

A LAKOTT KÜLTERÜLETEK ÉS A VÁROSI SZÉTTÉRÜLÉS: EGY JOGI ÉS FEJLESZTÉSPOLITIKAI ÁRNYÉKTERÜLET

VASÁRUS GÁBOR LÁSZLÓ – BOROS TAMÁS

THE INHABITED OUTSKIRTS AND URBAN SPRAWL:
A LEGAL AND DEVELOPMENT POLICY SHADOW AREA

Abstract

Hungarian cities are administratively divided into three parts. In addition to the urban core, a significant population live in the outskirts and in former villages incorporated into our cities. The accelerated suburban development has reshaped the development paths of these areas. Although only a small portion of the population of the agglomerations lives in these places, a significant portion of migration has been directed towards them in the case of our rural centres. Due to the affordability of plots and loose regulations, individuals who were displaced from cities or came from the periphery of the country have been more likely to relocate to these areas. At the same time, these zones have also been attractive to urban migrants during their lifestyle changes, as properties could be acquired at lower costs. We argue that the relevant regulations for real estate registration, land management, and construction, even after recent amendments, aim to preserve a form of land use that essentially only exists in traces, while hindering the daily lives of the population in these transformed areas. Through our analysis, we intend to demonstrate, by comparing existing literature and regulations, that the applicable laws are unable to achieve their objectives (strengthening population retention) and, in many cases, have counterproductive effects. Furthermore, certain formulas impede urban development interventions and make it difficult to harness their effects. These processes deserve greater attention because the affected outskirts contain green spaces that play a significant role in mitigating the adverse effects of urban sprawl, such as the heat island phenomenon.

Keywords: Segregation, Resilience, Land use, Urban sprawl, Relative distance

Bevezetés

A városi szétterülés folyamata jelentős hatással van a centrumok fenntarthatóságára. Az alacsony sűrűségű, monofunkciós és esetenként kaotikus területhasználat kialakulásának káros hatásai széleskörű aggályokat vetnek fel (TIMÁR, J. – BAUKÓ, T. 1999; BALTA, S. – ATIK, M. 2022). Számos kutatás taglalja a jelenség változatos környezeti és társadalmi-gazdasági következményeit, beleértve a területi egyenlőtlenségek és igazságtalanságok növekedését, a környezetszennyezést, az energiapazarlást és a hagyományos kultúrtájak eltűnését (XIE, X. et al. 2017; HARDI, T. 2022; KIRBY, M.G. – SCOTT, A.J. 2023).

A negatív hatások mitigálása és proaktív megelőzése érdekében szabályozási rendszerekkel lehetséges az ingatlanfejlesztés befolyásolása, a fenntartható földhasználat ösztönzése, a vidéki tájkép megőrzése (KUBEŠ, J. 2013; SHKARUBA, A. et al. 2017). Ezek a tervezési és jogi keretek igyekeznek a kompakt városok életminőségének megőrzése mellett fokozatosan egyre kevésbé urbánus használat felé haladva lassítani, helyenként tiltani a vidéki területek és a zöldfelületek átalakulását. Ugyanakkor számos esetben a városok érdekeltek a szétterülés fenntartásában az adóbevételek és a föld értékesítésből származó források miatt. Így a helyi beavatkozások mellett országos/regionális szabályozások is szükségesek (BALTA, S. – ATIK, M. 2022; TARANU, V. – VERBEECK, G. 2022; ZHANG, Y. et al. 2023).

Hazánk sajátossága, hogy a városok peremterületein – tehát a szétterülés akcióterületén – nagyszámú lakosság él közigazgatásilag nem önálló lakóhelyeken. A lakott külterü-

letek olyan szórvány vagy átmeneti lakóhelyek, melyek többsége egykor mezőgazdasági munka- és lakóhely, illetve hobbikert vagy üdülőhely volt. Mivel a kertségek, szőlősök és tanyás dűlők a városok peremén a fás szárú növényzettel bíró zöld tartalékkerületek egy jelentős részét teszik ki, sorsuk relevanciával bír a szétterülés alakulásában (CSATÁRI, B. et al. 2013; VASÁRUS G. –LENNERT J. 2022).

Ilyen helyek nagy számban váltak lakottá 1945 és 1990 között nem csak hazánkban, de a szocialista településpolitika hatására Lengyelországban (SZMYTKIE, R. 2021), a volt Csehszlovákiában (IRA, V. 2001; SPÓRNA, T. –KRZYSZTOFIK, R. 2020), Romániában, Szerbiában és Bulgáriában (SLAEV, A. D. et al. 2018) valamint a volt szovjetunió területén (TAMMARU, T. 2001; BOENTJE, J. P. –BLINNIKOV, M. S. 2007) is. A falvak és a peremükön lévő mezőgazdasági lakóhelyek és kertségek (dácsák) városokba történő integrálása jellemző volt az időszakban. Hazánkban e területek jellemzően kül- és egyéb belterület besorolás alá esnek, amely sajátos szabályozásokkal is járnak. Bár hazánkban az agglomerációk populációjának csak kis része él ott, mégis a kül- és egyéb belterületekre irányult a szuburban migráció egy jelentős része (55,1%) vidéki városaink esetében 1990 és 2011 között (BALOGH A. –CSAPÓ T. 2013; BAJMÓCY, P. –MAKRA, Z. 2016; VASÁRUS G. –LENNERT J. 2022).

Jelen tanulmány aktualitását az adja, hogy a 253/1997. az országos településrendezési és építési követelményekről szóló kormányrendelet (OTÉK) módosítása és a 2021. évi C. új ingatlan-nyilvántartási törvény (új Inyvtv.) változásokat okoz majd e folyamatok alakulásában. A kézirat elkészítésekor hatályos 1997. évi CXLI ingatlan-nyilvántartási törvény és 2013. évi CXXII. a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényekhez képest bevezetett egyes változások nem csekély mértékben befolyásolja a külterületi (és kisebb részben az egyéb belterületi) lakók életét, szegregációját az itt található ingatlanok adásvételének korlátozásával és sok esetben az önkormányzati projektek egy része elé is akadályokat gördít. Az aranykorona értékkel rendelkező ingatlanok státuszának módosítása, eladása nagy terhet ró az érintettekre és jelentősen (4-6 hónap) meghosszabbítja a beavatkozások előkészítését (ROSTA M. 2021).

A fentiek alapján megfogalmazott kérdés, hogy a földtörvény és az új ingatlan-nyilvántartási törvény segíti-e a vidéki centrumok dinamizációját, a népességmegtartó képesség javítását?

Valamint a városi peremterületekre vonatkozó szabályozási keret segíti-e az önkormányzatok településfejlesztési beavatkozásait a városi szétterülés kedvezőtlen terület-használati változásainak mitigációjában?

Mivel a jogi normák összességükben is rendszert alkotnak, ezért fontos, hogy azok a lehető legteljesebb mértékben konzisztensek legyenek egymással, ne legyenek egymásnak ellentmondó előírások, így a jog alkalmazói, legyenek azok hivatalok, de akár maguk a laikus állampolgárok, azokat világosan tudják alkalmazni, és különösen az előbbiek részére rendelkezésre álljanak egyértelmű jogi útmutatások, világos értelmezési szabályok, esetleg végrehajtási szabályok, rendeletek (TÓTH J. Z. 2019).

Hipotézisünk szerint a földtörvény, a módosult OTÉK és a 2021. évi C. tv., mint a településperemek fejlesztését szabályozó összefüggő keretet alkotó jogforrások a maguk összességében nem képesek jelenleg maradéktalanul kielégíteni a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. tv. (a továbbiakban Jat.) preambulumban szabályozott azon elvet, amely szerint a jogalkotó által kitűzött szabályozási célokat hatékonyan szolgáló, megalapozott módon kell a jogszabályokat megalkotni (2. § (1)).

A jogszabályoknál ugyanis a gyakorlatban az egyik legfontosabb igény, amely egyben elősegíti a könnyebb alkalmazást, egyúttal a jogbiztonságot, hogy ne legyenek egymásnak ellentmondó, komplikáltan alkalmazható rendelkezéseik, hiszen nemhogy a jogszabályt,

de már annak tervezetét is világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni, ahogy arról a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet is rendelkezik (2. §). Ezen felül a Jat. alapján a jogalkotás alapvető követelményei közé tartozik többek között, hogy a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie, márpedig meglátásunk szerint ez az elv is sérül akkor, ha egyes, ráadásul azonos jogszabályn belül rendelkezők egymásnak ellentmondanak vagy a jogszabály céljával nem vagy legalábbis nehezen összeegyeztethetők.

Ez a konzisztencia egy kívánatos cél, ám azt a jogtudomány is elismeri, hogy a valóságban tökéletesen soha meg nem valósuló követelmény. Ez persze nem lehet automatikus, „felmentő” indok, a jogalkotónak ugyanis mindig törekedni kell arra, hogy minél kevesebb ellentmondás maradjon a jogrendszerben (TÓTH J. Z. 2019).

Jelen tanulmányunkban a szabályozásban rejlő hiátusokat a városi peremek példáján keresztül kívánjuk bemutatni, mivel ezek az ország legdinamikusabban változó zónái voltak az elmúlt évtizedekben a városi szétterülés és a szuburbanizáció révén. Így a jogszabályi keretet is a városi szétterülés összefüggéseinek szemszögéből elemezzük, a külterületek sajátosságain keresztül értékelve néhány ellentmondást.

A kutatás módszertana

A kutatás alapját a lakott kül- és egyéb belterületek KSH Helységnévtárában szereplő adatainak hagyományos népességföldrajzi statisztikai elemzése adta. Minden olyan lakóhelyet figyelembe vettünk, amely 1990 és 2011 között külterület besorolású volt. E tanulmány empirikus adatai a 2015-16 során a győri agglomerációban és szegedi településgyűjtés területén elvégzett korábbi felmérés (VASÁRUS G. et al. 2018), majd a 2021-22 során megismételt és Kecskemétre kiterjesztett (VASÁRUS G. – LENNERT J. 2022) terepi munka eredményeiből összeállított adatbázis elemzésével igyekszük feltárni a térszerkezeti változásokat. 1381 db ingatlant mértünk fel, melyeknek értékeltük a funkcióit (lakóingatlan, nyaraló, üzempont, stb.) és állagát (új/újszerű, átlagos, rossz, romos, felhagyott), valamint az esetleg meglévő mezőgazdasági tevékenységeket. Osztályoztuk a külterületek infrastrukturális ellátottságát (szilárd útburkolat, közvilágítás, tömegközlekedés, szilárd útburkolat távolsága stb.).

Ezt követően interjúkat készítettük a helyi döntéshozókkal és az ellátásban résztvevőkkel annak érdekében, hogy megvizsgáljam tapasztalataikat a fejlesztési tervezéssel, a feladatellátással és a mindennapi rutinnal kapcsolatban. A 2021 őszi és 2022 során készült félig strukturált interjúkban a terepi felmérés eredményeiből fakadó kérdésekre (pl. „Mely időszakban kezdett megszűnni a földművelés a város zártkertjeiben?”), kitértünk arra, hogy az egyes részfolyamatokat hogyan igyekeztek kezelni és a beszélgetés végén 2016 óta eltelt időszakban történt változások értékelésére kértük fel az interjúalanyt. A felmérés során a hólabda módszert is alkalmaztuk, így az interjúalany által ajánlott további szakértőket is felkerestük. Győr, Kecskemét és Szeged területén, valamint a várossal közvetlenül érintkező községek területén összesen 26 interjú készült. 10 önkormányzati képviselő és polgármester, 6 tanyagondok, 4 szociális munkás, valamint 6 civil szervezet vezetője került megkérdezésre 2021 és 2022 során. Az interjúalanyokat a települések neve és az idézés sorrendje alapján kódoltam, pl. Szeged 1.

Jelen tanulmányban a korábbi empirikus adatok elemzése csak a jogszabályi keret kritikájának kontextusba helyezéséhez szükséges településföldrajzi folyamatok illusztrálásának célját szolgálja. Az empirikus és szakirodalmi előzmények alapján felvázolható területi folyamatokat kívánjuk összevetni a törvények indoklásaiban meghatározott célok-

kal. Ezután értékeljük, hogy az egyes intézkedések és eszközök – a földrajzi tényezők figyelembevételével – alkalmasak lehetnek-e a kívánt célkitűzések elérésére. Fel kívánjuk tární, hogy a vonatkozó ingatlan-nyilvántartási, földügyi és építésügyi szabályozás jelenleg képes-e a megfogalmazott célokat megvalósítani (a népességmegtartás erősítése, termőföld védelme). Elemzésünk során be kívánjuk bizonyítani a szakirodalmi előzmények alapján, az egyes ellentmondásokat, végül igyekszünk ajánlásokat tenni azok feloldására. Mivel a vonatkozó jogszabálykeret rendkívül komplex – különösen, ha a Kúria vonatkozó határozatait is figyelembe vesszük – így jelen elemzés csupán betekintést kíván nyújtani.

Külterületeink szerepe a városok településföldrajzában

A következő néhány oldalon a külterületek átalakulásának néhány legfontosabb jellemzőjét foglaljuk össze szakirodalmi előzmények és korábbi empirikus kutatásunk eredményeinek ismertetése alapján. Ennek során nem kívánunk részletes, a külterületek valamennyi fejlődési pályáira kiterő elemzést folytatni, csupán a vizsgálandó jogszabályok kritikai elemzéséhez szükséges legfontosabb adalékokat szeretnénk az olvasó elé tární.

1990 után a korábban önálló falvakat, rekreációs övezeteket, és külterületeket a szuburbanizáció felfedezte és elkezdte átalakítani. Hazánkban az alföldi városok és elővárosi községek esetében jellemzően tanyák, tanyabokrok, illetve üdülők és egykori zárkertek találhatóak, amelyek a szuburbanizáció potenciális területei lehetnek. A dunántúli és észak-magyarországi városaink esetében a kertek és üdülők mellett az egykori majorkák, szőlőhegyek és ipari lakóhelyek is gyakoriak (TIMÁR, J. – BAUKÓ, T. 1999; BALOGH A. – CSAPÓ T. 2013; BAJMÓCY, P. – MAKRA, Zs. 2016).

A külterületek jellemzően mezőgazdasági lakóhelyek, üdülőtelepek, vagy szórvány jellegű gazdasági lakóhelyek (pl. órházak) voltak, esetenként roma telepek is külterületen alakultak ki. Mivel a kertészek, szőlőhegyek és a legjobb adottságú tanyás dűlők vonzó lakóhelyek voltak a tiltások ellenére is elkezdtek kiköltözni oda a városokból. Ezzel párhuzamosan számos hagyományos külterületi lakóhely hanyatlásnak indult a termelőszövetkezetek gyakran erőszakos kialakítása során, különösen a majorkák és tanyák népessége csökkent jelentősen (CSURGÓ B. 2013; BAJMÓCY P. 2014).

Napjainkban a külterületeken jelentős területi koncentráció figyelhető meg, aminek eredményeként jelentős társadalmi differenciálódás is bekövetkezett (*1. táblázat*). A városoktól távoli lakóhelyeken jelentős elvándorlás, a városperemekeken jelentős – esetenként robbanásszerű (200%) – növekedés történt 1990 és 2011 között (BAJMÓCY, P. – MAKRA, Z. 2016; GAGYI, Á. – VIGVÁRI A. 2018).

Mivel a városperemek külterületei jelentős népességet vettek fel a rendszerváltás óta, állományuk jelentősen differenciálódott (BAJMÓCY, P. – MAKRA, Zs. 2016). Leginkább a falusias településképű, nagyobb népességű üdülőterületek (+550,7%), kertek (+233,7%), szőlőhegyek (+173,5%) népessége nőtt. Ezzel szemben az igen ritkán lakott tanyás dűlők és a rossz ingatlanállományú tanyák népességvesztése általános.

Az egyes lakott külterületek népességváltozását részben meghatározta a rendszerváltáskori lélekszám is, így ezen érték és az 1990 és 2011 közötti népességnövekedés között közepes korreláció (0,551 r^2) mutatható ki. Az aprófalú szindrómának nevezett jelenség a kis népességű külterületeket is érinti (BALOGH A. 2015). Ennek lényege, hogy a kedvezőtlen közlekedési helyzetű, kis lélekszámuk miatt rossz ellátottsággal bíró lakóhelyeken a helyi fiatalok hátrányokat szenvednek el, így a propagatív és szakképzett korosztály elvándorol. A helyben maradó, gyakran munkanélküli lakosságban túlsúlyba kerülnek az idősek, ellátásra szorulóak (BAJMÓCY, P. – MAKRA, Zs. 2015; BALOGH A. 2015).

A kül- és egyéb belterületek helye a hazai településstruktúrában
The share of outskirts and other inner areas in the Hungarian settlement structure

Területi egység		A területek száma (db)		A területek népessége (fő)	
		1990	2011	1990	2011
Agglomerációk és település-együttesek	Központi belterület	471	472	2 557 457	2 448 217
	Egyéb belterület	231	202	1 114 442	1 41 199
	Külterület	1311	1277	74 522	111 130
Országos összes	Központi belterület	3153	3154	9 846 349	9 313 589
	Egyéb belterület	790	925	239 943	314 739
	Külterület	6852	6505	288 056	306 514

Forrás: KSH Helynévtár alapján saját számítás.

A demográfiai hanyatlást sok esetben elősegítette 1990 után a termelőszövetkezetek megszűnése. Mivel a tanyákon, majorokban és szőlőhegyekben élő korábbi bedolgozók egy része nem tudott gazdaságosan működni a piaci körülmények között – részben a kis méretükből adódó gazdaságtalanság miatt – felhagytak a termeléssel. Valamint a kárpótlási rendszer lehetőségeit elszalasztó külterületi lakók sokszor ki is szorultak azokról a földekről, ahol korábban dolgoztak (CSATÁRI B.–FARKAS J. 2012; ROMVÁRI R. et al. 2018; CSIRSZKI, M. M. 2019).

A rekreációs célt szolgáló kertészek és üdülőtelepek területek 1990 óta alapvetően lakófunkciót látnak el itt legfeljebb néhány haszonnövényből álló kis konyhakert jellemző, de gyakran csupán dísznövények alkotják a vegetációt a füvesített telkeken (CSATÁRI B. et al. 2013; VASÁRUS G. et al. 2018). E területekre a tehetősebb háztartások a konjunktúra időszakokban (1996–2004, 2015–2020) az adott áron elérhető nagyobb telkek, míg a kevésbé tehetősek az alacsony rezsiköltségek és az olcsón megvásárolható korábbi hobbikertek miatt a válságidőszakokban (1990–1996, 2007–2014) költöztek (BAJMÓCYP.–MAKRA ZS. 2016; GAGYI, Á.–VIGVÁRI A. 2018; VASÁRUS G. et al. 2018).

E területek alapvetően a szuburbiák többi részéhez hasonló monofunkciós lakó övvé alakulnak. Ugyanakkor a településkép nem homogén, az eltérő időszakokban beköltöző csoportok ingatlanai igen eltérő képet mutatnak anyagi forrásaikhoz igazodva, ráadásul a mostanra igen sok felhagyott, esetenként invazív növényfajokkal benőtt, romokkal tarkított telek (pl. Bálványfa, Selyemkóró) maradt a kiöregedő rendszerváltás előtti lakosok után. A legkedvezőbb elhelyezkedésű külterületekre a középosztály tagjai költöztek, míg a kevésbé frekvenciált területekre jellemzően a városokból kivaszított és a vidékről a városok felé szerény anyagi lehetőségekkel bírók szorultak.

Így a legkülönbözőbb színvonalon és módon épült lakóházak, üdülők és gazdasági épületek közel véletlenszerűen helyezkednek el a külterületeken. Gyepesített telken álló magas színvonalú passzívházat ugyan úgy találni lehet egyetlen külterületen, mint romos vályogházat vagy elgazosodott parcellán lévő némileg téliesített 30 négyzetméteres nyaralóban élő szegényeket (Győr 3, Szeged 2).

E két ellentétes folyamat részben el is fedi egymást a távérzékelési adatokban, hiszen a külterületek egy része a egyes művelési mintázatok kategóriába tartozik, azaz kertek, gyümölcsösök és lakóházak összessége. A szuburbán lakótelkek és a gazonos, fás növényzettel belőtt romos telkek kombinációja pedig látszólag ilyen. Továbbá a mozaikosság miatt az egyes változások összefüggő területei kisebbek, mint az adatbázisok minimá-

lis poligonmérete (BOENTJE, J. P. – BLINNIKOV, M. S. 2007; CSATÁRI B. – FARKAS J. 2012; CSURGÓ B. 2013; VASÁRUS G. – LENNERT J. 2022).

A szakirodalmi előzményeknek megfelelően a vizsgált területen is elhanyagolható volt a művelt kertek aránya. 2016 után bár csökkent a gazos telkek száma ez főleg a korábbi felhagyott ingatlanok „beszántása” miatt történt, jelenleg 10% alatt volt az egyes külterületeken arányuk. Szegeden és Kecskeméten átlagosan a külterületi felmért ingatlanok 24,3%-n, Győrben 16%-n volt aktív termesztés, de zártkerteken ennek aránya jellemzően 10% alatt maradt. A tanyák esetében végzett kisléptékű növénytermelést néhány haszonállat egészítette ki. Interjúalanyaink szerint a lakhely kiválasztáskor a kertművelés igénye szempont, de ezt hamar felhagyják. A fiataloknak az ingázás miatt nem marad rá idejük, illetve sok az idős lakó, aki kora miatt nem képes folytatni (Kecskemét 1, Szeged 2, 3). Ez szemléletesen mutatja a mezőgazdasági funkció visszaszorulását a rekreációs és lakófunkció javára a külterületek esetében.

A városperemi külterületeken az engedély nélkül épült vagy bővített ingatlanok aránya átlagosan 10-15%, extrém esetekben akár 20-25% is lehet, amint azt szegedi ingatlanfelmérés és az önkormányzati tapasztalatok egyaránt mutatják (Szeged: 4; Győr: 5). Az átalakított kis nyaralók és terménytárolók csak minimálisan alkalmasak a lakhatásra, ráadásul a későbbi úttestbővítések akadályait jelentik a telekhatárokon elhelyezkedő épületek (GAGYI, Á. – VIGVÁRI A. 2018; VASÁRUS G. et al. 2018).

E területeken mozaikos, fragmentált térszerkezet alakult ki, mely bár látszólag megőrizte jellegét (kertek és lakóingatlanok vegyes összessége) ez valójában igen erős differenciálódást takar. Egyrészt a felkapott, kedvező külterületek átalakultak monofunkciós lakóhelyekké, míg a legkevésbé vonzó ingatlanok esetében a hanyatlás és a felhagyás vált gyakorivá. Ezt meghatározza az elérhetőség (várostól és aszfaltúttól vett távolságok), valamint a külterület településképe. Így települési, településrészi és tömb szinten is differenciált térszerkezet alakult ki (KOVÁCS, A. D. 2010; CSATÁRI B. – FARKAS J. 2012; GAGYI, Á. – VIGVÁRI A. 2018). E terület így a városi szétterülés sajátos zónája, ahol az átalakulási folyamatok dinamikusak és a városias térhasználat behatol a rurális térbe, átalakítva annak használatát, az emberek életmódját (TIMÁR, J. – BAUKÓ, T. 1999; CSURGÓ B. 2013). A következő fejezetben e városi peremzónákra vonatkozó jogszabályi környezet eddig bemutatott, földrajzi folyamatok szempontjából legfontosabb előírásait kívánjuk röviden összegezni.

A külterületek fejlődését meghatározó jogszabályi keret és annak változásai

A jogi normák rendszert alkotnak: a jog rendszerén belül programjellegű, de a valóságban tökéletesen soha meg nem valósuló követelmény a konzisztencia. A konzisztencia követelménye tehát azt a jog normarendszerével szembeni elvárást fejezi ki, hogy egy adott jogrendszeren belül ne legyenek egymásnak ellentmondó előírások, illetve a jogszabályok szövege szintjén látszólagosan jelentkező ilyen ellentmondások kiküszöbölésére a jogi normák alkalmazását végző hivatalos szervek és személyek részére egyértelmű jogi útmutatások (például világos értelmezési és végrehajtási szabályok) álljanak rendelkezésre. Az is lehetséges, hogy a teteles jog ugyanazt az életviszonyt – jogalkotói hiba eredményeképpen – egyszerre többféle, egymásnak ellentmondó, illetve egymással össze nem férő módon szabályozza (TÓTH J. Z. 2019; SEBŐK M. – MOLNÁR Cs. 2020). Valójában – ahogyan azt majd látni fogjuk – a jog nyelvi szövegezése miatt mindig maradnak értelmezési hiátusok; az azonban elvárható, hogy a jogi normák alkotói törekedjenek arra, hogy minél kevesebb ilyen ellentmondás maradjon a jogrendszerben.

A 1992. évi LXXXIX. Törvény: 23. §-a alapján a települések lakott területeit a következő részekre oszthatjuk: Központi belterület, az a belterületi település, amelynek területén az igazgatási szervek és általában az ellátó intézmények többsége található. Egyéb belterület, a központi belterülettel földrajzilag általában nem összefüggő város-, illetve községrész(ek), amely(ek) fejlesztése a belterületre érvényes szabályok szerint történik. Külterületi lakott hely, a város, község közigazgatási határa, valamint a belterületek határai közötti településrészek.

Témánk szempontjából első a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény, amely maga is kerettörvénynek minősül. Részletszabályait tartalmazó, de immár egyszerű többséggel módosítható végrehajtási törvénye a 2013. évi CCXII. törvény (Fétv.), illetve számos végrehajtási rendelet. A földforgalmi jogszabályok a magyar agrárjogi szabályozás gerincét alkotják, és számos, a polgári jogtól eltérő alkotmánybírói határozat és kúriai jogegységi döntés kapcsolódik a jogterülethez. Az OTÉK (253/1997. Korm. rendelet) valamint az 2021. évi C. törvény az ingatlan-nyilvántartásról pedig a különböző besorolások és kritériumok meghatározása lévén döntő jelentőségű. E jogszabályokat összefoglaló keretként kezeljük tárgyalásunk során, mivel a külterületek fejlődését egységesen határozzák meg. Ennek indoka az is, hogy az új Inyvt célként definiálja a kódex-jelleget, azaz jelenleg más jogszabályokban rögzített releváns részeknek az új Inyvt.-be építését (ROSTA M. 2021).

A jelenleg még hatályos ingatlan-nyilvántartási törvény, 1994 óta de jure nem ismeri a zártkert fogalmát, de facto azonban ezek az ingatlan-nyilvántartási lapokon még létező, az ingatlan fekvésével kapcsolatos adatok. Továbbá a már kihirdetett, de nagyjából 2024. február 1-től hatályos, 2021. évi C. törvény ismét definiálja a zártkertet, amikor azt, mint különleges külterületi egységet írja le, valamint azt is szabályozza, hogy belterületi és külterületi ingatlanból zártkerti ingatlan nem hozható létre (3. § (4)-(5)). A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. tv. (a továbbiakban Fftv) hatálya alá tartoznak a tanyák és a zártkertek (3. § (1)). Márpedig az Fftv. egyértelműen leírja, hogy a tanya bírhat lakófunkcióval is. Ezen felül a jogtudomány az ingatlan rendeltetése szerint elkülöníti a magánszemély részére lakóhelyül szolgáló ingatlant és a mezőgazdasági célokat betöltő ingatlant és ezek kombinációját is (CZÉKMANN Zs. et al. 2022).

Igy a lakóingatlanok – csupán a jogi jelleg alapján történő besorolása – már a rendszerváltás után is meghaladott volt, mivel – mint ahogy korábban bemutattuk – a városok és szuburbán falvak külterületei ma már jellemzően állandó lakhatás célját szolgálják, esetleg pihenőhelyek (CSATÁRI, B. et al. 2013; CSURGÓ B. 2013). A többször módosított OTÉK, valamint a 2007. évi CXXIX. törvények révén egyre szigorúbb szabályozás nehezítette a zártkertek fejlesztését, rendezését. Mivel az ingatlan-nyilvántartásban így nyilvántartott ingatlanokra a termőföldre vonatkozó szabályokat kellett alkalmazni azok adásvétele, alakítása és beépíthetősége szigorúan kötött volt.

Csupán a 253/1997. Korm. rendelet 2016 évi módosítása reagált a bemutatott nehézségekre. Innentől a lakott külterületeken 10%-ig emelhető beépítési korlát nem csak jövőbeli ingatlanok építését segíti elő és ezzel a népességmegtartó képesség javítását mozdította elő, de a korábban informális keretek között készült ingatlanok utólagos engedélyezését is. Mivel a 10 évnél régebbi épületekre nem lehetett büntetést kiszabni és elég volt fennmaradási engedélyt kérni e folyamat meg is indult ekkor (Szeged 3, Győr 2).

További előrelépés volt a zártkerti ingatlanok művelés alóli kivonásának lehetősége, 2016-2017 között (2016. évi CLXXXVII. tv.). A kormány e lépése sok évtizedes adósságát törlesztette a hazai jogalkotásnak (CSIRSZKI, M. M. 2019). A zártkertekben és az azzá nyilvánított korábbi szőlősökben, tanyasorokban a tulajdonosok többnyire nem tettek eleget hasznosítási kötelezettségeiknek, így bírsághatóak voltak 1990 óta (Szeged 3,

Kecskemét 1), ezért indokolt lenne e lehetőség további biztosítása. Már csak azért is, mert például banki hitel, esetleg CSOK (16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet) is olyan ingatlanra vehető fel, amelyek az ingatlan-nyilvántartásban lakóház, lakás megnevezéssel vannak nyilvántartva.

Ez a jogi eszköz igazodott e területek lakófunkciójához és előmozdította az itteni lakáshelyzet „kifehéritését”. Mivel akik éltek a lehetőséggel azok számára megszűnt a művelési kötelezettség, könnyebbé vált zártkertek forgalma és a bankok is már elfogadhatták hitelfedezetként e telkeket. Ezzel szemben a kapcsolati tőke és a tudáshiány miatt ezzel főleg a kevésbé tehetősebb és iskolázatlanabb egyének nem tudtak élni, így még e jószándékú jogi lépés is fokozta a szegényebbek csapdahelyzetét a rosszabb adottságú külterületeken (Győr 1, Kecskemét 2, Szeged 1).

A többször módosított OTÉK 90/2023 (III.22.) Korm. rendelettel megváltozott, 2023. március 30-tól hatályos tartalma szerint a tanya „a település külterületén, mezőgazdasági területen fekvő, legalább 1500 m², legfeljebb 10000 m² nagyságú olyan földrészlet, amelyhez a föld mellett növénytermesztés és állattenyésztés, továbbá az ezekkel kapcsolatos termékfeldolgozás és terméktárolás célját szolgáló lakó- és gazdasági épület, illetve ilyen épületcsoport is tartozik.” (29. §). A jogszabály az ország egészén lehetővé teszi tanya jogi jelleg ingatlan-nyilvántartási átvezetését, amennyiben az megfelel a fenti követelményeknek és az ingatlan legalább 60%-a valamilyen mezőgazdasági művelési ágban van nyilvántartva.

Ez csak részleges válasz az eddig felvázolt problémákra. A rendszerváltás után jelentősebb föld nélkül maradt egykori kisgazda tanyák rendszerint nem felelnek meg ennek. Azonban egy dunántúli major, egy gátórház vagy gyümölcsfákkal bíró Balaton parti üdülő könnyen beleeshet. Emellett a tanyát csupán egy földhasználati kritériumon nyugvó jogi jellegként kezeli az OTÉK, így a tanyasi kultúrtáj, mint hungarikum számos sajátosságát nem veszi kellően figyelembe.

Sajátos ellentmondásokat hordoz az OTÉK, melyre egy jellegzetes példa a beépíthetőség maximuma (29. §). a tanyák esetében legfeljebb 30%-os beépíthetőséget tesz lehetővé, ám a zártkertek tekintetében expressis verbis csak a mezőgazdasági övezetben zártkerti művelés alól kivett telkekről ír, amiknél a beépíthetőség mértéke legfeljebb 10%. Tehát egy jogi jellegét tekintve is lakó, illetve rekreációs célú ingatlant kevésbé lehet beépíteni, mint egy elvileg főleg agrártermelési célt szolgáló területet. Ez nyilvánvalóan ellentétes a természetbeni állapottal és a települések valós fejlődési folyamataival.

Tehát a jogszabály, bár a tanyák esetében elmozdul a valós térhasználat irányába és a módosítások ezen része meg is felel az előző fejezetben bemutatott fejlődési ívnek; azonban az összes többi lakott külterület létét és sajátos igényeit e szabályozó figyelmen kívül hagyja. Így jelenleg egy szántóföld, és egy 1980 óta lakóhelyként funkcionáló szőlőhelyi fekvésű, de a természetben kertvárosias lakóövezeti településképpel rendelkező utca között nincs különbség a jogban. Ráadásul az 1990 előtt zártkerti besorolású lakóhelyekre, így a tényleges zártkertek mellett a szőlőhegyekre és üdülőkre még a tanyáknál is szigorúbb korlátokat vezetett be a jogalkotó.

A földforgalmi törvény a földszerzésre jogosult személyek körét a professzionális gazdálkodást folytató földművesekre kívánja korlátozni, elősegítve ezáltal a mezőgazdaságban dolgozók elismert és méltányolható földigényének kielégítését, és kizárva a spekulatív (azaz nem termelési, hanem tőkebefektetési célú) földvásárlási törekvéseket, írja az Fftv. 10. paragrafusnak indokolása. Ez az elismerésre méltó deklarált célok teljesítése mellett azonban könnyen megakadályozhatja mindazok tulajdonszerzését, akiknek esetleg csupán másodlagos céljuk a földművelés, de maguk nem földművesek, akiknek fogalmát az Fftv. szabályozza. Külföldi természetes személy jogszerzését ki is zárja (9. §). A szerzésre

jogosultak esetében pedig kardinális kérdés a tulajdonszerzési eljárás. Nem elég pusztán a felek között megkötni az adásvételi szerződést, hiszen azt bonyolult, kifüggesztésekkel és törvényben meghatározott elővásárlási jogokkal bonyolított rendszer követi, mely lassú és erőforrásigényes a vásárló részétől (18. §).

Összegezve tehát egy igen komplex jogszabálykeret vonatkozik a külterületi lakóingatlanokra, melyben sokszor egy adott kérdést eltérő joghelyeken kell keresni pusztán a bejegyzett jogi jelleg vagy az 1875-ből megöröklött és igen elavult (DÖMSÖDI J. 2022) Aranykorona érték alapján. A földtörvény sikeresen tudja eredeti célját – a termőföld védelmét – szolgálni, azonban azzal is jár, hogy városaink peremein a belterület közvetlen határára túl fekvő lakóingatlanok értékesíthetősége korlátozott. A következő fejezetben az elmúlt évek jogszabályi változásait kívánjuk összevetni a korábban bemutatott településföldrajzi folyamatokkal és a városi szétterüléssel, szuburbanizációval kapcsolatos szakirodalmi megállapításokkal, hogy ajánlásokat tudjunk tenni a vizsgált szabályok harmonizációjára.

Településfejlesztési összefüggések

A városi szétterülés által okozott jelentős környezeti, gazdasági és szociális károk mérséklésére számos eltérő módszertan létezik. Jellemző eszközök a földterület állami/önkormányzati tulajdonba vétele és kezelése, a földhasználat és tulajdonlás szabályozása, bizonyos formák tiltásával és végül ösztönzők rendszerének (pl. hiteltámogatás) kialakítása, mely egy kívánatos térszerkezet felé mozdítja el a befektetéseket (BENGSTON, D. N. et al. 2004; TARANU, V.–VERBEECK, G. 2022; KIRBY, M. G.–SCOTT, A. J. 2023).

Így például az Európában elterjedt, többnyire sikeres zöld öv (green belt) módszertanban jellemzően a város körül egy zónát jelölnek ki, melyben a zöldfelületek védelme érdekében a jogalkotó egyes területeken tiltja a beépítést, máshol korlátozza annak mértékét és az ingatlanok funkcióit, egyes kijelölt zónákban pedig elősegíti az új funkciók megjelenését. E komplex rendszer tudja mérsékelni az egy lakosra jutó földhasználat-növekedést (POURTAHERIAN, P.–JAEGER, J. A. G. 2022).

E mellett általános a sugaras zónák kialakítása vagy szigorú adminisztratív határokhoz történő beépítési engedélyezési eljárás, mely élesen elkülöníti az urbánus és vidékies tereket (HENNIG, E. I. et al. 2015; XIE, X. et al. 2017). Sajátos eszközt jelent, amikor a törvény nem állít gyakorlati korlátokat a változások elé, azonban különböző adókat és járulékokat vet ki a folyamat lassítása érdekében. Számos szerző megállapította, hogy ez alapvetően területi igazságtalanságokhoz vezet a szegényebbek kizárása révén, ráadásul indirekt diszkrimináció (BENGSTON, D. N. et al. 2004; SHKARUBA, A. et al. 2017; ZHANG, Y. et al. 2023).

Természetesen számos implementációja lehet a szétterülés ellenében végrehajtott beavatkozásoknak a bemutatott néhány példán kívül is, valamennyi rendelkezik egyedi előnyökkel és hátrányokkal (HENNIG, E. I. et al. 2015). Azonban a szakirodalom alapján néhány általános tapasztalatot szeretnénk kiemelni. A sikeres beavatkozások egyik fő feltétele, hogy a városközponttól távolodó, a valós térhasználatot figyelembe vevő övezeti besorolások kellenek, melyekhez funkciók és földhasználati szabályozók (pl. beépítési korlát) vannak hozzá rendelve. Másrészt fontos, hogy ez a szabályozás tartósan, kiszámítható módon fennálljon, az agglomeráció településeivel együttműködve kerüljenek kialakításra és a lakosság számára is érthető, befogadható szempontokat, kategóriákat állítson fel (TAMMARU, T. 2001; ROOSE, A. et al. 2013; HERSPERGER, A. M. et al. 2017; KOVÁCS, K. F. et al. 2019; ZHANG, Y. et al. 2023)

E szempontból a földtörvény, az új Inyvt és a módosított OTÉK sajátos előnyökkel és hátrányokkal is szolgál. Egyrészt az aranykoronaértékkel rendelkező telkek adásvételének lassításán keresztül elméletileg a szabályozás képes mérsékelni a városperemek beépülésének sebességét, mivel nem mindenki fogja vállalni ezt az eljárást. Másrészt logikus várakozás, hogy ha csak mezőgazdasági végzettségű egyének vehetik meg e földeket akkor legalább részben ilyen célra hasznosítják majd. Végezetül az e földekre vonatkozó hasznosítási kötelezettség alapján az elhanyagolt, gazos, illetve invazív növényfajokkal benőtt telkek tulajdonosai bírsághatóak. E helyeken a mezőgazdaság fellendítése, a munkahelyteremtés és a helyi közösségek támogatása a nagy külterületi lakossággal bíró községek rezilienciájára is pozitívan hathat.

Ugyanakkor egyes településföldrajzi sajátosságok miatt fokozhatja a szétterülés bizonyos jelenségeit a jelen jogszabálykeret. A fragmentáció, a kaotikus térhasználat nehezíti a későbbi rendezést. Valamint a zöld felszínnek elaprózódása még akkor is rontja az azok mikroklima-szabályozó és biológiai szolgáltatások nyújtására való képességét, ha az összmennyiségük nem csökken (XIE, X. et al. 2017).

Mivel a földtörvényben és OTÉK-ben szereplő szabályok egy része nem településföldrajzi alapokon nyugvó övezeti besoroláshoz vagy természetbeni funkcióhoz kötődik, hanem csupán korábban felvezetett jogi jelleghez. A települések peremlein a sűrűn beépült tanyás területek gyakran zártkerté lettek nyilvánítva a táblásítások időszakában, sőt egyes üdülőtelkes területek és szőlősök is. A jogi jellegek bejegyzésének rendszere nem mindig volt koherens, esetenként a „helyi földhivatalok jogértelmezésén múló esetleges döntés volt” (Kecskemét 1; ÓNODI G. et al. 2002; BRAY Á. – KOVÁCS T. 2021). Ezért e fragmentáció eleve örökölt adottság.

Az elérhetőség az elővárosi fejlődésben igen fontos (CSURGÓ B. 2013; SZMYTKIE, R. 2021), így mikro-léptéken is jelentős a differenciálódás. A főbb közlekedési útvonalak, buszmegálló közelségében az átalakulás gyorsabb, a beépülés koncentráltabb. Jellegzetes a laksűrűség növekedése a sikeresen megújuló külterületeken. Az egykori zártkertek, szőlősök és a belterület peremén lévő tanyautcákból sűrűn beépült területek képződtek, ahol ez elérte a 150 fő/km² értéket. (CSATÁRI B. – FARKAS J. 2012; VASÁRUS G. – LENNERT J. 2022).

Ezzel szemben a kevésbé jól elérhető (pl. burkolatlan dűlőutak, egykori cselédlakások) ingatlanok esetében a stagnálás, sőt gyakran a hanyatlás, elnéptelenedés jellemző, esetenként csupán néhány száz méterre a sikeres helyszínektől. Mindezek eredményeképpen az eleve fragmentált térszerkezet válik némileg még kaotikusabbá, ha azon belül is telkenként eltérő jellegekhez kötődik a szabályozás, egy koherens övezeti besorolás helyett (TIMÁR, J. – BAUKÓ, T. 1999; BALOGH A. – CSAPÓ T. 2013).

A helyi építési szabályok rendszerint kialakítanak övezeti besorolást e lakóhelyekre, azonban véleményünk szerint ez nem képes pótolni az országos szabályozás esetleges hiányait. Egyrészt az önkormányzatok bevételek szerzése miatt érdekelték a városi szétterülés bizonyos részfolyamataiban, így a telkek értékesítésében és a lakosság növekményében (adók), ráadásul e területek ellenőrzése erőforrásigényes, amit nem minden önkormányzat engedhet meg magának (TIMÁR, J. – BAUKÓ, T. 1999; SZMYTKIE, R. 2021; VASÁRUS G. – LENNERT J. 2022). Ahogy a 2015-2016 évi felmérés során egy alany megfogalmazta: „Esetenként a beköltözésétől várható adóbevételek miatt szemet hunynak a szabálytalanságok és a fekete építések felett. De az emberhiány miatt amúgy sem lenne lehetőségük terepen rendszeren ellenőrizni”.

E kaotikus településkép nehezen kezelhető kérdés, melyre jelenleg nincs megfelelő módszertan és jogi háttér. Ennek ellenére a nehézségek utcaszélesítésekkel, kitérők kialakításával, valamint az elhagyott és romos ingatlanok kényszerbontásával könnyíthetőek lennének. Mivel a külterületek – kiemelten a tanyás dűlők – gyakran olyan összefüggő

térszerkezeti egységeket alkotnak, melyek közigazgatási határon átnyúlnak (BALOGH A. – CSAPÓ T. 2013; VASÁRUS G. – LENNERT J. 2022) célszerű lenne ezen lépéseket település-együttes szinten is összehangolni.

A zártkertekre az új Inyvtv-ben és az OTÉK-ben meghatározott szigorúbb szabályok és a tanyákkal kapcsolatos némileg lazább kötelmek például alföldi városaink esetében azzal járhatnak, hogy a lakhelyváltók a településperemi kertek helyett a távolabbi dűlőket választják. Ezzel a városi szétterülésre jellemző békaugrás (frogleap) jelenséget erősítve hosszabb távon. Mivel a hazai ingatlanpiaci folyamatok, a drágulás a kevésbé tehető lakosságot potenciálisan ezen, olcsóbban megszerethető ingatlanok felé tolhatja e jelenség jövőbeli kockázatait komolynak tartjuk (GAGYI, Á. – VIGVÁRI A. 2018; NAGY G. 2021).

A fentiek alapján lehetséges olyan, gyakorlatban használható ajánlások megfogalmazása, amelyek segíthetnek a külterületekre jellemző problémák és fejlesztési nehézségek legalább részleges feloldásában. Érdemes lenne a jogalkotónak átgondolni, és ami fontosabb, jogszabály-módosítással legalább mérsékelni az általunk fentebb említett ellentéteket, azért is, mert jelen állapot jogbizonytalanságot okozhat, aggályokat vethet fel a kiszámíthatatlansága miatt.

A külterület-típusok közötti indokolatlan eltérések az OTÉK egyszerű módosításával feloldhatóak lennének. A tanya jogi jelleggel bíró ingatlanokra vonatkozó 30 százalékos beépítési korlátot (29. § (12)) ki kellene terjeszteni a többi lakott külterületre. Tehát a zártkerti művelés által érintett ingatlanokra, valamint azokra a lakótanyákra és egyéb (mező) gazdasági lakóhelyekre, amelyek kis méretük miatt nem felelnek meg az OTÉK kritériumának, de már 1990 előtt is lakottak voltak az ingatlan-nyilvántartás szerint. A zártkerti művelés alól kivont ingatlanok a természetbeni állapotuk mellett a logikailag is a lakó- illetve rekreációs célú, kertvárosias beépítésű területek fogalmi keretének (OTÉK 13. § (1)) felelnek meg. Így célszerű lenne a kertvárosias lakóterület övezet mindenkori szabályait alkalmazni rájuk, egységesítve a településfejlesztési lehetőségeket is.

Ezzel összefüggően a földvédelemre vonatkozó jogszabályok (1997. évi CXLI. és 2013. évi CXXII. tv.) aktualizálása is célszerű lenne, ezek módosításait integrálni kellene az új Inyvtv-be. Mivel ma már e területeken a lakó és üdülőfunkció a domináns – a zártkerti ingatlanok kivonásához hasonlóan – gyorsított és egyszerűsített eljárást kellene bevezetni a KSH által követett lakott külterületeken és a termőfölddel nem rendelkező tanyaingatlanok esetében. A lakott külterületeket a KSH a Helyiségnévtárban közli, így vitás kérdés esetén az használható annak eldöntésére, hogy egy területi egység megfelel-e a hagyományos lakott külterület fogalmának. Ugyanakkor a ténylegesen meglévő földművelési célt szolgáló területek, szántóföldek és erdők védelme fontos, így azok védelmét továbbra is biztosítani kell.

A lakott külterületek közé nem tartozó zöldfelületeken a zöldmezős beruházásokat korlátozni kell a települések szétterülésének csökkentése érdekében és jelentős mértékben fokozni kell a természetvédelmi szempontok, valamint a kultúrtáj, mint természeti érték- védelmét. Ez egyben az önkormányzati beavatkozásokat gyorsítaná, olcsóbbá tenné, mivel a földtörvény így nem érintené a tervezés-kivitelezés folyamatát a sűrűn lakott külterületek esetében. Végül érdemes lenne bővíteni a tartósan lakó funkciót betöltő ingatlanok „rehabilitálásának” jogi eszközeit. E házak jelenleg „szürkék” (pl. bővítve lettek, présházként szerepelnek, vagy nincs kérve fennmaradási engedély stb.), de egyébként többségük megfelel az övezeti sajátosságoknak (Szegeď 1).

Hipotézisünket igazoltnak látjuk, miszerint a földtörvény, a 253/1997. Korm. rendelet (OTÉK) és a 2021. évi C. törvény a maguk összességében nem képesek jelenleg maradéktalanul kielégíteni azt az elvet, hogy ne legyenek egymásnak ellentmondó, komplikáltan alkalmazható rendelkezéseik, a számos valóban fontos előrelépés ellenére sem.

A példaként bemutatott hiányosságok viszonylag egyszerű jogszabálymódosításokkal kezelhetőek lennének, azonban szükség lenne egy országos léptékű valamennyi lakott külterület érintő felmérésre, hogy a folyamat megalapozott legyen.

Összefoglalás

Hazánkban a lakott, vegyes földhasználatú külterületek az agglomerációk zöldfelületeinek egy szignifikáns részét teszik ki. E területek a városi szétterülés kedvezőtlen hatásainak kitett zónák, melyek sajátos tájképi és településszerkezeti adottságaik révén a településfejlesztés számára is viszonylag nehezen kezelhetőek. Ugyanakkor a földek adásvételét és a telkek funkcióváltását befolyásoló egyes jogszabályok – kiemelten az új ingatlan nyilvántartási törvény és a földtörvény - nem alkalmazkodik kellően a társadalmi valósághoz, mert úgy szabályoznak, mintha valamennyi tanya és zártkert elsődlegesen mezőgazdasági funkciót töltene be.

2010 után számos módosítás reflektált a változásokra és hogy az érintett területek rendszerváltás óta lakófunkciót töltenek be. Így régi jogalkotási adósságot törlesztett a például a zártkertek ingyenes kivonásának lehetősége (1997. évi CXLI. tv.). Azonban mindez csak részlegesen került átvezetésre a jogszabályi keretben, számos jogszabály nem követte ezt a folyamatot le. Így tanyákra és zártkertekre vonatkozó egységes szabályozás nincs, azokat több jogszabályban kell megkeresni, melyek nem minden esetben koherensek egymással.

Az OTÉK igyekezett egy város-vidék átmenetet leképező a belvárostól a természetes tájak felé haladva differenciált, fenntartható és a táji értékeket óvó földhasználati kategorizálást kialakítani. Azonban az új Inyvt. és az OTÉK módosított, jelenleg hatályos szabályozása révén ez a logikus sorrend megbomlik, a külterületek esetleges jogi jellegi besorolása alapján határoz meg kritériumokat.

Kutatásunk limitációja, hogy a problematikát nagyvárosi peremterületek sajátos nehézségei alapján vizsgáltuk, amelytől a kisvárosok és a városi vonzáskörzetbe nem tartozó települések sajátosságai lényegesen eltérhetnek. Azonban számos feltárt probléma a jelentős külterületi lakossággal bíró egyéb községek esetében is hátrányos lehet. A kutatás folytatásának iránya lehet a régió hasonló adottságú országainak (Románia, Szlovákia, Lengyelország) jogrendszerében e problémára adott válaszok elemzése, illetve a kérdéskör helyi szabályozásokban való megjelenésének részletesebb vizsgálata.

VASÁRUS GÁBOR LÁSZLÓ
HUN-REN KRTK Regionális Kutatások Intézete ATO, Kecskemét
vasarus.gabor@krtk.hun-ren.hu

BOROS TAMÁS
SZTE BTK Kommunikáció- és Médiatudományi Tanszék, Szeged
boros.d.tamas@gmail.com

IRODALOM

- BAJMÓCY P. 2014: A szuburbanizáció két évtizede Magyarországon. – In. KÓRÓDI T. – SANSUMNÉ, M. J. – SISKÁNÉ, S. B. – DOBOS E. (szerk.): VII. Magyar Földrajzi Konferencia Kiadványa. Miskolci Egyetem Földrajz – Geoinformatika Intézet, Miskolc. pp. 24–34.
- BAJMÓCY P. – MAKRA ZS. 2015: Aprófalvak kihalása és/vagy megmaradása Magyarországon. – In. RAKONCZAI J. – BLANKA V. – LADÁNYI ZS. – BÉRCZI SZ. (szerk.): Tovább egy zöldebb úton. SZTE, Szeged. pp. 126–134.

- BAJMÓCY P.–MAKRA ZS. 2016: Központi-, egyéb belterületek és külterületek népesedési trendjei Magyarországon 1960-2011 között. – *Településföldrajzi Tanulmányok* 5. 2. pp. 3–21.
- BALOGH A. 2015: Aprófalvak és majorok: településföldrajzi hasonlóságok és különbségek.: *Településföldrajzi hasonlóságok és különbségek.* – *Településföldrajzi Tanulmányok* 4. 2. pp. 24–43.
- BALOGH A. – CSAPÓ T. 2013: Manors and scattered farms: special settlement forms of outskirt areas in Hungary. – *ReJournal For Geography* 8. 2. pp. 81–94.
- BALTA, S. – ATIK, M. 2022: Rural planning guidelines for urban-rural transition zones as a tool for the protection of rural landscape characters and retaining urban sprawl: Antalya case from Mediterranean. – *Land Use Policy* 119. 106144. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106144>
- BENGTSON, D.N. – FLETCHER, J.O. – NELSON, K.C. 2004: Public Policies for Managing Urban Growth and Protecting Open Space: Policy Instruments and Lessons Learned in the United States. – *Landscape and Urban Planning* 69. 2–3. pp. 271–286. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2003.08.007>
- BENGTSON, D.N. – YOUN, Y.-C. 2006: Urban Containment Policies and the Protection of Natural Areas: The Case of Seoul's Greenbelt. – *Ecology & Society* 11. 1. 3. <https://doi.org/10.5751/ES-01504-110103>
- BOENTJE, J.P. – BLINNIKOV, M.S. 2007: Post-Soviet forest fragmentation and loss in the Green Belt around Moscow, Russia (1991–2001): a remote sensing perspective. – *Landscape and Urban Planning* 82. 4. pp. 208–221. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2007.02.009>
- BRAY Á. – KOVÁCS T. 2021: Az alföldi tanyák és a tanyapolitikák a múltban és a jelenben. *Acta Sociologica – Pécsi Szociológiai Szemle*. 7. 1. pp. 4–38. <https://doi.org/10.15170/AS.2021.7.1.1>
- CZÉKMANN ZS. – CZIBRIK E. – CSEH-ZELINA G. 2022: A szigetszerűségtől a homogenitásig, avagy az új ingatlan-nyilvántartási rendelkezések jellemzői. – *Ingatlanjog* 2. 2. pp. 8–15. <https://doi.org/10.55413/558.A2200202.IJO>
- CSATÁRI B. – FARKAS J. 2012: A város-vidék peremzóna sajátos geográfiai jellemzői és konfliktusai Kecskemét példáján. – In. FARSANG A. – MUCSI L. – KEVEINÉ B. I. (szerk.), *Táj – érték, lépték, változás*. GeoLitera, Szeged. pp. 197–210.
- CSATÁRI, B. – FARKAS, J.ZS. – LENNERT, J. 2013: Land use changes in the rural-urban fringe of Kecskemét after the economic transition. – *Journal of Settlements and Spatial Planning* 4. 2. pp. 153–159.
- CSIRSZKI, M. M. 2019: Megállapítások és javaslatok a zártkerti ingatlanok művelés alóli kivonása kapcsán, különös tekintettel a hegyközségi érdekekre. – *Advocat* 11. 1. pp. 36–39.
- CSURGÓ B. 2013: Vidéken lakni és vidéken élni. A városból vidékre költözők hatása a vidék átalakulására: a város környéki vidék. *Argumentum* Kiadó, Budapest. p. 291.
- DÖMSÖDI J. 2022: Új földminősítésre van szükség. – *Magyar Mezőgazdaság* 77. 21. pp. 28–30.
- GAGYI, Á. – VIGVÁRI A. 2018: Informal Practices in Housing Financialisation: The Transformation of an Allotment Garden in Hungary. – *Critical Housing Analysis* 5. 2. pp. 46–55. <https://doi.org/10.13060/23362839.2018.5.2.442>
- HARDI, T. 2022: Differences and similarities in the expansion of suburban built-up areas around the different city regions of three Central European countries. – *Tér és Társadalom*. 36. 3. pp. 165–193. <https://doi.org/10.17649/TET.36.3.3429>
- HENNIG, E. I. – SCHWICK, C. – SOUKUP, T. – ORLITOVÁ, E. – KIENAST, F. – JAEGER, J.A.G. 2015: Multi-scale analysis of urban sprawl in Europe: Towards a European de-sprawling strategy. – *Land Use Policy* 49. pp. 483–498. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.08.001>
- HERSPERGER, A.M. – MUELLER, G. – KNÖPFEL, M. – SIEGFRIED, A.K. 2017: Evaluating outcomes in planning: Indicators and reference values for Swiss landscapes. – *Ecological Indicators* 77. pp. 96–104. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2017.02.004>
- IRA, V. 2003: The changing intra-urban structure of the Bratislava city and its perception. – *Geografický časopis* 55. 2. pp. 91–108.
- KIRBY, M.G. – SCOTT, A.J. 2023: Multifunctional Green Belts: A planning policy assessment of Green Belts wider functions in England. – *Land Use Policy* 132. 106799. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106799>
- KOVÁCS, A.D. 2010: Kecskemét-Ménfőcsanak – a sajátos helyzetű, tanyás városrész - településkörnyezeti jellemzői és társadalmának jövőbeni elképzelései. – In. SZABÓ V. – FAZEKAS I. (szerk.): *II. Települési Környezeti Konferencia. Debreceni Egyetem Tájvédelmi és Környezetföldrajzi Tanszék, Debrecen*. pp. 49–54.
- KOVÁCS, K.F. – DE LINARES, P. G. – IVÁNCICS, V. – MÁTÉ, K. – JOMBACH, S. – VALÁNSZKI, I. 2019: Challenges and answers of urban development focusing green infrastructure in European metropolises. – *Proceedings of the Fábos Conference on Landscape and Greenway Planning* 6. 1. 40.
- KUBEŠ, J. 2013: European post-socialist cities and their near hinterland in intra-urban geography literature. – *Bulletin of Geography. Socio-economic Series* 19. pp. 19–43. <https://doi.org/10.2478/bog-2013-0002>
- NAGY G. 2021: Alföldi nagyvárosi lakáspiacok ciklikus átalakulása. – In. SALAMIN G. – TÓTH B. (szerk.) *Városok – tervezés – ingatlanpiac: Az urbanisztika aktuális kérdései*. Magyar Urbanisztikai Társaság (MUT), Budapest. pp. 84–91.
- ÓNODI G. 2002: A kertészek és kertművelés szerepe és jövője I. *Településrendezési, szabályozási javaslatok.* – *Falu-Város-Régió*. 2. pp. 3–8.

- POURTAHERIAN, P. – JAEGER, J.A.G. 2022: How effective are greenbelts at mitigating urban sprawl? A comparative study of 60 European cities. – *Landscape and Urban Planning* 227. 104532. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2022.104532>
- ROMVÁRI R. – SZIKORA A.Á. – PAP-SZUROMI O. 2018: Nemzeti vidékfejlesztési programok eredményei és aktualitásai: A Tanyafejlesztési Program és a Zártkerti Program. – *Falu-Város-Régió* 23. 1. pp. 156–164.
- ROOSE, A. – KULL, A. – GAUK, M. – TALI, T. 2013: Land use policy shocks in the post-communist urban fringe: a case study of Estonia. – *Land Use Policy* 30. 1. pp. 76–83. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.02.008>
- ROSTA M. 2021: Gondolatok az új ingatlan-nyilvántartási törvényről. – *Themis* 19. 2. pp. 64–95. <https://doi.org/10.55052/themis.2021.2.64.95>
- SEBŐK M. – MOLNÁR Cs. 2020: A jogalkotás minősége: elméleti alapok és mérési lehetőségek. – In: SEBŐK M. – GAJDUSCHEK Gy. – MOLNÁR Cs. (szerk.) *A magyar jogalkotás minősége*. Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest. pp. 19–58.
- SHKARUBA, A. – KIREYEU, V. – LIKHACHEVA, O. 2017: Rural–urban peripheries under socioeconomic transitions: Changing planning contexts, lasting legacies, and growing pressure. – *Landscape and Urban Planning* 165. pp. 244–255. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.05.006>
- SLAEV, A. D. – NEDOVIĆ-BUDIĆ, Z. – KRUNIĆ, N. – PETRIĆ, J. – DASKALOVA, D. 2018: Suburbanization and sprawl in post-socialist Belgrade and Sofia. – *European Planning Studies* 26. 7. pp. 1389–1412. <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1465530>
- SPÓRNA, T. – KRZYSZTOFIK, R. 2020: ‘Inner’ suburbanization. Background of the phenomenon in a polycentric, post-socialist and post-industrial region. Example from the Katowice conurbation, Poland. – *Cities* 104. 102789. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102789>
- SZMYTKIE, R. 2021: Suburbanisation processes within and outside the city: The development of intra-urban suburbs in Wrocław, Poland. – *Moravian geographical Reports* 29. 2. pp. 149–165. <https://doi.org/10.2478/mgr-2021-0012>
- TAMMARU, T. 2001: Suburban growth and suburbanisation under central planning. The case of Soviet Estonia. – *Urban Studies* 38. 8. pp. 1341–1357. <https://doi.org/10.1080/00420980123612>
- TARANU, V. – VERBEECK, G. 2022: Property tax as a policy against urban sprawl. – *Land Use Policy* 122. 106335. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106335>
- TIMÁR J. – BAUKÓ T. 1999: A „város-vidék peremzóna”, néhány sajátossága és szerepe az alföldi városok átalakulásában. – *Alföldi tanulmányok* 17. pp. 94–111.
- TÓTH J.Z. 2019. *Jogalkotástan: Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek*. – Dialóg Campus Kiadó, Budapest. p. 359.
- VASÁRUS G. – BAJMÓCY P. – LENNERT J. 2018: In the shadow of the city: demographic processes and emerging conflicts in the rural-urban fringe of the Hungarian agglomerations. – *Geographica Pannonica* 22. 1. pp. 14–29. <https://doi.org/10.5937/22-16572>
- VASÁRUS G. – LENNERT J. 2022: Suburbanization within City Limits in Hungary — A Challenge for Environmental and Social Sustainability. – *Sustainability* 14. 14. 8855. <https://doi.org/10.3390/su14148855>
- XIE, X. – KANG, H. – BEHNISCH, M. – BAILDON, M. – KRÜGER, T. 2020: To what extent can the green belts prevent urban sprawl? – A comparative study of Frankfurt am Main, London and Seoul. – *Sustainability* 12. 2. 679. <https://doi.org/10.3390/su12020679>
- ZHANG, Y. – WANG, J. – LIU, Y. – YUE, W. 2023: Quantifying multiple effects of land finance on urban sprawl: Empirical study on 284 prefectural-level cities in China. – *Environmental Impact Assessment Review* 101. 107156. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2023.107156>

Egyéb források

1992. évi LXXXIX. törvény a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről
1997. évi CXLI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról
- 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet az országos településrendezési és építési követelményekről
- 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról
2007. évi CXXIX. törvény a termőföld védelméről
- 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról
2016. évi CLXXXVII. törvény zártkertként nyilvántartott ingatlanok művelés alóli kivonásával kapcsolatban egyes törvények módosításáról
- 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról
2021. évi C. törvény az ingatlan-nyilvántartásról
- 90/2023. (III. 22.) Korm. rendelet az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendeletnek a tanya beépíthetőségével összefüggő módosításáról