti terv* alapja mindig egy közösen elkészített *Mikrotérségi fejlesztési koncepció* kell, hogy legyen. Továbbá a mikrotérségi szerkezeti terv készítését meg kell előznie a térségi összefüggéseket is feltáró, települési szintű vizsgálatoknak.

**Az aprófalvas térségekben az egyszerűsített szerkezeti terv nem megoldás**, mivel a mikrotérségi települések számára bizonyosan nem elegendő mélységű az egyszerűsített településszerkezeti terv tartalma. A mikrotérségi szerkezeti terv követelményeinek meg kell egyeznie a jogszabályokban meghatározott településszerkezeti terv tartalmi kívánalmainak, hiszen mélységében sem mutat különbséget a települési szerkezeti terv a *mikrotérségi szerkezeti tervtől*. Részletesen kimunkált, a szerkezeti terv minden elemét magába foglaló, alátámasztó munkarészeit tekintve teljeskörű szerkezeti terv kell, hogy készüljön.

**A mikrotérségi szerkezeti terv azonban nem egyenlő az összerajzolt településszerkezeti tervekkel**, s nem is a szakági tervek összerajzolását jelenti. A települések kapcsolatai túlmutatnak a települések határain, azok összefüggéseinek átgondolása a cél. A *mikrotérségi szerkezeti tervben* megjelenik a fejlesztési koncepcióban meghatározott együttes szemlélet, a területfelhasználási egységek, a tájszerkezeti elemek összehangolása. Benne kezelhető olyan a megyei terv léptékéből adódóan, abban még csak viszonylagos pontossággal megjelenő, de itt részletes vizsgálat alapján részleteiben kimunkált és egyeztetett elemek (pl.: nyomvonalas létesítmények, utak, kerékpárutak, közös vízmű, szennyvízelvezetés, külterületi területhasználat, fejlesztési elképzelések, védelmet figyelembe vevő területhasználat) végig gondolása.

Csak **mikrotérségi szinten hangolhatók** össze:

- Vonalas szerkezeti elemek;
- Infrastruktúra kapcsolatok, hiányok;
- Táj, természeti összefüggések;
- Területhasználat - különösen a fejlesztési területek összehangolása;
- Külterületi tájhasználat összefüggései;
- Igazgatási határon túlmutató védőterületek, védőtávolságok és létesítményeik;
- Országos táj, természeti, valamint kulturális örökség védelem alatt álló területek területfelhasználási egységbe sorolása, egységes kezelése.

Fontos elem, hogy a mikrotérségi szerkezeti terv készítése során a koncepcióban megfogalmazott, területi igénnyel járó fejlesztések optimális helyét nem a településhatárok szabják meg, hanem a mikrotérségen belüli elhelyezkedés.

A *mikrotérségi szerkezeti terv* előnye lehetne, hogy a **magasabb rendű tervekkel az összhangot mikrotérségi szinten kellene biztosítani**, azonban ezt még nem teszi lehetővé a jelenlegi jogszabályi környezet. A megyei és az országos tervekben meghatározott területfelhasználási kategóriáknak együttes megfelelése esetén - mikrotérségi, nem pedig települési szinten - az egyes területfelhasználások meghatározása egyszerűbb, ésszerűbb. Hasonlóan kedvezően befolyásolhatja a települések fejlődését a biológiai aktivitásérték mikrotérségi szinten való kezelése.

Amennyiben „csak” szerkezeti terv készül mikrotérségi szinten, úgy - a térségi terek mintájára - **ajánlások** készülhetnek az egyes települések Szabályozási tervéhez és a Helyi Építési Szabályzatokhoz. Az ajánlások készítése során minden területfelhasználási egységre, minden védett kategóriára, minden együttesen kezelendő övezetre meg kell határozni a beépítés általános/pontos paramétereit, a szükséges védelmi kategóriákat, a figyelembe veendő jogszabályok körét stb. Tervezői, Önkormányzati döntés szükséges, hogy a **közös tervezés a mikrotérségi szerkezeti terv készítésénél megáll, vagy a települések a közös szabályozás mellett döntenek.**

**Mikrotérségi szerkezeti terv jóváhagyandó munkarészei:**

- Mikrotérségi szerkezeti leírás
- Mikrotérségi szerkezeti terv M= 1: 10.000

**Alátámasztó munkarészek:**

1. A mikrotérség határain túlmutató kapcsolatok (rajzi munkarész: M= 1:10000, M=1:20.000, M=1:25.000)
2. Térségi szerkezet, településrendezési javaslat
3. Tájrendezési javaslat, különös tekintettel mikrotérségi összefüggésekre (rajzi munkarész: M= 1:10.000)
4. Környezetalakítási javaslat
5. Értékvédelmi javaslat
6. Közlekedési javaslat
7. Közművesítési (víz, szennyvíz, csapadékvíz, energia) és hírközlési (távközlés, műsorszórás) javaslat
8. A területrendezési terv(ek) és mikrotérségi szerkezeti terv összhangját igazoló térkép és leírás
9. Egyéb, a település sajátos helyi adottságai által meghatározott munkarészek
10. Szabályozási ajánlások (ha a szabályozási tervek külön, településenként készülnek)

**Jóváhagyás lehetősége, korlátai (lásd még 5.3.1. fejezet):**

**Jelenlegi jogszabályi környezetben:**

A *mikrotérségi szerkezeti terv* jelentősége akkor válhatna igazán meghatározóvá, ha a közös elkészítés mellett közös jóváhagyására is lehetőség nyílna. Ezt pillanatnyilag az Önkormányzati törvény, építési törvény előírásaiba ütközik. Ma tehát marad a **közös készítés, településenkénti jóváhagyás**. A mikrotérségi szerkezeti terv jóváhagyásának lehetőségei és korlátai megegyeznek a mikrotérségi fejlesztési koncepcióban megfogalmazott elvekkel. (lásd 6.2.3. fejezet)

A **hatályos jogszabályok módosításával** lehetőség nyílna a települések számára **közös határozat** elfogadására. Mindennek arra vonatkozóan is hatása lehetne, hogy ebben az esetben a módosítás is csak közösen történhetne. Ez biztosítékot jelenthet arra, hogy a módosítás szintén konszenzus alapján közösen lehetséges.

Témánk szempontjából öröndetes, hogy törvényi alapja lett a közös szerkezeti terv készítésének az OTrT-ben, ugyanakkor hátrányos, hogy az együtt tervezhető térségek fogalmából hiányoznak a mikrotérségek. További hátrány, hogy ez az igen általános törvényi szabályozás konkrét szervezeti háttér (pl. fejlesztési társulás) hiányában nem tudta lehetővé tenni az érintett települések által meghozott közös határozattal történő jóváhagyást.

## **6.2.5. Mikrotérségi szabályozási terv és Mikrotérségi építési szabályzat**

**Mikrotérségi szabályozási terv:** a települési szabályozási tervvel azonos tartalommal és léptékben készülő terv, mely a mikrotérség minden településén a terület felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos sajátos követelményeket, jogokat és kötelezettségeket megállapító építési előírásokat egységes elvek szerint térképen, rajz formájában is ábrázolja.

**Mikrotérségi építési szabályzat:** a szabályozási terv által lehatárolt települések területét érintően az építés a helyi és a mikrotérségi sajátosságoknak megfelelően megállapító és biztosító egységes szabályzat.

#### Összehasonlításul:

*Szabályozási terv: az a településrendezési terv, amely a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket megállapító építési előírásokat térképen, rajz formájában ábrázolja. (1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet kialakításáról és védelméről)*

*Helyi építési szabályzat: az építés rendjét a helyi sajátosságoknak megfelelően megállapító és biztosító települési önkormányzati rendelet. (1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet kialakításáról és védelméről)*

#### Tervezési metodika:

**Közös szabályozás készítése azokon a területeken nem javasolt**, ahol a szomszédos települések öröksége, építészeti karaktere nagyon eltérő, vagy ahol sok település alkotja a mikrotérséget, s nehézkes együttesen kezelni a településeket, s emiatt a tervezési folyamat koordinálása, az előírások összehangolása nehéz.

**Közös mikrotérségi szabályozási terv készítése akkor javasolt**, ha a szomszédos települések olyan hasonló táji, természeti, gazdasági, kulturális, egyéb adottságokkal rendelkeznek, és/vagy olyan egymás határain átnyúló együtt kezelendő és szabályozandó védendő/érzékeny területek találhatók, mely terület építési előírásainak **összehangolása igen fontos**.

Az egységes szemléletű szabályozás különösen olyan területi elemeknél szükségszerű, ahol olyan hasonló jellegű egyedi adottságok találhatók, melyek védelme, megőrzése bemutatása fontos. Kiemelten fontos a beépítésre nem szánt területek szabályozása, hiszen az OTÉK-ban a beépítésre nem szánt területek szabályozása részletezettségében jóval elmarad a beépítésre szánt területek szabályozásától, s így a külterület egységes szemléletű kezelésére az országos szabályozás jóval kevesebb támpontot jelent.

A települések közötti összehangolt szabályozás a biztosítéka annak, hogy **a több település közigazgatási területén álló**, a mikrotérség koncepcionális, lényegi elemét alkotó **területeken** (világörökségi terület, védett terület, borvidéki terület, szőlőhegy, egybefüggő zártkerti terület, vízparti terület, üdülőtérlet stb.) **nem születnek különböző elvű és tartalmú szabályozások**, melyek egymás mellett esetleg veszélyeztetik a környezetet, a szomszédos települések védendő elemeit, területeit.

#### Szabályozás szempontjai:

- **Egységes szemléletű szabályozás** a beépítésre szánt és különösen a beépítésre nem szánt területeken;
- Az egységesen kezelendő, érzékeny területekre, indokoltság esetén akár belterület mélységű, azonos elven történő szabályozás;
- Egységes szabályozás a védett és védendő területekre, mely biztosítja a területi összefüggést, az egységes kezelést.
- Infrastruktúra-elemek összehangolása: védő területek, szabályozási szélesség, vonalvezetés, elhelyezés.

A legfontosabb tehát a *mikrotérségi szabályozási terv* és *mikrotérségi építési szabályzat* szintjén az **azonos szemlélettel történő szabályozás**.

Mikrotérségi szabályozás csak elfogadott **mikrotérségi koncepcióra** alapozva, **közös mikrotérségi szerkezeti terv** alapján készíthető.

#### **Mikrotérségi szabályozási terv és Mikrotérségi építési szabályzat kötelező elemei:**

- Mikrotérségi szabályozási terv
  - Belterületi szabályozási terv M= 1:2000, M=1:4000
  - Mikrotérségi / külterületi szabályozási terv M=1: 4000, M=1:8000, M=1:10000 (Önálló, nagyobb méretarányú tervlap az egységesen kezelendő területekre pl. szőlőhegy)
- Mikrotérségi építési szabályzat

#### **Alátámasztó munkarészek:**

- amennyiben azok a mikrotérségi szerkezeti tervvel együtt készülnek, megegyeznek a mikrotérségi szerkezeti terv alátámasztó munkarészeivel
- a mikrotérségi szerkezeti tervet követően készülők esetében az OTÉK 3. § (3) bekezdése szerinti munkarészek közül csak az eltelt időszakra és a terv által megkövetelt részletezettségre figyelemmel szükséges alátámasztó munkarészek készítenők

#### **Jóváhagyás lehetősége, korlátai (lásd 5.3.2. fejezet):**

##### **Jelenlegi jogszabályi környezetben**

A mikrotérségi szabályozási terv és a mikrotérségi építési szabályzat jelentősége akkor válhatna igazán meghatározóvá, ha a közös elkészítés mellett közös jóváhagyására is lehetőség nyílna. Ez pillanatnyilag az Önkormányzati törvény, építési törvény előírásaiba ütközik. A mikrotérségi szabályozási terv és a mikrotérségi építési szabályzat jóváhagyásának lehetőségei és korlátai a mikrotérségi fejlesztési koncepciónál (lásd 6.2.3. fejezet) megfogalmazott elveken túl az alábbiak:

A helyi építési szabályzat, az önkormányzat településrendezési feladatainak ellátására szolgáló olyan eszköz, amelynek **maximális területi hatálya az önkormányzat közigazgatási területére terjed ki**. Az építési törvény elvben lehetővé teszi, hogy több település közös rendezése érdekében az összefüggő településrendezési feladatait közösen oldja meg. Ebben az esetben **közös építési szabályzat és közös településrendezési terv** készül. Ezt követően - a települések hatályosságából következően - azonban a közös településrendezési eszközök egyes településekre vonatkozó részeit **az érintett önkormányzatok képviselő-testületei külön-külön fogadják el**. Az így elfogadott „közös építési szabályzat” valójában nem egy, hanem több települési önkormányzati rendeletként jelenik meg úgy, hogy minden egyes rendelet az adott önkormányzat illetékességére vonatkozó szabályozást tartalmazza.

Tehát a jelenlegi jogszabályi gyakorlat hiába engedi meg a mikrotérségi építési szabályzat elkészítését, az együttes eljárás lefolytatását, mert az egyeztetés lezárásával a közös, egységes elvek szerint készített tervet a települések hatályossági területére szét kell bontani, s településenként elfogadni. Ennek köszönhetően nem csak az építési szabályzat egységes szerkezete sérülhet, hanem a szabályozási elvek is elveszhetnek.

Az így elkészített helyi építési szabályzatra egyébként a törvény általános rendelkezései vonatkoznak azzal az eltéréssel, hogy a véleményezési eljárás lefolytatására köteles polgármester kijelöléséről az érintett önkormányzatok megállapodásban rendelkeznek. Ez a megoldás nem zárja ki ugyanakkor azt, hogy a közösen készített településrendezési eszközök már az elfogadás pillanatában egymástól eltérőek lehetnek, majd később az azt jóváhagyó önkormányzati rendeletet az érintett képviselő-testületek a többiektől függetlenül, saját belátásuk szerint módosíthatják, ami veszélyezteti a korábbi egységes szemléletű tervezési módszert.

A **hatályos jogszabályok módosításával** lehetőség nyílhat a települések számára **közös rendelet megalkotására**. Ebben az esetben a **módosítás is csak közösen történhetne**. Ez biztosítékot jelenthet arra, hogy a módosítás szintén konszenzus alapján közösen lehetséges, azonban ennek nehézsége túl sok település esetén bizonyosra vehető, mivel egy települést érintő elem módosításához is szükség lenne a közös tervezetetésre.

A **közös rendelet megalkotása azonban az építési hatóság feladatát leegyszerűsítene**, vagyis ha közösen kerül elfogadásra a mikrotérségi építési szabályzat, illetve ugyanazt a rendeletet a települések képviselő-testületei közösen módosíthatják.

### **6.3. A MIKROTÉRSÉGI TERVEZÉS INTÉZMÉNYEI**

#### **6.3.1. Mikrotérségi társulás (lásd 5.3.3. fejezet)**

A települések együttműködéséhez, a fejlesztések megtervezéséhez, s később megvalósulásához lehetőségük van a településeknek **tervezési, vagy fejlesztési társulás** létrehozására. Feltételezhetően ez először a koncepció és a közös tervezési elemek megalkotására létrejövő **tervezési társulás** lenne, mely a későbbiekben nőhetné ki magát **fejlesztési társulássá**, majd - az egyre több közös feladat által kimunkált közös gazdálkodás eredményeként - **fejlesztési társasággá**.

A társulási forma jogi „intézményi” háttérét jelenthetné a mikrotérségi összefogásnak, s egyben a jogi háttére a mikrotérségi fejlesztési koncepciónak és a mikrotérségi szerkezeti tervnek. Nagyon fontos az **együtműködési szándék** kimondása, deklarálása minden település képviselőtestülete között, melynek alapja a közös, **hosszútávú érdek**.

A mikrotérségi társulás a kistérségen belül, annak közösen megállapodott felosztásával is létrejöhet. Ebben az esetben a kistérségi társulás egységeként tud működni.

Hatékonyan, eredményesen és közösen ellátható feladatok a működő társulásokhoz hasonlóan az alábbi területeken javasolhatók:

- az igazgatás,
- az oktatás,
- egészségügyi ellátás, szociális ellátás, idősgondozás,
- a közművesítés, csatornázás,
- az út, kerékpárút fejlesztés,
- a turisztikai fejlesztések,
- a gazdasági fejlesztések,
- az értékvédelem,
- a kultúra,
- a vízügy,
- a pályázatfigyelés és projektmenedzsment területén.

A területfejlesztési társulás az önkormányzati együttműködés alapja. A tervezési, majd a fejlesztési társulás munkáját a mikrotérségi tanács koordinálja, melyben döntési joggal az önkormányzatok szerepelnek, s a térségben lévő gazdasági és civil szervezetek képviselői tanácskozási joggal vehetnek részt.

Ez a rendszeres időközönként összeülő szervezet összehangolja a települések közötti munkát, s stratégiai döntéseket hoz a közös fejlesztések feladatairól, egyben felügyeli a közösen működtetett közös pénzalapot, valamint az operatív feladatokra létrehozott, s közösen fenntartott státuszokat, szervezeteket:

- Közös főépítész alkalmazása;
- Közös térségfejlesztő menedzser, intéző (pályázatíró), később közös fejlesztési társaság;
- Közös kultúrmenedzser foglalkoztatása;
- Közös turisztikai menedzser

Munkájának alapja a közösen elfogadott térségfejlesztési koncepció. Kiemelkedő jelentősége, hogy az önkormányzatok képviselője szerint döntéshozó szervezetként is működni tud. Konszenzuson alapuló döntéseit tevékenysége, munkája, döntései során önmaga és a települések számára irányadónak tekintik. Feladata továbbá közös pályázatok benyújtásáról döntenek (pl. Leader pénzek közös lehívása), a mikrotérségen túlmutató kapcsolatok ápolása és a mikrotérség érdekeinek képviselője.

### 6.3.2. Mikrotérségi Főépítész

A mikrotérség épített értékeinek megőrzése és a táj és épített környezet egységének további biztosítása, továbbá szakmai tanácsadás és kontroll céljából célszerű lehet a településnek egy közös mikrotérségi főépítészt alkalmazni. A Főépítész feladata:

- a területrendezési tervek készítése során a mikrotérség érdekeinek hatékony érvényesítése;
- a mikrotérségi települések fejlesztési elképzeléseinek összehangolása;
- a mikrotérség építési szabályzatainak összehangolása;
- a településrendezési tervekben történő változtatások, módosítások gondozása, nyomon követése;
- a közös elvekkel készülő építésszabályozás érvényesítése;
- az építési hatóságtól el nem várható tanácsadó, koordináló szerepet tölthetne be, szorosan együttműködve az önkormányzatokkal, a szakmai és a civil szervezetekkel;

- az értékvédő civil szervezetek összehangolása, párbeszéd elősegítése;
- értékvédelmi szemlélet terjesztése;
- mikrotérségi tervtanács működtetése;
- térségi építészek összefogása.

A mikrotérségi terv készítése során a **tervező** nem vállalhatja fel a főépítész feladatait, **szerepe** nem mehet tovább a koordinátori, szakértői tevékenységnél. Ellenkező esetben a települések elképzelései kimaradnak a fejlesztési dokumentációból, s a tervező értékrendje fog érvényesülni a helyi fejlesztési és rendezési dokumentumban.

## 7. MIKROTÉRSÉGI TERV HATÁSAI

### 7.1. A MIKROTÉRSÉGI TERVEZÉS SWOT ANALÍZISE

A mikrotérségi tervezés SWOT analízise	
Erősség	Gyengeség
Önmagában életképtelen településeket összefogásra, közös gondolkodásra serkenti	A települések egyéni elemei elveszhetnek a közös terv, fejlesztési elképzelések elfogadása során
Alulról jövő terv: a települések megbízásából, önálló tervezési társulás megbízásából készül	Települések egyéni érdekérvényesítése nem sikerül
Alkalmas a települések egyéni érdekein felülemelkedő, a települések közötti összefüggéseket is figyelembe vevő komplex, térségi szemlélet megjelenítésére	A közigazgatási lehatárolás nem feleltethető meg pontosan egy természetes lehatárolásnak, melyben más folyamatok játszódnak le
Közös tervezés alapja lehet a későbbi közös munkának, egy mikrotérségi együttműködésnek	Nincs konszenzus a tervezési és fejlesztési folyamatokban
Mikrotérség definíciója laza - településeknek sok lehetőséget biztosít	Mikrotérségi definíció laza - települések kimaradhatnak, egyik mikrotérséghez sem tudnak kapcsolódni
A települések a tervek készítése során aktív résztvevők	
A helyben született döntést a helyiek jobban elfogadják és magukénak érzik	
Tervezés-megvalósítás	
Részletes településszintű vizsgálatokon alapul	
Lehetőség	Veszély
Elemei jelenlegi jogszabályi környezetben is működni tudnak	Jelenlegi jogszabályi környezet alkalmatlan a közösen készített tervek közös jóváhagyására
Nem készül újabb terv, a településrendezési/településszerkezeti tervek kerülnek kiváltásra	Közös jóváhagyás esetén a módosítás is csak közös lehet, a közös módosítás nehézkes, körülményes
Alapja lehet kistérségi programoknak, helyi vidékfejlesztési kezdeményezéseknek	Ha a terv nem kap jogszabályi, pályázati, egyéb ösztönzést, akkor nem fog élni
Életre hívja a fejlesztési társulást, a mikrotérségi főépítészt, a fejlesztési tanácsot	Tervezési társulás szabályozása körülményes
Leegyszerűsödő egyeztetési folyamat	Általánosítás, sematizálódás- szürkül
Ha szabályozásig is eljut, a hatóság munkája egyszerűsödik	
Magasabb rendű tervekkel az összhangot mikrotérségi szinten kell biztosítani	
Alulról jövő terv előnyeit egyesíti a térségi szemlélettel	
Területfejlesztési eszközzé növi ki magát	

## 7.2. A MIKROTÉRSÉGI TERV BEVEZETÉSÉNEK HATÁSAI

### *Társadalmi hatások*

A mikrotérségi tervezés során elérhető, hogy a települések (döntéshozók, gazdasági szereplők, civil szereplők) a tervekészítés aktív részeseivé váljanak, ezáltal a végrehajtásban is részt vesznek. Közösségépítő szerepe folytán a helyiek **identitástudata** növekszik, ezáltal nem csak saját településükhöz, hanem a mikrotérségi közösséghez való tartozásuk is erősödik.

Fontos továbbá, hogy a települések mikrotérségi összefogással képesek megszervezni az alapfokú - egészségügyi, szociális, oktatási stb. - ellátásukat, mely közvetett módon a lakosság közérzetének javításához, a településhez, **mikrotérséghez való kötődésének erősödéséhez** vezet.

### *Táj- és természetvédelmi, környezetvédelmi hatások*

Az aprófalvas térségekben a tájhasználat tervezése - az összefüggések ismerete nélkül - településenként lehetetlen. Mikrotérségi tervezéssel megvalósítható, az azonos táji adottságú területeket együttesen végiggondoló, s ennek eredményeként **optimális területhasználatot kijelölő tájtervezés**, az összefüggő területhasználatok, védelmek együttes kezelése és szabályozása, **egységes ökológiai rendszer kialakítása**.

### *Gazdasági hatások*

A mikrotérségi tervezés során olyan **közép- és hosszútávú területfejlesztési eszköz** jön létre az **aprófalvas térségek felzárkóztatására**, melynek megvalósításához újabb pénzbefektetés nem szükséges. Lehetőség nyílik a térség gazdasági potenciáljának végiggondolására, s közös fejlesztésekkel a **befektetők számára gazdaságilag vonzó környezet kialakítására**. ( Ennek alapja a stratégiai dokumentummá fejleszthető a mikrotérségi fejlesztési koncepció lehet).

Fejlesztések finanszírozási forrásainál ismert az a tény, hogy az Európai Unió pályázatoknál előnyt élvez a térségi (mikrotérségi) gondolkodás, s nagyobb támogatásban részesül. Az így megszerzett forrásokkal generált fejlesztések azután **újabb forrásokat vonhatnak a területre**.

Mikrotérségi szinten már végiggondolhatók a **terület fenntartható fejlesztésének** kritériumai, és ennek jó alapja lehet a mikrotérségi koncepció és terv.

### *Szakmai hatások:*

A mikrotérségi terv **felválthatja** az aprófalvas térségek településeinek önmagában nem használható **településrendezési eszközeit**.

### *Közigazgatási hatások:*

A mikrotérség az aprófalvas térségekben a **helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének, racionalizálásának egyik eszköze lehet**.

## 7.3. A MIKROTÉRSÉGI TERVEZÉS JELENTŐSÉGE

A terv szakmai jelentősége, hogy a **tervhierarchiába nem lép be új terv**. A mikrotérségi terv a településterveket váltja ki. Jelen jogszabályi környezetben részben alkalmazható, a mikrotérségi tervezés mellett a jóváhagyás már településenként történik.

A Mikrotérségi terv a **területi kohézió erősítésének alapja**, megindítja a szomszédos települések együttműködését.

Ezen túl a **mikrotérségi tervezés jelentősége** a terv létrejötte mellett **magá a tervezési folyamat**, melynek során a helyi szereplők a közösen kimunkált tervet magukévá teszik, s későbbiekben alkalmazzák is azt. A közösen gondolkodó, közösen fejlesztő **kistelepülések innovatív képessége nő**, ezáltal gazdasági potenciáljuk erősödik, s az **fenntartható fejlődésük egyik biztosítéka**.

A kutatás legnagyobb eredményének az a felismerés tekinthető, hogy amennyiben a kistelepüléseken közös tervezés történik, a **tervezési folyamat módszere következtében több lesz egyszerű tervezésnél.** Ugyanis a **településtervezés mikrotérségi szintre emelésével egyfajta vidékfejlesztési eszközzé válik, ahogy a tervezés koordinálására létrejött társulás alapja lesz egy önkormányzati vidékfejlesztési társulásnak.** Így a mindennapi tervezési gyakorlat biztosítja annak lehetőségét, hogy a tervhierarchiában ma még erősen szétváló tervezés-fejlesztés mikrotérségi szinten összekapcsolódhasson, s valóban a települések fejlesztését szolgálhassa.

**Mikrotérségi tervezés különösen javasolható több település területén átnyúló:** szőlőhegyek, borvidékek, világörökségi területek, nemzeti park területek, határment területek, folyóvölgyek, vízgyűjtő területek, bányák, és (város nélküli) **aprófalvas térség esetében.** A jelenlegi közigazgatási rendszerbe integrálva a **kistérségek felosztásával létrejövő mikrotérség területére** célszerű mikrotérségi tervet készíteni.

A mikrotérségi tervezés egy nagyon fontos állomás lehet az **aprófalvas térségek felzárkóztatásában.** A **mikrotérségi tervezési folyamatnak** tehát **be kell épülnie a vidékfejlesztés eszköztárába.** A mikrotérségi tervezés előnye, hogy a települések egységesen fellépve jobban tudják érvényesíteni érdekeiket.