

Budapest tervezett város. Nem olyan értelemben, mint Brasília, Camberra vagy éppen Dunajváros, amelyek egy nagy városalapítási és építési akció során szinte a semmiből emelkedtek ki, hanem azért, mert a magyar fővárosban a tervezés, a tervek a török kiűzésének idejétől kezdve meghatározó módon befolyásolták a város építését. Csak kevésbé ismert, hogy a budai várnegyed polgárvárosa is tervezés eredményeként jött létre a 13. században a »gaz merániak« és más, jórészt külhonból betelepültek számára. A török után pedig azért kellett hamarosan tervekét készíteni, mert a 150 évnyi hódoltság alatt elpusztultak a külvárosok, nem maradtak meg a szerves fejlődést segítő »orientációs pontok«, a nehéz időket túlélő városmagok falain kívüli nagy térséget újonnan kellett meghódítani, használatba venni.”¹

A házhelykiosztáson túl, az utcák méreteit, a beépítés formájának alakítását célzó előírások Magyarországon a 14. század és a 19. század első harmada között csak a rendészeti és tűzvédelmi szabályzatokban jelennek meg. Az utcák és telkek kitűzését meghaladó, a városi tanács által vezérelt tervezés az 1870-es években alakul ki. Egyes városrészekre, később a városok teljes területére készülnek tervek.

„Az 1870-es évekkel elfogadottá válik, hogy a városszabályozás fogalma a város területén az utak, utcák és terek irányának, szélességének és lejtésének közérdekből történő megállapítását jelenti. Természetesen a városszabályozás – a közterületek kialakítása miatt – elválaszthatatlan a telekalakítástól, hiszen a szabályozás célja egyben az építés feltételeinek biztosítása.”² A Budapest fejlesztését meghatározó jogi-szabályozási keretrendszer a 19. század végén alakult ki. Pest, Buda és Óbuda 1873-as egyesülésétől a 19. század végéig a fő hangsúly az ország modern, fejlett, versenyképes fővárosának megteremtése lett, hogy Budapest felvehesse a versenyt Béccsel és más európai városokkal. Ennek fontos eszköze volt a belső területek reprezentatív kiépítése, amelyet az 1870-ben létrehozott Fővárosi Közmunkák Tanácsa (Közmunkatanács) felügyelt. Ez a szervezet felelt az infrastrukturális építkezésekért, készítette a szabályozási tervek, és másodfokú építési hatóságként általánosan is felügyelte azok megvalósítását.³ Pest első szabályozási jellegű műszaki tervét Schilson János kamarai adminisztrátor készítette, 1787-ben. Ez a házhelyfelosztási terv a Belvároshoz északra csatlakoztatva, az Újépületig derékszögű utcahálózatot jelölt ki, egy nagyobb piactérrel. Az első átfogó városrendezési terv József nádor megbízásából készült, aki Hild János építőmestert bízta meg a terv elkészítésével, amelyet 1805-ben terjesztettek I. Ferenc császár elé, aki azt elfogadta. Ez alapján a nádor irányításával 1808-ban készült el a *Szépitési Terv*, amelynek megvalósítása érdekében a nádor létrehozta a Szépitő Bizottmányt (1808–1860) és pénzügyi forrásként a Szépitő Alapot, ezáltal szervezeti és anyagi hátteret biztosítva a mintegy 10 évre tervezett összehangolt városfejlesztő munkának. A ma ismert történeti belváros jelentős részének rendezése, illetve rendezett módon történő fejlesztése ezen tervnek köszönhető, bár

Soóki-Tóth Gábor Csaba*

Budapest városrendezési tervei a múltban és a jelen kihívásai

az eredeti elképzeléseknek csak töredéke valósult meg.⁴ A terv jelentősége az egységes városkép, rendezett utcák – és számos középület – elhelyezése mellett a város Duna felé fordítása volt: a korábban csak logisztikai folyosóként, a város „hátsó udvaraként” funkcionáló rakpartok rendezésével az épülő paloták homlokzataival a folyó felé fordultak, ezzel a város fontos szerkezeti elemévé emelve a folyót.

„A magyar városszabályozás történetében a terv mér-földkönek tekinthető: szabályos úthálózata a kor hadmérnökeinek, földmérőinek telekosztási gyakorlatából származó telekosztás diadalát jelentette. [...] A terv elismeréséhez az is hozzájárult, hogy a szabályozás takarékosan bánt a közterületekkel.”⁵

Az első átfogó szabályozási terv készítését az 1838-as nagy árvíz pusztításai motiválták, hiszen a város jelentős részét elöntötte az ár, az épületek nagyon nagy része omlott össze vagy vált javíthatatlanná. Ennek megfelelően az 1839-es *Közönséges építési rendszabás szabad királyi Pest városára nézve. Különös Építési Rendszabás Pest Külvárosainak szélső részeire* jórészt az árvízi védelemre koncentrált, az utcák, terek, telkek terepszintjének meghatározásától a pincék, az épületek kialakításán át anyaghasználati előírásokig. Az 1867-es kiegyezést követően új fejezet indult Budapest fejlődésében, ami a városrendezési szabályozást is érintette. 1870-től a korábbi városépítésre vonatkozó törvények (Nagykörút, Sugárút) és az *Ideiglenes Utasítás* biztosította a rendezett városfejlesztés kereteit az 1894-es szabályzat megalkotásáig. A progresszív, államilag támogatott és szabályozott városfejlesztésben Budapest főszerepet játszott: a robbanásszerű növekedés miatt felmerülő szerkezeti és városi terjeszkedési problémák megoldására irányuló törekvéseiben, a közlekedés hatékonyságának növelésével és a közegészségügyi szempontok szerinti szabályozásával.⁶ Az *Építésügyi Szabályzat Budapest fő- és székváros területére az 1870. évi X. törvénycikk alapján* egészen az első világháború kezdetéig érvényben volt. Ez a periódus a fővárosi „Grün-derzeit”, a nagyszabású állami és magán építkezések időszaka volt. Az *Építésügyi Szabályzat* a beépítési jellemzők

* Soóki-Tóth Gábor Csaba, egyetemi tanársegéd, Széchenyi István Egyetem, Építész-, Építő- és Közlekedésmérnöki Kar, Építészettörténeti és Városépítési Tanszék, ORCID: 0000-0002-8251-1554

alapján négy nagyobb egységre osztotta a főváros lakóterületét. Az építési előírások centralizált, a magban sűrű, majd onnan fokozatosan lazuló beépítésű városszövetet mutattak ebben az időszakban, amely körül villanegyedek helyezkedtek el.⁷ 1914-ben új szabályzat, az *Építésiügyi szabályzat Budapest székesfőváros területére* került elfogadásra, amelyet a háborút követő éveken többször (*Ideiglenes építéskönnyítő szabályok*, 1921, 1926, 1931, 1932) lazítottak, míg az új építési törvény, az 1937. évi VI. törvénycikk⁸ alapján a Fővárosi Közmunkák Tanácsa 1940-ben megalkotta az új *Építésiügyi Szabályzatot*.⁹

A kiegyezéstől az első világháború végéig tartó periódusban nem alakultak ki egységes elvek a szabályozási tervek tartalmára nézve Magyarországon. Sok esetben az egész városra készült tervet a város áttekintő térképén ábrázolták mint átnézeti városrendezési tervet, amely készülhetett tömbhatáros vagy a telekállapotot és a beépítést is tartalmazó alaptérképre. Épületkörvonalakkal tüntették fel a tervezett középületeket. A tervlapon szerepelt a bel- és külterület határa és a szabályozási vonalak. A terv részeként a műszaki leírásba foglalták az építési szabályzatban elfogadott régi és új utcákkal kapcsolatos teendőket, így a javasolt szélességet is rögzítették. Előfordult, hogy a szabályozási és a beépítési javaslatot együtt készítették el. Az övezeti szabályozás megjelenését követően a szabályozási terv megnevezés megmaradt, de a terv tartalma változott. Szabályozási vonalakkal ábrázolták a tervezett úthálózatot, és az egyes tömbök határvonalain eltérő jelkulccsal mutatták be a javasolt beépítési módokat. Továbbra is az eltérő beépítési módokat hangsúlyozták és nem a területfelhasználást, így az övezeti terveken megmaradt a középületek jelölésének korábbi módja.¹⁰ A szabályozás eszközei az utcahálózat és a telektömbök kijelölése, a maximális épületmagasságnak az utca szélességéhez viszonyított meghatározása, a telekminimum és a telkek maximális beépíthetőségi arányának megállapítása voltak. A város területének bővítésében a bérházépítő nagytőke járt élen, az ingatlanfejlesztések keretét a szabályozási terv és az építési szabályzat szabta meg.¹¹ A városszerkezetet alakító beavatkozásokat, „a közérdekű városrendezési feladatok végrehajtását, köztük a vasútvonalak és közutak kiépítését” 1868 után „már »általános« kisajátítási törvények segítették. 1881 után az új közművelődési létesítmények is eljárási jogalapot képezhettek.” Budapesten a Sugárút – a mai Andrássy út – és a Nagykörút építési munkálatainak megkezdése során is kisajátítással élt a Közmunkatanács.¹²

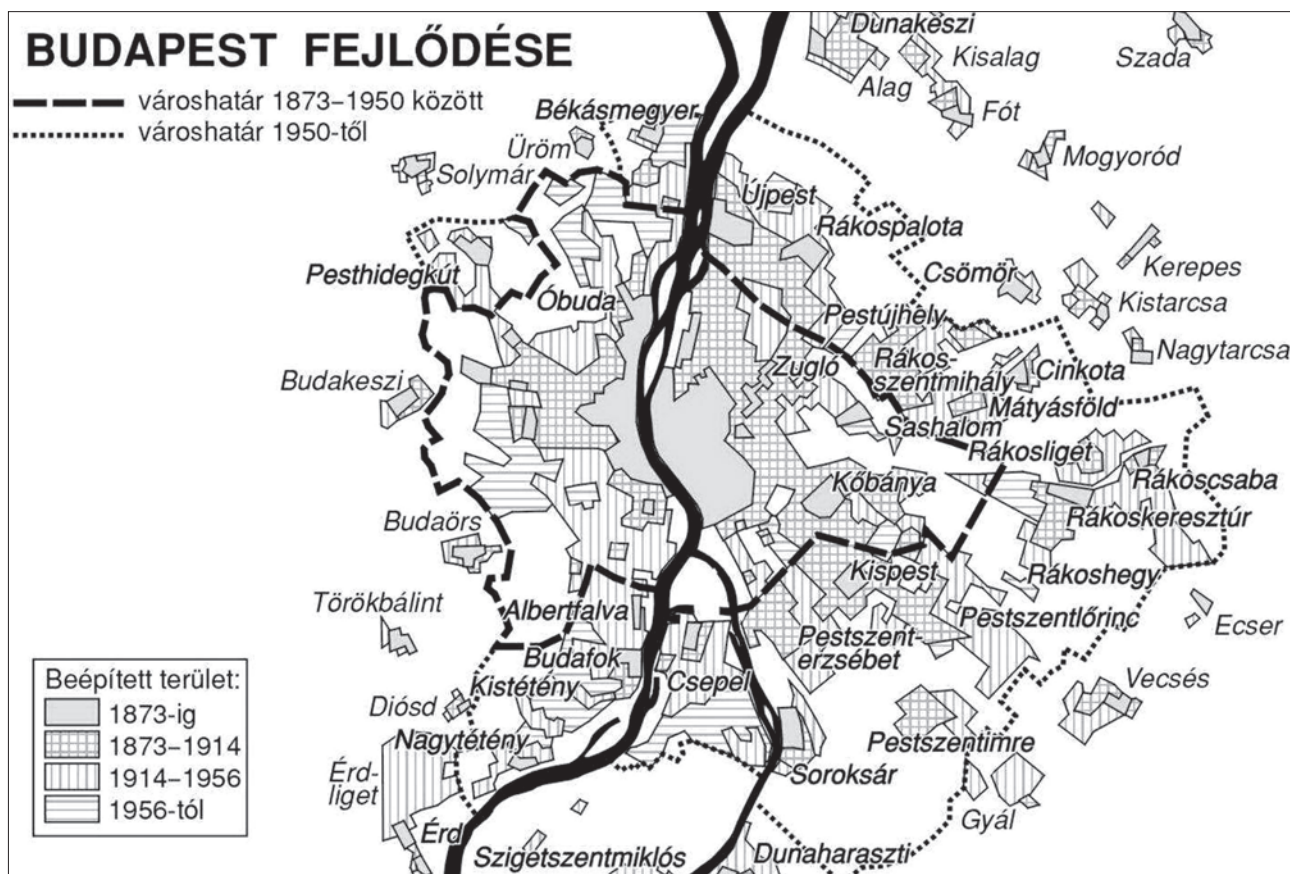
A dualizmus időszakában alakult ki Budapest városszerkezetének és a belső városrészek beépítésmódjának máig ismert arculata. A Lechner-féle tervből építkező, a Közmunkatanács által készített szabályozási terv határozta meg a város területfelhasználási rendszerét a belvárostól az azt körülölelő bérházövezeten át a peremvárosrészek gyáripari zónáig, amibe néhány történeti rész, elsősorban a Várkerület maradt meg eredeti formájában. Kialakult a sugaras-gyűrűs városszerkezet, az egykori pesti várfal mentén a Kiskörút, a Nagykörút, aminek budai oldali folytatása is elindult, sőt a későbbi Hungária körút nyomvonala is megjeleni. A terv a beruházótökének

kedvező viszonyokat teremtett. Bécsben vagy Berlinben járva feltűnik, hogy a közúthálózat jóval tágasabb ezekben a városokban. A Közmunkatanács későbbi terveiben is inkább a takarékoság szempontja érvényesült, illetve a politikai-gazdasági hatalom preferenciája, ami sűrű beépítést eredményezett. Ezt elsősorban a bérházépítők tudták kiaknázni, miközben az út- és közműépítés magas költségére hivatkozva lehetett érvelni a szerényebb úthálózat kialakítása mellett.

„A főváros és a Közmunkatanács hosszas egyeztetésének eredményeként 1914-re új építési szabályzat készült. Ez az építési övezetek számát már négyről nyolcra emelte, ezzel az egyes városrészek adottságainak megfelelő differenciáltabb beépítést tett lehetővé. Ennek keretében már a villaszerű, illetve családi házas építkezési mód számára is kedvező szabályokat állapított meg. Igen előremutató előírása, hogy megtiltotta az építkezést az alapvető közművekkel – vízvezetékkel, csatornával – el nem látott területeken. A zártosuló övezetben azonban a telket továbbra is korlátlan mélységig engedte beépíteni, nem tartalmazott az udvari lakások szaporítását, a telkek uzorakihasználását korlátozó előírásokat.”¹³

Budapestnek az első világháborút követő időszakban nem volt olyan átfogó fejlesztési koncepciója, ami az 1870-es években elfogadottat meghaladta volna. Csak 1932-ben jelent meg egy új, átfogó koncepció kidolgozásának a felvetése, amit az új építési törvény is támogatott. A város egyesítése idején kidolgozott terveket Párizs III. Napóleon felkérésére Hausmann prefektus által megvalósított átalakítása inspirálta. A cél a történeti városszövet rendezése, a világvárosi karakter kialakítása volt, ezt szolgálta a sugaras-gyűrűs városszerkezet. Az 1930-as évekre a városfejlődés súlypontja egyre inkább a külső területekre helyeződött, ahol új megközelítésmódok is felmerültek (kertváros idea), miközben a város belső területein elsősorban a magas laksűrűségből fakadó szociális és egészségügyi problémák jelentettek kihívást a várostervezés korábbi gyakorlata számára.¹⁴ A korszakban egyre nagyobb jelentőségre tett szert a beépítésmód kérdése: a belső udvarok fellazításával, udvarok csatlakoztatásával, illetve a keretes beépítéssel igyekeztek jobb szellőzést és benapozást biztosítani a sűrű belső városrészekben. Német hatásra az 1930-as években jelent meg – főleg tervpályázatokban – a sávós beépítés, illetve a keretes és sávós elrendezést egyaránt alkalmazó tervek, mint például az Árpád híd pesti hídfőjének környékére 1938-ban készült rendezési terv.¹⁵

A hazai városrendezés alapvető normáit az 1937. évi VI. törvénycikk foglalta egységes rendszerbe első ízben. A törvény rögzítette a városrendezési tervek tartalmát, készítésük módját, az építési és építésrendészeti szabályokat, valamint a telekosztás, a telekhatár-rendezés, a telekalakítás és a városrendezési érdekből történő kisajátítás szabályait.¹⁷ A törvényben jelent meg először a fejlesztés és a rendezés elkülönítése: a városfejlesztési terv alapján lehetett kidolgozni az általános és részletes rendezési terveket és meghatározni a helyi építésügyi szabályozást.



Budapest fejlődése 1873 és 1950 között¹⁶

„A városszabályozási tevékenység első lépcsőjét a városfejlesztési terv (program) elkészítése jelentette [...]. Az általános és részletes rendezési tervi munkákat csak a két terv határozati elfogadása után lehet megkezdeni. [...] A városfejlesztési program kiterjedt a város egész területére, megállapította a városrendezés során megvalósítani kívánt feladatokat, lehatárolta a beépítésre szánt területeket, a városszerkezetet meghatározó utakat, a létesíteni kívánt jelentősebb intézményeket. Budapest esetében döntés született az utak csoportosításáról és minden jelentősebb út szabályozási szélességéről is.”¹⁸

Az 1937-es törvény nyomán 1940 őszén fogadta el fővárosi közgyűlése Budapest városfejlesztési tervét. Az általános rendezési tervet hat éven belül kellett volna elkészítenie az Közmunkatanácsnak, erre a háború miatt nem került sor. 1945 elején a Közmunkatanács újra belefogott a városrendezési koncepciók kidolgozásába.¹⁹

A Közmunkatanácsot 1948 februárjában megszüntették, az általános rendezési terv kidolgozásával a fővárost bízták meg. Az *Általános Rendezési Tervének* (ÁRT) munkálatai hivatalosan 1946-ban indultak meg, a tervet végül 1960-ban fogadta el a Minisztertanács sokszori átdolgozás és koncepcióváltás után. 1970-ben a korábbi tervet átdolgozták és az agglomerációra is kiterjesztették. Új városrészközpontokat alakítottak, ki és kijelölték a város peremkerületeiben építendő nagy lakótelepek

helyét. 1960-tól az ÁRT-k mellett a kétszer tizenöt éves lakásépítési program határozta meg a főváros fejlődését: 1961–1975 között 175 ezer lakás építését irányozták elő, a második tizenötéves terv 1975-től további 210 ezer lakást tartalmazott. Az első időszakban a tervet meghaladó 187 ezer lakás épült meg, jórészt lakótelepeken. A második szakasz terveinek megvalósítását a szocialista rendszer összeomlása hiúsította meg, a tervezett lakásszám valamivel több, mint a fele valósult meg.²⁰

A modern városrendezés minden lakásnak megfelelő napfényt és átszellőzést kívánt biztosítani, és a lakóterületeket megfelelő zöld környezetbe helyezte. Az ezen elveket lehetővé tévő sávós beépítés már az 1940-es fővárosi szabályzatban megjelent, 1947-től az első *Országos Építésiügyi Szabályzat* alapján általánosan elterjedt, az új lakótelepek – a lakótelepek – tervezése során, bár a meglévő szövetbe illesztésnél továbbra is alkalmazták a keretes beépítést, egyre inkább ez lett a meghatározó. Az 1960-as évektől a paneles technológiával épült lakóépületek meglévő utcavonalakra illesztésével, illetve sáv-házak formái játéka nyomán alakult a telepek városképe.²² A fővárosi lakótelep-építés volumenére jellemző, hogy a csúcsévtizedekben, 1970–1979, illetve 1980–1989 között épült 161,7 ezer, illetve 129 ezer lakás 71,6 és 73,9 százaléka volt lakótelepi lakás, de az azt megelőző 1960–1969 közötti időszak 105,6 ezer lakásának 38,9 százaléka épült lakótelepen. Az 1950-es években kisebb területigényű, 3–500 lakásos telepek épültek, a történetileg kialakult

szövetben kis előkészítő beruházással építésre alkalmassá tehető területeken, hagyományos szerkezetű épületekkel, keretes beépítéssel. Az évtized végére a szocialista realista stílus ideológia háttérbe szorulásával a modern típus-tervezés, majd a tizenöt éves építési programok meghirdetésével az előregyártás, az iparosított technológia vált dominánssá. A terület kiválasztását a lehető legnagyobb lakásszám megvalósítása dominálta innentől fogva, a lakótelepek mérete a korábbinak többszöröse, dominánsak a most már egyre inkább 10 emeletes sávházak és pontházak. Az 1970-es évtized az 5000 lakásos és nagyobb telepek, illetve a meglévő városszövet szanalásával megvalósított új központrendszer megvalósításának időszak (Békásmegyer, Újpest, Újpalota, Kőbánya-Újhegy). Az 1980-as évtizedben az állami szerepvállalás drasztikusan csökken, a lakótelepek egy része az OTP beruházásában épült tovább.²³ Városképi megjelenésükben, bár továbbra is megmaradt a gazdaságosságra való törekvés, a nemzetközi (posztmodern) építészeti irányzat térnyerése, a hagyományos utca- és tömbszerkezet kialakítása, anonim köz- és zöldfelületek helyett artikuláltabb térformálás (félprivát udvarterek, kertek lehatárolása) vált jellemzővé. Az ekkor épült telepek – az elsőgenerációs kisebb lakótelepekkel együtt – Budapest legélhetőbb lakónegyedei, amit az ingatlanárak is tükröznek.

A második világháborút követő tömeges lakásépítés – ami Európa nyugati és keleti felén egyaránt prioritást élvezett – a modern urbanisztikai szemlélettel társult, látványosan szakítva az elmúlt évszázadok során kialakult városszerkezeti és városkép-alakítási szemlélettel. 1975-ben

a lakásépítés lendülete megtorpant, az ország gazdasági nehézségei az építőipari beruházásokat is visszavetették. Részben ennek tudható be, hogy 1978-ban, majd 1982-ben a legfelsőbb állampárti grémiumok, a Magyar Szocialista Munkáspárt Politikai Bizottsága, illetve a Központi Bizottság támogatták a városrehabilitáció megindítását a fővárosban is, követve néhány történelmi belvárosát megújító vidéki város, többek között Eger és Pécs példáját. A főváros tervezőintézete, a BUVÁTI által készített felmérések alapján 1986-ban a Minisztertanács fogadta el *Budapest Rehabilitációs Konceptióját*, ennek nyomán 1990-ig 11 tömbrehabilitáció valósult meg, és további 33 tömb tervei készültek el.²⁴ A városrehabilitáció fővárosi története átvezet az 1990-es évekbe, mert bár a legtöbb

terv nem valósult meg, a IX. kerületben magántőke bevonásával sikerül új finanszírozási-szervezeti modellt megvalósítva tovább folytatni és kiteljesíteni a megkezdett munkát.

„Magyarországon a szovjet típusú tanácsrendszer négy évtizedes korszakát követően az első demokratikusan megválasztott Országgyűlés 1990-ben egy feladat- és hatásköreit tekintve decentralizált, a települési egységek kifejezett önkormányzati autonómiájára épülő helyi önkormányzati rendszert hozott létre. [...] Az 1990-es »demokratikus hevület« legdirektebb, a helyi politikát és közigazgatást érintő története az erős települési önkormányzatiság megteremtésének aktusa volt.”²⁵

Az államigazgatás helyébe lépő közigazgatási rendszer kiépítése során a politikai kompromisszum a közigazgatási középszintet megfosztotta jelentőségétől, és – a tanácsrendszer antitéziséként – olyan rendszert épített fel, amiben a helyi önkormányzatoknak az állami decentralizációt megtestesítő szerepe vált hangsúlyossá. A fővárosban a korábbi tanács hierarchiával szemben a kerületi önkormányzatok lettek felruházva a települési önkormányzati jogokkal és hatáskörökkel, a fővárosi önkormányzat pedig azokat a feladatokat kapta meg, amelyekre a kerületi önkormányzat nem volt kötelezhető. Az egymástól elkülönült kerületi önkormányzatok rendszere mellett fennmaradt a városkörnyéki települések elkülönültsége, amelyek máig feladatlan koordinációs problémákat jelentenek.²⁶

Az utóbbi évtizedben a kormányzat centralizációs szándéka részben ezek megoldását célozhatta.

Az 1990 utáni változások során szabályozási vonatkozásban is jelentős új helyzetet hozott a lakásprivatizáció. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény alapján széles körű autonómiát kaptak az önkormányzatok, azonban nem rendelkeztek megfelelő anyagi erőforrásokkal a lakhatással, szociális feladatok ellátásával és a városfejlesztéssel összefüggő kihívások kezelésére. A központi állam jó néhány jelentős társadalmi probléma kezelésének felelősségét a települési önkormányzatokra terhelte. Az önkormányzati törvény elfogadását követte az 1993. évi LXXVIII. törvény a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes sza-



Budapest településfejlődése 1950–1990 között. Az ábrán halványszürkével a lakóterületek, közepes sötét színnel a sűrű, belvárosias területek, erős kiemeléssel a lakótelepek jelennek meg²¹

bályokról, ami az 1980-as évek végétől hatályos lakásprivatizációs lehetőségeket bővítette ki. Az önkormányzatok lakásvagyonuk jó részét értékesítették, mivel a törvény csak műemléki védettségű épületekben, illetve rehabilitációs területeken engedte meg a lakók vásárlási igényének elutasítását.²⁷ A lakásprivatizáció a rehabilitációs programokat is alapjaikban érintette, a tömbök helyett egyre inkább a közterületek megújítása lett fókuszban. 1997-ben jelent meg az új *Építési törvény* (1997 évi LXXVIII. törvény, Étv.²⁸), amely rögzítette a településrendezés és településfejlesztés alapvető szabályait. Az *Étv.* alapján a területhasználat meghatározása a települési önkormányzatok kizárólagos joga, amely a településszerkezeti tervben kerül meghatározásra. A településszerkezeti tervvel összhangban készülő helyi építési szabályzat és melléklete a szabályozási terv megállapítja a helyi építési követelményeket, jogokat és kötelezettségeket. Új intézményrendszerként, a településrendezési követelményekkel összhangban került bevezetésre 2016-ban a településképvédelmi követelmények meghatározása. A településképvédelméről szóló törvény²⁹ alapján a települési önkormányzatok „településképi arculati kézikönyvet készítenek és településképi rendeletet fogadnak el”.³⁰ A fővárosban a településszerkezeti tervet és a rendezési szabályzatot a Főváros közgyűlése, a kerületi (helyi) építési szabályzatokat és szabályozási terveket a kerületi képviselőtestület fogadja el. A magánszektor és a közösségi szféra közötti együttműködést a településrendezési szerződés intézményének bevezetésével kívánta biztosítani a jogalkotó, egyrészt forrást biztosítva a tervezésre, másrészt a magánberuházók érdekében hozott változtatásokért cserébe kompenzáció kérésének jogi keretét megteremtve.

2010-től a Fidesz–KDNP választási sikere és az ebből következő és azóta fenntartott kétharmados országgyűlési többség adta legitimáció alapján a kormányzat saját elképzelése szerint alakíthatja a közigazgatás rendszerét. A központi kormányzat felelőssége, feladatellátása, közjogi, illetve gazdasági pozíciói jelentős mértékben erősödtek, ami a helyi önkormányzati szektor feladat- és hatáskörének rendszerét, de a kapcsolódó vagyoni-tulajdonosi funkciókat is érintette az önkormányzatok rovasára.³¹ A kialakult és egyre bonyolultabb városépítési szabályozási környezet politikai kockázatának kezelésére már 2006-ban jogszabály született az „egyes a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről” (2006. évi LIII. törvény, Ngtv.³²), a COVID-járvány, majd az orosz–ukrán háború miatti vészhelyzetre hivatkozva a kormány rendeleteivel megerősítette ezt a kivételes eljárásrendet, ami gyakorlatilag az építésügyi, városképi, környezetvédelmi és más szabályok alóli mentesség biztosításával egyedi döntésekkel saját hatáskörbe von akár városszerkezeti jelentőségű beruházások megvalósítását. Budapesten elsősorban az országos jelentőségű közösségi infrastruktúra, ezen belül az agglomerációval való kapcsolat szempontjából fontos kötőpályás közlekedés, a sportlétesítmények és kulturális intézmények fejlesztésében és megújításában vállalt szerepet az állam, míg a főváros teherviselő képessége korlátozottabb fejlesztéseket

tett lehetővé, ezek elsősorban a fenntartható városműködést és a klímaadaptációt szolgálják (kerékpáros és zöldterületi fejlesztések). A 2024 októberében hatályba lépett, a magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvény új alapokra helyezte az építési, településképi, örökségvédelmi, valamint a szakmai kamarákkal kapcsolatos joganyagot, ez alapján a fővárosnak új, egységes települési tervet kell készítenie.³³

*

Összefoglalva áttekintésünket, megállapítható, hogy a szakirodalmi források Budapest szabályozástörténetének nagy korszakait a fontosabb történelmi, várostörténeti események korszakhatárainak megfelelően jelölik ki. A gazdasági és társadalmi feltételrendszer változásához a városfejlesztés-politika és annak szabályozási eszköztára előbb-utóbb alkalmazkodott. Ezek a változások a városszerkezet politikai döntési erőterét is alakították, ezen belül a szakmai műhelyek, a tervező, illetve döntéshozó személyiségek befolyását, és azt, hogy a város tényleges építését a magánszektor vagy az állami-önkormányzati aktorok dominálták egy-egy korszakban. A dualizmus és a két világháború közötti időszakban az állam mellett a magántőke jelentette a legfontosabb városfejlesztő erőt. A második világháborút követően az állam szerepe vált meghatározóvá 1989-ig. Az elmúlt három évtizedben a rendszerváltást követő konszolidáció nyomán az ingatlanpiac felívelő és válságperiódusai során a magánszektor mellett az állam erősödő aktivitása is megfigyelhető volt.

Az egyes korszakok sem teljesen homogén időszakot jelentettek. Az egyesítést követően Budapest városszerkezési időszaka is két részre osztható: az első periódus 1870 és 1896 között az egységes, központi, kiemelt, reprezentatív beruházások kora, jelentős szerkezeti átalakításokkal; ekkor válik jellemzővé az ortogonális szerkezet, illetve a sugár- és körutak hálózata. Az 1896 és 1918 közötti időszakot egyedi, a meglévő városszerkezetet rendező beruházások jellemzik a belvárosban, de megjelenik az egységes szemléletbe illeszkedő rendezés, és a hangsúly a reprezentáció helyett a funkcionális városszabályozáson van, a szabályrendeletek az igényekhez igazodóan változnak. A városszerkezetben az utak és a városi tömbök idomulnak a terület morfológiájához, előtérbe kerül a közegészségügy, a lakhatás, a közlekedés. A szabályozás egyúttal hozzájárul a léptékváltáshoz is, a szélesebb utcák, a rögzített arányok miatt magasabb beépítést tesz lehetővé.³⁴ De ilyen korszakhatár az 1937-es építési törvény, amelynek nyomán 1940-ben fogadják el a főváros fejlesztési programját.

A második világháborút követő helyreállítás, illetve az 1950. január 1-jén életbe lépő Nagy-Budapest törvény (1949. évi XXVI. törvény³⁵) amely az akkor 14 kerületből álló Budapesthez 23 környező települést (7 várost és 16 nagyközséget) csatolt, meghatározó új fejezet volt, amely együtt járt az ország politikai rendszerének szovjet mintára történő átalakításával. 1960-ban fogadták el az új *Általános Rendezési Tervet*, az új építési törvényt 1964-ben, majd az *ÁRT* 1970-ben ismét módosult. A város fejlődé-

sének ezen új „szocialista” szakaszát a nagy lakótelep-építési programok és az alközpontok hierarchiájának kiépítése jelentette. Az állam vezető szereppel bírt a város fejlesztésében. Az 1989-es fordulattal visszatért a többpártrendszer és a kapitalista gazdasági modell. Nem történt restitúció, a lakosság és a vállalkozások, gazdasági társaságok váltak az új fejlesztések motorjává, ugyanakkor az infrastrukturális fejlesztések terén a fővárosi, illetve továbbra is az állami források (2004-től az Európai Unióhoz kapcsolódó pénzügyi források is) jelentős szerepet játszottak a nagy közlekedési, közműfejlesztések terén (új Duna-hidak, 4-es metró).

A városszerkezet tekintetében a századfordulón kialakult gyűrűs-sugaras rendszer mindmáig erős strukturális alap maradt, ahogyan a második világháborút követő időszak tömeges lakásépítésével kialakult központrendszer is. 1989 után a piacgazdaságra való visszatérés, majd a 2010-es évektől az állami központosítás és szerepvállalás új területfelhasználási rétegeket hozott. A magánszektor aktivitása nyomán az egykori ipari övezetek alakultak át új adminisztratív központokká és lakóterü-

tekké, valamint megindult a beépített terület kiterjesztése, ami a városhatáron is átnyúló módon a szuburbanizáció révén jelent kihívást a város fenntartható működése számára. Nem jött létre hatékony koordináció az elővárosi

területek és a főváros fejlesztése vonatkozásában. Az önkormányzatiság, illetve a lakossági érdekérvényesítés megnehezítette a nagyobb szerkezeti fejlesztések korábbi tervekben rögzített megvalósítását, ami a fejlesztéseket a meglévő lakóterületeket közvetlenül nem érintő barnamezős területekre helyezi át. Az állami szerepvállalás Budapesten, a nemzet fővárosában, elsősorban a szimbolikus jelentőségű helyek és épületek fejlesztésében (kormányzati negyed, kulturális intézmények, versenysport helyszínek) érhető tetten. Ahogy a múltban is, a politikai alkuk és a közhatalom szereplői közötti rivalizálás rövid távú erőviszonyai



Jelentős változással érintett és nem megvalósult, infrastruktúra függvényében ütemezetten igénybe vehető területek Budapesten. Az ábrán halvány-szürkével a beépített terület, közepes sötét színnel a jelentős változással érintett területek, erős kiemeléssel az infrastruktúra függvényében ütemezetten vehető, változással érintett területek jelennek meg³⁶

meghatározóak a fővárosi terveknek és ezen keresztül a megvalósuló fejlesztéseknek mindmáig, az országos politikai erőviszonyok és preferenciák a városfejlesztő aktorok személyét és tevékenységét is meghatározó módon alakítják.

SOÓKI-TÓTH, GÁBOR CSABA

Budapests Stadtentwicklungspläne in der Vergangenheit und die Herausforderungen der Gegenwart

(Zusammenfassung)

Diese Studie ist eine bearbeitete Version einer Präsentation, die für die wissenschaftliche Konferenz „150 Jahre Budapest“ erstellt wurde, die von der Deák Ferenc Fakultät für Rechtswissenschaft, Abteilung für Rechtsgeschichte, Széchenyi István Universität organisiert wurde. Sie stellt die Kapitel der 150 jährigen Geschichte Budapests, den rechtlichen Rahmen der öffentlichen Verwaltung der Hauptstadt, die Geschichte der Gesellschaft und die Architektur vor. Die Phasen der letzten anderthalb Jahrhunderte der Geschichte Budapests können aus vielen Perspektiven betrachtet werden, wodurch miteinander verbundene Perioden der sozialen Entwicklung, Politik und Architekturgeschichte unterschieden werden können. Die Änderungen der rechtlichen und regulatorischen Bedingungen der Stadtentwicklung folgten teilweise der technischen und

physischen Entwicklung dieser Perioden, teilweise begründeten sie diese, und die verabschiedeten Pläne selbst sind wichtige Meilensteine. Von den frühen Regulierungsplänen über die wichtigsten Planungsentwicklungen der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen, bis hin zur Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, der Schaffung von Groß-Budapest, den ersten allgemeinen Entwicklungsplänen und staatlichen Investitionsprogrammen untersuchen wir das Regulierungssystem der Hauptstadt mit Hilfe literarischer Quellen. Wir betrachten die Erneuerung des Planungssystems als Reaktion auf die veränderten Umstände der Stadtentwicklung in der Zeit nach 1989, und ihre Auswirkungen auf die territoriale Ausdehnung der Stadt, die Landnutzung, die Gebäudedichte und die Stadtsilhouette.

SOÓKI-TÓTH, GÁBOR CSABA

Budapest's Urban Planning in the Past and the Challenges of the Present

(Abstract)

This study is an edited version of a presentation prepared for the academic conference “150 Years of Budapest”, organised by the Deák Ferenc Faculty of Law, Department of Legal History, Széchenyi István University. It presents the chapters of Budapest's 150-year history, the legal framework of the capital's public administration, the history of society and architecture. The phases of the last century and a half of Budapest's history can be viewed from many perspectives, allowing us to distinguish between interconnected periods of social development, politics and architectural history. The changes in the legal and regulatory conditions of urban development partly followed

the technical and physical development of these periods, partly justified them, and the plans adopted themselves are important milestones. From the early regulatory plans to the most important planning developments of the interwar period, to the post-World War II era, the creation of Greater Budapest, the first general development plans and state investment programmes, we examine the capital's regulatory system with the help of literary sources. We consider the renewal of the planning system in response to the changed circumstances of urban development in the post-1989 period and its impact on the territorial expansion of the city, land use, building density and the city skyline.

Jegyzetek

- ¹ LOCSEMÁNDI Gábor: A város terének tervezése. *Budapesti Negyed*, 2000. 2. sz. 169. p.
- ² F. KÖRNER ZSUZSA – NAGY MÁRTA: A városrendezési szabályozás története Magyarországon. *Építés – Építészettudomány*, 2002. 1–2. sz. 123. p. DOI: <https://doi.org/10.1556/eptud.30.2002.1-2.5>.
- ³ KOCIS János Balázs: *Városfejlesztés és városfejlődés Budapesten 1930–1985*. Budapest, 2009. Gondolat Kiadó, 45. p.
- ⁴ FABÓ Beáta: Budapest 1945 előtti építési szabályzatainak áttekintése. *Tanulmányok Budapest Múltjából*, 2020. 45. sz. 83–130. p.
- ⁵ KÖRNER ZSUZSA – NAGY MÁRTA: A városrendezési szabályozások története Magyarországon. Budapest, 2004. Műgyógyászati Kiadó, 32. p.
- ⁶ LOVRA Éva: Budapest legfontosabb városmorfológiai változásai (1867–1918) a szabályozásokon és esettanulmányokon keresztül. *Építés – Építészettudomány*, 2019. 1–2. sz. 113. p. DOI: <https://doi.org/10.1556/096.2019.008>.
- ⁷ KOCIS 2009. 48. p.
- ⁸ 1937. évi VI. törvénycikk a városrendezésről és az építésügyről.
- ⁹ FABÓ Beáta – NAGY Béla: *Budapest városrendezési (építési) szabályzatai a kiegyezéstől napjainkig*. Budapest, 2023. TERC Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. Szakkönyvkiadó, 61. p.
- ¹⁰ KÖRNER–NAGY 2004. 87. p.
- ¹¹ SIPOS András: Budapest városfejlesztési programja, 1930–1948. *Múltunk – Politikatörténeti Folyóirat*, 2005. 1. sz. 152. p.
- ¹² KÖRNER ZSUZSA: *A budapesti bérházépítés aranykora*. Budapest, 2015. Ingatlanfejlesztő Kerekasztal Egyesület, 28. p.
- ¹³ KOLUNDZSIA Gábor: Kis történelmi ízelítő a szabályozásról. *Falu, város, régió*, 1997. 3–4. sz. 21–23. p.
- ¹⁴ KOCIS 2009. 70. p.
- ¹⁵ KÖRNER–NAGY 2004. 91. p.
- ¹⁶ Kép forrása: BFVT Kft.: *Budapest Főváros Településszerkezeti Terve. Felülvizsgálat I. kötet*. Budapest, 2021. 222. p., <https://archiv.budapest.hu/telepulesrendezesitervek/Lapok/default.aspx>.
- ¹⁷ VÖLGYESI Levente: A magyarországi építési jog és az épített örökség védelmének hatvan éve (1937–1997). *Iustum Aequum Salutare*, V. 2009. 3. sz. 110. p.
- ¹⁸ KÖRNER–NAGY 2004. 115. p.
- ¹⁹ NÉMETH Patrik: Újjáépítés vagy helyreállítás? A Fővárosi Közmunkák Tanácsának szerepe Budapest történetében a második világháború után (1945–1948) *Múltunk*, 2023. 3. sz. 177. p. DOI: <https://doi.org/10.56944/multunk.2023.3.7>.
- ²⁰ KOCIS 2009. 90–92. p.
- ²¹ Kép forrása: BFVT Kft.: *Budapest Főváros Településszerkezeti Terve. Felülvizsgálat I. kötet*. Budapest, 2021. 334. p., <https://archiv.budapest.hu/telepulesrendezesitervek/Lapok/default.aspx>.
- ²² KÖRNER–NAGY 2004. 125. p.
- ²³ IVÁN László: Budapesti falanszterek, A tömeges lakásépítés térbeli konzekvenciái. *Földrajzi Értesítő*, 1996. 1–2. füzet 81–86. p.
- ²⁴ JELINEK Csaba: A városrehabilitáció korszakai Magyarországon: az állam szerepe marginális városi terek (újra)termelésében. *Tér és Társadalom*, 2019. 4. sz. 22. p. DOI: <https://doi.org/10.17649/TET.33.4.3180>.
- ²⁵ SZABÓ Tamás: A differenciált hatáskör-telepítés eszközének alkalmazása a magyar önkormányzati rendszerben 1990 után. *Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények*, 2015. 5. sz. 21–22. p.
- ²⁶ WALTER Tibor: A fővárosi önkormányzat új szervezetének kialakulása. *Debreceni Jogi Műhely*, 2007. 2. sz. <https://ojs.lib.unideb.hu/DJM/article/view/6453>.
- ²⁷ JELINEK 2019. 23. p.
- ²⁸ 1997. évi LXXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről.
- ²⁹ 2016. évi LXXIV. törvény a településképp védelméről. Hatályon kívül helyezte: 2023. évi C. törvény 262. §. Hatálytalan: 2023. december 30-tól.
- ³⁰ KOLOSSA József – GOMBOS Márk: A településtervezés új irányai Magyarországon, egy település – egy terv. In PONGRÁCZ Rita – MÉSZÁROS Róbert – KIS Anna (szerk.): *Egyetemi Meteorológiai Füzetek No. 31. Épített környezet, levegőtisztaság*. Budapest, 2019. ELTE Meteorológia Tanszék, 93. p. DOI: <https://doi.org/10.31852/EMF.31.2019.092.09>.
- ³¹ SZABÓ 2015. 36. p.
- ³² 2006. évi LIII. törvény a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről.
- ³³ 2023. évi C. törvény a magyar építészetéről.
- ³⁴ LOVRA 2019. 114. p.
- ³⁵ 1949. évi XXVI. törvény Budapest főváros területének új megállapításáról.
- ³⁶ Kép forrása: BFVT Kft.: *Budapest Főváros Településszerkezeti Terve. Felülvizsgálat I. kötet*. Budapest, 2021. 518. p., <https://archiv.budapest.hu/telepulesrendezesitervek/Lapok/default.aspx>.

