



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

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYÜLÉSI BIZTOSÁNAK ÁLLÁSFOGLALÁSA

Budapest I. kerületi önkormányzat 2008. évi helyi építési szabályzat módosításának
tárgyában

Ügyszám: JNO-692/2010

I. Az eljárás megindítása

1. Civil szervezettől érkezett panasz a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Hivatalába a Budapest I. kerületében lévő Tigris utcai teniszpályák területén elhelyezett építési törmelék, illetve az ott tárolt építőanyagokkal kapcsolatban, mely alapján vizsgálatot folytattunk le Budapest I. kerületi önkormányzatának 2007. évi helyi építési szabályzat módosításának tárgyában.¹ A vizsgálat során az önkormányzat irodánk részére megküldte a 2008. évi helyi építési szabályzat módosításának anyagát, amellyel kapcsolatban megállapítottuk, hogy a Tigris utcai teniszpályák területére vonatkozóan ez a jelenleg hatályos szabályozás. Vizsgálatunkat ezért hivatalból kiterjesztettük a 2008. évi szabályozás Tigris utcai teniszpályák területét érintő előírásainak vizsgálatára.

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. A (2) bekezdés szerint az országgyűlési biztos az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében az előzőekben megjelölt feltételek fennállása esetén hivatalból is eljárhat.

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.

A 27/B. § (3) f) pontja alapján a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa feladatának ellátása érdekében megismerheti és véleményezheti a helyi önkormányzatok hosszú távú fejlesztési,

¹ A 2007. évben lefolytatott településrendezési eljárással kapcsolatos észrevételeinket a JNO-452/2010. számú állásfoglalásban fejtettük ki, amelyet jelen állásfoglalással egyidejűleg megküldünk az I. kerület Budavári Önkormányzat részére.

területrendezési, valamint a jövő nemzedékek életminőségét egyébként közvetlenül érintő terveit és koncepcióit.

4. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. (továbbiakban: Ötv.) 8. § (1) bekezdés szerint a településrendezés önkormányzati feladat. A döntés meghozatala az önkormányzati képviselő-testület hatáskörébe tartozik, amely a 10. § (1) bekezdésének a) és d) pontjai értelmében – mint általában a rendeletalkotás, illetve a településrendezési terv jóváhagyása – át nem ruházható hatáskört jelent, tehát a szakmai jellegű előkészítést követően a döntés meghozatalára kizárólag a település képviselő-testülete rendelkezik jogosultsággal.

5. Az egészséges környezethez való jog érvényesülése szorosan összefügg a települések településrendezési eszközei által meghatározott épített és természetes környezetnek a jövő nemzedékek számára történő megóvásával. A településrendezés szoros összefüggésben áll a környezetjog számos területével, így a bennünket körülvevő környezet valamennyi elemével is, és a településrendezési döntések is komplex módon, a maguk teljességében hatnak a környezetre. Az övezetek, építési övezetek kialakításával lehetővé tett beépítések többnyire visszafordíthatatlanul átalakítják a környezetet, befolyásolják annak fenntarthatóságát. Ezért a jogterület hangsúlyosan érinti a környezetvédelmet is, hiszen a területfejlesztés, a használat, és a kapcsolódó építkezés mindig beavatkozást jelent a meglévő környezeti viszonyokba.

6. A 2007. évi szabályozás véleményezésére irányuló panasz alapján indult vizsgálat során észleltük, hogy a Tigris utcai teniszpályák területére vonatkozó hatályos – 26/2008. (X. 31.) kt. sz. rendelet – szabályozás a magasabb szintű jogszabályokkal ellentétes rendelkezést tartalmaz, továbbá az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot eredményez.

III. Tényállás

7. A Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat (továbbiakban: Önkormányzat) megkeresése alapján rendelkezésünkre bocsátott iratok alapján a következő tényállást állapítottuk meg.

8. 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 teniszpályák) vonatkozásában a 16/2000. (VIII. 15.) Kt. sz. rendeletével jóváhagyott Budapest I. Kerület Építési Szabályzata (a továbbiakban: KÉSZ) 74. § (2) bekezdésének k) pontja lehetővé tette lakóépületek létesítését.

9. A KÉSZ 29/2007 (XII.14.) számú Kt. rendelettel elfogadott módosítása (továbbiakban: a KÉSZ 2007. évi módosítása) azonban alapvetően megváltoztatta a terület funkcióját és beépítésének feltételeit.² A KÉSZ 2007. évi felülvizsgálatáról a Budavári Önkormányzat 2006 novemberében rendelkezett, 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 Tigris utcai teniszpályák 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,

² A 2007. évben lefolytatott településrendezési eljárással kapcsolatos észrevételeinket a JNO-452/2010. számú állásfoglalásban fejtettük ki.

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.

10. A lefolytatott településrendezési eljárás során az eljárásban részt vevő civil szervezetek, illetve a Fővárosi Önkormányzat egyaránt jelezte, hogy nem tartják kívánatosnak a terület funkciójának megváltoztatását. Az Étv. 9. § (4) bekezdés szerinti egyeztető tárgyaláson a sem sikerült az álláspontokat egymáshoz közelíteni, így nem született egyezség. A résztvevő civil szervezetek a teniszpályák eredeti sport funkciójának megtartását tartották volna a leginkább megfelelőnek. 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 teniszpályák telkeinek összevonásával olyan telek jönne létre, melyen környezetidegen nagyságú épületegyüttes létesülhetne, amely nem kívánatos módon növelné a terület terhelését.

11. A KÉSZ 2007. évi módosításával a Tigris utcai teniszpályák területére – 125-ös tömb – vonatkozóan 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 10,5m.

12. A KÉSZ 2008. évi módosítása során ismét változtatni kívánta az önkormányzat a Tigris utcai teniszpályák területére vonatkozó szabályozást. A szabályozás indokolása szerint: *„Az új szabályozás megalkotására az összes érintett fél álláspontjának alapos ismerete alapján került sor. Az így meghatározott paraméterek jól szolgálják a környezet szabadonálló karakterének fenntartását, a zöldfelület védelmét és lehetőséget biztosítanak a gazdaságos üzemeltetésre, továbbá a meglévő, védett klubépülethez kialakítható sportfunkció megfelelő elhelyezéséhez. A korábbi – a KÉSZ 2007. évi módosításával elfogadott – városrendezési elképzelés nem tette lehetővé lakóépület elhelyezését. A lakossági jelzésekre és észrevételekre tekintettel valamint a beépítés nagyságrendjének és morfológiájának figyelembevételével megkülönböztetésre nincs szükség, ezért a funkció tekintetében az IZ jelű övezetek általános szabályait kell majd alkalmazni.”*

13. A 2007. évet megelőzően hatályos szabályozás elemei közül a KÉSZ 2008. évi módosítása során lényegi elemét jelentette a lakófunkció létesítését lehetővé tevő rendelkezések elfogadása.

14. Az Étv. 9. § (2) bekezdése szerinti előzetes véleményezése Budapest I. kerület Budavári Önkormányzatának 2008. március 19-én kelt levelével, majd az Étv. 9. § (3) bekezdés szerinti véleményezési szakasz a 2008. június 25-én kelt levéllel indult. A véleményezési eljárásban részt vettek az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (továbbiakban: OTÉK) 3. számú mellékletében meghatározott államigazgatási szervek, valamint civil szervezetek.

15. Az eljárásban részt vevő civil szervezetek észrevételeikben jelezték, hogy álláspontjuk szerint a Tigris utcai teniszpályák területére vonatkozóan a KÉSZ 2007. évi módosításának

hatályba lépését megelőzően érvényes paraméterek visszaállítása lenne szükséges (hangsúlyosan: a sportfunkció).

16. Budapest főváros polgármestere az Étv. 9. § (3) bekezdés szerinti véleményezés során keletkezett – 22-187/7/2008. számú 2008. július 31-én kelt – levelében a Tigris utcai tenispályákra vonatkozó tervezettel kapcsolatban az alábbi véleményt adta: „A Tigris utca-Hegyalja utca menti tömb új beépítésre vonatkozó javaslat utolsó pontját, mely szerint a lakásépítést tiltó rendelkezés elmarad – nem támogatjuk. Az IZ keretövezet alapvető funkciója ettől eltérő, lakóépületek létesítése bár nem tiltott, de nem kívánatos. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy lakásfunkció (lakóépület) telepítése esetén a BVKSZ 41. § (9) bekezdése szerint a beépítés mértékét és a szintterületi mutatót a környezetben elhelyezkedő lakóterületek átlagos beépítési mértékén és szintterületi mutatóján belül kell meghatározni.”

17. A KÉSZ 2008. évi módosításával kapcsolatos Étv. 9. § (4) bekezdés szerinti egyeztető tárgyalásra 2008. szeptember 15-én került sor. Ezt követően az Étv. 9. § (6) bekezdés szerint a lakosság tájékoztatását szolgáló közhírré tétele 2008. szeptember 16-tól vette kezdetét, a Közép-magyarországi Regionális Államigazgatási Hivatal Állami Főépítészi Irodája (továbbiakban: Állami Főépítész) az Étv. 9. § (6) bekezdése szerinti záró véleményét 2008. szeptember 30-án adta meg.

18. Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat képviselő-testülete 2008. október 30-i ülésén a 26/2008. (X. 31.) kt. sz. rendelet megalkotásával elfogadta a KÉSZ 2008. évi módosítását. A Tigris utcai tenispályák területére vonatkozóan a képviselő-testületi üléshez készített előterjesztés hangsúlyozza a következőket: „Jelentősebbnek nevezhető módosítás a Tigris utcai tenispályák 2007 decemberi szabályrendszerének kiegészítése azzal, a lakosság által korábban javasolt szabályozással, amely itt lakóépület létesítését is megengedné.”

19. A 26/2008. (X. 31.) kt. sz. rendelet 5. § rögzíti annak lehetőségét, hogy az IZ magas zöldfelületi aránnyal rendelkező intézményi területjelű, jelentős zöldfelületű intézményterületek területén – az övezetben építmények körét meghatározó KÉSZ 74. § 2. § k) pontja szerint – lakóépület elhelyezhető. A Tigris utcai tenispályák területére vonatkozó IZ-V2-SZ övezet beépítési paramétereit meghatározó 3. számú táblázat továbbá a következőképp módosult: „A KÉSZ 74. § (1) bekezdés 3. számú táblázata kiegészül az alábbi 4. pont alatti megjegyzéssel, [...]: Lakófunkció esetén a táblázati értékek (beépítettség és szintterületi határérték) a Budapesti Városrendezési Keretszabályzat³ értékeinek megfelelően csökkennek.”

Egyebekben a jelenleg hatályos beépítési paraméterek az előzőekben hivatkozott KÉSZ 3. számú táblázata szerint: a terepszint feletti beépítés maximális mértéke 50%, a terepszint feletti beépítés maximális értéke 35 %; a szintterületi határérték 1,3; a legkisebb zöldfelületi arány 50%; a megengedett legnagyobb építmény- és homlokzati magasság egyaránt 10,5 m.

³ Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzatról szóló 47/1198. (X. 15.) Föv. Kgy. Rendelet (továbbiakban: BVKSZ)

IV. Jogi elemzés

20. Hivatalból vizsgáltuk a KÉSZ 2008. évi módosításával a Tigris utcai tenispályák területére vonatkozóan napjainkban is hatályban levő rendelkezéseit, amellyel kapcsolatban megállapítottuk, hogy az a magasabb rendű jogszabályokba – BVKSZ 41. § – ütköző módon, jogbizonytalanságot, és ezeken keresztül az egészséges környezethez való alkotmányos joggal összefüggésben visszásságot eredményezve szabályozza a területre vonatkozó paramétereit.

21. A területrendezési és a településrendezési tervek vonatkozásában a legfontosabb alapelv és az Alkotmányban, valamint a településrendezésre vonatkozó joganyagban meghatározott követelmény az, hogy egymással összhangban kell lenniük. Hiszen csak így biztosítható az átgondolt területi tervezés megvalósítása, olyan térszerkezet kialakítása, amely a lakosság számára élhető környezetet teremt, és garantálja annak hosszú időn keresztül fenntarthatóságát. A vizsgálat során a fentiekből következően alapvető szempontot jelentett annak feltárása, hogy a vizsgált településrendezési eszközök rendelkezései, elképzelései összhangban vannak-e a magasabb szintű jogszabályok által meghatározott területrendezési tervek elvárásaival.

22. A KÉSZ 2008. évi módosítása a Tigris utcai tenispályák területének vonatkozásában módosította az IZ-V2-SZ építési övezet paramétereit. A módosítás lényegi elemét jelentette, hogy az építési övezet területén lehetővé tette lakóépület, lakófunkció elhelyezését.

23. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés szerint a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

24. Az Étv 7. § (1) szerint a településrendezés célja a települések terület-felhasználásának 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.

Az Étv. 13. § (1) bekezdése meghatározza a helyi építési szabályzat funkcióját. Eszerint az építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzatnak az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban kell megállapítania.

25. A Budapest közigazgatási területére vonatkozó sajátos rendelkezéseket az Étv. 14. § rögzíti, mely szerint a főváros területén két szintű településrendezési szabályozás van jelen. Eszerint a főváros teljes területére vonatkozóan a Fővárosi Önkormányzat megalkotja a településszerkezeti tervet, valamint a fővárosi szabályozási kerettervet, míg az egyes kerületek kerületi szabályozási terveket és szabályozási tervet fogadnak el.

26. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. Tv. (továbbiakban: Ötv.) 63/C. § rendelkezik a főváros településrendezési szabályairól. Az (1) és (2) bekezdések – az Étv. 14. §-hoz hasonlóan rendelkeznek arról, hogy a két szintű tervstruktúra egyes elemeinek megalkotására mely önkormányzat rendelkezik hatáskörrel. Eszerint a közgyűlés a főváros egységes településpolitikájának biztosítása érdekében meghatározza a főváros általános rendezési tervét, a főváros városfejlesztési és városrehabilitációs programját. A kerületi képviselő-testület pedig - a főváros általános rendezési terve szerint, annak keretei között - a

kerület egészére meghatározza a kerület részletes fejlesztési programját, a kerületi alaptervet, a kerület részletes rendezési tervét és azok szabályozási előírásait.

27. Megállapítható tehát, hogy az Ötv. alapvető követelményként tartalmazza, hogy a kerületi és a fővárosi szabályozásnak összhangban kell lennie egymással, vagyis a kerületi szabályozásnak meg kell felelnie azoknak a keretfeltételeknek, amelyeket a főváros területére vonatkozó dokumentumok rögzítenek.

28. A jelentős zöldfelületű intézményterületekre (IZ) vonatkozó szabályanyagot a BVKSZ tartalmazza. Az IZ keretövezetet a vegyes területek között nevesíti a jogszabály, ebben a körben szabályozza a jelentős zöldfelületű intézményi területek mellett a településközponti területeket, a központi vegyes területeket, valamint az intézményi területeket. A vegyes területek alapvető rendeltetése a BVKSZ 36. § (1) bekezdése szerint a következő: a vegyes területek elsősorban intézmények, közintézmények elhelyezésére szolgálnak, amelyekben olyan funkciók is elhelyezhetők, amelyek terhelési határértékei nem haladják meg az intézményi területekre vonatkozó egyéb jogszabályban rögzített előírt határértékeket. A 36. § (3) bekezdésének k) pontja szerint vegyes területen – a határértékek betartására vonatkozó feltétellel – lakóépület és azt kiszolgáló és kiegészítő épületek is elhelyezhetők.

29. Az IZ keretövezetre vonatkozó speciális, további szabályokat a BVKSZ 41. § tartalmazza. A (9) bekezdés szerint a keretövezet területén a lakásépítést is lehetővé tevő építési övezetekben a beépítés mértékét és a szintterületi mutatót a környezetben elhelyezkedő lakóterületek átlagos beépítési mértékén és szintterületi mutatóján belül kell meghatározni, de ebben az esetben sem haladhatja meg az intenzív kertvárosias beépítés legnagyobb megengedett beépítési mértékét, 25%-ot, és a szintterületi mutatóját, az $1 \text{ m}^2/\text{m}^2$ -t.

30. A BVKSZ tehát lehetővé teszi az IZ keretövezeten – mint vegyes terület– belül olyan építési övezetek kialakítását, amelyek területén lakóépület illetve lakófunkció elhelyezhető. Ezekre az építési övezetekre vonatkozóan azonban a beépítési paraméterek szigorítását írja elő a jogalkotó. Vagyis ezeken a területeken a beépítésnek igazodnia kell az intenzív kertvárosias beépítés jellemző mutatóihoz, annál intenzívebb beépítés nem jöhet létre. Az intenzív kertvárosias (L!) keretövezet mutatóit a BVKSZ 5. sz. melléklete tartalmazza. Eszerint a beépítés mértékét nem határozza meg a felszín alatti beépítés vonatkozásában, míg a felszín feletti beépítés maximális értékét 25%-ban határozza meg. További lényeges paraméter a szintterületi mutató, amelynek – engedményes – maximuma 1,0.

31. Az előzőekkel összhangban állapítja meg a BVKSZ 41. § (9) bekezdése, hogy a lakófunkció elhelyezését lehetővé tevő IZ építési övezet területén a felszín feletti beépítés maximum 25%, míg a szintterületi mutató maximum 1,0 értékű lehet.

32. Az OTÉK 7. § (1)-(2) bekezdései az építési övezetek, övezetek kialakítására vonatkozó alapfeltételként határozza meg, hogy a – településszerkezeti tervben meghatározott – területfelhasználási egységek területeit közterületekre és egyéb (közterületnek nem minősülő) területekre kell tagolni, továbbá ezeket beépítésre szánt területek esetén építési övezet(ek)be, beépítésre nem szánt területek esetén övezet(ek)be kell sorolni. Az építési övezeteket, övezeteket a meglévő és/vagy tervezett szerepkörük, beépítettségük és karakterbeli különbségeik alapján és úgy kell besorolni, hogy az azokon belüli – azonos helyzetben lévő – telkeket azonos értékű építési jogok és kötelezettségek illessék meg.

33. Ahogyan azt a tényállásban bemutattuk, a KÉSZ 2008. évi módosításával a KÉSZ 74. § (1) bekezdése az IZ-V2-SZ övezetére vonatkozóan a terepszint alatti beépíthetőség maximális

értékét 50%, terepszint felett 35% értékben; emellett a szintterületi mutató maximális értékét 1,3 értékben határozza meg. Az övezetre vonatkozóan a következő megjegyzést tartalmazza a rendelet szövege: „lakófunkció esetén a táblázati értékek (beépítettség és szintterületi határérték) a Budapesti Városrendezési Keretszabályzat értékeinek megfelelően csökkennek.”

34. Álláspontunk szerint a fenti rendelkezés két szempontból aggályos: egyrészt jogbizonytalanságot okoz, hogy az adott övezetre vonatkozóan tulajdonképpen két, egymástól elkülöníthető paraméterekkel rendelkező építési feltételeket tartalmaz. Az Étv. 7. § (1) bekezdése szerint a településrendezés célja, illetve az Étv. 13. § (1) bekezdése szerint a helyi építési szabályzat feladata, hogy meghatározza az egyes építési telkek beépíthetőségének feltételeit. Amennyiben egy építési telkre több mennyiségi jellemzővel bíró paramétersor vonatkozik, úgy az adott ingatlan vonatkozásában nem határozható meg egyértelműen a beépíthetőség mértéke. A jövőbeli engedélyezési eljárásokban bizonytalanná válik, hogy egy adott tervdokumentáció engedélyezhető-e a tömb területére vonatkozó szabályozás alapján. Ebből következően kiszámíthatatlanná, alkalmazhatatlanná válik a szabályozás, ami ellentétes „az építés helyi rendjének meghatározásá”-ra vonatkozó jogalkotói elvárással, a normatív szabályozás szükségességével.

35. A településrendezés céljának sérelmét, és ezen keresztül az egészséges környezethez való alkotmányos joggal összefüggésben visszásságot eredményez az olyan önkormányzati gyakorlat, amely szabályozása során nem tesz eleget az Étv-ben szabályozott alapelvei követelményeknek.

36. Másrészt aggályosnak tekinthető a következők miatt. A BVKSZ 41. § (9) bekezdése „építési övezet”-re vonatkozóan rögzíti elvárásként, hogy annak területére vonatkozóan megállapított beépítési paraméterek nem haladhatják meg a rögzített értékeket. A meghatározott határszámok alkalmazása tehát független attól, hogy ténylegesen létesül-e lakófunkció az adott építési övezetben. Amennyiben annak elhelyezését az építési övezetre vonatkozó előírások lehetővé teszik, a BVKSZ 9. § (9) bekezdésének rendelkezéseit alkalmazni kell.

37. A BVKSZ idézett rendelkezése a lakófunkcióval rendelkező területek környezetminőségi jellemzőit védő rendelkezése, hiszen egy alacsony beépítési intenzitású, magas zöldfelületi aránnyal bíró települési környezet kialakítását célozza, amelyen csupán kivételes lehetőségként teszi lehetővé a lakófunkció elhelyezését.

38. Álláspontunk szerint tehát a jelenleg hatályos KÉSZ IZ-V2-SZ építési övezetre vonatkozó beépítési paramétereket tartalmazó 3. számú táblázathoz tartozó 4. lábjegyzet a BVKSZ – magasabb szintű jogszabály – 41. § (9) bekezdésével ellentétes. Álláspontunk szerint tehát Budapest I. kerület Budavári Önkormányzatának 2008. évi KÉSZ módosítása során nem érvényesült az Alkotmány 44/A § (2) bekezdésének elvárása, mely szerint a települési önkormányzat nem alkothat magasabb szintű jogszabállyal ellentétes helyi rendeletet.

39. Az egészséges környezethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalából következően a közhatalom gyakorlóit – az állam és az önkormányzatok – elsődleges felelőssége, hogy a jogalkotás és a jogalkalmazás során a jövő nemzedékek iránti felelősség jegyében a lehető legteljesebb mértékben érvényesítse jogszabályi előírásokat. Az egészséges környezethez való joggal összefüggő alkotmányos visszásságot idézett tehát elő az önkormányzat azzal, hogy jogalkotása során megsértette a BVKSZ környezetminőségi jellemzőit védő garanciális rendelkezéseit.

V. Összefoglalás

40. Jobbizonytalanságot eredményez, és a rendelet alkalmazásában is bizonytalanságot eredményez az, hogy az IZ-V2-SZ építési övezetre vonatkozóan két szabályozás van érvényben. A településrendezés céljának sérelmét, és ezen keresztül az egészséges környezethez való alkotmányos jog sérelmét eredményezi az olyan önkormányzati gyakorlat, amely szabályozása során nem tesz eleget az Étv-ben szabályozott alapelvi követelményeknek.

41. A KÉSZ 2008. évi módosítása során elfogadott 26/2008. (X. 31.) kt. sz. rendeletének a Tigris utcai tenispályákra vonatkozó rendelkezése a BVKSZ 41. § (9) bekezdésével ellentétes rendelkezést tartalmaz azzal, hogy tényleges funkció elhelyezésétől teszi függővé a keretővezetere vonatkozó általános érvényű BVKSZ rendelkezés érvényesülését. A BVKSZ rendelkezése magas zöldfelületi aránnyal rendelkező lakóterületek környezeti minőségét védő rendelkezéseinek sérelme az egészséges környezethez való alkotmányos jog sérelmét eredményezi.

V. Intézkedések

42. Az Obtv. 27/B § (3) bekezdésének f) pontja alapján megismertem Budapest I. kerület 26/2008. (X. 31.) kt. sz. rendeletével módosított helyi építési szabályzatát, mely alapján a következő véleményt adom. A tervezet a magasabb szintű jogszabályba ütközik, továbbá az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével összefüggésben visszásságot okoz.

A Budapest I. kerületének területére vonatkozó helyi építési szabályzat és szabályozási terv véleményezésével kapcsolatban az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 21. § (1) bekezdése valamint a 27/B. § (3) bekezdés c) és e) pontjai alapján a következő intézkedéseket teszem.

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.

43. Az Obtv. 25. és 27/B § (3) c) és f) pontjai alapján a javaslattal és ajánlással fordulok Budapest I. kerületének Önkormányzatához, hogy Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat képviselőtestülete folytasson le egy új és szabályos településrendezési eljárást, melynek eredményeként küszöbölje ki a jogbizonytalanságot eredményező és BVKSZ 41. § (9) bekezdésével ellentétes rendelkezést. Felhívom az önkormányzat figyelmét, hogy a megismételt eljárás során tegyen eleget a vonatkozó jogszabályok előírásainak.

44. Amennyiben a fentiekben meghatározott intézkedéseknek Budapest I. kerület Budavári Önkormányzata nem tesz eleget, akkor az Obtv. 22. § b) pontja alapján indítványozni fogom az Alkotmánybíróságnál a 26/2008. (X. 31.) kt. sz. rendeletével módosított helyi építési szabályzat vonatkozó rendelkezésének megsemmisítését.

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

Budapest, 2010. december ,, ,,

dr. Fülöp Sándor
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa