

Gy-M-S. Megyei Kormányhivatal
Főépítész iroda
Földhivatali Főosztály Földvédelmi és Földmérési Osztály

Segédanyag
Parkváros fejlesztés – véleményezési szakasz
2022.05.19-i egyeztetési tárgyaláshoz

Jogi felvetések az előzetes véleményezési eljárásban beérkezett szakmai véleményeket illetően:

Az Állami Főépítész iroda szakmai véleményével kapcsolatos jogi felvetéseim:

a)

Szakmai véleménye szerint a főépítész iroda tartalom-meghatározás nem megfelelő. Nem látjuk ezen kifogás jogi alapját.

Megállapításokat tett a várható épületmagasságok, szintszámok, beruházás léptéke, minimális teleknagyság, beépítési mód tekintetében, előnytelen tömegarányt jelez. Ezek vizsgálata nem tartozik az Állami Főépítész iroda hatáskörébe.

Nem világos, hogy mi indokolja a településképi rendelet előzetes módosításának szükségességét, nem tudni, konkrétan mire gondol az ÁFőép. iroda.

Az Állami Főépítész iroda településképi rendelet előzetes módosításával kapcsolatos felvetésének megoldása – ismereteink szerint szinte technikai kérdés. A hatályban levő településképi rendelet melléklete módosítandó. Amennyiben párhuzamos eljárásban történik az elfogadás, a GYÉSZ módosítást is szükséges megtenni. Ez az Önkormányzat kompetenciája, melynek nem lesz akadálya.

b)

Vitatja az Állami Főépítész a használati cél Önkormányzat által meghatározott fogalmát állítva, hogy a használati cél nem egy konkrét fejlesztéshez, beruházáshoz kapcsolódó cél. Az Állami Főépítész iroda a használati cél fogalmát az OTÉK szerinti rendeltetéssel azonosítja, elvárva a használati cél, mint fogalom beszűkítését az OTÉK keretei közé.

Szeretném felhívni a figyelmet, hogy sem az OTÉK, sem az ÉTV a használati cél jogi fogalmát nem használja, nem ismeri. A fogalmat jogi környezetbe az ÉTV-t módosító 2021. évi XXXIX. tv. illesztette be.

Utalok arra, hogy az ÉTV korábban hatályos rendelkezése (értsd: 7§(3)bek. e) pont) is eltérő szóhasználattal élt. A korábbi, 2013. 01.01-től hatályos rendelkezések szerint :

*„a települések beépítésre szánt területe csak olyan **területfelhasználás céljára** növelhető, amilyen célra a település már beépítésre kijelölt területén belül nincs megfelelő terület.”*

Ezen szövegezés került később módosításra 2021. 07.01-i hatállyal (2021. évi XXXIX. tv.), s az új szövegezés vezette be a „használati cél” fogalmát.

Ha a jogalkotó szándéka az lett volna, hogy használati cél fogalma azonos az ÉTV -ben meghatározott fogalmakkal (rendeltetés, övezet, gazdasági, stb.), akkor arra hivatkozott volna, ill. maga is azon kifejezéseket használta volna.

Azonban a *használati cél* fogalmával új terminus technicust vezetett be, de nem adott mankót ennek értelmezésére. Ezért a gyakorlat feladata a jövőben, hogy ezt tartalommal töltsse meg.

Nem tartozik az újonnan bevezetett fogalom értelmezéséhez egyértelmű iránymutatás annak értelmezéséhez, a jogalkotó az Önkormányzatok kezébe adta azt a feladatot, hogy határozzák meg: mi az a használati cél, amely mellett támogatja új területek bevonását a már beépítésre szánt területek mellett. Ez olyan kompetencia, melyet egyetlen hatóság sem vehet el az Önkormányzatoktól.

Az Önkormányzati kompetenciát a 2021. évi XXXIX. tv. 12§(2)bekezdése alapozta meg, módosítva az ÉTV ezen rendelkezéseit 2021. 07.01-hatállyal. A módosításra épp az érintett önkormányzat és az engedélyezésben részt vevő hatóságok közötti gyakran felmerült vita feloldása céljából – került sor.

A 2021. évi XXXIX.tv. 12§(2)bekezdéséhez fűzött jogalkotói indoklás értelmében ugyanis:

Az Étv. 7. §-ában pontosításra kerül a településfejlesztés és a településrendezés célja. Továbbá egyes esetekben a településrendezési tervek egyeztetése során, a felhasználásra alkalmas területek meghatározása vonatkozásában, a véleményezésben érintettek és az önkormányzatok között feloldhatatlan vita alakul ki. A településfejlesztés és a településrendezés az önkormányzat képviselő-testületének át nem ruházható feladata, így az Étv-ben meghatározott területhasználattal kapcsolatos döntésekre is az önkormányzat képviselőtestülete jogosult. Így az Étv. 7. § (3) bekezdés e) pontjában is rögzítésre kerül, hogy beépítésre kijelölt területek „beteltségéről” az önkormányzatnak döntést kell hoznia.

A módosító, a 2021. évi XXXIX. tv. fenti indoklásával összhangban az ÉTV 7§(3)bek.e) pontjának 2021.07.01-től hatályos rendelkezései tehát akként értelmezendők, hogy amennyiben az Önkormányzat külön döntéssel igazolja, hogy nincs másik megfelelő terület az Önkormányzat által megjelölt használati célra, ezt a döntést a véleményezésben érintettek sem írhatják felül.

Meglátásom szerint az ÉTV. 7§(3)bek.3)pontja tehát nem csak abban a tekintetben adott döntési jogkört az Önkormányzatok részére, hogy az un. „beteltség” tekintetében döntést hozzanak, hanem abban is, hogy a használati cél fogalmát ő maga töltsse meg tartalommal. Ez következik a hatályos ÉTV 7§(3)bek.c) pontjának nyelvtani értelmezéséből is.

Ezzel a lehetőséggel élt a Győri Önkormányzat Közgyűlése 2022.03.22-i döntése során, Rápli Pál szakértő úr szakvéleménye figyelembe-vételével.

A Győri Önkormányzat az 57/2022. (III.22.) Kgy. határozata szerint nincs a már beépítésre kijelölt területen megfelelő terület, amely egy komplex, önállóan és fenntartható módon működő nagyvárosias jellegű, településkapu és alközpont funkciókat is betöltő, rövid vagy középtávon kialakítható intenzív lakóterület használati célra bővíthető.

A 2021. évi XXXIX.tv. indoklásából következően ezen döntés felülrírására a közreműködő hatóságoknak nincs jogkörük.

Mindemellett hivatkozunk arra is, hogy ha és amennyiben a Kormányhivatal ezzel ellentétes állítást fogalmaz meg, nem elegendő csak általánosságban utalni arra, hogy van másik megfelelő beépítetlen terület, azt konkrétan meg is kellene jelölni, meg is kellene vizsgálni. A Kormányhivatal nem tett megállapításokat ebben a tekintetben, csak utal arra, hogy a van a tervezett beruházási terület közvetlen szomszédságában beépítésre szánt terület, barnamezős terület is, ahol a beruházás megvalósítható lenne, mely betölthetné a településkapu, alközpont funkciókat. Hivatkozom arra, hogy Rápli Pál iü. szakértő [véleményében vizsgálta a](#)

potenciális területeket az Önkormányzat által megfogalmazott használati cél „kategóriájában”. Ekként az ÉTV. 7§-ban foglalt felhatalmazás okán nincs relevanciája annak, hogy a hatóság megítélése szerint van másik, megfelelő terület.

c)

Hivatkozom arra is, hogy a Magyarország és egyes kiemelt térségeinek rendezési tervéről szóló **2018 évi CXXXIX tv. 12§** értelmében:

12. § (1) Ha jogszabály új beépítésre szánt terület kijelölését nem tiltja, a településrendezési tervben új beépítésre szánt területet a következő szempontok mérlegelése alapján kell kijelölni:

- a) az új beépítésre szánt terület csatlakozik a meglévő települési területhez,
- b) az új beépítésre szánt terület kijelölése nem okozza a különböző települések beépítésre szánt területeinek összenövését, és
- c) új beépítésre szánt terület kijelölésére csak akkor kerül sor, ha a települési térségben nincs a tervezett rendeltetésnek megfelelő beépítésre szánt területen beépítetlen földrészlet, vagy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) szerinti barnamezős terület.

(2) Az (1) bekezdés c) pontja szerinti szempontot abban az esetben nem kell mérlegelni, ha a c) pont szerinti meglévő beépítésre szánt terület - tervezett rendeltetésnek megfelelő - igénybevétele aránytalanul nagy terhet jelentene annak várható költsége miatt.

Figyelemmel arra tehát, hogy jogszabály új beépítésre szánt terület kijelölését nem tiltja, ezért – ha van is esetleg megfelelő beépítésre szánt terület, azt figyelmen kívül kell hagyni, ha annak igénybevétele aránytalanul nagy terhet jelentene annak várható költsége miatt.

A Fejlesztési területtel konkuráló terület a Rába-terület (a méretből és a jelenlegi szabályozási tervben szereplő Ln övezetekből fakadóan más terület nem jöhet szóba)

E körben a Beruházó adatot szerzett be. Bogár Zsolt közlekedéstervező mellékelt nyilatkozata szerint:

Összefoglalva megállapítható, hogy a Tatai út környezetében tervezett beépítés áthelyezése a volt Rába gyár területére jelentősen megnövelné a beruházási költségeket, jelentősen megnövelné az épülő ingatlanok árát.

A szöveges értékeléshez mellékelt költségbecslések szerint a beruházási költségek, figyelmen kívül hagyva a telkek értéke közötti óriási különbséget:

- Tatai út mellett kevesebb, mint br. 1.000.000.000.-Ft
- Rába területen több, mint bruttó 4.000.000.-Ft

Figyelmen kívül hagyva a talajszennyezés, lőszermentesítés, csapadékvízbevezetés, stb. költségeit látható, hogy legalább 4szeres várható költségről beszélünk, mely kimeríti az „aránytalanul nagy terhet” fogalmát. A szakértői gyakorlat a 2-3szoros költséget már aránytalanul magasnak tekinti.

d)

Az Állami Főépítészeti Iroda hivatkozik a más ügyben született TKF-72/28/2022. sz. Állami Főépítészeti Vélemény azon utalására, mely szerint az ÉTV 7§ szerinti használati cél nem egy konkrét fejlesztéshez, beruházáshoz kapcsolódó célra utal.

Az állítás nem életszerű. A településrendezési eszköz módosítására az esetek nagy többségében konkrét beruházási célok, elképzelések megvalósítása érdekében történik. Az Önkormányzatok nem rendelkeznek ehhez forrásokkal, Beruházó, Fejlesztő hiányában fejlesztés sincs. Emellett pedig az egyedi, más ügyben született vélemény nem köti a hatóságot, de jogszabálynak sem tekinthető.

e) Végül utalok arra, hogy 2021. 11. 25. napján tartott egyeztetésen (melyen a Kormányhivatal és Önkormányzati apparátus vett részt ezzel a fejlesztéssel kapcsolatban) is megerősítésre került, hogy a **ÉTV szerinti használati cél, mint fogalom új definíció, nincs gyakorlata az értelmezésnek, s ezért a használati cél feltételrendszerét bármilyen eszközzel alá lehet támasztani, akár szakértői véleménnyel is.**

A Győri Önkormányzat az Étv. 7§ 3bek. szerinti döntését Rápli Pál építési és településrendezési igazságügyi szakértő szakvéleményével alapozta meg.

Gy-M-S Megyei Kormányhivatal Földhivatali Osztálya hatósági véleményével kapcsolatban:

ad a)

Az a) pont szerinti hivatkozásuk *(többségében átlagosnál jobb minőségű termőföldeket érint, és a beépítésre szánt terület övezeti besorolásának megfelelő területfelhasználásra hasonló körülmények és feltételek esetében átlagosnál gyengébb vagy átlagos minőségű termőföldeket is sor kerülhet):*

Tftv. 6/B§ (2)bek. szerint kifogás akkor emelendő, ha **többségében** átlagosnál jobb minőségű termőföld érintett, és a beépítésre szánt terület övezeti besorolásának megfelelő területfelhasználásra hasonló körülmények és feltételek esetén átlagosnál gyengébb vagy átlagos minőségű termőföldeken is sor kerülhet

Kifogásuk ezen pontra alaptalan, a fejlesztéssel érintett terület 7 ha térmértékben átlag alatti, 5 ha térmértékben átlag feletti. A kijelölt beépítésre szánt terület tehát **kisebb részben** érint átlagosnál jobb minőségű termőföldet.

Hivatkozunk arra, hogy a Tftv. **nem zárja ki**, hogy átlagosnál jobb minőségű termőföldek kerüljenek kijelölésre új beépítés céljából, tehát ilyen generális tilalom nem létezik, melyből következően az nem kizárt, szabad.

A településrendezési eszközök módosításának megyei gyakorlatában ismertek olyan előzmények, melyek során termőföld megtartási célból termőföld terület bővítésre került a területfejlesztés során korábban beépítésre kijelölt területek „visszaminősítésével”. Annak ellenére, hogy az adott településen továbbra is maradt fenn beépítésre kijelölt beépítetlen terület, a Kormányhivatal mégis tudta támogatni az új beépítésre szánt területek kialakítását (lásd: Fenyőfő településrendezési tervmódosítás Ffő/30-20/2021., illetve Győrság településrendezési tervmódosítás 2021.)

Utalunk arra, hogy a 2016 évi CL. tv. (ÁKr) 2§ ban meghatározott, a jogszerűség elvére vonatkozó rendelkezések alapján a hatóság hatásköre gyakorlása során „a szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül, a jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben jár el”.

Hivatkozunk arra, hogy a Tftv. **nem zárja ki, nem tiltja**, hogy átlagosnál jobb minőségű termőföldek kerüljenek kijelölésre új beépítés céljából, tehát ilyen generális tilalom nem létezik. S amit jogszabály nem tilt, arra lehetőség nyílik.

ad b)

A hatóság szerint az övezeti besorolásnak megfelelő területfelhasználásra kellő nagyságú térmértékben lehetőség van a település már beépítésre kijelölt, de még fel nem használt területén is.

lényeges elemek:

- övezeti besorolásnak megfelelő területfelhasználás:

Hivatkozom arra, hogy az „övezeti besorolásnak” kitétel nem szűkíthető le „lakóövezetre”, figyelemmel kell lenni az övezeti besoroláson belüli további ún. szerepkörökre, melyeket a GYÉSZ is megjelöli (lásd: GYÉSZ 31§). A Fejlesztési területen nem csak Ln, hanem Vt, Lf, Z, stb. övezet is kijelölésre kerül.

Ezért azon szempont vizsgálatakor, hogy az övezeti besorolásnak megfelelő területfelhasználásra a település már beépítésre kijelölt, de még fel nem használt terület rendelkezésre áll-e, nem csak azt kell vizsgálni, hogy Ln övezet rendelkezésre áll-e, hanem azt is, hogy van-e beépítésre kijelölt terület, mely komplexen több szerepkört is tartalmaz.

E körben ismét hivatkozom a Főépítész Iroda véleményére tett észrevételben foglaltakra. Az 1997. évi LXXVIII.tv. (ÉTV) 7§-ban megfogalmazott elvek (lakosság életminőségének javítása, település versenyképességének javítása, fenntartható fejlődést szolgáló településszerkezet, jó minőségű környezet, munkahelymegőrzés, új munkahely teremtésének érdekeit, közlekedési kényszer csökkentése stb, stb.) figyelembe vétele mellett az ÚJ BEÉPÍTÉSRE SZÁNT TERÜLET HASZNÁLATI CÉLJÁT az Önkormányzat határozhatja meg.

Az Önkormányzat a 57/2022. Kgy. határozata az új beépítésre szán terület használati célját az alábbiak szerint határozta meg: komplex, önállóan és fenntartható módon működő nagyvárosias jellegű, településkapu és alközpont funkciót is betöltő, rövid vagy középtávon kialakítható intenzív lakóterület. Ezen használati cél az „övezeti besorolásnak megfelelő területfelhasználás” definícióját, és tartalmát specializálja.

Új beépítésre szánt terület esetkörét vizsgálva tehát nem csak az övezeti besorolásnak van jelentősége, hanem az Önkormányzat által megfogalmazott célnak, használati célnak. A használati cél konkretizálását, meghatározását követően a helyi építési szabályzatban kerül meghatározásra az adott terület övezeti besorolása ráadásul tipikusan vegyes rendszer szerint.

Ez az értelmezés párhuzamba állítható a Tftv. másik fogalomkörével, a „helyhez kötött igénybevétel” fogalmával. (lásd: Tftv. 11§(1). Átlagosnál jobb minőségű termőföldet is lehet más célra hasznosítani helyhez kötött igénybevétel céljából.

Az Önkormányzat Étv. 7§(3)bek. e) pontja szerinti határozata kijelenti, hogy nincs megfelelő terület a fent részletezett használati célra. A megfogalmazott használati cél e szempontból lényeges eleme a településkapu és alközpont funkció, mely komplex, önállóan és fenntartható módon működő nagyvárosias jelleg.

- kellő nagyságú térmérték

Nincs kapaszkodó atekintetben, hogy mi minősül kellő nagyságú térmértéknek, ez értelmezés kérdése.

Itt is kifogásolom, hogy a Kormányhivatal nem jelöli meg, mely területet tekint megfelelőnek, így az sem derül ki, mit tekint a hatóság kellő nagyságú térmértéknek. Mihez köti azt?

Utalok ismét arra, hogy azon kérdés megválaszolása, hogy Győr városa rendelkezik-e az adott övezeti besorolásnak megfelelő, másik beépítésre kijelölt, de még fel nem használt területtel, az Önkormányzat jogosult kizárólagosan dönteni az ÉTV. 7§(3)bek, e) pontja szerint. Ez tehát kizárólagosan az Önkormányzat kompetenciája.

e) a település beépítésre szánt területe csak olyan használati célra növelhető, amilyen célra a település már beépítésre kijelölt területén belül nincs megfelelő terület, és ezt a települési önkormányzat képviselő-testülete - a fővárosban a Fővárosi Közgyűlés és a kerületi önkormányzat képviselő-testülete - külön döntéssel igazolja.

E körben is hivatkozom a fenti, a Főépítési Iroda szakmai véleményéhez fűzött megjegyzéseimre:

- használati cél jogi fogalma bevezetésének előzményei, gyakorlat hiánya
- ÉTV módosító jogszabály indoklása, s az abból levonható következtetések
- Önkormányzati kompetencia kizárólagossága
- meglévő beépítésre szánt terület - tervezett rendeltetésnek megfelelő - igénybevétele aránytalanul nagy terhe annak várható költsége miatt.

A fentiek szerint az ingatlanügyi hatósági vélemény, ill. kifogás ellenére nincs jogi akadálya annak, hogy az Önkormányzat a településrendezési eszközt a SZTM 2021-008 munkaszámú módosításnak megfelelően módosítsa.