

VÁLTOZÓ TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATI SZEREPEK A FENNTARTHATÓSÁGI KIHÍVÁSOK TÜKRÉBEN

FODOR László
egyetemi tanár (DE ÁJK)

1. Bevezető gondolatok¹ – a *közösség* jelentősége a környezeti kihívások kezelésében

Ferenc pápa Laudato si' kezdetű enciklikája *közös otthonunk* gondozásáról szól.² A katolikus egyházfőnek a környezeti kihívással kapcsolatos beszédeiből, homíliáiból, írásaiból készült válogatás pedig a *Földanyánk* címet viseli.³ Érdemes felfigyelni a többes szám első személy és a birtokos eset tudatos használatára, amely olyan, ma már klasszikusként hivatkozott környezetpolitikai dokumentumoknak is sajátja, mint a *Brundtland-bizottság* (az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága) 1987-ben napvilágot látott jelentése,⁴ a *Közös jövőnk*, vagy az *Európai Unió* hatodik környezetvédelmi programja,⁵ amelynek címe *A mi jövőnk, a mi választásunk*. Aligha véletlen, hogy a legújabb, hazai környezetpolitikai dokumentum, a 2022. decemberében elfogadott ötödik *nemzeti környezetvédelmi program*⁶ (NKP V.) is hasonló megoldást követ, amennyiben címe *Együttműködésben a környezetünkért*.

¹ A kéziratra vonatkozó, hasznos észrevételeiért köszönettel tartozom Fülöp Sándornak és Pump Juditnak.

² FERENC pápa: *Laudato si'* kezdetű enciklikája *közös otthonunk gondozásáról*. Róma, 2015. jún. 18. [a továbbiakban: LS] <https://katolikus.hu/dokumentumtar/laudato-si>

³ FERENC pápa: *Földanyánk. A környezetvédelmi kihívás keresztény olvasata*. Budapest, Szent István Társulat, 2020.

⁴ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, 1987. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1600/2002/EK határozata (2002. július 22.) a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program megállapításáról. HL L 242/1, 15/7. 152–166.

⁶ 62/2022. (XII. 9.) OGY határozat a 2026-ig szóló 5. Nemzeti Környezetvédelmi Programról. A szakpolitikai dokumentumnak egyébként most, első ízben adtak a törvényben szereplő megnevezésén és sorszáman túlmutató címet.

A címadás minden esetben üzenet értékű, s arra hív, hogy a környezeti válság gyökerének tekinthető – a természettől, a Teremtőtől, a Földanyától, illetve az egymástól és bizonyos értelemben valódi önmagunktól való – elidegenedéssel szembesülve tekintsük közös örökségünknek, kincseinknek a Föld élővilágát, klímáját, erőforrásait, az élőhelyünket, vagyis mindazt, amit környezetnek is szokás nevezni összefoglalóan.

Ahogy már *Csokonai* – mai fogalmaink szerint a fenntartható fejlődés társadalmi és környezeti oldaláról elmélkedve – megírta *Az estve* című, ma is újra olvasásra érdemes versében, a jogfejlődés megannyi formája (Csokonai szavaival: a birtok, törvény, tilalom, igazságtévő határkő és halom)⁷ szolgálja az elkülönülést, egymás, s egyúttal a természet kizsákmányolását. Mai modern jogi gondolkodásunktól távol esnek, már-már „világjogi kategóriaként” félig-meddig lenézve kezelt egzotikumok a társadalom egészére vagy természetes csoportjaira (mint egy település lakosságára vagy az őslakos népekre) vonatkoztatott, közös tulajdoni, birtoklási és felelősségi formák, s különösen azok spirituális gyökerei.⁸ A valódi (hagyományos) közösségek helyett (azok felbomlásával)⁹ napjaink jogrendszerében az intézményi, szervezeti dimenzió van a hangsúly.¹⁰ Kérdéses, vajon egy ilyen jogrendszer képes-e megakadályozni a közlegetők világméretű tragédiáját.¹¹

Az elkülönülés az olyan jogszabályokban is tükröződik, mint a környezet védelmének általános szabályairól szóló, 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.). A közösség szó ott csak az Európai Unióra (korábban: Közösségre) való utalásokban és az életközösségek (mint az élővilágvédelem tárgyai) szóösszetételben szerepel, míg ha emberekről van szó, az egyesületek, érdekvédelmi szervezetek, illetve áttételesen a helyi közösségeket képviselő önkormányzatok¹² jelennek meg ilyen értelemben, jo-

⁷ Az LS szóhasználatában (i. m. 52. pont) például „a kereskedelmi kapcsolatok és a tulajdonszerkezet visszaszám rendszere.”

⁸ Az ökológiai vonatkozásokra is kitérő bemutatását adja a spiritualitással jellemezhető maori hagyomány és az angolszász tulajdonfelfogás közötti feszültségnek SZILÁGYI János Ede: A víz jogalanyisága új-zélandi példájának alkalmazhatósága a Balaton és a magyar jog viszonyrendszerében. *Pro Futuro*, 2018/2. 12–13. Az egyházi tanítások közül itt azt a gondolatot érdemes többek közt felidézni, amelyik az emberiség közös tulajdonáról szól. Ld. AZ IGAZSÁGOSság és BÉKE PÁPAI TANÁCSA: *Az Egyház társadalmi tanításának kompendiuma. Őszentsége II. János Pál pápának a társadalmi tanítás tanítómesterének, az igazságosság és a béke evangéliuma tanúságtévőjének*. Róma, 2006. május 26. 466–471. pontok. [a továbbiakban: *Kompendium*] <http://tinyurl.com/yc27s9hh>

⁹ „[...] a társadalmi integráció és közösségvállalás kötelekeinek észrevétlen elszakadásáról” tesz említést Ferenc pápa. LS i. m. 46. pont.

¹⁰ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2008. 89.

¹¹ A Garrett Hardin (1968) által megalkotott kifejezéssel nemcsak a közjó és az egyéni érdek konfliktusának a gyakran bűnösen elmulasztott tudatosítására, illetve a klímaváltozásra vagy a biológiai sokféleség drasztikus csökkenésére, mint napjaink egyre fenyegetőbb jelenségeire utalok, hanem arra is, hogy mi lehetne ezek megoldásában a kisközösségek szerepe. Nem elég szabályokat hozni, illetve megismertetni a fenntartható cselekvési mintákat, de a helyi (kis)közösségek fokozottabb bevonása, és az értékrend, sőt a világnézet megváltoztatása szükséges. Vö. TAKÁCS-SÁNTA András: *A közlegetők komédiája – A közösségek újralfedezése mint kiút az ökológiai válságból*. Budapest, L'Harmattan, 2017.; BÁNYAI Orsolya: Világképek egy (környezet)jogász nézőpontjából. *Magyar Jog*, 2021/10. 565–572.

¹² A helyi közösségek és a települési önkormányzatok környezetvédelmi szempontú összekapcsolására ld. FODOR László: *A falu füstje. A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji*

gok és kötelezettségek alanyaként. A nemzetközi gyakorlatból ismert *grassroots* mozgalmak,¹³ vagy épp alapítványi és egyéb formában működő civilszervezetek ezekbe nehezen érthetők bele. Átfogó kategóriaként pedig a talán túlságosan is általános (jog-alanyként aligha értelmezhető) társadalom kifejezés (a társadalmi szükséglet, társadalmi szemlélet, társadalmi egyeztetés) dominál a törvényben (ellenpontként a közösségi részvétel kifejezésre utalok).

A törvény címében szereplő kifejezés is elidegenít, az, véleményem szerint helyesen, a *környezetünk védelme* lehetne. Abban az értelemben, ahogyan valamennyi, az első bekezdésben említett dokumentum sajátja, hogy a *közös-ségre* mutat rá, amiben nemcsak a közös örökség, a közös problémák ténye, de a közös megoldások lehetősége, az arra való képességünk is benne rejlenek.

A modern államok és jogrendszerek mai kihívásai közé biztosan sorolhatjuk a közösségtudat elősegítését, érvényesítését, akár globális, akár térségi, de különösen lokális szinten. Olyan közösségekre gondolva itt, amelyekre jellemző a közös identitás, a kölcsönös egymásra utaltság és annak elfogadása, a kölcsönös nagylelkűség, szolidaritás és az azokból eredő együttműködés, a tenni akarás, áldozatvállalás.¹⁴ Ennek a környezetvédelmi jog és igazgatás területén eszköze lehet például a közösségi részvétel biztosítása, a nyilvánosság, a mediáció, a hatósági (például engedélyezési) eljárások továbbfejlesztése kvázi társadalmi szerződésként, rugalmasság a sokszínű közösségek elismerése terén, az autonómiák (például önkormányzati, közösségi önállóság) támogatása.¹⁵

A jelenleg biztosított jogi formák nemcsak a környezetvédelemre, de a közösség artikulálására is elégtelennek mutatkoznak. Ferenc pápa enciklikája ezért hétköznapi fogalmunkat kiterjesztve arra mutat rá, hogy valójában *egyetlen emberi család vagyunk*.¹⁶ A jog világában is értelmezhető és megszívlelendő gondolatai közt szerepel a közjó, az emberiség öröksége, az elidegeníthetetlen alapjogok, a biztonság, a szubszidiaritás kifejeződése, az államok általi érvényesítésének kötelezettsége.¹⁷ Ugyanakkor elgondolkodtató, ahogyan az enciklika rámutat a lényegi változásokat kerülő (illetve az elkerülő, vagy mondhatni, önmagát zöldre festő) „környezetvédelmi” szakpoliti-

Magyarországon. Budapest, Gondolat, 2019. 142–147. A könyvben leírt eredmények a tanulmányban foglaltak előzményei.

¹³ LÁNYI András: Amíg a fű kinő – avagy tíz ok, amiért nem veszek benne részt. *Parola*, 2014/1. 20.

¹⁴ Ennek fontosságát felismerve az egykori jövő nemzedékek országgyűlési biztosa (2008-2012) külön projektet indított „A fenntarthatóság előőrsei” címmel. http://jno.hu/kozossegek/#_ftn2

¹⁵ A kortárs hazai környezetjogi szakirodalomból Pump Judit munkáiban találunk fogódzókat a közösség újra értelmezéséhez, kifejezésre juttatásához. Ld. PUMP Judit: *A Polgári Törvénykönyv a környezetjogász szemével*. Pázmány Press, Budapest, 2019.; PUMP Judit: A környezeti felelősség határai. *Pro Futuro*, 2020/2. 189–198.; PUMP Judit: A jog konfliktuskezelő és/vagy azt keletkeztető? *Hidrológiai Közlemény*, 2021. különszám, 22–30.; PUMP Judit: A zöldenergia-alkalmazás hatása a területi ellátásra. In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg Campus, 2016. 231–244.

¹⁶ LS i. m. 52. pont.

¹⁷ BÁNDI Gyula: Környezethez való jog – újratöltve. *Acta Humana*, 2016/2. 8–13.; BÁNDI Gyula: A Teremtés védelme és az emberi jogok. *Acta Humana*, 2020/4. 9–33.

kák és intézkedések terjedésének a jelenségére.¹⁸ Ez a jelenség önmagában is tükrözi, hogy az értékrend átalakítása a jelenleg uralkodó fogalmi keretek és szabályrendszerek között meglehetősen nehéz, ha egyáltalán lehetséges, s ezért e keretek átgondolása is szükséges. Erre az EU-ban már polgárjogot nyert példaként említhető fogalomcsere és szemléletbeli fordulat: hulladékgazdálkodás helyett a körforgásos gazdaság. De a nemzedékek közti igazságosság, a még nem létező közösségekkel szembeni felelősség elvi szintű megfogalmazása a fenntartható fejlődéssel összefüggésben még tovább mutat. A jog világának képzeletbeli kapuján belül olyan koncepciók is jelen vannak, amelyek a fizikai világ kézzelfogható és szemmel látható összefüggéseinek minél teljesebb körű figyelembevételén túllépve, a valóság „magasabb” dimenzióinak és törvényeinek szem előtt tartására is hívnak.¹⁹

2. Szemelvények az utóbbi évek hazai szabályozásából és joggyakorlatából

2. 1. A helyi közösségek, helyi önkormányzatok jelentősége

Az *enciklikában* az a felismerés is érvényesül, mely szerint az egységes (tudniillik a szubszidiaritásnak teret nem engedő) környezetvédelmi szabályozás a helyi közösségek (a lakosság) részvételét igénylő, helyi problémák sajátosságainak a szem elől tévesztésével, s így akár a valódi megoldások elmaradásával járhat. De a fejlesztések tervezése során is fontos a helybeliek szempontjainak beépítése.²⁰ Hozzátehetjük: ennek elmaradása a mégoly jószándékú elképzeléseket is megosztóvá teheti és fokozhatja a helyi közösségek frusztrációját (gondolhatunk itt napjaink több szempontból is vitatható – sokak szerint, például túlméretezett, a helyszínválasztás tekintetében sem teljesen átgondolt – hazai akkumulátor-ipari beruházásokra, amelyek mögött központi döntések állnak, s amelyek nemzeti szintű iparági stratégiát az előírt stratégiai környezeti vizsgálat nélkül, az ahhoz kapcsolódó véleményezési és részvételi jogok mellőzésével fogadták el).²¹ Az egyházfő emellett felhívja a figyelmet a helyi hatóságok gyengeségére, a fejlesztési és a környezetvédelmi döntéseiket jellemző fogolydilemmára, de a hatékony környezetvédelem és a működő demokrácia (mint előfeltétel) szoros kapcsolatára is. Mindezek jelentőségét a hazai viszonyokra irányuló kutatások alapján csak megerősíteni lehet.²²

¹⁸ LS i. m. 59., 144., 194. és 197. pont.

¹⁹ Ezen a helyen mindenekelőtt a klasszikus természetjogra érdemes utalni. Ferenc pápa *Laudato si'* kezdetű enciklikája (különösen az Átfogó ökológia címet viselő, negyedik fejezet) maga is több helyen emlékezik meg az ember természetbe írt erkölcsi törvényekről, egy állandó rendről, akárcsak a nemzedékek közti igazságosságról. A mai „modern” jogi gondolkodás kereteit metafizikai irányban feszegeti több kutató, s javasolja figyelembe venni az emberen túlmutató értékeket, az univerzumot átható (örök) törvényszerűségeket. Így BÁNYAI Orsolya: *Kvantumfizika és jog: mire tanít a környezetvédelmi szabályozás kudarca? Pro Futuro*, 2018/3. 79–82.; BÁNYAI (2021) i. m. 565–572.

²⁰ LS i. m. 144., 150., 183., 194. pont.

²¹ Nemzeti Akkumulátor Iparági Stratégia 2030. 2022. 09. 29.

²² LS i. m. 173, 179. pont. Korábbi kutatásaim összefoglalásból ld. ehhez FODOR i. m. 44–46., 185–187., 203., 435–437.

Korábbi kutatásaim során arra jutottam, hogy a környezetvédelem (a környezetgazdálkodás) nyilvánvalóan a települési önkormányzatok legalapvetőbb feladatai közé tartozik, s szorosan kapcsolódik a településfejlesztéshez, településrendezéshez, településüzemeltetéshez, illetve a helyi közigazgatásnak is (részben államigazgatási feladatok ellátásaként, részben önkormányzati ügyek intézése formájában) ez egy fontos részterülete. A helyi környezetvédelmi feladatoknak lehetséges egy szűkebb és egy tágabb meghatározása is, amelyek közül én az utóbbit valloim.²³ Valamennyi feladat- és hatáskört lehetetlen volna itt felsorolni, de egy vázlatot mégis érdemes felvillantani. A jelenleg hatályos, központi előírások tükrében beleérthetjük a helyi rendeletalkotást (például a hulladékgyűjtés közszolgáltatásáról, a helyi természetvédelemről, csendes övezetek kialakításáról, a füstködriadóról, a helyi építési szabályzatról); a települési környezetvédelmi program és más, napjainkban különösen a klímavédelemmel, településfejlesztéssel kapcsolatos tervek alkotását; a többi önkormányzattal, hatósággal és az egyesületekkel való együttműködést. Ugyanígy, a településfejlesztés során a környezetvédelmi követelmények érvényesítését, számos közszolgáltatás szervezését (a közvilágítástól a hulladék- és szennyvízkezelésen át a távhőszolgáltatásig); bizonyos hatósági ügyek (telepengedélyezés, kis vízigényű és sérülékeny vízbázist nem érintő kerti kutak engedélyezése, a közterületen álló fák kivágásának engedélyezése, a közterület használatával összefüggő zajvédelem, a füstködriadó elrendelése, a közterületek rendeltetéstől eltérő használatának az engedélyezése stb.) intézését is. A példákban is látható, hogy a környezetvédelem a különböző, önkormányzati dokumentumokban (rendeletek, stratégiák, határozatok stb.) nehezen lehatárolható, ugyanis bár önálló terület (ha nem is klasszikus értelemben vett „ágazat”), ugyanakkor rengeteg más területtel (ágazattal) is átfedésben van. Ezt a jelenséget szoktuk integrációként meghatározni (ahogyan a Kvt. 3. §-a megköveteli, a környezetvédelem szempontjait érvényesíteni kell azon törvényekben, amelyek például a vízgazdálkodásról, a területfejlesztésről, a közlekedésről, az energiáról szólnak). Ilyen módon a környezetvédelem valójában kevésbé egy lehatárolt szakterületet, mint inkább egy sajátos látásmódot, gondolkodást jelent, amelynek az etikai megfontolásait az enciklika – világméretű szempontból semleges szakpolitikai szereplők számára is elfogadhatóan – írja le.

Amint említettem, az önkormányzatok környezeti fenntarthatósággal összefüggő szerepeit vizsgáló kutatás 2019-ben zárult. Olyan széles kutatási tárgyról van szó, hogy szükség szerűen bekövetkeznek változások, amelyekre tekintettel időről-időre érdemes újra foglalkozni vele. Jelen esetben az az egybeesés is aktualitást ad, hogy a kutatás óta eltelt időszakra rányomta bélyegét a világvilággal összefüggő intézkedések sora, amelyekben könnyű felismerni bizonyos tendenciákat. A következőkben egy szubjektív válogatást kívánok nyújtani, leszűkítve a kört kifejezetten a központi szabályozásra és a kúriai gyakorlatra.

²³ Vö. HOFFMAN István: Környezetvédelmi fakultatív önkormányzati feladatok. In: TAHYNEK Kovács Ágnes (szerk.): *Vox generationum futurarum. Ünnepi kötet Bándi Gyula 65. születésnapja alkalmából. PázmányPress, Budapest, 2021. 235–238.*

2.2. Az ötödik nemzeti környezetvédelmi programnak a helyi cselekvési szintet érintő, egyes elemei

Mielőtt azonban ezt megtenném, szükségesnek látom felidézni az ország meghatározó környezetpolitikai dokumentumának egyes elemeit, amelyek további támpontokat jelenthetnek az értékeléshez.

Az 1997 óta elfogadott nemzeti környezetvédelmi programokban végig jelen vannak az önkormányzati feladatok, ugyanakkor jól nyomon követhető a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos kormányzati elképzelések és közjogi keretek változása is. Természetesen megkerülhetetlen szereplői az önkormányzatok a környezetpolitikának, de autonómiájuk, saját kezdeményezéseik egyre kisebb szerephez jutnak a programokban,²⁴ míg a negyedik programban például a hulladékgazdálkodás feladatainak a részletezése hűen tükrözi az adott ágazat sajátos átszervezésének – központosításának – folyamatát is, igazodva a sodorvonalhoz.²⁵

A 2022 decemberében elfogadott, és 2026-ig szóló NKP V. egyik alapelve a helyi erőforrások fenntartható hasznosításának elve, amely kiterjed a közösségi szükségletek helyi szintű kielégítésére, illetve a helyi sajátosságok, a sokszínűség védelmére is. Ez a program is megemlékezik arról, hogy a végrehajtásáért részben az önkormányzatok felelnek, a finanszírozáshoz az ő ráfordításaik is szükségesek. Tucatnyi stratégiai területen jelennek meg a néhol általános, néhol konkrét – részben kötelező, részben fakultatív – önkormányzati feladatok, amelyek közt a klímavédelem a korábbiaknál is nagyobb hangsúlyt kapott. Az NKP V.-ben az önkormányzatok feladataiként meghatározott tevékenységeket itt sem idézhetem fel, hiszen százas nagyságrendről van szó. Néhány azonban mégis kiemelek, egy-egy észrevétel kíséretében.

- 1.) Elsőként a helyi építési szabályozással és a települési tervezéssel összefüggő feladatokat említem, amelyek nem egyetlen stratégiai területhez kapcsolódva (hanem például a zajvédelem, a vízvédelem, a fényszennyezés és más problémák megoldásai körében), illetve stratégiai eszközként jelenik meg. A program ezzel a már említett integrációt tűzi feladatként, s külön felhívja a figyelmet a stratégiai környezeti vizsgálatok elvégzésének szükségességére.²⁶ E téren a közelmúltban számos jogalkotási fejleményt említhetünk – a következő pontban röviden utalni fogok rájuk. Annál is inkább, mert az NKP szerint az egészséges környezethez való jog érvényesítésének egyik eszközéről van szó, mégpedig véleményem szerint a legfontosabbról.²⁷
- 2.) Rendkívül időszerű feladat – a településrendezés részeként – a barnamezős területek lehatárolása, továbbá – a településfejlesztési koncepció és integrált te-

²⁴ PUMP Judit: Helyi környezetpolitika – göröngyök az úton. In: FODOR László – BÁNYAI Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017. 38–41.

²⁵ FODOR i. m. 52–56.

²⁶ NKP V. 30., 35–36., 66–67., 70., 78., 84., 129–130.

²⁷ FODOR i. m. 331. A település szerkezetét, a közlekedési és egyéb infrastruktúrát, a zöldterületek alakulását stb. meghatározó tervelemeket hosszan lehetne sorolni, amelyek hosszútávon meghatározzák a zaj- és levegőterhelés mértékét, a vizek áramlási viszonyait vagy akár a fűtési igényeket.

lepülésfejlesztési stratégia felülvizsgálata során – ezen területek fejlesztési és újrarahasznosítási lehetőségeinek meghatározása. Mint ismert, Magyarországon a települések sikerességének mutatói közt a zöldmezős beruházások száma, illetve az érintett területek nagysága is szerepet kap, e téren még versengenek is egymással az önkormányzatok. Ez elősegíti az erőforrások végleges felélését, hiszen a zöldmezős beruházások általában örökre elveszik a területet a természettől, a közösségtől, de a mezőgazdaságtól is, ráadásul fokozza az ország kitettségét a klímaváltozásnak. Az NKP állapotértékelése²⁸ rámutat a vonatkozó szabályozás elégtelenségére, az azt fokozó fejlesztési elképzelések trendjére, vagyis ebben az esetben régóta ismert problémáról van szó, amelynek megoldásához a kormányzati elhatározás elengedhetetlen. Az NKP utal arra, hogy a Kormány a probléma kezelésére rozsdáövezeti akcióprogramot²⁹ indított – ennek egyes szabályaira a következő pontban visszatérek.

- 3.) Aligha érdemel indokolást a lakossági (szilárd) tüzelésből eredő kibocsátások mérséklésének elősegítése,³⁰ mint önkormányzati feladat. Ehhez kapcsolható a szmogriadó tervek készítése és rendszeres felülvizsgálata, a lakosság rendszeres tájékoztatása a település levegőminőségének állapotáról, a fűtőkorszerűsítést, energiatakarékosságot támogató lakossági pályázatokról, szemléletformálási kampányok szervezése (pl. a helytelen fűtési technika levegőminőségre gyakorolt káros hatásairól). A program helyzetértékelése, bár az avar és a kerti hulladék égetéséből származó szállópor kibocsátásának a csökkentését is fontosnak tekinti, erre vonatkozóan (elődeivel szemben) nem irányoz elő önkormányzati feladatot, még csak e tevékenység szabályozását sem, jöllehet arra a Kvt. kifejezett felhatalmazást ad. A törvényi háttér változásai miatt erre a következő pontban még kitérek.
- 4.) Csak röviden utalok itt arra, hogy az NKP V.-nek a hulladékgazdálkodással kapcsolatol része teljes mértékben mellőzi az önkormányzatokat, mint a feladatok címzettjeit vagy akárcsak mint együttműködő partnereket. Érintőlegesen kapnak szerepet, más stratégiai területek átfedése révén. Erre is vissza kell térni a következő pontban, annál is inkább, mert a program és a jogi szabályozás egymással nincs teljes átfedésben.
- 5.) Az ötödik terület, amelyikhez később kapcsolódnai fogok, a zöld infrastruktúra fejlesztésével, védelmével kapcsolatos. Közparkok, fasorok, növényzettel borított útszegélyek, közösségi kertek – megannyi tér, amely nemcsak élőhely és ökológiai folyosó lehet a többi élőlény számára, de minket, embereket is

²⁸ NKP V. 34–35.

²⁹ A törvényi keretek ellentmondásainak bemutatásához ld. AGÓCS Ilona: Az állam felelőssége a történeti károk kialakulásában, megelőzésében és kezelésében, a területek hasznosítására vonatkozó kitekintéssel. *Pro Futuro*, 2020/2. 168–174.

³⁰ Mindenekelőtt a közeljövőben változó uniós levegővédelmi előírásokra és az Európai Unió Bíróságának hazánkat elmarasztaló, 2021. februári döntésére érdemes utalni ezzel összefüggésben. Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról COM(2022) 542 final. Európai Bizottság, Brüsszel, 2022.10.26.; a Bíróság ítélete (hetedik tanács) 2021. február 3. a C-637/18. sz. ügyben [ECLI:EU:C:2021:92].

összeköt egymással,³¹ számtalan ökoszisztéma-szolgáltatást nyújtva. Nagyon összetett kérdéskörrel van szó, amelyhez hozzátartozik a zöldfelület-gazdálkodási tervezés, a hasznosítatlan területek felmérése és integrációja, a települési arculati kézikönyvben a településarculatot meghatározó zöldfelületi elemek számbavétele és védelmük biztosítása a településképi rendeletben, a zöldterületek minőségi megújítása, a közösségi kertek kialakításának ösztönzése, új beépítésre szánt területek kijelölése esetén új zöldterület (közkert, park) kialakítása. De a fasorok állapotának javítása, védelme, a zöldfelületi funkciók fejlesztése, bővítése, zöldtető létesítések ösztönzése (például kedvezmények biztosításával) is idetartozik. Nem szólva a települési klímastratégiákban megjelenő, további lehetőségekről (mint a vízvisszatartás zöldfelületeken, a fenntartás során felmerülő öntözési igény minimalizálása). A példálózó felsorolást a zöldinfrastruktúrát károsító parkolási gyakorlat visszaszorítása zárja, amely az NKP V.-ben is a sor végén szerepel. Neuralgikus kérdésről, rengeteg lakossági panasz forrásáról van szó, amelyre korábbi kutatásaim szerint igen eltérő válaszok születtek. Lakóhelyemen naponta szembesülök magam is azzal, hogy járművek állnak – rendezvények idején akár tömegesen – zöldterületen, netán helyi természetvédelmi oltalom alatt álló területen (az ország első védett területeként méltán híres Nagyerdőre gondolok), amely egyúttal vízmű-védterület is (tábla jelzi a behajtási tilalmat), de nincs sem közlekedési rendőr, sem közterület-felügyelő, aki fellépne ez ellen. A zöldterület pedig pusztul. Mintha nem lenne gazdája se a területnek, se a feladatnak. A program nem kapcsol konkrét eszközt a feladathoz, és sajnos a jogszabályi keretekben is mutatkozik bizonytalanság, vajon helyi szinten szabályozható-e és szankcionálható-e a zöldterületeken való parkolás. E vonatkozásban egy újabb kúriai döntés ad némi irányutatást, amelyre a 2.4. pontban visszatérek.

2.3. A központi szabályozás néhány jellemző eleme

Az önkormányzati feladatok és hatáskörök mozgását korábbi kutatásaim során egy ingához hasonlítva azt mutattam be, hogyan zajlik éppen az önkormányzatok eszközeinek a csökkenése, s azzal párhuzamosan a központosítás, illetve a dekoncentrált szerek térnyerése. A kutatás lezárása óta ez a tendencia nem állt meg. Általában véve elmondható, hogy a helyi mozgástér csökkent, ugyanakkor ennek értékelésekor figyelembe kell venni, hogy korábban számos probléma is jellemezte az önkormányzati szektort, és azon belül a környezetvédelem helyi szintjét, például a hazai önkormányzati rendszer elaprózottsága, illetve a szaktudás, a motiváció, a pénzügyi eszközök hiánya miatt. Emellett a központi szint erősödése tekintetben általánosan jellemző, az utóbbi években világszerte jelentkező – például a világvárványhoz kapcsolódó – válsághelyzetekre adott válaszként több országban is történtek a központosítás irányába mutató intézkedések, de ugyanakkor az önkormányzatok képességeit, finan-

³¹ LS i. m. 151. pont.

szírozását javító lépések is. Érdemes megemlíteni néhány példát a legutóbbi évek hazai fejleményei közül, kapcsolódva az NKP V.-höz.

- 1.) 2020 márciusától az általános építésügyi engedélyezési hatáskörök a kiemelt jegyzőktől a megyei kormányhivatalokhoz kerültek,³² így az építésüggyel összefüggésben immár a településkép-védelemre korlátozódnak az önkormányzati szervek (polgármester) által ellátott hatósági ügyek. (Emlékeztetőül: ezt a hatáskört részben annak kompenzálására találták ki, hogy szélesedett az építési engedély nélkül megvalósítható tevékenységek köre, azaz csökkent az önkormányzatok ráhatása az építkezésekre.) A helyi építési szabályzatok (bennük az építési normák mellett területhasználati és környezetvédelmi szabályok) megalkotása természetesen továbbra is önkormányzati hatáskör, ahogyan az újabbban átstrukturált, egyszerűsített települési tervezés is,³³ azonban a helyi szabályokat kioltja (azok nem alkalmazhatók, illetve a tervek módosítandók), ha a kormányzat által nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházás kerül a településre.³⁴ E körülmény napjainkban különösen elgondolkodtató, gondolva itt debreceniként az újabb és újabb akkumulátorgyárakra. Csak egyetérteni lehet a jövő nemzedékek szószólójával, aki – az Alkotmánybíróság gyakorlatára is utalva – kifogásolja a kiemelt közérdek meghatározásának törvényi szinten való szabályozatlanságát és a kialakult tervrendet felborító gyakorlatot, a kivételszabályok gyarapodását (lásd példaként a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások körének alakulását), s emellett szóvá teszi a helyi tervek elfogadásával kapcsolatban a stratégiai környezeti vizsgálatok körének szűkítését, gyakorlatának bizonytalanságait és a széleskörű társadalmi egyeztetés hiányát (az úgynevezett partnerségi egyeztetés szabályainak az alkalmazását) az érintett körben.³⁵
- 2.) Az NKP kapcsán említett területek közül az egyik a barnamezők hasznosításának prioritása volt a zöldmezős beruházásokkal szemben. E területen kétségkívül előrelépés az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2019-es módosítása, amely meghatározza a barnamezős terület fogalmát, s az azzal kapcsolatos településrendezési és -fejlesztési feladatokat. Ennek megfelelően a Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény pedig azt rögzítette, hogy a településrendezési tervben új beépítésre csak akkor jelölhető ki terület, ha a térségben nincs az adott célnak megfelelő beépítetlen földrészlet, vagy barnamezős terület. De vajon mennyit ér az új szabály, ha a korábbi tevékeny-

³² 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről, illetve módosítása: 360/2019. (XII. 30.) Korm. rendelet.

³³ 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről.

³⁴ 2006. évi LIII. törvény a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről, 6/D. § (7), 6/H. §, 11/B. §.

³⁵ A jövő nemzedékek szószólójának a területhasználatok települési szintű szabályozásának átalakításával kapcsolatos alapjogi összefoglalója, valamint a jogalkotást és a jogalkalmazást támogató javaslatai, AJB-564/2022, 2022. 12. 13., 17., 19–20., 26–27., 28., 32–33.

ség okozta károkért való, az új tulajdonost terhelő egyetemleges felelősség szabálya visszafogja a befektetői kedvet,³⁶ és ha az ipartelepítésről a központban hozzák a döntéseket, arra való tekintet nélkül, hogy melyik térségben akad alkalmas barnamező, s továbbra is sokasodnak a zöldmezős beruházások? A városi „rozsaövezetek” hasznosítására (például lakásépítés céljára, ami más hasznosítási módokhoz képest alaposabb kármentesítést kíván) a közelmúltban külön program indult, amely ugyanakkor a helyi döntési szinttől való eltávolodást jelent, amennyiben a vonatkozó kormányrendelet szerint a fejlesztésekről kormányzati szinten születik döntés, „tervrenden kívül,” és ennek megfelelően olyan eljárások mellőzésével, mint a településképi véleményezés.³⁷

- 3.) A 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a levegő védelméről megtiltja a hulladék nyílt téri, illetőleg nem megfelelő berendezésben történő égetését (27. §), ugyanakkor a belterületen képződő avar és a kerti hulladék égetése egy ettől elkülönítetten szabályozott (speciális) tényállás. A különálló szabályozás a levegővédelem szempontjából (és a lakosság – káros – tradícióinak tükrében) értelmezhető ugyan, mivel azonban hulladékgazdálkodási szempontból az avar és a kerti hulladék is hulladék, égetésének az elkülönült szabályozása körül sok a vitás jogértelmezési kérdés.³⁸ Az avar, kerti hulladék égetése, illetve általában a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezés szabályozása a Kvt. 48. § (4) bekezdése alapján az önkormányzatok hatásköre. Erre a tevékenységre a kormányrendelet általános tilalma csak akkor alkalmazható, ha az önkormányzat nem élt a szabályozásra vonatkozó felhatalmazással, illetve ha kifejezetten a levegővédelmi kormányrendeletre utal. A törvényben adott felhatalmazást 2020-ban – részben a világjárvány és a levegőminőség összefüggései³⁹ okán – eltörölték (ezzel a szabályozást szigorították, amennyiben az önkormányzatoknak a megengedő szabályaikat hatályon kívül kellett helyezniük, s a levegővédelmi kormányrendelet általános tilalma vált irányadóvá). Kiderült azonban, hogy az önkormányzatokat és a lakosokat is megosztotta a döntés, és még 2020 telén, egy úgynevezett veszélyhelyzeti kormányrendelettel a járványügyi veszélyhelyzet végéig mégis fenntartották az önkormányzat

³⁶ A jövő nemzedékek szószólójának jogalkotási kezdeményezése a környezeti felelősség érvényesítésének javítására c. konferencián elhangzott észrevétel a gazdasági érdekképviseltek részéről, Budapest, 2019. június 17.

³⁷ 619/2021. (XI. 8.) Korm. rendelet a rozsaövezeti akcióterületek kijelöléséről és egyes akcióterületeken megvalósuló beruházásokra irányadó sajátos követelményekről. A jogszabály melléklete jelenleg egyébként kizárólag fővárosi akcióterületeket azonosít. Ld. AGÓCS Ilona: Megtörtént az első rozsaövezeti akcióterület kijelölése. Építésijog.hu, 2021. 12. 11. <http://tinyurl.com/ssvjntpd>

³⁸ Ld. az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének közös jelentését az AJB-1023/2018. sz. ügyben, 2018. november 14., 8. Megjegyzendő, hogy a tűzrendészeti előírások esetén általános tilalomról beszélhetünk e tevékenységet illetően, de a központi előírástól egyebek mellett önkormányzati rendelettel el lehet térni. A két törvény tehát eltérő megoldással él, ez is okozhat félreértéseket. Az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet 225. § (1) bekezdés; FODOR i. m. 272–276.

³⁹ Ld.: A Jövő Nemzedékek Szószólójának figyelemfelhívása a tiszta levegőhöz való jog védelme érdekében a veszélyhelyzet idején. AJB-2311/2020. Budapest, 2020. április 2.

hatáskörét. Végül 2021-ben ismét a Kvt.-ben rögzítették azt, azaz – legalább is a Kvt.-ben – helyreállt az eredeti állapot.⁴⁰ Közben számos önkormányzat vizsgálta felül helyi rendeletét, igazodva az éppen aktuális helyzethez. A törvényi szabályozás változásai révén tehát „hullámszórt” a védelem szintje, ami a jogállamiság elvére (a nehezen követhető szabályozás miatt) és az úgynevezett visszalépés tilalmára tekintettel (a 2020-ben elhatározott szabályozási megoldástól való visszalépés miatt) alkotmányos aggályokat vet fel, annál is inkább, hogy a központi előírás nem adott fogódzókat, garanciákat a helyi előírásokra vonatkozóan. Ugyanakkor rákényszerítette az önkormányzatokat, hogy foglalkozzanak a kérdéssel, és végeredményben – egyezően a lakosságnak a levegőminőség kérdéséhez való viszonyulásával⁴¹ – úgy tűnik, a korábbinál valamivel több önkormányzat tiltja, illetve korlátozza az avar, kerti hulladék égetését.⁴² (A többséget alkotó, megengedő előírások szakmai megalapozottságát sok kritika éri, de itt nincs mód értékelni.)

- 4.) Amint az NKP-k kapcsán is említettem már, a települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megszervezése terén tovább csökken az önkormányzati felelősség mértéke. Ez a közszolgáltatás korábban települési önkormányzati feladatként jelent meg a hulladékgazdálkodás törvényi szabályozásában, az önkormányzatok szabadon választhattak közszolgáltatót (2000-ben még mintegy 1000 cég szolgáltatását vehették igénybe), maguk állapították meg a közszolgáltatás díját stb.⁴³ Jelenleg azonban (különösen 2016 óta, amikor létrehozták az NHKV-t, amellyel mi ingatlanhasználóként a közszolgáltatási díjfizetési kötelezettség kapcsán találkozunk) a közszolgáltatás szervezéséért való felelősség megoszlik az önkormányzatok és az állam között, az önkormányzatok csak az állam által megnevezett, (úgynevezett minősítési engedéllyel rendelkező) regionális közszolgáltatót választhatják ki a közszolgáltatás elvégzésére,

⁴⁰ 2020. évi LI. törvény 7. § (2), 549/2020. (XII. 2.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet ideje alatt alkalmazandó, levegőminőséggel összefüggő szabályokról, 2021. évi XCIX. törvény 189. §.

⁴¹ A hazai lakosság az európai átlagnál is nagyobb mértékben támogatná a levegőminőségi előírások és a háztartási szintű ellenőrzések szigorítását. Ugyanakkor a vonatkozó felmérés nem vizsgálta kifejezetten a kerti hulladékok égetéséhez való hozzáállást. Ld. Az európaiak nézetei a levegőminőségről – Magyarország. *Eurobarometer*, 2022. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2660>

⁴² Teljes körű kutatásra e tekintetben nem került sor. 2015–2019 között számos helyi rendeletet vizsgáltam meg, azokhoz képest a 2021-től hatályos előírásokban visszalépést nem tapasztaltam, míg egy sor további település döntött úgy, hogy felhagyja a korábbi megengedő, illetve pusztán szomszédjogias jellegű, puha korlátozásokra épülő szabályozási gyakorlattal, s vesz figyelembe szakmai szempontokat (például a hulladék tulajdonságait, komposztálhatóságát). Győrben például immár csak a száraz ágakat engedik égetni, s minden más kerti hulladék égetését tiltják. – Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 26/2022. (IX. 20.) önkormányzati rendelete a fás szárú növények égetéséről. Albertirsán a korábbi, bizonyos korlátozásokat tartalmazó helyi rendeletet hatályon kívül helyezték, így az országos tilalom van érvényben. Albertirsa Város Önkormányzata Polgármesterének 26/2020. (XII.18.) önkormányzati rendelete az avar és kerti hulladékégetés, valamint a szabadtéri tüzgyújtás helyi szabályairól szóló 15/2015. (V.04.) önkormányzati rendelet hatályon kívül helyezésére.

⁴³ GYURKÓ Brigitta: A települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás egyes kérdései. In: BÁNYAI Orsolya – BARTA Attila (szerk.): *A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései*. Budapest, Gondolat, 2018. 197–211.

tehat (bár a hulladékról szóló jelenleg hatályos 2012. évi CLXXXV. törvény 33. §-a főszabályként közbeszerzési eljárást ír elő) nem lehetséges több szolgáltató közül választani, továbbá árszabályozó hatáskörrel sem rendelkeznek már, mert a törvényi előírások szerint a díjak megállapítása is központilag történik.⁴⁴ Jelenleg a közszolgáltató kiválasztása és vele szerződés kötése, illetve a közszolgáltatás helyi előírásainak a megalkotása szerepel a hulladék-törvényben önkormányzati közszolgáltatási feladatként, ami mellé a jegyző hulladékgazdálkodási hatósági (bírságolási) jogkörét tehetjük. Ezt egészíti ki a közterületen (illegálisan) elhagyott hulladéklerakatok felszámolásának kötelezettsége. E tanulmány kéziratának lezárása után, 2023 júliusától az egész országban egyetlen gazdálkodó szervezet, egy sajátos pályázati eljárásban kiválasztott „koncesszor” fogja koordinálni a közszolgáltatás ellátását az ország teljes területén. Feltehető a kérdés, önkormányzati-e még az, amit az önkormányzat érdemben nem alakíthat?

2.4. Szemelvények a bírói gyakorlatból

Tendenciákról szólva a jogalkotást természetesen nem jellemezheti a bírói gyakorlat, különösen az abból szűk keretek közt választott példa. Két kúriai döntés rövid bemutatása inkább csak a jogtudományi megközelítés árnyalását, kiegészítését szolgálhatja. Közös bennük, hogy a települési önkormányzatok szabályozási kompetenciáinak a behatárolásáról, jogszerűségének megítéléséről szólnak, környezeti tárgykörökben. Közös bennük az is, hogy különböző érdekek ütköznek bennük, s ezen érdekütközés megítéléséhez egyúttal azt is el kell döntení, hogy a környezetvédelem maga hogyan viszonyul más szakpolitikákhoz, intézkedési területekhez, ha úgy tetszik, jogágakhoz is.

Nem egy esetben különböző környezeti értékek közti konfliktusok feloldásáról szólnak a Kúria releváns határozatai, mint amilyen, például a napelemek lakóházakon való elhelyezése kapcsán a klímavédelem és a településkép-védelem konfliktusa volt Visegrád esetében.⁴⁵ A város főépítésze észlelte, hogy több ingatlantulajdonos a lakóháza tetőszerkezetén napelemet, napkollektort helyezett el. Megállapította, hogy az ingatlantulajdonosok a kivitelezést megelőzően nem tettek eleget a vonatkozó településképi bejelentési kötelezettségüknek. Ráadásul a helyi településkép-védelmi rendelet megtiltotta a napelem elhelyezését, amennyiben az közterületről látható. Az önkormányzati hatóság kötelezte a tulajdonosokat a napelemek eltávolítására, de a határozat ellen az egyik tulajdonos keresetet nyújtott be, így közigazgatási per indult. Az eljáró bíróság (a közigazgatási perben eljáró megyei törvényszék) fordult a Kúriához az önkormányzati

⁴⁴ Az állami és az önkormányzati felelősségi kör megvonásával, illetve az NHKV közhatalmi jellegű jogosítványaiiban rejlő visszásságokkal kapcsolatban lásd a jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalását a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás működési problémáiról, AJB-4685-1/2018. Szélesebb összefüggéseire lásd SZAMEK Gabriella: Hulladékgazdálkodási közszolgáltatás – a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes elvi állásfoglalásának tükrében. Új Magyar Közigazgatás, 2019/4. 17–27.

⁴⁵ Kúria Kőf.5.022/2019/4. számú határozat.

rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatát kezdeményezve. Meglátása szerint településkép-védelmi szempontból nem indokolt a napelemek elhelyezésének korlátozása vagy tiltása, mivel „manapság köztudomású, hogy a megújuló energiaforrások alkalmazása a környezet kíméletét szolgálja, ennél fogva az egységek látványa nem zavaró, még helyi védettség alatt álló épület, vagy védett övezetben elhelyezkedő épület esetében sem.” Hivatkozott arra is, hogy a településképi érdek az ügyben a hatékony környezetvédelemhez és a fenntartható fejlődés biztosításához szükséges közérdekkel ütközik, utóbbiakat pedig a jogalkotó magasabb rendű jogszabályban, az Alaptörvényben rendezi. A Kúria ehhez képest kiemelte határozatában, hogy a településkép védelméről szóló törvényt az Országgyűlés a magyarországi települések jellegzetes és értékes arculatának megóvása, kialakítása, az épített és a természeti környezet egységes védelme érdekében alkotta meg. A törvény lehetővé teszi, hogy az önkormányzat településképi rendeletben határozza meg a vonatkozó követelményeket. A vizsgált rendelet nem abszolút tilalmat fogalmazott meg, hanem korlátot állított a közterületről való láthatóság tekintetében, így biztosítva a településkép védelméről szóló törvény és a kulturális örökség védelméről szóló törvény rendelkezéseinek való megfelelést és a településképnek az örökségvédelem figyelembevételével történő megőrzését. A Kúria szerint a településképi megjelenés olyan legitím cél, mely alapján a tulajdonjog is korlátozható. A döntéssel magam is egyetértek, ugyanakkor érdemesnek tartom rámutatni arra, hogy a törvényszék a napelemek vagy településkép kérdésében a megújuló energiák klímavédelmi szerepének tulajdonított jelentőséget, s így két, egymásnak ellentmondani látszó környezetvédelmi érdekről volt szó. Bár napjainkban az egyén szintjén a napelemek melletti döntést korántsem csak a környezettudatosság motiválhatja, az adott esetben elfogadhatjuk, hogy a napelemek terjedése környezetvédelmi közérdek, de csak bizonyos feltételek teljesülése esetén.⁴⁶ Ha szükségletekkel nem indokolható energiafogyasztással, nehezen kezelhető hulladék keletkezésével, a szomszédok zavarásával vagy épp a településkép elcsúfításával jár (s itt folytathatnám a sort a többi megújuló energia kapcsán felmerülő, környezeti konfliktusokkal), erről nem beszélhetünk. A feltételek egy része központi, más része helyi szabályozás tárgya lehet, itt utóbbiról van szó.

A másik, általam kiemelt döntés azzal foglalkozott, hogy vajon az önkormányzat szankcionálhatja-e a közösségi együttélés szabályai körében a zöldterületen közúti gépjárművel való behajtást, megállást és várakozást.⁴⁷ A bírói indítványra (bírságot kiszabó hatósági határozat felülvizsgálata kapcsán) indult eljárás több szempontból is érdekes. A szóban forgó (fővárosi kerületi) önkormányzat már korábban is alkotott hasonló szabályozást, amelynek megsemmisítésére is sor került,⁴⁸ de azt a képviselőtestület úgy vette tudomásul, hogy csaknem azonos tartalmú, új szabályokat alkotott. A Kúria – szokatlan hangvételű – döntése ismét a jogellenesség megállapítása és a megsemmisítés, mégpedig alapvetően azon az alapon, hogy a bírói fórum

⁴⁶ Itt könnyen felismerhető a magánjogi perek logikájával való párhuzam. Ld. PUMP (2021) i. m. 132–133.

⁴⁷ Kúria Köf.5011/2020/5. határozat.

⁴⁸ A helyi rendeletet egyébként korábbi kutatásaim során vizsgáltam és több más város, hasonló helyi előírásaival együtt példaként állítottam. FODOR i. m. 299.

szerint a szabályozott tényállás lényegében átfedésben van a KRESZ-ben, illetve a szabálysértési törvényben meghatározott tényállással és szankcióval, vagyis a helyi rendelet – amelyre felhatalmazás sincs – a szabályozást indokolatlanul többszintűvé tette. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az önkormányzatok teljesen eszköztelenek volnának, hiszen például fejleszthetik a parkolási közszolgáltatást (a lehetőségekhez mérten akár gyarapíthatják a parkolóhelyeket is), alkalmazhatnak behajtási tilalmakat és egyéb korlátozásokat (táblával is jelölve), amelyek megszegése esetén a közterületfelügyelet, illetve a rendőrség bírságot, szabálysértési eljárást indíthat.⁴⁹ Minden négyzetmétert ugyanakkor nem lehet táblával védeni. Együtműködhetnek az önkormányzatok a rendőrséggel, forgalomszervezési, illetve forgalomtechnikai megoldásokkal élhetnek, mely utóbbiak (úttorlasz, kerítés) ugyanakkor jelentős költséggel járhatnak, és esztétikai szempontból sem mindig kívánatosak. Mindenesetre érthető az önkormányzatok tanácstalansága amiatt is, hogy a szabályozási környezet sem egyértelmű. Például a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény a parkokban, egyéb (az út részét nem képező, a közlekedést nem feltétlenül szolgáló) közterületeken való várakozásra kifejezetten csak annyiban terjeszti ki a hatályát (amit az iménti ügyben a Kúria adottnak vett), amennyiben ott „kialakított várakozási terület” van, azaz parkolási közszolgáltatás működik. A zöldterületekkel való gazdálkodás ettől részben független helyi közfeladat, amelyre vonatkozóan helyi szabályokat is szükséges és lehetséges alkotni, és az ilyen területek többnyire az önkormányzat vagyont is képezik, amelynek megőrzése szintén az önkormányzat kötelezettsége (nem is említve a károk viselését). Az említett területek ily módon egymással átfedésben vannak, különböző közérdekek közti feszültségmezőt generálva.

3. Záró gondolatok

A tanulmány zárásaként – utalva az idézett gondolatokra és a bemutatott párhuzamokra – megállapíthatom, hogy *Ferenc pápa Laudato si' kezdetű enciklikája* számtalan fogódzót kínál annak megítéléséhez, hogy vajon a környezettel, közös otthonunk gondozásával kapcsolatos, helyi önkormányzati szerepeket a jogalkotók jól írják-e meg, s az önkormányzatok jól játszó-e el. Látásmódjával könnyű azonosulni, szempontjait környezetpolitikai, alkotmányossági, igazságossági kritériumok közt vizsgálni, ugyanakkor ez a legutóbbi évek általam kiválasztott jogváltozásainak (amelyekre a jogfejlődés szót a több területen is tapasztalható visszalépésekre tekintettel nem szívesen használnám) a megítélése során nem feltétlenül vezet szívderítő eredményre.

A fenti jogszabályi példák – az építési jog és a hozzá kapcsolódó településrendezés, illetve településkép-védelem, a barnamezős beruházások előnyben részesítése, az

⁴⁹ Maga az említett önkormányzat jelenleg úgy értelmezi a kúriai döntést, hogy nincs módja intézkedésre, jöllehet a határozat 24. pontja egyértelműen fogalmaz a tekintetben, hogy a helyi rendeletben szabályozott, zöldterületre, zöldfelületre gépjárművel történő behajtás, illetve az ott várakozás (parkolás) tilalma megszegése esetén a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértésére vonatkozó szabálysértési tényállás alapján helyszíni bírság kiszabására van lehetőség. Vagyis lehet tilalmakat állítani, csak a szankcionálás megkettőzésére nincs mód. Vö.: Közérdekű adatkérésre adott válasz Budapest XIV. Kerület Zuglói aljegyzőjétől, 2020. 12. 22. <http://tinyurl.com/745hz66h>

avar és kerti hulladékok nyílt téri égetése, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás – az általam 2019-ben leírt trendek folytatódását mutatják. További példákkal lennének kiegészíthetők, mint amilyen például a külön tanulmányt érdemlő kerti (magán)kutak szabályozásának többszöri változása a közelmúltból. Annak kapcsán is leírható lenne ugyanis, hogyan csökkennek tovább az egészséges környezethez (és az ivóvízhez) kapcsolódó jogok garanciái, hogyan lép vissza az állam korábban vállalt kötelezettségeitől (mint amilyen az engedélyeztetés) és egyúttal hogyan csökken – az adott esetben egy államigazgatási jogkör kiüresítésével – a helyhatóságoknak a helyi környezeti folyamatokra való ráhatása.⁵⁰

Bizonyos tekintetben a trendek erősödtek is, tekintettel a válságkezelés megfontolá-saira, az új iparosítás kormányzati célkitűzéseire. Több szempontból is aggodalmas jelen-ségekről van szó – gondolva akár a „bürokráciacsökkentésre,” azaz az engedélyezési eljárások kiiktatására, gyorsítására, egyszerűsítésére; akár az előzetes vizsgálatok és egyeztetések elmaradására vagy alkalmazási körének szűkre vonására; az egyes be-ruházásokra vonatkozó kivételszabályok gyarapodására – hiszen részben csökken az önkormányzatok ráhatása a települési környezetvédelemre, részben romlanak a kör-nyezetvédelmet szolgáló intézményi garanciák. Tegyük hozzá, hogy mindemellett a köz-össégek (a helyi közösségek) erősödése is gyakran ellentétek, és nem közös érdekek mentén történik, ami messze nem ugyanaz, mint ahogyan a közösséget egyfajta társas-dalmi közmegegyezés értelmében, vagy akár az enciklika szellemében értjük.

Így az sem látszik, hogy települési szinten a „környezeti demokrácia” erősödne. Kül-önösen a kiemelt beruházások esetén az egyeztetés, a kommunikáció más szintek közt zajlik, és a helyi lakosságot inkább csak a már meghozott döntésekről tájékoztatják, az önkormányzat (illetve a kormány) szerint szükséges, és jónak ítélt fejlesztések el-fogadtatása (vagy talán helyesebben: keresztülvitele) érdekében. Azt is érdemes lenne átgondolni, hogy mindez vajon az állam, az önkormányzat megerősödésének jele-e. Hiszen az, hogy egy város önkormányzata fejlesztési lehetőségekhez jut a központi kormányzat döntése alapján (kijárási alapon), jó érdekérvényesítési képességre utal, ugyanakkor ha ezt nem kíséri helyi szinten a közösségek érdemi, a döntéseket meg-előző és azok végrehajtását is nyomon követő bevonása (ahelyett netán a városveze-tők arrogáns nyilatkozatait hallhatjuk), a konfliktusok felvállalása, adott esetben helyi népszavazás kiírása (illetve ha a beruházások telepítéséről való döntés a különböző közérdekek számba vétele és ütköztetése nélkül történik), az inkább az önkormányzat (illetve általában az intézmények) gyengeségét, mintsem erejét mutatja.

Végül a vizsgált életviszonyok jogi környezetének vizsgálatához hozzátartozik a bírói gyakorlat megismerése is, amire itt csak igen korlátozott keretek között keríthet-tem sort. Trendek igazolására ez természetesen nem alkalmas, ugyanakkor az említett ügyek világosan jelzik, hogy a települési önkormányzatok továbbra is igénylik a helyi

⁵⁰ 2020. évi CLXXV. törvény a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény módosításáról; 2023. évi LI. törvény a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény módosításáról. Az AB korábbi gya-korlatának ismeretében mindkét módosításról kijelenthető, hogy a visszalépés tilalmába ütközik, sérti a környezetvédelem meghatározó alapelveit. Remélhetőleg utóbbi módosítás utólagos normakontrollja nem marad el. Vö. az Alkotmánybíróság 13/2018. (IX. 4.) AB határozata, ABH 2018, 1602.

életviszonyok szabályozására, környezetük megóvására lehetőséget adó szabályozási jogköröket, igyekeznek is élni azokkal, ami könnyen vezet konfliktusokhoz.

Álláspontom szerint – s reményeim szerint ez kiolvasható volt a fenti sorok közül – a legnagyobb probléma talán abban rejlik, hogy a jelenlegi szabályozás sem a központi, sem a helyi döntéshozók számára nem ad határozott fogódzókat abban a tekintetben, hogy egy-egy döntési helyzetben mely, egymással sokszor szembenálló, egyéni és közösségi érdekeket, s milyen módon kell ütköztetni, illetve érvényesíteni. Hogyan (például, milyen méretű beruházások tervezésével) lehet betartani az ökológiai korlátokat? Milyen módon lehet egy (kormányzati) döntés helyi, negatív környezeti következményeit kompenzálni? (Mi lehet az elfogadható „trade-off,” ahelyett, hogy mindenki – az állam és az önkormányzat, illetve a közösség is – a környezeti elvárásaiból enged?) Meddig alkotmányos a helyi érdekek és előírások felülírása a kormányzat részéről? Megtörténik-e a helyi közösségek felelős tájékoztatása egy-egy döntés alternatíváiról és összes következményeiről? Mindezek kapcsán mutat-e jó példát az állam az önkormányzatoknak, illetve az embereknek a saját döntésein keresztül?

E kérdésekkel összefüggésben különösen elgondolkodtató, hogyan lehetséges fenntarthatatlan élethelyzetek jogszabályba foglalása, illetve az, hogy az állam lerontsa a környezetvédelem garanciáit. Néha mintha egy rossz értelemben vett alku sejlene fel ezek mögött: az állam kevesebb közszolgáltatást, védelmet nyújt, „cserébe” kevésbé szól bele az emberek életébe, esetünkben a környezetet alakító tevékenységekbe (illetve kevésbé érvényesíti a szabályokat), ami akár egyéni, akár közösségi konfliktusokat generálhat. (Egyetlen példára utalva: nincs elég parkolóhely egy önkormányzati rendezvény, létesítmény helyszíne mellett – nem lépnek fel a szabálytalanul várakozókkal szemben.)

Ferenc pápa Laudato si' kezdetű enciklikája – összhangban az ENSZ fejlesztési céljaival –, „*Valódi változást, rendszerszintű átalakulást*” sürget.⁵¹ A fenti áttekintés nyomán talán kijelenthető, hogy ennek a hazai helyi önkormányzati szerepek újragondolása terén is aktualitása van. Feltétlenül része a helyi mozgásteret szűkítő központi előírások, mint merev, formális keretek támogató, rugalmas megváltoztatása, egy valódi zöldítés mellett a képzeletbeli inga mozgásirányának megváltoztatása (az ökológiai korlátok és a környezetvédelmi elvárások határozott érvényesítése mellett nagyobb mozgástér és képesség az önkormányzatoknak), de az önkormányzatok saját szerepfelfogásának a felülírása is. Ennek hiányában a többi társadalmi szereplő szemléletváltása, magatartásának átalakítása nehezen várható el.

⁵¹ ZLINSZKY János: Környezet- és teremtésvédelem. *Vigilia*, 2016/5. 341.