



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

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK ÁLLÁSFOGLALÁSA

a Szentendre, Pismány Egres út alatti 2. számú fejlesztési terület belterületbe vonása
tárgyában

Ügyszám: JNO-159-13/2010.

I. A panasz

1. A Zöld- és Élhető Szentendréért Baráti Kör (a továbbiakban: Baráti Kör) panaszt nyújtott a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodájához. A panasz alapját Szentendre Város Önkormányzatának (a továbbiakban: Önkormányzat) az Egres út alatti 2. számú fejlesztési területére vonatkozó településrendezési eljárása képezte. Az Önkormányzat a fejlesztési terület belterületbe vonása érdekében szabályozási tervet kíván megalkotni a tervezési területre. Tekintettel az ott élő védett növényekre és a terület környezetvédelmi jelentőségre a Baráti Kör a településrendezési eljárás megvizsgálását kérte a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosától.

II. A hatáskör megalapozása

2. Az Alkotmány 18. §, illetve 70/D. § (2) bekezdései szerint a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot – többek között – az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.

3. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 27/B. § (1) bekezdése szerint 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. Feladatának ellátása érdekében a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa megismerheti és véleményezheti a helyi önkormányzatok hosszú távú fejlesztési, területrendezési, valamint a jövő nemzedékek életminőségét egyébként közvetlenül érintő terveit és koncepcióit¹.

¹ Obtv. (3) bekezdés f) pontja

4. A hivatalból észlelte alapján, illetve a panaszban foglaltakkal kapcsolatban az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság lehetőségét észleltük, ezért vizsgálatot folytattunk le.

5. Vizsgálatunk tárgyát a Szentendre, Pismány Egres út alatti 2. számú fejlesztési területet érintő településrendezési eljárás, azaz a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv megállapítására irányuló eljárás képezte. Az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülése szempontjából az önkormányzat eljárása során több visszásság lehetőségét is észleltük, a védelemre érdemes természeti környezet beépítésének lehetővé tételén kívül azt is vizsgáltuk, hogy a településrendezési eszközökkel lehetővé tett változások esetén biztosítható-e a fenntarthatóság elvének megfelelő települési környezet Szentendre teljes területének vonatkozásában, vagyis feltárták-e a tervezett beépítésnek a környezetre, illetve a lakosság életkörülményeire gyakorolt hatását.

III. A tényállás

6. Az Önkormányzat, valamint a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság (a továbbiakban DINPI) megkeresése, több államigazgatási szervvel folytatott konzultáció, valamint több helyszíni interjú alapján a következő tényállást állapítottunk meg.

A/. A települési eljárás kezdeti, 2009-ig tartó szakasza

7. A Szentendre, Egres út környezetében levő, ún. 2. számú fejlesztési terület Szentendre Pismány városrészében, a város beépített területének északnyugati részén helyezkedik el, és jelenleg beépítetlennek tekinthető kiskertes, mezőgazdasági célú hasznosítású. A fejlesztési terület a Tegez utca és az Egres utca között, a Sztaravoda-patak felé lejtő domboldalon fekszik, tehát északkeleten Pismány belterületi lakóterületei, délnyugaton pedig a Sztaravoda-patakot kísérő, a patak menti ökológiai folyosót képező gyepes, fás területek határolják. A szabályozási terület északnyugati irányban közvetlenül szomszédos a „Skanzen” – az [1967](#)-ben alapított Szabadtéri Néprajzi Múzeum Magyarország jellegzetes tájainak népi építészetét, a falusi és mezővárosi társadalom különböző rétegeinek és csoportjainak lakáskultúráját, életmódját mutatja be hagyományos településtípusok keretében a [18. század](#) végétől a [20. század](#) közepéig – területével. A tervezési területen belül a tervezett lakóterületi fejlesztés nagysága mintegy 10,7 ha (107.359 m²), a további területek a jövőben is mezőgazdasági hasznosításuk maradnának.



Forrás: GoogleMaps.com

8. Szentendre Város Önkormányzat képviselő-testületének (a továbbiakban: képviselő-testület) 143/2002. (VIII. 07.) Kt. sz. határozata 1. pontjában a képviselő-testület elfogadja, és jóváhagyja Szentendre Város Településszerkezeti Tervét. A településszerkezeti terv megállapítása szerint a lakófunkcióra kijelölt fejlesztési területek öt ütemben rögzítettek, melyek sorrendje meghatározott, a területegységek tovább nem bonthatók, valamint az egyes területegységek fejlesztésének beindítása két évenként követheti egymást. E lakóterületi fejlesztési területek 2. ütemeként megjelölt – jelen vizsgálat tárgyát képező – az úgynevezett Egres út alatti 2. számú fejlesztési terület.

9. Az Önkormányzat polgármestere 2005. októberében Étv. 9. § (2) szerint előzetes állásfoglalást kért a készülő Szentendre, Pismány, Egres út alatti 2. számú fejlesztési terület Szabályozási Terve és Helyi Építési Szabályzata vonatkozásában, valamint gondoskodott a településrendezési eszköz elkészítésére vonatkozó önkormányzati döntés helyben szokásos módon történő közzétételéről hirdetmény formájában.

10. A kidolgozott tervezési program többszöri átdolgozását követően – amely többek között a szabályozási terület lehatárolását is érintette –, a képviselő-testület 250/2008. (VI. 10.) Kt. sz. határozatával az elkészült véleményezési anyagot az államigazgatási szerveknek történő megküldésre alkalmasnak találta. Ezt követően, 2008. július 22-én a polgármester továbbította a Szentendre, Pismány, Egres út alatti, 2. számú fejlesztési területre elkészített helyi építési szabályzatot és szabályozási tervet az Étv. 9. § (3) bekezdése szerinti véleményezésre jogosult államigazgatási szervek közül azok részére, amelyek az előzetes véleményezési eljárás során

jelezték, hogy a további eljárásban részt kívánnak venni. Nem juttatták el a véleményezési anyagot a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatósága részére, mert az a 2005. évben folyó eljárási szakaszban úgy nyilatkozott, hogy a véleményezési eljárásban nem kíván részt venni.

11. A véleményezési eljárás során több hatóság élt kifogással a tervezett szabályozás ellen. A Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség) a tervezett szabályozást – táj-, természetvédelmi szempontokra hivatkozással – nem támogatta.²

12. A Baráti Kör 2008. október 14-én a Polgármesteri Hivatal részére eljuttatott egy botanikai felmérést, amely az Egres út/Tegez u. fejlesztési területen található védett növénypopuláció feltérképezését tartalmazta és egyúttal kérte az Önkormányzatot, hogy a védett értékek feltérképezését tartalmazó tanulmány³ megállapításait vegye figyelembe a településrendezési eljárás során. Az Egres utca és Skanzen mögötti gyeppek értékelése során a tanulmány megállapította, hogy a területen több védett növényfaj is megtalálható⁴.

13. A Baráti Kör 2008 októberében megkereste a DINPI-t, és kérte, hogy a természetvédelmi érdekek érvényesítése érdekében vegyen részt a még le nem zárult szabályozási terv véleményezési eljárásában. A Baráti Kör álláspontja szerint a terület botanikailag értékes, ezért lakóövezeti átminősítése nem kívánatos. Véleménye alátámasztásához csatolta a fenti botanikai tanulmányt. A Baráti Kör megkeresését követően a DINPI munkatársai 2008. október 21-én helyszíni bejárást tartottak, ennek során megállapították, hogy a tervezési terület egy részén megőrzésre érdemes cserjésedő szubpannon sztyepp található. Levelükhöz⁵ mellékléként csatolták a védendő értékek előfordulási területének lehatárolását tartalmazó térképet is. Ezt követően a DINPI 235/1/2009 üi. számú levelében ismételten azzal az igénnyel fordult az Önkormányzathoz, hogy a még le nem zárult eljárásban a korábbiakban kifejtett álláspontját a 2005. évben tett előzetes véleménye ellenére vegyék figyelembe.

14. A Városüzemeltetési, Környezet- és Műemlékvédelmi Bizottság 2009. január 15-i ülése tárgyalta a Baráti Körnek, valamint az Élőtáj Egyesületnek a tervezési terület helyi védelem alá helyezésének kezdeményezésére vonatkozó javaslatát. A képviselő-testület 2009. április 9-i ülésén a település helyi védelme vonatkozásában készült szakértői anyagot tárgyalta első körben, a helyi védelem alá helyezésről azonban a mai napig nem született döntés.

15. A Felügyelőségen 2009. május 6-án tartott, a Felügyelőség, a Tervező, valamint Szentendre főkertészének részvételével zajló megbeszélésről készített emlékeztető rögzíti, hogy a „DINPI 3006/2/2008 számon kiadott állásfoglalását a Felügyelőség dolgozói elfogadják”.

16. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának vizsgálata során az önkormányzat által átadott 183/2009. (V.14.) Kt. számú határozat szerint a képviselőtestület a következő döntést hozta: „Szentendre Város Önkormányzat Képviselőtestülete a Szentendre, Egres út alatti 2.

² KTVF: 41507-1/2008. számú állásfoglalásában az alábbiak szerint nyilatkozott: „az Egres út alatti 2. számú fejlesztési terület (Tegez utca) lakóterületté történő kijelölésével táj-, természetvédelmi szempontból nem értünk egyet. E kijelölés megszüntetné a fent említett védett növényfajok élőhelyét, a területen jelenleg található értékes, mára már ritkulófélben lévő növénytársulásokat, valamint tájképvédelmi szempontból sem támogatható.”

³ A területen megtalálható növénytársulásokról, illetve élőhelyekről szóló, a tervezési területet is érintő leíró-elemző munkát „Tegez utcai terület alsó része, a Pismányhegy nyugati lábánál” címmel Böhm Éva Irén 2008. októberében készítette.

⁴ A területen található védett növények közül több – így a dunai szegfű, a keménylevelű rózsza, a nagylevelű rózsza – az IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, Természetvédelmi Világszövetség) nemzetközi szervezet Vörös Listáján is szerepel.

⁵ A DINPI 3006/2/2008. üi. sz. levele

fejlesztési terület (Tegez utca) szabályozási terve véleményezési eljárását illetően úgy dönt, hogy

- a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa vizsgálata lezárultáig nem küldi ki az államigazgatási szerveknek a módosított véleményezési anyagot,
- a folyamatban lévő Szentendre természetvédelmi értékeinek felülvizsgálata Szentendre Egres út alatti 2. számú fejlesztési területet érintő szakmai anyagát külön megküldi az illetékes természetvédelmi szerveknek (Közép Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségnek és a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóságának) véleményezés céljából, kérve nyilatkozatukat a lakóterületi fejlesztés kérdésében.”

17. A következő képviselőtestületi ülésen az Önkormányzat képviselő-testületének 209/2009. (VI. 11.) Kt. sz. határozatával olyan értelmű döntés született, mely szerint az Önkormányzat képviselő-testülete támogatja a Szentendre Egres út alatti 2. számú fejlesztési terület (Tegez utca) szabályozási terve, "Módosított javaslat 2009. április" véleményezési anyagát, a véleményezési eljárás folytatását az alapján kéri. A döntés alapján 2009. június hónapban a módosított véleményezési anyag alapján az Étv. 9. § (3) bekezdés szerinti újabb véleményezési szakaszra került sor.

18. 2009 novemberében a Baráti Kör újabb kezdeményezést nyújtott be Szentendre Város Jegyzőjénél az Egres út alatti fejlesztési terület természetvédelmi értékeinek helyi védelem alá helyezése tárgyában.

19. A képviselő-testület 2009. november 12-i ülésén tárgyalták a Szentendre, Pismány, 2. számú fejlesztési terület helyi építési szabályzata és szabályozási terve tárgyában zajló államigazgatási véleményezés elfogadását, illetve a helyi természetvédelmi oltalom alá helyezett területek védelmének felülvizsgálatáról szóló előterjesztést egyaránt. Az önkormányzat 401/2009. (XI.12.) Kt. sz. határozatának értelmében a véleményezési eljárásban az államigazgatási szervek véleményére adott válaszokat elfogadta, ugyanakkor a véleményezési eljárást nem zárta le, a lakóterületi fejlesztések vonatkozásában megvárta a 2010 januárjára tervezett ún. állampolgári tanácskozás eredményét.

B/. A településrendezési eljárás alakulása a lakosság bevonásával zajló mediációs folyamatra tekintettel a 2010. évi önkormányzati választásokig

20. A lakosság bevonásával zajló mediációs eljárás 2010 januárjában kezdődött. Szentendre Város vezetése előremutató módon részt vett az eljárásban, ahol valamennyi érdekcsoport – a telkek tulajdonosai, illetőleg az a csoport, mely a terület belterületbe vonását támogatja, a Városfejlesztők; a civil szervezeteket is tömörítő, a lakóterületi fejlesztések környezeti hatásainak feltárását sürgető Városvédő Koalíció; illetőleg az Önkormányzat – képviseltette magát, s ezáltal a településrendezési eljárásban valóban érvényesülhetett volna a társadalmi részvétel elve, s a döntések konszenzusos alapon nyugvása.

21. A képviselő-testület a mediációs eljárásra tekintettel 2010. február 18-i, rendkívüli zárt ülésén a 66/2010. (II.18.) Kt. sz. határozatával a lakóterületi fejlesztések hatását elemző átfogó tanulmány (társadalmi, műszaki- infrastrukturális, természeti értékek és gazdasági elemzés) és kapcsolódó környezeti vizsgálat készítéséről döntött.

22. A fenti határozatban említett tanulmány tartalmi követelményeinek kidolgozása és egyeztetése végül a képviselő testület 2010. június 10-i ülésén zárult le a 234/2010. (VI.10.) Kt. számú határozattal, melynek értelmében Szentendre Város képviselő-testülete tárgyalásos közbeszerzési eljárás kiírásáról döntött „Szentendre településrendezési tervében rögzített

lakóterületi fejlesztések hatását elemző átfogó tanulmány (társadalmi, műszaki-infrastrukturális és gazdasági elemzés) és kapcsolódó környezeti vizsgálat készítésére”. Egyidejűleg a kiírás műszaki tartalmát is meghatározta, amely a fenti határozat mellékletét képezte, döntött a közbeszerzési Munkacsoport kiegészítéséről, mások mellett a Városfejlesztő és a Városvédő Koalíció is delegált 2-2 tagot.

23. A tanulmány elkészíttetésére irányuló kiírásnak a 2011-es közbeszerzési tervben történő szerepeltetése és a 2011-es költségvetési vonzatának tervezése kérdésében az önkormányzat képviselő-testülete a 2010. szeptemberi ülésen döntött volna, de tekintettel arra, hogy ez a ciklust lezáró utolsó ülésre esett, ekkor már nem tűzte napirendre a kérdés tárgyalását.

24. Hasonlóan, a fent említett módon kiegészített Közbeszerzési Munkacsoport 2010. szeptember 20-i ülésén úgy döntött, hogy a közbeszerzési felhívást nem véglegesíti, hanem azt a választások után újjáalakuló szervezet feladatkörébe utalta.

C/. A településrendezési eljárás folytatása napjainkig

25. Az Egres út alatti 2. számú fejlesztési területtel kapcsolatos kérdéseket ezt követően 2010. november 11-i ülésén tárgyalta a képviselő-testület, amely ülésre a „városfejlesztési hatástanulmány és környezeti vizsgálat készítésére irányuló közbeszerzési eljárás indításáról szóló tájékoztató” elkészült. Az önkormányzat képviselő-testülete ekkor 401/2010. (XI.11.) Kt. számú határozatával visszavonta korábbi, a fentebb említett tartalmú hatástanulmány elkészítéséről szóló 234/2010. (VI.10.) Kt. számú határozatát, kimondva, hogy a település rendezési tervében rögzített lakóterületi fejlesztések hatását elemző átfogó tanulmány és a kapcsolódó környezeti vizsgálat elkészítésére mégsem ír ki közbeszerzési eljárást.

26. Eme döntéssel összhangban hozta meg 2011. január 20-i ülésén további két határozatát az önkormányzat képviselő-testülete. A 35/2011. (I.20.) Kt. sz. határozatában megerősítette azt a szándékot, mellyel a 234/2010. (VI.10.) Kt. sz. határozatot visszavonta, valamint határozattal kívánt arról dönteni, hogy a korábban említett, 143/2002. (VIII. 07.) Kt. sz. határozattal elfogadott és jóváhagyott településszerkezeti tervben ütemezett lakóterületi fejlesztések közül az 1. és 2. ütemet felcseréli, a 3-5. ütemben tervezett fejlesztéseket pedig törli. Ugyanezen határozatban a településrendezési szerződések mintaszövegének kidolgozásával kapcsolatban feladatokat állapított meg a Jogi és Ügyrendi, valamint a Pénzügyi Bizottsága számára. Az önkormányzat tájékoztatása szerint ugyanis településrendezési szerződést kíván kötni a területen található ingatlan valamennyi tulajdonosával.

27. Ugyanezen az ülésen hozott, 36/2011. (I.20.) Kt. sz. határozatában a képviselő-testület azonnali határidővel a településszerkezeti terv módosításáról döntött, a fentiek értelmében megcserélve az Egres út alatti 2. számú fejlesztési terület és az ún. Csicserkó terület lakóterületi fejlesztésének ütemét, előbbi 1. ütemű, utóbbi 2. ütemű fejlesztés lett.

28. A területre vonatkozó településrendezési eljárás befejezésére irányuló szándékot tükrözve 2011. április 22-én az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 9.§ (6) bekezdése szerint a véleményezési eljárás befejezését követően a településrendezési eszköz az elfogadása előtt a helyben szokásos módon egy hónapra közzétételre került. Az, a 2009-es véleményezési anyaggal együtt, Szentendre Város hivatalos honlapján keresztül is elérhető volt, hogy az érintettek azzal kapcsolatban észrevételt tehessenek.

IV. Jogi elemzés

29. A vizsgálat az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével kapcsolatban visszasságokat tárt fel mind a Szentendre, Egres út alatti 2. számú fejlesztési terület tervezett területhasználatát meghatározó településrendezési eljárással, mind a tervezett településrendezési eszközöknek Szentendre egész területére gyakorolt környezeti hatásának feltárásával, illetőleg ennek hiányával kapcsolatban.

A/. A tervezett szabályozás és az Országos Területrendezési Tervről (a továbbiakban: OTrT) szóló 2003. évi XXVI. törvény, valamint a Budapesti agglomeráció területrendezési tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: BATrT) rendelkezéseivel való összhangja

30. Fontos alapelvnek tekinthető, hogy a hierarchikusan egymásra épült területrendezési terveknek egymással összhangban kell lenniük.

31. A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (a továbbiakban: Tftv.) 23/B. § (2) bekezdése kimondja, hogy a kiemelt térség területrendezési terve nem lehet ellentétes az ország területrendezési tervével, a megye területrendezési terve pedig az ország és a kiemelt térség területrendezési tervével. A BATrT 1. § (2) bekezdése pedig megállapítja, hogy az OTrT rendelkezéseit az e törvényben - BATrT-ban - foglalt eltérésekkel kell a Budapesti Agglomeráció területén alkalmazni. Az Étv. 9. § (1) bekezdésének első fordulata pedig a településrendezési eszközökkel összefüggésben rögzíti követelményként azt, hogy a helyi építési szabályzatot és a településrendezési terveket az országos településrendezési szakmai előírások figyelembevételével kell elkészíteni, míg a (11) bekezdés értelmében „a településrendezés eszközeinek készítése során a települést érintő jóváhagyott országos és térségi területrendezési terv rendelkezéseit figyelembe kell venni”.

32. A BATrT hatálya alá tartozó települések körét az 1/1. számú melléklete tartalmazza, melyben szerepel Szentendre városa is, tehát Szentendre településrendezési eszközeinek elfogadására irányuló eljárásainak során - az OTrT és Pest megye területrendezési tervének rendelkezései mellett - a BATrT rendelkezéseinek is teljesülniük kell.

33. Megállapítható, hogy Szentendre, Egres út alatti 2. számú fejlesztési terület (Tegez utca) szabályozási tervéhez készült véleményezési eljárás anyaga (a továbbiakban: véleményezési anyag) nem tartalmaz olyan dokumentumrészt, amely a BATrT szerkezeti tervében, illetve térségi övezeteiben meghatározott terület-felhasználási egységek lehatárolását rögzítené.

34. A véleményezési anyag Előzmények elnevezésű fejezetében mindössze azt rögzíti, hogy a szabályozási tervet a „felettes tervekkel összhangban, valamint az érintett államigazgatási szervek előzetes állásfoglalásának figyelembevételével kell elkészíteni”. Ebben a körben azonban csupán azt állapítja meg, hogy a BATrT által a tervezési területre kiterjesztett övezetek mindegyikében megengedett a lakóterületként való hasznosítás.

35. A továbbiakban azonban nem rögzítette a véleményezési anyag azt, hogy hol található az egyes övezetek, illetve azt sem, hogyan érvényesülnek a BATrT által az egyes "övezetek" – terület-felhasználási egységek – vonatkozásában rögzített követelmények.

36. A BATrT törvény meghatározza a terület-felhasználási módokat, a 3/2. mellékletbe foglalt szerkezeti terv pedig tartalmazza az egyes terület-felhasználási módok lehatárolását. A törvény indokolása is kifejti, hogy a Szerkezeti Tervben lehatárolt területeken a terület-felhasználás módjáról és részletes szabályairól a helyi önkormányzatok döntenek, de az általános alapvető követelményeket, amelyeket figyelembe kell venniük, rögzíti a törvény. Az alapvető szabályok megtartásával tehát, valamennyi érintett önkormányzat szabadon határozhatja meg szabályrendszerét.

37. Tehát, még abban az esetben is, amennyiben egy adott terület-felhasználási mód esetében alapvetően megengedett egy meghatározott funkció létesítése, elhelyezése, a törvény kötelező jelleggel rögzítheti azokat az alapvető szempontokat, amelyeknek minden esetben érvényesülniük kell.

38. A szabályozni kívánt terület a település településszerkezeti tervében tartalék lakóterületként szerepel. A J4993/2008. számú vizsgálatunk során a PESTTERV Kft – a BATrT előkészítési munkáinak vezető tervezője – megkeresésünkre azt a tájékoztatást adta, hogy a tervezési fázis során a települések hatályos településrendezési eszközeiben tartalék területként szereplő egységek települési térség besorolásúvá váltak. A terület a 2002-ben elfogadott településszerkezeti tervben fejlesztési területként került lehatárolásra, így kapott városias települési térség besorolást a BATrT szerkezeti tervében a szabályozási terület jelentős része.

39. A BATrT 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.

40. Ilyen alapvető elvárás⁶, hogy a település szerkezeti tervében beépítésre tervezett lakó-, vegyes, gazdasági és üdülőterület akkor vehető igénybe, ha az igénybevétel nem sért táj- és természetvédelmi, környezetvédelmi, valamint kulturális örökségvédelmi érdeket, továbbá a tervezett funkció ellátásához szükséges közmű infrastruktúra egyidejűleg létrehozható.

41. Alapvető követelmény tehát, hogy a magasabb szintű jogszabály szerint a település közigazgatási területén a településszerkezeti tervben már korábban tartalék (fejlesztési) területként meghatározott területet érintő tényleges terület-felhasználásra vonatkozó önkormányzati döntések is kizárólag a táj- és természetvédelem, környezetvédelem, valamint a kulturális örökségvédelem érdekeinek figyelembe vételével születhetnek meg.

42. Az Egres út alatti 2. számú fejlesztési területet 2002-ben tartalék területként (beépítésre tervezett) határozta meg az Önkormányzat. A település szabályozási tervében nem szabályozott területként (lakóterületi fejlesztés) meghatározással szerepel.

43. A BATrT 12. § a meghatározott kiemelt térségi övezetek kategóriái közül a szabályozási területen a véleményezési anyag szerint megtalálhatók a védett természeti területek védő övezete, polgári védelmi területek, továbbá a tájképvédelmi területek.

44. A kiemelt térségek között szerepelnek tehát az országos és térségi ökológiai hálózat elemeiként – többek között – a védett területek védőövezetébe tartozó területek is. A BATrT 14. § szerint az "országos és térségi ökológiai hálózat" részét képező védett természeti területek övezetébe az országos és a helyi jelentőségű védett természeti területek tartoznak. A jogszabály előírása szerint az övezetben a kialakult hagyományos beépítési módot megváltoztatni nem szabad. Az ökológiai hálózat egyéb elemeire a BATrT nem tartalmaz további előírásokat.

45. Az OTrT 14/A. § tartalmazza az országos jelentőségű tájképvédelmi terület övezetek vonatkozásában azokat az alapvető követelményeket, amelyeknek a településrendezés során is érvényesülnie kell. Az övezetbe tartozó település településszerkezeti tervében csak olyan terület-felhasználási egység jelölhető ki, továbbá helyi építési szabályzatában és szabályozási tervében csak olyan építési övezet és övezet hozható létre, amely a kijelölés alapjául szolgáló tájképi értékek fennmaradását nem veszélyezteti. Továbbá az építési övezetre vagy övezetre

⁶ BATrT 5. § (2) bekezdése b) és c) pontjai

vonatkozóan meg kell határozni az ott elhelyezett építmények tájba illesztésére vonatkozó szabályokat, ennek ellenőrzéséhez a tájképet jelentősen megváltoztató építmények terveihez külön jogszabályban meghatározott látványtervet is kell készíteni⁷. Megállapítható, hogy Szentendre Város teljes területe az országos tájképvédelmi övezet területéhez tartozik.

46. Tehát az érintett terület-felhasználási egységek vonatkozásában kizárólag a jogszabályokban meghatározott feltételek teljesülése esetén helyezhető el lakófunkció az adott területen. Ezeknek a feltételeknek a teljesülését azonban az Önkormányzat döntését előkészíteni hivatott véleményezési anyagban nem vizsgálták.

B/. A településrendezési eszköz megállapítására irányuló eljárás

47. Az Étv. 9.§-ában szabályozza a településrendezési eszközök elfogadására, illetve megállapítására irányuló eljárások rendjét. A törvény tulajdonképpen egymásra épülő rendszerként nevesíti a településfejlesztési koncepciót, a településszerkezeti tervet, helyi építési szabályzatot és a szabályozási tervet. Valamennyi településrendezési eszközt a település képviselő-testülete dolgoztatja ki, míg azonban a településfejlesztési koncepciót és a településszerkezeti tervet határozattal fogadja el, addig a helyi építési szabályzatot és a szabályozási tervet rendelettel állapítja meg.

48. A településrendezési eszközök elfogadására, illetve megállapítására az Étv. 9. §-a kötött, garanciális elemeket tartalmazó eljárási rendet ír elő, amely biztosítja, hogy az egyes szakterületeket képviselő államigazgatási szervek, továbbá az érintett lakosság is részt vehessen az eljárásban, és észrevételeivel hozzájárulhasson egy olyan településképv kialakításához, amely valamennyi érintett számára elfogadható és egyúttal lehetővé teszi a jogszabályok által meghatározott követelmények érvényesülését. A településrendezési eljárásoknak szigorú szabályok szerint kell lezajlania. Az eljárási szabályok durva megsértése miatt az Alkotmánybíróság több esetben megsemmisítette az érintett településrendezési eszközt.

49. Az Étv. 9.§. (2) bekezdése értelmében a településrendezési eljárás első szakasza az úgynevezett előzetes véleményezési szakasz. Már a településrendezési eszköz kidolgozása előtt – így a településszerkezeti terv esetében is – lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az érintettek a rendezés alá vont terület vonatkozásában megismerjék a rendezés célját, annak várható hatásait, s ennek során az érintett lakosság, szervezetek, érdek-képviselői szervek véleménynyilvánítási lehetőségét biztosítani kell. Továbbá az államigazgatási szerveket, valamint az érintett települési önkormányzati szerveket az előkészítésbe be kell vonni úgy, hogy azok a megkeresés kézhezvételétől számított 30 napon belül írásos tájékoztatásukban ismertessék a település fejlődése és építési rendje szempontjából jelentős terveiket és intézkedéseiket, ezek várható időbeli lefolyását, valamint a hatáskörükbe tartozó kérdésekben a jogszabályon alapuló követelményeket.

50. A településrendezési eljárás alapvető fontosságú eleme tehát az, hogy az eljárás kezdetén meg kell határozni a szabályozási területet, illetve ki kell nyilvánítani a településrendezés célját, várható hatását; azért, hogy a későbbi véleményezési eljárás során az érintettek a szabályozás egészével kapcsolatban megfogalmazhassák észrevételeiket.

51. A tájékoztatás, illetve az előzetes vélemények szolgáltatása a településrendezési eljárás során kiemelt jelentőségű, hiszen ez alapján dönt az eljárásban megkeresett államigazgatási szerv arról, hogy az eljárás további szakaszában részt kíván-e venni. Azoknak a szervezeteknek, amelyek az előzetes véleménynyilvánítási szakaszban olyan értelmű nyilatkozatot tesznek, hogy a további eljárásban nem kívánnak részt venni, a következő véleményezési körben –

⁷ OTrT 14/A. § (2) és (3) bekezdései

amely az Étv. (3) bekezdése szerint zajlik – már nem kell megküldeni az időközben részleteiben kidolgozott véleményezési anyagot.⁸

52. Kiemelt fontosságú tehát az, hogy az előzetes vélemény-nyilvánítást meghatározó szakaszban az érintett szervek hozzájussanak a tervezett szabályozás szempontjából lényegi információkhoz, amely alapján döntést hozhatnak arról, hogy részt kívánnak-e venni az eljárásban.

53. A rendelkezésünkre álló adatok alapján megállapítható, hogy a Pismány, Egres út alatti 2. számú fejlesztési terület 2005. október 10-én az Országos Településrendezési és Építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) 3. számú mellékletében meghatározott államigazgatási szerveknek megküldött előzetes állásfoglalás kérésére irányuló levele nem tartalmazta a fenti kitételnek megfelelő tájékoztatást. A dokumentum szövege nem utalt arra, hogy mi a rendezés általános célja, és a rendezés általános hatásának elemzését sem tartalmazta. A település hatályos szabályozási tervének kivonata csupán azt rögzíti a szabályozási terület egy részének vonatkozásában, hogy az "nem szabályozott terület: lakó területi fejlesztés".

54. A szolgáltatott információ nem tekinthető elegendőnek ahhoz, hogy az érintett szervek megalapozott döntést hozhassanak az eljárásban való további részvételi szándékuk vonatkozásában.

55. Az Étv. vonatkozó 9.§ (3) bekezdése szerint ezt követően a készítés alatt lévő településrendezési tervet és a helyi építési szabályzatot ugyancsak meghatározott módon véleményeztetési eljárásra kell bocsátani, s az csak ennek lezárultával kerülhet a (6) bekezdés értelmében újfent legalább egy hónapra közzétételre elfogadása előtt. Ebben az utolsó szakaszban is biztosítani kell az érintettek észrevételezési lehetőségét.

56. Garanciális jelleggel állapítja meg az Étv., hogy településrendezési eszköz a (2)-(6) bekezdéseiben meghatározott eljárási rend, a véleményeztetési eljárás megtartása nélkül nem fogadható el, s ugyancsak garanciális jellegű szabály, hogy azok – a törvényben meghatározott kivételekkel – legkorábban csak a megállapításuktól számított 30. napon léptethetőek hatályba⁹.

57. Ugyancsak előírja az Étv., hogy a fent említett eljárási szabályokat a településrendezési eszköz módosítása során is alkalmazni kell.¹⁰ A településrendezési terv és a helyi építési szabályzat módosítása esetén az Étv. 9.§ (3) bekezdése szerinti véleményezési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól igen szűk körben ad felmentést a törvény.¹¹

58. A Város településszerkezeti terve településrendezési eszköz, a településrendezési tervek egy fajtája, s mint ilyen, természetesen a fenti építésügyi jogi előírások vonatkoznak rá. Jóllehet azt az önkormányzat képviselő-testülete határozattal állapítja meg, azonban az Étv. szerinti meghatározott eljárásban, s ez vonatkozik annak módosítására is. Nyomatékkal hívom

⁸ Az Országos Településrendezési és Építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 5. § (3) bekezdése

⁹ Étv. 9.§ (7) bekezdése

¹⁰ Étv. 9.§ (10) bekezdése alapján két esetkör kivételével; egyrészt ha a településrendezési eszköz valamely rendelkezése magasabb szintű jogszabállyal ellentétes, vagy nem településrendezési szabályozás körébe tartozó előírást tartalmaz, ezen előírások hatályon kívül helyezésekor, illetve az Étv. 57. § (4) bekezdésében meghatározott helyi védelem megszüntetése esetén.

¹¹ Étv. 9/A. §-a, egyrészt ha a módosítás nem érinti a település fő infrastruktúra hálózatát, alapvető zöldfelületi rendszerét, morfológiáját, védett természeti értékeit, a kulturális örökség védelmét és nem növeli felhasználási intenzitását, területfelhasználási változást nem jelent, és már az előzetes véleményezési szakaszban részletesen kidolgozásra került és véleményeztetése megtörtént, vagy a módosítás elírás javítása, rajzi feldolgozásból, méretarányból adódó pontatlanság javítása, vagy magasabb szintű jogszabályi változás átvezetése érdekében történik.

fel a figyelmet arra a körülményre, hogy még ha a településszerkezeti terv 35/2011. (I.20.) és 36/2011. (I.20.) határozataiban megjelölt módosítása – a tervezett lakóterületi fejlesztési ütemek felcserélése az Egres út 2. szám alatti, illetve a Csicserkó fejlesztési terület vonatkozásában – az Étv. vonatkozó rendelkezése értelmében kivételt képezne a 9.§ (3) bekezdésében meghatározott véleményeztetési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól – amely körülmény nem áll fenn –, a 9.§ (2) és (6) bekezdéseiben foglalt eljárási szabályok továbbra is irányadóak. Vagyis a döntéshozatali eljárás során ilyen esetben is biztosítani kell, hogy a tervezett módosításokról az érintettek már az előzetes véleményezés során tudomást szerezzenek, s ezáltal észrevételezési, véleményezési jogukkal élhessenek. Ez jelenti a társadalmi részvétel elve követelményének gyakorlati érvényesítését, melynek biztosítása a döntéshozó feladata és felelőssége.

59. Megállapítható, hogy a képviselő-testületnek a településszerkezeti terv módosítására irányuló 35/2011. (I.20.) Kt. sz. és 36/2011. (I.20.) Kt. sz. határozata az Étv. fentiekben részletezett szabályaiba ütköznek, azok elfogadására a garanciális eljárási szabályokat súlyosan sértő módon került sor, s ezért azok jogellenesek.

C/. A környezeti hatások vizsgálata

60. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) felhatalmazása alapján az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I.11.) Korm. rendelet (a továbbiakban SKV rendelet) határozza meg a környezeti vizsgálat lefolytatásának kötelező eseteit, illetve azokat a terveket és programokat, ahol a várható környezeti hatások jelentőségének fényében esetileg kell a környezeti vizsgálat szükségességéről dönteni.

61. Az SKV rendelet értelmében a település egy részére készülő szabályozási tervek esetén, azok várható környezeti hatása jelentőségének eseti meghatározása alapján dönthető el a környezeti vizsgálat szükségessége.¹² Miután az Étv. szerinti véleményeztetési eljárásban a Felügyelőség felhívta az önkormányzat figyelmét a környezeti vizsgálat elvégzésének szükségességére, a szabályozási tervet készítő vállalkozás elkészített egy „környezeti vizsgálat” (a továbbiakban: környezeti értékelés) elnevezésű dokumentumot.

62. Az elkészített környezeti értékelés mind formai, mind tartalmi szempontból aggályos. Formai szempontból kifogásolható a dokumentációt elkészítő személyek köre. A környezeti értékelés a terv, illetve program dokumentáció önálló része, illetve munkarésze.¹³ A környezeti értékelés készítésének időpontjában hatályos jogi szabályozás úgy rendelkezett, hogy a környezeti értékelést a terv-, illetve programdokumentáció más részeinek kidolgozóival együttműködő felelős, független szakértő(k) készíti(k) el.

63. A megfogalmazásból következik, hogy a környezeti értékelés elkészítése során a felmerülő szakkérdések felelős elemzéséhez szükséges a speciális szaktudással rendelkező szakértők igénybevétele. A 2009. október 1-től hatályos szabályozás értelmében a környezeti vizsgálat készítésére a környezetvédelmi, természetvédelmi szakértői jogosultsággal rendelkező, szakértői névjegyzékben is szereplő személyek válnak jogosulttá.

64. A dokumentum a környezeti értékelés készítőjeként nem tüntet fel más, a véleményezési anyag készítésére jogosult tervező iroda munkatársaitól különböző személy nevét. A tervező iroda munkatársai között nem tüntet fel egyetlen környezetvédelmi, természetvédelmi szakembert, szakmérnököt sem, továbbá nem tünteti fel azt sem, hogy bármelyikük szakértői névjegyzékben szerepelne.

¹² SKV rendelet 3.§ a) pont

¹³ SKV rendelet 8. § (1) bekezdés

65. Tartalmi szempontból több kérdéskört sem rendez megfelelően a benyújtott dokumentum. Az elkészített környezeti értékelést a Véleményezési anyag tartalmazza, megállapítható, hogy az tartalmában több ponton változott a véleményezési anyag készítésének folyamán. A környezeti értékelés tartalma több szempontból nem felel meg a környezeti vizsgálattal szemben támasztott jogalkotói elvárásnak.

66. A környezeti értékelés 2.2 pontja tárgyalja a terv összefüggését más releváns tervekkel. Ez a pont azonban nem tartalmazza sem az OTrT, sem a BATrT. törvény rendelkezéseivel való összhang vizsgálatát, csupán a helyi településrendezési eszközökkel való összhang elemzésére szorítkozik (amint azt a korábbiakban bemutattuk, a releváns területrendezési tervekkel való összhangot a véleményezési anyag más részében sem tárja fel).

67. A dokumentum 2.3 pontja a változatok közötti választás témakörét elemzi. Azonban gyakorlatilag nem tartalmaz tényleges alternatívákat, egyetlen lehetőségként a tervezési terület lakóterületi fejlesztésre kijelölt területén meghatározott lakófunkció elhelyezésének lehetőségét tárgyalja. Így a változatok közötti választás alátámasztására sem készült megalapozó vizsgálat.

68. A munkarész 3. pontja a terv megvalósítása környezeti hatásainak, következményeinek feltárása címet viseli. A 3.1 pont a terv céljainak összevetése a releváns tervek országos, vagy helyi szinten kitűzött környezet- és természetvédelmi célokkal címen belül a vizsgálat a következő megállapítást teszi: "Jelen tervmódosítás a releváns környezet- és természetvédelmi célokkal nem ütközik." A dokumentum ezen részében utal a biológiai aktivitásérték megőrzésére, de itt sem tartalmaz említést a tervezési területen található védett növények, növénytársulások megóvása érdekében tett intézkedésekre, amelyek biztosítanák a Szentendre város 2006-ban megalkotott Környezetvédelmi programjában is deklarált célok teljesíthetőségét.

69. A 3.5.2. pont megállapítása szerint "a terv magas színvonallal kiépített kertvárosi lakóterület megvalósítását célozza, amelynek környezeti következményei pozitívak". A dokumentum ebben a részében sem tesz említést arról, hogy a védelemre érdemes növénytársulásra milyen hatást fog kifejteni a terv annak megvalósulása esetén.

70. A 3.6. pont a terv megvalósítása esetén várható, a környezetet érő hatások, környezeti következmények előrejelzésének témakörét tárgyalja. Ebben a tárgykörben mindössze a következő megállapítást teszi: "A várható környezeti igénybevétel a tervezett új területhasználat-változásokból viszonylag jól beazonosítható. Ez alapján a tervezett változás határértéket túllépő környezetterheléssel nem járhat."

71. Az SKV rendelet meghatározása szerint ebben a témakörben tárgyalnia kellene az értékelésnek a terv közvetlen és közvetett hatásait egyaránt, így többek között a környezeti elemekre, ezek rendszereire, a Natura 2000 területekre gyakorolt hatást.

72. A 3.6.1.3 pont 2009. évi júniusi véleményezésre kiküldött változata a következőket tartalmazza: "A tervezési terület az országos ökológiai hálózat és a *Natura 2000 hálózat* területét nem érinti, területén védett természeti érték nincs. A Duna-Ipoly Nemzeti Park adatszolgáltatása szerint a területen – elszigetelten – természetvédelmi szempontból értékes növényzet (cserjésedő szubpannon sztyepp) található, melynek fennmaradási esélye elszigeteltsége és bozótosodása miatt kétséges. Területe a tervben kötelezően fönntartandó zöldfelületként szerepel. Megóvására a tervezők szabályozási előírásokban kísérletet tettek."

73. Nem tartalmazza a dokumentum, hogy a "természetvédelmi szempontból értékes növényzet" meghatározás alá jelen esetben milyen növényfajok, milyen nagyságú populációja tartozik. Nem tartalmaz arra sem információt, hogy ezek a növényfajok milyen mértékben veszélyeztetettek, az egyes fajok fennmaradásának esélyét befolyásolja-e a

szabályozási területen tervezett átalakítás. Nem tartalmazza a környezeti értékelés azt a tényt, hogy a helyi természetvédelmi értékek felülvizsgálatára vonatkozó 2009. évben zajló vizsgálati anyag a tervezési terület jelentős részét helyi védelem alá helyezésre méltó területnek ítélte, és így az szerepel a szakértői anyagban. Nem tartalmaz utalást arra sem, hogy a Városüzemeltetési Bizottság 2009. januári ülésén már előterjesztésként szerepelt a Baráti Kör kezdeményezése, mely szintén a terület helyi védelem alá helyezésére irányult.

74. Nem szól az értékelés arról sem, hogy a tervezési terület környezetében milyen védett területek vannak, holott ezekre is nyilvánvaló hatással lesz a várható beépítés. A Natura 2000 terület érintettsége nem csupán akkor állhat fenn, ha valamely terület a Natura 2000 hálózat része. A védett területet érintő jelentős hatások a területen kívüli tervekből, projektekből is származhatnak. Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Natura rendelet) 4. számú melléklete meghatározza mindazokat a szempontokat, melyek alapján a Natura 2000 területeket érintő hatásokat meg lehet állapítani.

75. A Börzsöny és Visegrádi-hegység néven kijelölt különleges madárvédelmi terület a fejlesztési terület szomszédságában található¹⁴. Tekintettel erre, illetve a környezet magas szintű védelmét megfogalmazó közösségi környezetpolitika célkitűzéseire, nem lehet figyelmen kívül hagyni a tervezett belterületbe vonás és beépítés védett területet érintő hatásait.

76. Olyan terv vagy beruházás elfogadása, illetőleg engedélyezése előtt, amely nem szolgálja közvetlenül valamely Natura 2000 terület természetvédelmi kezelését vagy ahhoz nem feltétlenül szükséges, azonban valamely Natura 2000 területre akár önmagában, akár más tervvel vagy beruházással együtt hatással lehet, a terv kidolgozójának, illetőleg a beruházást engedélyező hatóságnak – a tervvel, illetve beruházással érintett terület kiterjedésére, az érintett területnek a Natura 2000 területhez viszonyított elhelyezkedésére, valamint a Natura 2000 területen előforduló élővilágra vonatkozó adatokra figyelemmel – vizsgálnia kell a terv, illetve beruházás által várhatóan a Natura 2000 terület jelölésének alapjául szolgáló, az 1-4. számú mellékletben meghatározott fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére gyakorolt hatásokat. Amennyiben a vizsgálat alapján jelentős hatásra lehet számítani, hatásbecslést kell végezni.¹⁵

77. A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (továbbiakban "élőhely" irányelv) 6. cikk (3) bekezdése szerint az illetékes nemzeti hatóságok csak azután hagyják jóvá az érintett tervet vagy projektet, ha megbizonyosodtak arról, hogy az nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti terület épségét.

78. Vagyis az első dolog, amit a terv kidolgozójának, illetőleg a beruházást engedélyező hatóságnak vizsgálnia kell, hogy van-e jelentős hatás. Ennek vizsgálata során juthat olyan megállapításra a hatóság, hogy a tervnek nem lesz jelentős hatása. A tagállamoknak ajánlatos viszont igazolniuk, hogy miként jutottak erre a következtetésre, s ezt megfelelően dokumentálni is kell.

79. Amennyiben a természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának kedvezőtlen eredménye ellenére valamely elsődlegesen fontos, társadalmi vagy gazdasági jellegű közösségi érdekre figyelemmel alternatív megoldás hiányában – mégis végre kell hajtani a tervet vagy projektet, a tagállam minden szükséges kiegyenlítő intézkedést megtesz a Natura

¹⁴ A HUDI10002 területkóddal Börzsöny és Visegrádi-hegység néven kijelölt különleges madárvédelmi terület

¹⁵ Natura rendelet 10. § (1) és (2) bekezdése

2000 általános egységének megóvása érdekében.¹⁶

80. Az előbbieken ismertetett védő rendelkezéseket nem csupán a jelentős hatás bizonyossága, hanem annak valószínűsége is kiváltja. A jelentős hatás kockázata akkor is fennáll, ha objektív szempontok alapján nem zárható ki annak lehetősége, hogy a terv jelenős hatást gyakorolhat az érintett természeti területre.¹⁷

81. Az SKV rendelet 3.7 pontja a környezeti következmények alapján a terv, illetve program és a változatok értékelése, a környezeti szempontból elfogadható változatok értékelése címet viseli. A vizsgált dokumentum azonban ilyen fejezetet egyáltalán nem tartalmaz, tehát ezt a területet egyáltalán nem vizsgálja a munkarész.

82. A környezeti értékelés 6. pontjában szereplő megállapítás szerint "a vizsgált szabályozási terv monitorizási javaslatot nem igényel." A helyi építési szabályzat és szabályozási terv tervezete a természetvédelmi szempontból értékes növénytársulás fennmaradása érdekében a védett növényegyedek előfordulási helyének csupán egy részén kötelezően fenntartandó zöldterületet határoz meg. A növénytársulás fennmaradását a tervezett szabályozás akként hivatott biztosítani, hogy a telken belül kötelezően fenntartandó zöldfelületnek a terepfelszín megváltoztatását és a talajt megbontását tiltja, valamint a zöldfelületet az építkezés időtartamára el kell keríteni, gépkocsi forgalomra és deponálásra nem lehet használni. Az építkezés megkezdését a Felügyelőségen be kell jelenti. A védett növényfajokat tartalmazó növénytársulás fennmaradása a beépítések lehetővé tétele esetén kizárólag abban az esetben lenne biztosítható, amennyiben a rendelkezés betartásának ellenőrzésére, monitorozására sor kerülne. A monitorozást viszont a környezeti értékelés nem tartotta szükségesnek, így a szabályozás előírásának gyakorlati érvényesíthetősége kérdéses. Tehát az értékelés ezen megállapítása ellentétes a növénytársulás fennmaradásának, megóvásának célkitűzésével.

83. Az egészséges környezethez való jog maradéktalan érvényesülése szempontjából, továbbá összhangban a közösségi környezetpolitika sarkalatos pontját képező elővigyázatosság elvére elengedhetetlen a tervezett beépítés Natura 2000 területekre gyakorolt hatásának vizsgálata, mely által megvalósulhat az "élőhely" irányelv 2. cikk (1) bekezdésében meghatározott célja, hogy a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelmével hozzájáruljon a biológiai sokféleség biztosításához a Szerződésben érintett tagállamok európai területén belül.

D/. A területen található védelemre érdemes természeti értékek, a szubpannon sztyepp védelmének biztosítása

D/1. A védelemre érdemes természeti értékek megóvásának jogszabályi alapjai

¹⁶ "Élőhely" irányelv 6. cikk (4) bekezdés

¹⁷ Az Európai Bíróság a C-127/02. sz., Lanelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee és Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels kontra Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ügyben kimondta, hogy "a természeti terület védelmével kapcsolatos célkitűzéseket figyelembe véve megfelelő vizsgálatot kell lefolytatni minden olyan terv vagy projekt hatásait illetően, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, ha objektív körülmények alapján nem zárható ki annak lehetősége, hogy a terv vagy projekt - akár önmagában, akár más terv vagy projekt részeként - jelentős hatást gyakorolhat az érintett természeti területre". Ha bizonyos káros hatások valószínűsége nem világos, akkor ez inkább a hatásvizsgálatok mellett, mint ellen szól.

84. Az Étv. több, általános vonatkozású rendelkezése hangsúlyozza a természetvédelem követelményeinek szerepét a településrendezés során, így az általános követelmények körében rögzíti azt, hogy az épített környezet alakítását és védelmét a környezet- és természetvédelmi követelményekkel összhangban kell megvalósítani.¹⁸ A településrendezés célja az előbbi meghatározás értelmében – többek között – a környezet természeti, táji és épített értékeinek fejlesztése és védelmének körét is magában foglalja. Alapvető követelményként a településrendezés során figyelemmel kell lenni arra, hogy a rendezés végrehajtásával bekövetkező változások az érintett lakosság életkörülményeiben, értékrendjében és szociális helyzetében hátrányos következményekkel ne járjanak.¹⁹ Ennek érdekében biztosítani kell a területek közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel, az emberhez méltó környezet folyamatos alakítását, értékeinek védelmét. Figyelembe kell venni - többek között – a környezet-, a természetvédelem, a tájhasználat és a tájkép formálásának összehangolt érdekeit, különös tekintettel a környezet elemeinek – a víz, a levegő, a talaj, a klíma és az élővilág – védelmére.

85. Az előzőekkel összhangban a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (továbbiakban Tvt.) alapvetői között rögzíti²⁰, hogy minden természetes és jogi személy, valamint más szervezet kötelessége a természeti értékek és területek védelme. A természeti értékek és területek csak olyan mértékben vehetők igénybe, illetve hasznosíthatók, hogy a működésük szempontjából alapvető természeti rendszerek és azok folyamatainak működőképessége fennmaradjon, továbbá a biológiai sokféleség fenntartható legyen. A településfejlesztési és rendezési döntések során a természet védelméhez fűződő érdekeket figyelembe kell venni.

86. A Tvt. tájvédelem témakörének szabályanyagába tartozó rendelkezése szerint²¹ a tájhasznosítás és a természeti értékek felhasználása során meg kell őrizni a tájak természetes és természet közeli állapotát, továbbá gondoskodni kell a tájak esztétikai adottságait és a jellegét meghatározó természeti értékek, természeti rendszerek és az egyedi tájértékek fennmaradásáról. A tájhasznosítás fogalmát a Tvt. nem tartalmazza. A 97/2005. (XII. 25.) ogy. határozattal elfogadott Országos Területfejlesztési Konceptió fogalommagyarázata szerint a tájhasznosítás a táj által kínált erőforrások – többek között a tevékenységek elhelyezése – helyi társadalom általi használata. Megállapítható tehát, hogy a tájhasznosítás magában foglalja a településrendezési célokra való hasznosítást, így a belterületbe vonást is.

87. A 2003-2008. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 132/2003. (XII. 11.) ogy. határozat 2.1.4. pontja a biológiai sokféleség - tájvédelem elnevezést viseli. Ennek körében kifejti, hogy az élővilág-védelem a természetvédelem egyik legfontosabb területe. A 2.1.5. pont, mely a települési és épített környezet kérdéseit tárgyalja, megállapítja, hogy a városok zöldfelületi ellátottsága nemzetközi összehasonlításban mennyiségi és minőségi szempontból rosszabb a közepesnél. A nemkívánatos helyzet kialakulásához a telkek értékesítésének és a beépítés engedélyezésének helytelen gyakorlata is hozzájárult. A zöldterületi ellátottság mértéke és a növekedés üteme²² nem kielégítő. A városi környezetminőség akcióprogram átfogó célja a természeti rendszerek és értékek megóvása, a biológiai sokféleség megőrzése, a természeti erőforrások fenntartható használata, valamint a társadalom és a környezet harmonikus kapcsolatának kialakítása. Ennek részét képező 3.4.1. pont a környezeti szempontok érvényesítése a településfejlesztésben,

¹⁸ Étv. 3. § (1) bekezdés b) pont

¹⁹ Étv. 8. § (1) bekezdés

²⁰ Tvt. 5. §

²¹ Tvt. 6. § (2) bekezdés

²² 1998-2001. között 3,5%

-rendezésben és a korábbi hibákból eredő környezeti problémák csökkentése cím alatt megállapítja, hogy a városok peremén kialakult kedvezőtlen környezeti hatású folyamatok szabályozása (többek között a városi, városkörnyéki zöldfelületek megőrzése, rekreációs célú erdőtelepítés) a biológiai sokféleség megőrzése és a hazai tájak védelme érdekében kiemelt feladat.

88. Szentendre város környezetvédelmi programja 2006-ban készült el. A program 3.2 pontja "A településfejlesztés környezeti szempontú alakítása" címet viseli, amely kifejti, hogy "Szentendre Településrendezési Tervében rögzíteni kell, hogy valamennyi terület-felhasználás, létesítés, beavatkozás tervezése során érvényre kell juttatni a környezetvédelmi előírásokat, a város terjeszkedése nem veszélyeztetheti a természeti területek háborítatlanságát, az új településrészek tervezése és kialakítása közparkok, illetve jelentősebb zöldfelületek kialakításával történhet. A településszerkezet – bár nem környezetvédelmi kategória – komoly hatással van a környezeti terhelések eloszlására és mértékére. A növekedő, szétterülő településszerkezet gerjeszti a közlekedési igényt, természeti-, illetve zöldterületeket élhet fel." A „3.6 Természet- és tájvédelem” című részben szereplő megállapítások szerint „a térségben – így Szentendrén is – a fejlesztések egyik fő iránya kell, hogy legyen a táj, és a hozzá kötődő állat- és növényvilág megőrzése, rehabilitációja, az élőhelyek bővítése”. Szentendre környezetvédelmi programjában tehát elkötelezte magát a fenntartható városfejlesztés mellett.

89. A településrendezési eljárás Étv. 9. § (3) bekezdése szerint zajló véleményezési szakasza során a Felügyelőség negatív tartalmú állásfoglalást bocsátott ki.²³

90. Állásfoglalásának indokolásában kifejtette a Felügyelőség, hogy a Szentendre, Egres út alatti 2. számú fejlesztési terület (Tegez utca) határos több természetvédelmi oltalom alatt álló területtel. A fejlesztési terület szomszédságában található különleges madárvédelmi terület²⁴, ezen felül a közelben helyezkedik el a NATURA 2000 hálózat részét képező Pilis-Visegrádi-hegység kiemelt jelentőségű különleges természet-megőrzési terület, illetve az országos jelentőségű természetvédelmi oltalom alatt álló Duna-Ipoly Nemzeti Park. A fejlesztési terület közvetlenül határos az OTrT-ben lehatárolt és Pest Megyei Területrendezési tervről szóló 21/2006. (IX. 8.) Pm. sz. rendeletben megjelölt országos ökológiai hálózat övezetének magterületével.

91. A Felügyelőség kifejtette, hogy a szabályozási területen olyan erdős pusztarét növénytársulás található, mely védett növényeknek is otthont ad. A fejlesztési terület a védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajok közzétételéről szóló 131/2001. (V. 9.) KöM rendelet 1. számú melléklete alapján védett fajnak minősülő növényfajok élőhelye. Az állásfoglalásában megállapította a Felügyelőség, hogy a területen olyan, mára már egyre ritkuló társulások találhatóak, amelyek védelemre érdemesek. Továbbá a terület, különös tekintettel a rajta megtalálható védett növényekre, része lehet a fentebb említett védett területek működésének, hiszen táplálkozó- és élethelyül szolgál, emellett pedig közlekedési folyosót képez az egyes területek között.

92. A Felügyelőség állásfoglalásában hangsúlyozta, hogy a szabályozási területre jellemző területhasználatot úgy kell meghatározni, hogy a természeti és táji értékek megőrzése biztosítható legyen. Ezzel szemben a tervezési terület belterületbe vonása és kertés lakóövezetté átsorolása a terület jellegének, a használat intenzitásának megváltozásához vezet, ami a terület jelenlegi ökológiai funkciójának, tájképi értékének a megszűnését és ezáltal a tervezési területen és a környező természetvédelmi területeken egyaránt

²³ A Felügyelőség KTVF: 41507-1/2008. számú levele

²⁴ HUDI10002 területkóddal Börzsöny és Visegrádi-hegység néven kijelölt különleges madárvédelmi terület

megtalálható természeti értékek károsodását, eltűnését jelentené.

93. Megállapítható tehát, hogy e funkcióit is figyelembe véve a terület természetvédelmi értékeket és érdekeket képvisel, mely értéket az önkormányzatnak településfejlesztési tevékenysége során szem előtt kell tartania.

94. A természeti és táji értékek jóllehet nehezen számszerűsíthetőek, nehezen fejezhetőek ki pénzben²⁵, ugyanakkor az adott területen a szabályozás által lehetővé tett egyedi építésügyi hatósági engedélyezései ügyekben előrevetíthető polgári jogviták – az adott ingatlan forgalmi értékét emelő természeti elem, a szép tájkép eltűnéséből eredő értékcsökkenés megtérítésére irányuló – során a számszerűsített igényeket a szabályozást meghatározó önkormányzat terhére érvényesíthetik. Megjegyzendő, hogy ilyen módon az említett tájképi érték eltűnése nemcsak egyes ingatlanok, hanem az egész település vagyonának vonatkozásában jelent értékcsökkenést.

D/2. A tervezett szabályozás által biztosított védelem szintje

95. Ezzel szemben a véleményezési anyag 2009. júniusi változatának, illetőleg a 2011 áprilisában közzétett dokumentum tájrendezési javaslatokat tartalmazó 18. oldalán kifejti, hogy "a tervezési területen sem országos, sem helyi jelentőségű védett természeti érték nincs. A Natura 2000 és az országos ökológiai hálózat övezetei nem érintik, és nem határosak vele. A DINPI vizsgálata szerint a 0363/39-42, 44-46 hrsz-ú telkeken és a 0363/86 hrsz-ú úton megóvásra érdemes bozótosodó szubpannon sztyepp található. A jelölt, megóvásra érdemes növényzeti folt elszigetelt, hosszú távú fennmaradása, megőrizhetősége elszigeteltségéből adódóan kétséges."

96. Az önkormányzat és az államigazgatási szervek közötti egyeztetések során kialakult álláspont alapján a helyi építési szabályzat tervezetének szövegébe bekerült módosítás a szabályozási terület védett növényekkel fedett területének egy részére vonatkozóan rendelkezéseket határoz meg. Így "az élővilág védelme - zöldfelületek" címet viselő részében az 5. § (1) bekezdése szerint a korábbi pontban már említett következő szabályozást határozza meg: "Az Lke-16 jelű építési övezet területén, a szabályozási terven jelölt, telken belül kötelezően fenntartandó zöldfelületen a terepfelszint megváltoztatni, a talajt megbontani nem szabad. A telken belül kötelezően fenntartandó zöldfelületet az építés megkezdésétől a használatbavételi engedély megszerzéséig el kell keríteni, gépkocsi forgalomra és deponálásra nem lehet használni. Az érintett telkeken az építkezés megkezdését a KDVKTVF-nél (Felügyelőség) is be kell jelenteni. "

97. A szabályozási javaslatból, illetve a zöldfelületek alakulása című munkarészből megállapítható, hogy a "telken belül kötelezően fenntartandó zöldfelület" a védett növények előfordulási helyén kerül kijelölésre, tehát az alábbi rendelkezések a védett növénytársulás fennmaradását hivatott teljesíteni. A "telken belül kötelezően fenntartandó zöldfelület" oly módon került kialakításra, hogy valamennyi – korábban kialakított – építési telek a továbbiakban is beépíthető legyen. Az így meghatározott terület eltér a védett növénytársulás előfordulási helyétől, annál kisebb területet jelöl ki. A szabályozás hét építési telek területén határozza meg az előbbi besorolást, amelyek azok változó nagyságú részét érintik, többük esetén ez a mérték területük harmadrészét is meghaladja.

98. A normaszöveg tervezet rendelkezése szerint a meghatározott terület terepfelszínét tilos megváltoztatni, illetve tilos a talajt megbontani. Továbbá az építkezés időtartama alatt a

²⁵ Ld. a természeti tőke monetáris értékelésére vonatkozó szakirodalom

terület elkerítése, és az építkezés hatósági – a természetvédelmi hatósághoz történő – bejelentése is szükséges. A normaszöveg szerint tehát a területen nem megengedett bármilyen jellegű talajmunka, kertgazdálkodás végzése.

99. A HÉSZ tehát lehetővé teszi a terület lakófunkciójú kialakítását, azonban a védett növénytársulás előfordulási területének egy részén csak korlátozott használatot tesz lehetővé. A fokozott korlátozást azonban csak az építkezés időtartamára határozza meg a tervezet, hiszen csak ebben az időszakban teszi kötelezővé a terület elkerítését, illetve tiltja meg a védett növénytársulás előfordulási helyén gépkocsi parkolását vagy az építési anyagok tárolását. Az építkezés befejezését követően mindössze a talaj megbontásának tilalma vonatkozik erre a területre.

100. Az Étv. a településrendezési feladatok megvalósítását biztosító sajátos jogintézmények felsorolása körében tartalmazza a tilalmak meghatározását, a településrendezési kötelezettségek köréről rendelkezik²⁶. A tilalmak a törvényben meghatározott célok érdekében rendelkezhetők el.²⁷ Eszerint a településrendezési feladatok megvalósítása, továbbá a természeti, környezeti veszélyeztetettség megelőzése érdekében az érintett területre változtatási, telekalakítási, illetőleg építési tilalom (a továbbiakban együtt: tilalom) rendelhető el. A tilalmat a feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra kell korlátozni, s azt haladéktalanul meg kell szüntetni, ha az elrendelésének alapjául szolgáló okok már nem állnak fenn. A tilalmak felülvizsgálatát a HÉSZ és a hozzá tartozó szabályozási tervek felülvizsgálatával együtt el kell végezni.

101. Látható tehát, hogy ezeknek a tilalmaknak az elrendelését kizárólag meghatározott közérdek fennállása esetén – így a településrendezési feladatok megvalósítása, illetve a természetvédelmi, környezetvédelmi veszélyhelyzetek megelőzése érdekében – teszi lehetővé a jogszabály. Azt is elrendeli, hogy ezek időtartamát a feltétlenül szükséges időtartamra kell korlátozni. Az Alkotmánybíróság határozata szerint alkotmányellenes a határozatlan időtartamra létesített változtatási tilalom elrendelése.

D/3. A helyi védelem alá helyezési eljárás

102. Az Alkotmánybíróság a 29/1995. (V. 25.) AB határozatában azt is kimondta, hogy "az alkotmányosan védett tulajdon biztonságos hosszú távú használatának korlátozását lehetővé tevő rendelkezés (...) akkor alkotmányos, ha – más tulajdonkorlátozási lehetőségekhez hasonló módon - a tulajdonos érdeksérelmének alkotmányos orvoslása mellett – más jelentős, ugyancsak védett cél érdekében történik" (ABR 1995. 145., 148.). Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 18. §-ában deklarált, az egészséges környezethez való alkotmányos jog tartalma, továbbá a természeti értékek megőrzéséhez és gyarapításához, a természetben okozott jóvátehetetlen és visszafordíthatatlan károk megelőzéséhez fűződő közérdek súlya kellő okot szolgáltat arra, hogy a jogalkotó a Ttv. rendelkezései szerint az érintett ingatlanulajdonosok tulajdonosi jogait korlátozza. A védetté nyilvánítás a közérdeket szolgálja és az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés e tény megismerhetőségét biztosítja. A védetté nyilvánítás az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem jelent a természeti értékek védelmének megóvását elérni kívánó közérdekű célhoz viszonyítva aránytalan tulajdonkorlátozást. A természetvédelmi oltalom alá tartozó terület ingatlanok tulajdonosi jogának a korlátozása azért nem önkényes, mert a természet megóvását célozza, tehát ésszerű. A Ttv. tartalmazza azokat az előírásokat is, amelyek a védetté nyilvánított ingatlanok tulajdonosainak megfelelő, arányos ellentételezést, kártalanítást nyújtanak az

²⁶ Étv. 17. § b) és h) pontjai

²⁷ Étv. 20. § (1) bekezdés

ingatlantulajdont érintő korlátozás esetére.

103. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát a természeti értékek megfelelő védelmét a meghatározott eljárás szabályai szerint zajló védelem alá helyezés szolgálja. A védettség alá helyezés olyan közérdek, amely a tulajdonosok tulajdonhoz fűződő jogát is korlátozhatja.

104. Az Étv. településrendezési kötelezettségről rendelkező jogszabályhelye lehetőséget biztosít a beépítési kötelezettség meghatározására.²⁸ Tartalmazza ennek részletes szabályait, mely szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete hatósági határozatban a közérdekű környezetalakítás céljából az ingatlan növényzettel történő meghatározott módon és időn belüli beültetési kötelezettségét írhatja elő.

105. A jogszabály tehát arra vonatkozóan tartalmaz szabályozási lehetőséget, hogy az adott területre a szabályozást követően milyen feltételekkel tartja szükségesnek – akár meghatározott növényfajokkal történő – a terület beültetését.

106. A tervezet 5. §-a szerinti használati korlátozás meghaladja az Étv. által meghatározott beültetési kötelezettséget, hiszen ebben az esetben arról van szó, hogy az építési telek tulajdonosának a helyi építési szabályzat szerint nincs lehetősége a terület kialakult növényzetének megváltoztatására. Gyakorlatilag a kialakult növényzet állapotára vonatkozóan annak „megváltoztatási tilalmát” írja elő a jogalkotó. Hasonló jellegű korlátozások a védelem alá helyezésről szóló rendelet tartalmi elemeként fordulnak elő Szentendre Város Önkormányzatának az építészeti és természeti értékek helyi védelméről szóló 47/2000. (IX. 15.) önk. rendeletében a védett épületek, területek hasznosítási módjáról szabályairól rendelkező 6. § (3) bekezdés szerint: „a hasznosítás módja a védett értéket nem veszélyeztetheti”. Továbbá a helyileg védett természeti területen végezhető beruházások szabályai körében kimondja, hogy „a védett természeti területen végzett munka a védett értéket és a terület jellegét nem változtathatja meg”.

107. A korlátozás HÉSZ-be foglalása során ugyanakkor a korlátozásra indokot adó körülményeket sem jelölte meg a jogalkotó, vagyis nem határozta meg azt, hogy a területen védett növények, védett növénytársulás található. Így nem határozta meg azt a közérdeket sem, amely alapján a használat korlátozására sor került.

108. Megállapítható, hogy a szabályozási előírások érvényesülése esetén jelentős mértékű a használat korlátozása, hiszen egyes ingatlanok területének számottevő részén nem teszi lehetővé a kertvárosi jellegből adódó általános jogosultságok gyakorlását. Így nem lehetséges kertgazdálkodás folytatása, parkosítás.²⁹ A szabályozási területen található védett növénytársulás hosszú távú fennmaradását tehát nem biztosíthatja a csak a kizárólag a helyi építési szabályzatba foglalt, bizonytalan ideig fennálló - közérdeket nem megjelölő - használati korlátozás. Különös tekintettel arra a tényre, hogy a tervezett szabályozás nem biztosítja az előírások betartásának ellenőrzését sem, ahogyan azt előző, a környezeti vizsgálatot elemző részben részletesen elemeztük.

109. A védett növénytársulás fenntarthatósága a helyi önkormányzat helyi védettség alá helyezése és az ezzel összhangban rendelkező HÉSZ rendelkezéseivel biztosítható, ez a rendelkezés felel meg mind a Tvt., mind pedig Szentendre Város Környezetvédelmi Programjának. Ezzel biztosítható ugyanis, hogy a véleményezési anyagban is többször megfogalmazott, az „elszigetelt szubpannon sztyeppe fennmaradása kétséges” voltából ne a valójában lehetetlen, hanem a megvalósítható irányába lépjen előre az önkormányzat

²⁸ Étv. 29. §

²⁹ A JNOI biológus munkatársának véleménye szerint a szabályozás hatályba lépését követően az építkezés során bekövetkező taposás, majd pedig a fűnyírás, locsolás miatt a vegetációban rövid időn belül nagymértékű károsodás bekövetkezése várható.

hatékony fellépésének jóvoltából.

110. A Tvt. meghatározza a területi védelem alá helyezésére irányuló eljárás kötelező szabályait.³⁰ A védetté nyilvánításra bárki javaslatot tehet. Amennyiben az előkészítés helyi jelentőségű védett természeti területté nyilvánításra irányul, a helyi védetté nyilvánítást a települési önkormányzati jegyző készíti elő. Az előkészítés során meg kell vizsgálni a védetté nyilvánítás indokoltságát, a védelem céljainak megvalósításához szükséges intézkedéseket és a védelemhez szükséges feltételek, pénzügyi eszközök biztosíthatóságát, valamint a védelem várható következményét.

111. Az építészeti és természeti értékek helyi védelméről szóló 47/2000. (IX. 15.) önk. rendelet rendelkezik a helyi védelem fajtáinak köréről. E szerint helyi védelmi területnek minősíthető az épített vagy a természeti környezet olyan összefüggő egysége, ahol az adott terület, tájrészlet védett vagy fokozottan védett növény- illetve állatfajok élőhelyéül szolgál, illetőleg a tájrészlet, a természeti együttes a város egészének elválaszthatatlan vagy fontos eleme. A továbbiakban a normaszöveg rögzíti a helyi védelem alá helyezésre vonatkozó eljárási szabályokat. A Tvt. rendelkezéseivel összhangban a normaszöveg megállapítja, hogy "helyi védelemben való részesítésre és annak megszüntetésére bármely állampolgár vagy társadalmi szervezet javaslatot tehet. A javaslat alapján a védendő érték tulajdonosa véleményének figyelembevételével a Környezetvédelmi és Városfejlesztési Bizottság tesz előterjesztést a képviselő-testülethez".³¹

112. Ezek a szabályok rögzítik tehát azokat az elvárásokat, amelyeket alkalmazni szükséges a védetté nyilvánításra irányuló eljárás során. A normaszöveg megállapításai szerint a védetté nyilvánításra bárki javaslatot tehet. Az eljárás további szakaszában pedig meg kell vizsgálni a védelem alá helyezés indokoltságát és a további feltételeket. Ezeknek a lépéseknek a megtétele az előkészítést végző számára kötelező, attól nem tekinthet el. Kizárólag a megfelelő előkészítést követően várható megalapozott döntés a település képviselő-testületétől.

113. A Baráti Kör által elkészített, korábban hivatkozott botanikai felmérését eljuttatta az Önkormányzat részére, továbbá kezdeményezéssel élt a terület értékes növénytársulásának helyi védelem alá helyezése érdekében. A Baráti Kör kezdeményezése alapján az Önkormányzat Környezetvédelmi és Városfejlesztési Bizottsága 2009. év januári ülésének napirendjén szerepelt a kezdeményezés megtárgyalása, azonban a kezdeményezésre vonatkozóan semmilyen tartalmú határozat nem született. A Szentendre természeti értékeit bemutató szakértői anyag helyi védelemre javasolt területként tartalmazza az Egres utca - Tegez utca körzetét. Ezt a szakértői javaslatot két alkalommal – 2009 áprilisi és 2009 novemberi ülésén – tárgyalta a Képviselőtestület, azonban a rendelkezésünkre álló adatok szerint eddig nem született döntés a tárgyban. 2009 novemberében újabb kezdeményezést nyújtott be a Polgármesteri Hivatalhoz a Baráti Kör a terület helyi védelem alá helyezésének tárgyában.

114. Megállapítható, hogy Szentendre Város a szabályozási terület helyi védelem alá helyezésére irányuló eljárást folytat, amelyre a fentiekben bemutatott jogszabályok rendelkezései alkalmazandók.

115. Az Étv. szerint³² a HÉSZ az a dokumentum, amelyben az önkormányzat az építés helyi rendjének biztosítása érdekében megállapítja a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és

³⁰ Tvt. 25. § (1)-(12) bekezdései

³¹ 47/2000. (IX. 15.) önk. rendelet 4. § (2) bekezdés

³² Étv. 13. § (1) és (2) bekezdései

kötelezettségeket. Meghatározza a HÉSZ kötelező tartalmi elemeit, ennek körében rendelkezik arról, hogy a HÉSZ-nek tartalmaznia kell a védett és a védő területekre vonatkozó szabályozást. A HÉSZ mellékleteként készülő szabályozási tervben pedig kötelező tartalmi elemként szerepel a védett és védő területek lehatárolása.

116. A helyi építési szabályzat és szabályozási terv az adott területen építési, területhasználati jogosultságokat keletkeztető jogszabályok. A helyi védelem alá helyezési eljárás befolyásolja a terület felhasználhatóságát, egy olyan függő jogi helyzetről van tehát szó, amely befolyással bír a településrendezési eljárás során elfogadni kívánt településrendezési eszközök tartalmi elemei körének alakulására, az alkalmazható rendelkezésekre.

117. Mindezek alapján álláspontunk szerint a helyi védelem alá helyezési eljárás befejezéséig, a terület természetvédelmi státuszának megfelelően feltárt és vizsgált, illetőleg a már elkészült és rendelkezésre álló szakvélemények, botanikai felmérések figyelembevételével történő eldöntéséig nem hozható megalapozott önkormányzati döntés a településrendezési eszközök elfogadásának tárgyában.

E/. Társadalmi részvétel a településrendezési eljárásban

118. Az önkormányzat az Egres út alatti 2. számú fejlesztési terület lakóterületi fejlesztésével kapcsolatos településrendezési eljárásának meghatározott szakaszában háromoldalú, ún. mediációs eljárást szervezett, amelyben a civil szervezeteket is tömörítő Városvédő Koalíció, a Városfejlesztők és az önkormányzat vettek részt. Ezen eljárás keretein belül lehetőség nyílt a területen jelen lévő különböző érdekcsoportok – a terület beépítését szorgalmazó, a védett természeti értékekre vagy egyéb indokok alapján azt ellenzők csoportja, illetőleg az önkormányzat – szempontjainak ütköztetésére, megvitatására és valamennyi fél számára elfogadható konszenzusos megoldás keresésére.

119. Az önkormányzat képviselő-testületének ebben a folyamatban való részvétele során került sor a 66/2010. (II.18.) Kt. sz. határozatának elfogadására, melynek értelmében szükséges egy, a településrendezési tervben meghatározott lakóterületi fejlesztések hatásait az egész település tekintetében elemző átfogó tanulmány és a kapcsolódó környezeti vizsgálat elkészítése. A határozat megvalósítása érdekében készült el a közbeszerzési eljárás alapját képező közbeszerzési kiírás tartalmi elemeinek meghatározása.

120. A 2010-es önkormányzati választásokat követően azonban az újjáalakuló önkormányzat képviselő-testülete korábbi határozatát 401/2010. (XI.11.) Kt. sz. határozatával indokolás nélkül visszavonta, s korábbi határozatával ellentétben a közbeszerzési eljárás kiírásától, s a lakóterületi fejlesztések hatásait átfogóan feltáró tanulmány készíttetésének szándékától elállt. Kiemelendő, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján a mediációs eljárás során az abban részt vevő felek nem az Egres út 2. szám alatti fejlesztési területre irányuló településrendezési eljárásra vonatkozóan jutottak megegyezésre, hanem azt a rendkívül fontos követelményt állították fel, hogy a megalapozott, felelősségteljes döntéshozatalhoz elengedhetetlen a tervezett lakóterületi fejlesztéseknek az egész településre gyakorolt együttes hatásait átfogóan, a környezeti szempontokat is feltáró tanulmánnyal történő vizsgálata.

Összefoglalás

121. Szentendre Város Önkormányzatának Egres út 2. szám alatti fejlesztési területtel kapcsolatos településrendezési eljárásának jogi értékelése szempontjából megállapítható,

hogy a fentiekben részletesen kifejtett, mind az eljárási, mind az anyagi jogi szabályok sérelmével előidézett visszasságokon túl az egészséges környezethez fűződő alkotmányos jog, s így a jövő nemzedékek érdekeinek sérelmét alapvetően egyrészt az önkormányzatnak az egész település vonatkozásában alkalmazott településrendezési tevékenysége, illetve a társadalmi részvétel elvének sérelme okozza.

122. Szentendre Város Önkormányzatának településrendezési tevékenységére jellemző, hogy egyidejűleg van folyamatban a település egészére irányuló településrendezési eszközeinek felülvizsgálata, valamint számos más, egyes területeire irányuló külön településrendezési eljárások. Ezen külön eljárásokban természetesen külön-külön bírálják el az egyes szempontokat, a várható környezeti és egyéb hatásokat, illetőleg az SKV rendelet – és az egyéb hivatkozott magasabb szintű jogszabályok – előírásainak alkalmazási kötelezettségét, anélkül azonban, hogy az egyes településrendezési eljárásoknak a település egésze vonatkozásában, illetve akár csak a különböző fejlesztési célú településrendezéseknek az egymásra vagy együttesen gyakorolt hatásait átfogó, komplex módon vizsgálnák vagy vizsgálták volna.

123. A településrendezési tevékenység ilyen módon történő „felszabdalásának” eredménye tehát, hogy sem a vonatkozó jogszabályokban meghatározott, garanciális elemeket felsorakoztató eljárási rend, sem a településrendezési eszközök törvényben meghatározott, korábban említett egymásra épülő rendszere – a településfejlesztési koncepcióban meghatározott általános településpolitikai célkitűzéseknek a HÉSZ-ben és a szabályozási tervben történő részletes, egyedi módon történő meghatározásáig – nem érvényesül az egész település vonatkozásában.

124. Az SKV rendelet alkalmazásának hiányosságaiból eredő visszasságon túl is megállapítható, hogy a településrendezési tevékenység során a megalapozott, valamennyi érintett érdekének összhangját hosszútávon biztosító döntéshozatalhoz szükséges a tervezett intézkedés várható hatásainak felmérése, az előre látható nehézségek – így például a szabályozás alá vont területen található szubpannon sztyeppe megóvásának kérdése – hatékony megoldására irányuló valódi alternatívák kidolgozása. Ez a döntéshozatali helyzetben lévő önkormányzattól akár kifejezett jogi szabályozás hiányában is elvárható, hiszen csak ezen a módon biztosítható a fenntartható településrendezés, a szűkösön rendelkezésre álló erőforrásokkal való hatékony bánásmód, a jövő nemzedékek érdekeinek védelme.

125. Az Étv. 7.§-a értelmében a településrendezés célja „a települések terület-felhasználásának és infrastruktúra-hálózatának kialakítása, az építés helyi rendjének szabályozása, a környezet természeti, táji és épített értékeinek fejlesztése és védelme, továbbá az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának megteremtése, az érdekütközések feloldásának biztosítása, valamint az erőforrások kíméletes hasznosításának elősegítése”.

126. A törvény a következőkben meghatározza a településrendezés eszközeit, amelyekkel ezen célok megvalósíthatóak. A településrendezési eljárás célja pedig ezen eszközök meghatározása.

127. Az Étv. által meghatározott eljárási rend garanciális jellegű szabályokkal biztosítja, hogy a településrendezési eljárásban valamennyi érintett részt vehessen, s ezáltal az életkörülményeit, környezetét meghatározó olyan épített környezet kialakításához járuljon hozzá, amely hosszútávon megteremti a közérdek és jogos magánérdek egyensúlyát, biztosítja a jogszabályi követelmények érvényesülését, s egyszersmind az egészséges környezethez való jog védelmét.

128. Az Egres út 2. szám alatti fejlesztési terület kapcsán létrejött mediációs eljárás a társadalmi részvétel elvének gyakorlati érvényesülése szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír. Ebben az eljárásban lehetőség nyílt a területtel kapcsolatos különböző érdekek ütköztetésére, s a konszenzusos megoldások felderítésére. Az önkormányzat képviselő-testülete helyesen járt el, mikor eme eljárás eredményeit figyelembe véve alkotta meg a korábbiakban már részletezett 66/2010. (II.18.) Kt. sz. határozatát, melyben „támogatja pályázat kiírását Szentendre településrendezési tervében rögzített lakóterületi fejlesztések hatását elemző átfogó tanulmány (társadalmi, műszaki-infrastrukturális, természeti értékek és gazdasági elemzés) és kapcsolódó környezeti vizsgálat készítésére”.

129. Önmagában az a tény, hogy az önkormányzati választásokat követően újjáalakuló önkormányzat képviselő-testülete a területen érintettek széleskörű konszenzusán alapuló, a társadalmi részvétel elvét messzemenőig érvényre juttató saját korábbi határozatát indokolás nélkül visszavonta, s nemcsak a fenti tanulmány elkészítésének szándékától állt el, de a lakóterületi fejlesztést megvalósító településrendezési eljárásról is határozott, megalapozza a társadalmi részvétel elvének sérelmét, s így az egészséges környezethez való jog érvényesülésével kapcsolatos visszásságot.

V. Intézkedés

130. A Szentendre, Pismány Egres út alatti 2. számú fejlesztési területre vonatkozó településrendezési eljárással kapcsolatban az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 21. § (1) bekezdése valamint a 27/B. § (3) bekezdés c) és e) pontjai alapján a következő intézkedéseket teszem.

131. Az Obtv. 25. és 27/B § (3) c) és f) pontjai alapján azzal a javaslattal és ajánlással fordulok Szentendre Város Önkormányzatához, hogy Szentendre Város Önkormányzata helyezze hatályon kívül a településszerkezeti terv módosítására irányuló, jogsértő 35/2011. (I.20.) Kt. sz. és 36/2011. (I. 20.) Kt. sz. határozatait, valamint 401/2010. (XI. 11.) Kt. sz. határozatát.

132. Javaslom továbbá, hogy az Önkormányzat készíttessen – különös tekintettel arra, hogy Szentendre Város egész közigazgatási területére vonatkozóan folyamatban van a településrendezési eszközeinek felülvizsgálata – az önkormányzat képviselő testületének korábbi, indoklás nélkül visszavont 234/2010. (VI.10.) Kt. sz. határozatával, valamint a korábban folytatott mediációs eljárás eredményeivel összhangban a lakóterületi fejlesztésekre, valamint a településen folyamatban lévő további településrendezési eljárásokra is figyelemmel, azok összes környezeti, gazdasági és társadalmi hatásait átfogóan feltáró vizsgálatot.

133. Javaslom továbbá, hogy a képviselő-testület a területen található, védelemre érdemes természeti értékek helyi védelem alá vonásáról határozzon, s az Egres út 2. szám alatti fejlesztési területre irányuló településrendezési eljárást eme, megelőző jellegű döntése, valamint az előző pontokban meghatározott intézkedések után folytassa.

134. A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Irodájának eljárási rendje alapján minden állásfoglalást követően utóvizsgálatot kell tartani. Az utóvizsgálat eredményéhez mérten a biztos az Obtv. 26. § (1) bekezdése szerinti intézkedéseket teheti.

Budapest, 2011. május 23.

dr. Fülöp Sándor
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa