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

Ügyszám: JNO-69 /2010

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § b) pontja, valamint a 20. § és 21. § (2) bekezdése alapján

indítványt terjesztek elő

Páty Község Önkormányzatának

- **a 17/2006. (IV. 27.) kt. sz. rendelettel elfogadott hatályos szabályozási terve;**
- **a hatályos településszerkezeti tervet módosító – 2010. 02. 22-től hatályos – 90/2010. (II. 22.) kt. határozata;**
- **és a még hatályba nem lépett, a hatályos szabályozási terv módosításáról szóló 7/2010. (II. 22.) önkormányzati rendelete**

alkotmányellenességének vizsgálata érdekében.

1. Az indítvány a 2010-es szabályozás vonatkozásában – többek között – még hatályba nem lépett rendeletet kifogásol. Az Alkotmánybíróság gyakorlata azonban azt mutatja, hogy a már kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály alkotmányellenessége vizsgálható, az alkotmányellenesség megállapítása esetén a megsemmisített jogszabály(rész) nem lép hatályba. A 267/B/2000. AB határozat megállapította, hogy „[a]z Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 42. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság gyakorlata az, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett törvény is képezheti alkotmánybírósági eljárás tárgyát. Amennyiben a kifogásolt rendelkezések alkotmányellenessége megállapítást nyer, a hatályos jogszabályok vizsgálata során megállapított eredménytől eltérően a következmény a hatálybalépés elmaradása. Figyelemmel az indítvány által is ismertetett beruházás környezetpolitikai jelentőségére, valamint arra, hogy a képviselő-testület a hatályba léptetést indítványunkra tekintettel halasztotta el kérem, hogy a beruházást lehetővé tevő normák alkotmányossági vizsgálatát a Tisztelt Alkotmánybíróság lehetőség szerint soron kívül, azok hatályba lépése előtt folytassa le.

A szabályozás előzményei

2. A száz hektárt meghaladó Golfpálya projekt elnevezéssel ismertté vált terület Páty község északi részén található külterületi településrész, amely a központi belterülettől elkülönülve található. A terület közvetlenül határos Telki kertvárosias lakóterületével, és a nemrég átadott UEFA labdarúgó központ területével is. A Golfpálya projekt területe az elmúlt években több alkalommal kismértékben módosult, azonban jelentős része állandó maradt. Így azt északról

Telki község közigazgatási határa, keletről a 1103 sz. (Budakeszi—Perbál összekötő) országos mellékút határolják. Déli, illetve nyugati határa több alkalommal változott, a tervezési területet bővítve ezáltal. A terület változásával újabb mezőgazdasági rendeltetésű területeket vontak be a projektbe (így a 023/7 és a 020/23 és 020/24 hrsz. ingatlanokat).

3. Páty Község Önkormányzata első ízben 2003. évben fogalmazta meg fejlesztési elképzeléseit a területre vonatkozóan. Az önkormányzat az akkori befektetői elképzeléseknek (Fejlesztés I.) megfelelően készíttette el a projektre vonatkozó településrendezési tervdokumentumokat. A véleményezési anyaghoz készített szöveges munkarész (Dokumentáció I.) szerint a tervezési terület a 020/4/5/40; 41; 020/42 e.r.; 020/43; 020/44-53 hrsz; 021/2 e.r. ; 023/7 e.r; 023/8-23; 025/15-18; 025/20-23; 027 e.r.; 028/1-9 hrsz. ingatlanok tömbjét foglalja magába. A Golfpálya projekt teljes tervezési területe (Golfpálya projekt 2006. évi területe) egybeesik a Budapesti Agglomeráció területrendezési tervéről szóló 2005. évi LXIV. tv. (továbbiakban: BATrT) 2. számú szerkezeti terv elnevezésű melléklete (továbbiakban: BATrT szerkezeti terve) szerint Páty és Telki közigazgatási határán elhelyezkedő magas zöldfelületi aránnyal rendelkező települési térség besorolás alá tartozó egységgel, a terület mintegy ¾ része a BATrT 3/9. sz. melléklete szerint kiváló termőhelyi adottságú szántóterület. A fejlesztő célja Magyarországon egyedülálló, nemzetközi versenyek lebonyolítására alkalmas, 27 lyukú golfpálya és a hozzá kapcsolódó kiszolgáló létesítmények megvalósítására irányult, Páty külterületének 110 hektáros részén. A tervezett beépíthetőségre jellemző, hogy az épületek és burkolt felületek tervezett együttes nagysága mintegy 77000 m^2 volt; amely a teljes tervezési terület 6,7%-át jelentette.

A beruházás megvalósítása érdekében az önkormányzat

- a 120/2002. (X. 08.) sz. kt. határozatával elfogadott településszerkezeti tervét módosította a 140/2006. (IV. 26.) kt. határozatával, melynek eredményként a Golfpálya projekt területe az addigi általános mezőgazdasági övezet helyett különleges beépítésre szánt terület lett.
- A módosított településszerkezeti terv alapján a helyi építési szabályzatról szóló 18/2002. (X. 15.) kt. sz. rendelet módosításával a területre szabályozási tervet fogadott el a 17/2006. (IV. 27.) kt. sz. rendelettel, mivel a tervezési terület vonatkozásában nem volt szabályozási terv.

4. A Fejlesztés I. azonban mégsem valósult meg. Az eredeti beruházó helyett egy másik csoport jelentkezett (továbbiakban: Fejlesztő II.), amely fejlesztési elképzeléseinek a 2006. évben elfogadott szabályozás által lehetővé tett paraméterek nem feleltek meg, ezért megindultak a hatályos szabályozás módosítására irányuló – a vizsgálat alapvető tárgyát jelentő – településrendezési eljárások (továbbiakban 2008. évben induló eljárások). A 2008. évben induló eljárások egy 18 lyukú golfpálya, annak kiszolgáló létesítményei, szálloda, továbbá részben a golfpálya területébe ékelődő módon elhelyezett háromszáz üdülőegység és mintegy 1400-1600 lakás kialakítását lehetővé tevő beruházás megalapozását szolgálta. A 2006. évi szabályozáshoz képest alapvető eltérést jelent a lakófunkció megjelenése a Golfpálya projekt területén, amely a település jelenlegi lakosságának mintegy megduplázódását vonhatja maga után. További eltérésként nőtt az elhelyezni kívánt üdülőegységek száma (250 darab helyett a jelenlegi elképzelések szerint 300 darab elhelyezése válna lehetségessé). Csökkent viszont a sportcélú hasznosítás, a golfpálya területe, továbbá a korábbi szabályozás szerinti első ütemének megfelelően a tervezett golfpálya csupán 18 lyukkal létesülne. A 2008. évben induló eljárás szerint tervezett

hasznosítás tehát több szempontból lényegesen eltér a korábbi szabályozás paramétereitől, a fejlesztés célja egyértelműen a lakófunkció dominanciája felé tolódott.

A beruházás megvalósítása érdekében az önkormányzat

- 90/2010. (II. 22.) kt. határozatával ismét módosította a 120/2002. (X. 08.) sz. kt. határozatával elfogadott településszerkezeti tervet, majd
- 7/2010. (II. 22.) önkormányzati rendeletével módosította a területre vonatkozó – a 18/2002. (X. 15.) kt. sz. rendelettel elfogadott helyi építési szabályzatát – szabályozási tervet.

5. A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája több panasz alapján vizsgálatot indított a településrendezési eljárások és döntések tárgyában. A vizsgálat eredményeként számos törvénysértést és visszásságot tártunk fel, melyeket a JNO 69/2010. számú állásfoglalásunkban részletesen elemeztünk. A visszásságok megszüntetése érdekében több különböző kezdeményezést tett az Iroda Páty Község Önkormányzatánál, melyek részletesen szerepelnek a csatolt Állásfoglalásban. A képviselőtestület a 2010. március 29-én megtartott rendkívüli ülésén hozott 161/2010. (03. 29.) sz. határozatában úgy döntött, hogy „a vizsgálati jelentést tervezői és jogi szempontból az Önkormányzat szakértőivel megvizsgáltatja." Az önkormányzat 10/2010. (III. 30.) sz. rendeletében döntést hozott arról, hogy a 7/2010. (II. 22.) sz. rendelete csak 2010. július 15-én lép hatályba.

6. Fentiekre tekintettel álláspontunk szerint indokolt az állásfoglalásunkban sérelmezett településrendezési döntések alkotmányellenességének utólagos vizsgálata. A jogi érveket a szabályozás tematikájához igazodva mutatjuk be, először ismertetve azon álláspontunkat, miszerint a településrendezési eljárási szabályok megsértése miatt az említett településrendezési eszközök formai okból alkotmányellenesek, mivel az önkormányzat nem vette figyelembe azon eljárási szabályok egy részét, melyek más önkormányzati rendeletalkotási eljárástól eltérően garanciális jellegűnek minősülnek és az eljárás alapvető részét képezik. Amennyiben a Tisztelt Alkotmánybíróság formai okból a szabályozást nem tartja alkotmányellenesnek, úgy tartalmi, különösen a jogforrási hierarchiára vonatkozó érveink alapján indítványozzuk a szabályozás átfogó alkotmányossági vizsgálatát.

II. A településrendezési eszközök megalkotásához kapcsolódó véleményezési eljárás

A 2006-os szabályozás

7. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata során többször kifejtette, hogy „a helyi önkormányzáshoz való alapjogok körébe tartozik a helyi társadalmi viszonyok helyi jogi szabályozása, az önkormányzati rendeletalkotás. Ezek egyik típusa, amikor az önkormányzat törvény végrehajtására a törvény felhatalmazása alapján, a törvény keretei között alkot rendeletet." [11/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 853, 856.; 48/2004. (XII. 1.) AB határozat, ABH 2004, 956, 960.; 7/2003. (III. 13.) AB határozat, ABH 2003, 753, 756.]

A helyi társadalmi viszonyok között fontos szerepet töltenek be a helyi építési szabályzatok és településrendezési tervek, melyeknek több követelménynek kell megfelelniük. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdéséből adódóan e rendeletek sem lehetnek ellentétesek magasabb szintű jogszabállyal, figyelemmel kell lenniük ugyanakkor az országos és megyei településrendezési követelményekre, valamint az érintett lakosság igényeire. Ezen érdekek és szempontok

kielégítő érvényesítése céljából tartalmaz konkrét rendelkezéseket az Étv. a településrendezési eszközök elkészítésével kapcsolatban az előkészítésre, egyeztetésre és véleményezésre vonatkozóan.

8. Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata szerint „Az Étv. 9. §-a részletezi a helyi építésügyi szabályzat és a településrendezési tervek kidolgozása során érvényesítendő eljárási szabályokat, rendezi, hogy az érintett állampolgárokat, szervezeteiket, államigazgatási szerveket, települési önkormányzatokat milyen tartalommal, milyen módon, határidőben kell tájékoztatni, véleményüket kérni, véleményeltérés esetén egyeztető tárgyalást tartani, az el nem fogadott véleményekről tájékoztatást adni." (ABH 2004, 853, 857.) Az Ét. 9. § (7) bekezdése szerint a helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek a (2)-(6) bekezdésben előírt véleményeztetési eljárás lefolytatása nélkül nem fogadhatók el, és az Ét. 9. § (9) bekezdése előírja, hogy az Étv. 9. §-ában szabályozott eljárási rendet érvényesíteni kell a rendezési tervek módosításánál is. [48/2004. (XII. 1.) AB határozat, ABH 2004, 956, 960.]

9. Páty Község Önkormányzata mind a 2006-os mind pedig a 2010-es szabályozás kidolgozása során több esetben figyelmen kívül hagyta az Étv. véleményezési eljárással kapcsolatos szabályait. Az önkormányzat 119/2002. (X. 08.) sz. kt. határozatával fogadta el településfejlesztési koncepcióját, és 120/2002. (X. 08.) sz. kt. határozatával fogadta el a településszerkezeti tervét. Az utóbbi dokumentum a Golfpálya projekt tervezett területét elfogadásának időpontjában általános mezőgazdasági övezetként tartalmazta, tekintettel arra, hogy a terület szántó művelési ágba tartozó termőföld volt ekkor. A Fejlesztés I. megvalósítása érdekében a településszerkezeti tervet a képviselő-testület a 140/2006. (IV. 26.) sz. kt. határozatával módosította, míg a szabályozási tervet a 17/2006. (IV. 27.) kt. sz. rendeletével fogadta el. A településrendezési döntések értelmében a Golfpálya projekt 2006. évi teljes területe különleges beépítésre szánt terület besorolású lett, amelyen Ksp-2/a; Ksp-3/a; Ksp-3/b; Ksp-3/c különleges sport kialakítású terület elnevezésű egységeket hoztak létre. Lakófunkció elhelyezésére egyik övezet előírásai sem adtak lehetőséget, ugyanakkor szálláshely funkció valamennyi övezet területén elhelyezhetővé vált, így az elfogadott településrendezési eszközök biztosították annak lehetőségét, hogy a Fejlesztés I. elképzelései megvalósuljanak, vagyis megépülhessen a 250 lakócélra alkalmas golfház, szálloda és kiszolgáló épület.

II. 1. Az önkormányzat a településszerkezeti terv és a szabályozási terv véleményezését visszásságra vezető módon egyetlen közös eljárásban folytatta le

10. A településrendezésnek biztosítania kell a közérdek (országos, térségi és települési) és a jogos magánérdekek összehangolásával a település terület felhasználásának és infrastruktúra hálózatának fejlesztési lehetőségét az építés helyi rendjének szabályozásával, oly módon, hogy az tegye lehetővé a település fejlődésének fenntarthatóságát és a természeti, táji, környezeti és építészeti értékek védelmét, fejlesztését és segítse elő az erőforrások kíméletes hasznosítását. A településrendezés tehát lényegében a település területének megfelelő felhasználását, a kedvező településszerkezet és településkép kialakítását, továbbá a település működőképességét biztosító feladatok megvalósítását jelenti. Ennek a feladatnak a teljesítését szolgálják az Étv. 7. § (3) bekezdése által megnevezetett egyes településrendezési eszközök.

11. A településszerkezeti terv tehát a település közigazgatási területére vonatkozó területi hatállyal a hosszabb távú fejlesztésének térbeli kereteit meghatározó dokumentum. Mindebből következően a településszerkezeti terv az a településpolitikai dokumentum, amely tartalmazza

a település teljes közigazgatási területére vonatkozóan a település területének felhasználását, oly módon, hogy megalkotása során tekintetbe veszi a szomszédos vagy más módon érdekelt települések alapvető jogait és rendezési terveit is. A településszerkezeti terv szolgál alapul a település teljes, vagy egyes – legalább telektömbnyi – területére készülő településrendezési eszközöknek. A település teljes területére vonatkozó településszerkezeti terv nélkül helyi építési szabályzat és szabályozási terv nem fogadható el.

12. Ezzel szemben a helyi építési szabályzat elsődlegesen azt határozza meg, hogy az egyes ingatlanok milyen feltételekkel építhetők be, azt esetlegesen milyen építési jogi korlátozások terhelik. A helyi építési szabályzatban az egyes építési övezetek, illetve övezetek vonatkozásában meghatározott követelmények területi lehatárolása a szabályozási tervben történik, amely, – amennyiben elkészül – a helyi építési szabályzat mellékletét képezi. A két utóbbi dokumentum tehát az egyes ingatlanok vonatkozásában jogokat, illetve kötelezettségeket állapít meg, ezért azok elfogadására a települési önkormányzat rendelet alkotásával jogosult.

13. Alapvetően különbözik tehát egymástól az egyes településrendezési eszközök rendeltetése, feladata. Együttesen kell azonban biztosítaniuk a településrendezés Étv. 7. § által rögzített célját. Az Étv. 7. § különbséget tesz az egyes településrendezési eszközök jogi kötőereje között is. Eszerint a településfejlesztési koncepciót és a településszerkezeti tervet a képviselő-testület határozattal fogadja el, míg a helyi építési szabályzatot és szabályozási tervet rendelettel állapítja meg.

14. Az Étv. az egyes településrendezési eszközök elfogadására irányuló eljárás részletes szabályainak tárgyalása során is részben eltérő rendelkezéseket tartalmaz az egyes településrendezési eszközök vonatkozásában. Így az Étv. 10. § (3)-(4) bekezdése településszerkezeti terv esetén tágabb körben határozza meg a véleményezési eljárásban részt vevőket – a véleményezési eljárásban résztvevőként meghatározva például a megyei önkormányzatot is –, valamint a véleményezési eljárás során elkészítendő tervezési dokumentáció tartalmának vonatkozásában is eltérések vannak – hiszen a településfejlesztési koncepciót is mellékelni kell a településszerkezeti tervhez készülő véleményezési anyaghoz.

15. Az Étv. a véleményezési eljárás szabályait tartalmazó 9. § (2) bekezdésében a településrendezési eszközök előzetes véleményezésének szabályai körében a következőképp rendelkezik:

9. § (2) A településrendezési eszköz kidolgozása előtt – beazonosítható módon – meg kell határozni a rendezés alá vont területet, ki kell nyilvánítani a rendezés célját és várható hatását oly módon, hogy az érintettek azzal kapcsolatban 15 munkanapon belül javaslatokat, észrevételeket tehessenek, véleményt nyilváníthassanak.

16. A törvény településrendezési eszközről rendelkezik, tehát valamennyi elfogadásra, vagy módosításra tervezett településrendezési eszköz esetén külön településrendezési eljárás lefolytatása szükséges. Az Étv. céljaiból, az előzőekben említett általános szabályokból nem következik annak lehetősége, hogy az egyes – előzőek alapján egymástól feladatukban, eljárási rendjükben eltérő – településrendezési eszközök elfogadására irányuló eljárások összevonhatók lennének, tehát azok elfogadására irányuló eljárásnak külön dokumentációval, egymástól elkülönülve, eltérő eljárási szabályok alapján, de egységes koncepció szerint kell lefolyniuk.

17. A településszerkezeti terv átfogó, koncepcionális, általános látásmódot és tervezést, a település és környezete egységben való szemléletét igényli. Ennek megfelelően a település egészének, a fejlődés tágabb összefüggéseinek, viszonyrendszereinek vizsgálata nélkülözhetetlen. Biztosítani kell a szomszédos településekkel, a tágabb természetes és épített környezettel való harmonikus fejlődés lehetőségeinek és feltételeinek megteremtését. Ezt hivatottak érvényesíteni a fent ismertetett eljárási különbözőségek, többletelemek is.
A településrendezési eszközök ilyetén jellege, funkciója és lényege feltétlenül szükségessé teszi, hogy azokat egymást követően, és így egymásra épülve dolgozzák ki és fogadják el. Az általános, rendszerszintű gondolkodás alapozhatja meg az egyedi előírások megállapítását. Ezt fogalmazza meg az Étv. 7. § (3) bekezdésének c) pontja, amikor kimondja, hogy a helyi építési szabályzatot és a szabályozási tervet a településszerkezeti terv alapján kell kidolgozni.

18. Mindebből következően az, ha a településszerkezeti terv és a helyi építési szabályzat és szabályozási terv kidolgozására és elfogadására irányuló eljárásokat egyetlen eljárásban „egyesítik", és ezáltal az érdemben egymásra épülő döntéshozatalt elkerülik, több szempontból is visszásságra vezet. Éppen a településrendezési eszközök fent említett különbözősége okán nem lehetséges az azokkal szemben megfogalmazódó elvárásokat, követelményeket egy eljárásban megfelelően teljesíteni. Egy ilyen egyesített eljárás nem alkalmas arra, hogy annak eredményeként az egyes településrendezési eszközök rendeltetésüket betöltsék, hiszen a településrendezési eljárás óhatatlanul a konkrét szabályozási cél – az adott beruházás megvalósítása – kizárólagos figyelembevételére és ezzel együtt minden egyéb érdek érvényesítésének mellőzésére irányul. Ekképpen a településrendezési eljárás kiüresedik és formálissá válik, eleve kizárja a meglapozott és rendszerszintű, felelősségteljes és jövőbe tekintő tervezést.

19. A rendelkezésre álló adatok szerint megállapítható, hogy a 2006. évi szabályozás során a vonatkozó településrendezési eszközök módosítására, illetve megalkotására irányuló véleményezési eljárásokat együttesen, egy eljárásként folytatták le. Egyetlen Dokumentáció I. készült a településszerkezeti terv, valamint a helyi építési szabályzat és szabályozási terv véleményezéséhez, továbbá valamennyi levelezést összevonva folytatta le az Önkormányzat. Az eljárás csupán a képviselő-testület döntéshozatalánál különült el egymástól.

20. Mivel egy ilyen egyesített eljárás a környezetvédelmi és fenntarthatósági szempontok megfelelő vizsgálatát, súlyozását és érvényre juttatását is nagymértékben megnehezíti, vagy akár el is lehetetleníti, ezért a fenti eljárás az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszás.

A 2010-es szabályozás

II. 2. Az önkormányzat – a megfelelő tájékoztatás elmulasztásával – megfosztotta az érintett nyilvánosságot az előzetes véleménynyilvánítás lehetőségétől

21. Ahogyan azt korábbi, J-4802/2008. számú állásfoglalásunkban megállapítottuk, „az érintett nyilvánosság körében nem hagyható figyelmen kívül a szabályozási területen élő közösség. A lakosságot közvetlenül érintik azok a változások, amelyeket a terv által lehetővé tenni kívánt beruházások generálnak. Számukra nem elegendő a tájékoztatás, a formális részvétel lehetőségének biztosítása, hanem véleményüket kellő mértékben figyelembe kell venni a döntéshozatal során." A társadalmi részvétel elvének érvényesülésével kapcsolatban szabálytalanságot tártunk fel, amelyet a következőkben elemzünk.

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

23. 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 javaslattételre.

24. A széleskörű nyilvánosság biztosítását erősíti a településrendezési eszközök kidolgozása során az Étv. 9. § (2) bekezdés a) pontja, amely szerint, a településrendezési eszköz kidolgozása előtt – beazonosítható módon – meg kell határozni a rendezés alá vont területet, ki kell nyilvánítani a rendezés célját és várható hatását oly módon, hogy az érintettek azzal kapcsolatban 30 munkanapon belül javaslatokat, észrevételeket tehessenek, véleményt nyilváníthassanak. Ennek során biztosítani kell a helyben szokásos módon a kidolgozás elhatározásának tudomásra hozatalát és az érintett lakosság, szervezetek, érdek-képviseleti szervek véleménynyilvánítási lehetőségét.

25. Az Étv. 9.§ (7) bekezdése kimondja, hogy a településrendezési eszköz a (2)-(6) bekezdésben előírt véleményeztetési eljárás lefolytatása nélkül nem fogadható el. Ami pedig a nyilvánosság részvételét kimondó környezetvédelmi szabályokat illeti, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: 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.

26. 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 tervekre, 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.

27. A 2010. február 22-i rendkívüli képviselő-testületi ülésen fogadták el a 2008. évben indult településrendezési eljárások eredményeként kidolgozott településszerkezeti terv módosítást és a Helyi építési szabályzat és szabályozási terv módosítását. (90/2010. (II.22.) határozat és 7/2010.(II.23.) rendelet)

28. A 2010. február 22-i rendkívüli képviselő-testületi ülés előterjesztései között szerepel Páty HÉSZ Telki út melletti terület szabályozási tervének módosítása tárgyában Páty község jegyzőjének „jegyzői észrevétele”. Eszerint: „*A Telki út melletti terület „GOLF” szabályozási terv módosítás államigazgatási véleményezési eljárása során az épített környezet alakításáról*

szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (továbbiakban: Étv.) 9.§ (2)-(6) bekezdéseiben előírt véleményeztetési eljárásból a (2) bekezdésben felsoroltak közül az érintett népesség tájékoztatásának elmaradása aggályos lehet." A lakosság Étv. 9. § (2) bekezdés a) pontja szerinti tájékoztatásának elmaradását kifogásolta a képviselő-testület egyik tagja a 2010. február 22-i rendkívüli testületi ülés előtt a jegyzőhöz írt levelében.

29. A vizsgálat keretében Pátyon folytatott helyszíni iratbetekintésünk során kifejezett kérésünk ellenére a polgármesteri hivatal ügyintézője nem tudott olyan iratokat átadni, amelyek a lakosság előzetes tájékoztatást igazolták volna, és azt a vizsgálat tartama alatt sem küldte meg Irodánk részére.

30. A fentiekben leírtak alapján az állapítható meg, hogy a lakosságnak az Étv. 9. § (2) bekezdés a) pontja szerinti tájékoztatása nem történt meg, és ennek ellenkezőjét az önkormányzat sem igazolta a vizsgálat során. Az önkormányzat ezzel megfosztotta az érintett nyilvánosságot az előzetes véleménynyilvánítás lehetőségétől. Álláspontunk szerint, a településrendezési eszközök kidolgozásánál különösen hangsúlyos szerepet kap az előzetes véleménynyilvánítás lehetősége, tekintettel arra, hogy ekkor szabadon felmérhető a tervezett szabályozás társadalmi fogadtatása és ennek függvényében érdemben alakítható a tervdokumentáció a lakossági vélemények alapján, szemben az Étv. 9.§ (6) bekezdés szerinti közzététel alatti észrevételezési lehetőséggel, amikor már a tervek bármiféle változtatása esetén újra kell indítani az Étv. 9.§ (2) bekezdéstől az eljárást. A 9. § (2) bekezdés szerepe tehát azért különösen jelentős, mert a lakosságnak e rendelkezés alapján van lehetősége arra, hogy a településrendezési eszközök tartalmának kialakításába koncepcionálisan vegyen részt. Az előzetes véleménynyilvánítást követően a jogszabály csak a konkrét szövegtervezettel kapcsolatban nyitja meg ismételten a véleményezés lehetőségét ekkor azonban logikusan a szabályozás alapjait jóval kevesebb sikerrel lehet vitatni. Amennyiben az önkormányzat az említett, előzetes véleményezésre vonatkozó szabályt nem tartja be következetesen, az elfogadott szabályozás eleve nem felelhet meg azoknak az alkotmányossági követelményeknek, melyek az Étv. rendelkezéseiből az AB gyakorlatát is figyelembe véve következnek.

31. Az Étv. indokolása szintén kiemeli, hogy *„a településrendezés során az érintett területen jelentkező állampolgári és egyéb érdekek átfogó figyelembevételét. A törvény ezért előírja a településrendezés folyamatába az érdekeltek kétlépcsős megoldással történő bevonását. A „korai", illetőleg a „formai" részvétel lehetőséget ad az érintettek számára településük fejlődésének, rendezésének tényleges és érdemi alakítására."*

32. Páty Község Önkormányzata az Étv. 9.§ (6) bekezdésnek megfelelően 2009. november 11-én a Polgármesteri Hivatal hirdetőtábláján történő kifüggesztéssel közzétette a „020/61-67, 020/23-24 és a 028/1 hrsz., valamint a 020/33, 026 és a 030/32 hrsz. utak területének" településszerkezeti terv módosításáról szóló határozattervezetét és a szabályozási terv módosításáról szóló rendelettervezetét, melynek levétele 2009. december 14-én történt meg. A kifüggesztés időtartama alatt számos észrevétel érkezett az önkormányzathoz. Az 530 lakossági észrevétel mellett három civilszervezet, valamint a környező települések (Telki, Budakeszi, Herceghalom) önkormányzatai tiltakoztak a tervezett módosítások ellen.

33. A lefolytatott vizsgálat alapján Állásfoglalásunkban kimondtuk, hogy Páty Község Önkormányzata az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásságot idézett elő azáltal, hogy a településrendezési eszköz kidolgozása előtt a helyben szokásos módon az érintett lakosságot nem tájékoztatta, megakadályozva így azt, hogy az érintettek azzal

kapcsolatban 30 napon belül javaslatokat, észrevételeket tehessenek, előzetesen véleményt nyilváníthassanak. Álláspontom szerint azonban az eljárási szabályok megsértése nem csak az egészséges környezethez való jogot sérti, hanem az Étv. 9. § (2) bekezdés a) pontjába ütközik. Az Alkotmánybíróság vonatkozó döntéseiben, így például a 11/2004. (IV. 7.) AB határozatban kimondta, hogy „az Étv. 9. §-a kötelező jelleggel írja elő, hogy a helyi építésügyi szabályzat és a településrendezési tervek kidolgozása során az érintett állampolgárokat, szervezeteiket, államigazgatási szerveket, települési önkormányzatokat milyen tartalommal, milyen módon, határidőben kell tájékoztatni, véleményüket kérni, véleményeltérés esetén egyeztető tárgyalást tartani, az el nem fogadott véleményekről tájékoztatást adni." Az Ét. 9. § (7) bekezdése szerint a helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek a (2)-(6) bekezdésben előírt véleményeztetési eljárás lefolytatása nélkül nem fogadhatók el. Az idézett AB határozatban a bíróság arra hivatkozással semmisítette meg az önkormányzat rendeletét, hogy az nem az Étv. előírásainak megfelelően folytatta le a véleményezési eljárást, ellentmondva ezáltal a magasabb szintű jogszabály előírásainak.

34. Álláspontunk szerint Páty Község Önkormányzatának Képviselőtestülete a hatályos szabályozási terv módosításáról szóló 7/2010. (II. 22.) önkormányzati rendeletének kidolgozása során bizonyos részekben figyelmen kívül hagyta az Étv.-nek a rendezési tervek előkészítésére, egyeztetésére, véleményeztetésére vonatkozó kötelező előírásait, így a jogszabály megalkotásánál a garanciális jogalkotási követelményeket sértve, alkotmányellenesen járt el. Az Étv. ezen rendelkezései alapján a helyi önkormányzat képviselő-testületének nincs szabad döntési lehetősége a tekintetben, hogy a helyi építési előírások megállapításáról az Étv.-ben szabályozott eljárási rendben elfogadott helyi építési szabályzatban, vagy ezen eljárási kötöttségek nélkül elfogadott önkormányzati rendeletben rendelkezik-e vagy a vonatkozó szabályokat nem teljes mértékben veszi figyelembe. A helyi építési előírásokat a képviselő-testületnek az Ét. 9. §-ában szabályozott eljárási rendben elfogadott helyi építési szabályzatban kell megállapítania.

II. 3. Az önkormányzat nem vonta be Pest Megye Önkormányzatát a településszerkezeti terv módosítására irányuló eljárásba

35. A településrendezési eljárások garanciális szabályai körében kiemelkedő jelentőségűnek tekinthető a véleményezési eljárásban részt vevők körére vonatkozó szabályanyag is, amelyek érvényesülésével kapcsolatban szintén sérelmet észleltünk a 2008. évben induló eljárások során a Pest Megyei Önkormányzat bevonásával kapcsolatban.

36. Az OTÉK 3. sz. melléklete meghatározza a településrendezési tervek és a helyi építési szabályzat véleményezési eljárásában érdekelt államigazgatási szervek körét.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. E szerint az Étv. 9. § (2) bekezdésének *b)* pontja szerinti előzetes véleményezési eljárásba minden esetben be kell vonni az OTÉK 3. sz. mellékletében felsorolt államigazgatási szerveket. Az előzetes véleményezéshez az államigazgatási szerveket szintén tájékoztatni kell a rendezés alá vont területről, a rendezés általános céljáról és annak várható hatásáról. Az Étv. 9. § (3) bekezdése szerinti véleményezési eljárásba azokat az államigazgatási szerveket kell bevonni, amelyek az előzetes véleményezési eljárásban állásfoglalást tettek, illetve ezt kérték.

37. Az Étv. településszerkezeti tervről rendelkező 10. § (4) bekezdése ezen túlmenően további egyeztetési kötelezettséget állapít meg. Eszerint a településszerkezeti tervet a 9. § rendelkezésein túlmenően a megyei, a szomszédos települési önkormányzatokkal is véleményeztetni kell.

38. A rendelkezésre álló iratok alapján megállapítható, hogy Páty Község Önkormányzata a 2008. évben indított, a Golfpálya projektre vonatkozó terület felhasználási módokat megváltoztató településrendezési eljárás során nem kereste meg Pest Megye Önkormányzatát, így nem biztosított számára lehetőséget arra, hogy megismerje a tervezett módosításokat és az eljárás során kifejtse véleményét. Mulasztásával megsértette az Étv. 10. § (4) bekezdésében foglalt kötelezettségét. Ez egyúttal azt jelenti, hogy az Étv. 9. § szerinti eljárást nem folytatta le teljes körűen.

39. A fentiekből következően a 90/2010. (II. 22.) öh. sz határozattal elfogadott, településszerkezeti terv módosítására irányuló eljárás nem felelt meg az Étv. 10. § (4) bekezdésében található szabálynak, tehát a településszerkezeti terv módosításáról rendelkező 90/2010 (II. 22.) sz. határozat tervezetét a képviselő-testület jogszabálysértően a jogforrási hierarchiával ellentétesen, a véleményezés rendjének szabályait megsértve fogadta el.

40. Az előbbiekben ismertetett indokok alapján álláspontom szerint Páty Község Önkormányzatának

- **140/2006. (IV. 26.) kt. határozatán alapuló 17/2006. (IV. 27.) kt. sz. rendelete**

alkotmányellenes, mivel azok kidolgozása során az Önkormányzat nem teljesítette az Étv. 7. § (3) bekezdés c) pontjában található előírást.

Alkotmányellenes továbbá álláspontom szerint az Önkormányzat

- **90/2010. (02. 22.) kt. határozata, valamint,**
- **7/2010. (II. 22.) kt. sz. rendelete**

mivel azok véleményezési eljárásával kapcsolatban az Önkormányzat megsértette az Étv. 9. § (2) bekezdés a) pontját és 10. § (4) bekezdését.

III. A jogforrási hierarchia sérelme

41. A jogforrási hierarchia a demokratikus jogalkotás egyik kiemelten fontos követelménye, melynek országos és helyi szinten egyaránt érvényesülnie kell. Az Alkotmány több paragrafusa tartalmaz előírást a jogforrási hierarchiával kapcsolatban, a jelen indítványt illetően releváns a 44/A. § (2) bekezdés, mely szerint az önkormányzat a feladatkörében rendeletet alkothat, rendelete azonban magasabb szintű jogszabállyal nem lehet ellentétes.

42. A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörét az Alkotmány 44/A. §-a mellett az Ötv. 16. §-a határozza meg. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a helyi képviselő-testület törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására rendeletet alkot. A

településrendezési eszközök vonatkozásában az önkormányzatok számára törvényi szintű követelményeket az Étv. 6. § (3) bekezdése ír elő, mely szerint:

„A települési önkormányzat - a fővárosban a fővárosi és a kerületi önkormányzatok a külön jogszabályban meghatározott hatáskörük szerint - a településrendezési feladatukat
a) a helyi építési szabályzat, valamint a településrendezési tervek elkészíttetésével és azok elfogadásával, továbbá
b) a 17. § szerinti sajátos jogintézmények alkalmazásával
látják el."

A 7. § (3) bekezdés c) pontja szerint: Településrendezési eszköz a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv, amelyet a településszerkezeti terv alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki, és rendelettel állapít meg (2. § 11. és 20. pont).

43. Álláspontom szerint az érintett településrendezési eszközök több vonatkozásban ellentétben állnak a településrendezési jogszabályokkal.

A 2006-os szabályozás

III. 1. Az önkormányzat a BATrT megsértésével jelölt ki beépítésre szánt területet Telki közigazgatási határától számított 200 méteren belül

44. A Golfpálya projekt területe a már bemutatottak szerint a 2006. évi szabályozást megelőzően beépítésre nem szánt területként, mezőgazdasági terület területfelhasználási egységben szerepelt a 120/2002. (X. 08.) sz. határozattal elfogadott településszerkezeti tervben. Ahhoz, hogy a tervezett beruházás megvalósulhasson, 2006-ban a Golfpálya projekt teljes területét beépítésre szánt területté minősítették. A Golfpálya projekt területe Páty és Telki közigazgatási határa mentén helyezkedik el, a tervezési terület részben Páty közigazgatási határától számított 200 m-es távolságon belül helyezkedik el.

45. A 2006. évi teljes tervezési terület egybeesik a BATrT szerkezeti terve szerint Páty és Telki közigazgatási határán elhelyezkedő magas zöldfelületi aránnyal rendelkező települési térség besorolás alá tartozó egységgel, amelyre vonatkozóan a BATrT kötelezően alkalmazandó rendelkezéseket tartalmaz.

46. A BATrT a települési térségre vonatkozó szabályok között az 5. § (3) bekezdésben előírja, hogy új beépítésre szánt terület a település közigazgatási határához 200 m-nél közelebb nem jelölhető ki, kivéve, ha a külön jogszabályban meghatározott területi (környezeti, társadalmi és gazdasági) hatásvizsgálat az ettől való eltérést indokolja A területi hatásvizsgálatra alapozott kivételes eltérés lehetőségét a Tftv. és az egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2004. évi LXXV. törvény vezette be. A területi hatásvizsgálatot az eltérés tárgyában nem folytattak le, így az eltérésre nem volt törvényes lehetőség.

47. A véleményezési eljárás során többen kifogásolták a BATrT vonatkozó szabályának megsértését. Így a 2006. március 21-én megtartott egyeztető tárgyalásról készült jegyzőkönyv szerint a Fővárosi és Pest megyei Földművelésügyi Hivatal észrevétele a következő volt: *„A tervezett beépítés sűrűsége a különleges sport célhoz képest magas, és túl közel helyezkedik el a Telkivel közös közigazgatási határhoz, s így nem követi a 2005. évi LXIV. tv. 5. § (3) bekezdésben megfogalmazott elvet."*

Az észrevételre a következő tervezői válasz született: *„A 2005. évi LXIV. tv. jelen területet, mint települési térséget jelölte ki, amit a Parlament a végszavazásnál fogadott el, ezért az 5. § (3) bekezdés szerinti előírás erre a területre nem vonatkozik…”*

Az Állami Főépítész észrevételére adott tervezői válasz szerint: *„Az elfogadott Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervbe jelen terület beépítésre került, ezzel az összhang megteremtődött.”*

Telki Önkormányzata szintén felhívja Páty Önkormányzatának figyelmét, hogy szükséges a BATrT-tal való összhang biztosítása. Erre a felvetésre adott válasz megegyezik az Állami Főépítész részére megfogalmazott válasszal. A tervezői válasz 5. pontjában kiemeli, hogy Telkiben a már kialakult állapot szerint Páty közigazgatási határával közös szakaszon a lakóingatlanok a határvonalra települtek.

48. Mindezek alapján Állásfoglalásunkban vizsgáltuk, hogy az érintett terület a településrendezési döntések idején új beépítésre szánt területnek minősült-e, és így alkalmazni kellett-e rá a 200 méteres védőtávolságot előíró szabályt. Az iratok elemzése alapján megállapítottuk, hogy az eljárás idején hatályos településszerkezeti terv szerint a tervezési terület beépítésre nem szánt, mezőgazdasági terület volt. A BATrT szerint magas zöldfelületi arányú települési térség. Az OTrT-nek a településrendezési eljárás idején hatályos 2. § 11. pontja szerint a települési térség az országos területrendezési tervben alkalmazott területfelhasználási kategória, amelybe elsősorban települési területek tartoznak.A települési terület fogalmát a 10. pont határozza meg a következők szerint: a beépítésre szánt területek közül a település belterületének és a belterülethez közvetlenül csatlakozó külterületi beépítésre szánt területeinek együttese.

49. A fogalmak meghatározásából megállapítható, hogy a települési térség nem jelent egyúttal beépítésre szánt területet, hiszen abba nem kizárólag, hanem *elsősorban* tartoznak beépítésre szánt területek. A BATrT települési térségre vonatkozó szabályait tartalmazó 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. Ebből következően az, hogy a BATrT települési térségként határozza meg a golfpálya projekt területét, nem jelenti azt, hogy egyúttal beépítésre szánt területnek is kell azt tekinteni.

50. Emellett az Országgyűlés az általa alkotott törvénnyel nem is rendelkezhet egy a hatályos településrendezési eszközökben beépítésre nem szánt terület beépítésre szánt területté történő átminősítéséről.

51. Az Ötv. 8. § (1) bekezdése 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 BATrT törvény megalkotása során a jogalkotó sem minősíthet át egyes területeket beépítésre szánt területekké, csupán az egyes övezetekbe

tartozó területekhez kapcsolódó területfelhasználásra vonatkozó lehetőségeket és alapvető korlátokat, annak háttérfeltételeit, kereteit állapíthatja meg.

52. Az egyes települések településrendezési eszközeiben beépítésre nem szánt területek a BATrT törvény mellékleteiben található területi lehatárolástól függetlenül beépítésre nem szánt területnek minősülnek a beépítésre szánt területté minősítő önkormányzati képviselő-testületi döntésig.

53. A fentiekből következően a Golfpálya projekt területe a 2006-ban elfogadott településrendezési eszközökkel vált beépítésre szánt területté, vagyis a BATrT. 5. § (3) bekezdése alkalmazásában „új beépítésre szánt" területnek minősült.
Új beépítésre szánt területként tehát nem volt kijelölhető Telki közigazgatási határától számított 200 méteren belül.

54. A BATrT részletes miniszteri indokolása szerint „a települések beépítésre szánt területeinek összenövését gátló szabály, amely szerint új beépítésre szánt terület nem jelölhető ki a település közigazgatási határához 200 m-nél közelebb, fontos – lényegében egyedüli – eszköze a strukturált térszerkezet alakításának, a települési identitás erősítésének, valamint a zöldövezet kialakításának." Elmondható tehát, hogy a jogalkotó a zöldterületek védelme, így a fenntartható településfejlesztés egyik fontos eszközeként tekint a beépítés korlátozásának itt bemutatott szabályára.

A vizsgált – a 120/2002. (X. 08.) kt. határozattal elfogadott településszerkezeti terv 140/2006. (IV. 26.) kt. határozattal elfogadott módosítása és az ezen alapuló 17/2006. (IV. 27.) kt. sz. rendelettel elfogadott szabályozási terv – településrendezési eszközök tehát álláspontom szerint ellentétesek BATrT 5. § (3) bekezdésében foglalt előírással, mert a 200 méteres védőtávolságon belül jelölnek ki új beépítésre szánt területet, így azokat a BATrT rendelkezéseinek megsértésével, a fenntartható fejlődést biztosító garanciális rendelkezés figyelmen kívül hagyásával fogadta el az önkormányzat.

III. 2. Az önkormányzat a BATrT megsértésével jelölte ki beépítésre szánt területként a magas zöldfelületi arányú települési térség teljes területét

55. A 2006. évben elfogadott településrendezési eszközök a Golfpálya projekt teljes területét beépítésre szánt, különleges sportolási célú területbe sorolták. Erre azonban a hatályos jogszabályok alapján nem volt lehetőség.

56. A BATrT 5. § (6) bekezdése szerint a magas zöldfelületi arányú települési térségbe - elsősorban rekreációs funkcióval rendelkező – összességében alacsony beépítettségű területek tartoznak. A (7) bekezdés alapján a magas zöldfelületi arányú települési térség legfeljebb 30%-án beépítésre szánt településközponti vegyes, üdülő- és különleges terület, legalább 70%-án pedig beépítésre nem szánt közlekedési és közműterület, zöldterület, erdőterület, mezőgazdasági és vízgazdálkodási terület alakítható ki. Ezek a rendelkezések a törvény hatálybalépésének időpontjától kezdve változatlanok.

57. A Golfpálya projekt területe 100%-ban egybeesik a BATrT szerkezeti terve szerint magas zöldfelületi aránnyal rendelkező települési térség besorolás alá tartozó terület felhasználási egységgel, a BATrT szerkezeti tervében Páty Telki út mentén lehatárolt tervezési terület egésze tehát az OTÉK szerinti „Különleges sportolási célú terület" besorolást kapott.

58. A településrendezési eszközökben meghatározható területegységek körét, illetve az azokra vonatkozó részletes szabályokat az OTÉK határozza meg. A rendelet 6. § (1) bekezdése szerint a városok és községek (a továbbiakban együtt: település) igazgatási területét építési szempontból

a) beépítésre szánt (beépített, további beépítésre kijelölt) területbe, illetve

b) beépítésre nem szánt területbe kell sorolni.

A (3) bekezdés a) pontja szerint a település igazgatási területének beépítésre szánt területein a következő terület felhasználási egységek különböztethetők meg: 1. lakó-, 2. vegyes-, 3. gazdasági-, 4. üdülő, 5. különleges beépítésre szánt területek.

59. Az OTÉK 24. § (1) bekezdése alapján a különleges területbe azok a területek tartoznak, amelyek a rajtuk elhelyezendő építmények különlegessége miatt (meghatározott helyhez kötöttek, jelentős hatást gyakorolnak a környezetükre vagy a környezetük megengedett külső hatásaitól is védelmet igényelnek) a további beépítésre szánt területi kategóriába tartozó területektől eltérő sajátosságokkal rendelkeznek. A (3) bekezdés tartalmazza a különleges területek fajtáinak felsorolását, amelynek 5. pontja szerint nagykiterjedésű sportolási célú területek a különleges beépítésre szánt területek besorolás alá sorolhatók.

60. Ebből következően megállapítható, hogy az elfogadott szabályozás a Golfpálya projekt területének, mint a BATrT szerkezeti tervében magas zöldfelületi aránnyal rendelkező települési térség területnek nem csupán a 30%-át, hanem a teljes területét beépítésre szánt területté minősítette és ezzel súlyosan megsértette a BATrT. 5. § (6) bekezdésének, a zöldterületek megóvását, a túlzott beépítések elkerülését biztosítani hivatott rendelkezését.

61. A 120/2002. (X. 08.) kt. határozattal elfogadott településszerkezeti terv 140/2206. (IV. 26.) kt. határozattal elfogadott módosítása és az ezen alapuló 17/2006. (IV. 27.) kt. sz. rendelettel elfogadott szabályozási terv tehát a BATrT garanciális rendelkezéseivel ellentétes. Így nem érvényesült az Alkotmány 44/A § (2) bekezdésének elvárása, mely szerint a települési önkormányzat nem alkothat magasabb szintű jogszabállyal ellentétes helyi rendeletet.

62. Megállapítható tehát, hogy a 2006. évi szabályozás elfogadásának időpontjában a hazai jogszabályi környezet nem tette lehetővé a 110 hektáros, magas zöldfelületi aránnyal rendelkező települési térség besorolású területen a tervezett, 78 hektáros golfpálya és annak kiszolgáló létesítményei, valamint a 250 darab golfház elhelyezését. Ennek ellenére a településrendezési eszközök lehetőséget teremtettek a Golfpálya projekt megvalósítására.

63. Az egészséges környezethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalából következően a közhatalom gyakorlói – az állam és az önkormányzatok – elsődleges felelőssége, hogy a jogalkotás és a jogalkalmazás során a jövő nemzedékek iránti felelősség jegyében a lehető legteljesebb mértékben érvényesítse a fenntartható fejlődést biztosító környezetvédelmi jogszabályi előírásokat. Az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot idézett tehát elő az önkormányzat azzal, hogy jogalkotása során megsértette a BATrT fenntartható fejlődést és a környezet védelmét szolgáló garanciális rendelkezéseit.

A 2010-es szabályozás

III. 3. Az elfogadott településrendezési eszközök a BATrT. és az OTÉK rendelkezéseivel ellentétesen sorolják be a területet különleges beépítésre nem szánt területnek

64. A 2006. évi szabályozás ismertetésénél kifejtettük azt a jogszabályi környezetet, amelynek a településrendezési eszközök megalkotása során érvényesülniük kell. Ezért a jogszabályi hierarchia részletes ismertetésétől ennél a pontnál eltekintünk, csupán utalunk arra az alapvető követelményre, hogy a településrendezési eszközök elfogadására irányuló eljárásnak, az elfogadott településrendezési eszközöknek meg kell felelniük mind az Étv., mind az OTÉK elvárásainak, nem tartalmazhatnak azokkal ellentétes rendelkezést. Meg kell felelniük továbbá a tervhierarchiában magasabb szinten álló területrendezési terveknek is, így Páty esetében az OTrT és a BATrT feltételeinek is teljesülniük kell. Ezért a 2010. évi szabályozás tekintetében is vizsgáltuk a tervhierarchia követelményeinek érvényesülését.

65. Páty Község Önkormányzata a 2008. évben induló településrendezési eljárás eredményeként a 90/2010 (II. 22.) kt. határozatával módosította a településszerkezeti tervet, ezzel a tervezett golfpálya területét különleges beépítésre nem szánt terület kategóriába sorolta. A golfpálya területére alkalmazott területfelhasználási módot azonban az eljárás időpontjában sem az OTÉK, sem a BATrT vonatkozó rendelkezései nem tették lehetővé.

66. Az OTÉK 6. § (3) bekezdése tartalmazza a beépítésre szánt területek, illetve beépítésre nem szánt területek esetén kialakítható területfelhasználási egységek meghatározását. A jogszabály 2008. május. 28-án, a 2008. évi eljárás megindításának időpontjában hatályos szövege szerint:

Az igazgatási terület
a) beépítésre szánt területeit az építési használatuk általános jellege, valamint sajátos építési használatuk szerint
1. lakó-,
2. vegyes-,
3. gazdasági-,
4. üdülő-, valamint
5. különleges-,
b) beépítésre nem szánt területeit
1. közlekedési- és közműelhelyezési, hírközlési-,
2. zöld-,
3. erdő-,
4. mezőgazdasági,
5. vízgazdálkodási,
területekként lehetett megkülönböztetni.

67. A különleges beépítésre nem szánt terület kategóriáját csak az OTÉK módosításáról rendelkező 182/2008. (VII. 14.) Korm. rendelet vezette be. A kormányrendelet rendelkezéseit a 2008. november 12. után indult ügyekben kell alkalmazni. A módosítás hatályba lépését követően a 30/B. § (1) bekezdésének b) pontja a különleges beépítésre nem szánt területek kategóriáján belül lehetőséget biztosít nagykiterjedésű sportolási célú területek (golfpálya, lovaspálya stb.) kialakítására, elhelyezésére.

68. A Fejlesztés II. megvalósítását lehetővé tevő módosítást a képviselő-testület 2008. május 28-i ülésén határozta el, az Étv. 9. § (2) bekezdés szerinti előzetes véleményezési anyag kiküldése 2008 júniusában történt, melyre a válaszok 2008 nyarán megérkeztek. Megállapítható tehát, hogy az eljárás az OTÉK 182/2008. (VII. 14.) Korm. rendelettel történő módosításának hatálybalépését megelőzően indult.

69. Az eljárás tehát olyan időpontban indult, amely időpontban az OTÉK még nem tette lehetővé különleges beépítésre nem szánt terület kialakítását.

70. Szeretném kifejteni ugyanakkor azon álláspontomat, miszerint a szabályozott terület felhasználási mód a BATrT. rendelkezéseivel sincsen összhangban. A Golfpálya projekt 2006. évi teljes tervezési területe egybeesik a BATrT szerkezeti terve szerint Páty és Telki közigazgatási határán elhelyezkedő magas zöldfelületi aránnyal rendelkező települési térség besorolás alá tartozó egységgel. A Golfpálya projekt 2008. évi területe ugyan bővebb annál, de a tervezési terület jelentős része azonos. A BATrT 5. § (7) bekezdése szerint a magas zöldfelületi arányú települési térség legfeljebb 30%-án beépítésre szánt településközponti vegyes, üdülő- és különleges terület, legalább 70%-án pedig beépítésre nem szánt közlekedési és közműterület, zöldterület, erdőterület, mezőgazdasági és vízgazdálkodási terület alakítható ki.

71. Az előbbi rendelkezés tehát a magas zöldfelületi arányú települési térség területfelhasználására vonatkozóan állapít meg kötelező jellegű elvárásokat. Egyrészt meghatározza a beépítésre szánt területek és a beépítésre nem szánt területek arányát, másrészt meghatározza azokat a területfelhasználási módokat, övezeteket, amelyek kialakíthatók ebben a térségben. Ezeknek a követelményeknek együttesen kell érvényesülniük a településrendezési eszközökben.

72. A BATrT 5. § (7) bekezdése nem nevesíti valamennyi – elvileg lehetséges - területfelhasználási egységet a magas zöldfelületi aránnyal rendelkező települési térségen belül, ezért kizárólag az itt meghatározott területfelhasználási egységek alakíthatók ki.

73. A beépítésre nem szánt területek meghatározása során így kizárólag a közlekedési és közműterület, zöldterület, erdőterület, mezőgazdasági és vízgazdálkodási terület kategóriákat tartalmazza. Nem rendelkezik viszont – az OTÉK későbbi változtatásaival létrejött – természetközeli, különleges beépítésre nem szánt terület kategóriájú egységekről.

74. Telki és Budakeszi főépítészének az Étv. 9. § (3) bekezdése szerint küldött véleményére megfogalmazott tervezői válasz azzal érvelt, hogy: *„Az OTÉK 2008. évi módosítása egy új beépítésre nem szánt területfelhasználási egységet vezetett be, a törvény 30/B §-ban, a különleges beépítésre nem szánt terület kategóriát. Egyértelműen a 30/B területfelhasználási egységbe sorolja az új törvény a golfpályát, mint nagykiterjedésű, sportolási célú területet. A tervezési területnek a BATT hatálya alá tartozó részén értelmezésünk szerint tehát 70%-ban, a törvényben nevesített területfelhasználási egységeken kívül, az OTÉK 30/B §-ában előírt különleges beépítésre nem szánt terület területfelhasználási egység is tervezhető.”*

75. A tervezői válasszal ellentétben álláspontunk szerint a településrendezési eljárás lefolytatásának időpontjában hatályos BATrT nem tette lehetővé a magas zöldfelületi aránnyal rendelkező települési térségen belül a különleges beépítésre nem szánt terület kialakítását.

76. Fentiekre tekintettel megállapítható, hogy az eljárás időpontjában hatályos jogi környezet – sem az OTÉK, sem a BATrT – nem tette lehetővé a különleges beépítésre nem szánt terület kategóriájának alkalmazását a Golfpálya projekt 2008. évi területére. Minderre tekintettel megállapítható, hogy a 90/2010. (II. 22.) kt. határozattal településszerkezeti terv módosítása és az azon alapuló szabályozási terv módosításáról szóló 7/2010 (II. 22.) kt. rendelet –

ellentétes az OTÉK és BATrT rendelkezéseivel mivel a területet különleges beépítésre nem szánt terület kategóriába sorolja.

III. 4. Az elfogadott településrendezési eszközök a termőföld védelméről szóló törvény rendelkezésébe ütköznek

77. A Étv. 9. § (3) bekezdése szerinti közbenső véleményezési eljárás során a Pest Megyei Földhivatal 2009. október 6-án kelt, 10.540-4/2009. számú levele szerint *„az újonnan igénybevételre tervezett 020/23-24 hrsz-ú, 11 ha 4394 m^2 nagyságú szántó művelési ágú területek vonatkozásában, tekintettel azok részben átlagosnál jobb minőségére és a korábban engedélyezett (2006. évben a 10.696-6/2006. sz határozat), de azóta meg nem valósult nagyságú termőföld végleges más célú hasznosítására, a Földhivatal az újabb igénybevételt nem tartja indokoltnak és termőföldvédelmi szempontból támogathatónak az újabb igénybevétel tervezését."*

78. A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX törvény (a továbbiakban: Tftv.) 11. § (1) bekezdése szerint termőföldet más célra csak kivételesen – elsősorban a gyengébb minőségű termőföld igénybevételével – lehet felhasználni.
A (2) bekezdés kimondja, hogy az átlagosnál jobb minőségű termőföldet más célra hasznosítani csak időlegesen, illetőleg helyhez kötött igénybevétel céljából lehet.
A (3) bekezdés szerint a (2) bekezdés alkalmazása szempontjából helyhez kötött igénybevételnek kell tekinteni különösen a meglévő létesítmény bővítését, közlekedési és közmű kapcsolatainak kiépítését, valamint a bányaüzemet és az egyéb természeti kincsek kitermeléséhez szükséges létesítményt is. A (4) bekezdés követelményként rögzíti, hogy az igénybevételt az indokolt szükségletnek megfelelő legkisebb területre kell korlátozni.

79. Az Alkotmány már idézett 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

80. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben, a helyi építési szabályzatok vonatkozásában a 11/2004. (IV. 7.) AB határozatában a következőkre mutatott rá: „A helyi társadalmi viszonyok között fontos szerepet töltenek be az Étv. felhatalmazása alapján alkotott helyi építésügyi szabályzatok és a településrendezési tervek, miután ezek az adott település és környezete fejlődését, a településen élők, ott-tartózkodók életkörülményeit hosszabb időszakra döntően befolyásolják. Ebből is következik, hogy a helyi építésügyi előírásoknak több követelménynek kell eleget tenniük: az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdéséből adódóan az e tárgyban alkotott önkormányzati rendelet sem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, a helyi építésügyi szabályzatnak és a települési rendezési tervnek figyelembe kell venni az országos településrendezési szakmai előírásokat, a település társadalmának igényét."

81. Az Étv. 8. § (1) bekezdése szerint a településrendezés során figyelemmel kell lenni arra, hogy a rendezés végrehajtásával bekövetkező változások az érintett lakosság életkörülményeiben hátrányos következményekkel ne járjanak. Ennek érdekében biztosítani kell a területek megfelelő felhasználását és az emberhez méltó környezet folyamatos alakítását, értékeinek védelmét. Ennek során különös tekintettel kell lenni – az e) és h) pontok alapján – a területtel és a termőfölddel való takarékos gazdálkodás; illetve a tájhasználat és a tájkép formálásának összehangolt érdekeire, a víz, a levegő, a talaj, a klíma és az élővilág

védelmére. Az Étv. tehát követelménynek tekinti, hogy a településrendezési eljárások során érvényesüljenek a termőfölddel való gazdálkodásra, illetve a talaj védelmére vonatkozó jogszabályi követelmények. Ezekre az elvárásokra tekintettel a településrendezési tervek és a helyi építési szabályzat véleményezési eljárásában érdekelt államigazgatási szervek körét meghatározó OTÉK 3. sz. mellékletének 9. pontja szerint a földvédelem kérdéskörében az illetékes megyei földhivatal jogosult véleményt nyilvánítani. A Földhivatal megállapította tehát, hogy a szabályozással érintett fent megnevezett ingatlanok részben az átlagosnál jobb minőségűek. Ebből következően azoknak a tervezett szabályozás szerinti más célú végleges hasznosítása nem lehetséges, ezért az erre lehetőséget teremtő településrendezési eszközök a termőföldvédelmi törvény 11. § (2) bekezdésével ellentétesek.

82. A Budakörnyéki Földhivatal 10.696-6/2006. számú Páty községben termőföld más célú hasznosításának engedélyezése tárgyában hozott határozata szerint: *„a pátyi 020/4-5; 020/40-41; 020/44-53; 023/723; 025/15-18; 025/20-23; 028/1-9 hrsz-ek teljes területe és a 020/42 hrsz 3 ha 3989 m2 nagyságú része, tervezett megosztás után 020/56 hrsz; mindösszesen 119 ha 0383 m2 nagyságú szántó és legelő művelési ágú külterületi termőföld végleges más célú hasznosítását a települési önkormányzat képviselő-testülete 140/2006. (IV. 26.) számú településszerkezeti tervet módosító határozata, valamint a kérelmezett terület szabályozási tervét jóváhagyó 17/2006. (IV. 27.) sz. rendeletével összhangban különleges sportövezet (golfpálya, a golfpályához tartozó kiszolgáló épületek és szálloda, valamint 250 darab golfház) létesítése céljára engedélyezem."* A hozzájárulás érvényességi ideje öt év, amely 2011. évben telik le.

83. Az Étv. 9. § (2) bekezdése szerinti előzetes véleményezési eljárás során a Pest Megyei Földhivatal 10.337-6/2008. számú véleményében kifejtette, hogy a Budakörnyéki Földhivatal 10.696-6/2006. számú határozatában az előző pontban bemutatott ingatlanok vonatkozásában hozzájárult a termőföldek végleges más célú hasznosításához különleges sportövezet létesítése céljából. Ezért az előzetes véleményezési eljárás keretei között a Pest Megyei Földhivatal termőföldvédelmi szempontból nem emelt kifogást az előzetes véleményezési eljárásban szereplő tervezési területre vonatkozóan a településszerkezeti terv módosítása ellen. A fejlesztés tényleges paramétereinek ismertté válását követően, a véleményezési eljárás későbbi szakaszában azonban a Pest Megyei Földhivatal több alkalommal hangsúlyozta, hogy a tervezett fejlesztés alapvetően eltér – elsősorban a településközpont vegyes (Vt) övezetek létrehozásával, a lakófunkció létesítésének lehetővé tétele miatt – a termőföld védelméről rendelkező jogszabályok rendelkezései alapján kibocsátott végleges más célú hasznosítási engedélyben foglaltaktól. (Étv. 9. § (3) bekezdése szerinti közbenső véleményezési eljárás: 10.540-4/2009. számú levél; Étv. 9. § (4) bekezdés szerinti egyeztető tárgyalás; Étv. 9. § (4) bekezdés szerinti egyeztető tárgyalásról készített jegyzőkönyvre történő reagálás: 2697-35/2009. számú levél).

84. A 2008. évben induló eljárások egyik lényeges célja volt, hogy a Golfpálya projekt 2008. évi területének 30%-án Vt, illetve üdülő övezetet hozzon létre. A tervezett Vt övezet az OTÉK 6. § (2) bekezdésének meghatározása szerint beépítésre szánt terület, amely építési övezetre vonatkozó részletes szabályokat a 16. § tartalmazza. Így az (1) bekezdés kimondja, hogy a településközpont vegyes terület több önálló rendeltetési egységet magába foglaló, lakó és olyan helyi települési szintű igazgatási, kereskedelmi, szolgáltató, vendéglátó, szálláshely szolgáltató, egyházi, oktatási, egészségügyi, szociális épületek, valamint sportépítmények elhelyezésére szolgál, amelyek alapvetően nincsenek zavaró hatással a lakófunkcióra.

85. Az Állásfoglalásban megállapítottuk, hogy a Vt településközponti vegyes funkció által lehetővé tett lakófunkció tehát eltér a területre vonatkozóan a Budakörnyéki Földhivatal 10.696-6/2006. sz. termőföldek végleges más célú hasznosításához való hozzájárulást tartalmazó határozatában foglalt – és 2011. évig érvényes – feltételektől.

86. Az Étv. szerint a település távlati fejlesztésének meghatározására szolgáló dokumentum a településszerkezeti terv. A helyi építési szabályzat és a szabályozási terv azonban az egyes telkek beépítésének konkrét feltételeit határozza meg. A településszerkezeti terv nem jogszabály, ebből következően az állampolgárokra, az ingatlanok tulajdonosaira közvetlen jogi hatással nem bír, előírásait az építési hatóságok hatósági tevékenységük során közvetlenül nem alkalmazhatják. A szabályozási terv ezzel szemben jogszabály, amelynek rendelkezései mindenkire kötelezőek. Az Étv. 9. § (9) bekezdése szerint a megállapított helyi építési szabályzatban és a jóváhagyott szabályozási tervben foglaltakat az érintett közigazgatási szerveknek a hatáskörüket érintő ügyekben eljárásaik során érvényesíteniük kell. A helyi építési szabályzat és a szabályozási terv alapján tehát okkal bízhat ezek területi hatálya alá tartozó területen ingatlan tulajdonával rendelkező személy, hogy a településrendezési eszközökben foglalt feltételekkel az ingatlanon beépítést valósíthat meg.

87. A fentieket összefoglalva megállapítható, hogy a településrendezési eljárásban nem vették figyelembe a Pest Megyei Földhivatal jogszabályon alapuló észrevételeit, és az azokban kifejtettekkel ellenétes tartalommal fogadta el az önkormányzat a 90/2010. (II. 22.) kt. határozatot és a 17/2006. (IV. 27.) kt. sz. rendelettel elfogadott szabályozási terv módosításáról szóló 7/2010. (II. 22.) kt. rendeletet. Az Önkormányzat tehát figyelmen kívül hagyta a termőföldekkel való fenntartható gazdálkodást, a jó minőségű termőföldek és így a jövő nemzedékek számára nélkülözhetetlenül fontos és elpusztulása esetén pótolhatatlan erőforrások megóvását szolgáló földhivatali véleményt.

88. Az előbbiekben ismertetett indokok alapján álláspontom szerint a jogforrási hierarchiát sérti és az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközik ezért alkotmányellenes Páty Község Önkormányzatának

- **140/2006. (IV. 26.) kt. határozatán alapuló 17/2006. (IV. 27.) kt. sz. rendelete**

mivel sérti a BATrT. 5. § (3) és (6) bekezdését.

Alkotmányellenes továbbá álláspontom szerint az Önkormányzat

- **90/2010. (02. 22.) kt. határozata, valamint,**
- **7/2010. (II. 22.) kt. sz. rendelete**

mivel azok sértik a Tftv 11. § (2) bekezdését, így a szabályozás az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközik.

Budapest, 2010. május 4.

Üdvözlettel:

dr. Fülöp Sándor