



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA
1051 Budapest, Nádor u. 22.
1387 Budapest, Pf. 40. Telefon: 475-7100 Fax: 269-1615

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK ÁLLÁSFOGLALÁSA

a Tigris utcai tenispályán elhelyezett hulladék és a Budapest I. kerületi önkormányzat
2007. évi helyi építési szabályzat módosításának tárgyában

Ügyszám: JNO-452/2010

I. A panasz:

1. Panasz érkezett a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Hivatalába a Budapest I. kerületében lévő Tigris utcai tenispályák területén elhelyezett építési törmelék, illetve az ott tárolt építőanyagokkal kapcsolatban. A beadványt benyújtó panaszos az első kerületi lakosok képviselőjében az épített és természetes környezetre egyaránt negatívan ható jelenség felszámolása érdekében kérte a Biztos segítségét.

II. A Hatáskör megalapozása

2. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) bekezdése értelmében az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [29. § (1) bek.], illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket - ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát - már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

3. Továbbá a 27/B. § (1) bekezdése alapján a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet (a továbbiakban együtt: környezet) állapotának fenntarthatóságát és javítását. Feladata a mindezekkel kapcsolatban tudomására jutott visszásságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.

III. Tényállás

4. Eljárásunk során a tenispályák területén elhelyezett építési törmelékkel kapcsolatban tájékoztatást, valamint a keletkezett iratok egyidejű megküldését kértük Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat (továbbiakban: Önkormányzat) jegyzőjétől és a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségtől (továbbiakban: Felügyelőség). Továbbá, mivel a panasszal érintett terület, az ún. MOKTÁR klubház és a hozzá kapcsolódó tenispályák műemléki védelem alatt állnak, megkereséssel fordultunk a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalhoz is. A rendelkezésünkre bocsátott iratok alapján a következő tényállást állapítottuk meg.

A./ Építési törmelék, építési anyag tárolása, és a jegyző eljárásai

5. Az eljárás tárgyát képező, Budapest I. kerületében található 7443,7442,7441 hrsz. alatti ingatlanok 2001-ig a Kincstári Vagyoni Igazgatóság kezelésében álltak, majd többszöri tulajdonosváltást követően a Gyetvai Fivérek Zrt. tulajdonába kerültek.

Az I. kerületi lakosok 2006-ban az önkormányzathoz fordultak amiatt, hogy a tulajdonos sít- és személtlerakó helyként használja a tenispályákat.

A/1. A rendeltetéstől eltérő használat megtiltása

6. 2006-ban a jegyzőnél építésügyi hatósági eljárás indult a Tigris u. 61. szám alatti, 7443 hrsz-ú ingatlanon tárolt építési anyagok ügyében.

A helyszínen tartott ellenőrzés keretében a jegyző felszólította a Gyetvai Fivérek Zrt-t az építőanyagok tárolásának megszüntetésére, majd mivel ez nem vezetett eredményre, a jegyző a V/62/22/2006. számú, 2006. október 16. napján kelt határozattal elrendelte a rendeltetéstől eltérő használat megszüntetését. Ez ellen a határozat ellen fellebbezéssel élt a Zrt.. A fellebbezés indokaként előadta, hogy a 7443 hrsz. ingatlan „kivett beépítetlen terület” besorolású, és az ilyen területen való építőanyag tárolás megengedett.

7. A Közép-Magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal a 2007. február 22-én kelt, 08-3065/2006. számú határozattal az I. fokú határozatot helybenhagyta. Az indokolás szerint az ingatlanon több évtizede sportpályák vannak, maga a terület is salakkal borított, rajta teniszhaló rögzítésre használt oszlopok vannak, így a földrészlet tényleges funkciója sportpálya.

8. A Zrt. a Közigazgatási Hivatal 2007. február 22. napján kelt, 08-3065/2006 sz. határozatával szemben felülvizsgálatot kért a Fővárosi Bíróságon.

2007. június 21. napján kelt, V/4860-14/2007. számú végzésével a Budavári Önkormányzat jegyzője elrendelte a V/62/22/2006. számú határozat végrehajtását, hiszen a másodfokú határozat ellen benyújtott keresetlevélnek nincs halasztó hatálya a végrehajtásra.

9. 2007. július 12-én a Gyetvai Fivérek Zrt. kereset kiegészítést nyújtott be, melyben kérte a végrehajtás felfüggesztését, azonban ezt a kérelmét a Fővárosi Bíróság a 2007. augusztus 23. napján kelt, 15.K.33.000/2007/4 számú végzésével elutasította. 2007. szeptember 20-án kelt beadványában a felperes ismét kérelmezte a végrehajtás felfüggesztésének elrendelését, de a Fővárosi Bíróság korábbi döntéséhez hasonlóan ismét elutasította a kérelmet. 2008. február 20-án harmadszor fordultak a végrehajtás felfüggesztésére irányuló kérelemmel a bírósághoz, de ismét elutasító döntés született.

A/2. Eljárási bírság kiszabása

10. 2007. október 4-én az Önkormányzat építési irodájának ügyintézői helyszíni szemlét tartottak, melynek során megállapították, hogy a tulajdonos továbbra is építőanyagot tárol az ingatlanán. Ezt követően a jegyző a 2007. október 11-én kelt, V/4860-26/2007. számú végzéssel 400 000 Ft eljárási bírságot szabott ki. Fellebbezés alapján eljárva a másodfokú hatóság helybenhagyta az elsőfokú döntést.

11. 2008. július 9-én az Építési Iroda megkereste az APEH Közép-magyarországi Regionális Igazgatóságát, hogy a fent említett eljárási bírság behajtása érdekében intézkedjen. 2008.

augusztus 7-én a tartozás beszédése és az önkormányzat számlájára való átutalás meg is történt.

12. 2008. május 30-án a rendeltetéstől eltérő használat megszüntetésének nem teljesítése miatt a V/6821-13/2008. számú végzésben a jegyző másodízben szabott ki eljárási bírságot, melynek mértéke 500 000 Ft volt. A kötelezett a végzés átvételét megtagadta, majd fellebbezési jogával élt. A Közép-Magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal a 2008. november 6-án kelt, P/51-4705/2008. számú határozatával az elsőfokú döntést helybenhagyta. A döntés ellen kereseti kérelmet nyújtott be a Gyetvai Fivérek Zrt.

A/3. A tenispályák terepszintjének feltöltése és az eredeti állapotba visszaállítása

13. 2007 októberében több helyszíni szemlét is tartottak az építési iroda ügyintézői, melyek során megállapították, hogy a Zrt. A Tigris u. 63. és 65. sz. alatti pályák terepszintjét engedély nélkül feltöltötte. A 2007. október 31-én kelt, V/4860-34/2007. számú határozattal a jegyző kötelezte a Gyetvai Fivérek Zrt-t, hogy a pályákra hordott földet távolítsa el, továbbá a terepszintet az eredeti állapotba állítsa vissza.

14. 2007. október 31-én az önkormányzat építési irodájának vezetője megkereste a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget, hogy vizsgálja meg a Tigris u. 61.,65.,63. sz. ingatlanokon elhelyezett földet és építési törmelékét.

15. 2008. május 22-én egy újabb helyszíni szemle alkalmával az építésügyi hatóság megállapította, hogy a Tigris u. 63. és 65. sz. alatti ingatlanon bontási törmelékét és építőanyagokat tárol a tulajdonos. Erre tekintettel a jegyző a 2008. június 2-án kelt, V-6821-14/2008 sz. határozattal kötelezte a Zrt-t a bontási törmelék és az építőanyagok eltávolítására. A kötelezett fellebbezése alapján eljárva a Közép-Magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal a 2008. október 28-án kelt, P/51-4706/2008. számú határozatával az elsőfokú döntést megsemmisítette és a Budavári Önkormányzat jegyzőjét új eljárás lefolytatására kötelezte. Az új eljárás során, 2009. január 8-án tartott helyszíni szemle alkalmával az I. fokú hatóság megállapította, hogy időközben a tulajdonos az érintett 7442. és 7441. hrsz-ú ingatlanokon az eredeti állapotot helyreállította. Erre figyelemmel a 2009. január 22-én kelt, V-7719-2/2009. számú végzésével az eljárást megszüntette.

A/4. Ismételt eljárási bírság

16. Gyetvai Fivérek Zrt. a V-6821-14/2008. sz. határozat átvételét megtagadta, ezért az önkormányzat jegyzője a 2008. július 4-én kelt, V-6821-23/2008. számú végzésében harmadízben, ezúttal rosszhiszemű ügyféli magatartás miatt 500 000 Ft. eljárási bírság fizetésére kötelezte a céget. A Gyetvai Fivérek Zrt. ezen végzéssel szemben is fellebbezést nyújtott be. A Közép-Magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal a 2008. november 6-án kelt, P-51-4706/1/2008. számú végzésében az elsőfokú döntést megsemmisítette, mivel a rosszhiszemű ügyféli magatartás nem volt bizonyított, továbbá mert a Ket. nem az eljárási bírság szankcióját fűzi a postai kézbesítés esetén a küldemény átvételének megtagadásához.

A/5. Telepengedély-köteles tevékenység végzésének megtiltása

17. 2008 októberében a jegyző helyszíni ellenőrzést végzett, melynek során megállapította, hogy a Gyetvai Fivérek Zrt. a Tigris u. 61., 63., 65. és az Aladár utca 1. szám alatti ingatlanokon 50.10'08 TEÁOR-számú raktározási, tárolási tevékenységet végez. Mivel ezen tevékenységét telepengedély hiányában folytatta, ezért a 2008. október 31-én kelt, VI/70970-2/2008. számú határozatával az önkormányzat jegyzője a telepengedély-köteles tevékenység engedély nélküli gyakorlását megtiltotta.

Az ingatlanok tulajdonosa a Fővárosi Bíróságon kérte a tevékenységet megtiltó jogerős határozat felülvizsgálatát. Mivel a Bíróság a végrehajtás felfüggesztésére irányuló kérelmét visszautasította, a Gyetvai Fivérek Zrt. ez ellen a döntés ellen fellebbezést nyújtott be.

A/6. Összegzés

18. A fentiek alapján megállapítható, hogy a jegyző az engedély nélkül végzett, és a környezetet veszélyeztető tevékenységgel szemben építésügyi hatósági és iparhatósági jogkörében több jogcímen, kellő szigorral és következetességgel járt el. A kötelezettel szemben több alkalommal jelentős összegű bírságot szabott ki, illetve saját eljárásán felül kezdeményezte a Felügyelőség eljárását is.

19. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy eljárásai során a végrehajtás elrendelésével (8. pont), majd az eljárási bírság kiszabásával (10. és 12. pontok) késlekedett. A késedelem is hozzájárult ahhoz, hogy az építési jogot több vonatkozásban is sértő helyzet évekig fennállhatott, egyúttal a volt teniszpályák környékén lakók esztétikus környezethez való joga is sérült.

B./ A teniszpályák és a klubház kulturális örökségvédelmi státusza

20. A vizsgálat során megállapítást nyert, hogy a klubház 2005. óta műemléki védelem alatt áll. Az épület körül 16 ingatlan műemléki környezetként lett kijelölve, s ezek közé tartoznak a teniszpályák területei is.

21. A KÖH-től kapott tájékoztatás és iratok alapján megállapítható, hogy az ingatlanok tulajdonosai két kérelmet nyújtottak be a Hivatalhoz.

22. A Gyetvai Fivérek Zrt a klubház helyreállításának és megváltoztatásának engedélyezését kérte a KÖH-től. Az erre vonatkozó építésügyi engedélyt az örökségvédelmi hatóság megadta, mert úgy látta, hogy az új funkció (apartmanház) kialakítása nem sért örökségvédelmi érdeket, emellett a használaton kívül álló épület fennmaradása így biztosítható. Az elsőfokú határozattal szemben a Naphegyi Res Publica Egyesület fellebbezéssel élt. A másodfokú eljárásban a fellebbezést elutasították, ezt követően az Egyesület bírósághoz fordult. Az ügyben a Fővárosi Bíróság 2009. február 25-ére tűzte ki az első tárgyalást. Időközben a Gyetvai Fivérek Zrt. a 7438/1 hrsz-ú ingatlanon megkezdte az építési munkákat. Engedély nélkül felépített egy műhelyt, a telekhatáron álló kerítést kidöntötte, majd fémtáblákkal helyettesítette azt, továbbá egy toronydarut állított fel a műemléki védelem alatt álló ingatlanon.

23. A 2009. február 27-én kelt, 460/1624/2/2009. számú határozatával a KÖH kötelezte a Gyetvai Fivérek Zrt-t a műhelyépület lebontására, a kerítés helyére állított fémtáblák és a toronydaru eltávolítására. Ezzel egyidejűleg a KÖH 450.000 Ft örökségvédelmi bírsággal

sújtotta a 2009. február 27-én kelt, 460/1624/3/2009. számú végzésében az ingatlan tulajdonosait.

24. A KÖH helyszíni ellenőrzése során megállapítást nyert az is, hogy a Gyetvai Fivérek Zrt. tulajdonában álló ingatlanok nincsenek egymástól elválasztva, így gyakorlatilag egy összefüggő területen folyik az építőanyag tárolás, előkészítés és az építési hulladék felhalmozása. Következésképpen megállapítható, hogy a Budavári Önkormányzat jegyzője által hozott, a telepengedély-köteles tevékenység engedély nélküli gyakorlását megtiltó, VI/70970-2/2008. számú határozat végrehajtására nem került sor.

25. A Zrt. másik kérelme a telkek összevonására irányult. Az öt telek (a klubház ingatlana és a tenispályák területei) egyesítésére irányuló kérelmet az elsőfokú hatóság elutasította. A kérelmező fellebbezése is elutasításra került. A másodfokú határozattal szemben a tulajdonos bírósághoz fordult. A Fővárosi Bíróság mindkét határozatot hatályon kívül helyezve megismételt eljárás lefolytatására kötelezte az elsőfokú hatóságot. A Főváros Bíróság ítélete ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő.

C./ A kerületi építési szabályzat módosítása

26. Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat 2007-ben két alkalommal is módosította a 16/2000. (VIII. 15.) Kt. sz. rendeletével jóváhagyott Budapest I. Kerület Építési Szabályzatát (a továbbiakban: KÉSZ). A második módosítás a 7443, 7442, 7441 hrsz-ú ingatlanok szabályozását is érintette.

27. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. 27/B. § (1) bekezdése alapján a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet (a továbbiakban együtt: környezet) állapotának fenntarthatóságát és javítását. Feladata a mindezekkel kapcsolatban tudomására jutott visszasságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.

28. Továbbá a 27/B. § (3) bekezdés f) pontja szerint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa megismerheti és véleményezheti a helyi önkormányzatok hosszú távú fejlesztési, területrendezési, valamint a jövő nemzedékek életminőségét egyébként közvetlenül érintő terveit és koncepcióit.

29. A fentiek alapján vizsgálatunkat kiterjesztettük a Budavári Önkormányzatnak a KÉSZ-t módosító eljárására. Az Önkormányzat eljárásának megvizsgálása céljából tájékoztatást és a keletkezett dokumentációk egyidejű csatolását kértük az I. kerületi önkormányzat főépítésztől. A KÉSZ módosítási eljárását illetően azt vizsgáltuk, hogy annak során megtartották-e az egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosító jogszabályi rendelkezéseket. A rendelkezésünkre bocsátott iratok alapján a következő tényállást állapítottuk meg.

30. A településrendezés általános szabályait az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. (továbbiakban Étv.) 9.§-a határozza meg.

31. A Budavári Önkormányzat 2006 novemberében rendelkezett a KÉSZ felülvizsgálatáról és módosításáról, mely szándékáról 2006. november 6-án a Várnegyed című helyi lapban való közzététel által tájékoztatta a kerület lakosait, egyúttal felhívta a lakosságot, hogy amennyiben

saját változtatási igényük áll fenn, azt 30 napon belül jelezzék az önkormányzatnál. Számos módosítási indítvány közül vizsgálatunk szempontjából különös jelentőséggel bír a 7443, 7442, 7441, 7440, valamint a 7438/1 hrsz. alatt nyilvántartott, természetben a Budapest I. kerület, Tigris u. 61-65. szám, illetőleg Budapest I. kerület, Aladár u. 1-3. szám alatti ingatlanok (továbbiakban: Tigris utcai tenispálya) tulajdonosainak kérelme (továbbiakban: kérelem). Ebben a terület övezeti átsorolásáért folyamodtak, hogy lehetővé váljék az ingatlanok fejlesztése. A kérelemben meghatározták továbbá azokat az alapvető beépítési paramétereket, amelyek számukra elfogadhatóak lennének. Eszerint olyan intézményi terület kialakítását kérték, amely esetében a beépíthetőség maximális értéke 60%, a megengedett legnagyobb szintterület $2,25+0,25$, és a homlokmagasság a környezetben kialakulthoz igazodik, illetve részlegesen lehetővé válna a terepszint alatti beépítés, így biztosítható lenne a 75%-os zöldfelületi arány.

32. A felhívással egyidejűleg az önkormányzat - az Étv. 9. § (2) bekezdés b) pontjának eleget téve - levélben értesítette az államigazgatási és települési önkormányzati szervezetet, továbbá az érintett szervezeteket. Az Étv. által előírt kötelező véleményeztetési eljárás során az eltérő álláspontok tisztázása érdekében 2007. június 8-án az önkormányzat egyeztető tárgyalást tartott, melyen részt vettek a Főpolgármesteri Hivatal Városrendezési Ügyosztályának és Főépítész Irodájának képviselői, a Gellérthegy-Védő Egyesület, a Budapesti Városvédő Egyesület, a Naphegyi Res Publica Egyesület, a KÖH, a Budavári Önkormányzat Építési Irodája és Vagyoni Irodája, a XII. kerületi Önkormányzat főépítésze és a KÉSZ terveit elkészítő Mű-Hely Tervező és Tanácsadó Iroda vezérigazgatója. Az egyeztető tárgyaláson kiemelt kérdés volt a Tigris utcai tenispályákat érintő szabályozás. A módosítási tervek a Gyetvai Fivérek tulajdonában álló 7443, 7442, 7441 hrsz-ú ingatlanok összevonását és ezzel összefüggésben a terület beépíthetőségét célozták.

33. A tervdokumentáció szerint a létrehozni kívánt IZ-V2-SZ magas zöldfelületi aránnyal rendelkező intézményi övezet paraméterei a következők lennének: A beépítettség mértéke a terepszint felett 35%, míg a terepszint alatt 75%, a szintterületi határérték 2,00, a zöldfelület legkisebb aránya 50%. A tervezet szerint a Tigris utcai tenispályák területén található telkek –a 7438/1 hrsz. alatti Klubház, műemlék ingatlan telke kivételével – egyesítendő, azok külön nem építhetők be. Fontos előírást jelent a tervezetben, hogy a kialakítani kívánt IZ-V2-SZ övezetben lakóépület, illetve más fő rendeltetésű épületben lakás rendeltetési egység nem helyezhető el. A kérelemhez képest tehát alacsonyabb intenzitású beépítést tett volna lehetővé a tervezet.

34. Az egyeztető tárgyaláson a Tigris utcai tenispályákat érintő szabályozás tekintetében nem sikerült az álláspontokat egymáshoz közelíteni, így nem született egyezség. A résztvevő civil szervezetek a tenispályák eredeti sport funkciójának megtartását tartották volna a legjobbnak. Kifejtették, hogy ha mégis beépíthetővé válik a terület, akkor a tömb már meglévő beépítéséhez célszerű igazodni, és el kell kerülni a tervezett nagyobb intenzitású beépítést. Ez utóbbi álláspontot erősítette meg a Fővárosi Önkormányzat is. Képviselői kifejtették, hogy a tenispályák telkeinek összevonásával olyan telek jönne létre, melyen környezetidegen nagyságú épületegyüttes létesülhetne, amely nem kívánatos módon növelné a terület terhelését.

35. A 2007. szeptember 27-i ülésen terjesztették a tervezetet a képviselőtestület elé, mely a 20/2007. (X.1.) számú Kt. rendelet megalkotásával elfogadta a KÉSZ 2007. évi 1. módosítását (továbbiakban: 1. KÉSZ módosítás) A képviselő-testületi ülésre készített előterjesztés kifejti a következőket: „*a folyamat során néhány kérdésben az az álláspont*

alakult ki, hogy nem szükséges a szabályzat módosítása, néhány esetben kompromisszumos javaslat született, az esetek többségében pedig a rendelettervezet tartalmazza a szakmailag indokolt módosításokat.” Így nemleges álláspont alakult ki pl. a Mészáros u. 24. számú lakóház, a nyugati Alagút-tetőbeépítési paramétereinek megváltoztatása tárgykörében, kompromisszumos megoldás alakult ki pl. a Belga nagykövetség ingatlanának beépítési lehetőségének növelése tárgyában, a Toldy Ferenc u. 30-32. sz. telek beépíthetősége tárgyában. Ez a rendelet nem tartalmazza a Tigris utcai teniszpályákra vonatkozó előírásokat, mert a főépítész, tekintettel a társadalmi szervezetek és a lakosság tiltakozására, ezt a részt nem terjesztette elő.

A rendelet egyebekben a kerület számos részterületét érintő szabályozást tartalmazott.

36. A KÉSZ 2007. évi 2. módosításának elfogadására irányuló eljárás során a lakossági vélemények alapos megismerése céljából 2007. november 7-én egyeztető tárgyalást tartottak. Ezen a tárgyaláson a június 8-i egyeztető tárgyaláson elhangzott érvek ismételtén kifejtésre kerültek. A Fővárosi Önkormányzat képviselője előadta, hogy a telkek összevonását nem tartja szerencsésnek, mert így a környezettől idegen nagyságú, koncentrált terhelésű beépítés jöhet létre. A helyi lakosok nem értettek egyet azzal sem, hogy a területen irodai funkció létesüljön. Előnyösebbnek tartották volna a lakófunkció megvalósítását, családi házas vagy társasház formában.

37. Az egyeztető tárgyalás résztvevőinek nem sikerült közös álláspontra jutni. A főépítész erről tájékoztatta a résztvevőket, továbbá arról is, hogy az önkormányzat egy újabb javaslatot fog „közhírré tenni”, vagyis bocsát az Étv. 9. § (6) bekezdése szerinti lakossági észrevételezésre.

38. Ezt követően az Étv. 9. § (6) bekezdésének a) pontja szerint a főépítész 2007. november 8-án megküldte a Tigris utcai teniszpályák területére vonatkozó módosítási tervezetet az Állami Főépítésznek. A tervezetet az Étv. 9. § (6) bekezdése szerinti eljárási szakaszban foglaltak szerint az Állami Főépítész jóváhagyta, s erről 2007. december 12-én kelt levelében értesítette a főépítészt, továbbá megtörtént a lakosság számára történő „közhírré tétel” is 2007. november 12-ei kifüggesztéssel. A tervezetet a képviselőtestület a december 13-i ülésen fogadta el, és megalkotta a 29/2007 (XII.14.) számú Kt. rendeletet, mely a Tigris utcai teniszpályákra vonatkozó módosított szabályozást tartalmazza (KÉSZ 2007. évi második módosítás).

39. Az elfogadott szabályozás eredményeként a Budapest I. kerület 125-ös tömbre, a Tigris utcai teniszpályák területére egy új építési övezetet alkotott az önkormányzat. A létrehozott építési övezet elnevezése: IZ-V2-SZ, vagyis olyan magas zöldfelületi aránnyal rendelkező zöldterület, amely esetében a beépítettség maximális értéke 35%, a legkisebb zöldfelületi arány 50%, a szintterületi mutató 1,5, továbbá 50% mértékben lehetséges a terepszint alatti beépíthetőség, az építménymagasság maximális értéke pedig 10,5 m. Az övezetre jellemző egyéb előírások vonatkozásában említendő, hogy a telekösszevonásokra ugyan ez a változat is lehetőséget biztosít, de az építési helyek meghatározásával igyekszik elhárítani annak lehetőségét, hogy a környezethez mérten túlzott épülettömegű felépítmények alakulhassanak ki.

IV. Jogi elemzés

A./ A Felügyelőség eljárása

40. Az iratok alapján az állapítható meg, hogy a Gyetvai Fivérek Zrt. a vizsgálat tárgyát képező tenispályák közelében építési munkákat végzett, és az azok során keletkezett hulladékokat a tulajdonában álló tenispályákon helyezte el.

A Felügyelőség a jegyző megkeresésének eleget téve több alkalommal is helyszíni ellenőrzést végzett a Tigris utcai tenispályák területén.

41. Annak ellenére, hogy a Felügyelőség a 2007 decemberében megtartott helyszíni szemle során megállapította, hogy a tulajdonos az építési iroda 2007. október 31-én írt megkeresése óta, tehát már legalább másfél hónapja engedély nélkül építési törmelékot tárol a tenispályák területén, semmilyen intézkedést nem tett a jogellenes állapot megszüntetésére.

42. A Felügyelőség 2007. december 18-án tartott helyszíni szemléje alkalmával a tulajdonos képviselője úgy nyilatkozott, hogy a föld és a törmelék a Gyetvai Fivérek Zrt. egy másik építkezéséből származik, és hogy azt ideiglenesen tárolják csak a Tigris utcai ingatlanokon.

43. A 2008. január 8-án a Felügyelőség utóellenőrzést tartott, melynek során megállapította hogy a hulladékot elszállították.

44. Azonban a jegyző által 2008. május 22-én készített jegyzőkönyv szerint a tenispályákon ismételten nagy mennyiségű építési törmelékot tárolt a cég.

45. Ezt követően 2008. június 19-én ismét helyszíni ellenőrzést tartott a Felügyelőség, ahol a Felügyelőség ügyintézője mindössze arra hívta fel a Zrt. figyelmét, hogy a hulladék tárolása engedélyköteles tevékenység, hatósági intézkedést azonban nem tett.

A/1. Hatósági intézkedés hiánya

46. A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 14. § (1) bekezdése szerint hulladékkezelési tevékenységnek minősül a hulladék gyűjtése, begyűjtése, szállítása, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása.

A (2) bekezdés alapján hulladékkezelési tevékenység – ha törvény, kormányrendelet vagy miniszteri rendelet ettől eltérően nem rendelkezik – kizárólag a környezetvédelmi hatóság engedélyével végezhető.

47. A 44. § (1) bekezdés szerint a hulladékgazdálkodásra vonatkozó jogszabályok és hatósági előírások megtartását a környezetvédelmi hatóság rendszeresen ellenőrzi.

48. A 45. § (1) bekezdés előírja, hogy a környezetvédelmi hatóság a jogszabályban meghatározott előírások teljesítése érdekében az ügyfeleket kötelezi

- a) a jogszabályban foglalt vagy hatósági határozatban meghatározott kötelezettségek betartására, ha az előírások megszegését vagy teljesítésük elmulasztását észleli;
- b) a környezetet veszélyeztető, szennyező, károsító tevékenység felfüggesztésére, abbahagyására, az eredeti állapot helyreállítására;
- c) a környezet szennyeződése esetében olyan intézkedés megtételére, amely azt csökkenti vagy megszünteti, a környezet károsodását kizárja.

A (2) bekezdés szerint a környezetvédelmi hatóság – az (1) bekezdésben foglaltakon túlmenően – korlátozza, felfüggeszti, illetőleg megtiltja a környezetvédelmi hatóság engedélyéhez kötött tevékenység engedélytől eltérő vagy engedély nélküli folytatását, a környezetet károsító vagy súlyosan veszélyeztető hulladékgazdálkodási tevékenységet. A határozat – fellebbezésre tekintet nélkül – azonnal végrehajthatóvá nyilvánítható.

49. Az építési és bontási hulladék kezelésének részletes szabályairól szóló 45/2004. (VII. 26.) BM–KvVM együttes rendelet 3. § (2) bekezdése alapján, amennyiben bármely az 1. számú mellékletben szereplő, a hulladék anyagi minősége szerinti csoportban (a továbbiakban: csoport) a keletkező építési vagy bontási hulladék mennyisége meghaladja az 1. számú mellékletben foglalt mennyiségi küszöbértéket, az építető köteles az adott csoporthoz tartozó hulladékot – a hulladék további könnyebb hasznosíthatósága érdekében – a többi csoporthoz tartozó hulladéktól elkülönítetten gyűjteni mindaddig, amíg a hulladékot a kezelőnek át nem adja.

A (3) bekezdés alapján a (2) bekezdés szerinti kötelezettségének az építető köteles a keletkezés helyén, vagy ha ez nem lehetséges, hulladékkezelő létesítményben eleget tenni.

Az (5) bekezdés szerint, amennyiben bármely csoportban a keletkező építési és bontási hulladék mennyisége nem éri el az 1. számú melléklet szerinti táblázatban közölt mennyiségi küszöbértéket, akkor a külön jogszabályban meghatározott ártalmatlanítási szabályokat kell alkalmazni.

A 7. § előírja, hogy a nem hasznosított vagy nem hasznosítható építési és bontási hulladék kizárólag inert vagy nem veszélyeshulladék-lerakón helyezhető el a hulladéklerakás, valamint a hulladéklerakók lezárásának és utógondozásának szabályairól és egyes feltételeiről szóló külön jogszabály előírásainak betartásával.

50. A fentiek alapján megállapítható, hogy a Zrt. hulladékkezelési tevékenységet végzett, amikor a közeli ingatlanokon folytatott építési munkák során keletkezett építési, bontási hulladékot a teniszpályákon helyezte el és tárolta.

51. A Gyetvai Fivérek Zrt. 2007 októbere és 2008. június 19. között kisebb megszakításokkal földdel kevert építési hulladékot tárolt a teniszpályák területén hulladékkezelési engedély nélkül. A Felügyelőség többször tartott ellenőrzést a helyszínen, ám a Hgt. idézett előírásai ellenére nem rendelkezett a hulladékkezelési tevékenység megtiltásáról, felfüggesztéséről.

A/2. A hulladékgazdálkodási bírság hiánya

52. A Hgt. 49. § (1) bekezdése kógens módon meghatározza azokat az eseteket, amikor hulladékgazdálkodási bírságot kell alkalmazni. Eszerint, aki tevékenységével vagy mulasztásával

1. a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabályok vagy a reá vonatkozó hatósági határozat előírásait megsérti, illetve azokban foglalt kötelezettségének nem vagy nem megfelelően tesz eleget,
2. a hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás vagy bejelentés nélkül vagy attól eltérően végez,
3. a hulladékgazdálkodásra vonatkozó előírások megsértésével a környezetet veszélyezteti, károsítja,

hulladékgazdálkodási bírságot köteles fizetni.

A fenti rendelkezések értelmében a felügyelőségnek - miután észlelte a Zrt. engedély nélkül folytatott hulladékkezelési tevékenységét - hulladékgazdálkodási bírságot kellett volna kiszabnia.

53. A hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet (továbbiakban Korm.rendelet) lehetőséget biztosít a bírság mellőzésére. A 4. § (2) bekezdése alapján, ha a jogsértés a tevékenység vagy mulasztás súlyára, az elkövetés vagy kötelezettségzegés következményeire tekintettel annyira csekély, hogy büntetés vagy intézkedés alkalmazása szükségtelen, a bírság kiszabása mellőzhető.

54. A Hgt. és a Korm. rendelet összevetésével megállapítható, hogy a jogforrási hierarchia szempontjából alacsonyabb rendű jogszabály a Hgt. kógens szabályaival szemben lehetővé teszi a bírság mellőzését. Ez az ellentmondás, mely egy magasabb és egy alacsonyabb szintű jogszabály között áll fenn a jogbiztonság követelményébe ütközik, mint ahogy ezt már a vépi hulladéklerakó működésével kapcsolatos, JNO-4680/2009. számú állásfoglalásunkban is kifejtettük.

55. Ezt az ellentmondást a jogszabályok esetleges módosításával a jogalkotónak kell feloldania, mint ahogyan ezt már a fent említett állásfoglalásban jeleztük is a jogalkotó felé. Ám amíg ez nem történik meg, addig a jogalkalmazó hatóság kötelessége, hogy a jogszabályt az Alkotmányból fakadó jogbiztonság követelményének megfelelően értelmezze. Azaz, amennyiben a Hgt. 49. § (1) bekezdésében meghatározott feltételek fennállnak, alkalmazzon hulladékgazdálkodási bírságot a jogsértőkkel szemben.

A/3. Tényállás-tisztázási és döntési kötelezettség elmulasztása

56. A fentiekben túl a rendelkezésre álló adatok szerint a Felügyelőség tényállás-tisztázási kötelezettségének sem tett eleget.

A Ket. 50. § (1) bekezdése szerint a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le.

A Felügyelőség a fenti jogsértő mulasztásokkal szoros összefüggésben azt sem tisztázta megfelelően, hogy összesen hány alkalommal, milyen összetételű és mekkora mennyiségű hulladékot helyeztek el az ingatlanokon.

57. A Felügyelőség az első helyszíni ellenőrzése során mindösszesen „felhívta” a Zrt-t, hogy az ingatlanon tárolt hulladékokat távolítsa el, majd egy későbbi ellenőrzés során felhívta a Zrt. figyelmét arra, hogy a hulladékok tárolása engedély-köteles tevékenység.

A „kötelezésről” azonban egyik esetben sem hozott határozatot.

58. A Ket. 71. § (1) bekezdése alapján a hatóság – a (4) és (5) bekezdésben meghatározott kivétellel – az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során eldöntendő egyéb kérdésekben pedig végzést bocsát ki (a továbbiakban együtt: döntés).

A határozat tartalmi és formai követelményeit a Ket. 72. § (1) bekezdése határozza meg. Ehhez képest rendelkezik a következők szerint a 73. § (3) bekezdés:

„A jegyzőkönyvbe foglalt vagy az ügyiratra feljegyzett döntésben nem kell feltüntetni a 72. § (1) bekezdésének a) és f) pontjában foglalt adatokat, ha azok az iratból kitűnnek.”

59. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a helyszíni szemle keretében akár szóban elhangzott, akár a jegyzőkönyvbe foglalt kötelezés csak a Ket. 72. § (1) és 73. § (3) bekezdéseiben foglalt alaki feltételek megtartásával minősül határozatnak, és csak ebben az esetben kapcsolódnak hatósági úton is kikényszeríthető jogkövetkezmények a hatósági intézkedéshez. A Ket. ezen alaki előírásainak megtartása garanciális jelentőségű az ügyféli jogok (pl. fellebbezés) gyakorlásához, illetve a kötelezettségek teljesítéséhez és kikényszeríthetőségéhez. Semmiképpen nem elegendő tehát egy alakszerűtlen felhívást intézni az ügyfélhez, hanem jogsértés észlelése esetén formászerű döntést kell hozni.

A jelen ügyben azonban a hatóság ezen előírásoknak sem tett eleget.

A/4. Hatásköri kérdések és intézkedési kötelezettség

60. A Felügyelőségtől kapott tájékoztatás szerint azért nem rendelkeztek az építési törmelék elszállításáról, illetve a tárolási tevékenység megszüntetéséről, mert a jegyző már a V-6821-14/2008. számú határozatában rendelkezett a bontási törmelék elszállításáról, így a jogellenes állapot megszüntetését biztosítottak látták.

61. A Ket. 1. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.

62. A 20. § (1) bekezdés szerint a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén köteles eljárni.

A 19. § (3) bekezdés alapján a hatóság a hatáskörét vagy annak gyakorlását – törvényben meghatározott kivétellel – más hatóságra nem ruházhatja át.

63. A Hgt. valamint a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet rendelkezései alapján megállapítható, hogy a Hgt. fentebb idézett hatósági intézkedései tekintetében a felügyelőség rendelkezik hatáskörrel. A Hgt. rendelkezései továbbá – miként fentebb már kifejtettük – kötelezően előírják a hatóság intézkedését. Mindebből következően a felügyelőség nem tekinthet el a hulladékgazdálkodási előírások alkalmazásától arra való hivatkozással, hogy egy másik hatóság – jelen esetben az építésügyi hatóság – már saját hatáskörben intézkedett a jogsértéssel szemben. Amennyiben ugyanis egy magatartás több ágazati szabályozás által védett jogi érdeket is sért, akkor valamennyi ágazati szabályozás szerint jogellenesnek minősül. Ennek megfelelően valamennyi ágazati jog felelősségi szabályait alkalmazni kell. Valamely jog által védett érdek sérelme esetén kizárólag az adott jog rendelkezése alapján lehet eltekinteni a jogkövetkezmények alkalmazásától. Az egyes felelősségi formák tehát párhuzamosan alkalmazhatók és alkalmazandók. Erre utal a Kvt. 107. § és a Hgt. 49. § (5) bekezdése is. Az adott jogsértő magatartással szemben tehát mind az építésügyi hatóságnak, mind pedig a környezetvédelmi hatóságnak el kellett volna járnia.

A/5. Összefoglalás

64. Mindebből következően megállapítható, hogy a felügyelőség jogsértő mulasztást követett el, amikor nem járt el érdemben hulladékgazdálkodási jogkörében, nem alkalmazta a Hgt. által előírt szankciókat és a Ket. által előírt eljárási jogi rendelkezéseket. Mindezen mulasztásaival az egészséges környezethez való jog érvényesülését akadályozó alkotmányos visszásságot idézett elő.¹

B./ KÉSZ módosítás

65. Az állásfoglalásunk III/A alfejezetében felvázolt tényállás és a 2007. évi első és második KÉSZ módosítás iratainak átvizsgálását követően az I. kerületi önkormányzat településrendezési eljárásával kapcsolatban a következő megállapításokra jutottunk.

B/1. Tervtanácsi vélemény hiánya

66. Az Étv. 9. § (3) bekezdésének első mondata előírja, hogy a készítés alatt lévő településrendezési tervet és helyi építési szabályzatot a polgármesternek - külön jogszabályban meghatározottak szerint - véleményeztetnie kell a tervtanáccsal.

67. A településrendezési és műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII.7.) Korm. rendelet (továbbiakban: Korm. rendelet) 8. § rendelkezik a településrendezési tervtanácsok feladatkörére és a működési területükre vonatkozó szabályokról. A tervtanácsok között megkülönbözteti a központi és a területi tervtanácsokat. A 8. § (4) bekezdése határozza meg azt az esetkört, amikor a településrendezési eszközök elkészítése során a területi tervtanács megkeresése kötelező, illetve az (5) bekezdés meghatározza azokat az eseteket, amikor a készülő településrendezési eszköz tervtanács általi véleményeztetését nem tartja szükségesnek a jogalkotó.

68. A 8. § (4) bekezdés b) pontja alapján a területi településrendezési tervtanács feladata azon településszerkezeti tervek, helyi építési szabályzatok és szabályozási tervek módosításának véleményezése, amelyek esetén a módosítás legalább egy településszerkezeti egységre vonatkozik a 8. § a) és b) pontjában meghatározott területek esetén. Eszerint a tervtanácsi véleményezés szükséges egyrészt abban az esetben, ha a főváros, megyei jogú város, vagy a legalább részben világörökségi területeken található város teljes közigazgatási területére készül településszerkezeti terv. Másrészt pedig abban az esetben, ha a szabályozási terv és a helyi építési szabályzat együtt, egy időben készül és egyszerre kerül elfogadásra – ebben az esetkörben a jogszabály a fővárosi kerületeket szintén nevesíti.

69. Budapest I. kerületének jelentős része világörökségi területen található, egyebekben pedig a főváros egyik kerülete. Az előzőekben bemutatott jogszabályi rendelkezésekből következően abban az esetben, ha a kerületi építési szabályzat és a szabályozási terv egyidőben készül, annak legalább településszerkezeti egységnyi területét érintő módosítás esetén a területi tervtanácsot meg kell keresni a településrendezési eszköz módosítására irányuló eljárás során.

¹ A Felügyelőség az állásfoglalás-tervezetünkre adott válaszában a tervezetben foglalt megállapításokat elfogadta, és további munkájában megfelelően alkalmazza. Tájékoztatott egyúttal arról is, hogy a konkrét esetben bírság kiszabására nincs lehetősége, tekintettel arra, hogy a tudomásszerzéstől számított egy év már eltelt, illetve a jogszerűtlen állapot is több mint egy éve megszűnt.

70. Megállapítható, hogy az I. kerület Kerületi Városépítészeti Szabályzatát és a kerületre vonatkozó szabályozási tervet a 16/2000. (VIII. 15.) Kt. sz. rendeletével fogadta el az I. kerület Önkormányzatának képviselő-testülete, tehát az egyidejűség feltétele ebben az esetben teljesült.

71. A 8. § (4) bekezdése által támasztott további feltétel, hogy a szabályozás módosításának legalább egy településszerkezeti egység területét kell érintenie. A településszerkezeti egység meghatározását a következőképp tartalmazza a Korm. rendelet: a természeti és művi elemek által meghatározott, körülhatárolható településrész. Az OTÉK 3. § (1) bekezdése szerint a településszerkezeti tervben a területek tagolására a területfelhasználási egységeket kell alkalmazni.

72. A két rendelkezés egybevetéséből megállapítható, hogy a településszerkezeti egység az a terület, amely a település településszerkezeti tervében azonos besorolás alá tartozik, és „természeti vagy művi elemek által meghatározott. Ennek az együttes feltételnek megfeleltethető minimális területnagyság az Étv-ben építési tömbként meghatározott egység, hiszen a közterület szükségszerűen művi elem. Ebből következően egy építési tömb településszerkezeti egységként jelenhet meg, amennyiben az ott jelenlevő területhasználat a környező építési tömböktől eltérő.

73. A rendelkezésünkre bocsátott iratok alapján megállapítható, hogy az I. kerületi Önkormányzat a 2007. évi 1. KÉSZ-módosítás során több ingatlan, illetve területrész vonatkozásában módosította a kerület helyi építési szabályzatát és a szabályozási tervet. Az érintett területrészek között említhető pl. a Budai Vár Palota-negyedének nyugati része, ahol az elhelyezhető funkciók körét érintette a módosítás, a Toldy Ferenc utca több részét, az Úri utca egy épületét, a Czákó utcai sporttelepet, ahol az építési hely meghatározásának módosítását tartalmazta a javaslat, a Fő utca 2. szám alatti saroktelek beépíthetővé tételét, a Gellérthegy sikló vonalvezetésének és felszíni állomásának megváltoztatását. Szerepelt a javaslatok között továbbá új parkoló létesítésének lehetővé tétele, és több esetben építési telkek egyesítésének lehetővé tétele is – melynek eredményeként fennáll a lehetősége annak, hogy egy intenzívebb beépítés, illetve a környezetébe nem illeszkedő, tömegében, méretében meghatározó épület, épületegyüttes jöjjön létre. Megállapítható tehát, hogy a módosítások városképileg meghatározó jelentőségű területek beépíthetőségét, illetve meghatározó infrastrukturális elemek nyomvonalát is érintették. A módosítások összességében a kerület területén található több településszerkezeti egységet is érintettek, és a módosítás által érintett területek közül több esetben nem álltak fenn a 8. § (5) bekezdésében meghatározott körülmények, melyek alapján a tervtanácsi véleményezés mellőzhető lett volna.

74. A rendelkezésünkre bocsátott iratok alapján megállapítható továbbá, hogy az I. kerületi Önkormányzat a 2007. évi 2. KÉSZ módosítás során a Budapest I. kerület Tigris utca-Galeotti utca- Aladár utca által határolt tömb területére vonatkozóan módosította a KÉSZ-t és a szabályozási tervét.

75. Erről a területegységről megállapítható, hogy olyan építési telkek összessége, amelyet minden oldalról közterület határol; továbbá, hogy a Fővárosi Szabályozási Keretterv Intézményi zöldterület és lakóterület besorolásúvá minősíti. A módosítások az elhelyezhető funkció megváltoztatását is eredményezték, hiszen a javaslat kizárta a lakóépületek elhelyezésének lehetőségét, amely a korábban hatályos szabályozásban lehetséges volt – továbbá az építési tömböt körülvevő terület is alapvetően lakóterületeket foglal magában.

Értelmezésünk szerint tehát ebben az esetben egy településszerkezeti egységet érintő módosításról volt szó, és nem álltak fenn a 8. § (5) bekezdésében meghatározott körülmények, melyek alapján a tervtanácsi véleményezés mellőzhető lett volna.

76. A jogszabályi rendelkezések alapján Budapest I. kerület Kerületi Építési Szabályzatának 2007. évi módosításainál (KÉSZ 1. és 2. módosítás) szükséges lett volna a tervtanács véleményének beszerzése, melyet a rendelkezésre álló iratok alapján elmulasztott az önkormányzat.

Megállapítható tehát, hogy az önkormányzat az Étv. 9. § (3) bekezdésében foglaltaknak a tervtanács véleményének beszerzése tekintetében nem tett eleget.

B/2. Stratégiai Környezeti Vizsgálat

a) A stratégiai környezeti vizsgálat eljárási szabályainak megsértése által okozott visszásság

77. A környezetvédelmi szempontok érvényesítése érdekében a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. tv. (továbbiakban Kvt.) 43. § (4) bekezdése alapján a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló, külön jogszabályban meghatározott olyan tervek, illetve programok, - ideértve az EU által társfinanszírozott terveket, illetve programokat is -, valamint ezek módosításaira, amelyeket helyi önkormányzati testület dolgoz ki vagy fogad el, a külön jogszabály alapján környezeti értékelést magában foglaló környezeti vizsgálatot kell lefolytatni. Környezeti értékelés nélkül terv, illetve program nem terjeszthető elő.

78. A Kvt. 43. § (6) bekezdése szerint a környezeti vizsgálat kiterjed:

- a) a környezeti értékelés készítésére, a környezet védelméért felelős közigazgatási szervektől (a továbbiakban: környezet védelméért felelős szerv) vélemény, továbbá az érintett nyilvánosságtól észrevétel kérésére, illetve országghatáron átterjedő jelentős hatás esetén az érintett országgal való konzultációra, valamint ezek eredményeinek a terv, illetve program kidolgozása során történő figyelembevételére,
- b) az a) pont szerinti környezeti értékelés, vélemény, észrevétel, konzultáció figyelembevételére a terv, illetve program vagy az Országgyűlés elé terjesztendő javaslat elfogadásakor, továbbá a terv, illetve program elfogadásáról való tájékoztatásra.

Az a) pontban foglaltak elvégzéséért a terv, illetve program kidolgozója (a továbbiakban: kidolgozó), a b) pontban foglaltak elvégzéséért a terv, illetve program elfogadója felelős.

79. A Kvt. felhatalmazása alapján az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I.11.) Korm. rendelet (továbbiakban SKV rendelet) 1. § (2) bekezdése meghatározza, hogy mely esetekben kötelező a környezeti vizsgálat lefolytatása, az 1. § (3) bekezdés pedig azon eseteket öleli fel, amikor a várható környezeti hatások jelentőségének eseti meghatározása alapján – külön lefolytatott egyedi eljárás keretében – dönthető el a környezeti vizsgálat szükségessége.

80. A fentiekből következően megállapítható, hogy a lefolytatott településrendezési eljárás csak abban az esetben tekinthető szabályosnak, ha az SKV rendelet 1. § (2) bekezdésében meghatározott körben az SKV-t lefolytatják; az SKV rendelet 1. § (3) bekezdésében rögzített esetekben pedig az SKV rendeletben szabályozott módon döntés születik az SKV szükségességéről. Mindkét esetben külön, sui generis eljárás lefolytatására van tehát szükség.

81. A SKV rendelet 4. § (1) bekezdése meghatározza a környezeti hatás jelentőségének eldöntésére irányuló eljárás szabályait. Eszerint az 1. § (3) bekezdés szerinti terv, illetve program megvalósítása várható környezeti hatásának jelentőségét a 2. számú mellékletben foglalt szempontok és a (2) bekezdés, valamint az 5. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezések figyelembevételével kell eldönteni.

(2) A döntéshez a kidolgozó kikéri a 3. számú mellékletben meghatározott környezet védelméért felelős közigazgatási szervek (a továbbiakban: környezet védelméért felelős szervek) véleményét arról, hogy a hatáskörükbe tartozó környezet- vagy természetvédelmi szakterületet illetően várható-e jelentős környezeti hatás. E szervek véleményük kialakításában a 2. számú mellékletben foglaltak közül a hatáskörükbe tartozó és a szóban forgó terv, illetve program jellege alapján a tervre, illetve a programra vonatkozatható szempontokat veszik figyelembe.

82. Az SKV rendelet 2. számú mellékletének II.1. pontja szerint a várható környezeti hatás jelentőségének megítélésére irányuló eljárásban mindig részt vesznek a következő szervek:

a) a környezetvédelemre kiterjedően:

a felügyelőség;

b) természet- és tájvédelemre kiterjedően:

a nemzeti park igazgatóság;

c) környezet- és település-egészségügyre kiterjedően:

az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat megyei (fővárosi) intézete.

83. A KÉSZ 2007. évi 1. és 2. módosítása során tehát a környezeti vizsgálat szükségességének eldöntése érdekében Budapest I. kerület Önkormányzatának meg kellett volna keresnie az SKV rendelet 2. számú mellékletének II.1. pontjában meghatározott szerveket, annak érdekében, hogy megalapozott döntés születhessen a környezeti vizsgálat lefolytatása szükségessége vonatkozásában.

84. A KÉSZ 2007. évi 1. és 2. módosítására irányuló eljárása során azonban nem került sor az előző pontban meghatározott szervek megkeresésére, így a várható környezeti hatás jelentőségének megítélésére irányuló eljárás lefolytatására sem.

85. Ahogyan arra a JNO 32/2010. számú állásfoglalásunkban is rámutattunk, a fentebb idézett Kvt. 43. § (4) bekezdésének megállapítása szerint környezeti értékelés – illetve az eseti mérlegelést igénylő esetekben, a környezeti vizsgálat szükségességére irányuló eljárás lefolytatása – nélkül terv, illetve program nem terjeszthető elő.

86. A településrendezési eszközök elfogadására irányuló eljárás szabályait az Étv. 9. § rögzíti. A (7) bekezdés szerint a településrendezési eszköz a (2)-(6) bekezdésben előírt véleményeztetési eljárás lefolytatása nélkül nem fogadható el.

87. Az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtette: A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. (...) Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhethet érvényes jogszabály (...). (ABH 1992, 77, 85.)

88. Az Alkotmánybíróság megismételte azt a korábbi határozatában foglalt tételt, melynek megfelelően a jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmányértés önmagában megalapozza a törvény megsemmisíthetőségét. (ABH 1997, 331, 332.)

89. Az Alkotmánybíróság számos határozatában megerősítette a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rögzített elvet, mely szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, mely az állam és elsősorban a jogalkotó köteleességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. (ABH 1992, 59, 65.) A 8/2003. (III. 14.) AB határozat rendelkező része pedig alkotmányos követelményként rögzítette az alábbiakat: „Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként megállapítja, hogy jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás, s ennek részeként a jogszabályok módosítása, hatályba léptetése ésszerű rendben történjék, a módosítások egyértelműen követhetőek és áttekinthetőek legyenek mind a jogalanyok, mind a jogalkalmazó szervek számára.” [ABH 2003, 74.]

90. Az Alkotmánybíróság a 7/2003. (III. 13.) AB határozatában rámutatott, hogy „az önkormányzatok városrendezésre és építésügyre vonatkozó szabályozási autonómiája kizárólag a rendeletalkotás tartalmát és az alkalmazott eljárás lefolytatását meghatározó törvényi keretek között érvényesülhet.” [ABH 2003, 790, 794.] [...]

91. Az Alkotmánybíróság 69/2002. (XII. 17.) számú határozatában „rámutatott, hogy a településrendezés körében megalkotandó önkormányzati normák sajátos önkormányzati rendeletek, az érdekelt államigazgatási és érdek-képviselői szervekkel való egyeztetés kötelezettsége és a lakosságnak az eljárásba való bevonása olyan garanciális eljárási szabályok, amelyeket nem követel meg a jogi szabályozás a többi önkormányzati rendelet megalkotása során. [42/1992. (VII. 16.) AB határozat, ABH 1992, 369, 371.]”

92. Álláspontunk szerint ilyen garanciális elemként határozható meg az SKV is, melynek célja, – ahogyan azt a J 4802/2008. számú állásfoglalásunkban kifejtettük – hogy a környezeti értékelés eredményeit a kidolgozandó szabályozásban érvényesítsék. Eljárásának szabályait a Kvt. felhatalmazása alapján külön jogszabály, az SKV rendelet tartalmazza. A fenntartható fejlődés és a jövő nemzedékek életminőségének, érdekeinek megóvása egyaránt megköveteli, és ezzel összefüggésben az SKV jogintézményének lényege, hogy a környezeti értékelést, annak eredményeit a legteljesebb mértékben érvényesítsék a szabályozásban. A Kvt. 3. § (1) e) pontjában meghatározott – az Étv. és a Kvt. összhangjának érdekében szükséges – követelmény a várható környezeti hatás jelentőségének megállapítása, az eljárás lefolytatása.

93. Fentiekből következően az Étv. 9. § rendelkezései szerint lefolytatott eljárás csak akkor tekinthető a (2)-(6) bekezdés szerint megfelelően lefolytatottnak, és a településrendezési döntés csak abban az esetben terjeszthető be a képviselő-testület elé döntéshozatalra, amennyiben az SKV rendeletben meghatározott tartalmi elemekkel bíró környezeti vizsgálatot magában foglaló környezeti értékelés elkészült; illetve az SKV rendeletben meghatározott esetekben, az eljárási szabályok betartásával a képviselő-testület határozatot hozott arról, hogy a környezeti vizsgálat lefolytatása nem szükséges.

94. Mivel a Kvt. 43. § (4) bekezdése szerint környezeti értékelés nélkül terv, illetve program nem terjeszthető elő, ezért – a környezeti vizsgálat lefolytatására irányuló jogszabályi kötelezettség esetén – a településrendezési döntés meghozatala során rendelkezni kell olyan munkarésszel, amely tartalmazza a szabályos eljárás során elkészített, a környezet védelméért felelős szervek jóváhagyásával bíró, az érintett lakosság előtt ismert környezeti értékelést magába foglaló környezeti vizsgálat megállapításait. Álláspontunk szerint az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével összefüggően az Étv. 9. § szerint

meghatározott eljárási rend súlyos sérelmét okozza, amennyiben a megfelelő dokumentáció elkészítésére irányuló eljárás lefolytatása nélkül kerül sor a döntéshozatalra, vagy ha az elkészített dokumentáció a döntéshozatalra jogosult képviselő-testület előtt nem ismert.

95. A fentiek alapján megállapítható, hogy az önkormányzat jogsértő módon elmulasztotta annak vizsgálatát, hogy szükséges-e a stratégiai környezeti vizsgálat elvégzése, így a megalkotott kerületi építési szabályzat is jogszabályellenes.

96. A környezeti szempontok értékelése, és a várható környezeti hatások figyelembevételén túl fel kell hívnunk a figyelmet a környezeti vizsgálat egy másik funkciójára is. A környezeti vizsgálat az egyes tervek és programok kidolgozása során még egy fórumot biztosít az érintett nyilvánosság bevonására. A hatékony társadalmi részvétel megvalósítására, s a meghatározott államigazgatási hatóságok bevonására vonatkozó kötelezettségek előírásával a jogalkotó fontos eljárási garanciákat hozott létre, mely garanciáknak a környezetvédelmi vonatkozásokat is felvető terveknél kiemelt jelentősége van.

97. A környezeti vizsgálat szükségességének eldöntésére irányuló eljárás lefolytatásának mellőzésével a hatékony társadalmi részvétel elvének érvényesülése is sérelmet szenvedett a Budavári Önkormányzat eljárása során.

b) A tervezett beépítések környezeti hatása alapján a stratégiai környezeti vizsgálat elvégzése szükséges

98. A fentiekén túl megállapítható, hogy az SKV rendelet 2. számú mellékletében meghatározott több szempont alapján is indokolt lett volna a KÉSZ 2007. évi módosításai során a környezeti vizsgálat elvégzése.

99. A 2. számú melléklet 1.a) pontja szerint jelentős lehet a hatás a terv, illetve program vagy a hatások és a hatásterület jellemzői alapján attól függően, hogy a terv, illetve program milyen mértékben szab keretet tevékenységek későbbi megvalósítása lehetőségeinek a tevékenység telepítési helyére, jellegére, méretére, működési feltételeire vagy természeti erőforrás felhasználásának mértékére, helyére, elosztására vonatkozóan.

Jelentős hatást eredményezhet a módosított szabályozási terv, hiszen az Aladár utca, Galeotti utca, Tigris utca és Hegyalja út határolta 125. számú TÖMB-öt más építési övezetbe sorolja, ahol a beépítés paramétereit növelve lehetőséget biztosít későbbi tevékenységek megvalósításának az adott övezetben. A TÖMB korábbi IZ-K7-SZ jelölésű övezet helyett IZ-V2-SZ jelölésű övezeti besorolás alá kerül. Az IZ-K7-SZ övezet 10 % terepszint feletti maximális beépítést tett lehetővé, míg az IZ-V2-SZ övezetben ez a mutató 35%-ra emelkedett. Hasonlóan éles eltérést mutat a megengedett legnagyobb építménymagasság változása is. Az IZ-K7-SZ övezet korábbi 1,5 méteres magasságával szemben a módosítást követően 10,5 méteres magasságot enged a szabályozás. A BVKSZ az IZ építési övezeten belül lehetővé teszi az KÉSZ-ben elfogadott építési paraméterek alkalmazását, de a korábban hatályos szabályozáshoz képest az lényegesen intenzívebb beépítést tsz lehetővé, így a tenispályák területén akár többszintes irodaház létesítése is lehetséges.

100. A Rendelet 2. számú melléklet 1. d) pontja értelmében jelentős lehet a hatás a terv, illetve program vagy a hatások és a hatásterület jellemzői alapján attól függően, hogy a terv, illetve program milyen mértékben vonatkozik olyan területre vagy kérdéskörre, ahol környezeti problémák vannak.

A szabályozás a kerület egy olyan részét érinti, nevezetesen a Hegyalja utat, mely a közúti közlekedés által jelentősen terhelt, mind zaj, mind légszennyezés tekintetében. Itt is ki kell térni a jövőben esetlegesen megvalósuló beruházás következményeire.

101. A Rendelet 2. számú mellékletének 2. f) pontja szerint, amennyiben a várható környezeti hatások olyan területet érintenek, amely országos védettséget élvez, továbbá a 3. a) pont alapján a várhatóan érintett terület értékes, mert a kulturális örökség szempontjából különleges, szintén jelentős hatással lehet számolni.

A tenispályákhoz tartozó klubház műemléki védelmet élvez, a sportpályák pedig műemléki környezetnek számítanak, vagyis mindenképp védelmet élveznek kulturális értékük miatt.

102. A fentiekre tekintettel megállapítható, hogy több szempont szerint indokolt lett volna a környezeti vizsgálat lefolytatása.

c) A stratégiai környezeti vizsgálatot tartalmazó munkarész hiányát nem pótolja más dokumentum

103. A jogalkotó a településrendezési eljárás következtében lehetővé váló beépítések, a település szerkezetében bekövetkező változások környezeti hatásának feltárására, a legoptimálisabb alternatíva kidolgozására alkalmas vizsgálati eszközként az SKV-t határozta meg, ezért a vizsgálat lefolytatása nem váltható ki olyan dokumentum elkészítésével, amely nem tartalmazza az SKV rendelet előírásainak mértékben feltárt hatásokat, alternatívákat. Tehát a településrendezési eljárás során az SKV lefolytatása nem mellőzhető olyan indokok alapján, hogy a település rendelkezik egyéb, környezetvédelmi helyzetét tárgyaló dokumentummal.

d) Az elkészített munkarészek egyike sem felel meg az SKV tartalmi követelményeinek

104. Az OTÉK 4.§ (5) bekezdés b) pontja a szabályozási terv kötelező alátámasztó szakági munkarészeiről úgy rendelkezik, hogy amennyiben a szabályozási tervek nem a településszerkezeti tervvel együtt készülnek, és elkészítésükre a településszerkezeti tervet megelőzően kerül sor, akkor a 3. § (3) bekezdése szerinti munkarészek megléte szükséges. Míg a településszerkezeti tervet követően készülők esetében a 3. § (3) bekezdése szerinti munkarészek közül csak az eltelt időszakra és a terv által megkövetelt részletezettségre figyelemmel szükséges alátámasztó munkarészek kellenek.

105. Az OTÉK 3.§ (3) szerint a településszerkezeti terv kötelező alátámasztó szakági munkarészei a következők:

a tájrendezési,

a környezetalakítási (a külön jogszabály szerinti környezeti értékelésnek is megfelelő tartalommal),

a közlekedési (az országos közutak és a helyi fő- és gyűjtő utak hálózata, csomópontjai és keresztmetszetei),

a közművesítési (víz, szennyvíz, csapadékvíz, energia), és

a hírközlési (távközlés, műsorszórás),javaslat.

a területrendezési terv(ek) és a településszerkezeti terv összhangját igazoló térkép és leírás (számítás).

106. Az előzőekben hivatkozott OTÉK 3. § (3) bekezdésében meghatározott környezetalakítási javaslatnak – az SKV rendelet 14. § (1) bekezdésének 2005. január 19. óta

hatályos megállapítása szerint – minden esetben olyan tartalommal kell elkészülnie, amely megfelel az SKV rendelet 4. számú mellékletében foglaltaknak.

107. Mivel a KÉSZ 2007. évi 1. és 2. módosítására a Budapest településszerkezeti tervének elkészültét követően került sor, ebben az esetben az OTÉK fent idézett 3. § (3) bekezdése szerinti munkarészek közül csak az eltelt időszakra és a terv által megkövetelt részletezettségre figyelemmel szükséges alátámasztó munkarészek elkészítése szükséges.

108. A KÉSZ elkészítésének időpontjában (2000.) még nem volt hatályban az SKV rendelet, ebben az időpontban a kerület egészére nem készülhetett SKV. Ebből következően a KÉSZ 2007. évi módosításának időpontjában a kerület önkormányzatának nem állt rendelkezésére olyan munkarész, amely alapul szolgálhatott volna az azt követő időszakra vonatkozó változások elemzése vonatkozásában. A „terv által megkövetelt részletességre figyelemmel” pedig irányadó az SKV rendelt fent elemzett eljárási szabályozása, amely az SKV lefolytatásának szükségességéről rendelkezik.

109. Az előzőekből következően az OTÉK 3. § (3) bekezdésének 2. pontja alapján az elkészített környezetalakítási javaslatnak egyebekben meg kellett felelnie az SKV előírásainak.

110. A Tigris utcára vonatkozó KÉSZ módosítással kapcsolatban az I. kerületi önkormányzat főépítésze rendelkezésünkre bocsátott egy Szempontok, javaslatok megnevezésű, a Mű-hely Tervező és Tanácsadó iroda által 2007 szeptemberében készített dokumentumot.

111. Az SKV rendelet 4. számú melléklete részletesen felsorolja a környezeti értékelés tartalmi követelményeit. Az I. kerülettől kapott Szempontok, javaslatok című dokumentációról viszont megállapítható, hogy ugyan tartalmaz környezeti hatásokra vonatkozóan megállapításokat, de a dokumentum összességében nem felel meg a Rendelet előírásainak. A dokumentum csupán néhány szempont vizsgálatára terjed ki. Nem szerepel a dokumentumban sem a környezeti értékelés kidolgozási folyamatának ismertetése, sem a terv kidolgozása során vizsgált változatok ismertetése. Nincsenek a dokumentumban a várhatóan fellépő környezeti hatások elkerülésére, csökkentésére vonatkozó javaslatok. Álláspontunk szerint a Szempontok, javaslatok című dokumentáció nem tekinthető környezeti értékelésnek.

112. Az előző pontban említett dokumentumon kívül az önkormányzat rendelkezésünkre bocsátott egy Összefoglaló műleírás című összeállítást is. Ez a dokumentum tartalmában az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997 (XII.7.) Korm. rendelet (továbbiakban: OTÉK) által meghatározott helyi építési szabályzat és szabályozási terv kötelező alátámasztó munkarészeire vonatkozó követelményeknek felel meg.

113. Az Összefoglaló műleírás tartalmaz környezetalakítási javaslatot, közlekedési, közművesítési és hírközlési javaslatot. Ezek közül a környezetalakítási javaslatot a Rendelet szerinti környezeti értékelésnek megfelelő tartalommal kell elkészíteni. Ezzel szemben megállapítható, hogy a dokumentum nem felel meg a Rendelet 4. sz. mellékletében meghatározott tartalmi követelményeknek. A Szempontok, javaslatok című dokumentumhoz hasonlóan, itt is megállapítható, hogy bár az Összefoglaló tartalmazza a környezetalakítási javaslatot, ez azonban önmagában nem váltja ki a környezeti értékelés elkészítésének kötelezettségét.

114. A fentiek alapján megállapítható, hogy az önkormányzat jogsértő módon elmulasztotta a stratégiai környezeti vizsgálat elvégzését, így a megalkotott kerületi építési szabályzat is jogszabályellenes.

115. Az egészséges környezethez való jog érvényesülésében visszásságot idéz elő az, ha az SKVr-ben szabályozott környezeti vizsgálatot – annak indokoltsága ellenére – nem folytatják le, és így a környezeti szempontokat a szabályozásban nem lehet a jogalkotó szándéka szerint érvényesíteni.

B/3. A sportfunkciójú terület megszűnése

116. Az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdés alapján a Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.

117. A (2) bekezdés szerint ezt a jogot a Magyar Köztársaság – egyebek mellett - a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.

118. Aggályos jelenséggé tapasztalható, hogy gyakran az Alkotmány 70/D §-ában biztosított lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését biztosító sportolásra alkalmas területeket, sportpályákat szüntetnek meg annak érdekében, hogy a helyükön lakóparkot, irodaházat vagy egyéb beruházást valósítsanak meg. A sportpályák megszüntetése és beépítése egyidejűleg két szempontból is aggályos: amellett, hogy az egészséges élethez szükséges sportolási lehetőségeket csökkenti, további környezeti problémákat okoz (elsődlegesen a lég- és zajszennyezettség növekedését). Sem az építésügyi, sem pedig a környezetvédelmi, illetve sport-tárgyú jogi szabályozás nem biztosít megfelelő védelmet a sportpályák területének csökkenésével szemben. Ennek eredményeként az elmúlt években országos szinten igen jelentős mértékben csökkent a sportpályák száma és összterülete. Alkotmányos visszásság megállapítására alkalmas, ha az állam sem a rendszeres testedzés feltételeinek biztosításával, sem pedig a természetes és épített környezet védelmével nem biztosítja megfelelően a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot.

119. A fenti alkotmányos alapjog érvényesülése érdekében az államot és az önkormányzatokat objektív intézményvédelmi kötelezettség terheli. Ennek jegyében kötelesek az alapjog érvényesülését biztosító valamennyi szükséges intézkedést megtenni és a jogi szabályozást ennek megfelelően alakítani.

120. A sportról szóló 2004. évi I. törvény preambuluma – egyebek mellett - a következőket fogalmazza meg:

121. „A Magyar Köztársaság állampolgárait megilleti a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alkotmányos jog. A testkultúra az egyetemes kultúra része, az egészségvédelem (a megelőzés és a rekreáció) fontos eszköze, a szabadidő eltöltésének társadalmilag is hasznos módja. A testnevelés és a sport jelentős szerepet tölt be az ifjúság erkölcsi-fizikai nevelésében, a személyiség formálásában.

Az állam feladata ezért, hogy közérdekből segítse elő az állampolgárok testneveléshez és sportoláshoz fűződő joga gyakorlati megvalósulását, és támogassa a civil szervezetek keretében kifejtett, tisztességes és az esélyegyenlőség jegyében is folytatott sporttevékenységet, ideértve a fogyatékosok sportját is. (...) A testnevelés és a sport fejlesztését össze kell hangolni az egészségügyi célkitűzésekkel, a környezet- és természetvédelemmel, valamint a területfejlesztéssel.”

122. Az I. kerületben a naphegyi tenispályák közelében több sportterület is működik. Így a terület szomszédságában működik a Czákó utcai sporttelep, ahol jelenleg egy korábban is működő sportközpont fejlesztését szolgáló önkormányzati beruházás zajlik. Továbbá egy km-es távolságon belül található a Csörsz utcai sporttelep, a Hegyvidék sportközpont, valamint több közoktatási intézmény sportpályája. Azonban a képviselő-testület döntése nyomán a kerület területén található sport funkciójú területek nagysága a naphegyi tenispályák ingatlanaival mégiscsak csökkent. Rendkívül üdvözlendő és példaértékű, hogy az önkormányzat gondoskodik a sportolási lehetőségek bővüléséről. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor lehetőségei szerint biztosítani kell az egyéb sportolásra alkalmas területek fennmaradását is. Jóllehet az adott terület nem önkormányzati tulajdonban áll, így tulajdonosi felelőssége nincs, de a terület felhasználását meghatározó településrendezési eszközök megalkotása önkormányzati feladat. Ebből következően a tenispályák megőrzése avagy beépítése tekintetében meghatározó szerepe és felelőssége van az önkormányzatnak. Döntése meghozatala során köteles figyelembe venni az alábbiakat.

123. A Kvt. 6. § (2) bekezdésének értelmében a környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával, továbbá a hulladékkeletkezés csökkentésével, a természetes és az előállított anyagok visszaforgatására és újrafelhasználására törekedve kell végezni. Továbbá a környezethasználatot úgy kell megszervezni és végezni, hogy a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő.

124. A megelőzés lényege a környezethasználat káros környezeti hatásai elkerülésének érdekében a leghatékonyabb megoldások, továbbá a külön jogszabályban meghatározott tevékenységek esetén az elérhető legjobb technika alkalmazása a döntéshozatal legkorábbi szakaszától.

125. A Kvt. 4. § 29. pontja szerint a fenntartható fejlődés a társadalmi-gazdasági viszonyok és tevékenységek rendszere, amely a természeti értékeket megőrzi a jelen és a jövő nemzedékek számára, a természeti erőforrásokat takarékosan és célszerűen használja, ökológiai szempontból hosszú távon biztosítja az életminőség javítását és a sokféleség megőrzését. A fenntartható fejlődés érvényre juttatása különösen fontos napjainkban, és nem csak a nemzetközi, illetve országos tervek és programok esetében szem előtt tartandó cél, hanem az önkormányzatok számára is követendő célkitűzés.

126. Az Étv. 7. § (1) bekezdése alapján a településrendezés célja a települések területfelhasználásának és infrastruktúra-hálózatának kialakítása, az építés helyi rendjének szabályozása, a környezet természeti, táji és épített értékeinek fejlesztése és védelme, továbbá az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának megteremtése, az érdekütközések feloldásának biztosítása, valamint az erőforrások kíméletes hasznosításának elősegítése.

127. A 8. § (1) bekezdés szerint a településrendezés során figyelemmel kell lenni arra, hogy a rendezés végrehajtásával bekövetkező változások az érintett lakosság életkörülményeiben, értékrendjében és szociális helyzetében hátrányos következményekkel ne járjanak. Ennek érdekében biztosítani kell a területek a közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel, az emberhez méltó környezet folyamatos alakítását, értékeinek védelmét. A bekezdés c) pontja alapján – egyebek mellett - ennek során figyelembe kell venni a népesség fizikai, szellemi és lelki igényeit is, különös tekintettel a családok, a fiatalok, az

idősek, a fogyatékos személyek igényeire, az oktatás, a kultúra, a sport, a szabadidő és az üdülés, valamint a társadalmi szervezetek, egyházak működési feltételeinek lehetőségeire.

128. A Kvt. 46. § (1) f) pontja szerint az önkormányzat a fejlesztési feladatok során érvényesíti a környezetvédelem követelményeit, elősegíti a környezeti állapot javítását.

129. Az Ötv. 8. § (1) bekezdése szerint a településrendezés önkormányzati feladat, a 10 § (1) bekezdésének d) pontja szerint pedig a településrendezési döntés meghozatala a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik.

130. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság 69/2002. (XII. 17.) AB határozatában kifejtette, hogy megítélése szerint „a helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek elfogadását megelőző sajátos eljárás nem változtat azon a tényen, hogy a döntést az önkormányzat alkotmányos, és törvényekben foglalt joga (s bizonyos körben kötelezettsége) meghozni, nem változtat azon, hogy az önkormányzat viseli a felelősséget az általa meghozott rendeletért. (Viseli a jogi felelősséget a rendelet törvényességéért, és viseli a politikai felelősséget a választópolgárok felé.) Az önkormányzatok alkotmányos státusából - az önkormányzati jogok alkotmányi rögzítéséből, illetve e jogokat részletező Ötv.-beli szabályozásból is - az következik, hogy az önkormányzatok önállóan és felelősséggel döntenek a feladat- és hatáskörükbe tartozó kérdésekben. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a településrendezés során elfogadandó önkormányzati rendeletek a magasabb jogszabályok által képviselt érdekek egyidejű megjelenítése mellett mégiscsak a helyi viszonyok rendezését szolgálják: a település hosszú távú fejlesztését, szerkezetének kialakítását, az építés rendjét stb., ezért tartozik az erről való döntés - a bemutatott törvényi felhatalmazások alapján - az önkormányzati rendeletalkotás tárgykörei közé. Mindezek mellett a településrendezés és a helyi építésügyi előírások megalkotása - úgy is mint helyi közügy - az önkormányzatok kötelező feladatának tekinthető.”

131. Ahogyan azt a JNO 69/2010. számú állásfoglalásunkban kifejtettük, és az az Alkotmánybíróság idézett határozata alapján is megállapítható, az önkormányzatnak jogi és politikai szempontból felelősen kell meghoznia a helyi viszonyokat szabályozó, a település lakosságára kihatással bíró döntését.

132. Az Étv. 8. § (1) bekezdése szerint a településrendezésnek biztosítani kell a területek a közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel. A törvény rendelkezéséből következően tehát a közérdek, a közösség érdeke az elsődleges a településrendezési döntések meghozatala során. Bár figyelembe kell venni a magánérdeket, így az egyes ingatlanok tulajdonosainak, azokon beruházni szándékozók érdekeit, azonban az egyes tulajdonosok, beruházni kívánók által képviselt magánérdek semmiképp sem írhatja felül a közösség érdekét. Kizárólag a közösség érdekének figyelembevételével valósulhat meg a felelős döntéshozatal a településrendezési döntés meghozatala során.

133. Az Étv. miniszteri indokolása kifejti, hogy a településrendezés csak akkor tud a gyakorlati igényeknek megfelelni, ha a település egész területére kiterjedő, alaposan átgondolt településfejlesztési döntésre (elhatározásra) támaszkodik, amely a település fejlődése szempontjából figyelembe vehető minden tényezővel számol.

134. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa OBH 2774/2005. számú jelentésében kifejtette, hogy a település területének felhasználásáról nem az egyes ingatlantulajdonosok döntenek. „A tulajdonnal összefüggő alkotmányos garanciák a meglévő tulajdon (és a hozzá

fűződő jogok) sérthetlenségét mondják ki. A tulajdont csak törvényben, közérdekből elkerülhetetlenül szükséges mértékben és arányban lehet korlátozni, illetve kártalanítás ellenében elvonni. Nincs azonban alkotmányos kötelezettsége sem az államnak, sem az önkormányzatnak arra nézve, hogy egy adott, konkrét ingatlantulajdon értéknövekedését a tulajdonhoz fűződő jogok (pl. megközelíthetőség, beépíthetőség) kiterjesztésével megvalósítsa.”

135. Az adott területen ingatlannal rendelkezőknek tulajdonjoguk alapján tehát nincs alanyi joguk arra, hogy igényt támasszanak a terület beépítési paramétereinek megváltoztatására.

136. Jelen esetben tehát egyebek mellett a sportoláshoz, a sportterületek fenntartásához fűződő közérdek és a beruházni szándékozó magántulajdonosnak a beépítést lehetővé tevő településrendezési döntés meghozatalához fűződő magánérdeke konkurált egymással. Az Étv. fentebb idézett 8. § (1) bekezdésének értelmezése alapján a döntéshozatal során minden esetben a közösség érdekeinek kell elsődlegesen érvényesülnie. Ezért a közösség részéről megfogalmazott véleménynek – mind az Étv. 9. § szerinti véleményezési eljárás, mind az SKV lefolytatása során – különösen nagy jelentősége van.

B/4. Lakossági és társhatósági részvétel a KÉSZ módosítási eljárás során

137. Az I. kerület KÉSZ módosítási eljárásának vizsgálata során vizsgáltuk a tájékoztódás, tájékoztatás és nyilvánosság elvének érvényesülését is.

138. A jogalkotásról szóló 1987. évi 11. tv. 19-20. §-a szerint az állampolgárok - közvetlenül, illetőleg képviseleti szerveik útján - közreműködnek az életviszonyaikat érintő jogszabályok előkészítésében és megalkotásában. A társadalmi szervezeteket és az érdekképviseleti szervezeteket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik.

139. Továbbá a Kvt. 10. § (1) bekezdésében meghatározott együttműködés elvének megfelelően a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, és mindezek érdekvédelmi szervezetei együttműködni kötelesek a környezet védelmében. A törvény meghatározása szerint az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára.

140. A Kvt. 98. § (2) bekezdésének a) és c) pontja szerint a környezetvédelmi érdekek képviselőjére létrehozott egyesületek és társadalmi szervezetek joga, hogy közreműködjenek a működési vagy tevékenységi területüket érintő területfejlesztési, területrendezési tervek és környezetvédelmi programok kidolgozásában, továbbá, hogy véleményezzék a környezettel kapcsolatos állami és önkormányzati jogszabályok tervezeteit.

141. A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott, hazánkban a 2001. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett egyezmény 7. cikke szabályozza a nyilvánosság részvételét az egyes tevékenységekkel kapcsolatos döntéshozatalban, illetve a környezetre vonatkozó tervekkel, programokkal és irányelvekkel kapcsolatos eljárásokban.

A településrendezési eszközök megalkotása és módosítása esetében mindenképpen olyan eljárásokról van szó, amelyek környezetre gyakorolt hatása miatt a nyilvánosság részvételének fokozott jelentősége van.

142. A fent említett jogszabályi követelményeknek megfelelően az Étv. 9. (2) bekezdés rendelkezik arról, hogy a településrendezési eszköz kidolgozása előtt meg kell határozni a rendezés alá vont területet, ki kell nyilvánítani a rendezés általános célját és várható hatását, hogy az érintettek azzal kapcsolatban javaslatokat, észrevételeket tehessenek. Ennek során az érintett népeség, szervezetek, érdek-képviselői szervek véleménynyilvánítási lehetőségét biztosítani kell, ezért a helyben szokásos módon az érintettek tudomására kell hozni a településrendezési eszköz kidolgozásának elhatározását. Továbbá az államigazgatási szerveket, valamint az érintett települési önkormányzati szerveket az előkészítésbe be kell vonni úgy, hogy azok a megkeresés kézhezvételétől számított 30 napon belül írásos tájékoztatásukban ismertessék a település fejlődése és építési rendje szempontjából jelentős terveiket és intézkedéseiket, valamint ezek várható időbeli lefolyását, valamint a hatáskörükbe tartozó kérdésekben a jogszabályon alapuló követelményeket.

143. A Budavári Önkormányzat a 2007. évi KÉSZ módosítás során eleget tett a 9. § (2) bekezdésének, továbbá a rendelet-tervezet elkészülése utáni, 9. § (3) bekezdés szerinti véleményeztetési kötelezettségének is megfelelt (a tervtanácsi vélemény beszerzésén kívül), sőt az eltérő vélemények tisztázása érdekében az Étv. 9. § (4) bekezdés szerinti egyeztető tárgyalást is tartott.

144. A Kész módosítás számos kérdésében, pl. a Toldy Ferenc utcára vonatkozó szabályozás kialakításában sikerült kompromisszumos megoldást találni, egyeztetni az önkormányzat és a civil szervezetek érdekeit.

145. A Tigris utcai teniszpályákra vonatkozó szabályozás elfogadására irányuló KÉSZ módosítás során az érintett lakosság, illetve a kerület területén tevékenykedő civil szervezetek több alkalommal is kifejtették, hogy a terület sportcélú fejlesztését tartják a leginkább kívánatosnak.

146. A Budavári Önkormányzat 2007. szeptember 27-i képviselő-testületi ülésére KÉSZ 2007. évi 1. módosításának tárgyában készített előterjesztés a Tigris utcai teniszpályákra vonatkozó újraszabályozásával kapcsolatban hangsúlyozta a következőket: *„A környék lakossága a jelenlegi, évtizedek óta megszokott helyzet fenntartását igényelte, a tulajdonos pedig a fővárosi keretszabályozásban biztosított építési lehetőségek biztosítását kérte. [...] A szabályozás leglényegesebb szakmai szempontból közelítette a kérdést, és olyan megoldást javasol, amely a környék beépítéséhez képest moderáltabb paraméterekkel, átmenetet képez a terület magasfokon hasznosított és környezeti ártalmakkal erősen érintett Hegyalja út menti terület része és a Naphegyi alacsonyabb fokú, villás beépítés között.”*

147. A lakossági ellenállás hatására a sportpályák területére vonatkozóan a képviselő-testület szeptember 27-i ülésén elfogadta a 20/2007. (X. 1.1) Kt. sz. rendeletét, amelyhez csatolt előterjesztés nem tartalmazta a Tigris utcai teniszpályák 5 db ingatlanára vonatkozó szabályozást. Az önkormányzat úgy döntött, hogy a Budapest, I. kerület Tigris utca-Galeotti utca-Aladár utca által határolt tömb területére megismétli az Étv. 9. § szerinti településrendezési eljárás bizonyos elemeit. Az önkormányzat felkért öt építész irodát, amelyek beépítési javaslatot, tanulmányt készítettek a tervezési területre. A vizsgálat célja az volt, hogy az előzőekben meghatározott *„IZ keretövezeti paramétereken belül, az adottságok ismeretében egy építészeti is értékelhető beépítési javaslat jöjjön létre, amely jól illeszkedik a környezetéhez, humánus, és tekintettel van az ott élő lakóközösségre.”*

148. A tanulmányok elkészültét követően az Étv. 9. § (4) bekezdése szerinti egyeztető tárgyalást hívtak össze a megváltozott paraméterekkel rendelkező tervdokumentációval kapcsolatos álláspontok ütköztetése érdekében. Az egyeztető tárgyalásra 2007. november 7-én került sor. Az elkészített jegyzőkönyv szerint a tárgyaláson képviseltette magát három civil szervezet, a Fővárosi Főépítészeti Iroda, valamint az I. kerület főépítésze. A tervdokumentációt készítő tervező iroda részéről azonban senki sem volt jelen.

149. Megállapítható, hogy a 2007. november 7-i egyeztető tárgyalásról készült jegyzőkönyv nem tartalmazza a lakossági észrevételek elfogadásának vagy elvetésének részletes indokolását.

150. Az Étv. szabályaival ellentétes az olyan véleményezési eljárás, amely során nem érvényesül az Étv. 9. § szerint meghatározott eljárási rend. Mivel a 2007. november 7-i egyeztető tárgyalásról készült jegyzőkönyv nem tartalmazza a lakossági észrevételeket, illetve azok elfogadásának vagy elvetésének részletes indokolását, így az érintett lakosságnak nem állt módjában megismerni a teljes dokumentációt.

151. Az Étv. 9. § (4) bekezdés szerinti egyeztető tárgyalás a társadalmi részvétel elve érvényesíthetőségének fontos garanciális szabálya. Segítségével biztosítható, hogy olyan településrendezési döntések szülessenek, amelyek élvezik az érintett lakosság támogatását.

152. Tekintettel arra, hogy az Étv. 9. § (7) bekezdése szerint a helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek a (2)-(6) bekezdésben előírt véleményeztetési eljárás lefolytatása nélkül nem fogadhatók el, a Budavári Önkormányzat a KÉSZ 29/2007.(XII.14.) számú Kt. sz. rendeletével jóváhagyott módosításának elfogadásával a társadalmi részvétel és az együttműködés elvének sérelmén keresztül az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével összefüggésben visszásságot okozott.

B/5. Összefoglalás

153. A lefolytatott vizsgálat alapján megállapítjuk, hogy a Budavári Önkormányzat azáltal, hogy a KÉSZ módosítási eljárása során a stratégiai környezeti vizsgálat elkészítését mellőzve, a területi tervtanács véleményének kikérése nélkül, továbbá az Étv. szabályainak sérelmével alkotta meg a 20/2007. (X.I.) és a 29/2007.(XII.14.) számú Kt. rendeleteit, az egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosító jogszabályi rendelkezések sérelmével alkotmányos visszásságot idézett elő.

V. Intézkedések

154. Az Obtv. 27/B § (3) c) és f) pontjai alapján ajánlással fordulok Budapest I. kerület Budavári Önkormányzatához, hogy Budapest I. kerületének jegyzője az állásfoglalást előterjesztésként bocsássa a képviselő-testület elé 2011. január 31-el bezárólag.

155. Az Obtv. 25. és 27/B § (3) c) és f) pontjai alapján azzal a javaslattal és ajánlással fordulok Budapest I. kerületének Önkormányzatához, hogy Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat képviselőtestülete a jövőben lefolytatandó településrendezési eljárások során vegye figyelembe az állásfoglalásban foglaltakat.

156. Kérem, hogy a kezdeményezés nyomán tett intézkedéseiről tájékoztasson legkésőbb az állásfoglalás kézhezvételét követő 30 napon belül.

157. Az Obtv. 27./B § (3) bekezdés a) pontja alapján a következő ajánlást teszem. Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség hívja fel a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség, és egyúttal valamennyi regionális Felügyelőség figyelmét, hogy a jövőben a hulladékgazdálkodási szabályok megsértésének észlelése esetén a tényállás teljeskörű tisztázásával és a Ket. szabályainak maradéktalan megtartásával a Hgt. 45. §-ban foglaltak megfelelő alkalmazásával folytassa le eljárásait.

Budapest, 2010. december „ „

Dr. Fülöp Sándor
A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa