

KITEKINTŐ

A TERÜLETRENDEZÉS DILEMMÁI A DEMOKRATIKUS PIACGAZDASÁGOKBAN

(Dilemmas of land use planning in a democracy with a market economy)

KENNETH K. BAAR

Bevezetés

A városi társadalmakban a területfelhasználás szabályozása központi szerepet játszik. Meghatározó a városi (szuburbánus) élet minőségének és módjának, az egyes társadalmi rétegek integrálódásának vagy szegregálódásának, munkához és társadalmi szolgáltatásokhoz jutásuk esélyeinek szempontjából, és a infrastruktúra igények és a fogyasztási minták kialakulásában is jelentős szerepet játszik.

A területfelhasználás szabályozása éppúgy serkenti a régi városközpontok helyreállítását, kellemes lakókörnyezet és sétálóutcák kialakítását, mint a korunk újabb városaira jellemző, siváran terpeszkedő, személytelen megastrukturák létrehozását. Másszóval a területfelhasználás szabályozása áll a többlakásos házakból illetve a kertvárosi villákból álló városok közötti különbség hátterében.

A területfejlesztés és a területfelhasználás szabályozásának magyarországi rendszere alapvető átalakuláson megy keresztül. A városrendezési jog- és hatáskörök korábban formálisan kötődtek a helyi hatóságokhoz, a városstervezés direktíváit azonban főként a monopolhelyzetű állami tervezővállalatok szakértői szabták meg. Az elképzeléseket egyfelől az egypártrendszer központi és helyi politikai hatóságai, másfelől az informális politikai erők alakították. Az építőipar hasonlóképp monopolhelyzetű állami vállalatok kezében volt, a magánérs fejlesztés családiház és társasház lakóterületekre korlátozódott.

A városstervezés ma a többpárti irányítású közigazgatás keretein belül decenutralizáltan és demokratizáltan folyik. A fejlesztés feladataira egyre inkább a magánszektor vállalkozik. Míg korábban az „állam” egyszerre volt hatóság és városfejlesztő, most ezek különböző szereplők — hasonló, vagy ellentétes érdekekkel. A területfejlesztésben az állam szerepe lényegében a feladat végrehajtásáról eltolódott a magánkezdeményezésű, piac-orientált városfejlesztés szabályozása felé.

A Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumban ezidőtájt zajlik az Építési és területfelhasználási törvény revíziója, a helyi önkormányzatok pedig saját rendezési terveiket vizsgálják felül.¹

Az átmeneti időszak jobb megértése végett meg kell jegyeznünk, hogy a területfelhasználás szabályozásának fontosságát némileg csökkentette az a tény, hogy a fejlesztések volumene a

rendszerváltás kezdete óta alacsony.² A kormány feladta korábbi építetői szerepét, kedvezményes építési kölcsönöket sem biztosít a továbbiakban, ugyanakkor a magas infláció³ az ingatlanpiaci magánkölcsönökkel való finanszírozást is lehetetlenné tette.

A demokrácia követelményei azonban fontossá tették az azonnali reformokat. Egyes speciális esetekben a szabályozást azért kell megváltoztatni, hogy olyan területfelhasználást is engedélyezni lehessen, amelyet a jelenlegi szabályozás nem tesz lehetővé.

A helyi infrastruktúra és a fejlesztések gazdasági felelősségének egyidejű átadásával a várostervezés valódi döntési jogköre került az önkormányzatok kezébe. Magyarország városi morfológiája alapvetően megváltozhat, minthogy az állami hiteltámogatás és lakásépítés megszűnésével a magánérvű családiház építés marad az egyetlen járható út a lakásépítés területén.

E cikk célja az, hogy bemutassa azokat a tipikus kérdéseket, dilemmákat, amelyek a piacgazdaságra és a területfelhasználás kontrolljának decentralizálására épülő poszt-indusztriális, demokratikus társadalmakban jelentkeznek a területfelhasználási tervezéssel kapcsolatosan.

A szerző véleményét az Egyesült Államokban szerzett tapasztalataira, a magyar várostervezőkkel folytatott megbeszélésekre és a magyar jogszabályrendszer áttekintésére alapozza. Bár az Egyesült Államok városainak képe gyökeresen különbözik a magyar városokétól, a szerző úgy gondolja, hogy az amerikai várostervezéshez kötődő dilemmák nemcsak érdekesek lehetnek, de valóban fel is vetik azokat a kérdéseket, amelyek minden nyugati demokratikus kultúrában felmerülnek, különösen ott, ahol a várostervezés jogköre erősen decentralizált.

Bár az alábbi elemzés kritikus a piacgazdaságon alapuló demokratikus társadalmak tervezési folyamatával szemben, a szerző nem állítja, hogy valamilyen más rendszer jobb lenne. Inkább az lenne a célja, hogy olyan áttekintést adjon, amely Magyarországon is segítheti a nagyobb figyelem, a megértés és tolerancia kialakulását a felbukkanó nehézségekkel szemben.

A területfelhasználás tervezésének fejlődése az Egyesült Államokban

Az Egyesült Államok területfelhasználási tervezésében érzékelhető mai dilemmák megértéséhez elengedhetetlen a fejlődés hátterének rövid áttekintése.

A területfelhasználás szabályozásának megjelenése és a „családiházias álom”

Bár a „tervezés” a kommunizmus gyakorlatának tűnhet, tudnunk kell, hogy a településtervezés és a területfelhasználás szabályozása piacgazdaságokban is alapvető fontosságú a városok sikeres működéséhez. A XX. sz. első negyedében az amerikai vállalkozók, ingatlanügynökök, bankárok központi szerepet vállaltak a területfelhasználási szabályozása bevezetése érdekében.

Ebben az időszakban az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága azt az álláspontot képviselte, hogy a szabad verseny *laissez faire* (pl. a szerződés szabadsága) alkotmányos jog. Ezért kétségbe vonták az övezeti szabályok alkotmányosságát — a „zavaró hatások”⁴ kizárására szolgáló szabályozás kivételével.

Építési övezetek (*zoning*) hiányában a magánfejlesztők és a háztulajdonosok csoportjai a kormányzat részvétele nélkül létrehozott magán szerződések („korlátozó megállapodások”⁵) révén igyekeztek biztosítani, hogy fejlesztési projektjeik megőrizzék eredeti jellegüket, s hogy végül

elérjék a funkcionális zónák kialakulását. Ezek a megállapodások azonban hosszabb távon alkalmatlannak bizonyultak. Miközben adott időpontban biztosították, hogy a területen csak meghatározott használati funkciók jelenjenek meg, hosszabb távon rugalmatlannak bizonyultak, mert nem tudták követni a változó körülményeket, hiszen csak teljes egyetértés alapján lehetett a szabályokat megváltoztatni.

A különféle típusú — pl. kereskedelmi, ipari, lakóterületi — ingatlanhasználatot elkülönítő övezeti rendszer bevezetését többféle érdek indokolta. A tervezők közt uralkodó nézet szerint a különféle funkciók teljes szétválasztása az egészséges társadalom létrehozása érdekében elkerülhetetlen. A lakásépítés reformerei és más progresszív erők ezen túlmenően úgy gondolták, hogy a kívánatos társadalom érdekében a lakosságot feltétlenül családi házakban kell elhelyezni.

Egy vezető amerikai lakásügyi reformer kifejtette, hogy

„Kétségek kívül meglévő, és több szempontból is kimutatható előnyei ellenére a többlakásos lakóház egyértelműen a város fejlődésének kárára van. Gátolja a megfelelő szociális körülmények kialakulását és a valódi polgári tudat kifejlődését. A város, ahol a többlakásos lakóház elterjedt, nem lehet az igazi otthonok városa.”⁶

A lakásügyek egyik professzorának megjegyzései is a kor sztereotípiáit tükrözik:

„... A legdrágább apartment, és a legolcsóbb bérlemény egyaránt kedvezőtlen környezet még a gyermektelen családok számára is, mert a betegségek könnyedén terjednek egyik lakásból a másikba a közös hall vagy a vándorló bogarak útján.”⁷

Ahol az emberek többlakásos házakban élnek, a városi népesség sűrűsége olyan magas, hogy a környező utcákon mindig nagy lesz a forgalom. A por és a lárma miatt ez az életforma felettlébb kellemetlen. A szomszéd lakásból áthallatszó zajok lehetetlenné teszik a pihenést és a nyugalmat. Bár az egyén fejlődése szempontjából rendkívül fontos lenne, az egyedüllet vagy a valódi magánélet kialakítása ilyen körülmények között nehezen érhető el. A gyermekes családok számára a nagy lakóház még kevésbé kívánatos. Az édesanya nem tudja úgy megválasztani gyerekei játszótársait, hogy az ne kerüljön kapcsolatba a házban lakó, „rossz” gyerekekkel vagy felnőttekkel, a lakáson kívül nem tudja szemmel tartani gyerekei játékát. Egészeben véve a bérházak atmoszférája egészségtelen, vézna, szociálisan kiegyensúlyozatlan felnőtteket nevel.”⁸

A lakásügyi reformok, az építési vállalkozók, a hiteleket nyújtó bankárok egyaránt úgy vélték, hogy a családiházak építkezés tömeges elterjedéséhez elengedhetetlen, hogy a terület a bérházak vagy más zavaró funkciók „inváziójától” védett legyen.⁹ Az Egyesült Államok Kereskedelmi Minisztériuma csatlakozott a családiházak övezeti szabályozás kialakításáért indított mozgalomhoz.

Az 1920-as évekre az alkotmányossággal kapcsolatos bizonytalanságok ellenére az övezeti szabályozás széles körben elterjedt. Végül 1926-ban a Legfelsőbb Bíróság a szakemberek indoklái alapján olyan határozatot hozott, hogy az övezeti szabályozás nem alkotmányellenes.¹⁰ A Bíróság döntése különösen annak fényében figyelemre méltó, hogy olyan időszakban született, amikor a „szerződések szabadságára” hivatkozva olyan törvényeket is indokolatlannak tartottak és érvénytelenítettek, mint pl. a minimális munkabérek vagy a maximális munkaidő szabályozása.¹¹ Ugyanaz a bíróság, amelyik úgy vélte, hogy a munkaviszonyokat rendező szabálynak nincs ésszerű alapja, megmagyarázta, hogy miért tekinthető közérdekűnek a családiházak övezetek kialakítása.

„A családi házas területek kialakulását erősen veszélyezteti a többlakásos házak megjelenése... Az ilyen területeken a bérház egyszerűen elősdi, amely kihalásból a környék lakójellegéből, szellős és vonzó megjelenéséből származó előnyöket. Az első bérházat követi a többi, magasságukkal és tömegükkel megakadályozzák a szabad légáramlást, kiszajátják a kisebb házak elől a napsütést. Elkerülhetetlenül velük érkezik a megnövekedett forgalomhoz és városi élethez

kötődő zaj... , s végül teljesen eltűnnek a környék korábbi lakóterületi vonásai és a családi házak számára vonzó adottságai. Ilyen körülmények között a bérházak, amelyek más helyeken nemcsak elfogadhatók, hanem egyenesen kívánatosak is, könnyen terhessé válnak.”¹²

Miközben e folyamat során kialakultak a kizárólag családirházas lakónegyedek kialakításának jogalapjai, nem jött létre ugyanennek a piaci feltétele. Ebben az időszakban a bérházak olcsóságuk és az általuk kínált kényelem révén igen népszerűvé váltak, építésük soha nem látott szintet ért el. A 20-as évek második felében a lakások 40%-a többlakásos házban épült, sőt ez az arány a nagyvárosokban jóval magasabb volt.

Az elkövetkező évtizedekben azonban a kormányzat határozott gazdasági és jogi lépéseket tett a családirházas lakónegyedek érdekében. A 30-as években (a recesszió idején) a lakásépítő iparág felélesztésére a kormányzat új biztosítási formákat hozott létre a lakás célú megtakarítások támogatására, továbbá a lakások értékének 80%-áig terjedően pénzügyi fedezetet nyújtott a jelzálogkölcsonök biztosításához. Ennek eredményeképpen az alacsony kamatozású, hosszúlejáratú jelzálogkölcsonök széles körben hozzáférhetővé váltak. A II. világháborút követően a családirházas kertvárosi övezet uralkodóvá vált az USA-ban. A szükséges infrastruktúrára viszont közpénzekből kellett jelentős összegeket költeni. A jelzálog-biztosítási rendszer nagyrészt a családirházas övezetekhez kötődött.¹³ Sőt, ezidőtájt az övezeti szabályozás a többlakásos építkezéseket már csak nagyon korlátozott mértékben engedte meg.¹⁴

Ezzel egyidőben a többlakásos formák (társasház, szövetkezet) a hitelkezelők vonakodása miatt csak kevésbé fejlődtek ki. Továbbá az elmúlt két évtizedben a helyi hatóságok erősen korlátozták a többlakásos bérházak társasházzá alakítását is.

A várostervezők törekvéseinek közismert eredményeként az Egyesült Államok a családi házak országává alakult, a társadalom elfogadta az általuk kialakított ideológiát. Ma az Egyesült Államok háztartásainak kétharmada családi házban él, a városi népesség zöme kertvárosokban lakik. Az Egyesült Államok várostervezésének központi elemévé vált a családirházas övezetek létrehozása és megőrzése, illetve határozott elkülönítése a többlakásos övezetektől, valamint a nem lakóterületi (intézményi, ipari) zónáktól.

A költségvetési politika szerinti övezeti szabályozás („fiscal” zoning)

Az Egyesült Államok területfelhasználási szabályozását érintő másik lényeges tényező a helyi költségvetési rendszerekhez és a szabályozás teljes decentralizálásához kötődik. Bizonyos értelemben minden település önálló szigetet képez, amelynek területrendezési kérdésekben szinte kizárólagos hatalma van. Ezen túlmenően jelentős részben az önkormányzatok feladata, hogy maguk számára bevételeket teremtsenek. Ezek fő forrása a helyi vagyonadó. Az önkormányzatok feladata pedig, hogy a közösség számára biztosítsák az olyan alapvető szolgáltatásokat, mint az oktatás, közlekedés, közbiztonság.

Ebben az összefüggésben a területfelhasználás szabályozását elsősorban nem a várostervezői elképzelések, hanem sokkal inkább a gazdasági szempontok befolyásolják. A város minden projektről költség-haszon elemzést készít. Amikor egy projekt elfogadásáról dönt, összeveti a tervben szereplő potenciális ingatlanadókat és átruházási illetékeket, mint bevételeket, a terv megvalósulása esetén jelentkező közszolgáltatási igények költségeivel. A városok azon versengenek egymással, hogy olyan koncessziókat ajánljanak, amelyek a kedvező adóbevételeket biz-

tosító fejlesztéseket vonzzák. Természetesen következik ebből, hogy a jelenlegi rendszer nem kedvez az alacsony jövedelmű társadalmi rétegeket kiszolgáló lakásépítésnek.

Bár elvileg a költség-haszon elemzések tudományos alapokon állnak, a valóságban ideológiai színezetűek. Egy tervjavaslathoz kötődő pénzügyi elemzés alapossága egyenes arányban áll annak népszerűtlenségével. A kialakult szocio-ökonomiai felfogás szerint a többlakásos házak építése a helyi költségvetés számára nagyobb terhet jelent, mint amennyi adóbevétel származik belőlük,¹⁵ tehát ez a konstrukció kevésbé kívánatos. A költség-haszon elemzés eredményének ilyen értékelését tovább erősíti az ingatlanulajdonosok nem hivatalos és kimondatlan véleménye arról, hogyan befolyásolja a fejlesztési terv az ingatlanai értékét.

A várostervezés dilemmái napjainkban

A várostervezőknek, a központi és helyi kormányzatoknak, a bíróságoknak manapság számos összeegyeztethetetlen értékszempontra kellene összhangba hozniuk a területfelhasználási tervek készítése során. Rendkívül bonyolult kontextusban kell ezekkel a dilemmákkal szembeülniük. A helyi területfelhasználás kérdéseiben kialakuló viták gyakran jóval élesebbek, mint az országos ügyekben indítottak, hiszen ezek hatása sokkal kézzelfoghatóbb és azonnali. A helyi területfelhasználási politika ugyanis alapvetően meghatározza a lakásnak, az amerikai háztartások legjelentősebb vagyontárgyának, az értékét.

A várostervezők számára újabb nyomasztó terhet jelent, hogy úgy érzik, elődeik elképzelésének kedvezőtlen hatásait is közömbösíteniük kell. A korábbi felfogás szerint olyannyira favorizált családi házas települési forma sivár külvárosokat hozott létre, amelyeknek hatalmasak az infrastrukturális és társadalmi költségei. A társadalmi rétegek életszínvonal-mércéjévé vált, hogy ki tudnak-e törni a belvárosból a kertvárosok felé.

A várostervezés a következő — egymással ellentétes — tényezők figyelembe vételén alapul a demokratikus berendezkedésű piacgazdaságokban:

1. demokratikus ellenőrzés
2. az „érdekérvényesítés” és a „jogszerűség”
3. a tulajdonjog védelme
4. környezetvédelem
5. rendezettség
6. a legszegényebb csoportok jogainak védelme

A nyugati társadalmak területfelhasználási tervezésének tapasztalatai nem feltétlenül pozitívak. Rendkívül nehéz a területfelhasználási szabályozás és az építési szabályzatok olyan rendszerét létrehozni, amely valóban jól működik.¹⁶

A demokratikus ellenőrzés biztosítása

A helyi területfelhasználási terveknek alapvető értéként kell kezelniük a demokráciát. A legtöbb városban a jelentősebb projektek engedélyezési döntéseit az ún. „építési övezet bizottság” (*zoning board*) hozza meg, amelyet a városi tanács tagjai neveznek ki. Az ilyen bizottságoknak minden esetben nyilvános meghallgatásokat kell tartaniuk.

A demokratikus elvekkel összhangban a helyi területfelhasználási szabályozás terén a politikai alapon választott önkormányzati szervek széles döntési jogkörrel rendelkeznek abban, hogy támogatnak vagy elvetnek egy-egy adott projektet. Objektív, adminisztratív módon alkalmazható kritériumok meghatározása helyett a jogszabály a helyi testületek feladatává teszi, hogy megítéljék a projekt jóléti és környezeti hatásait anélkül, hogy meghatározná, milyen mértékben, milyen súllyal vegyék figyelembe az ellentmondó szempontokat. Mindez a valóságban „zöld utat”, szabad kezet ad a helyi testületeknek a területszabályozási döntésekben.

Az ilyen szabályozás tipikus példája a következő:

Egy adott engedély kiadása kapcsán a döntéshozók a következőket fogják figyelembe venni:

- az adott terület alkalmas-e a javasolt funkcióra;
- a javasolt funkció becsülhető hatása a forgalomra, a tervezett úthálózat kapacitására és más közszolgáltatásokra;
- a javasolt funkció becsülhető gazdasági hatása a környező területekre;
- a javasolt funkció becsülhető hatása a település lakóinak általános jólétére;
- a terv illeszkedése a csatlakozó területekhez és a környezethez.¹⁷

A demokratikus ellenőrzés alapelve minden olyan esetben konfliktushoz vezet, amikor a várostervezés olyan értékeket helyez előtérbe, amelyeket a nagy többség nem képvisel. A vagyonhoz való jog szerint kártérítés ellenében lehetséges a közcélú kisajátítás, azonban a többség nem fogja támogatni ezt az elvet, ha az egyébként népszerű városi projekt ilyen módon költségessé és irreálissá válik. Az alacsony jövedelmű csoportok jogainak védelme érdekében elengedhetetlen, hogy olyan lakóházak is épüljenek, amelyek e csoportok számára is elérhetőek. Ezt az elvet a várostervezők és a szociális aktivisták széles körben támogatják, de a középpolgár élénken tiltakozna, ha ilyen jellegű építkezés kezdődne lakóhelye közelében.

Az érdekérvényesítés és a jogszerűség biztosítása

A nyugati társadalmak alapelve, hogy egyes személyek nem állhatnak a jog felett és hogy a döntéshozó folyamatokban mindenki számára biztosítani kell a lehetőséget, hogy álláspontját kifejthesse. Az Egyesült Államokban a területfelhasználás szabályozásába olyan eljárási elemek vannak beépítve, amelyek a folyamat tisztaságát hivatottak biztosítani. A szabályozás változását célzó javaslatokról, a projektekről a nagyközönséget és az érintett szomszédokat részletes előírások szerint tájékoztatni kell. A szabályok általában újságfelhívások közzétételét, hirdetmények kitézését követelik meg, a projekt vagy a jogszabály-változás által érintett körzetekben a tulajdonosokat levélben kell értesíteni.

Minden előterjesztést, amelyet az önkormányzat szakelőadója a politikai testület elé visz, nyilvános iratként kell kezelni, s a felterjesztéssel egyidőben hozzáférhetővé kell tenni a nagyközönség számára is. A dokumentumokat a tervezett nyilvános meghallgatások előtt meghatározott idővel publikálni kell.

Az érdekérvényesítés követelményei viszonylag könnyen teljesíthetők, a jogszerűség biztosítása jóval körülményesebb. A területfelhasználás feletti demokratikus ellenőrzés elve közvetlen összeütközésbe kerülhet a jogszerűség elveivel, hiszen a helyi politikai testületek széles döntési szabadsággal rendelkeznek a területfelhasználás felett (minthogy nem tudnak szigorú, és objektív kritériumokat alkalmazni). A gyakorlatban ez a döntési szabadság minden jogi

alátámasztás nélkül alkalmazható politikai döntési szinteken. A kormányzó szerv lényegében tehát törvényhozó szerepet játszik, ahelyett hogy tényfeltáró testületként az egyes esetekben az érvényes jogszabályok alkalmazására lenne kényszerítve.

Az ilyen szerepzavarok elkerülésére az állami törvényhozás és a bíróságok olyan követelményeket dolgoztak ki, amely szerint a kormányzati döntéseket megfelelő tényfeltáró munkának kell megelőznie, ami jogalapot biztosít az egyes döntésekhez. Egy terv engedélyezése során például szükség lehet a projekt forgalmi és zajhatásainak vizsgálatára, a lakásellátási (piaci) következmények elemzésére.

E követelmények ugyan elméletileg törvényességi irányelveket építenek be a döntéshozó folyamatba, a gyakorlatban azonban hatásuk erősen korlátozott. A jogi kritériumok a gyakorlatban olyan komplexek és szubjektívek, hogy a szakértők és a laikusok következtetései alapvetően különbözőek lehetnek. A valóságban az történik, hogy a döntéshozó testület meghozza döntését, majd megkeresi a szabályok és a tények olyan kombinációját, amivel ezt a döntést alátámaszthatja. A tervezéssel foglalkozó munkatársak szerepe inkább az, hogy a megkívánt eredmény indokait teremtsék elő, szemmint hogy valódi elemzést végezzenek.

Amennyiben a városi tanács például egy tervet építészeti kialakítása vagy környezetrendezési javaslatai miatt akar visszautasítani, de erre nincs törvényes lehetősége, más indokokat fog keresni az elutasításhoz. Kijelenti például, hogy a projekt túl nagy forgalmat és zajt fog okozni, és arra utasítja munkatársait, hogy olyan tényeket keressenek, amelyek ezt igazolják.

A törvényességi felülvizsgálat eszköze további biztosítékot ígér a jogszerűsége. A bíróságok azonban nehéz helyzetben vannak, hiszen ha a szubjektív elemeket is tartalmazó köztestületi döntéseket felülvizsgálják, ismételten csak jogszabályalkotóként működnek.¹⁸ Az a lehetőség marad tehát csak számukra, hogy a felülvizsgálatot arra szűkítve végezzék el, hogy a döntést alátámasztja-e valamilyen „megalapozott” bizonyíték, vagy sem. Ez az utóbbi lehetőség azonban szinte egyenlő a felülvizsgálat hiányával, hiszen szinte bármely döntés alátámasztására könnyedén lehet „megalapozott bizonyítékokat” találni.

A gyakorlatban tehát a bíróságok gyorsan érvénytelenítik azokat a döntéseket, amelyek nem követik a megkívánt eljárási rendet, de eközben az érdemi döntések visszautasítására ritkán kerül sor. A területfelhasználási döntések ellenzőinek ki kell mutatniuk, hogy a döntéshozó hol tévedt el a jogszabályok labirintusában. Tényleges elutasítás azonban csak akkor születik, amikor a választott testület felületességből vagy éppen túlzott magabiztosságból nem veszi a fáradságot, hogy elkészítse a megkívánt „tényfeltáró vizsgálatokat”, vagy nem eléggé kifinomult ahhoz, hogy elrejtse a döntés jogi kereteken kívüli szempontjait.

Az ingatlan-tulajdonosok jogainak védelme

A piaczgazdaságon alapuló társadalmak egyik alapelve az, hogy a tulajdonost kárpótolni kell, ha az állam vagy a helyi hatóság elveszi a vagyonát. Ezt az Egyesült Államok alkotmánya tételesen is kimondja. Miközben ez az elv világszerte elfogadott, alapvető viták és véleménykülönbségek vannak abban a kérdésben, hogy mikor és hogyan alkalmazható. A tulajdonosok jogainak védelme alapvetően ellentétben áll azzal a szándékkal, hogy az önkormányzatok közérdekből szabályozzák a területfelhasználást, és kerüljék el a határtalan mértékű kompenzációt.

A XIX. században a kártérítés elvét úgy értelmezték, hogy azt csak a birtok tényleges fizikai csorbítása és a kormányzatok által végrehajtott jogszerű kisajátítások alkalmával kell érvényesíteni. Később olyan helyzetekre is alkalmazták, amikor a kormányzat tevékenysége közvetett hatása révén okozott vagyoni kárt.¹⁹ A legutóbbi időben a kártérítési igény már a kormányzatok „szabályozási” tevékenységére is kiterjedhet.

Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának jelenlegi állásfoglalásai alapján a fizikai igénybevétel olyan nyilvánvaló kisajátítás (*taking*), amely annak valódi nagyságától függetlenül mindenképpen kártérítést tesz szükségessé. A szabályozási jellegű korlátozások kapcsán a bíróságoknak minden esetet a körülmények összességének figyelembevételével kell megítélnie. A Legfelsőbb Bíróság több alkalommal kifejtette, hogy nem lehet szilárd alapelvetek felállítani arról, mit is jelent ezekben az esetekben a vagyoni jog korlátozása. Az egyetlen általános szabály — mely azonban bizonytalan —, hogy a tulajdonos akkor léphet fel kártérítési igénnyel, ha a szabályozás miatt ingatlanának semmilyen gazdaságilag reális használata nem képzelhető el.

Ezt az elvet általában arra használják, hogy a legszélsőségesebb esetek kivételével ne legyen szükség kárpótlásra. A zónahatárok megváltoztatása kapcsán valamely ingatlan értékének akár 90%-át is elvesztheti anélkül, hogy szükségképpen kártérítés alapját képező „igénybevételnek” minősülne.

Ha csak lehetséges, a Bíróság okot talál arra, hogy ne hozzon döntést. Az elutasítás általános oka, hogy a felperes nem használt ki minden jogorvoslati fórumot. Ez azt jelenti, hogy ha csak egyetlen fórumot is kihagyott az érdekelt, azt pótolnia kell annak érdekében, hogy a bíróság pontosan megtudja, a helyi hatóság milyen fejlesztéseket enged meg. A fellebbezési eljárások igen magas költségeit, és a jogi folyamatok hosszúságát (s ezek akár több évig is tarthatnak) figyelembe véve a jogorvoslati fórumok kihasználásának elve az érintettek kifárasztását szolgálja, és lehetetlenné teszi, hogy panaszukra reális időn belül érdemi választ kapjanak.

Amikor a bíróság egy adott eset kapcsán döntést hoz, határoz alapvető kérdésekben, gondosan ügyel arra, hogy döntésének hatályát egy szűk területre korlátozza, s így lehetetlen felmérni, hogy egy következő, nagyjából hasonló ügyben milyen döntést hozna.

A bíróság magatartását könnyű kritizálni, de ezt annak fényében kell tenni, hogy szinte lehetetlen feladat meghatározni a pontos irányelveket arról, hogy mi minősíthető a vagyoni jogok korlátozásának. Mindezen realitások ismeretében a helyi hatóságok olyan esetekben is nagy ügyességgel hárítják el a kártérítési igényeket, amikor olyan korlátokat állítanak fel, melyek nyilvánvalóan akadályozzák a területek fejlesztését.

Rendezettség

A várostervezés eredetileg azért fejlődött ki, hogy az iparosodás és a gyors városfejlődés következtében kialakuló városi rendezetlenséget és túlszűfoaltságot megelőzze.²⁰ A külső megfigyelő szemében a Rend mindig az, ami a korszellem és a hatalom felfogásának megfelel. A XIX. sz.-ban a városi rend a szabályos rácshálót jelentette, később ezt az elrendezést monotonnak találták. E században a rend az ipari, kereskedelmi, többalakos és családirházas területek szétválasztását jelentette. A mai felfogás szerint viszont ez a gondolat okozta a nemkívánatos szuburbanizációt, a hatalmas infrastruktúráis költségeket, a gépjárművek szennyezését, és a társadalmi elidegenedést.

Környezeti szempontok és a „NIMBY”²¹ („ne az én portám mellett”) mozgalom

A legutóbbi évtizedekben a környezet pusztulása központi politikai és társadalmi kérdéssé vált. Az Egyesült Államok területfejlesztési törvényei általában részletesen előírják a projektek környezeti hatástanulmányainak követelményeit. A nyilvános meghallgatások előtt a tervezési hatóságoknak olyan anyagokat kell készíteniük, amelyek a környezeti hatások minden típusát elemzik, alternatívákat állítanak a javasolt projekt mellé, bemutatják az ártalmak csökkentésének eszközeit. A környezeti hatásokról külön meghallgatásokat kell tartani.

A várostervezők és a környezetvédelmi szakemberek a javasolt projektek megítélésekor sokféle társadalmi és környezeti szempontot vehetnek figyelembe. A nagyközönség képviselői ugyanakkor legtöbbször a közvetlen környék iskoláival, forgalmával, zajszintjével és ingatlanértékének változásával kapcsolatban szólnak fel.

Az Egyesült Államokban az említett értékek mentén indult meg az igen erős NIMBY mozgalom, elősorban azokon a helyeken, ahol a fejlesztés nyomása a legerősebb, a lakáshiány a legsúlyosabb. A környék lakói sok esetben a fejlesztéseknek semmilyen hasznát nem látják, a potenciális haszonélvezők viszont külső emberek, akik nem vesznek részt a helyi döntési folyamatokban.

Míg korábban a fejlesztők tudtak olyan tervekkel jelentkezni, amelyek beilleszkedtek az érvényes előírások rendszerébe, mostanában a terveket érintő szempontok végtelen sorának kell megfelelniük, ami az önkormányzati testületnek lehetőséget ad arra, hogy úgyszólván bármilyen javaslatot visszautasítson.

A legszegényebb csoportok jogainak biztosítása

A várostervezők célja az is, hogy minden társadalmi csoport számára elfogadható és elérhető lakást biztosítsanak. A szegény országokban a legszegényebbek általában a külvárosokban építik fel házaikat, s bár a középosztály mércéje szerint ezek a lakások nem megfelelőek, létezésük mégis elfogadott. Az iparosodott nyugati országokban az ilyen piaci szempontokat követő fejlesztések nem megengedettek, mert a közjólét eszméivel ellentétesnek minősülnek.²²

Az Egyesült Államokban sokhelyütt a lakosság és a szakértők az egészségvédelem, a biztonság, a környezetvédelem, a rendezett fejlesztések vagy a pénzügyi megfontolások olyan érveivel fegyverkeztek fel, amelyekkel gyakorlatilag minden, az alacsony jövedelmű rétegek számára kidolgozott projektet meg tudnak akadályozni. Az ilyen szabályozások például a minimális telekméretet negyed vagy fél hektárban írják elő, a többlakásos lakóházakban megkövetelik a lakásonként egy vagy két parkolóhelyet, miközben a szegények kizárásának szalonképtelen szándéka természetesen sehol nem jelenik meg. Az ilyen kivételező politika eredményeképpen a szegény rétegek kiszorulnak a kevezőtlenebb területekre, ugyanakkor teljesíteniük kell a középosztályra jellemző egészségügyi vagy biztonsági követelményeket is, amire anyagilag képtelenek.

Az elmúlt évtizedekben több állam jogszabályalkotói és bíróságai rákényszerítették a helyhatóságokat, hogy tisztességes arányban elfogadják területükön az alacsony jövedelműeknek épített házakat is. A rendkívül határozott New Jersey Legfelsőbb Bíróság előírta, hogy a településeken megfelelő arányban kell biztosítani elérhető árú lakásokat is,²³ de a „megfelelő arány” megállapítását hosszas és költséges eseti vitákra és pereskedésekre bízta. Később, mikor már

látható volt az eredeti szándékok eredménytelensége, a bíróság speciális szabályokat léptetett életbe az önkormányzatok ellen,²⁴ ezeket azonban erősen gyengítették az állami előírások. A szegény rétegek kizárását megakadályozó jogszabályok többnyire más USA tagállamokban is olyan általánosak, hogy a helyi hatóságok kivételező ereje lényegében messze túlnő a tagállamok és a bíróságok szándékain.

Szembesülni a dilemmákkal

A településtervezési rendszer átalakulásával párhuzamosan lényegesen megváltozik a várostervező szerepe Magyarországon is. Az önkormányzati testületek jóval nagyobb befolyással rendelkeznek a tervezési folyamatban, mint a múltban. Ők választhatják meg a tervezőt, s ők dönthetnek arról is, hogy elfogadják-e a tervet vagy sem. Jelenleg arról folyik a vita, hogy szükség van-e egyáltalán a részletes rendezési tervekre a jelenlegi formájukban (ezek inkább projektek, beruházások előtervei), s hogy annak tervezőjét a befektető, vagy a város választhassa-e meg. A szerző a várostervezőkkel készített interjúi során gyakran érezte a befektetők által készített és előterjesztett rendezési tervekkel kapcsolatos aggodalmakat. A szakemberek attól félnek, hogy a befektetők rossz irányba befolyásolják és zavarják a városi testületek tagjainak ítéleteit.

Az iparosodott országokban a várostervezők szakértelme egyaránt szolgálhat jó és rossz célokat. Amerikában ők nyújtottak segítséget az elővárosi családiház-óceánok létrehozásának jogi indoklásához, Kelet- és Nyugat-Európában a sivár lakótelepek kialakításához.

Most, amikor a várostervezők úgy érzik, hogy nekik kell megvédeniük a közérdeket a választott politikusok szeszélyeitől és tudatlanságától, a politikusok már gyakran alig tartanak igényt a tervezők szakértelmére, érveire és céljaira. A tervezési folyamat ugyanakkor a bírálatok keresztüztüében áll, mert nem képes összeegyeztetni az összeegyeztethetetlen célokat, mert nem tud felülkerekedni az áthidalhatatlan akadályokon.

A törvények ma lehetővé teszik a jó tervezést, de csodareceptek nem léteznek. A legtöbb, amit tehetünk, hogy egy jó döntési eljárást alakítunk ki, ami képes arra, hogy a különféle érdekek között elfogadható egyensúlyt hozzon létre. Ezzel kapcsolatban lehet néhány javaslatot tenni. Mindenekelőtt törekedni kell arra, hogy olyan eljárási folyamatok jöjjenek létre, amelyek korlátozzák az aránytalanul nagy hatalom koncentrációját. Ebben a folyamatban fontos lépés, hogy hozzáférhetőek legyenek az információk, közelítőleg pontosak a határidők, hogy további eljárási lépések beiktatásával ne lehessen gyakorlatilag a végtelenségig elhúzni a döntési folyamatot.

A „jó tervezés” lényeges eleme, amit nem lehet jogszabályban meghatározni, hogy figyelemmel kell lenni mások szempontjaira, véleményére, és arra is, hogy ezeket kinyilváníthatassák. Ha a választott tisztségviselők és/vagy a szakemberek úgy érzik, hogy elképzeléseik „Istentől eredők”, akkor céljaik szentesíteni fogják eszközeiket, s a várostervezés tekintélye megszűnik. A várostervezők becsapják önmagukat és a közösséget, amelyet szolgálniuk kellene, ha úgy érzik, hogy ők tévedhetetlen tudósok, s nem csupán egyszerű emberek, akik a saját nézeteiknek leginkább megfelelő előírásokat alkalmazzák döntéseik során.

Mind a választott képviselőknek, mint a várostervezőknek arra kell törekedniük, hogy lehetővé tegyék és ösztönözzék a társadalom lehető legszélesebb közreműködését, hogy így ellensúlyozzák saját korlátaikat és tévedéseiket.

Jegyzetek

- ¹ Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, Országos Építészeti Hivatal: Az épített környezet alakításáról, fejlesztéséről és védelméről szóló törvény szakmai koncepciója (Budapest, 1992. április).
- ² 1981 és 1986 között a lakásépítés nagyságát 69–76 000 évente átadott lakás jellemezte. 1990-ben azonban már csak 43 771 lakás készült. 1991-ben kb. 32 000 lakást építettek.
- ³ Évi 30% körüli.
- ⁴ Zavaró hatások (*nuisances*) azok, amik ténylegesen lehetetlenné teszik a szomszédos ingatlan rendeltetészerű használatát: nagy mértékű füstszennyezés, por-lerakódás, elviselhetetlenül magas zaj, bűz stb.
- ⁵ A tulajdonosok között, közjegyző előtt kötött megállapodások, amelyek meghatározzák az ingatlanok használatát (pl. kizárólag családiház építhető). E szerződések a földterülethez kötődnek, és kötelező érvényűek mind a jelenlegi, mind a jövőbeni tulajdonosokra nézve.
- ⁶ Veiller (1914) *Protecting Residential Districts*, 10, *American City* 525, June.
- ⁷ Ebben az időben a lakásokban fürdőszoba és saját WC is volt.
- ⁸ Ford, James, (1913) *Some Fundamentals of Housing Reform*, 8, *American City* 476 (1913).
- ⁹ A bérház-ellenes mozgalomról lásd Baar, (1992) *The Notinal Movement to Halt the Spread of Multifamily Housing, 1890—1926*, *American Planning Association Journal* 58 (1) 39—48. (1992).
- ¹⁰ *Euclid v. Ambler*, (1926) 272 U. S. 365.
- ¹¹ *Lochner v. New York*, (1905) 198 U. S. 45.
- ¹² *Supra* note 10. 272 U. S. at 394—5.
- ¹³ A kölcsön egyik feltételül szabták, hogy a ház családiházaz övezetben épüljön.
- ¹⁴ Általában a lakóterület kevesebb mint 1%-át minősítették többlakásos ház építésre alkalmasnak. Ld. pl. Report of the National Commission on Urban Problems, Building the American City (U. S. House of Representatives Document No. 91—34, 91st Congress, 1st Sess., 1968, p. 215 and Report of the President's Committee on Urban Housing (Technical Studies, Vol. II, 1968).
- ¹⁵ A közfelfogás szerint az úthálózat — a gyéren lakott területeken igen magas — költsége „közkiadás”, míg a tömegközlekedés költségei — melyek a többlakásos területeken jelentkeznek elsősorban — „állami támogatás”-nak minősülnek.
- ¹⁶ Néhány nagytekintélyű várostervező úgy látja, hogy a várostervezés több kárt okoz, mint hasznot.
- ¹⁷ Fremont, California Municipal Code Sec. 8—22552.
- ¹⁸ Amikor a bíróságok a század első negyedében jogszabályalkotó szerepet játszottak, az eredmény kétségbeesítőnek bizonyult. Az alapvető szociális törvények (mint pl. a minimálbér törvény) érvénytelenítése a bíróságok azon véleményén alapult, hogy azoknak nincs *racionális* alapja. A gazdasági visszaesés idején a Legfelsőbb Bíróság a szociális törvények megítélését már arra szűkítette le, hogy van-e azoknak *egyáltalán* alapjuk.
- ¹⁹ Pl. jelentős reptéri zaj.
- ²⁰ Az Egyesült Államok várostervezésének történetéről lásd Scott, Mel, *American City planning* (1969, Berkeley, Univ. of California Press).
- ²¹ A „NIMBY” új műszó, melyet a várostervezők a növekedéssel szembeni szindróma jelzésére használnak.
- ²² Az Egyesült Államokban az elérhető áru lakások problémájáról ld. „Not in My Backyard” Removing Barriers Affordable Housing (Report to President Bush and Secretary Kemp by the Advisory Commission on Regulatory Barriers to Affordable Housing, 1991).
- ²³ *South Burlington County N.A.A.C.P. v Township of Mt. Laurel*, 67 N. J. ISI, 336 A.2d 713 (1975).
- ²⁴ *Id.*, 92 N. J. 158, 456 A. 2d. 390 (1983).

