

**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE**

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét
ellátó helyettesének

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-1793/2018. számú ügyben

Érintett szerv:
Tatabánya Megyei Jogú Város Közgyűlése

2018.

**Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének
Közös jelentése
az AJB-1793/2018. számú ügyben**

Az eljárás megindulása

A panaszos és családja az 1970-es években Tatabánya külterületén, a Gödöri dűlőben vásárolt telket, majd arra néhány évvel később építési engedéllyel hétvégi házat is épített. Az építkezés időpontjában az M1 autópálya nyomvonala még nem volt ismert, azt a későbbiekben alakították ki és a telek közelében halad el. Tekintettel arra, hogy zajvédő fal sem korábban, sem most nem védi a területet a zajterheléstől, a panaszos több esetben fordult az önkormányzathoz, az autópálya kezelőhöz, illetve a környezetvédelmi hatósághoz. Ez utóbbi 2014. szeptember 11-én kelt tájékoztatásából derült ki a panaszos számára, hogy a településrendezési eszközök módosítása során telke korábbi üdülőövezeti besorolása mezőgazdasági-kertesre változott, melynek eredményeként a terület kikerült a zajvédelmi tárgyú miniszteri rendelet hatálya alól, azaz az érintett területre nem vonatkoznak a zajterhelési határértékek. A panaszos kifogásolja, hogy az ingatlan helyzetének ilyen vonatkozású változásáról az érintett lakosok semmilyen tájékoztatást nem kaptak.

Tekintettel arra, hogy felmerült az egészséges környezethez, a testi és lelki egészséghez, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottunk. Ennek során tájékoztatást kértünk Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) polgármesterétől. Mivel az első alkalommal megküldött iratanyag és tájékoztatás rendkívül szűk körű és hiányos információt tartalmazott, tisztázó kérdésekkel újabb megkeresést intéztünk az Önkormányzathoz. Az egyes helyi rendeletek pontos címei azonban továbbra sem ismertek.

Érintett alapvető jogok

- *A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye:* „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- *Testi és lelki egészséghez való jog:* „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” (Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdés)
- *Egészséges környezethez való jog:* „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)
- *Tisztességes hatósági eljáráshoz való jog:* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” (Alaptörvény XXIV. Cikk)

Alkalmazott jogszabályok

- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 1999. évi CXV. törvény

- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 1999. évi CXV. törvény
- a környezeti zaj- és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.)
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (H zr.)
- az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK)
- a Tatabánya Megyei Jogú Város Közgyűlésének a városrendezés helyi szabályozásáról és az egyes építési munkák engedélyezéséről szóló 21/1995. (VI. 1.) rendelete (ÁRT)
- a Tatabánya Megyei Jogú Város Közgyűlésének a városrendezés helyi szabályozásáról és az egyes építési munkák engedélyezéséről szóló 54/1995. (XII. 21.) számú rendelete (ÁRT)
- Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzatának helyi építési szabályzatáról szóló 53/2003. (XII. 18.) számú önkormányzati rendelete (Tatabánya MJV HÉSZ)
- Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzatának helyi építési szabályzatáról szóló 8/2018. (IV. 19.) rendelete
- Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének az 53/2003. (XII. 18.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 38/2013. (XII. 2.) számú önkormányzati rendelete („Nyugat Gerecse” Szabályozási Terv)

Megállapított tényállás

A rendelkezésünkre álló iratok és tájékoztatás alapján az alábbi tényállás állapítható meg.

A tatabányai Gödöri-dűlő, „Szőlőhegy” területére vonatkozó szabályozási tervet 1985-ben hagyta jóvá a Tatabányai Városi Tanács, amely a telkek nagy részét – így a panasszal érintett 9798 hrsz-ú ingatlant is – üdülőövezetbe sorolta. Ugyanezt tartalmazta a városrendezés helyi szabályozásáról és az egyes építési munkák engedélyezéséről szóló 21/1995. (VI. 1.) és 54/1995. (XII. 21.) számú rendelettel elfogadott, 2003. december 31-ig hatályban lévő Általános Rendezési Terv (ÁRT) is.

A 9798 hrsz-ú ingatlant és az autópálya feletti Szőlőhegy egész területét a város Közgyűlése 2004-ben – a 322/2004. (XII. 16.) önkormányzati határozattal jóváhagyott Településszerkezeti Terve (a továbbiakban: TSZT) – továbbra is üdülő övezetként javasolta hasznosítani. A jogszabályi előírások alapján az ÁRT hatályát veszítette, azonban az önkormányzat anyagi forrás hiányában nem készített a város egész területére kiterjedő hatályú helyi építési szabályzatot (a továbbiakban: HÉSZ) és szabályozási tervet (a továbbiakban: SZT), arra csak kisebb területegységenként került sor. Az építésügyi hatóság az új HÉSZ hatálybalépéséig a szóban forgó településrészre az Étv-ben rögzített illeszkedés szabályának¹ megfelelően adta ki az építési, illetve használatbavételi engedélyeket.

2008. szeptember 12-én hatályba lépett az OTÉK 36. § (6) bekezdése, amely szerint országos közút mellett gyorsforgalmi út esetében nem jelölhető ki beépítésre szánt terület – a gazdasági területek és a 24. § (3) bekezdés 8., 10. és 13. pontja szerinti területek² kivételével – az út tengelyétől számított 250-250 m széles területen. A 2013. január 1-jétől hatályos változatban a rendelkezés átkerült a 38. § (8) bekezdésbe, amely a korábbiakhoz képest annyiban módosult, hogy csak új beépítésre szánt terület nem jelölhető ki.

¹ Étv. 18.§ (2) bekezdése

² nyersanyag kitermelés (bányászat), nyersanyag előfeldolgozás céljára szolgáló területek, hulladékkezelők, - lerakók területei (települési szilárd és folyékony, egyéb veszélyes, radioaktív stb.), mezőgazdasági üzemi terület.

A Nyugat-Gerecse területére vonatkozó településrendezési eszközök elkészítésének tervezési folyamata 2010-ben indult el, amelynek során a tárgyi területet a korábbi állapotoknak megfelelően az Önkormányzat üdülőövezet területfelhasználási egységbe kívánta sorolni. Ezzel szemben az állami főépítész a jóváhagyási előtti záró véleményében nem járult hozzá az autópálya nyomvonalától számított 250 méteres távolságon belüli védőterületbe eső „új üdülő és lakóövezetek” kijelöléséhez. Az ügyben személyes egyeztetések is folytak, s ekkor hangzott el az a főépítész álláspont, hogy a településszerkezeti terv nem, csupán a HÉSZ és/vagy az SZT keletkeztethet építési jogot, amely alapján az OTÉK új szabályozását nem kellene alkalmazni.

A polgármester 2011. december 2-án kelt levelében – kérve a főépítész vélemény felülvizsgálatát – jelezte a Belügyminisztérium településrendezésért és építésügyért felelős helyettes államtitkárának, hogy meglátása szerint már a TSZT elfogadásával megtörtént a beépítésre szánt területek kijelölése, és ahhoz további településrendezési eszközre nincs szükség. A közelmúltban lefolytatott építésigazgatási hatósági ellenőrzés tapasztalatai szerint javarészt az üdülőterületi besorolás felel meg a kialakult helyzetnek. Mintegy 600 fő él a település ezen részén, s az övezet módosulása a meglévő lakosság összetételében olyan kedvezőtlen változást indukálna, amely a Turul-emlékmű kiemelt jelentőségére tekintettel „vállalhatatlan” lenne.

A helyettes államtitkár válaszlevelében utalt arra, hogy az önkormányzatok a helyi közügyek körébe eső településrendezési közfeladatot szabályozási eszközökkel valósítják meg. A helyi építési szabályzatot és szabályozási tervet rendeletben, a településszerkezeti tervet, mint a helyi önkormányzat saját területére alkotott településrendezési cselekvési programját önkormányzati határozattal fogadják el. Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésére hivatkozva kiemelte, hogy általánosan kötelező magatartásszabályt csak jogszabály állapíthat meg, s az önkormányzati határozat nem szerepel a jogszabályokat felsoroló (2) bekezdésben. Építési jog pedig csak normatív úton, jogszabály elfogadásával keletkezik. A helyettes államtitkár a fentiek alapján kiemelte, hogy a településrendezési eszközöknek nemcsak egymással kell összhangban lenniük³, hanem illeszkedniük kell a jogforrási hierarchiába, azaz meg kell felelniük a magasabb szintű jogszabályokban, így többek között az OTÉK-ban foglaltaknak. Amennyiben az Önkormányzat 2008. szeptember 12-e előtt az adott településrészre vonatkozóan megalkotta volna a HÉSZ-t és az SZT-t, szerzett jog alapján az érintett területek már nem minősülnének új beépítésre szánt területnek. A helyettes államtitkár emlékeztette az Önkormányzatot arra, hogy a településszerkezeti terv véleményezési eljárásában, noha a tervtanács szakmai alapon, többek között a zajterhelés, az infrastruktúra geomorfológiai okokból való kiépítésének nehezítettsége miatt kifogásolta a Szőlőhegy üdülőterületi hasznosítási célját, a képviselő-testület mégis elfogadta azt. Több ingatlanra bevezették a vezetékes ivóvizet, illetve leaszfaltoztak egyes utakat. A csapadék- és szennyvízelvezetés megoldása hiányának következtében azonban tovább nőtt az erózióveszély és a 2010 nyarán történt hosszú esős időszak miatt a Mészégető és Panoráma út térségében az út megrepedt, leszakadt, a vízvezeték eltört. Az Önkormányzat a vis major alaptól kért segítséget. A helyettes államtitkár szerint a terület ilyen irányú fejlesztése hibás döntésnek bizonyult, s az ott lakók egészséghez való joga, valamint azon keresztül az egészséges környezethez való jog is sérül. Ha tehetősebb polgárok költöznének a településrészre, azok a jövőben teljesíthetetlen követelésekkel fordulnának az Önkormányzathoz.

A tatabányai önkormányzat tájékoztatása szerint a „Nyugat-Gerecse” területére vonatkozó, a HÉSZ és SZT kidolgozására irányuló településrendezési eljárás megindításáról a lakosságot, az érintetteket és a társadalmi szervezeteket hirdetmény útján értesítették, melyet a helyi ingyenes újságban és a képújságban 2010. március 30-án jelentettek meg. A témával kapcsolatban a területi képviselő 3 alkalommal⁴ tartott lakossági fórumot, melyek során a megjelentek egyebek mellett az utak állapotát, a közlekedés nehezítettségét, a magas zajterhelést,

³ Az Étv. 12. § (3) bekezdése rögzíti, hogy a szabályozási és a településszerkezeti terveknek összhangban kell lenniük egymással, eltérés szükségessége esetén pedig a településszerkezeti tervet előzetesen módosítani kell.

⁴ 2011. február 14., 2012. január 8., 2012. szeptember 18.

valamint egyes esetekben a közvilágítás hiányát sérelmezték, és kérték az Önkormányzat segítségét az ügyek megoldásában. A 2012. január 8-án tartott fórumon a résztvevők tájékoztatást kaptak arról, hogy a szabályozási körbe eső területek övezeti besorolását az OTÉK új előírásainak megfelelően szükséges volna módosítani. Tekintettel arra, hogy ez alól az Önkormányzat felmentést kérne a belügyminisztertől, a problémák tisztázásáig a Közgyűlés változtatási tilalmat kíván elrendelni. A megjelent lakosság támogatásáról biztosította az Önkormányzatot. A közgyűlés a változtatási tilalmat 2012. február 1-jei hatállyal rendelte el.⁵

A közzétételekre több lakossági észrevétel és kérelem is érkezett, melyeket az Önkormányzat továbbított a tervezőnek és vizsgálatuk után minden kérelmezőnek válaszlevelet küldtek.

A fentiek alapján a 2014. január 1-jén hatályba lépett „Nyugat-Gerecse” Szabályozási Tervben a Szőlőhegynék az autópálya 250 m-es védőtávolságán belüli területei és a Gödöri-dűlő is gazdasági vagy mezőgazdasági övezeti besorolást kaptak, de a védőtávolságon kívüli területek továbbra is üdülő övezetben maradtak.

Az Önkormányzat álláspontja szerint az érintettekkel szemben a terület átminősítése miatt nem áll fenn kártalanítási kötelezettsége, tekintettel arra, hogy egyrészt nem teljesülnek az Étv. 30. §-a által előírt szigorú feltételek, másrészt az övezeti besorolás módosítását a magasabb szintű jogszabály, azaz az OTÉK előírásaival való összhang megteremtése tette szükségessé.

Az előzőeken túl az Önkormányzat arról is tájékoztatott, hogy egyeztetési szakaszban van a város egész területére kiterjedő településrendezési eszközök felülvizsgálata és aktualizálása, amely a korábbinak megfelelően mezőgazdasági kertés övezetbe sorolja az érintett településrészeket. A hatálybalépés 2018 májusában várható.⁶

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

⁵ 3/2012. (I. 28.) önkormányzati rendelet

⁶ Az új Hész 2018. május 19-én lépett hatályba

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt is kiemelte, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében, a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi érveléssel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.⁷ A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek ugyanis alkotmányosan a jogintézmények.⁸

Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.⁹

2. Az Alaptörvény deklarálja, hogy mindenkinek joga van a *testi és lelki egészséghez*. E jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a *környezet védelmének biztosításával* segíti elő.

3. Az Alaptörvény XXI. cikkében szereplő *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapján is elvégezte, és megállapította, hogy „az Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők.”¹⁰

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban¹¹ részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog

⁷ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

⁸ 75/1995. (XII.21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

⁹ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

¹⁰ 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

¹¹ Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogról szóló korábbi alkotmánybírói határozatokat a 16/2015. (VI. 5.) határozatában tekintette át.

sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére¹². Az intézményvédelmi garanciák összehangolt megteremtésében a központi kormányzatot, valamint az önkormányzatokat egyaránt felelősség terheli.

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon. Az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI. 5.) határozatában ezzel összefüggésben azt is megállapította, hogy a korábbi alkotmánybírói határozatok „megszilárdították és pontosították az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog tartalmát, az addig elért védelmi szintjét, ugyanakkor hangsúlyozták a gazdaság fejlesztése és a környezeti érdek közötti egyensúly (összhang) fontosságát is.”

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga a jogalkalmazó is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Ahogy az a fentiekből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki és nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít¹³. *Hangsúlyozzuk tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslatához való jog is.*

Ez a rendelkezés önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, azonban az Alaptörvényből eredően olyan állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amelynek teljesítéséhez a törvényhozónak a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat kell meghatároznia.

4. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” A tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Korábban a tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, azonban az alkotmánybírói gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki.¹⁴ Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság

¹² 996/G/1990. AB

¹³ ABH 1994, 139-140.

¹⁴ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírói gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybíróság megállapította,¹⁵ hogy a közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvényt sértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvényt sértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak).

Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog érvényesüléséhez nem elegendő az, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A területfelhasználási egység módosítása

Mindenekelőtt hangsúlyozandó, hogy az önkormányzatiság alapelveinek megfelelően a helyi önkormányzatok területeikkel meghatározott keretek között¹⁶ szabadon gazdálkodnak. A településrendezési eszközök a helyi környezetgazdálkodás alappillérei, amelyek optimális esetben megteremtik az ember és lakókörnyezete összhangját. A rossz tervezés, illetőleg a konkrét helyi viszonyok figyelmen kívül hagyása ugyanakkor súlyos (környezeti) konfliktusok forrásai lehetnek. Kiemeljük, hogy fenntartható és élhető térszerkezet kialakítását csak a településrendezési eszközök, az integrált városfejlesztési stratégia, a településképi szabályozás, a településfejlesztési koncepció, a településszerkezeti terv, a helyi építési szabályzat és szabályozási terv által alkotott komplex rendszernek a tervezési folyamatban való következetes alkalmazása, majd az azt követő érvényesítése eredményezhet. Hangsúlyozni szükséges, hogy a településrendezés alapvető jelentőségű hatást gyakorol úgy az épített, mint a természetes környezet állapotára, közvetlenül befolyásolja a települési lakosság, s a jövő generációk életminőségét, egészségét, ezért a fejlesztési és környezetvédelmi célokat azonos súllyal kell mérlegelni¹⁷.

Az Alaptörvény rendelkezései, illetve az Alkotmánybíróság határozatai alapján megállapítható, hogy a településrendezési eszközökkel szembeni fontos elvárás a jogforrási hierarchia érvényesítése. Összhangot kell teremteni az országos, a kiemelt térségi és megyei területrendezési tervekkel, az ágazati és további szakterületi szabályokkal. Mindazonáltal a településrendezési döntések csak abban az esetben elégítik ki a fenntarthatóság és élhetőség szerteágazó követelményrendszerét, egyebek mellett az épített és természeti környezet hosszú

¹⁵ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

¹⁶ 38/2001. (X. 19.) AB határozat

¹⁷ 14/1998. (V. 20.) AB határozat

távú, harmonikus egyensúlyának biztosítását, ha az azokban foglalt elképzelések megvalósulásuk esetén nem rónak elviselhetetlen terhet a település természeti, társadalmi, gazdasági egészére. Az egészséges környezethez való jog érvényesülése, a jövő nemzedékek érdekeinek védelme kapcsán olyan területgazdálkodási, településrendezési döntések fogadhatók el, amelyek hozzájárulnak a település környezetállapotának javulásához.

Az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi oldalához kapcsolódva az állam, így az önkormányzatok „jogi és politikai” felelőssége, hogy környezetvédelmi és természetvédelmi jogszabályokban foglalt előírásokat, s azon keresztül a fenntarthatóságot maximálisan érvényesítsék. A településrendezés csak akkor tud a gyakorlati igényeknek megfelelni, ha a település egész területére kiterjedő, alaposan átgondolt, a jogos magánérdekek és a közérdek egészséges egyensúlyát maximálisan érvényesítő településfejlesztési döntésre, elhatározásra támaszkodik, amely a település fejlődése szempontjából figyelembe vehető minden tényezővel számol¹⁸. A településrendezés amellet, hogy a jogbiztonságot és ezzel együtt a kiszámíthatóságot is szolgálja, a közérdek megtestesülésének egyik jogalapja, amelyben az önkormányzatnak felelősen kell a közérdeket képviselnie.

Az Étv. hatályba lépésekor előírta¹⁹, hogy a helyi önkormányzati rendeleteket – bizonyos kivételtől eltekintve – felül kell vizsgálni, és gondoskodni kell a vele és az azon alapuló jogszabályokkal, így többek között az OTÉK-al való ellentétes rendelkezések hatályon kívül helyezéséről. A településrendezési eszközök felülvizsgálatának határideje az Étv. 1998. január 1-jei hatályba lépését követő egy év volt. Tekintettel arra, hogy az Étv. előírásainak végrehajtása elhúzódott és az új építésjogi követelmények a korábbi szabályokhoz képest jelentős változásokat eredményeztek, az Étv. 2000. március 1-jével életbe lépett módosítása előírta, hogy a korábbi jogszabályok szerinti tartalmi követelményeknek megfelelően készített településrendezési terveket a módosításukig, de legfeljebb 2003. december 31-ig lehet alkalmazni.

Ebből eredően a Tatabánya teljes területére vonatkozó – a szóban forgó településrészt üdülőövezetbe soroló – ART 2003. év végén hatálytalanná vált, mert az Önkormányzat elmulasztotta határidőre teljesíteni az Étv. szerinti településrendezési kötelezettségeit.

Az Étv. szerinti alkalmazási tilalom miatt a városnak 2004-től nem volt a vizsgált területre kiterjedő, érvényes településrendezési eszköze, így a Szőlőhegyen és a Gödöri dűlőben az építési, illetve használatbavételi engedélyeket az Étv. 18. § (2) bekezdés szerinti illeszkedés szabályainak megfelelően adták ki. Az Étv. ezen előírása kimondja, hogy ha egy adott területen nincs építési szabályzat, illetőleg szabályozási terv, vagy azok a korábbi előírások szerint készültek, és nem szabályoznak – a 13. § (2) bekezdésében előírtak, illetőleg azok végrehajtására vonatkozó egyéb jogszabályokban rögzített követelményeknek megfelelően – teljeskörűen, építési munkát végezni csak e törvény, valamint az egyéb jogszabályok megtartásával és csak akkor lehet, ha a célzott hasznosítás jellege, a beépítés mértéke és módja illeszkedik a meglévő környezethez.

Az építési engedélyezési eljárások lefolytatásakor, illetve más hatósági eljárásokban, mint például telepengedélyezés vagy a zaj-és rezgésvédelem, ahol a területfelhasználási egységnek jelentősége volt/van, a korábbi üdülőövezeti besorolást kellett figyelembe venni. A 2004. január 1-jét követő, az új HÉSZ hatálybalépéséig tartó 10 éves időszakban az építési tevékenység végzésének elengedhetetlen feltétele volt tehát, hogy a tervezett tevékenység az üdülőövezeti struktúrába – például a hasznosítás módja és a beépíthetőség tekintetében – illeszkedjen és megfelelően az üdülőövezetre vonatkozó szakaterületi jogszabályoknak.

Következésképpen megállapítható, hogy a Szőlőhegy és a Gödöri-dűlő egészen a rájuk vonatkozó új településrendezési eszköz életbe lépéséig megőrizte beépítésre szánt jellegét, amelyet jól mutat az is, hogy a jegyző 2012. február 1-jei hatállyal változtatási tilalmat rendelt el.

A tényállás szerint az OTÉK 2008. szeptember 12-én hatályba lépett 36. § (6) bekezdésének meghatározó jelentősége volt a település életében, hiszen az alapján a gyorsforgalmi

¹⁸ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának a 2010. évi tevékenységéről szóló beszámoló p. 91-115

¹⁹ Étv. 60. § (5) bekezdése

autóutak nyomvonalától számított 250 méteres távolságon belül nem jelölhető ki beépítésre szánt terület.²⁰ Eszerint a korábbi besorolást mindenképpen módosítani kellett, ahogy tette is ezt a főépítészeti vélemény, illetve a Belügyminisztérium építésügyért felelős helyettes-államtitkárának levele hatására a közgyűlés. Hangsúlyozni kívánjuk ugyanakkor, hogy már a településrendezési eljárás véleményezési szakaszában, az OTÉK előző rendelkezése 2013. január 1-jei hatállyal módosult, jogtechnikai szerkesztéssel átkerült a 38. § (8) bekezdésébe és a kijelölési korlátozások a továbbiakban csak az új beépítésre szánt területekre vonatkoztak.

Abban a kérdésben, hogy mi minősül új beépítésre szánt területnek, az Alkotmánybíróság 1148/H/2007. számú döntésében kifejtett álláspontját tekintjük irányadónak. A testület értelmezése szerint azok a területek, amelyek korábban a részletes rendezési tervek alapján megszereztek egy státuszt, az új szabályok megalkotásával sem a tervezési szakaszban, sem pedig azt követően a hatálybalépésükkel nem tekinthetők új tervezésű területnek.

Meggyőződésünk szerint a vizsgálat tárgyát képező településrészek – hasonlóan az Alkotmánybíróság határozata alapjául szolgáló soproni Egeredi dombhoz – fogalmilag nem eshetnek az „új kijelölés” kategóriájába, hiszen az ÁRT is üdülőövezetbe sorolta azokat és az illeszkedés szabályainak megfelelően is ezt a besorolást kellett a hatósági eljárások alapjának tekinteni. Vagyis e tekintetben jogfolytonosságról van szó. A Szőlőhegy területe, illetve a Gödöri dűlő nem egy teljesen új, korábban be nem épített terület, hiszen már a korábbi önkormányzati szabályozás alapján az 1970-es évektől kezdve számos lakóingatlan helyszínéül szolgált. *Ebből következően a módosítási kényszer – álláspontunk szerint – nem állt fenn és meg kellett volna őrizni a korábbi területfelhasználási egységet.*

Jelezni szükséges, hogy az állami főépítész, illetve a Belügyminisztérium helyettes államtitkárának jogértelmezése az állampolgárok hátrányára módosította a terület övezeti besorolását. A helyettes államtitkár véleménye szerint miután a településszerkezeti terv építési jogot nem keletkeztetett, a településrészeire vonatkozó új szabályozást a 2014. január 1-jén hatályba lépett HÉSZ és SZT valósította meg. Nem hagyható figyelmen kívül ugyanakkor az a tény, hogy az Önkormányzat hibájából tíz évig – 2003. december 31-től – nem volt érvényes helyi településrendezési szabályozás. Egyetértünk azzal, hogy az önkormányzati határozattal elfogadott, a település hosszú távú céljait definiáló településfejlesztési koncepción alapuló, s annak elemi megvalósítását szolgáló településszerkezeti terv – lévén nem jogszabályi szintű eszközzel van szó – valóban nem keletkeztet építési jogot, azonban hangsúlyozni kell, hogy a helyi önkormányzat, mint jogalkotó szerv az épített környezet tervszerű alakítása körében azt jelentősége folytán a jogok és kötelezettségek megállapításánál nem hagyhatja figyelmen kívül. Mint önkormányzati határozat megalkotójára nézve kötelezettségeket ró. A TSZT településrendezési eszközként az egyes településrészek felhasználási módjának meghatározásában kulcsszerepet tölt be.

Ismételten, elvi érveléssel hívjuk fel a figyelmet arra, hogy súlyosan visszas az olyan joggyakorlat, amely az állampolgárok hátrányára érvényesíti az önkormányzati kötelezettségek elmulasztásának következményeit. Vagyis jelen esetben a szóban forgó területet új beépítésre szánt övezetnek minősíti, miközben erre csupán az Önkormányzatnak azért „nyílt módja”, mert az Étv. törvényi rendelkezései ellenére, 2003. év végére nem alkotta meg a szükséges településrendezési eszközeit. Ez a gyakorlat alapjaiban sérti a jogbiztonság követelményét.

Megállapítjuk tehát, hogy *a Gödöri-dűlő és a Szőlőhegy területei egyes részeinek átminősítése visszasságot okozott a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggésben.*

2. A módosítás zajvédelmi tárgyú következményei

Az ügy kapcsán külön kiemelés érdemel a Zr. 9. § (2) bekezdésében szereplő, a településrendezési tervezést meghatározó rendelkezése, amely szerint védendő területeket úgy kell kijelölni, hogy a külön jogszabály szerinti zajterhelési határértékek teljesüljenek.

²⁰ A kivételeket a jelentés 3. oldalán nevesítettük.

A Zr. fogalom-meghatározásai között szerepel a védendő környezet fogalma, amely a zaj és rezgés elleni védelem területi alapegységének minősül, hiszen a Zr. 3. § (1) bekezdése szerinti fundamentális, minden körülmények között érvényesítendő szabálya értelmében tilos *védendő környezetben* veszélyes mértékű zajt vagy rezgést okozni. A védendő környezet egyrészt a védendő területeket (Zr. 2. § p pont), másrészt a *védendő épületeket* (Zr. 2. § q pont), mint az emberi tartózkodásra, tevékenység végzésére szolgáló olyan épületeket tartalmazza, ahol az emberi tevékenység zavarásának megakadályozása vagy az emberi egészség védelme érdekében a környezeti zaj, rezgés mértékét korlátozni kell.

Védendő területként a Zr. a lakó-, *üdülő*-, vegyes *területet*, a különleges területek közül az oktatási létesítmények területeit, az egészségügyi területeket és temetők területeit, zöldterületet (közkert, közpark) és a gazdasági területnek a zajtól védendő épületeket magában foglaló részét jelöli meg. Ezek lényegében az OTÉK szerinti beépítésre szánt övezetek²¹ egyes elemeit tartalmazzák. Itt szükséges hangsúlyozni, hogy a mezőgazdasági, kertes övezet – miután beépítésre nem szánt területnek minősül – nem szerepel a védendő területek között.

A településrendezési eljárások során ez azt jelenti, hogy a beépítésre nem szánt övezetek kijelölésénél a Hzr. szerinti, csak a védendő területekre megállapított határértéket nem kell figyelembe venni.

Jóllehet a Zr. ismertetett rendelkezései alapján védelemben részesülne minden olyan térrész, amelyen emberi tartózkodásra szolgáló épületek, lakóingatlanok vannak vagy, amelyeket a jövőben ilyenek építésére kívánnak felhasználni, azonban a védendő terület fogalmának szűk meghatározásából adódóan a településrendezési tervezés során a beépítésre nem szánt területfelhasználási egységek kijelölésénél a határértékek teljesülése nem képez érvényesítendő szempontot.

Ebből következően azzal, hogy a Szőlőhegyre és a Gödöri dűlőre vonatkozó területet 2014-ben mezőgazdasági, kertes övezetbe sorolták, az kiesett a 9. § (2) bekezdésének alkalmazási köréből, vagyis a tervezési folyamatban a zajterhelési határértékek teljesülését nem vették figyelembe.

Itt kell utalnunk arra is, hogy a Hzr. a Zr. által egyedileg felsorolt védendő területekre állapítja meg az egyes zajforrások (szabadidős, üzemi, építési, közlekedési) esetében teljesítendő határértékeket. Ez pedig jelen ügyben azt eredményezte, hogy a helyi önkormányzat a fenti terület beépítésre nem szánt, mezőgazdasági, kertes övezetté történő minősítésével a zajtól védendő épületek esetében teljesíthetatlenné tette a Zr. 3. § (1) bekezdését, az ott élő lakosság zajvédelem nélkül maradt. Jelezni szükséges, hogy a Hzr.-ben az üdülőterületek tekintetében megállapított határértékek a legalacsonyabbak, vagyis 5 dB-el kisebbek a lakóterületek, vegyes és gazdasági területek tekintetében megállapítottakhoz képest. Az országos közúthálózatba tartozó gyorsforgalmi úttól származó közlekedési zajforrás esetén a határérték nappal (6-22 óra) 60, éjjel (22-6 óra) 50 dB.

A fentiekben vázoltak is jól mutatják, hogy a településrendezési eljárás egy összetett tervezési folyamat, ahol az ágazati előírásokra is kiterjedően, komplex módon, körültekintően kell eljárni. Megalapozatlan és a valóságtól eltérő, csupán a tervlapon létező tény eredményez olyan településrészek mezőgazdasági övezetbe sorolása, amelyek korábban üdülőövezeti státuszt kaptak, ahol jogszerű építési és használatbavételi engedélyek alapján építkeztek, és ahol ennek nyomán több mint hatszázán élnek életvitelszerűen.

Nyomatékosan fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a vizsgált terület kapcsán a településrendezési eszköz átdolgozása és elfogadása során kizárólag az építésügyi ágazati szintű OTÉK 36. § (6), majd 38. § (8) bekezdésnek való – a valóságban kialakult állapotok figyelmen kívül hagyásával történő – megfelelést érvényesítették, ugyanakkor mellőzték a Zr. és a Hzr. fenti rendelkezéseit.

²¹ 6. § (3) bekezdés

Ezen túlmenően a rendelkezésünkre álló adatok szerint az ott lakókat egyetlen esetben sem tájékoztatták arról, hogy a területfelhasználási egység módosítása az építési és adóigazgatási szabályok módosulásán túl milyen zajvédelmi következményekkel jár, és a településrész zajvédelmi szempontból védelem nélkül marad.

Álláspontunk szerint az ilyen és ehhez hasonló esetekben az önkormányzati rendelettel záruló, övezeteket kijelölő településrendezési eljárások során a Zr. 9. § (2) bekezdését, – annak teleologikus jogértelmezésére támaszkodva – figyelembe kell venni, hiszen a Hzt-ben megállapított zajterhelési határértékek a Zr. 3. § (1) bekezdése alapján nemcsak a védendő területeken, de a védendő épületekben, így a védendő környezetben is betartandók.

Megállapítjuk, hogy az Önkormányzat a településrendezési eljárás során a zajvédelmi követelmények mellőzésével egyrészt nem érvényesítette a magasabb jogforrási szintű előírásokat, másrészt a környezet elért objektív védelmi szintjétől való visszalépést valósított meg, amely súlyos visszaélést okozott az egészséges környezethez, illetve a testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben. Az erre vonatkozó tájékoztatás hiányával pedig a Gödöri-dűlő és a Szőlőhegy lakóközösségének tisztességes hatósági eljárásból való joga sérült.

3. Kártalanítási kötelezettség

A tényállásban már ismertettük az Önkormányzat álláspontját a településrész lakosaival szemben fennálló kártalanítási kötelezettséggel kapcsolatban. Ismételten utalnánk arra, hogy az Önkormányzat szerint őt a magasabb szintű jogszabálynak való megfelelés miatti szabályozási kényszer folytán ilyen kötelezettség nem terheli, illetve nem állnak fenn a kártalanítás törvényi feltételei.

A vonatkozó szabályokat az Étv. 30. §-a tartalmazza²². A törvény a kártalanítási igény benyújtásának feltételeit speciális jelleggel, differenciáltan határozza meg attól függően, hogy az ingatlantulajdonost terhelő kár milyen okból következik be:

„a) Kártalanításra tarthat igényt az ingatlan tulajdonosa (haszonélvezője), ha a helyi építési szabályzat vagy a szabályozási terv az ingatlan korábbi rendeltetését, használati módját a korábbitól eltérően állapítja meg, vagy korlátozza, és ebből kára származik. Ebben az esetben a kártalanítás összege az ingatlan a korábbi rendeltetése szerint megállapítható értéke és a rendeltetésmódosítás eredményeként az ingatlan új forgalmi értéke közötti különbség. Ha az építési jogok korlátozására az építési jogok keletkezésétől számított hét éven túl kerül sor, akkor csak az ingatlan használatába való beavatkozásért jár kártalanítás és csak akkor, ha a változtatás a korábbi használatot megnehezíti, vagy ellehetetleníti. [Étv. 30. § (1)-(3) bekezdés] A kártalanítást az köteles megfizetni, akinek az érdekében a korlátozás történt. Ha ez nem állapítható meg, akkor a kártalanítási kötelezettség a települési önkormányzatot terheli. [Étv. 30. § (6) bekezdés] A kártalanítás a felek megállapodásának tárgya. Ha a felek között - a kérelem benyújtásától számított egy éven belül - nem jön létre megállapodás, akkor kártalanítási eljárást kell lefolytatni, amely az

²² 30. § (1) Ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat másként állapítja meg (övezeti előírások változása) vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonosnak, haszonélvezőnek kára származik, a tulajdonost, haszonélvezőt kártalanítás illeti meg.

(2) A kártalanítás összege az ingatlan a korábbi rendeltetése alapján megállapítható régi és az új szabályozás eredményeként megállapítható új forgalmi értéke közötti különbség.

(3) Ha az ingatlanhoz fűződő korábbi, a 13. § (1) bekezdése szerinti építési jogok keletkezésétől számított 7 éven belül kerül sor a jogok megváltoztatására vagy megszüntetésére, a tulajdonosnak – kérelmére – a (2) bekezdés szerinti kártalanítás jár. A 7 év eltelté után csak a használat gyakorlásába való beavatkozásért és csak akkor jár kártalanítás, ha a változtatás a korábbi használatot megnehezíti vagy ellehetetleníti. A hét év a korábban hatályba lépett helyi építési szabályzat, szabályozási terv esetében 2000. március 1-jétől számítható.

(4) Ha az ingatlan rendeltetését a helyi építési szabályzat valamely később megvalósítandó - jogszabályban megállapított - olyan közérdekeű célban határozza meg, amelynek megvalósítása a tulajdonostól nem várható el, és ez a tulajdonosi és építési jogokat korlátozza, a tulajdonos attól követelheti az ingatlan megvételét, akinek érdekében áll a közérdekeű célt szolgáló korlátozás előírása (a továbbiakban: érdekelte). Ha az érdekelte nem állapítható meg, vagy jogutód nélkül megszűnt, a tulajdonos a települési önkormányzattól követelheti az ingatlan megvételét. Ha az ingatlan megvételére vonatkozó megállapodás az erre irányuló kérelemtől számított öt éven belül nem jön létre, a tulajdonos kezdeményezheti a kártalanításról szóló törvény szerinti eljárást.

ingatlan fekvése szerint illetékes megyei (fővárosi) kormányhivatal hatáskörébe tartozik, a kormányhivatal a kisajátítási kártalanítás szabályai szerint dönt a kártalanítás mértékéről. A kártalanítás tárgyában hozott határozat ellen fellebbezésnek nincs helye, az elsőfokú határozat bíróság előtt támadható meg. [Étv. 30. § (7)-(8) bekezdés]

b) A kártalanítás másik esetköre az, amikor az ingatlan rendeltetését a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv valamely később megvalósítandó olyan közérdekű célban határozza meg, amelynek megvalósítása a tulajdonostól nem várható el, és ez a tulajdonos jogait korlátozza. Ebben az esetben a tulajdonos a közérdekű cél kedvezményezettjétől, illetőleg ennek hiányában a települési önkormányzattól követelheti az ingatlan megvételét. Ha a megvételre vonatkozó megállapodás az erre irányuló kérelemtől számított öt éven belül nem jön létre, az ingatlant ki kell sajátítani. [Étv. 30. § (4) bekezdés és a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 5. §]²³

Az Étv. 30. § (1) bekezdése a kártalanítási igény alapjaként az ingatlan rendeltetésének vagy használati módjának a korábbi szabályozáshoz képest történő megváltoztatását jelöli meg. A kártalanítás akkor illeti meg az ingatlantulajdonost vagy a haszonélvezőt, ha a helyi építési szabályzat a területfelhasználási egységet akár a beépíthetőség, akár a hasznosítás célját illetően a korábban irányadóhoz képest hátrányosan állapítja meg.

Az Étv. 30. § (5) bekezdése taxatív jelleggel²⁴ sorolja fel azokat az okokat, amikor nem jár kártalanítás. Kimondja, hogy a kártalanítási igény – a 30. § (7) bekezdése szerint – a vagyoni hátrány keletkezésekor válik esedékessé. Ennek ideje a helyi építési szabályzat, szabályozási terv hatálybalépésének, illetőleg az Étv. 20. § (4) bekezdése szerinti építési tilalmakat elrendelő határozatok véglegessé válásának napjától kezdődik. A kártalanítás a felek megállapodásának tárgya.

Az Étv. rendelkezései alapján megállapítható, hogy azt illeti meg kártalanítás, akinek ingatlana rendeltetésére a helyi építési szabályzat módosítása kihatással volt, akinek érdekeit a korábbiakhoz képest hátrányosan érintette, ténylegesen vagy feltételesen szerzett építési jogait a keletkezésüktől számított 7 éven belül megváltoztatta, megszüntette, vagy 7 év eltelte után ingatlanuk használatának gyakorlása ellehetetlenült vagy nehezítetté vált.

Jelen ügyben a korlátozás a beépítésre szánt övezet beépítésre nem szánt övezetté történő módosításával keletkezett, azaz az Étv. 30. § (1) bekezdése alapján fennáll/fennállhat az Önkormányzat kártalanítási kötelezettsége.

Rögzítjük, hogy az ingatlan rendeltetésének megváltoztatása nem az ÁRT hatályvesztésével, nem is az illeszkedés szabályainak életbe lépésével, hanem a településrészsre kiterjedő új helyi építési szabályzat és szabályozási terv elfogadásával, majd 2014. január 1-jei hatálybalépítésével állt be.

Az illeszkedés szabályai alapján nem keletkezhetett joghátrány, hiszen az a korábbi állapotoknak való megfelelést helyezi a középpontba, és ezekben az esetekben az építési tevékenység végzésének – azon túl, hogy meg kell felelnie az Étv.-ben és az egyéb vonatkozó jogszabályokban foglaltaknak – konjunktív feltétele, hogy a célzott hasznosítás jellege, a kialakuló telek mérete, beépítés módja és mértéke, rendeltetése illeszkedjen a meglévő környezethez. Következésképpen megállapítható, hogy az illeszkedés szabálya is a településrész üdülőövezeti hasznosításának állandóságát erősítette.

Az érintett terület helyi szabályozása azzal, hogy az ÁRT a törvényi előírások értelmében 2003. december 31-ét követően nem volt alkalmazható, nem vált jogon kívülé, hiszen ebben a körben az Étv. szerinti illeszkedés szabályai voltak irányadók és azok alapján került sor az építési és használatbavételi engedélyek kiadására. Az Étv. a korábbi rendezési tervek hatályon kívül

²³ 94/2011. (XI. 17.) AB határozat

²⁴ Vagyis a természeti veszélyeztetettségéből eredő kár megelőzésére, a tulajdonos érdekeinek védelme céljából elrendelt tilalom, továbbá a helyi építési szabály készítésének idejére, azok hatályba lépésére, de legfeljebb három évre elrendelt változtatási tilalom, valamint a szabálytalan építmény, építményrész és használat esetében.

helyezését előíró rendelkezése pontosan azt hivatott szolgálni, hogy az állampolgárokat az önkormányzat szabályozási kötelezettségének elmulasztása miatt ne érje hátrány. Továbbra is kiadhatóak legyenek az építési engedélyek, de az önkormányzat az új szabályozás elfogadásáig a területek besorolásán nem változtathat. A tulajdonosok kára tehát az új HÉSZ 2014. január 1-jei hatályba lépésével keletkezett, amikor az Önkormányzat a korábbi üdülő területet beépítésre nem szánt, mezőgazdasági övezetté minősítette át.

Figyelemmel arra, hogy a kár az építési jogok keletkezésétől számított 7 éven túl következett be, vizsgálni kell, hogy a rendeletés módosítása az ingatlan használatát megnehezíti vagy ellehetetleníti-e. Utalva a jelentés megelőző pontjában kifejtettekre, miszerint a területfelhasználási egység módosítása az érintett terület zaj és rezgés elleni védelmét teljes egészében megszüntette, megállapítjuk, hogy a 2014. január 1-jén hatályba lépett új helyi építési szabályzat lényeges mértékben beavatkozott az ingatlan használatába, azt jelentős mértékben megnehezítette.

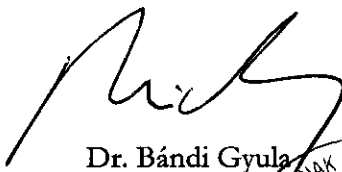
Mindemellett elvi élel hívjuk fel a figyelmet az Alkotmánybíróság 94/2011. (XI. 17.) számú határozatára, mely szerint: „a települési önkormányzat a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv megalkotása során szabadon dönt a terület-felhasználási és építési szabályok megalkotásáról, s e szabályok elfogadásakor azt is módjában áll mérlegelni, hogy a törvényben előírt kártalanítási kötelezettség mellett is vállalni tudja-e a szabályok megváltoztatását, tulajdoni korlátozások előírását.” Tekintettel arra, hogy a terv elfogadásakor az OTEK 38. § (8) bekezdése csak az új területek kijelölésére vonatkozott és ennek ellenére az Önkormányzat az érintett területeket mezőgazdasági övezetbe sorolta, számolnia kellett az ingatlantulajdonosok kártalanítási igényével.

Mindezek alapján megállapítjuk, hogy az Önkormányzat – az állampolgárok hátrányára kialakított – kártalanítási álláspontja nem felel meg a vonatkozó jogszabályi előírásoknak, ezért a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedés

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük a polgármestert, hogy az Önkormányzat a Szőlőhegy és a Gödöri-dűlő érintett lakosainak sérelmeit megfelelő eszközökkel orvosolja, a terület tényleges rendeltetésének megállapításával, vagy megfelelő kártalanítás fizetésével.

Budapest, 2018. 08. 28.



Dr. Bándi Gyula



Dr. Székely

