



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

Üllő 2005-2009 között lefolytatott – különös tekintettel a 2007. évben elfogadott Ferihegyi Ipari Park területére vonatkozó szabályozási terv – településrendezési eljárásainak tárgyában

Ügyszám: JNO-93/2010.

I. A Panasz

1. Dr. Illés Zoltán panaszos 2008 szeptemberében fordult a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosához Üllő Város Önkormányzatának a településrendezési eszközök elfogadására irányuló döntéseivel, illetve a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. tv. (a továbbiakban: BATT) térképi mellékletei tartalmának a kihirdetett jogszabálysöveghez képest történő változásával kapcsolatban.

2. Üllő Önkormányzatának döntéseivel kapcsolatban kifogásolta, hogy a 2004 szeptembere óta eltelt időszakban Üllőn több, a BATT-nak ellentmondó döntés született. Így kifogásolta, hogy az Önkormányzat úgy minősített át a BATT 5. § (1) bekezdése hatálya alá tarozó területeket, hogy eközben a település területén még jelentős mértékben álltak rendelkezésre nem hasznosított, de már korábban átminősített területek. Kifogásolta Üllő településszerkezeti terve 2005. évi módosításának jogszerűségét (az Önkormányzat képviselő-testületének 99/2005. (V. 12.) sz. határozata). Kifogásolta továbbá, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényben (a továbbiakban: Étv.) meghatározottaknak nem megfelelő eljárás során fogadtak el településrendezési eszközöket, illetve módosították azokat – így felvetette az Étv. 9. § által meghatározott, településrendezési eszközök elfogadására irányuló eljárások szabályainak sérelmét, az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) sz. kormányrendeletben meghatározott környezeti vizsgálat lefolytatásának hiányát, valamint a társadalmi részvétel elvének sérelmét.

A beadvány kiemelten foglalkozott a Ferihegyi Ipari Park szabályozási tervének elfogadására irányuló eljárás kérdéskörével. Ezzel kapcsolatban kifogásolta a 2007. évben elfogadott településrendezési eszköz és a BATT összhangjának hiányát, a szabályozási terv elfogadására irányuló eljárás szabálytalanságait, valamint az – álláspontja szerint szabálytalan eljárás eredményeként – elfogadott szabályozási tervet követően kiadott engedélyek jogszerűségét egyaránt.

3. A beadvány szerint a döntések eredményeként jelentős mértékben csökkent a település zöldfelületének mértéke.

4. A BATT törvény térképi mellékleteinek közzétételével, megismerhetőségével kapcsolatosan a panaszos sérelmezte a törvény kihirdetésének módját, azt, hogy a törvény kihirdetésének időpontjában a térképi mellékletek alkalmatlanok voltak a tényleges felhasználásra, így – többek között – a védett területek, zöldfelületek beazonosítására is. Kifogásolta továbbá, hogy a törvény mellékleteinek tartalma több helyen módosult közzétételének időpontja óta.

II. A hatáskör megalapozása

5. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Továbbiakban: Obtv.) 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.

6. Az Obtv. 27/B § (3) f) pontja alapján a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa feladatának ellátása érdekében megismerheti és véleményezheti a helyi önkormányzatok hosszú távú fejlesztési, területrendezési, valamint a jövő nemzedékek életminőségét egyébként közvetlenül érintő terveit és koncepcióit.

7. Az egészséges környezethez való jog érvényesülése szorosan összefügg a települések településrendezési tervei által szabályozott épített és természetes környezetnek a jövő nemzedékek számára történő megóvásával, ezért a Kvt. 3. § (1) bekezdés e) pontjára tekintettel a környezetvédelmi alapelveknek a településrendezés teljes folyamata során érvényesülniük kell.

8. Az Üllő településrendezési eszközeinek megalkotására irányuló eljárások – kiemelten a Ferihegyi Ipari Park területére vonatkozó szabályozási terv – során, valamint a BATT törvénynek való megfelelés szempontjából több, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszasság lehetőségét észleltük, ezért vizsgálatot folytattunk le.

A beadványnak a fenti 2. pontban írt része többnyire, a közérdekű adatok kezelését érintő kérdést tárgyal, ezért a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa együttműködést kezdeményezett az Adatvédelmi Biztossal a beadvány teljes körű kivizsgálása és megnyugtató rendezése érdekében. Az Adatvédelmi Biztos Irodájában a panaszos beadványának intézése szintén állásfoglalás kibocsátásával fejeződött be. Erre tekintettel a jelen állásfoglalásban a közérdekű adatokhoz való hozzáférés kérdéseit csak annyiban vizsgáljuk, amennyiben azok az egészséges környezethez való jog biztosítása szempontjából relevánsak.

III. A tényállás

9. A panaszos által rendelkezésünkre bocsátott, továbbá Üllő Város Önkormányzatától, a Pest Megyei Földhivaltól, a Pest Megyei Főügyészségtől beszerzett iratok, a VÁTI Kht., a Pestterv Kft. megkeresése eredményeként beérkezett tájékoztatások, több helyszíni szemle és konzultáció, valamint az állásfoglalás tervezetére beérkezett észrevételek alapján a következő tényállást állapítottuk meg.

10. A beadvány Üllő Város Önkormányzatának 2004 szeptembere óta lefolytatott településrendezési eljárásaival összefüggésben fogalmazta meg aggályait. Az Önkormányzat ezen időszakban több alkalommal is módosította Üllő városának településszerkezeti tervét, megalkotta helyi építési szabályzatát, illetve több, korábban szabályozás alá nem vont területre vonatkozóan alkotott szabályozási tervet. A vizsgálat súlyponti részét jelentette azoknak a problémáknak az elemzése, amelyeket a Ferihegyi Ipari Park létrehozására irányuló szabályozási terv folyamata, a település részvétele a BATT törvény egyeztetési folyamatában, valamint a településrendezési eszközök elfogadására irányuló eljárásoknak a BATT törvény előírásaival való összhangja jelent.

11. A Budapesti Agglomeráció a Közép-magyarországi régió központi területe. Területét jelenleg Budapest és mintegy 80 település alkotja. Lakosság száma, földrajzi elhelyezkedése miatt egyaránt meghatározó jelentőségű.

Üllő város a Budapesti Agglomeráció települései közé tartozik, a Fővárostól délkeleti irányban a 4. számú főút mellett, Vecsés és Monor között, a Duna-Tisza-közi hátság északi részén helyezkedik el. Helyzetét alapvetően meghatározza, hogy térségében halad át az országos főúthálózat több, lényeges eleme, közúti-, vasúti-, és légifolyosók metszéspontja van a területén. Közigazgatási területén halad át a Budapest–Cegléd–Szolnok vasútvonal, a 4. számú főközlekedési útvonal, területét érinti a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér. A település jelenleg a „Kertváros-Gyáli” kistérség tagja, teljes közigazgatási területe 4812 ha.

12. A beadványban foglalt két alapvető témakörnek megfelelően a tényállást is két részben tárgyaljuk. Először azt mutatjuk be, hogy milyen események alakították a BATT elfogadásának folyamatát, illetve milyen módon, milyen döntésekkel befolyásolta Üllő a BATT mellékleteinek alakulását. A tényállás második felében Üllő 2004–2009 között lefolytatott településrendezési eljárásait mutatjuk be. Az eljárásokról ebben a fejezetben csak rövid, áttekintő képet szeretnénk nyújtani, a vizsgálat szempontjából alapvető jelentőségű 99/2005 (V. 12.) és a 228/2006 (VIII. 31.) sz. öh. határozatokkal elfogadott, a településszerkezeti tervet módosító döntések részletes elemzésére a jogi értékelés címet viselő IV. részben kerül sor.

A) A BATT törvény megalkotásának folyamata, Üllő részvétele a BATT törvény egyeztetési folyamatában

a) A BATT törvény megalkotásának folyamata

13. Minden területrendezési terv célja, hogy a hatálya alá tartozó területek egészén azonos szabályok meghatározásával egységes térszerkezet kialakítását, fenntartását segítse elő. Ennek megfelelően a szabályozás általában olyan alapvető elvárásokat rögzít, amelyek lehetővé

teszik az előbbi cél megvalósulását. A megalkotott, elfogadott szabályok hosszú időn keresztül meghatározóak a térség fejlődése, alakulása szempontjából, ezért a teljes koherencia biztosításához komoly, felelősségteljes tervezői munka szükséges.

14. A BATT elfogadását megelőzően a Budapesti Agglomeráció területére vonatkozóan az 1985. évben készített és 1027/1986. (V. 22.) MT határozattal jóváhagyott Budapesti Agglomeráció Regionális Rendezési Terve volt hatályban, amely azonban nem minősült jogszabálynak, ezért az önkormányzatok vonatkozásában nem bírt kötelező erővel, így a regionális rendezési terv jogilag alkalmazhatatlan volt. További problémákat jelentett, hogy a szabályozás a rendszerváltást követően bekövetkezett társadalmi, gazdasági változások miatt az 1990-es évtized második felére elavulttá vált.

15. A társadalmi, gazdasági igényt felismerve rendelkezett a BATT-ról szóló törvényjavaslat elkészítéséről a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (a továbbiakban: Tftv.), amely – az Országos Területfejlesztési Koncepcióról szóló 35/1998. (III. 20.) ogy. határozat II. fejezetének 5.2. pontjával összhangban – a kiemelt térségek közé sorolta a Budapesti Agglomeráció területét, amelynek rendezéséhez országos érdek fűződik.

16. A szabályozás indokai között szerepelt, hogy az ország legdinamikusabban fejlődő térségében a térszerkezet és a térségi terület-felhasználás törvényi szabályozásának hiánya, illetve jelentős időbeli elhúzóódása miatt olyan terület-felhasználási döntések születtek, amelyek hatása a térség egésze szempontjából kedvezőtlenek, és amelyeket – mint kialakult állapotot – utólag már nem, vagy csak komoly anyagi áldozatokkal lehetséges megváltoztatni.

17. A tervezői munka elvégzésére a Pestterv Kft. kapott megbízást a szakterületért felelős és a megbízói feladatokat is ellátó minisztériumi szervezeti egység irányítása mellett. Ez a szerződés 1996. évben történő megkötésének időpontjában a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium volt.

18. A terv kidolgozása és egyeztetése a Tftv. és a végrehajtásához kapcsolódó jogszabályok szerint történt, széleskörű szakmai bázison alapult.

19. A tervezői szerződés alapján megkezdődött az Agglomeráció Területrendezési Terve elkészítésének előkészítő fázisa. Ennek megfelelően 1996–1999 között folyt a vizsgálati adatok gyűjtése, ezek kiértékelése, elemzése. Ebben az időszakban készültek el azok a munkarészek, amelyek fő célja az aktuális állapot elemzése, továbbá a beavatkozást igénylő területek meghatározása. Az előkészítő fázisban határozták meg a tervezési programot, a kidolgozásra kerülő szabályozás tartalmának valamennyi lényeges elemét, a térségi szabályozási koncepciót.

20. A tervezési folyamat következő lépése a tervi fázis volt. A hivatalos egyeztetési eljárás eredményeinek figyelembevételével 2000 végére elkészült tervdokumentáció már tartalmazta a térségi szerkezeti tervet, a térségi szabályozási tervet és a térségi területrendezési szabályzatot.

21. Ezen a szakmai dokumentáción alapult az a törvénytervezet, amely 2001 első felében készült el. A törvénytervezet azonban a Parlament nem fogadta el – emiatt további négy év telt el úgy, hogy az agglomerációs térségben nem volt olyan területrendezési terv hatályban, amely a térségi folyamatokat befolyásolhatta volna.

22. Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. tv. hatályba lépését követően került ismét előtérbe a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló törvény előkészítése.

23. A továbbtervezés folyamán meghatározóvá vált az a szakértői vélemény, hogy a terv nem tartalmazhat a jóváhagyott településrendezési eszközökhöz képest visszaminősítést, tekintettel arra a tényre, hogy 2001 júniusa és 2002 év vége közötti időszakban az Agglomerációhoz tartozó 80 település közül mintegy 50-ben folyt új településrendezési eszköz készítése, egyeztetése, elfogadása.

24. Ennek megfelelően 2003 folyamán a tervet ismételten aktualizálták, 2003. szeptember-október hónapokban lehetőségük volt az agglomeráció településeinek arra, hogy a 2001–2003 között jogszerűen elfogadott településrendezési eszközeiket eljuttassák a tervezőhöz, hogy azok tartalmát figyelembe vehessék a továbbtervezés során.

25. A törvényjavaslat Országgyűlés előtti tárgyalásának kezdete 2004. december 30., a törvényjavaslat benyújtásának időpontja.

26. A Pestterv Kft-től kapott tájékoztatás szerint a 2004 végén és a 2005-ben elfogadott településrendezési terveket már nem vették figyelembe az előterjesztési fázisban. A belső tárcaegyeztetések, a tárcaközi egyeztetések, illetve a Kormányelőterjesztés időszakában a tervlapok rajzolata nem változott. A BATT elfogadása parlamenti vitájának szakaszában azonban jelentős módosulások következtek be a területek besorolása, illetve a BATT mellékleteinek területi lehatárolása vonatkozásában.

27. A Pestterv Kft-től megkeresésünkre érkezett válasz szerint a törvénytervezet térképi mellékletei rajzolatának változásához nagymértékben hozzájárultak azok az egyéni képviselői módosító indítványok, amelyek szinte kizárólag új területhasználati módok befogadására vonatkoztak. Egyetlen korlátot támasztottak a javaslatokkal szemben, amely pedig a táji-, természeti védelemmel való érintettség feltétele volt. Ha az önkormányzat a megküldött tervezet megismerése során tapasztalta az eltérést, képviselője útján még a törvény részletes vitája során (képviseleti indítványként) is kezdeményezhette az időközben született önkormányzati döntés figyelembevételét (illetve az érvényes településrendezési tervtől való eltérés javítását). A szerkezeti tervi, illetve övezeti tervi lehatárolások korrekciójával így a törvény elfogadásának időszakában ezek beépültek a törvénybe. A tervezőnek ebben a fázisban már csak azon módosítások és lehatárolási pontosítások átvezetésére és érvényesítésére volt lehetősége, amelyek az Országgyűlés ügyrendje szerint kerültek benyújtásra, és élvezték a bizottságok támogatását.

28. A BATT-ot az Országgyűlés 2005. június 6-án fogadta el, hatálybalépésének időpontját 2005. szeptember 1. időpontban határozta meg. A törvény szövegét a Magyar Közlöny 2005. június 28-ai számában hirdették ki.

29. A JNOI megkeresését követően a VÁTI Kht-től érkezett válasz alapján megállapítható, hogy a BATT törvény elfogadását követően az Országos Területfejlesztési Hivatal Területrendezési Főosztálya 2005. december 16-án hitelesítette a törvény 2. és 3. számú mellékletét képező térképlapok egy teljes kinyomtatott sorozatát, majd a hitelesített sorozatot átadta a VÁTI Kht. részére. A normaszöveg, illetve a grafikus munkarészek 2006. február 23-án kerültek fel a VÁTI Kht. honlapjára, ahol megtekinthetők, megismerhetők.

b) Üllő részvétele a BATT törvény egyeztetési folyamatában

30. Az agglomeráció települései által a BATT tervezésének időszakában elfogadott településrendezési eszközök általános jellemzője volt, hogy lehetőséget kívántak teremteni településük kedvező gazdaságföldrajzi helyzetének kihasználására.

31. Az érintett települések többsége arra törekedett, hogy még a térségi szabályozás hatályba lépése előtt – alapvetően saját, helyi érdekei által meghatározottan – elkészüljenek és jóváhagyásra is kerüljenek azok a településrendezési eszközök, amelyek a későbbiekben nagyobb mozgásteret biztosítanak számukra, mint amelyet a térségi szabályozás várhatóan lehetővé tett volna.

32. A BATT elfogadására irányuló eljárás tervezési szakaszában fogadta el Üllő településszerkezeti tervét 2003-ban. Ez a településrendezési eszköz képezte a BATT területi lehatárolásának alapját Üllő esetében.

33. Üllő Nagyközség Polgármesteri Hivatalának belső levelezésében a különböző tisztviselők felhívták a figyelmet arra, hogy a parlamenti vita alatt levő BATT a település vonatkozásában nem tüntet fel több olyan területet, amelyet a 2003 tavaszától érvényes településszerkezeti terv már tartalmaz, négy ilyen területet határozva meg. Kiemeli az önkormányzat belső levelezése, hogy a település régióban betöltött közlekedéspolitikai súlyponti helyzetéből adódóan – Ferihegyi repülőtér közelsége, autópályák közelsége, tervezett gyorsforgalmi vasútvonal nyomvonala miatt – a térség településeihez képest nagyobb igénybevételt jelent Üllő számára, ezért kiemelt érdeke fűződik tervezett fejlesztései megvalósításához. A fentiek alapján az önkormányzat javasolta a terv elfogadás előtti kiigazítását.

34. Ezzel a helyi igénnyel egybevágott a törvénytervezet módosító indítványainak koordinációját végző Varju László országgyűlési képviselő kezdeményezése, aki ebben az időben az Országgyűlés önkormányzati bizottságának tagjaként tevékenykedett. 2005. március 1-jén a Budapesti Agglomeráció polgármesterei részére szóló levelében felhívta az Agglomeráció polgármestereinek figyelmét arra, hogy a parlamenti módosító indítványok tartalmára vonatkozó települési javaslatokat juttassák el az ő e-mail címére.

35. 2005. március 4-én Üllő Nagyközség polgármestere Varju László országgyűlési képviselőhöz címzett levelében a BATT törvényjavaslat 2. számú mellékletéhez (szerkezeti terv) tett kiegészítő javaslatot. Három terület átsorolását kezdeményezte, mindhárom esetben azok városias települési térségbe sorolására tett javaslatot. A levél 1. pontjában meghatározott területtel kapcsolatban hivatkozott arra, hogy „a település 2002-ben elfogadta Településszerkezeti tervét, amely a település jelenlegi belterületétől északra, az észak-nyugati közigazgatási határtól a tervezett elővárosi vasút nyomvonalaig, illetve a 4603 jelű útig bezárólag kereskedelmi-gazdasági területhasznosítást jelöl meg.” A további két, egyébként szintén lakóövezet bővítését lehetővé tevő terület esetén a hivatkozási alap az, hogy ezek a területek a belterülethez kapcsolódnak (tehát amennyiben beépítésre szánt területek lennének, megfelelnek a települési terület fogalmának).

36. Az előző pontban bemutatott javaslatokat Üllő Nagyközség Polgármestere 2005. március 8-án kelt – Varju László országgyűlési képviselőhöz címzett – levelében kiegészítette. A módosítás indokolásaként említette, hogy a március 4-én kelt „indítvánnyal érintett 1. számú – fentiekben hivatkozott – terület nagy része a településszerkezeti tervben tartalék gazdasági terület – beépítésre szánt terület. A szerkezeti terv elfogadását követően a 2002. III. 15-én

hatályba lépő 36/2002. (III. 7.) kormányrendelettel az OTÉK, a tartalék terület fogalmát megszüntette. A polgármester levelében kérte, hogy „*a szerkezeti tervben szereplő tartalék gazdasági területeket a törvény fogadja be a városias települési térségi kategóriába.*”

37. A hivatkozott levél 1. pontjában meghatározott terület korábbi tartalék gazdasági terület besorolását váltotta fel az Önkormányzat 2005. május 12-én született 99/2005. (V. 12.) számú határozatával a kereskedelmi-gazdasági besorolás. A másik két esetben túlnyomórészt mezőgazdasági besorolású területeket érintett az Önkormányzat határozata, amelyek a BATT elfogadásának időpontjára – 2005. június 6-ra – meg is jelentek a 2. mellékletben szereplő szerkezeti terv ábrázolásában. Fontos hangsúlyoznunk, hogy ezek a területek korábban sem szerepeltek a tartalék területek között. A területek komoly módosítást jelentettek, hiszen ez az utóbbi két egység több, mint 300 ha nagyságú (Üllő teljes belterületének nagysága hozzávetőleg 500 ha volt ebben az időpontban).

38. A Pestterv Kft-től megkeresésünkre érkezett válasz szerint a BATT törvény 21. § (5) bekezdésében szabályozott, településrendezési eszközön alapuló beépítésre szánt területek meghatározásának alapja Üllő esetén a képviselő-testület 2005. május 12-én tartott ülésén született 99/2005. (V. 12.) Ör. számú határozat volt.

B) Üllő településrendezési eszközeinek elfogadására irányuló eljárásokról általában

39. A beadvány Üllő közigazgatási területére vonatkozó településrendezési eszközök elfogadására irányuló eljárások szabályszerűségét, illetve a BATT-nak való megfelelőségüket egyaránt vitatta. A 2004-2009 közötti időtartam alatt meghatározó jelentőségű településrendezési dokumentumokat fogadott el Üllő képviselő-testülete, ezért elengedhetetlen egy alapvető időrendi áttekintés arról, hogy milyen jellegű változások történtek a településrendezés vonatkozásában.

40. Üllő esetében a településfejlesztés számára 1996 után két alapvető irány rajzolódott ki, ezek egyike a gazdasági és kereskedelmi funkciójú területek fejlesztése a főúthálózati elemekhez kapcsolódva, az északi és nyugati térségben, míg a másik irány az oktatási rekreációs területek fejlesztése a település déli, délnyugati irányában. Ezekkel az alapvető irányokkal összhangban határozta meg a fejlesztés lehetőségeit a település 2005. évben elfogadott fejlesztési koncepciója is, amely szerint az MO és M4 út térségében elsődleges szerepe van a gazdasági területek fejlesztésének, azzal a megkötéssel, hogy csak olyan gazdasági egységek települhetnek a területre, amelyeknek környezeti hatása semleges, vagy a területen belül lokalizálható. A település déli- délnyugati részén elsősorban szabadidős, rekreációs fejlesztési területeket határoztak meg.

41. A lehetséges fejlesztés harmadik iránya, amely a nagyarányú lakóterületi fejlesztések távlati lehetőségét jelenti, a BATT elfogadása után nyílt meg a település számára. A BATT 2. számú mellékletében – a szerkezeti tervben – a város déli területén található mintegy 300 ha nagyságú terület városias települési térségként jelenik meg.

42. A vizsgált időtartam kezdete előtt, 2003. évben fogadta el a képviselő-testület Üllő településszerkezeti tervét.

43. A vizsgált időtartam első évében, 2004-ben meghatározó jellegű településrendezési eszközök elfogadásáról döntött a település képviselő-testülete. Így a 30/2004. (III. 11.) számú öh. határozat elfogadásával határozat született az előző évben elfogadott településszerkezeti terv első módosításáról. A településszerkezeti tervnek ez a formája volt hatályban 2004. szeptember 1-jén is, a beadvány szerinti moratórium kezdő időpontjában. Ugyanebben az évben került sor Üllő Nagyközség Szabályozási tervéről és Helyi építési szabályzatáról szóló 9/2004 (III. 20.) sz. ök. rendelet elfogadására, mely többszöri módosítást követően napjainkban is hatályban van. 2004 decemberében tartott képviselő-testületi ülésen a 254/2004 (XII. 9.) öh. határozat elfogadásával döntés született arról, hogy az ADU Kft közreműködésével elkészülhessen a településszerkezeti tervre és a helyi építési szabályzatra vonatkozó következő módosítások, önkormányzati döntések alapjául szolgáló egyeztetési anyag – ebben az időpontban tehát még nem indult meg a településrendezési eljárás a módosítások érdekében.

44. A vizsgált időszak második évében, 2005-ben folyt a BATT törvény parlamenti vitája, illetve hatályba léptek a jogszabály rendelkezései. Ebben az időszakban született az a levelezés, amely nyomán a BATT törvényre vonatkozó képviselő módosító indítványai, illetve a jogszabály mellékleteinek végleges területi lehatárolásai kialakultak. A rendelkezésünkre álló iratokból megállapítható, hogy a 2005. május 12-i képviselő-testületi ülésen hozott 99/2005. (V. 12.) öh. határozatával a képviselő-testület jelentős mértékben módosítani kívánta a község településszerkezeti tervét. A határozat jelentőségét mutatja, hogy Üllő területének vonatkozásában ez a határozat szolgál alapvető dokumentumként a BATT törvény elfogadását követően elkészített, a 21. § (5) bekezdésének megfelelő adattartalmat rögzítő munkaanyag elkészítéséhez. A határozat elfogadását azonban nem előzte meg az Étv. 9. § szerinti véleménynyilvánítási eljárás. Ugyanebben az évben a 13/2005 (IV. 23.) sz. ö.k. rendelet elfogadásával került sor a Pedagógus földek elnevezésű terület szabályozási tervének elfogadására.

45. A vizsgált időszak harmadik évében, 2006-ban a településszerkezeti terv vonatkozásában az előző évben elfogadott és hatályba lépett BATT törvény mellékleteiben rögzített területi lehatárolásokat elfogadó döntések születtek. A településszerkezeti terv módosítására irányuló eljárás során a 13/2006 (I. 19.) öh. határozattal a képviselő-testület elfogadta a településszerkezeti terv egyeztetési anyagát, azt a véleményezési eljárás során történő egyeztetésre alkalmasnak találta. Ezt követően indulhatott meg tehát az Étv. 9. § szerint szabályozott vélemény-nyilvánítási eljárás. Az eljárás során azonban további területi besorolást érintő módosítások történtek. A 43/2006. (III. 16.) számú öh. határozattal a BATT törvény szerkezeti tervében rögzített települési térség kategóriájú – így az önkormányzat megítélése szerint beépítésre szánt területekként kategorizált – területekhez képest további 3 %, ebben az időpontban beépítésre nem szánt terület átminősítését határozta el az önkormányzat képviselő-testülete. Az eljárás befejezéseként, a 228/2006 (VIII. 31.) öh. határozat elfogadásával került sor a településszerkezeti terv módosítására. Ebben a módosításban került a ténylegesen beépítésre szánt területek közé több, igen jelentős nagyságú terület, amelyek a BATT szerkezeti tervében már városias települési terület besorolás alá estek (amely alapvetően feltételezi a beépítésre szánt terület minősítést). Így kapott kereskedelmi, szolgáltató gazdasági terület besorolást a Ferihegyi Ipari Park területe is, amely korábban mezőgazdasági területként szerepelt a település településszerkezeti tervében (ld. bővebben az BATT-tal való összhangról szóló részben).

46. Ugyanebben az évben az M0-4-es sz. főút elkerülő csomópontjának déli oldalán levő kereskedelmi területet szabályozó rendelkezéseket tartalmazó 20/2006 (V. 22.) sz. ök. rendelet elfogadására is sor került.

47. A vizsgált időszak negyedik évében, 2007-ben fogadták el a beadványban kifogásolt Ferihegyi Ipari Park területére vonatkozó szabályozási tervet. A helyi építési szabályzat mellékletét képező szabályozási terv jóváhagyására a képviselő-testület 2007. április 26-i ülésén, a 10/2007 (V. 5.) számú ök. rendelet elfogadásával került sor. A szabályozás rendelkezéseivel szemben felmerült kifogások következtében még ugyanebben az évben, két alkalommal sor került – 15/2007. (VI. 2.) ök. rendelet, 25/2007 (X. 20.) ök. rendelet – a vonatkozó rendelkezések módosítására.

48. A vizsgált időszak ötödik évében, 2008-ban az előző két évben indítványozott területi átsorolásokat jóváhagyó településszerkezeti terv módosítására került sor a 73/2008 (IV. 24.) öh. határozat jóváhagyásával. A fenti indítványok egyedi jellegűek voltak, többnyire a helyi lakosság egy-egy tagja kezdeményezésére merültek fel. A rendelkezésre álló adatok szerint ez a módosítás nem eredményezte a beépítésre szánt területek növekedését, a már beépítésre szánt minősítésű területek közötti övezeti átsorolásokat tartalmazta.

49. A vizsgált időszak hatodik évében, 2009-ben módosult a településszerkezeti terv, a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv egyaránt. A módosítások eredményeként ugyan a területi kategóriák elnevezése jelentősen megváltozott, azonban a beépítésre szánt területek növekedését nem tartalmazták ezek a döntések.

50. Összefoglalva tehát, a 2004-2009 közötti időszakban a településrendezést érintő döntések jelentős része szoros összefüggésben áll a BATT megalkotásának folyamatával. Ezek egy csoportja a BATT megalkotásának folyamán, a BATT területi lehatárolásainak érdekében született, míg másik csoportja a BATT-ban rögzített területi lehatárolásokkal való összhang megteremtését szolgálták.

C) A Ferihegyi Ipari Park létrehozására irányuló szabályozási terv folyamata

51. A beadvány kimelten foglalkozott a Ferihegyi Ipari Park szabályozási tervének elfogadására irányuló eljárás során felmerült problémákkal, ezért külön részben tárgyaljuk az elfogadására irányuló eljárás lényeges elemeit.

52. A 166 ha nagyságú Ferihegy Ipari Park elnevezésű szabályozási terület Üllő Ecsér felőli oldalán a Budapest-Cegléd-Szolnok vasútvonaltól északra elhelyezkedő lakóövezet és az új 4. számú főközlekedési út közötti tömb belsejében helyezkedik el. A terület keleti határa a Gyömrői út, nyugati határa pedig a 058/12 és 046/2 hrsz-ú mezőgazdasági területek. A terület iránt jelentős befektetői érdeklődés mutatkozott a szabályozást megelőző években. Elsősorban az előnyös közlekedési feltételek, a jó megközelítés lehetősége játszott szerepet a terület felértékelődésében.

53. A 2003. évben elfogadott településszerkezeti terv lehatárolása szerint az érintett terület mezőgazdasági besorolású, tehát alapvetően szántó művelési ágba tartozó telkek találhatók Üllő külterületének ezen a részén. A Gyömrői út mellett elhelyezkedő gazdasági területen több éve működött egy fafeldolgozó üzem és emellett néhány kisebb vállalkozás.

54. A 2004. szeptember 1-jén hatályos településszerkezeti tervben rögzített koncepció szerint a NY-i és Déli területek gazdasági, illetve rekreációs célú fejlesztése várható. Nem rögzíti viszont sem a településfejlesztési koncepció térképi melléklete, sem a településszerkezeti terv elfogadott változata – távlati fejlesztési célként sem – a mai Ferihegyi Ipari Park fejlesztésének célját.

55. Üllő Nagyközség Polgármesteri Hivatala a helyi újság 2005. márciusi számában tett közzé felhívást arról, hogy a közeljövőben módosítani kívánja településszerkezeti-, illetve szabályozási tervét és kérte a lakosságot, hogy amennyiben a módosítás bárkinek az érdekét érinti, vagy a fennállótól eltérő területhasználatot kíván megvalósítani, jelezze írásban vagy személyesen a Hivatal Műszaki Irodája felé. A Polgármesteri Hivatal megállapítása szerint lakossági észrevétel nem történt.

56. Üllő Nagyközségi Önkormányzat 99/2005. (V.12.) számú határozatában kijelentette, hogy támogatja Kis Horváth István önkormányzati képviselő – ebben az időpontban a tulajdonában állt ennek a területnek a jelentős hányada - javaslatát, amely szerint a Zsaróka út és az elkerülő 4-es főút közötti terület kereskedelmi-gazdasági övezetbe kerül. A terület jelentőségét mutatja, hogy ez a terület a későbbi Ferihegyi ipari Park területének súlyponti részét jelenti, területén valósul meg a SPAR logisztikai beruházása. Az önkormányzati döntés időpontjában a Zsaróka út és az elkerülő 4-es főút közötti terület mezőgazdasági terület besorolás alá tartozott.

57. Az Önkormányzat 42/2006. (III. 16.) számú határozatában úgy döntött, hogy a Norvég Finanszírozási Mechanizmus keretében pályázni kíván ipari park létesítésére. A pályázat feltételeként szerepelt, hogy az ipari park területére szabályozási terv készüljön, melyet az érintett tulajdonosoknak területarányosan kell finanszírozniuk. Ugyanebben a határozatában egyúttal szabályozási terv elkészítését határozta el az Üllő, 4. sz. főút menti gazdasági területekre.

58. Üllő Város Településszerkezeti Tervének 228/2006 (VIII. 31.) sz. öh. határozattal elfogadott módosítása már tervezett kereskedelmi-szolgáltató-gazdasági övezetként sorolja be a majdani ipari park teljes területét. Ahogyan a tényállásban kifejtettük, ez a településszerkezeti tervmódosítás volt hivatott biztosítani a BATT és a település településrendezési terveinek összhangját.

59. Az Étv. 9. § előírásai szerint kötelező jelleggel lefolytatott egyeztetési eljárás során több államigazgatási szerv fejtette ki fenntartásait ezzel az elfogadni kívánt településrendezési eszközzel szemben.

60. A szabályozási terv elfogadására Üllő Város önkormányzata képviselő-testületének 2007. április 26-ai ülésén, a 10/2007 (V. 5.) rendelet megalkotásával került sor.

61. A rendelkezésre álló adatok szerint az előző pontban meghatározott időpontban anélkül fogadta el a képviselő-testület a Ferihegyi Ipari Park területére vonatkozó szabályozási tervet, hogy az Étv. 9. § szerint meghatározott véleményezési eljárás befejeződött volna. A képviselő testület 2007. május 5-én valóban elfogadta a helyi építési szabályzatról és szabályozási tervről rendelkező 9/2004 (III. 20.) sz. ök. rendelet módosítását, ugyanakkor erről még júliusban is folytak egyeztetések a véleményezési eljárásban résztvevő államigazgatási szervek – Kulturális Örökségvédelmi Hivatal, Állami Főépítészeti iroda – és az Önkormányzat között.

62. Így a rendelet elfogadását követően érkezett meg a Közép-magyarországi Regionális Főépítési Iroda állásfoglalása, a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal pedig még június 26-án kelt 450/487/9/2007. számú levelében is arról tájékoztatta az önkormányzatot, hogy a Kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. Tv. 66. § (2) bekezdésében kötelező munkarészként elkészíteni rendelt örökségvédelmi hatástanulmány nem felel meg a törvényi előírásoknak. A Nemzeti Közlekedési Hatóság a tervezett közúti csomóponttal kapcsolatban – többek között – a 19/1994. (V. 31.) KHVM rendelet alkalmazására hívta fel az Önkormányzat figyelmét, különös tekintettel a védőtávolság megfelelő alkalmazására.

63. A rendelkezésre álló adatok szerint a Ferihegyi Ipari Park elnevezésű terület a vizsgálat időtartama alatt nem nyerte el az ipari park minősítést. Területén ugyanakkor megvalósult a SPAR Logisztikai Kft. beruházása, ennek eredményeként logisztikai központ működik az „ipari park” központi részén.

IV. Jogi értékelés

IV/I. A BATT törvénynek való megfelelés

64. A beadvány alapvető feltevése szerint a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 23/E § (1) bekezdésében foglalt, 2004. szeptember 1-től hatályos tilalom („moratórium”) szerint az önkormányzatok „a beépítésre szánt területük kiterjedését a hatályos településrendezési eszközeikben rögzítettekhez képest nem növelhetik.” A panasz kifogásolta, hogy az előbbieken meghatározott moratóriummal szemben Üllő önkormányzatának képviselő-testülete megalkotta a 99/2005. (V. 12.) sz. öh. határozatát, amelyben jelentős mértékben növelte a beépítésre szánt területek nagyságát.

65. A beadvány ebben a témakörben felmerülő másik kifogása volt, hogy az önkormányzat a 228/2006 (VII. 31.) számú öh. határozatával elfogadott településszerkezeti terv módosítást megelőzően lefolytatott településrendezési eljárása során megsértette a BATT 5. § (1) és a 7. § bekezdéseinek rendelkezéseit.

A területrendezési tervek 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.

66. A BATT célja a törvényhez fűzött miniszteri indokolás szerint a kiegyensúlyozottabb fejlődés térbeli-fizikai kereteinek, területi lehetőségeinek és korlátainak meghatározása a természetes és épített környezeti értékek védelmének biztosítása mellett. A rendezés eszközeivel a fenntartható fejlődés kereteit biztosító térszerkezet és a koordinált

területfejlesztés feltételeit lehet rögzíteni, amelyek elősegítik egy hosszú távon is működő és fejlődőképes régió kialakulását.

67. A BATT várható környezeti hatásai között a törvény előterjesztése kiemelte, hogy a tervezett térszerkezet és terület-felhasználás környezeti szempontból összességében kedvező, mert korlátozzák a települési területek spontán és gyorsuló ütemű kiterjedését a tájban, lehetőséget adnak a térség hosszútávú, fenntartható fejlődéséhez szükséges ökológiai rendszer legértékesebb elemeinek védelmére. A rendszer – a törvényalkotó szándéka szerint – megakadályozza a szomszédos települések beépített területeinek összenövését, hozzájárul a fejlesztési koncepcióban kitűzött strukturált és tagolt térszerkezet kialakításához.

68. A BATT indokolása szerint a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (a továbbiakban: Tftv.) határozta meg a Budapesti Agglomerációt (és a Balaton Kiemelt Üdülőkörzetet) mint kiemelt térséget, amelynek területére területrendezési tervet kell készíteni. A törvényben megfogalmazott hierarchia értelmében a területrendezési terveknek összehangolt, egymásra épülő rendszert kell alkotnia. Az agglomerációs terv összhangban van az Országos Területfejlesztési Koncepcióval és a térség még nem jóváhagyott területfejlesztési koncepciójával, amelyek a kapu-híd szerep erősítését, a decentralizált koncentrációt, a jelenleginél kiegyensúlyozottabb (fenntarthatóbb) térbeli fejlődést és kedvezőbb életminőséget tűztek ki célul. Ennek figyelembevételével az agglomerációs terv fő feladata volt a térség távlati érdekeinek figyelembevételével:

- az agglomeráció távlati térszerkezetének meghatározása,
- az országos és térségi jelentőségű közlekedési és közmű hálózatok helyének, illetve kapcsolatrendszerének megállapítása,
- az urbanizált (települési), illetve a mező-, erdőgazdasági, valamint a természeti területek rendszerének meghatározása, a területek használatára vonatkozó fő szabályok megállapítása,
- a természeti erőforrások megőrzéséhez szükséges keretfeltételek, illetve szabályok megállapítása.

69. A térségi területfelhasználásra vonatkozó szabályozás tehát meghatározza a településrendezési tervek számára, hogy egy adott térségi területfelhasználási kategórián belül milyen települési területfelhasználási egységeket kell kijelölnie.

70. A BATT hatálya a jogszabály 1/1. számú melléklete értelmében Üllő Városra is kiterjed, azaz az abban foglalt előírásokat a törvény hatályba lépésének napjától a településrendezési eszközök megalkotására, illetve módosítására irányuló eljárások esetén az Önkormányzatnak alkalmaznia kell.

71. Fontos kiemelnünk, hogy a BATT 21. § (6) – az Étv-ben szabályozott településszerkezeti tervhez hasonlóan – rendelkezik a törvény felülvizsgálatának kötelezettségéről, amely szerint a tervet 5 évente felül kell vizsgálni. Így nyilvánvalóan a felülvizsgálat keretén belül lehetőség van a térképi mellékletekként szereplő szerkezeti terv és övezeti terv felülvizsgálatára, kiigazítására a törvény alapvető célkitűzéseinek, elveinek sérelme nélkül.

A) A moratórium és a 99/2005 (V. 12.) öh határozat kérdéskörének megítélése

a) A moratórium kérdésköre

72. A Tftv. – 2004. szeptember 1. óta hatályos – 23/E. § (1) bekezdése szerint a 6. § d) pontjában meghatározott kiemelt térségek területrendezési terveinek előkészítő fázisát követően a külön jogszabályban meghatározott döntéstől a területrendezési terv elfogadásáig – de legfeljebb 2 évig – az érintett települések, településrendezési tevékenységük során (beleértve a korábbi tervek módosítását és elfogadását is) a beépítésre szánt területük kiterjedését a hatályos településrendezési eszközeikben rögzítettekhez képest nem növelhetik.

73. A Tftv. úgy rendelkezik, hogy a moratórium alkalmazásának több, együttes feltétel esetén van helye. Ennek megfelelően csak a kiemelt térségek területére készülő területrendezési tervek esetében, és csak a tervezés előkészítő fázisának befejezését követően a külön jogszabályban meghatározott döntés alapján lehetséges.

74. A Tftv. 6. §-a – 2004. szeptember 1. óta hatályos szövege szerint – az előbbieken meghatározott kiemelt térségek körébe tartozónak tekinti az országra vonatkozó, a Budapesti Agglomeráció, valamint Balaton Kiemelt Üdülőkörzet területrendezési terveit, valamint az előbbi régiók területi lehatárolására és székhelyére vonatkozó szabályozást. Az indokolás kifejti, hogy 1996-ban a törvény elfogadásakor az Országgyűlés saját hatáskörébe vonta a kiemelt térségek területrendezési terveinek elfogadását. 1998-ban az Országos Területfejlesztési Koncepció elfogadásakor 16 kiemelt térséget jelöltek ki. Ezek területe az ország területének nagy részét lefedte. A törvényszöveg indokolása azonban ésszerűtlennek és szükségtelennek tartotta, hogy a területrendezési tervek elfogadása ilyen nagymértékben elvonásra kerüljön az érintett megyei önkormányzatoktól. Az indokolás szerint az ország egészére kiterjedő területrendezési terv mellett ez a két további olyan kettő térsége van az országnak, amelyek esetében indokolt a területrendezési terv törvénnyel történő elfogadása.

75. Az NFGM a JNO kiküldött állásfoglalás-tervezetével kapcsolatos észrevételeiben rámutatott arra, hogy a Tftv. 23/E § (1) bekezdésében a „külön jogszabályban meghatározott döntéstől” kitétel a 2009. október 21-én hatályon kívül helyezett, a területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről szóló 18/1998. VI. 25.) KTM rendelet 7. § rendelkezéseire utal. Eszerint a területfejlesztési koncepció, illetve területrendezési terv készítésére, kidolgozására kötelezett dönt – egyeztetést követően – arról, hogy az előkészítő fázis munkarészei megfelelnek-e a további tervezés alapjául.

A BATT elfogadására irányuló eljárás előkészítő szakasza – ahogyan arra a tényállásban már utaltunk – 1996-1999. évek között zajlott. Ezt követően a tervi fázis vette kezdetét. A Tftv. 23/E. § (1) bekezdése 2004. szeptember 1-je után hatályos anyagi jogi jogszabály, ezért a visszaható hatály tilalmának jogelvi alkalmazása miatt a Tftv. 23/E § (1) bekezdésében meghatározott moratórium a budapesti agglomeráció területrendezési tervéről szóló törvény tervezési fázisának időtartama alatti alkalmazása nem volt lehetséges.

76. Ebből következően a Tftv. 23/E. § (1) bekezdésében meghatározott moratórium nem állhatott fenn a BATT elfogadására irányuló eljárás során.

77. Nem tekinthetők tehát e tekintetben törvénysértőnek azok a településrendezési eszközök, amelyeket a Budapesti Agglomeráció települései 2004. szeptember 1. és 2005 szeptembere

között hoztak. A moratórium tekintetében tehát nem tekinthető törvénysértőnek Üllő Nagyközség Önkormányzatának 99/2005. (V. 12.) számú ö.h. határozata sem.

78. Más tekintetben azonban aggályosnak tekinthető, ezért részletes elemzésétől nem tekinthetünk el.

b) A 99/2005 (V. 12.) képviselő-testületi határozat

79. Üllő Nagyközségi Önkormányzat képviselő-testülete 99/2005. (V. 12.) számú Ö.H. határozatában módosította a község településszerkezeti tervét. Megállapítható, hogy a határozat lényeges módosítást jelentett a település terület-felhasználásában. Kiemelkedően nagyarányú területek esetén határozza el azok beépítésre szánt területté minősítését. A település akkori belterületének közel 50 %-ának megfelelő nagyságú ingatlanokkal összefüggésben nyilvánítja ki változtatási szándékát. Jelentős nagyságú külterületi, jellemzően szántó művelési ágba tartozó földrészek esetén döntött azok gazdasági célú hasznosításáról.¹

80. Üllő Város Önkormányzatához írott megkeresésünkben bekértük a 2004-2009 között elfogadott településrendezési eszközök elfogadására irányuló eljárások dokumentációit. Az átadott dokumentumok alapján nem állapítható meg a 2004-2005. évben lefolytatott településszerkezeti terv módosítására irányuló eljárás lefolytatásának ténye.

81. Ellentmondás tapasztalható tehát a 2005. május 12-ei képviselő-testületi ülésen elfogadott képviselő-testületi határozat jogi megítélését illetően.

82. Az Étv. 7. § (3) bekezdése meghatározza a településrendezési eszközök körét. Eszerint településrendezési eszköz a településfejlesztési koncepció, településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat, valamint a szabályozási terv. Az Étv 9. § pedig a településrendezési eszközök elfogadására irányuló eljárás szigorú szabályait rögzíti. A törvény tartalmazza azokat a garanciális elemeket, amelyek biztosítani hivatottak, hogy a döntéshozók a jogszabályoknak maradéktalanul megfelelő, széleskörű társadalmi támogatást élvező településrendezési eszközt fogadhassanak el.

83. Az Étv. 2. § 27. pontja meghatározza a *településfejlesztési koncepció fogalmát*. Eszerint a fejlesztés összehangolt megvalósulását biztosító és a településrendezést is megalapozó, a település közigazgatási területére kiterjedő önkormányzati településfejlesztési döntéseket

¹ Üllő Város polgármestere a JNO kiküldött állásfoglalás-tervezetével kapcsolatos észrevételeiben a szabályozás indokairól a következőket fejté ki:

„Üllő Város Önkormányzata a 99/2005. (V. 12.) sz. ö.h.-ban fejezte ki szándékát, hogy kezdeményezi beépítésre szánt (kereskedelmi-szolgáltató) területhasználati egységbe való sorolását a település belterületétől északra, az észak-nyugati közigazgatási határtól a tervezett elővárosi vasút nyomvonaláig, illetve a 4603 jelű útig bezárólag terjedő területeknek.

A döntés indoka az volt, hogy a település ezen része országos I. rendű (4. sz.) főút mellett és a Ferihegyi repülőtérhez közel fekszik, illetve a város területén keresztül megy a Bp-Szolnok vasútvonal is.

A területek beépítésre szánt, kereskedelmi-szolgáltató területfelhasználása mellett szól továbbá, hogy a 2006-os módosítás előtti szerkezeti tervben, a kereskedelmi-szolgáltató területfelhasználási kategóriába sorolt területek már nem voltak, vagy felhasználásra kerültek az olyan, egy tulajdonos, vagy kis létszámú, tárgyalókész tulajdonosi csoport kezében levő ingatlanok, amelyek elérték volna azt a területnagyságot, ahol megvalósíthatóak lettek volna az ipari parkba illő beruházások.”

rendszerbe foglaló, önkormányzati határozattal elfogadott dokumentum, amely a település jövőbeni kialakítását tartalmazza. A fejlesztési koncepció elsősorban településpolitikai dokumentum, amelynek kidolgozásában a természeti-művi adottságok mellett a társadalmi, a gazdasági, a környezeti szempontoknak és az ezeket biztosító intézményi rendszernek van döntő szerepe.

84. Az Étv. 2. § 29. pontja a *településszerkezeti terv fogalmát is közli*. Eszerint az a településrendezési terv, amely meghatározza a település alakításának, védelmének lehetőségeit és fejlesztési irányait, ennek megfelelően az egyes területrészek felhasználási módját, a település működéséhez szükséges műszaki infrastruktúra elemeinek a település szerkezetét meghatározó térbeli kialakítását és elrendezését.

85. A településrendezési eszközök elfogadására irányuló eljárást szabályozó Étv. 9. §, illetve 9/A § – 2008. szeptember 1-től hatályos szövege – meghatározza azokat az eseteket, amikor a szigorú eljárásnál egyszerűbb eljárást lehet lefolytatni. Így az Étv. különbséget tesz aszerint, amikor a véleményezési eljárás egyszerűsített módon folytatható, illetve, amikor a teljes eljárás lefolytatása mellőzhető. A felsorolás taxatív, tehát minden, itt fel nem sorolt esetben az eljárás lefolytatása kötelező. A vizsgált eljárás a módosítást megelőzően indult, a kivételek nem alkalmazhatók, tehát a véleményezési eljárást le kellett folytatni.

86. Az Étv. 9. § (7) bekezdése szerint településrendezési eszköz a meghatározott eljárás nélkül nem fogadható el. Az Alkotmánybíróság több esetben semmisített meg településrendezési eszközt abban az esetben, ha az Étv. 9. §-ban meghatározott eljárási követelmények nem teljesültek.

87. A határozat 35 pontban tárgyalja a kívánt módosításokat. A módosítások tartalmuk szerint két csoportba sorolhatók. Az 1-14 és a 38. pontban szereplők a településszerkezeti terv tartalmi elemeként határozhatók meg, a további, 16-37. pontokban feltüntetett módosítások a helyi építési szabályzat és szabályozási terv tartalmi elemeit jelentik.

88. Az 1-14. pontba tartozó elemek között szerepel a BATT törvény parlamenti vitájában egyéni képviselői módosító indítványként előterjesztett három terület átsorolása is.

89. Alapvetően tehát a határozat a település területfelhasználásra vonatkozó távlati elképzeléseit tartalmazza.

90. A 2007. évi Üllő Város képviselő-testületi üléséről készült jegyzőkönyv már úgy hivatkozott erre a határozatra, mint a „Üllő szerkezeti- és szabályozási tervének módosítására vonatkozó elképzeléseket tartalmazó 99/2005. (V. 12.) sz. határozat”. Az önkormányzat képviselő-testületének üléséről készült eredeti jegyzőkönyv viszont a döntést a település fejlesztésére vonatkozó távlati elképzeléseket rögzítő dokumentumként nevesíti.

91. Ahogyan azt az előzőekben megállapítottuk, az Étv. 9. §-ban meghatározott eljárás lefolytatása nélkül településrendezési eszköz érvényesen nem fogadható el.

92. Az alkalmazott eljárási mód tehát nem felel meg a településszerkezeti tervvel szemben támasztott jogszabályi feltételeknek, hiszen nem állapítható meg, hogy a határozat meghozatalát megelőzte volna az Étv. 9. § szerinti véleménynyilvánítási eljárás. A tényállásban bemutatottak szerint a 2004. évben született ugyan arra vonatkozóan önkormányzati döntés, hogy a településszerkezeti terv későbbi módosítását előkészítő

egyeztetési anyagot az ADU Kft. elkészítse, ugyanakkor az egyeztetési anyag elfogadásáról nem született határozat, így az államigazgatási egyeztetésre sem kerülhetett sor.

93. A határozat tartalma szerint a településfejlesztési koncepció Étv. 12. § (1) bekezdés szerinti kitételeit sem tartalmazza, hiszen nem egy komplex anyagról van szó, hanem a település közigazgatási területének egyes részeit érintő szabályok megalkotásáról.

94. Megállapítható tehát, hogy a 99/2005 (V. 12) öh. határozattal elfogadott dokumentum nem tekinthető Üllő Város településszerkezeti terve módosításának. A dokumentum mindössze úgy értékelhető, mint amelyben a település önkormányzata elhatározza a településszerkezeti terv és helyi építési szabályzat módosítását jelentő településrendezési eljárás lefolytatását, az 1-38. pontokban meghatározott tartalommal.

95. A Pestterv Kft-től érkezett válasz szerint a BATT törvény 21. § (5) bekezdésében meghatározott beépítésre szánt területeknek minősülő területek lehatárolásának alapja Üllő esetében a vizsgált határozat. A rendelkezés részletes elemzésére a következő fejezetben kerül sor.

96. A BATT hatályba léptető és vegyes rendelkezéseiről szóló 21. § (5) bekezdése szerint „az olyan beépítésre szánt területet, amelyet az elfogadott településrendezési eszköz e törvény hatálybalépése előtt már beépítésre szánt területnek nyilvánított, továbbra is ilyen területnek kell tekinteni, kivéve, ha ez a terület a 2. számú (térképi) mellékletben meghatározott Szerkezeti Terv szerinti műszaki infrastruktúra-hálózatok, vagy egyedi építmények területére esik”.

97. Elfogadott településrendezési eszközről rendelkezik az idézett törvényszöveg. Ez a meghatározás feltételezi a szabályszerű településrendezési eljárás lefolytatását, amelynek befejezéseként a település képviselő-testülete – a településrendezési eszköz típusának függvényében – határozattal vagy rendelettel elfogadja, jóváhagyja a településfejlesztési koncepciót, településszerkezeti tervet, szabályozási tervet, helyi építési szabályzatot. Az átvezetéshez tehát nem elegendő a településrendezési eszköz elfogadására irányuló eljárás megindítása, az eljárás lefolytatása és az azt befejező aktusnak, a képviselő-testület jóváhagyó döntésének is meg kellett születnie a BATT hatálybalépésének időpontjáig – 2005. szeptember 1-ig.

98. Nem fogadható el tehát ez a dokumentum a BATT törvény területi lehatárolásainak alapjaként, továbbá nem tekinthető a dokumentum a BATT törvény 21. § (5) bekezdésében beépítésre szánt területeknek tekintendő területek alapjául szolgáló dokumentációnak sem, hiszen mindkét esetben elfogadott településrendezési eszközre lett volna szükség.²

2

Üllő Város polgármesterének a JNO kiküldött állásfoglalás-tervezetéhez fűzött észrevételeiben megerősíti álláspontunkat:

„A 99/2005. (V. 12.) sz. öh. határozat alapján kezdődött meg a szerkezeti terv módosításának előkészítése és az Étv. szerinti véleményezési eljárása.” Tehát maga az észrevétel is elismeri, hogy a 99/2005. (V. 12.) sz. öh. határozat nem településrendezési eszköz, hanem csupán egy, az Étv. 9. § szerinti településrendezési eljárás megindításáról rendelkező képviselő-testületi döntés.

B) A 228/2006 (VIII. 31.) ö.h határozat és a BATT rendelkezéseinek összhangja

99. A 228/2006 (VIII. 31.) öh. határozat megalkotásának célja volt, hogy biztosítsa Üllő Város településszerkezeti tervének és a BATT rendelkezéseinek összhangját. Így a korábban hatályos változathoz képest olyan, övezeti besorolást érintő változtatásokat tartalmazott, amelyek a BATT mellékleteiben rögzített állapotot vezették át a településszerkezeti terv grafikus munkarészén. A BATT rendelkezéseivel való összhang szempontjából felmerülő további probléma a további, jelentős mértékű beépítésre szánt területek meghatározásának megítélése.

100. A beadvány szerint az önkormányzat 228/2006 (VIII. 31.) számú öh. határozatával elfogadott településszerkezeti tervmódosítást megelőzően lefolytatott településrendezési eljárása során megsértette a BATT 5. § (1) bekezdésének rendelkezéseit.

101. A későbbi Ferihegyi Ipari Park területére vonatkozóan ugyanis oly módon minősített át területeket beépítésre szánt területté, hogy nem vizsgálta annak lehetőségét, hogy a település közigazgatási területének más részén lehetséges-e a kívánt funkció letelepítése.

102. „A Ferihegyi Ipari Park területét a BATT 3/2. számú szerkezeti terv elnevezésű melléklete a települési térség kategóriába tartozó területek közé sorolja. A településszerkezeti terv viszont ebben az időpontban a terület jelentős részét még mezőgazdasági övezetbe tartozó területként határozta meg. Az előző fejezetben elemzett 99/2005. (V. 12.) sz. öh. határozattal az önkormányzat kifejezte abbéli szándékát, hogy – a határozat 9. pontjában foglalt kezdeményezésnek megfelelően – a területet gazdasági-kereskedelmi övezetbe sorolja. Az előző fejezetben azt a következtetést vontuk le, hogy a határozat nem tekinthető a hatályban levő településszerkezeti terv módosításának, így az nem jelenthette a Kis Horvát István javaslatában meghatározott terület beépítésre szánt területté minősítését sem. Tehát a 228/2006. (VIII. 31.) sz. öh. határozat meghozatalának időpontjában a vizsgált terület mezőgazdasági terület besorolású, így beépítésre nem szánt terület.

103. A BATT törvény települési térség kategóriájú területekre vonatkozó szabályai közé sorolható, hogy a törvényben már települési térségbe sorolt területek közül azok, amelyek az egyes települések településrendezési eszközeiben még nem minősülnek beépítésre szánt területeknek, milyen feltételek szerint minősíthetők át ilyenné.

104. Eszerint az 5. § (1) bekezdése értelmében települési térség nem beépített területe abban az esetben minősíthető át beépítésre szánt területté, ha a településszerkezeti tervben, a helyi építési szabályzatban, vagy szabályozási tervben a beépítésre szánt, és már jellemzően beépített területeken, vagy a már korábban kijelölt területek hasznosításával az adott terület-felhasználás számára már nincs lehetőség.

105. A BATT törvény 5. § (1) törvényi indokolása szerint a beépítésre nem szánt területek beépítésre szánt területté való átminősítése és tényleges igénybevétele során követelmény, hogy bebizonyosodjon: a tervezett funkció elhelyezésére adott településben sem a beépített (műszakilag már korábban igénybe vett) területek helyreállításával (rehabilitálásával), sem a jóváhagyott helyi építési szabályzatban, szabályozási tervben a beépítésre szánt területként kijelölt területek hasznosításával nincs lehetőség.

106. A probléma értékeléséhez szükséges annak a kérdésnek az elemzése, hogy a településszerkezeti terv elfogadásának időpontjában a települési térség kategóriájú területek fogalmilag beépítésre szánt területnek tekinthetők-e.

107. A 228/2006 (VIII. 31.) sz. öh. Határozat Üllő közigazgatási területének vonatkozásában valamennyi olyan területet, amely a BATT 3/2. sz. mellékletében városias települési térség kategóriájú területekként szerepelt és a határozat megalkotásának időpontjában nem volt beépítésre szánt terület, beépítésre szánt területté minősített. Továbbá az így megnövelt beépítésre szánt területhez viszonyítva további 3 % terület átminősítéséről döntött a település képviselő-testülete, ezzel a döntéssel kapcsolatban felvetődött a BATT 7. § (2) bekezdésének sérelme. A BATT 7. § a mezőgazdasági térség kategóriába tartozó területek vonatkozásában állapít meg rendelkezéseket.

108. A biológiailag aktív területek védelmében a 7. § (2) bekezdés felállít egy korlátozó rendelkezést, mely szerint a mezőgazdasági térségnek a települési közigazgatási területre vonatkoztatott területén a beépítésre szánt területek növekménye nem haladhatja meg az adott település érvényes településrendezési tervében rögzített összes beépítésre szánt terület 3%-át.

109. Ennek a kérdésnek az eldöntéséhez is szükséges annak elemzése, hogy a BATT 3/2. számú szerkezeti tervében települési térségként meghatározott területek beépítésre szánt területeknek tekinthetők-e.

110. A panaszos beadványa alapján a vizsgált 228/2006 (VIII. 31.) sz. öh. határozatának jogszerűségének kérdésében korábban vizsgálatot folytatott a Közép-Magyarországi Közigazgatási Hivatal is.

a) A BATT 5. § (1) bekezdésének érvényesülése Üllő Város Településszerkezeti tervének 228/2006 (VIII. 31.) sz. öh. határozattal elfogadott módosítása során

a/1) A települési térség meghatározása

111. A települési terület és települési térség fogalmakat az Országos területrendezési tervről szóló 2003. évi XXVI. tv. (Továbbiakban: OTrT) határozza meg, amely egységesen alkalmazandó a kiemelt térségek területrendezési tervei vonatkozásában is.

112. Ezek szerint a települési térség fogalma az OTrT-nek a vizsgált időszakban hatályos 2. § 10. pontja szerint a következő: „*települési terület*: a beépítésre szánt területek közül a település belterületének és a belterülethez közvetlenül csatlakozó külterületi beépítésre szánt területeinek együttese”; a 11. pont szerint „*települési térség*: országos területrendezési tervben alkalmazott területfelhasználási kategória, amelybe elsősorban települési területek tartoznak.” A városias települési térség fogalmát is meghatározza az OTrT-nek a vizsgált időszakban hatályos 2. § 14. pontja, eszerint „*városias települési térség* a kiemelt térségi és megyei területrendezési tervben alkalmazott területfelhasználási kategória, amelybe elsősorban a városok települési területe, továbbá azok a települési területek tartoznak, ahol a belterületi laksűrűség jellemzően 15 fő/ha fölötti.”

113. A fenti meghatározásokból az alábbi következtetések vonhatók le. A kategorizálás alapvető definíciójának a települési terület tekinthető. A települési terület fogalmának körébe a törvény kihirdetésének időpontjában nem tartozott bele minden beépítésre szánt terület,

hanem csak azok, amelyek vagy a település belterületén található, vagy pedig a belterülettel közvetlenül szomszédos területeknek tekinthetők, tehát a határoló vonaluk közös. Nem tartoznak azonban a kategóriába azok a település külterületén elhelyezkedő beépítésre szánt területek, amelyek nem voltak határosak a belterülettel. A városias, illetve hagyományosan vidéki települési térség körébe tartozó területek meghatározása szintén hordozta az előbbi jellemzőket.

a/2) A települési térség és a beépítésre szánt területek viszonya

114. A BATT törvény meghatározza a területfelhasználási módokat, a 3/2. mellékletbe foglalt szerkezeti terv pedig tartalmazza az egyes területfelhasználási módok lehatárolását. A törvény indokolása is kifejti, hogy a Szerkezeti Tervben települési térségként lehatárolt területen a terület-felhasználás módjáról és részletes szabályairól a helyi önkormányzatok döntenek, de az általános alapvető követelményeket, amelyeket figyelembe kell venniük, rögzíti a törvény.

115. A BATT törvény az egyes, a 3/2. számú mellékletben meghatározott Szerkezeti tervben foglalt terület-felhasználási módokra speciális szabályokat állapít meg. Ezek közül elsőként a Települési térség területeire állapít meg az Agglomeráció települési önkormányzatait is kötő, a törvény hatálybalépését követően indított településrendezési eljárásaikban kötelező jelleggel alkalmazandó szabályokat. Az alapvető szabályok megtartásával, valamennyi érintett önkormányzat szabadon határozhatja meg szabályrendszerét.

116. Fontos hangsúlyoznunk, hogy a BATT törvény rendelkezéseinek összhangban kell lenniük az OTrT-ben meghatározott szabályokkal. A települési térség OTrT-ben meghatározott (közlönyállapot szerinti), fentiekben elemzett definíciója szerint a városi térség lehatárolása *többször* beépítésre szánt területeket foglal magába. Tehát az a tény, hogy egy adott területet városias települési térség kategóriába soroltak a BATT elfogadására irányuló eljárás során, nem jelenti azt, hogy az az adott település településrendezési eszközeiben foglaltak szerint beépítésre szánt terület lett volna az elfogadás időpontjában.

117. A BATT törvény 5. § rendelkezései maguk is meghatároznak olyan területeket, amelyek beépítésre szánt területté minősítése egyáltalán nem lehetséges – függetlenül azoknak a települési térség kategóriába sorolásának tényétől. Ilyeneknek minősülnek pl. a nagyvízi meder kategóriába sorolt területek.

118. Tehát semmiképp sem tekinthető az 5. § (1) bekezdésének értelmezésében a települési térség kategóriába tartozó terület automatikusan beépítésre szánt területnek.

119. Az Ötv. 8. § (1) szerint a településrendezés önkormányzati feladat. A települési önkormányzat hivatali szervezetének feladata a településrendezési eszköz elfogadására irányuló eljárás lefolytatása, a település képviselő-testületének feladata az előkészített – konkrét lehatárolásokat tartalmazó – anyag elfogadása. Tehát az adott település közigazgatási területének vonatkozásában az OTÉK szerinti beépítésre szánt területek lehatárolásának meghatározására a települési önkormányzat jogosult, más természetes, illetve jogi személynek erre nincs felhatalmazása. Így tehát a BATT törvény megalkotása során a jogalkotó sem minősíthet át egyes területeket beépítésre szánt területekké, csupán az egyes övezetekbe tartozó területekhez kapcsolódó terület-felhasználásra vonatkozó alapvető korlátokat, annak háttérfeltételeit, kereteit állapíthatja meg.

120. Ezzel összhangban a BATT 5. § (1) bekezdésének 2. fordulata úgy rendelkezik, hogy a beépítésre nem szánt területek beépítésre szánt területté minősítése abban az esetben lehetséges, ha „a településszerkezeti tervben, a helyi építési szabályzatban, vagy szabályozási tervben a beépítésre szánt, és már jellemzően beépített területeken, vagy a már korábban kijelölt területek hasznosításával az adott terület-felhasználás számára már nincs lehetőség.”

121. Az adott település közigazgatási területén található beépítésre szánt területeinek megállapítására, lehatárolására hivatottak a településrendezési eszközök. Az Étv. meghatározza a településrendezési eszközök funkcióját, tartalmi elemeit, elfogadásuk eljárási rendjét. A szabályszerűen elfogadott településszerkezeti terv alapján lehetséges egy adott terület beépítésre szánt területté minősítése.

122. Így tehát az egyes települések településrendezési eszközeiben beépítésre nem szánt területek a BATT törvény mellékleteiben található területi lehatárolástól függetlenül beépítésre nem szánt területnek minősülnek a beépítésre szánt területté minősítő önkormányzati képviselő-testületi döntésig.

b) A BATT 7. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezések érvényesülése Üllő Város Településszerkezeti tervének 228/2006 (VIII. 31.) sz. öh. határozattal elfogadott módosítása során

123. A BATT 7. § (2) bekezdésében foglaltak érvényesülésével kapcsolatban a következő álláspontot alakítottuk ki. A jogszabályhely a BATT 3/2 sz. szerkezeti tervében rögzített mezőgazdasági térség besorolású területek vonatkozásában állapít meg kötelező érvényű rendelkezéseket.

124. A jogszabályhely a biológiailag aktív mezőgazdasági művelés alatt álló területek védelmében korlátozza a beépítésre szánt területek növelhetőségének mértékét a mezőgazdasági terület besorolású területek rovására.

125. Ennek megfelelően úgy rendelkezik, hogy – bár nem tiltja meg a mezőgazdasági térség területén beépítésre szánt területek kialakítását – de maximalizálja ennek mértékét. Így megállapítása szerint a mezőgazdasági térség területén kialakítható beépítésre szánt terület nagysága nem haladhatja meg a település érvényes településszerkezeti tervében rögzített beépítésre szánt területek 3 %-át.

126. A beépítésre szánt területek növekményének maximális értékéhez tehát szintén az érvényes – tehát megfelelő, szabályos eljárás során elfogadott – településszerkezeti terv szükséges.

127. Szintén nem elfogadható, amennyiben a BATT 3/2. számú szerkezeti tervében meghatározott városias települési térség besorolású területekhez viszonyítják ezt az értéket.

128. Az előzőekben foglalt elemzésben bemutatottak szerint, amennyiben a városias települési térség kategóriába tartozó területekhez viszonyítják a beépítésre szánt területté átminősíthető területek meghatározását, olyan területeket is számításba vesznek, amelyek egyébként a település érvényes településszerkezeti tervében nem minősülnek beépítésre szánt területnek.

129. Így egy-egy település esetében lényegesen nagyobb mértékben csökkenhet a biológiailag aktív mezőgazdasági területek nagysága. Ez a következmény pedig ellentétes a BATT megalkotására irányuló törvényalkotói szándékkal, és az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog sérelméhez vezet.

130. Álláspontunk szerint a BATT 7. (2) bekezdésében foglaltak teljesülését vizsgálni kellett volna a 228/2006. (VIII. 31.) sz. öh. határozat meghozatalára irányuló eljárás során. A rendelkezésünkre bocsátott iratok alapján nem állapítható meg, hogy a követelmény teljesülését a tervezési folyamat során számításokkal alátámasztottan vizsgálták volna. A vizsgálat hiányában nem érvényesült Üllő településszerkezeti tervének módosítása során a biológiailag aktív területek védelmére vonatkozó kötelező érvényű rendelkezés, ennek következtében a településrendezési döntés az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével összefüggésben visszásságot okozott.

c) A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vizsgálata

131. A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal Törvényességi és Felügyeleti Főosztálya vizsgálatot folytatott az Üllő Város Önkormányzatának 2007. április 26-ai képviselő-testületi ülésén 10/2007. (V. 5.) rendeletével elfogadott, – a 9/2004 (III. 20.) számú helyi építési szabályzat módosítása (és Ferihegyi Ipari Park szabályozási terve) tárgyában – rendeletével kapcsolatban. A vizsgálat tárgya az volt, hogy a Ferihegyi ipari park területének beépítésre szánt területté minősítése mennyiben jogszerű, az önkormányzat képviselő-testületének döntése összhangban volt-e a BATT rendelkezéseivel.

132. A fenti vizsgálat alapvető feltételezése volt, hogy a BATT 3/2. számú szerkezeti terv elnevezésű mellékletében meghatározott városias települési térség kategóriája beépítésre szánt területeket jelent.

133. A Közigazgatási Hivatal a vizsgálat során a következő álláspontot alakította ki, a beadványt tevő tájékoztatását szolgáló 2007. július 23-án kelt, 02-385-1/2007. számú levele szerint: *„a BATT 3/2. számú melléklete tartalmazza a térségi szerkezeti tervet, mely a 4. számú főút melletti, eredetileg mezőgazdasági művelés alatt álló területeket beépítésre tervezett övezetként ábrázolja. Ezekre a beépítésre tervezett területekre nem irányadók a BATT 5. § (1) illetve 7. § (1) bekezdései.”*

134. Az elemzés előző pontjaiban bemutattuk, hogy a városias települési térség besorolású területek a települések településrendezési terveiben nem feltétlenül minősülnek beépítésre szánt területeknek.

135. A BATT 5. § (1) bekezdéseinek rendelkezései olyan területekre állapítanak meg rendelkezéseket, amelyeket a BATT 3/2. számú mellékletében városias települési térség kategóriába soroltak és a település hatályban levő településrendezési eszközeiben nem beépítésre szánt terület.

136. Álláspontunk szerint nem helytálló a Közigazgatási Hivatal értelmezése, mely szerint a vizsgálat lefolytatásának időpontjában városias települési térség kategóriába tartozó területeket egyben beépítésre szánt területekként minősítette. Nem helytálló továbbá az a megállapítás sem, mely szerint a BATT 5. § (1) bekezdése és a 7. § (2) bekezdése nem alkalmazhatók a vizsgált területek vonatkozásában.

137. Álláspontunk szerint a határozatot felülvizsgáló Közigazgatási Hivatalnak eljárása során nem tekinthetett el annak vizsgálatától, hogy a szabályozási terv alapjául szolgáló 228/2006. (VIII. 31.) sz. öh. határozat meghozatalára irányuló eljárás során érvényesültek-e a BATT 5. § (1) bekezdésében, illetve a BATT 7. (2) bekezdésében foglalt követelmények.

C) A BATT 21. § (5) bekezdése rendelkezésének megítélése

138. A beadvány második részében a panaszos kifogásolta, hogy a BATT mellékleteinek tartalma a törvény kihirdetését követően több alkalommal módosult.

139. A BATT törvény 21. § (5) bekezdése a következőképp rendelkezik: „Az olyan beépítésre szánt területet, amelyet az elfogadott településrendezési eszköz e törvény hatálybalépése előtt már beépítésre szánt területnek nyilvánított, továbbra is ilyen területnek kell tekinteni, kivéve, ha ez a terület a 2. számú (térségi) mellékletben meghatározott Szerkezeti Terv szerinti műszaki infrastruktúra-hálózatok, vagy egyedi építmények területére esik. Az ilyen beépítésre szánt terület tekintetében - amennyiben nem esik az említett műszaki infrastruktúra-hálózatok, illetve egyedi építmények területére - a (3) bekezdésben foglalt rendelkezést nem kell alkalmazni.”³

140. A szabályozás megalkotásának jogalkotói célja az volt, hogy rendezze azoknak a területeknek a jogi megítélését, amelyek valamely okból nem kerültek átvezetésre a BATT törvény mellékleteiben meghatározott kategóriákba (például mert az önkormányzat nem juttatta el a Tervezőhöz az elfogadott településrendezési eszközt). A jogalkotói szándék arra irányult, hogy a települési önkormányzatokat ne érje hátrány amiatt, hogy a szabályszerűen elfogadott településrendezési eszközökben meghatározott terület-felhasználási elhatározásaikat nem érvényesíthetik az érintett területek vonatkozásában.

141. Így a BATT elkerülte azt a lehetőséget, hogy bármely esetben a már beépítésre szánt területek vonatkozásban visszalépést tartalmazott volna a már elfogadott településrendezési eszközökhöz képest.

142. A Pestterv Kft-től érkezett tájékoztatás szerint a BATT törvény 21. § (5) bekezdésében meghatározott területek beazonosítása, lehatárolása érdekében elkészült egy munkaanyag, amely elsősorban a hatósági, főépítési munka végzését, az egyes településrendezési eszközök és a BATT összhangjának megállapítását segíti elő.

143. Ennek az a funkciója, hogy segítse a törvény alkalmazását, illetve információval szolgáljon a főépítési irodák hatósági munkájához. Nem tekinthető viszont a törvény térségi mellékleteinek megváltoztatott tartalmának – ehhez szükséges lett volna a jogszabály megfelelő módosítása. A kialakult – bizonytalan és megismerhetőségi szempontból aggályos – helyzetnek a rendezése a BATT törvény következő felülvizsgálata során szükséges.

144. A VÁTI Kht. napjainkban is a BATT mellékleteinek 2005. június 6-i állapotára vonatkozó, 2005 decemberében hitelesített példányáról szolgáltat másolatot.

³ A Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium a JNOI által kiküldött állásfoglalás-tervezetere adott észrevételeiben kifejtette, hogy a fenti előírás „a törvényjavaslat parlamenti tárgyalásának szakaszában került be a normaszövegbe. E rendelkezés beiktatása a törvény parlamenti támogatásának feltétele volt, mert az országgyűlési képviselők úgy ítélték meg, hogy a települési önkormányzatok számára meg kell adni azt a lehetőséget, hogy a folyamatban levő településrendezési tervi módosítási eljárásaikat a BATT hatályba lépéséig szabályszerűen lezárhassák.”

145. Aggályosnak tartjuk a BATT 21. § (5) bekezdés rendelkezését, hiszen a törvény elfogadását követően – a törvény hatálybalépésének időpontjáig elfogadott településrendezési eszközök vonatkozásában is lehetővé tette a területek beépítésre szánt minősítését, így lehetővé tette olyan településrendezési döntések automatikus figyelembe vételét, amelyek az Agglomeráció zöldterületeinek további csökkenését eredményezték. Ez a megoldás alapvetően ellentétes volt a BATT céljával.

Megállapítható, hogy a Tftv. 23/E § (1) bekezdésében meghatározott – fentiekben elemzett moratórium alkalmazásával elkerülhető lett volna ez a visszásság, hiszen a moratórium kihirdetésével megakadályozható lett volna a BATT megalkotásának parlamenti szakaszának időtartama alatt olyan településrendezési eszközök elfogadása, melyek a beépítésre szánt területek nagyságának növekedést, így a zöldterületek csökkenését eredményezték.

IV/II. A településrendezési eljárásokra vonatkozó kérdésekkel összefüggő szabálytalanságok

146. A beadvány általánosságban is kifogásolta Üllő Város önkormányzatának településrendezésre irányuló jogalkotási gyakorlatát. Ennek megfelelően a rendelkezésünkre álló adatok alapján áttekintettük a vonatkozó időszakot, és egy olyan általános jellegű gyakorlat képe tárult elénk, amely ismétlődő visszásságokat tárt fel. Ezek a tipikus, Üllő gyakorlatára jellemző problémák a következő témakörökbe tartoznak: a településrendezési eszközök elfogadási aktusa, a környezeti vizsgálat lefolytatásának hiánya, a lakossági fórumok hiánya, valamint az örökségvédelmi hatástanulmány készítésének anomáliái.

A) A Ferihegyi Ipari Park szabályozási tervét elfogadó képviselő-testületi rendelet elfogadásával kapcsolatos szabálytalanság

147. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. Törvény 44/A § (2) bekezdése szerint a helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

148. Az Étv. 9. § határozza meg a településrendezési eszközök – többek között a szabályozási terv – elfogadására irányuló eljárás lefolytatásának rendjét. Rendelkezik a több forduló véleményezési eljárás, az ellenkező vélemények feloldására, rendezésére hivatott egyeztető tárgyalás garanciális jellegű szabályairól

149. Az Étv. 9. § (7) bekezdés általános érvennyel mondja ki, hogy az (2)-(6) bekezdésekben meghatározott véleményezési eljárás lefolytatása nélkül településrendezési eszköz nem fogadható el. A véleményezési eljárás lefolytatása nélkül elfogadott településrendezési eszköz semmisnek tekintendő.

150. Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdésében meghatározza a településrendezési eszközök véleményezésében érdekelt államigazgatási szerveket. Eszerint a településrendezési tervek és a helyi építési szabályzat véleményezési eljárásában érdekelt államigazgatási szervek körét a 3. számú melléklet tartalmazza.

151. Az OTÉK 5. § (2) és (3) bekezdései szabályozzák azt a kérdéskört is, hogy az egyes államigazgatási szerveket az Étv. 9. § szerint meghatározott eljárás mely szakaszaiban szükséges megkeresni, véleményüket kikérni. Tehát az Étv. 9. §-a (2) bekezdésének *b*) pontja szerinti előzetes véleményezési eljárásba minden esetben be kell vonni az (1) bekezdés szerinti államigazgatási szerveket. Az előzetes véleményezéshez az államigazgatási szerveket tájékoztatni kell a rendezés alá vont területről, a rendezés általános céljáról és annak várható hatásáról. Az Étv. 9. §-ának (3) bekezdése szerinti véleményezési eljárásba azokat az államigazgatási szerveket kell bevonni, amelyek az előzetes véleményezési eljárásban állásfoglalást tettek, illetve ezt kérték.

152. A fentiekből következően megállapítható, hogy a képviselő-testület nem fogadhat el olyan településrendezési eszközt, amelynek elfogadására irányuló eljárás során valamely, az OTÉK 3. számú mellékletében meghatározott államigazgatási szerv jogszabályon alapuló kifogását terjesztette elő. A jogszabályon alapuló észrevétel figyelmen kívül hagyásával elfogadott településrendezési eszköz az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmét okozza.

153. A rendelkezésünkre álló adatok alapján megállapítható, hogy a képviselő-testület 2007. április 26-i ülésén fogadta el 10/2007 (V. 5.) ök. rendeletével a Ferihegyi Ipari Park szabályozási tervét. Ennek indokaként valószínűsíthetően az szolgált, hogy 2007 márciusa óta a SPAR Logisztikai Kft. kérelmére már építéshatósági eljárás folyt a területre kiadandó építési engedélyek tárgyában. Üllő Város Önkormányzata és a Spar logisztikai Kft. közötti levelezésből megállapítható, hogy a SPAR Logisztikai Kft. felvetette annak lehetőségét, hogy felbontja a közte és az Önkormányzat között létrejött megállapodást, amennyiben – az építési engedély alapfeltételeként szereplő – szabályozási terv elfogadására rövid időn belül nem kerül sor.

154. Az Étv. 9. § szerinti eljárás során a szabályozási terv elfogadásának időpontjában még nem érkezett meg több államigazgatási szerv véleménye, továbbá nem került sor az Étv. 9. § (6) bekezdésében meghatározott, állami főépítési véleményezésre sem.

155. A képviselő-testület tehát anélkül hozott döntést ebben a kérdésben, hogy alkalma lett volna megismerni a véleményezési eljárás teljes dokumentációját. A döntés során tehát nem lehetett volna figyelembe venni az esetleges jogszabályon alapuló államigazgatási véleményeket sem.

156. Súlyos eljárási szabálytalanságot vétett tehát Üllő Város Önkormányzata, amikor a tényleges véleményezési eljárás befejezését megelőzően elfogadta a szabályozási tervet. Ezzel az Önkormányzat az egészséges környezethez való alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot idézett elő.

B) Az egyes tervek és programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (II. 11.) Korm. rendeletnek (a továbbiakban: SKVr.) megfelelő környezeti vizsgálat lefolytatásának hiánya az egyes településrendezési eljárások során

157. Az Üllő Város Polgármesteri Hivatalában folytatott helyszíni konzultáción elhangzottak szerint az Önkormányzat 2004-2009 között befejeződött településrendezési eljárásai során egyetlen esetben sem folytatott le az egyes tervek és programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (II. 11.) Korm. rendeletnek (a továbbiakban: SKVr.) megfelelő környezeti vizsgálatot.

158. A Kvt. 43. § (4) bekezdése szerint a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló, külön jogszabályban meghatározott olyan tervekre, illetve programokra, – ideértve az EU által társfinanszírozott terveket, illetve programokat is –, valamint ezek módosításaira,

a) amelyek kidolgozását jogszabály, illetve országgyűlési, kormány- vagy helyi önkormányzati határozat írja elő, és

b) amelyeket közigazgatási szerv, valamint törvény, illetve kormányrendelet felhatalmazása alapján közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szerv közigazgatási feladatkörében, illetve helyi önkormányzati testület (a továbbiakban együtt: közigazgatási szerv) dolgoz ki vagy fogad el, illetőleg amelyeket a Kormány terjeszt az Országgyűlés elé elfogadásra

(a továbbiakban: terv, illetve program)

a külön jogszabály alapján környezeti értékelést magában foglaló környezeti vizsgálatot kell lefolytatni. Környezeti értékelés nélkül terv, illetve program nem terjeszthető elő.

159. 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 országhatáron áterjedő 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.

160. Az Ötv. 8. §-a szerint a településrendezés kötelező önkormányzati feladat. Tehát az SKV r.-ben meghatározott felelősségi pozíciók a településrendezési eszközök elfogadására irányuló eljárás során azonosíthatók, önkormányzati feladatot határozva meg.

161. A Kvt-ben meghatározott tervek, programok elfogadására irányuló eljárás során lefolytatandó környezeti vizsgálat szabályait az SKVr. a következők szerint határozza meg. Az 1. § (3) bekezdés a) és b) pontjai alapján a várható környezeti hatások jelentőségének eseti meghatározása alapján dönthető el a környezeti vizsgálat szükségessége a település egy részére készülő szabályozási tervnél, illetve helyi építési szabályzatnál, illetve a település egészére készülő településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat és a szabályozási terv kisebb módosításánál.

162. A SKVr. 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.

Az SKV r. 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.

163. Az SKVr. hatályba léptetéséről rendelkező 14. § (1) bekezdése alapján megállapítható, hogy az SKVr. 2005. január 19-én lépett hatályba. Üllő Város Önkormányzatának képviselő-testülete ezt követően folytatott le több településrendezési eljárást. Ezek közül a vizsgálat szempontjából is kiemelten jelentős a településszerkezeti terv módosítására (228/2006 (VIII. 31.) öh. határozat), valamint a Ferihegyi Ipari Park szabályozására vonatkozó szabályozási terv (10/2007 (V. 5.) ök. rendelet) elfogadására irányuló eljárásai.

164. Az előző bekezdésben meghatározott eljárások során tehát meg kellett volna keresnie Üllő Város Önkormányzatának az SKVr. 2. számú mellékletének II.1. pontjában meghatározott szerveket annak érdekében, hogy megalapozott döntés születhessen arra vonatkozóan, hogy szükséges-e a környezeti vizsgálat lefolytatása.

165. A településrendezési eljárások során azonban nem került sor az előző pontban meghatározott szervek megkeresésére, a várható környezeti hatás jelentőségének megítélésére irányuló eljárás lefolytatására sem.

166. A vizsgált időszakban megalkotott településrendezési eszközök elfogadására irányuló eljárások során tehát nem lehetséges annak megállapítása, hogy indokolt lett volna-e a környezeti vizsgálat lefolytatása, hiszen az azt megalapozó eljárást nem folytatta le a jogszabálynak megfelelően a terv készítője – a települési önkormányzat.

167. A vizsgált időszakban jelentős nagyságú területek terület-felhasználásának megváltoztatása következett be, tehát az SKVr. hatálybalépését követően Üllő Város Önkormányzatának mindenképp indokolt lett volna a környezeti vizsgálat szükségességének eldöntésére irányuló eljárás – az SKVr. 4-5. § szerinti – lefolytatása.

168. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa J4802/2008 számú állásfoglalásában kifejtette, hogy a stratégiai környezeti vizsgálat célja, hogy a környezeti értékelés eredményeit a kidolgozandó szabályozásban érvényesítsék. 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. Így tehát az SKV nem egy az Étv. 9. §-tól függetlenül lefolytatandó eljárás, hanem a környezeti szempontokat maradéktalanul figyelembevevő településrendezési eljárás során, az SKVr.

követelményeinek megfelelően készített, a településrendezési döntés elképzeléseinek értékelésére szolgáló dokumentum.

169. Mindebből következően 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 érvényesíteni.

C) A társadalmi részvétel elvének sérelme, lakossági fórumok hiánya

a) Jogszabályi háttér

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

171. Az Étv. 3. § (2) bekezdése szerint az épített környezet alakítása és védelme során a közérdekű intézkedéseket és döntéseket megelőzően, illetőleg azok végrehajtása során biztosítani kell a nyilvánosságot és a közösségi ellenőrzés lehetőségét az e törvényben és más jogszabályokban meghatározott módon. Gondoskodni kell az érdekelt természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek megfelelő tájékoztatásáról, és lehetőséget kell adni részükre véleménynyilvánításra és javaslatételre.

172. 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.

173. A Kvt. 98. § (2) bekezdés a) pontja alapján a környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott társadalmi szervezetek joga, hogy tagságuk érdekeit képviselve közreműködjenek a működési vagy tevékenységi területüket érintő területfejlesztési, területrendezési tervek és környezetvédelmi programok kidolgozásában, továbbá a c) pont alapján véleményezzék a környezettel kapcsolatos állami és önkormányzati jogszabályok tervezeteit.

174. 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 Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény 7. cikke meghatározza a nyilvánosság részvételének szabályait, elvárásait a környezettel kapcsolatos tervek, programokra és irányelvekre vonatkozó eljárásokban is. A norma a tájékoztatáson és a vélemény-nyilvánítás lehetőségének biztosításán túl elvárja a részes felektől azt is, hogy a nyilvánosság részvételének eredményét a döntés meghozatala során kellő mértékben figyelembe vegye.

b) A helyi társadalmi szervezetek mellőzése

175. Megállapítható, hogy a Ferihegyi Ipari Park szabályozási tervének elfogadására irányuló eljárás során a településen működő társadalmi szervezeteket nem tájékoztatták a településrendezési eszköz elfogadására irányuló eljárás megindításáról, amely ellentétes az országosan kialakult gyakorlattal. Üllő Város honlapján ugyanakkor megtalálhatóak a település területén található civil szervezetek felsorolása, működésükről tudomása van a Polgármesteri Hivatalnak.

176. Az általános gyakorlat szerint a települések területén működő társadalmi szervezetek részére is megküldik az Étv. 9. § (2) bekezdésében meghatározott tájékoztatást. A társadalmi szervezetek esetén tehát a nyilvánosság, tájékoztatás körében nem elegendő, ha a helyi sajtóban, vagy a Hivatal hirdetőtábláján közzétett hirdetményben tudomásukra hozzák a képviselő-testület elhatározását, hanem a közvetlen tájékoztatás szükséges.

177. Megállapítható, hogy a lakosság az Étv. által meghatározott módon nem vehetett részt az eljárásokban. Egyeztető tárgyalásokra kizárólag az államigazgatási szervek részvételével került sor. Településen működő civil szervezetek részére nem küldtek ki meghívót, tehát azok számára sem biztosították a részvétel lehetőségét.

178. Az egészséges környezethez való alkotmányos jog sérelméhez vezet az a településrendezési eszközök elfogadására irányuló eljárás, amely során a társadalmi részvétel alapelveinek alapvető sérelmével lefolytatott eljárások során kerül elfogadásra településrendezési eszköz. Ebben az esetben ugyanis nem biztosítható a Kvt. és az Étv. között szükséges összhang, nem érvényesülhet maradéktalanul a környezet védelméhez, az épített környezet megfelelő alakításához fűződő közérdek.

D) Az örökségvédelmi hatástanulmány készítése kötelezettségének érvényesülése az egyes településrendezési eljárások során

179. A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. tv. 66. § (2) bekezdés alapján a helyi építési szabályzat, szabályozási terv készítésére irányuló eljárás során kötelező az örökségvédelmi hatástanulmány elkészítése.

180. A vizsgált Ferihegyi Ipari Park szabályozására irányuló eljárás során keletkező levelezésből kiderül, hogy az Örökségvédelmi Hivatal többször felszólította Üllő Város Önkormányzatát az örökségvédelmi hatástanulmány megfelelő tartalommal történő elkészítésére.

181. A szabályozási eljárás során megrendezésre kerülő egyeztetési eljárás során készített jegyzőkönyv tanúsága szerint a tervezési feladatokat ellátó ADU-Építész Iroda megfogalmazása szerint a Hivatal túlterjeszkedett hatáskörén, amikor elvárta a hatástanulmány megfelelő tartalmú elkészítését.

182. Az örökségvédelmi hatástanulmányról szóló 4/2003. (II. 20.) NKÖM rendelet 5. § (1) bekezdése szerint a Tv. 66. §-ának (2) bekezdése szerinti esetben a hatástanulmány tartalmára vonatkozó részletes előírásokat a *melléklet* tartalmazza. A (2) bekezdés pedig arról rendelkezik, hogy a Tv. 66. § (2) bekezdése szerinti hatástanulmányt az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 9. §-ának (3) bekezdése alapján

véleményezésre megküldött tervek (szabályzat) kötelező alátámasztó munkarészeként kell benyújtani.

183. A tartalmi elemek körét a településrendezési eszköz típusa, a szabályozás alá vont terület nagysága befolyásolja, azonban elkészítésétől a településrendezési eszköz előkészítője nem tekinthet el.

184. Az Örökségvédelmi hatástanulmány régészeti fejezete a településszerkezeti terv 2006. évi módosításának alátámasztó munkarészeként a 2006. évben készült el, amelyet az eljárás során pótlólag készítettek el és hiánypótlásként küldték meg a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal részére. Annak megállapításai azonban a településszerkezeti terv egyeztetési anyagába később sem kerültek be, nem foglalták egységes szerkezetbe. A tanulmányban 48 db régészeti lelőhelyet határoztak meg a szakemberek Üllő közigazgatási területén; Üllő területének jelentős részét régészeti érdekű területnek nyilvánítva.

185. A jelenleg hatályos, utoljára 2009. évben módosításra kerülő településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat, valamint szabályozási terv módosításához az ADU Építész Iroda által készített egyeztetési anyaghoz nem csatolták az örökségvédelmi hatástanulmány régészeti fejezetét, csupán utalást tartalmaz az anyag a korábbi szakvélemény készítőinek nevére.

186. Bizonytalan helyzetet teremt ez a megoldás azért is, mert a településszerkezeti tervet elfogadó képviselő-testületi határozat száma, annak módosításainak időpontja, a határozatok száma egyetlen dokumentumban sem elérhető.

187. Hangsúlyozzuk, hogy az örökségvédelmi hatástanulmány a vizsgált eljárás időpontjában a településrendezési eljárás során kötelezően elkészítendő munkarészét jelentette; elkészítése nélkül településrendezési eszköz nem volt elfogadható.

IV/III. A BATT mellékleteinek megismerhetősége, a környezeti információhoz való hozzáférés biztosításával kapcsolatos visszásság

188. A beadvány kifogásolta a BATT kihirdetésének, a Magyar Közlönyben való megjelenés módját, illetve azt, hogy a kihirdetést követő időszakban, 2006. február 23-ig – a VÁTI Kht. honlapján történő közzététel időpontjáig – nem volt biztosított a törvény mellékleteinek megismerhetősége.

189. A BATT normaszövege és mellékletei közzététele a Magyar Közlöny 2005. június 28-ai számában történt meg. A BATT törvény 3. § (1) bekezdése szerint a mellékleteket 1:50000 méretarányban kell elkészíteni. A mellékletek az előírásnak megfelelően elkészültek, viszont a BATT kihirdetésekor hozzávetőlegesen 1:500000 méretarányú kicsinyítésben jelentek meg.

190. A törvény közzétételének időpontjában, sőt annak hatálybalépésének időpontjában, 2005. szeptember 1-jén azonban az eredeti, 1:50000 méretarányú mellékletek megismerésének lehetőségei nem voltak adottak az állampolgárok részére, holott a jogszabály Országgyűlés általi elfogadására már 2005 júniusában sor került.

191. A Hivatal megkeresését követően a VÁTI Kht-tól érkezett válasz alapján megállapítható, hogy a BATT törvény elfogadását követően az Országos Területfejlesztési Hivatal Területrendezési Főosztálya 2005. december 16-án hitelesítette a törvény 2. és 3. számú

mellékletét képező térképlapok egy teljes kinyomtatott sorozatát. A hitelesített sorozatot átadta a VÁTI Kht. részére.

192. A hitelesített változat szintén a törvény elfogadásának időpontját jelöli, mint a térkép – grafikus adathalmaz – készítésének időpontját. A törvény Magyar Közlönyben történő közzétételétől a hitelesítés időpontjáig közel fél év telt el, a honlapon történő közzététel pedig további mintegy két hónapot vett igénybe.

193. A normaszöveg, illetve a grafikus munkarészek 2006. február 23-án kerültek fel a VÁTI Kht. honlapjára. Az ily módon, hitelesítés nélkül felkerült változat korlátozás nélkül megtekinthető, azokból választás szerinti kivágot nyomtatható, ezzel biztosítva azt, hogy a területrendezési eszköz anyaga bárki számára hozzáférhető legyen.

194. A környezetvédelmi törvény alapelvei között nevesíti a tájékozódás, tájékoztatás, nyilvánosság alapelvét. Az alapelv részletes jogszabályi tartalmát a Kvt.12. § határozza meg.

195. A Kvt. 12. § (1) bekezdése a BATT elfogadásának időpontjában úgy rendelkezett, hogy mindenkinek joga van a környezetre vonatkozó tényeknek, adatoknak, így különösen a környezet állapotának, a környezetterhelés és környezethasználat a környezetszennyezettség mértékének, a környezetvédelmi tevékenységnek, terveknek és programoknak, valamint a környezet emberi egészségre gyakorolt hatásainak a megismerésére.

196. A környezeti információ fogalmát a magyar jogrendben először határozta meg a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló a 2001. évi LXXXI. törvény. A törvény meghatározások elnevezésű 2. cikk 3. pontja szerint „környezeti információ” jelent bármely írott, látható, hallható, elektronikus vagy egyéb formában megjelenő információt, melynek tárgya a b) pont szerint: tényezők, úgymint anyagok, energia, zaj és sugárzás, tevékenységek és intézkedések, beleértve a közigazgatási intézkedéseket, a környezetet érintő megállapodásokat, irányelveket, jogalkotást, terveket és programokat, amelyek befolyásolják vagy befolyásolhatják a fenti a) bekezdésben említett környezeti elemeket, valamint a környezeti döntéshozatalban felhasznált költség-haszon, továbbá egyéb gazdasági elemzések és becslések.

197. A BATT törvény a környezetre vonatkozó tényezőkre befolyást gyakorló terv, hiszen annak előírásai meghatározzák egy adott régió térszerkezetének, infrastrukturális hálózatának alakulását, így olyan paramétereket határoz meg, amelyek befolyásolják a Budapesti Agglomeráció egyes területein végezhető tevékenységeket, a környezethasználat alapvető kereteit.

198. A BATT és mellékletei így az Aarhusi egyezmény értelmében környezeti információnak minősülnek. Az egyezmény 2. cikkének 9. pontja szerint a nyilvánosságnak hozzá kell férnie a környezeti információhoz.

199. A Magyar Közlönyben a törvény kihirdetésével megjelentetett melléklet a szerkezeti tervnek és az övezeti tervnek egy kicsinyített, mérésre, beazonosításra alkalmatlan változatát közölte.

200. A tényállásban bemutattuk, hogy a BATT törvény 2005. június 28-ai kihirdetését követően a mellékletek hitelesítése, illetve a VÁTI honlapján való közzétételének időpontja

nem esett egybe a törvény kihirdetésével, annak időpontjai között körülbelül fél év telt el. Ezen időtartam alatt nem volt biztosított a környezeti információhoz való hozzáférés lehetősége, amely az egészséges környezethez fűződő alkotmányos joggal kapcsolatos visszasságot eredményezett.

201. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Továbbiakban: Avtv.) 2. § 4. pontja szerint „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől.”

202. A jogszabályok és mellékleteik egymástól elválaszthatatlan, szerves egységet képeznek. A BATT törvény tehát teljes egészében – mellékleteivel együtt – közérdekű adatnak tekinthető.

203. Az Avtv. IV. fejezete tárgyalja az *Adatvédelmi biztos feladatkörét, eljárásának szabályait*. A 25. § (1) az adatvédelmi biztos feladatkörének meghatározása során úgy rendelkezik, hogy az adatvédelmi biztos figyelemmel kíséri a személyes adatok védelmének, a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok nyilvánossága érvényesülésének feltételeit. Javaslatot tesz az adatkezelést, a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságát érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására, véleményezi az ilyen jogszabályok tervezetét. Kezdeményezheti az államtitokkörben, valamint a szolgálati titokkörben meghatározott adatfajták szűkítését vagy bővítését.

204. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 2. § (2) bekezdésben úgy rendelkezik, hogy a külön biztos a szakterületén önálló intézkedési joggal rendelkezik.

205. A törvény megismerhetőségével összefüggő egyéb felvetések kivizsgálása, azokban az állásfoglalás megállapítása az Adatvédelmi biztos hatáskörébe tartozik, ezért azok kivizsgálására a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának nincs lehetősége.⁴

E) Összefoglalás

a) BATT törvény elfogadására irányuló eljárással kapcsolatos észrevételek

206. Megállapítottuk, hogy a településrendezés, így a települések területének beépítésre szánt területté minősítése az Ötv. 8. §, 10. § és 16. § alapján önkormányzati feladat, arra vonatkozó döntés meghozatalára kizárólag a település képviselő-testület rendelkezik hatáskörrel. A törvényalkotó csak kiemelt közérdek – pl. országos jelentőségű infrastruktúra telepítése – esetében írhatja elő a területhasználat egy meghatározott módját az önkormányzat számára. Azonban az olyan települési térség besorolás, amelyet az adott település érvényben levő településrendezési eszköze beépítésre nem szánt területként határol le, semmiképp sem

⁴ Ld.: az Adatvédelmi Biztos ABI-0566/2010. számú állásfoglalása.

tekinthető a területrendezési terv rendelkezéseinek vonatkozásában sem beépítésre szánt területnek.

207. Nem fogadható el tehát az olyan jogértelmezés, amely szerint a törvényalkotó által meghatározott területhasználat – települési térség – „kötelezettséget telepít” a település önkormányzatára, hogy az adott területet beépítésre szánt területté minősítse. Még kevésbé elfogadható az olyan jogértelmezés, mely szerint a törvényalkotó által meghatározott területhasználat – települési térség – alapján az adott terület beépítésre szánt terület lenne. A jogértelmezésnek ez a módja ugyanis azt eredményezné, hogy az adott település területhasználatáról a fenti esetekben – a kiemelt közérdek fennállása nélkül – a törvényalkotó hoz döntést, amely az Ötv. 8. § és 16. § alapján az önkormányzatok hatáskörének elvonását, és ebből következően alkotmányos visszásságot eredményezne.

208. Az előzőekből következően a területrendezési tervek megalkotása, felülvizsgálata során a tervek alapjául kizárólag azok a településrendezési eszközök szolgálhatnak, amelyeket az érintett település képviselő-testülete a jogszabályoknak megfelelő eljárás lefolytatását követően, szabályosan fogadott el. Ezeknek a településrendezési eszközöknek a meghatározása, illetve adatok szolgáltatása során kiemelt jelentőségű szerepet kell biztosítani az állami főépítési irodáknak, ahol – a jogszabályok szerint – ezek a településrendezési eszközök rendelkezésre állnak.

209. Álláspontunk szerint alkotmányos visszásságot eredményezett az a helyzet, hogy az országos, illetve a kiemelt térségek területrendezési eszközeinek megalkotása tervi szakaszában nem volt hatályban a Tftv. 23/E § (1) bekezdésében meghatározott moratórium. Ennek következtében a megismerhetőséget akadályozó, jogbizonytalanságot és ezért alkotmányossági visszásságot eredményező helyzet állott elő.

210. Jogbizonytalanságot eredményez, hogy a területrendezési tervek tervi fázisának időtartama alatt a települések korlátozás nélkül hozhatnak területhasználatot megváltoztató döntéseket, és ennek eredményeként a – szükségképpen statikus, tehát egy adott időpontra vonatkozó állapotot rögzítő – területrendezési tervben nem lehet ábrázolni a törvény elfogadásának időpontjában aktuális, a terv hatálya alá tartozó települések összességére vonatkozó településrendezési döntésekben foglalt állapotot.

211. A jogbizonytalanságot nem rendezi, sőt elmélyíti a BATT 21. § (4) bekezdése, amely szerint a BATT hatályba lépésének időpontjáig – 2004. szeptember 1-ig – elfogadott valamennyi településrendezési eszköz területhasználatra vonatkozó elhatározása a tartalmi elemét képezi, hiszen az azokban beépítésre szánt területté minősített területeket a továbbiakban is ilyenként kell tekinteni. Ennek következtében a BATT szerkezeti tervének tényleges állapota – vagyis a szerkezeti terv hatályos állapota és az agglomeráció településeinek a 2004. szeptember 1-ig elfogadott településrendezési eszközei összessége által meghatározott területhasználat – eltér a törvényalkotó által elfogadott, és az Országos Területfejlesztési Hivatal által hitelesített változattól.

212. A települések beépítésre szánt területeinek növelésére vonatkozó moratórium alkalmazásával megakadályozható lenne, hogy a területrendezési terv és a települések településrendezési eszközeiben foglalt tartalmi elemek egymástól eltérjenek, biztosítható lenne a területrendezési terv elfogadásának időpontjában az Alkotmány által is megkövetelt összhang a területrendezési tervek és a településrendezési eszközök között. Továbbá kiküszöbölhető lenne a hatályos BATT 21. § (4) bekezdésében foglalt jogbizonytalanság is,

hiszen nem állna elő olyan helyzet, hogy tekintettel kell lenni a tervi fázis időtartama alatt szabályosan elfogadott településrendezési döntésekben foglalt területi átminősítések hatásaira.

213. Ezért álláspontunk szerint a Tftv. 23/E § (1) bekezdésében foglalt moratórium alkalmazása elengedhetetlen valamennyi területrendezési terv – országos, kiemelt térségekre vonatkozó, megyei – tervi fázisának időtartama alatt.

214. Az OTRT és vele összhangban a BATT személyi hatályának meghatározása során abból indul ki, hogy hatálya alapvetően a területrendezésben résztvevő szervekre, természetes és jogi személyekre terjed ki. Közvetve azonban kiterjed minden, a területi hatálya alá tartozó településen élő természetes és jogi személyre egyaránt, hiszen lehatárolja a területfelhasználási kategóriákhoz tartozó területeket. A Jat-ban, Étv-ben, Kvtv-ben meghatározott társadalmi részvétel és az ún. szakhatóságok részvételének elve – közvetett módon – szintén csak abban az esetben biztosítható, ha a jogszabályok előírásainak megfelelő eljárás során keletkezett településrendezési eszközök alapján folyik a teljes eljárás. Ezen a módon lenne biztosítható a megfelelő összhang az érintett jogszabályi követelmények között az eljárás során. Ennek hiánya alkotmányos visszássághoz vezet.

215. Az összefoglalásban bemutatott megállapítások alapján javaslattal fordulunk a hatáskörrel rendelkező Nemzetgazdasági Minisztérium vezetőjéhez, hogy a BATT felülvizsgálata során az észrevételek figyelembe vételével járjon el.

216. Álláspontunk szerint feszültség jelentkezik a településrendezési eszközök elfogadási rendje, valamint az országos és kiemelt térségek területére vonatkozó területrendezési tervek elfogadási rendje között. A településrendezési eljárás szabályait rendező jogszabályok, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlata megköveteli, hogy a településrendezési döntés előkészítésének valamennyi eljárási lépése a szakmai, tervezői, valamint az államigazgatási szervek és a társadalmi szervezetek által ismert és felügyelt módon történjék. Ennek következtében a szabályos módon elfogadott településrendezési eszközzel szemben támasztott alapvető feltétel, hogy az Étv. 9. § (2)-(6) bekezdése szerinti véleményezési eljárás befejezését követően az elfogadni kívánt településrendezési eszköz tartalma ne változzék. Ennek a követelménynek az érvényesülésével biztosítható, hogy a település képviselő-testülete valamennyi szempontot figyelembe vevő, – így a környezetvédelem érdekeire tekintettel levő felelős döntéshozatalával meghatározza a település közigazgatási területére vonatkozó területhasználatot.

217. Az országos, illetve kiemelt térségi területrendezési tervek országgyűlés általi elfogadása során azonban módosulhat a tervdokumentáció területfelhasználási egységeinek lehatárolása. Az országgyűlés általi elfogadás azonban a jogszabályban meghatározott véleményezési eljárást követő eljárási szakasz, így a módosító indítványok elfogadásával a véleményezési eljárás lezárása után következik be változás a területrendezési tervek tartalmában. Az országos, illetve kiemelt térségek területrendezési terveinek elfogadása során tehát nem érvényesül a tervlapok – a véleményezési eljárás lezárását követő – változatlanságára vonatkozó jogalkotói elvárás.

218. A módosító indítványok továbbá befolyásolják – az állásfoglalás korábbi fejezeteiben kifejtettek alapján – a települések területhasználatára vonatkozó alapvető önkormányzati jogosultságot; hiszen az adott település – az Ötv. 8. § alapján – közigazgatási területével szabadon gazdálkodik.

219. A területhasználatot befolyásoló módosító indítványok – államigazgatási és civil szervezetek általi – véleményezésére nem kerül sor, így a módosítások távlati, a környezetre gyakorolt hatásának feltárására sincs lehetőség.

b) Üllő Város településrendezési eljárásai során tapasztalt visszasságok

220. A vizsgálat során megállapítottuk, hogy a 228/2006. (VIII. 31.) ök. határozattal elfogadott településszerkezeti terv módosításának elfogadására irányuló eljárás során nem érvényesültek a BATT 5. § (1) bekezdésében, valamint a 7. § (2) bekezdésében foglalt előírások. A biológiailag aktív területek védelmét szolgáló szabályok figyelmen kívül hagyásával elfogadott településrendezési döntés az egészséges környezethez való alkotmányos joggal összefüggésben visszasságot okozott.

221. A vizsgálat során megállapítottuk, hogy a Ferihegyi Ipari Park szabályozási tervében foglalt területi lehatárolások a 228/2006. (VIII. 31.) ök. határozattal elfogadott településszerkezeti terv módosításán alapulnak. Tehát tartalmazza azokat a településrendezési lehatárolásokat, amelyekről megállapítottuk, hogy nem felelnek meg a BATT rendelkezéseinek. A tartalmi kifogásokon túlmenően a Ferihegyi Ipari Park szabályozási tervének elfogadására irányuló eljárás során több szabálytalanságot tártunk fel. Az eljárás során nem folytatták le az SKV vizsgálatot, tehát nem tárták fel a tervezett településrendezési döntés környezeti hatásait. Nem érvényesült továbbá a Kvt-ben meghatározott társadalmi részvétel elve, hiszen a településen található társadalmi szervezetek nem vettek részt a településrendezési eljárásban. Anélkül hozott döntést a település képviselő-testülete, hogy az – a településrendezési eljárás során kötelezően elkészítendő – örökségvédelmi hatástanulmány tartalmát a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal jóváhagyta volna. Súlyos eljárási szabálytalanságot eredményez továbbá az is, hogy a település képviselő-testülete anélkül fogadta el a 10/2007 (V. 5) ök. rendeletét, hogy az Állami Főépítész Étv. 9. § (6) bekezdése szerinti záró véleménye az önkormányzathoz megérkezett volna. Így a döntés előkészítése során arra sem volt lehetőség, hogy a főépítési véleményt az előterjesztés részeként a képviselő-testület elé tárják és annak tartalmát – ahogyan azt az Étv. 9. § (6) bekezdése előírja – a képviselő-testület tagjai megismerjék. Az Étv. 9. § (7) bekezdése szerint a településrendezési eszköz a (2)-(6) bekezdésben foglalt eljárás lefolytatása nélkül nem fogadható el, ezért az eljárási szabályok megsértése alkotmányos visszasságot eredményezett.

222. Kiemelendő az a helyszíni konzultáción elhangzott megállapítás, mely szerint Üllő Város Önkormányzata egyetlen 2004-2009 között lefolytatott településrendezési eljárásai során sem végzett SKV vizsgálatot. Hangsúlyozzuk az állásfoglalásban tett megállapításunkat, mely szerint az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével összefüggésben visszasságot eredményez, ha az SKV-t – annak indokoltsága esetén – nem folytatják le.

223. Mindezekből következően, az önkormányzat településrendezési eljárásaiban feltárt jogszabálysértések, a társadalmi részvétel elvének sérelme, a környezeti vizsgálat szükségességének megállapítására irányuló eljárás mellőzése, az örökségvédelmi hatástanulmány készítésének elhúzódása, valamint a bizonytalan megítélésű, jogi relevanciával bíró dokumentumok olyan visszasságokat eredményeznek, amelyek nem biztosítják a Kvt. és az Étv. szabályainak összhangját, és ezen keresztül az egészséges környezethez való alkotmányos jog sérelmét eredményezik.

V. Intézkedések

224. Az Obtv. 21. §, 25. § alapján kezdeményezem, hogy a Belügyminisztérium a BATT 21. § (6) bekezdés szerinti soron következő felülvizsgálata során kizárólag a szabályos eljárás során megalkotott és a jogszabályokkal összhangban álló településrendezési eszközöket vegye figyelembe. A Tftv. 23/E. § (1) bekezdésében írt moratórium megfelelő életbelépéséhez szükséges jogszabályi rendelkezések megalkotása iránt járjon el. Továbbá kérem, hogy a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. tv. felülvizsgálatába szíveskedjen bevonni, illetve a felülvizsgálat során készülő jogszabálytervezetet szíveskedjen számomra véleményezésre megküldeni.

225. Az Obtv. 27/B § (3) c) és f) pontjai alapján ajánlással fordulok Üllő Város Önkormányzatához, hogy Üllő Város jegyzője gondoskodjék az állásfoglalás – előterjesztésként – képviselő-testület elé bocsátásáról 2011. január 31-el bezárólag.

226. Az Obtv. 21. § és 27/B. (3) bekezdés c) pontja alapján kezdeményezem, hogy Üllő Város képviselőtestülete helyezze hatályon kívül Üllő Város Településszerkezeti tervének módosításáról szóló 228/2006 (VIII. 31.) sz. öh. határozatot és az ezen alapuló 10/2007. (V. 5.) kt. sz. rendelettel elfogadott szabályozási tervet.

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

228. Tájékoztatom Üllő Város Önkormányzatát, hogy az állásfoglalás megküldésével egyidejűleg az Obtv. 22. § a) pontja alapján indítványozni fogom az Alkotmánybíróságnál Üllő város településszerkezeti tervének 228/2006. (VIII. 31.) kt. határozattal elfogadott módosításának és az ezen alapuló 10/2007. (V. 5.) kt. sz. rendelettel elfogadott szabályozási tervének megsemmisítését.

B u d a p e s t, 2010. december ” ...

dr. Fülöp Sándor
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa