



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
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-676/2017. számú ügyben

Előadó: Dr. Garaguly István
Érintett szervek: Balatonakarattya Község Önkormányzatának
Képviselő-testülete és Jegyzője

2017.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének
Közös jelentése
az AJB-676/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

A Balatonakarattya Partalja Tájvédő Egyesület (továbbiakban: Egyesület) azért fordult panasszal az alapvető jogok biztosához, mert Balatonakarattya Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a község településrendezési eszközei módosításának előkészítése és elfogadása során – álláspontjuk szerint – a természetvédelmi szempontokat és egyéb észrevételeket figyelmen kívül hagyta, valamint a Balaton-part tájkarakterét megváltoztató, a község építészeti karakterétől idegen beépíthetőségi feltételeket állapított meg.

A kiegészített beadvány szerint az Egyesület – a településrendezési eszközök módosítását követően – két javaslatot tett a jegyzőnél a természetben a Balaton tómederéhez tartozó, a különböző tervi térképeken azonban belterületi ingatlanokként nyilvántartott, nagy kiterjedésű vizes élőhely (mocsár) területének, illetve a Balaton természetes partszakaszának és az ehhez szervesen kapcsolódó természetközeli növénytársulások és erdő területének helyi természeti területi védetség alá helyezésére. A javaslatok alapján azonban a jegyző nem folytatta le a jogszabály szerinti természetvédelmi előkészítő eljárást, és az Egyesület javaslatait a Képviselő-testület a természetvédelmi szempontok érdemi vizsgálata nélkül, az Egyesület tisztességes eljáráshoz való jogát megsértve utasította el.

A panaszok alapján a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a nemzet közös örökségének védelméért, fenntartásáért és megőrzéséért való állami feladattal, az egészséges környezethez való alapvető joggal, a tisztességes eljáráshoz való joggal valamint a petíciós joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdés alapján a biztos – jövő nemzedékek érdekeinek védelméért felelős helyettesével közös – vizsgálatot indított.

Eljárásunk során megkerestük a Belügyminisztériumot (a továbbiakban: Minisztérium), a Fejér Megyei Kormányhivalt (a továbbiakban: Kormányhivatal), a Veszprém Megyei Kormányhivalt (a továbbiakban: Állami Főépítész), a Veszprém Megyei Kormányhivatal Veszprémi Járási Hivatalát (a továbbiakban: Járási Hivatal), a Balaton-felvidéki Nemzeti Park Igazgatóságát (a továbbiakban: BNPI), a Közép-Dunántúli Vízügyi Igazgatóságát (a továbbiakban: Vízig.), valamint Balatonakarattya Község Polgármesterét és Jegyzőjét (a továbbiakban: Polgármester, illetve Jegyző) az ügygel kapcsolatos tájékoztatás és az iratok megküldése érdekében.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés]
- A nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének alkotmányos kötelezettsége: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” [Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés]
- Az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]
- Tisztességes 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.” [XXIV. cikk (1) bekezdés]
- Petíciós jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” [XXV. cikk]

Alkalmazott jogszabályok

- 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 (Aarhus-i Egyezmény)
- A nemzetközi jelentőségű vadvizekről, különösen mint a vízmadarak tartózkodási helyéről szóló, Ramsarban, 1971. február 2-án elfogadott Egyezmény és annak 1982. december 3-án és 1987. május 28.-június 3. között elfogadott módosításai egységes szerkezetben történő kihirdetéséről szóló 1993. évi XLII. törvény (Ramsari Egyezmény)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (OTrT.)
- A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény (Balatontv.)
- A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (Tft.)
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)
- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
- Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet (SKVr.)
- Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet (NaturaKr.)
- A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (KThatKr.)
- A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízgazdálkodási és tájvédelmi szakértői tevékenységről szóló 297/2009. (XII. 21.) Korm. rendelet (SzakértKr.)
- A balatoni vízpart-rehabilitációs szabályozás követelményeiről szóló 283/2002. (XII. 21.) Korm. rendelet (VízpartrehabKr.)
- A Balaton és a parti zóna nádasainak védelméről, valamint az ezeken folytatott nádgazdálkodás szabályairól szóló 22/1998. (II. 13.) Korm. rendelet (NádasKr.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK)
- A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (Étvhr.)
- A Balaton és a parti zóna nádasainak védelméről, valamint az ezeken folytatott nádgazdálkodás szabályairól szóló 22/1998. (II. 13.) Korm. rendelet (NádasKr.)
- A főépítési tevékenységről szóló 190/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet (FőépKr.)
- A területszervezési eljárásról szóló 321/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet (TerületszKr.)

- A Nemzetközi Jelentőségű Vadvizek Jegyzékébe bejegyzett hazai védett vizek és vadvízterületek kihirdetéséről szóló 119/2011. (XII. 15.) VM rendelet (Ramsari Jegyzék)
- Balatonkenese vízpart-rehabilitációs szabályozási követelményekkel érintett területének lehatárolásáról és vízpart-rehabilitációs tanulmánytervének elfogadásáról szóló 14/2005. (IV. 21.) TNM rendelet (TNMr.)
- Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészelekről szóló 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet (NaturaR.)
- a Balaton-felvidéki Nemzeti Park létesítéséről szóló 31/1997. (IX. 23.) KTM rendelet (BNPr.)
- Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a Natura 2000 területek fenntartási terveinek készítéséhez nyújtandó támogatás igénybevételének részletes szabályairól szóló 43/2012. (V. 3.) VM rendelet (NaturaFTr.)
- A közutak igazgatásáról szóló 19/1994. (V. 31.) KHVM rendelet (KHVMr.)
- Balatonakarattya Község Önkormányzata Képviselő-testületének a partnerségi egyeztetés szabályairól szóló 20/2015. (XII. 28.) önkormányzati rendelete (PartnerségiR.)

A megállapított tényállás

A beadványok, valamint a Minisztérium, a Kormányhivatal, a BNPI, a Vizig, a Polgármester és a Jegyző tájékoztatásában foglaltak, továbbá a részünkre megküldött iratok alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg:

1. A Balatonakarattya településrészen 2012. augusztus 5-én tartott népszavazás eredménye alapján Balatonkenese Város Balatonakarattya településrészét a Köztársasági Elnök 13/2013. (I. 8.) KE határozatával 2013. január 9-től hatályosan Balatonakarattya néven nyilvánította községgé.

Az elválást előkészítő bizottság a Köztársasági elnök határozatát követően Balatonkenese Város Balatonakarattya Településrészi Önkormányzatává alakult át, a Mörtv. 98. § (7) bekezdése szerinti kérdésekben egyetértési jogot gyakorolt Balatonkenese Város Önkormányzata Képviselő-testületének döntéseivel.

A 2014. október 12-én tartott önkormányzati választások eredményeképpen október 21-én tartotta alakuló ülést Balatonakarattya Község Önkormányzatának Képviselő-testülete.

Balatonkenese város és Balatonakarattya község között a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 1.K.27.315/2016. sz. alatt a Bezerédj strand tekintetében vagyonmegosztási¹, továbbá – tekintettel arra, hogy Balatonkenese város vitatja az Előkészítő Bizottság 6/2012. (V.18.) határozatában megállapított, a község belterületét és külterületét egyaránt érintő közigazgatási határvonalat – Balatonakarattya, mint új község területének megállapítása iránt jelenleg is per van folyamatban, mely a Polgármester tájékoztatása² szerint az önálló, a települési szintű, az új község egész közigazgatási területére vonatkozó településrendezési koncepció, valamint az ennek megfelelő településrendezési eszközök megalkotását évekig elhúzódóan megakadályozza. Az Önkormányzat jelenleg nem rendelkezik külterületi határvonallal.

A Polgármester tájékoztatása szerint „A törvényességi felügyeletet ellátó szervektől kapott információ alapján a „hatályosított” rendelet módosítására is csak szűk körben van lehetőség, olyan esetekben, amelyek települési [szintű] kimutatást nem igényelnek.”³

2. A településrendezési eszközök területrendezési szempontjait a Balatontv. és az annak alapján az egyes partmenti települések területére megalkotott vízpart-rehabilitációs tanulmánytervek szabályozzák. A Balatonkenese vízpart-rehabilitációs tanulmánytervéről szóló TNMr. a szétválás előtti, az új község területét is magában foglaló Balatonkenese területére készült el, az új község önálló

¹ Balatonkenese Város Önkormányzata Képviselő-testületének Balatonkenese Város nemzeti vagyonáról szóló 11/2013. (IV. 26.) önkormányzati rendelettel szembeni állampolgári panasz alapján indult vizsgálatának eredményeként korábban az alapvető jogok biztosa AJB-4005/2015. számú jelentést adott ki.

² 236-6/2017. ügyiratszámú tájékoztatás

³ 236-6/2017. ügyiratszámú tájékoztatás

területére nem készült újabb önálló jogszabály, vagy a régi módosítása, noha a Balatontv. egyes szabályozási szempontjai az egyes települések önálló területéhez igazodó szabályozást tennének szükségessé. A településrendezési eszközök előkészítése és elfogadása folyamatainak áttekintését megelőzően fontos tehát az ezzel kapcsolatos, a település vitatott közigazgatási területéből is adódó, sajátos kérdések tisztázása, tekintve, hogy az önkormányzat „mozgásterét” a településfejlesztés és településrendezés tekintetében alapvetően meghatározza.

A panaszban foglaltak szempontjából a Balaton jogi partvonalának kérdését is érintő, a Balatontv. szerint a belügyminiszter által megalkotandó partvonal-szabályozási terv előkészítése is fontos.

A Belügyminiszter az új község, Balatonakarattya Balatontv. szerinti vízpart-rehabilitációs tanulmánytervével, illetve az azzal összefüggően megalkotandó partvonal szabályozási tervével kapcsolatos megkeresésünkre 2016. december 6-án adott tájékoztatása⁴ szerint „A Balatontv. felhatalmazása alapján megalkotott, illetve a jövőben kiadásra kerülő tertípusok egymásra épülnek, összetett rendszert alkotnak, továbbá a tartalmukkal és kihirdetésük végső időpontjával kapcsolatos követelmények a közelmúltban többször is változtak. A Balatontv. alapján 2004-2006 között kerültek kiadásra 43 település vonatkozásában a vízpart-rehabilitációs tanulmánytervek elfogadásáról szóló TNM rendeletek, amelyek irányadóul szolgáltak – a tervezett új szabályozási partvonal vonatkozásában is – a településrendezési eszközök megalkotásánál.

A korábbi szabályozás ezeknek a vízpart-rehabilitációs tanulmányterveknek a felülvizsgálatát, illetve partvonal-szabályozási és vízpart-rehabilitációs terveknek a kiadását írta elő, azonban a Balatontv. 2016. július 1-jétől hatályos szövege már nem rendelkezik a tanulmánytervek szükség szerinti felülvizsgálati kötelezettségéről és a vízpart-rehabilitációs terv megalkotására vonatkozó, a területrendezési miniszternek adott felhatalmazás is hatályát veszítette.

A Balatontv. 2017. január 1-jén hatályba lépő új 58. § (3) bekezdése szerint a belügyminiszternek – a környezetvédelemért, a természetvédelemért, a településrendezésért felelős miniszter egyetértésével – a Balatonra készülő új területrendezési terv kiadását megelőzően kell a partvonal-szabályozási tervet megállapító BM rendelet kiadnia. A Balatonra vonatkozó új területrendezési terv előkészítése a Miniszterelnökséget vezető miniszter feladatkörébe tartozik, hasonlóan a partvonal-szabályozási terv tartalmi követelményeit meghatározó kormányrendelet előkészítéséhez. A tartalmi követelmények meghatározása mindenképpen meg kell, hogy előzze a BM rendelet kiadását, azonban az ezt rögzítő kormányrendelet kihirdetésére még nem került sor.

Ugyanakkor a Balatontv. 2017. január 1-jén hatályba lépő szövegében szereplő rendeletalkotási kötelezettségre tekintettel a vízügyi szakterület már megvizsgálta a partvonal-szabályozási terv előkészítésének folyamatát és annak időigényét. Mivel jelenleg a Balaton +120 cm-es vízszinten üzemel a 2018. februárig hatályos próbaüzemi vízjogi engedély alapján, ezért a partvonal-szabályozási tervet a megemelt vízszintre vonatkozó próbaüzemi tapasztalatok és a környezetvédelmi hatóság által előírt, 2017. év második felében elkészülő előzetes vizsgálat kiértékelése alapján lehet összeállítani. A partvonal-szabályozási tervnek az ingatlan-nyilvántartási alaptérképből kell kiindulnia és a partvonal meghatározásához figyelembe kell vennie a nádminősítést és a parti területek geodéziai bemérését. A partmenti településekkel – közöttük Balatonakarattyaival is – mindenképpen szükséges egyeztetni a tervkészítés során, mivel a helyi építési szabályzatok digitális állományát is fel kell használni a partvonal meghatározásakor, valamint az önkormányzatok fejlesztési igényei is kihatással lehetnek a tervezésre. Mindezek alapján a BM rendelet előkészítésére minimálisan másfél éves időtartam szükséges.”

Egyben indokoltnak tartotta a Belügyminiszter tájékoztatásában megemlíteni azt is, „hogy a Balatonkenese vízpart-rehabilitációs szabályozási követelményekkel érintett területének lehatárolásáról és a vízpart-rehabilitációs tanulmánytervének elfogadásáról szóló 14/2005 (IV. 21.) TNM rendelet módosításának előkészítése jelenleg is folyamatban van a Miniszterelnökségen, azt 2016. év I. félévében a Belügyminisztérium is véleményezte. Ezért a partvonal-szabályozási terv kihirdetéséig mindenképpen indokoltnak tartom a tanulmánytervet tartalmazó TNM rendeletet – Balatonakarattya új közigazgatási területére is tekintettel – módosítani és azt hatályban tartani olyan módon, hogy a szabályozási partvonalat ez a TNM rendelet tartalmazza.”

⁴ BM/18661-4/2016.

A TNMr. módosítása nem szerepelt a Kormány 2016. évi I. és II. félévi⁵, valamint 2017. I. félévi⁶ jogalkotási tervében.

A Belügyminisztérium tájékoztatásával kapcsolatban feltártuk⁷, hogy Balatonkenese város polgármestere 2014 januárjában kereste meg a Belügyminisztérium Területrendezési, Építésügyi és Örökségvédelmi Helyettes Államtitkárát a város egy körülhatárolt területrészenek területfelhasználás megváltoztatása iránti kérelemmel a VízpartrehabKr. 17. §-a alapján.

A balatonkenesei Polgármester e kérelme alapján megindult, a TNMr. módosítására irányuló eljárás eredményeként 2016 januárjában az elkészült módosító rendelettervezet a Miniszterelnökség kezdeményezésére közigazgatási és társadalmi egyeztetésre került. Az államigazgatási szervek közül a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósága által kért jogszabály-tervezet korrekció elkészült, azonban a véleményezésben résztvevő Honvédelmi Minisztérium Hatósági Hivatala észrevételével összefüggően végül nem született egyezés.

A Miniszterelnökség 2016. augusztus 30-án kelt tájékoztatása⁸ szerint, mivel a módosítások már az időközben önálló településsé vált Balatonakarattya területét is érintik, a TNMr. módosításának a folyamatát felfüggesztik a két település közötti határvonal jogerős ingatlan-nyilvántartási bejegyzéséig. Értesülésünk szerint a Miniszterelnökség a módosítások felfüggesztésével kapcsolatos álláspontját nem változtatta meg, illetve Balatonakarattya új partmenti település önálló partvonal-szabályozási tanulmánytervének megalkotását nem tervezte és nem tervezi az új község közigazgatási területének végleges és jogerős megállapításáig.

3. A Kormányhivatal, a Polgármester és a Jegyző tájékoztatása alapján a településrendezési eszközöknek 2014-ben a község teljes területére vonatkozóan hatályos elfogadásáról, valamint 2015-ben a településfejlesztési koncepció „hatályosításáról”, majd 2016-ban a településrendezési eszközök részleges módosításáról az alábbi tényállást állapítottuk meg.

A település egész területére a helyi építési szabályzatról és szabályozási tervről szóló alaprendelet elfogadása

3.1. Balatonakarattya Község Önkormányzata Képviselő-testületének megalakulását követően, a Képviselő-testület a 2014. december 3-án tartott rendkívüli ülésén fogadta el a korábbi, a két település területére szóló Balatonkenese Város Önkormányzata Képviselő-testületének helyi építési szabályzat megállapításáról szóló 10/2012. (IV. 5.) önkormányzati rendeletet (továbbiakban: kenesei HÉSZ) Balatonakarattya közigazgatási területére⁹ vonatkozóan, a Balatonakarattya Község Önkormányzat Képviselő-testületének Balatonakarattya Község Helyi Építési Szabályzatának megállapításáról szóló 6/2014. (XII. 8.) önkormányzati rendelettel (továbbiakban: HÉSZ).

A Polgármester és a Jegyző tájékoztatásában foglalt álláspontja szerint a kenesei HÉSZ „hatályosítása nem tette szükségessé a településrendezési eszközök elfogadásához a jogszabályokban előírt egyeztetési eljárás, illetve ahhoz kapcsolódó környezeti vizsgálat, örökségvédelmi hatástanulmány, illetve NATURA 2000 hatásbecslési eljárás lefolytatását, mert azokat a kenesei HÉSZ előkészítése során az akkori egységes település Önkormányzata (a NATURA 2000 hatásbecslés kivételével) már lefolytatta.”

Ezért a „hatályosított” HÉSZ részünkre megküldött 2014. december 3-i rendkívüli Képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvéhez (Jegyzőkönyv) csatolt mellékletekben szereplő tervezetén, illetve a

5

<http://www.kormany.hu/download/6/2e/a0000/Korm%C3%A1ny%20I%20f%C3%A9l%C3%A9vi%20jogalkot%C3%A1si%20terv.pdf>

<http://www.kormany.hu/download/2/ed/c0000/Jelent%C3%A9s%20a%20Korm%C3%A1ny%202016%20II%20f%C3%A9l%C3%A9vi%20munkaterv.pdf#!DocumentBrowse>

6

<http://www.kormany.hu/download/e/88/f0000/A%20Korm%C3%A1ny%202017%20I%20f%C3%A9l%C3%A9vi%20munkaterv.pdf>

⁷Ld.: <http://balatonakarattya.hu/images/2016testulet/2016.11.16./jegyzokonyv.pdf> 10. napirendi pont

<http://balatonakarattya.hu/images/2016testulet/2016.11.16./tiznapirend.pdf>

⁸ Ld. <http://balatonakarattya.hu/images/2016testulet/2016.11.16./tiznapirend.pdf> Főépítész feljegyzése

⁹ Az Előkészítő Bizottság 6/2012. (V.18.) határozatában megállapított javaslat szerinti közigazgatási területre vonatkozóan

Polgármester által a Jegyzőkönyv szerint a 7. napirendi pontban hivatkozott, Állami Főépítési Iroda [Kormányhivatal] tájékoztató levelén kívül egyéb előkészítő irata nem volt.

A Kormányhivatal megkeresésünkre adott tájékoztatása¹⁰ szerint a kenesei HÉSZ hatályosításával kapcsolatosan tájékoztató levelet az Állami Főépítész nem küldött ki, arról Balatonakarattya község jegyzője sem rendelkezik információval.

Balatonkenese és Balatonakarattya között a külterületi és belterületi határvonal, a közigazgatási terület vonatkozásában a folyamatban lévő, fentebb említett perek az önkormányzati rendeletek területi hatályának meghatározása tekintetében bizonytalanságot és nehézséget okoznak.

A „hatályosított” HÉSZ 1. § (1) és (2) bekezdése az Előkészítő Bizottság 6/2012. (V.18.) számú határozata szerinti közigazgatási határvonalnak megfelelő közigazgatási területre vonatkoztatja a területi hatályát.

A HÉSZ 2. § (1) bekezdés rögzíti, hogy „A helyi építési szabályzat megállapításáról szóló 10/2012. (IV. 5.) Balatonkenese Város Önkormányzata Képviselő-testülete önkormányzati rendeletének 2014. november 6-át megelőzően hatályos, Balatonakarattya községre vonatkozó rendelkezései hatályosak Balatonakarattya község közigazgatási területére.”

A település egész területére szóló településfejlesztési koncepció(k) elfogadása

3.2.1. Balatonakarattya Község Önkormányzatának Képviselő-testülete 2015. április 8-án tartott rendkívüli ülésén¹¹ egy összesen egy oldalas, négy pontból álló (1. Balatonakarattya településfejlesztésének fő gazdasági elvei (2015-2020 időszakra), 2. Balatonakarattya településfejlesztésének elvi alapjai, 3. Balatonakarattya településfejlesztésének fő területei 4. Balatonakarattya településfejlesztési lehetőségei a 2014-2020-as pályázatok tükrében) előterjesztés¹² alapján, a Mötv. 116. § (5) bekezdésében foglalt, a gazdasági program, fejlesztési terv képviselő-testület alakuló ülésétől számított hat hónapon belüli elfogadására megállapított határidőre tekintettel fogadta el a „Településfejlesztési koncepció megalkotásáról szóló 41/2015. (IV. 8.) önkormányzati határozatot, amelynek szövege szerint „A Képviselő testület a módosításokkal egyhangúan elfogadja, és megalkotja a településfejlesztési koncepcióját.”

3.2.2. Balatonakarattya Község Önkormányzatának 2015. december 28-i rendkívüli Képviselő-testületi ülésén¹³ elfogadott 130/2015. (XII. 28.) önkormányzati határozattal (továbbiakban e pontban: Határozat) Balatonakarattya Község közigazgatási területére „hatályosították” Balatonkenese Város Önkormányzata Képviselő-testületének Balatonkenese Nagyközség Településfejlesztési Koncepciójáról szóló 4/2006. (I. 26.) határozatot. Az előterjesztés¹⁴, illetve a Határozat 2.) pontja szerinti 1. számú melléklet¹⁵ „Balatonkenese Nagyközség Településfejlesztési Koncepciója”, amely „a közigazgatási területből önállósodott Balatonakarattya Község területére érvényes” változtatás nélkül megegyezik Balatonkenese Város fenti számú határozatában foglalt Településfejlesztési koncepciójával.¹⁶

A Határozat 3.) pontja a kenesei településrendezési koncepció elfogadásával egyidejűleg új településfejlesztési koncepció elkészítésének Képviselő-testületi elhatározását is tartalmazza, különös tekintettel a hatályosított településfejlesztési koncepció Balatonakarattya érintő település történeti leírására.

Meg kell jegyezni, hogy a „hatályosított”, egészében átvett településfejlesztési koncepció minden tekintetben Balatonkenese szétválás előtti területéhez adaptált, illetve a szétválás előtti közigazgatási (kül- és bel-) területtel összefüggő demográfiai adatokat tartalmazza. A térképmellékletek tekintetében valóban vannak a tanulmánytervnek olyan térképi tervlapjai, amelyek egyértelműen Balatonakarattya területét ábrázolják (7/6, 7/7), azonban vannak, amelyek a szétvált

¹⁰ VEB/005/2381-2/2017.

¹¹ <http://balatonakarattya.hu/images/testuletianyagok/apra8/jkvaprilis8.pdf>

¹² <http://balatonakarattya.hu/images/eloterjesztesek/2015.04.08./telepulesfejlszkoncepcio.pdf>

¹³ <http://balatonakarattya.hu/images/testuletianyagok/2015.12.28./jegyzokonyv.pdf>

¹⁴ <http://balatonakarattya.hu/images/testuletianyagok/2015.12.28./telepfejlkonceptioeloterjesztes.pdf>

¹⁵ <http://balatonakarattya.hu/images/Dokumentumok/telepulesfejlesztesikonceptio.pdf>

¹⁶ vö: <http://www.balatonkenese.hu/files/telepules-fejlesztes-i-koncepcio.pdf>

települések területét egyszerre ábrázolják (7/5), illetve vannak, amelyek kizárólag a jelenlegi Balatonkenese város területét (7/1, 7/2, 7/3, 7/4).

A Polgármester Határozat elfogadását megelőző előterjesztése szerint a balatonkenesei településfejlesztési koncepció – HÉSZ-hez hasonló, véleményezési eljárás nélküli – jogtechnikai „hatályosítására” kényszermegoldásként a Kormányhivatal tájékoztatása alapján annak érdekében volt szükség, hogy a hosszadalmas, sokszor 1 éven át húzódó véleményezési eljárás nélkülözésével a 2016-2017. évi időszakra várható pályázatok, fejlesztések érdekében lehetőség legyen, és ennek érdekében a már korábban „hatályosított” HÉSZ módosítása lehetséges legyen.

Az előterjesztésben hivatkozott tájékoztató levelet az Állami Főépítész nem küldött ki a vizsgálatunkhoz adott tájékoztatás szerint.¹⁷

A fentiek eredményeként Balatonakarattya egyszerre két településfejlesztési koncepcióról szóló önkormányzati határozattal is rendelkezik, azonban a jogszabályok szerinti eljárás, megalapozó vizsgálat egyik esetben sem előzte meg ezek elfogadását.

A településrendezési eszközök részleges módosítása

3.2.3. A Képviselő-testület ugyanezen, 2015. december 28-i rendkívüli ülésen fogadta el a településrendezési eszközök „részleges és foltszerű” módosításáról szóló határozatot¹⁸, valamint a településrendezési eszközök módosításának tervezési programjáról, illetve a teljes egyeztetési eljárásban való előkészítésről szóló határozatot¹⁹ (továbbiakban: Tervezési program) – a településrendezési eszközök módosítására irányuló eljárás kezdeteként.

A Tervezési programot csak a panasz szempontjából releváns vonatkozásai tekintetében ismertetjük az alábbiakban.

A Tervezési program tartalmazza 1. pont alatt a településszerkezeti terv, a HÉSZ normaszövege és az annak mellékletét képező szabályozási tervet érintő módosításokat a)-f) alpontig, 2. pont alatt a HÉSZ normaszövegét és az annak mellékletét képező szabályozási tervet érintő módosításokat a)-g) alpontig, 3. pont alatt csak a HÉSZ normaszövegét érintő módosításokat, 4. pont alatt pedig csak a szabályozási tervet érintő változásokat.

A Tervezési program 1. f) pontja szerint beépítésre nem szánt különleges-mezőgazdasági üzemi terület kijelölését határozta el az önkormányzat a 0189/20-21 hrsz-ú, külterületi ingatlanok északkeleti tartományában a települési zöld hulladékok komposztálása céljából.

A Tervezési program 2. a) pontja szerint a MÁV-üdülő területén (hrsz. 3613/3. és 3561.) a valós állapotokat figyelembe vevő építési övezeti előírások megállapítása, ezen belül a beépíthetőség és a megengedett építménymagasság növelése részleges, a meglévő beépítést elemző vizsgálatokkal alátámasztott módon.

A Tervezési program 2. b) pontja szerint a volt szennyvíztelep építési övezeti besorolásának módosítását határozták el Különleges Oktatási-egészségügyi (Ko, Ke) besorolású Különleges kikötő területre, a TNMr., azaz a Balatonkenesei vízpart rehabilitációs tanulmánytervben jelölt „kikötő létesítésére alkalmas partszakasz”-hoz igazodóan.

A 2. c) pont szerint a strandok építési övezeti előírásainak felülvizsgálata, elsősorban a megengedett építménymagasság kismértékű emelése, a korábban készített fejlesztési tervek alapján.

A Tervezési program 2. g) pontja szerint az Aliga utca Bercsényi strand és hétvégi házas beépítés kezdete közötti szakaszán a Balaton felőli oldalon a zöldterületi, erdő, kemping területek felülvizsgálata a TNMr. Balatonkenesei vízpart rehabilitációs tanulmánytervben „behatárolt keretek között” a település érdekeinek megfelelően, a vízhez jutás feltételeinek javítása, közjóléti jelleg erősítése érdekében.

A Tervezési program 3. b) pontja szerint a védelmi (védett, vagy védő) jellegű erdőterületek szabályozási előírásainak felülvizsgálata a közjóléti rendeltetéshez tartozó létesítmények optimális elhelyezhetősége érdekében.

A Tervezési program 4. b) pontja szerint az Aligai út valós helyen történő ábrázolása.

¹⁷ VEB/005/2381-2/2017.

¹⁸ Balatonakarattya Község Önkormányzata Képviselő-testületének 131/2015. (XII. 28.) határozata

¹⁹ Balatonakarattya Község Önkormányzata Képviselő-testületének 132/2015. (XII. 28.) határozata

3.3. A Tervezési program alapján 2016. január 7-én indult meg a településrendezési eszközök módosítására irányuló teljes egyeztetési eljárás.

Előzetes tájékoztatási szakasz

3.3.1. Balatonakarattya Község Polgármestere a településrendezési eszközök módosításáról szóló előzetes tájékoztatót megküldte az államigazgatási szervek, az érintett települési önkormányzatok részére, valamint hirdetményt tett közzé a település honlapján és helyben szokásos módon a partnerségi egyeztetésben résztvevő partnerek számára is, kezdeményezve ezzel az egyeztetési eljárás *előzetes tájékoztatási szakaszát*.

A megkeresett szervek közül a Fejér Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya (a továbbiakban: környezetvédelmi hatóság) előzetes véleményében²⁰ kifejtette, hogy „A HÉSZ-t érintő módosítások, szabályozási előírások kidolgozása során, különösen az építménymagasságot, beépítési százalékot érintően a tájképvédelmi szempontokra kiemelt figyelmet kell fordítani.” A tervezési program 2. b) pontja alatti különleges kikötő terület kijelölésével kapcsolatosan a környezetvédelmi hatóság felhívta a figyelmet arra, hogy a Balaton mederterülete HUBF30002 területkóddal jóváhagyott kiemelt jelentőségű természet-megőrzési és különleges madárvédelmi terület, azaz a Natura 2000 hálózat része, egyidejűleg felhívta az önkormányzat figyelmét a tervnek a Natura 2000 jelölésének alapjául szolgáló jelölőfajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére gyakorolt hatásai vizsgálatának szükségességére.

Ugyancsak felhívta a környezetvédelmi hatóság az önkormányzat figyelmét arra, hogy az tervezési programban az 1. f) jelű módosítási szándékkal érintett terület a Balatontv. szerinti tájképvédelmi terület (T-1), a felszíni szennyezésre fokozottan érzékeny terület (SZ-1), általános mezőgazdasági terület (M-1) és kiváló termőhelyi adottságú szántóterület (M-3) övezeteknek a része, és a Balatontv. 41. § b) pontja szerint M-3 övezet területén csak a termőhelyi adottságokat megőrző területhasználat folytatható.

Az előzetes véleményében a környezetvédelmi hatóság felhívta az Önkormányzat figyelmét arra is, hogy az előzetes tájékoztatás nem tartalmazza az Önkormányzat környezeti vizsgálat lefolytatásának szükségességéről szóló döntését, noha azt a jogszabályok előírják, a környezeti vizsgálatról szóló nemleges döntést részletesen indokolni kell.

A BNPI válaszában²¹ felhívta az Önkormányzat figyelmét arra, hogy a Tervezési program szerinti, tervezett módosításokkal összefüggésben a Balatontv. övezetei közül külön jelentőséggel bír természetvédelmi vonatkozásban az ökológiai hálózat Ö-1 – Ö-3 övezetei, a T-1 tájképvédelmi övezet, az E-1, E-2 erdőterületek övezetei, M-1, M-2 övezetek és a G-1 szőlőkataszteri területek övezete.

A BNPI előzetes véleményében külön is felhívta a figyelmet arra, hogy országos szempontból is kiemelkedő a település területéhez tartozó leszakadó partfalak természetvédelmi értéke. Ezek az unikális élőhelyek számos védett növény és állatfaj élőhelyéül szolgálnak napjainkban is, függetlenül a területi besorolásuktól.

A partnerségi egyeztetésben részt vevő Egyesület javasolta az Önkormányzat részére megküldött véleményében²², hogy a kelet felől a véderdő és löszfal, észak felől a volt Piroška Camping, délről a Club Aliga, nyugat felől pedig a Balaton tómeder által határolt, érintetlen, a természetkárosító hatásoktól megóvott természeti terület és a szervesen hozzá kapcsolódó, a Balaton ökológiai egyensúlya szempontjából fontos, fenntartandó természetes partvonal, illetve a területen élő, őshonos növénytársulások és védett fajok (köztük a kockás síkló) kivételes és mással nem pótolható természeti értékeinek megőrzése a terület egységes védelme révén legyen biztosítva, és a településrendezési eszközök módosítása semmilyen módon ne tegye lehetővé azt, hogy a terület integritása, az itt megtalálható ökológiai egyensúly, a terület pótolhatatlan természeti értékei veszélybe kerüljenek, károsulhassanak.

²⁰ KTF-505/2016., 3520/2016. (5-42/2016 az önkormányzat iratanyagában)

²¹ 407-2/2016. (5-78/2016 az önkormányzat iratanyagában)

²² 5-53/2016.

Ezen természetvédelmi célok megvalósulása érdekében a településrendezési eszközök módosításával kapcsolatosan, a tervezési program 2. g) pontja szerint, az Aligai utca erdőterületen áthaladó, valamint a volt Piroska kemping területéhez igazodó szakasz szabályozásának felülvizsgálata, valamint az út nyomvonalának pontosítása tekintetében az Egyesület javasolta, hogy a jelenleg 6-8 méteres, természetesen kialakított erdei út meglévő tényleges szélességét ne változtassák és növeljék meg a településrendezési eszközök módosítása során, hanem az maradjon változatlan. Egyetértettek annak szükségességével, hogy a hatályos településrendezési eszközökben nem a valós nyomvonalon és a valóságnak megfelelő szélességben ábrázolt út nyomvonalát méretarányosan a tényleges állapotoknak megfelelően ábrázolva pontosítsák, azonban ezzel egyidejűleg az út jelentős, 16 méterre való kiszélesítését álláspontjuk szerint forgalomtechnikai szempontok sem indokolják (az út zsákutca jellegéből adódóan), természetvédelmi szempontból pedig a kiszélesítés terve a terület természetvédelmi értékeit veszélyezteti, károsítja. A véleményben rámutattak arra, hogy az út egyes szakaszainak ábrázolása a különböző nyilvántartásokban eltérő (pl. az üdülőházas területen az 1968-ban történt ellenérték nélküli kisajátítás következtében 18-20 méter a földhivatali térképeken), azonban ezek az eltérések nem indokolhatják az erdőt érintő szakaszon áthaladó szakasz kiszélesítésének tervét.

Az Egyesület kifejtette, hogy az ezen a körülhatárolt természetvédelmi szempontból védelemre szoruló területen lévő egyetlen „seb” az 1948-ban a Rákosi-korszakban a balatonaligai Pártüdülőhöz létesített szennyvíztisztító területe, amelyhez tartozó partszakasz feltöltése és a partvédmű kialakítása a mederrész eliszaposodását okozta. A tervezési program 2. b) pontja szerinti, az állami tulajdonban lévő, nem működő, a balatonfőkajári szennyvíztelep fejlesztését követően felhagyható volt szennyvíztelep területének különleges kikötő területfelhasználási kategóriába való átsorolását az ezzel járó, az erdő területét érintő forgalom növekedése illetve a Balaton tómedret is érintő várható jelentős környezeti hatásai (pl. az eutrofizáció) miatt az Egyesület nem támogatta.

Ugyancsak tájvédelmi és környezetvédelmi szempontból az Egyesület ellenezte a beépítési arány és megengedett legnagyobb beépítési magasság növelésére irányuló településrendezési-eszköz módosítási terveket.

A véleményhez kapcsolódóan egyidejűleg, az Egyesület álláspontját és céljait támogató 77 ingatlantulajdonos aláírásával kezdeményezték a kelet felől a véderdő és löszfal, észak felől a volt Piroska Camping, délről a Club Aliga, nyugat felől pedig a Balaton tómeder által határolt terület *tájvédelmi körzetté nyilvánítását az Önkormányzatnál.*

A Fejér Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság (a továbbiakban: vízügyi hatóság) előzetes véleményében²³ felhívta az Önkormányzat figyelmét a jogszabályban meghatározott 6 méteres parti sávra vonatkozó előírásokra, továbbá arra, hogy a területen a felszín alatti vizek érzékenysége alapján fokozottan érzékeny és érzékeny területek találhatók.

A volt szennyvíztisztító területére vonatkozó átminősítési tervével kapcsolatosan a vízügyi hatóság arra hívta fel az Önkormányzat figyelmét, hogy a hatályos TNMr., azaz a vízpart-rehabilitációs tanulmányterv szerint a szennyvíztisztító területe „oktatási központ területe” és „egészségügyi terület” besorolási egységbe sorolható, ennek megváltoztatása a TNMr. alapján nem lehetséges.

A Kormányhivatal állami főépítési feladatkörében előzetes tájékoztatásában²⁴ a HÉSZ tervezett módosításáról megküldött tervezési programra adott szakmai véleményében felhívta az Önkormányzat figyelmét arra, hogy „A tervezett módosítások egy része érinti a településszerkezeti tervet is. A településszerkezeti terv meglétéről azonban nincs információ.”

Az Állami Főépítész felhívta arra is az Önkormányzat figyelmét a tervezési programban 3. b) pontban szereplő célkitűzéssel kapcsolatosan, hogy „...az OTÉK 2012. augusztus 6-án hatályos 28. § (2) bekezdése közjóléti erdőt nem ismer, ha a védőerdőt (vagy egy részét) más rendeltetésű erdőterületbe kívánják sorolni, úgy a módosítás a szabályozási tervet és a településszerkezeti tervet is érinti, nem csak a HÉSZ-t.”

²³ 35700/1376-1/2016.ált (5-85/2016)

²⁴ VEB/005/461-2/2016.

A kenesei Településszerkezeti Terv (TSZT) hatályosítása és az előzetes tájékoztatási szakasz lezárása

Az Állami Főépítész e tájékoztatása alapján Balatonakarattya Község Önkormányzatának Képviselő-testülete 2016. február 18-án tartott rendkívüli ülésének²⁵ 3. napirendi pontjában, a 12/2016. (II. 18.) önkormányzati határozattal (a továbbiakban: TSZT). „hatályosította” Balatonkenese Város Településszerkezeti Tervét Balatonakarattya község közigazgatási területére.

A TSZT-ről szóló határozattal a Képviselő-testület Balatonkenese Város Önkormányzat Képviselő-testületének Balatonkenese Településszerkezeti Tervéről szóló 31/2005. (III. 3.) határozatát, valamint az azt módosító 261/2006. (IX.29.) határozatot és 135/2012. (IV. 4.) határozatot „hatályosította”. A három Balatonkenesei határozat szöveges ismertetése, valamint a 135/2012. (IV. 4.) határozathoz tartozó 1-6. számozású térképszelvények a balatonakarattyai hatályosításról szóló 12/2016. (II. 18.) határozat mellékletét képezik.

A Képviselő-testület ezen a rendkívüli ülésén az Egyesület véleményében foglaltakat nem az Egyesület és a támogató petíciót aláíró 77 magánszemély *kollektív* véleményeként vette figyelembe, hanem az elnök, mint magánszemélyt megnevezve *egyedi, személyes véleményként* utasította el a 17/2016. (II. 18.) önkormányzati határozatában. Az elutasító határozat szerint a helyi jelentőségű, védett természeti terület kialakítása mindaddig nem javasolt, amíg a tulajdonosok le nem mondanak az esetleges kártérítési igényükről, az Aligai út tervezett szélessége pedig azért nem módosítható, mert azt jogszabályok állapítják meg.

Az Egyesület előzetes véleményében foglaltakat a határozat további része utasította el: a volt szennyvíztelep kikötő különleges területre átsorolását, a MÁV-telep és a strandok beépítési arány és legnagyobb megengedett építménymagasság növelésére vonatkozóan a tervezési programban foglaltakkal szembeni ellenvéleménnyel összefüggésben a Képviselő-testület a már elfogadott tervezési program módosítását – tartalmi indokolás nélkül – nem tartotta szükségesnek.

Ugyanezen a rendkívüli Képviselő-testületi ülésén a partnerségi egyeztetést, illetve a településrendezési eszközök módosításának egyeztetési eljárásában az előzetes tájékoztatási szakaszt zárta le a Balatonakarattya Község Önkormányzata Képviselő-testületének 25/2016. (II. 18.) határozata²⁶, amelynek 3. pont e) alpontja szerint az Egyesület elnökének (mint magánszemélynek) a kérelmei nem épülnek be jelen eljárás tervezési programjába.

Az előzetes tájékoztatási szakaszt lezáró, összegző határozatban²⁷ az Önkormányzat rögzítette, hogy mely megkeresett államigazgatási szervek adtak véleményt, illetve jelezték részvételi szándékukat az egyeztetési eljárás további szakaszaiban.

Az előzetes tájékoztatási szakasz alapjául szolgáló Tervezési programot a Képviselő-testület rendkívüli ülésén hozott határozatával²⁸ ezt követően – utólagosan – a Tervezési program 2. f. pontja szerinti terület (Fácános köz) tekintetében módosította, ezt a pontot kivéve a programból. Az eredeti Tervezési programot a Képviselő-testület egyebekben nem módosította.

A Véleményezési tervdokumentáció előkészítése

3.3.2. Balatonakarattya főépítésének a 2016. március 3-án tartott, a Véleményezési Tervdokumentáció előkészítésével kapcsolatos munkaindító tárgyalásról készült feljegyzésében foglalt álláspontja szerint a volt szennyvíztisztító területére vonatkozó önkormányzati tervek a terület „kikötő különleges” terület-felhasználási egységbe való átsorolásával egyidejűleg a meglévő 10% beépíthetőséghez és 4,5 m megengedett maximális épületmagassághoz, 80% zöldfelület arányhoz képest megváltoztatva (30% beépíthetőség, 8 m (illetve elbontott épület esetén legfeljebb 12,5 m)

²⁵ <http://balatonakarattya.hu/images/testuletianyagok/2016.02.18./jkv.pdf>

²⁶ Balatonakarattya Község Önkormányzata Képviselő-testületének 25/2016. (II. 18.) önkormányzati határozata a Partnerségi egyeztetés lezárásáról a településrendezési eszközök módosításának folyamatában az előzetes tájékoztatási szakaszban

²⁷ Balatonakarattya Község Önkormányzata Képviselő-testületének 26/2016. (II. 18.) önkormányzati határozata Összegzés a településrendezési eszközök módosításának folyamatában az előzetes tájékoztatási szakaszban, Balatonakarattya Község településrendezési eszközeinek a 314/2012. Kormányrendelet 32. § (1) a) szerinti teljes egyeztetési eljárással történő módosításához, ennek során a 314/2012. Kormányrendelet 37. § alatt leírtak szerint lefolytatott előzetes tájékoztatási szakaszához

²⁸ Balatonakarattya Község Önkormányzata Képviselő-testületének 60/2016. (IV. 14.) önkormányzati határozata Balatonakarattya településrendezési eszközeinek módosítása során a tervezési program módosításáról

megengedett maximális épületmagasság és 60% zöldfelület) lehetséges maximumot lehetővé tevő szabályozással megfontolandóak, mert a volt szennyvíztelep területén a meglévő szabályozás is több ezer négyzetméteres fejlesztést tesz lehetővé, amelynek forgalomvonzó hatása jelentős.

Az önkormányzati főépítész szerint a tervezett átsorolás és a meglévő beépítési paraméterek maximalizálása által lehetővé tett fejlesztésekkel generált forgalom kezelésére a meglévő közlekedési infrastruktúra (Aligai út, különösen az erdőn átvezető szakasz állapotára is figyelemmel) alkalmatlan. Ugyancsak problémás a zsák-településrészben bekövetkező rendkívüli esemény esetén a tűzoltók, rendőrség, mentők szárazföldi elérési lehetősége, amelyet a fejlesztésekkel járó forgalomnövekedés jelentősen tovább nehezít. Szükségesnek vélte ezért a főépítész a településrendezési eszközök módosításával összefüggésben ezen problémák megfelelő kezelését is, különösen arra való tekintettel, hogy a Balaton partján, természeti környezetbe ágyazottan önmagában is megfontolandó a terület lehetséges maximális építési paraméterekkel való szabályozásának létjogosultsága.

A teljes eljárás véleményezési szakasza

3.3.3. A teljes eljárás véleményezési szakasza az elkészült munkaközi véleményezési tervdokumentáció (I. Munkaközi véleményezési tervdokumentáció önkormányzati jóváhagyásra kerülő munkarészek, II. Munkaközi véleményezési tervdokumentáció alátámasztó munkarészek, III. Munkaközi véleményezési tervdokumentáció környezeti értékelés) önkormányzat részére való átadását követően vette kezdetét.

A Tervezési program 2. b) pontjához képest a volt szennyvíztisztító területének „Kikötő különleges” területfelhasználási egységbe való átsorolása már nem szerepelt az elkészített véleményezési dokumentációban, a II. 5. pont alatti a volt szennyvíztisztító területét érintő módosítás terve a meglévő (Különleges oktatási és egészségügyi terület) területfelhasználási besorolásához igazodóan a beépíthetőségi intenzitás és a megengedett legnagyobb épületmagasság, valamint a zöldfelületek minimális aránya tekintetében tervezett azokat maximalizáló módosításokat tartalmazza (ez nem szerepelt a Tervezési program 2. b) pontjában).

A munkaközi véleményezési dokumentációban a Tervezési programhoz képest új elemként jelenik meg a Szabályozási Terv SZT/7/2016 mód tervlapján a Vg tömeder területén feltüntetett „Kikötő létesítése feltétellel” kijelölése, valamint a HÉSZ 60. §-ának (2) bekezdéssel való tervezett kiegészítése, amely szerint „Kikötő létesítése feltétellel” jellel jelölt területen kikötő létesítésére Balatonkenese vízpartrehabilitációs szabályozás követelményekkel érintett területének lehatárolásáról és vízpart-rehabilitációs tanulmánytervének elfogadásáról szóló 14/2005. (IV.21) TNM rendelet módosítását követően vízparti létesítési engedély alapján van lehetőség”

2016. április 20-án a tervdokumentáció készítői a munkaközi véleményezési dokumentáció átadásához kapcsolódó, az önkormányzat polgármesterével, alpolgármesterével és tanácsadójával tartott egyeztetésen²⁹ több, a módosítások tervezetéhez kapcsolódó javaslatot tettek. Javasolták egyfelől több tervezett módosítással (I. 5., továbbá II. 2., 3., 5., 6. pontok) összefüggésben az önkormányzat által kért megengedett maximális építménymagasság mérséklését, tekintettel a település meglévő adottságaira, építészeti karakterére (az önkormányzati elképzelés szerinti 8-9 méteres helyett legfeljebb maximálisan 4,5-6 méteres építménymagasságig, illetve a telkek mérete és a településkép szempontjából arányos fokozatok beépítését a szabályozásba).

A tervezők ugyancsak megfontolásra javasolták a tervezési dokumentáció II.4. pontja szerinti, a volt Piroska kemping és az attól délre eső egészségügyi, szociális, turisztikai erdő területére vonatkozó beépíthetőségi intenzitás 0,3 %-ról 3-5%-ra való emelését – tekintettel arra is, hogy a terület helyi természetvédelmi védettség alatt áll, illetve egy része pedig az országos ökológiai hálózat magterületébe tartozik és valószínűsíthetően nagy kiterjedésben természetközeli élőhelyek találhatók itt.

A dokumentáció II. 5. pontja szerinti volt szennyvíztisztító területére vonatkozó beépíthetőségi paraméterek maximalizálását is megfontolandó kérdésként vetették fel a tervezők, továbbá településképi szempontból érzékeny területek, továbbá a vízparthoz kapcsolódó elképzelések esetén több esetben látványterv készítését tartották szükségesnek javasolni.

²⁹ 165-5/2016.

Az Önkormányzat a látványtervek készítésére szóló tervezői javaslatokat elutasította, valamint a fejlesztési szándékoknak megfelelően a jogszabályok szerint megengedhető legnagyobb mértékű beépíthetőségi és megengedett építménymagasságra vonatkozó szabályozás előkészítését kérte a továbbtervezés során az egyeztetésről készült emlékeztető szerint.

2016. április 27-én Balatonakarattya Község Önkormányzatának Képviselő-testülete 84/2016. (IV. 27.) önkormányzati határozatával (továbbiakban: Határozat) döntött a településrendezési eszközök véleményezési dokumentációjának elfogadásáról.

A Határozat 6. b) pontja a II. 4. szám szerinti módosítással kapcsolatban a volt Piroska kemping és az attól délre eső egészségügyi, szociális, turisztikai erdő területére vonatkozó beépíthetőségi intenzitás 0,3 %-ról 3%-ra való emelését rögzítette, a tervezők által több ponthoz (II.2. Bezerédy és Lidó strand, II. 3. Bercsényi strand.) előterjesztett, a beépítési magasságok csökkentésének megfontolására vonatkozó javaslatokat azonban figyelmen kívül hagyta.

A Főépítész részére a tervezői egyeztetésről készült, fentebb ismertetett emlékeztetőt az önkormányzat utólag, április 27-én küldte meg, vagyis a véleményezési dokumentáció 84/2016. (IV. 27.) határozattal való elfogadásának a napján.

A Főépítész a tervezői egyeztetés emlékeztetőjéhez 2016. április 29-én adott véleményében³⁰ kifejtette, hogy a véleményezési anyag önkormányzati lezárása még korai lenne, a határozat-tervezet elfogadását ebben a formában még nem javasolta.

A Főépítész véleményében változatlanul fenntartotta korábbi, a volt szennyvíztisztító beépíthetőségi feltételeivel kapcsolatosan adott szakmai álláspontját, amely szerint a Balaton partján, jellemzően természeti környezetbe ágyazottan önmagában megfontolandó a terület lehetséges maximális megengedett paraméterekkel való szabályozásának létjogosultsága. Emellett a főépítész a módosítás tervezetének több pontja esetén aggályosnak értékelte a megengedett legnagyobb épületmagasságra irányadó, a korábbi szabályozáshoz képest lényegesen megengedőbb 7,5-9 méteres szabályozási szintet is.

A Főépítész a HÉSZ-módosítás tervezetéhez véleményét³¹ május 4-én adta meg, a 31 pontból álló Főépítész véleményében foglalt javaslatokat – azokat részben helybenhagyva – a Polgármester a Képviselő-testülettel történő konzultációt követően 2016. május 19-én megküldte³² a tervezők részére.

A Főépítész véleményében, a 25. pontokban felhívta a döntéshozók figyelmét arra, hogy a Kst-1 (Különleges strand területe) övezetben³³ 8 m-es megengedett építménymagasság a település építészeti hangulatától teljesen idegen, ezért megfontolását javasolta és legfeljebb 6 m-es értékben történő meghatározását. A Polgármester az e pontban megfogalmazott főépítész vélemény figyelmen kívül hagyását kérte a tervezőktől.

Balatonakarattya településrendezési eszközei módosításának így véglegesített véleményezési dokumentációját Balatonakarattya Község Önkormányzata Képviselő-testülete 96/2016. (V.26.) önkormányzati határozatával fogadta el, és minősítette azt az egyeztetési (véleményezési) eljárásban résztvevő államigazgatási szervek, valamint a partnerségi egyeztetésben résztvevők számára megküldésre alkalmasnak.

A településrendezési eszközök módosításához kapcsolódó környezeti vizsgálat megindulása

3.3.3. A településrendezési eszközök módosításának véleményezési dokumentációját a településrendezési eszközök készítésével megbízott gazdasági társaság által készített, a dokumentáció részét (III. kötetét) képező, a környezeti vizsgálati eljárásra vonatkozó jogszabályok szerint készítendő környezeti értékeléssel együtt a polgármester 2016. május 30-án kelt levelével³⁴ küldte meg azon államigazgatási szervek részére, amelyek a településrendezési eszközök módosításának egyeztetési eljárásában részt kívántak venni, illetve amelyek az előzetes véleményezés során észrevételt nem tettek.

³⁰ 5-167-1/2016.

³¹ 5-168/2016.

³² 5-96/2016.

³³ Bercsényi és a Lidó strand területe

³⁴ 5-97/2016/ág – 5-117/2016/ág

A polgármester ezzel egyidejűleg hirdetményt tett közzé a település honlapján és a hirdetőtáblákon a partnerségi egyeztetés szabályai szerinti partnerek számára is. A megküldött véleménykérésben a polgármester a kézhezvételtől számított 30 napos határidővel kérte az államigazgatási szervek véleményét.

3.3.3.1. Balatonkenese Önkormányzatának polgármestere véleményében³⁵ aggályosnak nevezte a településrendezési eszközök módosítását amiatt, mert a két település közigazgatási határa vitatott és a közigazgatási határ tárgyában per van folyamatban Balatonkenese és Balatonakarattya között.

3.3.3.2. A környezetvédelmi hatóság véleményében felhívta a figyelmet arra, hogy a II. 1., 2., 3., 4. és 5. pont szerinti módosítások part menti területeken beépítési százalék és építménymagasság növekedést tartalmaznak, amelyek a vízpart-rehabilitációs tanulmánytervnek megfelelnek, azonban összességében a beépítés túlzó mértékű növekedését eredményezik. A település víz felől feltáruló képe nagymértékben megváltozna, hiszen nagy alapterületű, több szintes épületek is elhelyezhetőek lennének a partvonal számottevő részén. A módosítási területek egy része felszínmozgás-veszélyes területek közé tartozik, ami újabb kérdéseket vet fel. Tájvédelmi szempontból kiemelt jelentőségű a településkép víz felől feltáruló látványa, ezért a környezetvédelmi hatóság javasolta a módosítások finomhangolását, a változtatások mérséklését, illetve esetlegesen a tájba illesztés érdekében növénytelepítés kötelezővé tételét. A környezetvédelmi hatóság javasolta továbbá a településképi véleményezési eljárás helyi szabályairól szóló önkormányzati rendelet elfogadását, amely a polgármester hatósági eljárása révén érvényesítheti a településképi védelem szempontjainak érvényesülését a konkrét fejlesztések megvalósításához kapcsolódóan.

3.3.3.3. Az Egyesület a településrendezési eszközök partnerségi egyeztetési eljárása során az önkormányzat részére megküldött véleményében³⁶ – az előzetes tájékoztatási szakaszban adott véleményében tett észrevételeit *változtatlanul fenntartva* – a Balaton természetes partszakaszához kapcsolódó 10 hektáros, egybefüggő erdő, valamint az ezen a területen található „seb”: a volt szennyvíztisztító területének helyi természeti területi védettségének a településrendezési eszközökben való érvényesítését javasolta. Kérte továbbá az Aligai út helyi védelemre javasolt természetvédelmi területre eső, erdei szakaszának valós helyen történő térképi tervi ábrázolását, az út kialakult nyomvonalának és 8 méteres szélességének változatlan megtartása mellett.

Az Egyesület véleményében a volt szennyvíztisztító területi besorolásának tervezett megváltoztatását „kikötő-különleges terület”-re, valamint ezen a területen, valamint a volt Piroška kemping területén a beépítési arányok és a megengedett legnagyobb építménymagasság megváltoztatását, tervezett maximalizálását nem támogatta. Álláspontja szerint a kikötő kialakításával, valamint volt Piroška-kemping turisztikai célú hasznosításával járó forgalomműködés a meglévő útviszonyok (zsákutca, keskeny erdei út) esetén lehetetlen állapotot eredményezne, a forgalomműködéshez igazított közút-hálózatfejlesztés pedig a védendő természeti terület integritását, a táj alapvető karakterét és a terület Balaton ökoszisztémája szempontjából is jelentős természeti értékeit veszélyezteti.

Az Egyesület a belterületi erdők – közöttük az álláspontjuk szerint természeti területi védelemre érdemes partmenti 10 ha-s, besorolása szerint „egészségügyi, szociális, turisztikai erdő” – területén a beépíthetőség 0,3%-ról 3%-ra növelését ugyancsak indokolatlannak tartja és nem támogatta. Véleményében a hatályos HÉSZ 16. § 3. pontjának hatályon kívül helyezését is kifejezetten ellenezte, amely szerint „Balatonakarattya, Balatonkenese meglévő közhasználatú strandjainak és zöldfelületeinek területe nem csökkenthető és más célra nem vehető igénybe.”

Az Egyesület véleménye szerint a vízpart-rehabilitációs tanulmánytervben, valamint a településrendezési eszközökben a Gumirádli és közpark előtti 3499/5 hrsz-ú, valamint a természetes partszakasz hosszában az erdőterület és a volt szennyvíztisztító területe előtti 3524/13 hrsz-ú ingatlan több hektáros területe a Balaton tómederhez tartozik és így kiterjed rá a tómeder NATURA 2000 védettsége.

³⁵ 31-3/2016/műsz. (5-127/2016.)

³⁶ 5-129/2016.

3.3.3.4. A Kormányhivatal népegészségügyi hatáskörében adott véleményében³⁷ megállapította, hogy a módosítások kapcsán jelentős környezeti hatás nem keletkezik, és a környezeti hatásvizsgálati dokumentációban foglaltakkal szemben környezet- és település-egészségügyi szempontból nem emel kifogást, a településrendezési eszközök módosítását pedig közegészségügyi szempontból elfogadásra javasolta.

3.3.3.5. A Kormányhivatal Veszprémi Járási Hivatala (a továbbiakban: Járási Hivatal) örökségvédelmi hatáskörében adott véleményében³⁸ felhívta az Önkormányzat figyelmét arra, hogy a tervezett módosítások a Rákóczi park történeti kert, regisztrált örökségi érték területét, valamint nyilvántartott régészeti lelőhelyet érintenek, azonban a megküldött tervdokumentáció 10 évnél nem régebbi örökségvédelmi hatástanulmányt nem tartalmaz, ezért a tervezet módosításokat nem javasolják elfogadásra.

3.3.3.6. A Kormányhivatal építéshatósági, állami főépítési hatáskörében adott véleményében³⁹ - egyebek között - felhívta az Önkormányzat figyelmét arra, hogy a megküldött dokumentáció HÉSZ 60. §-t kiegészítő (2) tervezett bekezdés ellentétes a hatályos vízpart-rehabilitációs tanulmánytervről szóló TNMr.-rel. A Véleményezési Tervdokumentáció MÁV üdülő területére vonatkozó II.1. pontjához kapcsolódóan a tervezett HÉSZ 60. § (2) bekezdése a Balaton tómeder területén a vízpart-rehabilitációs tanulmánytervben nem jelölt helyen kikötő létesítését tenné lehetővé, jövőbeni, bizonytalan feltételekkel (a TNMr. jövőbeni módosítása és jogerős vízjogi engedély). A tervezett rendelkezésnek megfelelő térképi ábrázolás a szabályozási terv SZT/7/2016mód tervlapján a Balaton tómederben „kikötő létesítése feltétellel” jelöléssel látható. Tekintettel azonban arra, hogy a hatályos TNMr. nem jelöli „kikötő létesítésére alkalmas partszakasz”-ként a vízpart ezen részét, az önkormányzat rendeleti szabályozás ettől nem térhet el. A Kormányhivatal, mint állami főépítész arra is felhívta az Önkormányzat figyelmét, hogy az építészeti örökség helyi értékeinek védeleméről a területi és egyedi védelemről szóló önkormányzati rendeletben és nem a HÉSZ-ben kell megállapítani. E véleményben egyidejűleg az épített környezet védelmére kiterjedő hatáskörében a véleményezési dokumentációhoz csatolt környezeti értékelést az állami főépítési hatáskörben eljáró illetékes megyei kormányhivatalként a Kormányhivatal elfogadta.

3.3.3.7 A településrendezési eszközök elkészítésével megbízott tervezők értékelték a véleményezési szakaszban beérkezett véleményeket, és meghatározták a véleménykülönbségeket a polgármesterhez és az önkormányzati főépítészhez intézett levelükben, amelyekkel kapcsolatosan egyeztető tárgyalás, illetve önkormányzati döntés lehet szükséges.

A tervezői álláspont szerint az örökségvédelmi hatástanulmány-készítési kötelezettség tekintetében a hatóság megváltoztatta korábbi, az előzetes tájékoztatási szakaszban adott véleményét, ezért a két vélemény közötti különbség okai tisztázandóak, ugyanakkor a megalapozó munkarész örökségvédelmi fejezettel való kiegészítését szükségesnek fogadja el.

A polgármester a tervezői értékelés alapján összefoglalt véleménykülönbségeket az azokkal kapcsolatos önkormányzati válaszokkal együtt összegző feljegyzésben rögzítette, s azt megküldte az egyeztető tárgyalás összehívásáról szóló, 2016. július 20-án kelt meghívójának mellékleteként a résztvevő államigazgatási szervek részére.

3.3.3.8. A BNPI a véleményezési dokumentációhoz, illetve a környezeti értékeléshez adott véleménye 2016. július 18-án kelt és július 20-án érkezett az Önkormányzathoz.

E véleményében a BNPI egyfelől arra hívta fel az Önkormányzat figyelmét, hogy a Balatontv. 26. § a) pontja alapján Térségi jelentőségű tájképvédelmi terület övezete [T-1] (Tájépvédelmi szempontból kiemelten kezelendő terület övezete) területén beépítésre szánt terület nem jelölhető ki, ezért álláspontjuk szerint e törvényi rendelkezésnek nem felel meg az I.2. (2759/14 hrsz.), az I.3. (2934/7 hrsz.) és az I.7 (0203/4 hrsz.) pontok szerint tervezett területfelhasználás.

Másfelől a BNPI arra hívta fel az Önkormányzat figyelmét, hogy a II.1., II.2., II.3., II.4., II.5. módosítási javaslatok térségi jelentőségű tájképvédelmi terület övezete [T-1] (Tájépvédelmi szempontból kiemelten kezelendő terület övezete) területét, valamint közvetlenül Országos Ökológiai Hálózat magterületét érintik, továbbá hatással lehetnek a Balaton tómederre, mint Natura 2000

³⁷ VE/001/00302-4/2016. (5-130/2016)

³⁸ VE-09D/EOH/00150-4/2016 (5-132/2016)

³⁹ VEB/005/461-4/2016. (5-133/2016)

területre, ezért a várható környezeti hatások jelentősége miatt szükségesnek látják a környezeti vizsgálathoz kapcsolódó Natura 2000 hatásbecslési eljárás lefolytatását.

3.3.3.9. A Közép-dunántúli Vízügyi Igazgatóság Balatoni Vízügyi Kirendeltségének véleménye 2016. július 25-én érkezett az önkormányzathoz, amelyben egyebek mellett felhívta az Önkormányzat figyelmét a Balaton északi partján a partvédmű felső élének legkisebb magasságának jogszabályban meghatározott szabályaira.

Egyeztetési tárgyalás a véleményelérések tisztázására

3.3.4.1. Az Étvhr. 39. § (1) bekezdése szerinti egyeztetési tárgyalást 2016. július 28-án tartották, amelyen nem sikerült a véleménykülönbözőség tisztázása a BNPI véleményében megfogalmazottak tekintetében.

A jegyzőkönyv rögzítette, hogy a BNPI fenntartja azon véleményét, hogy az OTTrT. „tájképvédelmi szempontból kiemelten kezelendő terület övezete” országos térségi övezet, a másik a Balaton törvény „T-1 Térségi jelentőségű tájképvédelmi terület övezete” kiemelt térségi övezet, amely miatt az I.2. és I.3. pontok szerinti módosításokat, új beépítésre szánt területek kijelölését a BNPI nem tartja elfogadhatónak. Az egyeztetési tárgyalásról szóló jegyzőkönyv szerint az államigazgatási szervek közötti véleménykülönbség az OTTrT. és a BalatonTv. eltérő értelmezési lehetőségeire okot adó szabályozása miatt maradt fenn.

Az egyeztető tárgyaláson a véleményben foglalt, a Natura 2000 hatásbecslési eljárás szükségességére vonatkozó álláspontot részben tisztázták, a jegyzőkönyv azt rögzíti, hogy a hatásbecslési eljárás lefolytatásának szükségességéről szóló véleményt a BNPI képviselői visszavonták.

Az egyeztetési tárgyalásról szóló jegyzőkönyvről azonban – annak valamennyi oldaláról – a BNPI két munkatársának neve felett az aláírásuk hiányzik, így nem megállapítható, hogy a jegyzőkönyvben foglaltakkal egyetértenek. A többi résztvevő aláírása a jegyzőkönyv valamennyi oldalán szerepel.

3.3.4.2 Az Egyesületet az egyeztető tárgyalásra nem hívta meg a polgármestert, hanem az önkormányzat Képviselő-testülete a 2016. augusztus 5-én tartott rendkívüli képviselő-testületi ülésen hozott döntést az Egyesülettel a településrendezési eszközök egyes tervezett módosításaival kapcsolatban kialakult véleménykülönbözőségek tárgyában.

Így a „partalját”, a természetes partszakaszhoz kapcsolódó természetközeli növénytakarókkal, nádassal is fedett vizes élőhelyet és erdőterületet, a volt szennyvíztisztító területével nem sorolta át természetközeli, illetve természetvédelmi védettség alatt álló erdőterületté, azzal az indoklással, hogy „a jelenleg folyó részleges és foltszerű módosítás és a jogszabályi előírás szerint a hatályba léptetésre rendelkezésre álló szűkös időkeret, Balatonakarattya önállóvá válásának útján a jelenlegi, sok tekintetben még rendezetlen helyzete nem ad lehetőséget a helyi természetvédelmi előírások jelen előírások keretei között történő megvitatására. Amint véglegesíthető lesz a közigazgatási határvonal, lezajlik a vagyonmegosztás és a jelentős hatással bíró magasabb rendű jogszabályok (Balaton-törvény, vízpart-rehabilitációs tanulmányterv) ezekkel szinkronban lévő településenkénti megbontása megtörténik, szükségessé válik a megváltozott új helyzetnek megfelelően saját településfejlesztési koncepció és teljes felülvizsgálattal új településrendezési eszközök elkészítése. Ez tud majd jelen felvetés megtárgyalásának fórumot biztosítani.”⁴⁰

Itt fontos rámutatnunk arra, hogy a véleménykülönbözőséggel érintett „Partalja” teljes területe⁴¹ (a volt szennyvíztisztító területével együtt) Balatonkenese vízpart-rehabilitációs tanulmánytervéről szóló TNMr. 7/7. számú tervlapján a jelmagyarázat alapján „Meglévő helyi jelentőségű természetvédelmi terület határa” jellel körbehatároltan van feltüntetve.

A hatályos HÉSZ mellékletéhez tartozó Szabályozási terv SZ/8/2016mód számú tervlapján ugyanezen terület „helyi jelentőségű természetvédelmi terület határa” jelkulccsal körbehatárolt terület, vagyis a TNMr. és a HÉSZ egyaránt ezen terület helyi jelentőségű természetvédelmi védettségét rögzíti.

⁴⁰ Balatonakarattya Község Önkormányzata Képviselő-testületének 112/2016. (VIII.5.) határozata

⁴¹ Balatonakarattya község Hrsz.: 3524/3, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14; Hrsz.: 3526; Hrsz.: 3527/1, 2, 3; Hrsz.: 3531/3; Hrsz.: 3477; Hrsz.: 0213/7; Hrsz.: 3525 (erdei út) ingatlanok területe

Az Egyesület javaslatát az Aligai út valós nyomvonal szerinti ábrázolására, valamint az út tervezett szabályozási szélességének növelésére az önkormányzat Képviselő-testülete az erről hozott határozatában⁴² elutasította, és nem építette be a településrendezési eszközeinek módosításába. A határozat indokolása szerint „Az Egyesület kérésének teljesítése ellehetetleníti a Piroska [kemping és a] volt szennyvíztisztító területén tervezett fejlesztések megvalósítását.” Az Önkormányzat a tervezett szabályozási szélességgel összefüggésben hivatkozott arra, hogy az OTÉK szerinti „helyi gyűjtőút” legkisebb szabályozási szélessége 22 méter, illetve az érintett terület közlekedési szempontból kedvezőtlen helyzetű, a zsákutca jellegéből adódóan havária esetén nem lehetséges alternatív megközelítés. A tervezett szabályozási szélességet a szembe találkozó járművek egymás melletti elhaladásának helyigénye határozza meg, valamint a kerékpáros és a gyalogos közlekedés helyigénye, továbbá a legalább egyoldali fasor telepítéséhez szükséges zöldsáv közlekedésbiztonsági szempontból minimálisan szükséges közterületi szélességének biztosítására irányul.

Az Egyesület kérését a volt szennyvíztisztító területének a tervezési program 2. b) pont szerinti, illetve a Véleményezési tervdokumentáció II. 5. pontja szerinti „kikötő-különleges terület” övezetbe való ársorolásának törlésére, illetve a tervezési program módosítására az önkormányzat Képviselő-testülete határozatában⁴³ elutasította. Fontos ezzel kapcsolatban arra is utalnunk, hogy ugyan a Tervezési program még tartalmazta a területi átsorolás tervét, azonban a Véleményezési dokumentáció már nem tartalmazta - a TNMr.-rel való ütközés miatt - a szennyvíztisztító területi átsorolásának konkrét és kidolgozott tervét, csupán a „tartalomjegyzékben”, vagyis a tervi pontok felsorolásában „ragadt benne” a korábbi cím. Ennek ellenére a Képviselő-testület határozata az Egyesület véleményét az indokollással utasította el, hogy „indokoltnak tartja a település közigazgatási területével határos partszakaszon kikötő létesítését. A környezetvédelmi szempontokat maradéktalanul betartja és betartatja az Önkormányzat az esetleges megvalósulás esetén.”

Ugyancsak elutasította az Egyesület kérését a képviselő-testület határozataiban⁴⁴ a volt szennyvíztisztító és a volt Piroska kemping területének beépíthetősége, valamint a megengedett maximális beépítési magasság felülvizsgálatával, módosításával összefüggésben, az indokolás szerint a tervezett értékek nem lépik túl a szabályozásban foglaltakat, valamint a szabályozás szerint megvalósítható fejlesztések feltételekhez kötöttek.

A Partaljához tartozó erdőterület beépíthetőségének 0,3%-ról 3%-ra változtatásának elvetése, és a hatályos szabályozás szerinti arány megtartása tárgyában az Egyesület javaslatát a Képviselő-testület ugyancsak elutasította határozatában.⁴⁵ Az indokolás szerint a módosítás a közjóléti jelleg, a vízhez jutás és a természetes élőhelyek bemutatathatóságának érdekében történik.

Az Egyesületnek a korábbi HÉSZ 16. § 3. pontjának, Balatonakarattya közhasználatú strandjainak és zöldfelületeinek területi és funkcionális integritásának megőrzésére irányuló szabályozást hatályon kívül helyező tervezett rendelkezést ellenző javaslatát a Képviselő-testület ugyancsak elutasította⁴⁶, mert – az indokolás szerint – „a törlésre kerülő szövegrész magasabb rendű jogszabályokban szereplő előírásokra tekintettel felesleges, illetve néhol értelmetlen önkorlátozást generál. Törlése nélkül például nem lenne megteremthető a tervezett református templom létesítési lehetősége az adott helyen.⁴⁷ Többek között a II. 2. és II. 3. módosítások⁴⁸ szükségessé teszik a 16. § (3) bekezdés törlését.”

⁴² Balatonakarattya Község Önkormányzata Képviselő-testületének 113/2016. (VIII. 5.) határozata

⁴³ Balatonakarattya Község Önkormányzata Képviselő-testületének 114/2016. (VIII.5.) határozata

⁴⁴ Balatonakarattya Község Önkormányzata Képviselő-testületének 115/2016. (VIII.5.) határozata, illetve 116/2016. (VIII.5.) határozata

⁴⁵ Balatonakarattya Község Önkormányzata Képviselő-testületének 117/2016. (VIII.5.) határozata

⁴⁶ Balatonakarattya Község Önkormányzata Képviselő-testületének 118/2016. (VIII.5.) határozata

⁴⁷ A Rákóczi park történeti kert területének egy részén (besorolása: zöldterület (Zkp1) és helyi értékvédelmi terület) OTÉK alóli felmentéssel településközpont vegyes terület övezeti átsorolással egyházi és közösségi rendeltetés létesítési lehetőségének megteremtése

⁴⁸ a Bercsényi, a Bezerédy és a Lidó strandon a megengedett maximális építménymagasság megemlése 4,5-ről 8 m-re (Ld. HÉSZ 36. § (4) bekezdését)

3.3.5. A Képviselő-testület 2016. augusztus 17-i rendkívüli ülésén hozott határozataiban⁴⁹ elutasította a környezetvédelmi hatóság MÁV-üdülő területére, a volt Piroska-kemping területére, a volt szennyvíztelep területére vonatkozó, a beépítési intenzitás és a legnagyobb megengedett építménymagasság tervezett értékekhez képest való csökkentésére vonatkozó, továbbá a Bercsényi, Bezerédj és Lidó strandok területén a megengedett legnagyobb építménymagasság 4,5 m-ről a tervezet szerinti 8 méterre való megemelését nem támogató véleményét. A határozat indokolása szerint *a Képviselő-testület döntéseit mérlegelési jogkörében, a vonatkozó jogszabályokra figyelemmel hozta.*

Ugyanezen az ülésen a 128/2016. (VIII. 17.) határozatával utasította el a Képviselő-testület a környezetvédelmi hatóság, valamint a BNPI egybehangzó javaslatát a volt Piroska kemping melletti, partialjához tartozó, panasszal érintett erdőterületen tervezett beépítési intenzitás 0,3 %-ról 3%-ra való 10-szeres növelésének elvetésére, illetve a növelés helyett számottevő csökkentésre irányulóan, ugyancsak a *jogszabályi keretek és a Képviselő-testület mérlegelési jogköre alapján tanösvény, oktatási terület céljára épületek és egyéb építmények megépíthetősége érdekében.*

Elutasította a Képviselő-testület a Kormányhivatal javaslatát arra vonatkozólag is, hogy a MÁV-üdülő partszakaszánál Balaton tómedrében a vízpart-rehabilitációs tanulmányterv módosítását megelőzően nem szerepelhet a kikötő terve a településrendezési eszközökben.⁵⁰

A Képviselő-testület 130/2016. (VIII. 17.) határozattal elutasította a BNPI észrevételét azzal kapcsolatosan, hogy az OTfT. szerinti „Tájképvédelmi szempontból kiemelten kezelendő terület övezete” területi lehatárolásra a Balatontv. 26. §-ának előírásai vonatkoznak, közöttük az a) pont szerinti beépítésre szánt területek kijelölésének tilalma.⁵¹ A határozat indokolása szerint „egy adott jogszabály területi előírásai csak az adott jogszabályban kijelölt, vagy meghivatkozott területre alkalmazhatóak.”

Végül a Képviselő-testület 131/2016. (VIII. 17.) határozatában (továbbiakban: Határozat) a településrendezési eszközök módosításával összefüggő véleményezési eljárást lezárta, és a végső főépítési véleményezési tervdokumentáció előkészítésére és megküldésére felkérte a polgármestert.

Az Kormányhivatal Állami Főépítési záró véleményében egyebek mellett felhívta az önkormányzat figyelmét arra, hogy a véleményezési szakasz lezárásáról szóló Határozat közzétételét elmulasztották, így a véleményezési szakasz lezárása nem igazolt, aminek hiányában a módosítások nem fogadhatóak el.

Másfelől a Kormányhivatal a véleményezési szakaszban adott, a MÁV üdülő területéhez igazodó partszakaszon a „kikötő létesítése feltétellel” módosításhoz kapcsolódó véleményét Balatonakaratya Község Önkormányzata Képviselő-testületének 129/2016. (VIII.17.) *határozatában foglaltakkal szemben fenntartotta.* A Kormányhivatal változatlan álláspontja szerint ugyanis a Balatontv. és a TNMr. rendelkezéseivel ellentétes a tervezett HÉSZ 60. § (2) bekezdésének kiegészítő rendelkezése („a TNMr. módosítását követően, megfelelő vízjogi engedély birtokában a „Kikötő létesítése feltétellel” jelölt területen kikötő létesítése lehetséges”), illetve az ehhez igazodó, SZT/7/2016 módterv lapon szereplő jelölés. Az állami főépítési álláspont szerint *csak a TNMr. módosítását követően*, a módosítással ezen a vízfelületen és partszakaszon „kikötő létesítésére alkalmas partszakasz” jelölésével lesz lehetséges a szándékolt rendelkezésnek megfelelő szabályozási cél önkormányzati rendeleti elfogadása, ezt megelőzően azonban nem.

A Környezeti értékelést az Állami Főépítész az épített környezet védelmére kiterjedőleg elfogadta.

A záró vélemény szerint a Határozat közzétételének megtörténte⁵² esetén a HÉSZ 49. § (11) bekezdése, illetve 60. § (2) bekezdésének kivételével egyetért a településrendezési eszközök módosításával.

⁴⁹ ld: Balatonakaratya Község Önkormányzata Képviselő-testületének 124/2016.; 125/2016.; 126/2016. és 127/2016. (VIII. 17.) határozatait

⁵⁰ Balatonakaratya Község Önkormányzata Képviselő-testületének 129/2016. (VIII.17.) határozata

⁵¹ 130/2016. (VIII. 17.) határozat

⁵² <http://balatonakaratya.hu/images/HESZ/heszlezaraskivonat.pdf>, a közzétételre 2016. szeptember 21-én került sor.

Balatonakarattya Község Önkormányzata Képviselő-testülete 2016. szeptember 21-én tartott rendkívüli ülésén hozott 149/2016. (VIII.17.) határozatával elfogadta a településszerkezeti-terv (TSZT) tematikus módosítását is.

Ugyanezen a rendkívüli ülésén a Képviselő-testület elfogadta a településrendezési eszközök módosításához kapcsolódóan folytatott környezeti vizsgálatához készült környezeti értékelést is a 150/2016. (IX. 21.) önkormányzati határozattal.

A Képviselő-testület ugyancsak 2016. szeptember 21-i rendkívüli ülésén fogadta el a HÉSZ módosításáról szóló 11/2016. (IX. 30.) rendeletet, s az 2016. október 30-án lépett hatályba.⁵³

II. A természetvédelmi eljárások

4. Az Önkormányzat részére küldött megkeresésünkben a Polgármestertől kértük a Balatonakarattya község helyi jelentőségű természetvédelmi területté nyilvánító önkormányzati rendeletek, valamint az esetleges korábbi helyi jelentőségű természetvédelmi területi védettséget megszüntető Tvt. szerinti önkormányzati rendeletek megküldését.

A Jegyző e kérésünkre azt a tájékoztatást adta, hogy a hatályos HÉSZ 4. melléklet 3. pontjában található utalás helyi jelentőségű természetvédelmi területre. A tájékoztatás szerint a helyi építési szabályzat és a szabályozási tervek folyamatosan „átveszik” ezeket, de ezekre vonatkozó önkormányzati védett természeti területté nyilvánító rendelet nem fellelhető, a természetvédelmi törzskönyvben nem szerepelnek, természetvédelmi törzsszámuk nincs, természetvédelmi kezelési tervük nincs. Valószínűsíthető, hogy a területek helyi természetvédelmi területté nyilvánítása korábban tervezői javaslat lehetett, így kerülhetett a településrendezési eszközökbe hibásan védett területként, nem pedig védelemre *javasolt* területként, de védetté nyilvánítási folyamatra nem került sor. A jogilag ellentmondásos helyzetet az Önkormányzat még nem tudta feloldani.

A panasszal érintett területeknek⁵⁴ a települések szétválását megelőzően korábban fennálló helyi természeti védettségével kapcsolatos kérdéseinkre Balatonkenese jegyzője azt a tájékoztatást⁵⁵ adta, hogy a Helyi Építési Szabályzat 1. számú mellékletét képező Szabályozási terv tervlapjain „ – ht – „ jelzéssel „helyi jelentőségű természetvédelmi terület határa” megjelölés látható. A jelzés térképi megjelenése ugyanakkor bizonytalanságokat is tartalmaz.

A Balatonkenesei jegyző a (Balatonakarattya) HÉSZ 4. melléklet 3. pontjában felsorolt, helyi jelentőségű természetvédelmi területek tekintetében azt a tájékoztatást adta, hogy a felsorolt ingatlanok Balatonkenese Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 19/2006. (X. 26.) rendeletében, Balatonkenese Város Önkormányzata Képviselő-testületének 10/2012. (IV. 5.) rendeletében és 13/2014. (X. 7) rendeletében felsorolás-szerűen, helyi táj- és természetvédelmi területekként szerepeltek.

4.1. Az Egyesület 2016. október 9-én kelt, a jegyzőhöz mint helyi jelentőségű természetvédelmi terület előkészítését végző szerv részére megküldött levelében javaslatot tett a Balaton tómederhez tartozó egybefüggő vízterület: Balatonkenese vízpart-szabályozási tanulmánytervéről szóló TNMr. 7/7 számú térképén, valamint Balatonakarattya Szabályozási Tervén azonban Balatonakarattya (Balatonkenese) közigazgatási területének belterületi részéhez tartozó, az ingatlan-nyilvántartásban Balatonkenese Belterület 3524/13 hrsz.-ú „kivett vízállás” megnevezésű 3,5 hektár területű ingatlan, valamint a Balatonkenese belterület 3499/5 hrsz.-ú kivett vízállás megnevezésű, 2,67 hektár területű ingatlan helyi jelentőségű természetvédelmi területté nyilvánítására. Az ingatlanok 1960-tól a Magyar Állam tulajdonában és a Közép-dunántúli Vízügyi Igazgatóság kezelésében állnak.

Javaslatát az Egyesület azzal indokolta, hogy az érintett, jól körülhatárolt (keletről a löszfal, északról a volt Piroska kemping, délről a Club Aliga partszakaszhoz igazodó vízterület jelentős kiterjedésű, mocsaras terület, amely szervesen a Balatonhoz tartozik, számos védett növény és állatfaj

⁵³ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg5ed0dr3eo0dt3ee0em9cj4bx7ce2cd1cf2cf1bx4b>

⁵⁴ Balatonkenese belterület Hrsz.: 3524/3; 3524/7; 3524/8; 3524/9; 3524/10; 3524/11; 3524/12; 3524/14; 3526; 3527/1,2,3; 3530; 3531/2,3,4; 3477; Balatonkenese külterület 0213/7, 0213/8,14.

⁵⁵ 754-1/2017/MÜSZ

(közöttük a kockás sikló és a mocsári teknős) élőhelyeül szolgál, ugyanakkor a TNMr. és a HÉSZ-ben nem a Balaton tómederhez tartozó hrsz.-ú ingatlanok között van feltüntetve, hanem belterületi ingatlanként. Így a terület jogi sorsa bizonytalan, egyfelől a valóságban a tómeder része, azonban jogilag a község belterületéhez tartozik. A bizonytalanságot fokozza, hogy a TNMr. 7/7. térképszelvényén a két hrsz.-hez tartozó ingatlan határvonalán megszüntető jel van feltüntetve.

A Balaton körül alig van ehhez hasonló természetes hely, ezért az Egyesület javaslatának alapjául szolgáló álláspontja szerint a nemzet közös örökségéhez tartozik, és nagyobb értéket képvisel, mint egy esetlegesen létesítendő mesterséges létesítményből származó anyagi haszon, vagy használati érték.

Balatonakarattya Község Önkormányzata Képviselő-testületének 2016. november 16-án tartott rendkívüli ülésén az Egyesület javaslatát a Polgármester terjesztette elő. Az ülés jegyzőkönyve⁵⁶ szerint a Polgármester arról tájékoztatta a Képviselő-testületet, hogy az Egyesület ezt a javaslatot már többször felvetette, az önkormányzat Képviselő-testülete azonban azért nem kezdeményezheti a terület tájvédelmi területté nyilvánítását, mivel *az ott élő telektulajdonosok kártérítési igényrel élhetnek.* A Polgármester álláspontja szerint azt lehetne kezdeményezni, hogy ezeket az ingatlanokat szüntessék meg, mert nem léteznek, így az Egyesület kérése okafogyottá válhat. Az ülésen elhangzott, valamint az ingatlannyilvántartási adatok szerint is a javaslattal érintett ingatlanok állami tulajdonban állnak, valamint az egyik ingatlan partvonalán a TNMr. alapján parti sétány kialakításának lehetőségét tartalmazza. Az ülésen a Képviselő-testület az Egyesület e javaslatát a 167/2016. (XI. 16.) határozatával elutasította.

Megkeresésünkre a jegyző az elutasítással kapcsolatban azt a tájékoztatást⁵⁷ adta, hogy a képviselő-testület nem kíván helyi természetvédelmi területté nyilvánítani egyetlen területet sem mindaddig, amíg a község közigazgatási határával kapcsolatos, Balatonkenese Önkormányzatával fennálló jogvita nem rendeződik.

4.2. Az Egyesület ezt követően 2017. január 3-án kelt, a jegyzőhöz január 13-án érkezett beadványában – a helyrajzi számok pontos megjelölésével – javasolta a panasszal érintett természetes partszakasz és a löszfal közötti erdőterület⁵⁸, valamint a volt szennyvíztisztító területének (3524/8. hrsz. „Kivett vízmű” 1,48 ha) helyi természetvédelmi területté nyilvánítása iránti eljárás megindítását.

A javaslat indokolása szerint a ritkaságszámba menő természetes partszakasz növény és állatvilága természeti értéként védelemre szorul. A Rákosi rendszerben létesített, az aligai pártüdülőt „kiszolgáló” volt szennyvíztisztítót a Balatonfőkajári szennyvíztisztító létesítése és fejlesztése a közeljövőben véglegesen kiváltja, így az Egyesület álláspontja szerint lehetőség nyílik a területen található két földszintes épület és a műtárgyak elbontásával az állami tulajdonban álló terület rehabilitálására és így a Magaspart (löszfal) alatti természeti terület egységes védelmére, az itt található természeti értékek védelmére, fenntartására és megőrzésére.

A Jegyző tájékoztatása⁵⁹ szerint a javaslat alapján hivatalból nem indult eljárás, mert a korábbiaknak megfelelően a Képviselő-testület nem kívánt helyi jelentőségű természetvédelmi területté nyilvánításról döntést hozni, ezért a kezdeményezést elutasította 28/2017. (III. 30.) határozatával. A Jegyző tájékoztatásához sem a Képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyvet, sem a javaslat tárgyában hozott önkormányzati határozatot nem küldte meg.

A Jegyző tájékoztatásában kifejtette a Tvt. 25. §-ának 2005-ös módosításával kapcsolatos jogi álláspontját, amely szerint a törvénymódosítás⁶⁰ a Tvt. 25. § (1) bekezdéséből 2005. december 30-tól hatályon kívül helyezte „A védetté nyilvánítás előkészítése hivatalból indul meg.” mondatot, ezért a helyi védettségre irányuló javaslat esetén előkészítési eljárást a jegyző nem köteles lefolytatni.

⁵⁶ <http://balatonakarattya.hu/images/2016testulet/2016.11.16./jegyzokonyv.pdf>

⁵⁷ 24-3/2017.

⁵⁸ Balatonkenese belterület Hrsz.: 3524/3 („Kivett beépítetlen terület” 1183 m²); 3524/7 („Kivett saját használatú út” 339 m²); 3524/8 („Kivett vízmű” 1,48 ha); 3524/9 („Kivett beépítetlen terület” 5054m²); 3524/10 („Kivett vízállás” 1,94 ha); 3524/11 (Kivett beépítetlen terület 1078 m²) 3524/12; 3524/14; 3526; 3527/1,2,3; 3530; 3531/2,3,4; 3477; továbbá Balatonkenese külterület 0213/7 (3 min.o. rét, 6532 m²), 0213/8,14

⁵⁹ 236-2/2017.

⁶⁰ Az egyes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladat- és hatásköröket megállapító törvények szervezetváltozással összefüggő módosításáról szóló 2005. évi CXXXI. törvény

A Képviselő-testület ülésén a javaslattal kapcsolatosan a község honlapján közzétett jegyzőkönyv⁶¹ szerint elhangzott, hogy alapos, összetett előkészítést igényelne a természetvédelmi védettség alá helyezés, amelyre a közigazgatási területtel kapcsolatos jogvita lezárását követően, a településfejlesztési koncepció és a településrendezési eszközök módosításához kapcsolódóan lesz majd esetleg lehetőség. Az előterjesztő álláspontja szerint az adott terület vonatkozásában a településrendezési eszközök módosítását a településrendezési egyeztetési eljárásban megkeresett, a természetvédelmi államigazgatási szervként bevont BNPI elfogadta, így az Egyesület álláspontja azzal kapcsolatosan, hogy a nagyobb intenzitású beépíthetőség természetkárosítást okozna, nem megalapozott.

A határozat indokolása szerint az Egyesület javaslatával és annak indoklásával a Képviselő-testület nem ért egyet. A településrendezési eszközök módosítása kapcsán az Önkormányzat minden jogszabályban előírt hatóságot megkeresett, közöttük a BNPI-t, mely hatóságok nem emeltek kifogást a módosítás kapcsán, így emelkedtek jogerőre és váltak végrehajthatóvá a módosítások. Az Aligai út 16 m-es szabályozási szélességével kapcsolatosan a Határozat indokolása azt rögzítette, hogy a jelenlegi 6 méteres út helyett nem fog 16 méteres út épülni. Az út és tartozékai (árok, sövény, fasor, járda, kerékpárút, közművek) lett kiszabályozva egy telekrész. „A jelenlegi elvadult, erdei környezetnek nemigen nevezhető bozótos, áttekinthetetlen környezet helyett telepített növényzettel „jó gazda” módjára ápolt, gondozott környezet kiépítése a cél, ahol a természeti környezet és az épített környezet követelményei és igényei úgy találkoznak.”

4.3. A TNMr. 7/7. térképszelvényén a partvonal ezen szakaszán, részben a volt szennyvíztisztító területe előtti partszakasz 1/4-én is jó minőségű, III.a. nádosztályba tartozó nádas terület található (amellett, hogy – amint arra fentebb rámutattunk – a TNMr. és a HÉSZ térképszelvényei szerint is helyi jelentőségű természetvédelmi területként van feltüntetve a Partalja és a volt szennyvíztisztító területe).

Az Egyesület 4.2. szerinti, helyi jelentőségű természetvédelmi területi védelemre irányuló javaslatával kapcsolatosan a tó ökológiai állapota szempontjából kiemelten védett nádasállomány adataival, helyzetével, minőségével kapcsolatosan jogutód környezetvédelmi hatóságként a Járási Hivatal, illetve a Vizig.-et is megkerestük.

A Járási Hivatal tájékoztatása⁶² szerint a hatályos, érvényben levő – a jogszabályok szerinti nádas fogalmára, valamint gazdasági és ökológiai szempontok szerinti – nádasminősítést a jogelőd természetvédelmi hatóság 28680/2011. ügy- és 32683/2012. iktatószámú határozatával fogadta el.

Az ekkor balatonkenesei partszakaszhoz tartozó Balatonakarattya 2011-es nádas térképek alapján a panasszal érintett, fentiek szerinti partrészelethez tartozó nádas minőségi osztálya romlott a 2005. évi kataszterhez képest, a hatályos térkép V.a. minősítési osztályba sorolja az itteni nádas területet.

A Vizig. megkeresésünkre adott tájékoztatása⁶³ szerint az erre vonatkozó jogszabályi, 5 éves felülvizsgálati időszak alapján elkészítették a 2016/2017. évi nádas térképeket és minősítést is, amelyek a jogszabályok szerinti eljárást követően a természetvédelmi hatóság jogerős határozatával, majd a Vízikönyvi Okirattárba helyezéssel válnak hatályossá. (A településrendezési eszközök esetében addig a 2010/2011. évi nádasminősítést kell figyelembe venni.)

A 2016/2017. évi nádasfelmérés/minősítés alapján a Vizig. tájékoztatása szerint általánosságban Balatonakarattya parti régiója nem bővelkedik minősített nádasokban, ilyenek elsősorban az északnyugati, illetve a délkeleti településvégeken, illetve a volt szennyvíztisztító környékén találhatóak.

A 2016/2017. évi, még nem hatályos nádasfelmérés során III.B. osztályba tartozó nádasból 5 db poligont határolt le a Vizig., amelyek mindegyike a szennyvíztisztító környezetében található, partközeli vizes élőhelyeken kialakult sásos, gyékényes, helyenként bokorfüzes nádas, a vízszéli állományrészek előtt, a korábban térképezett nádasáv helyén keskeny hínárvona húzódik.

⁶¹ <http://balatonakarattya.hu/images/2017/2017.03.30./jegyzokonyv.pdf>

⁶² VE-09Z/05129-2/2017.

⁶³ Szfvár-1874-0002/2017. iktatószámú tájékoztatás

A Vizig. arról is tájékoztatott, hogy a jogszabály szerinti, kizárólag a nád fogalmához rendelt természetvédelmi szempontokhoz, a 2010/2011. évi nádasfelmérés során kidolgozták a gazdasági hasznosíthatóság szempontrendszerét, és a nádasok G-kategóriák szerinti minősítését, amelyek megállapíthatóvá teszik, hogy mely nádasok alkalmasak a gazdasági hasznosításra (G1), illetve melyek rehabilitálhatóak reális időn (6-7 év) belül, reális ráfordítással gazdaságilag hasznosíthatóvá (G2), és melyek azok, amelyek rehabilitálásának nincsen realitása.

Balatonakarattya felmért nádasállományából egyetlen poligon van, amely a G1 kategóriába sorolható, tehát rehabilitálással gazdasági hasznosíthatósága reálisan elérhető, ez pedig a szennyvíztelep ÉNY-i sarka előtti partszakasz III.B. kategóriájú nádas a víz felőli oldalon. A part felőli oldalon és a többi III.B. nádasfoltban a bokorfűzék és más fás szárú elemek miatt nincsen realitása a gazdasági hasznosíthatóságnak, viszont azok diverzitása és emiatt természeti értéke magasabb lehet.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint 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, (...) 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 határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Megállapítottuk, hogy a panaszos Egyesület számára sem a településrendezési eszközök elfogadásához kapcsolódó egyeztetési eljárással, valamint a településrendezési eszközök elfogadásáról szóló döntéssel, sem pedig a helyi természetvédelmi területre vonatkozó javaslat alapján meginduló eljárással és az abban az Önkormányzat Képviselő-testülete által hozott döntéssel összefüggésben nincsen jogorvoslati lehetőség biztosítva, ezért a vizsgálat az alapvető jogok biztosának hatáskörébe tartozik.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Vizsgálatunkat kiterjesztettük a Balaton és természetvédelmi védettségének jogi szabályozásával összefüggő egyes kérdések panasz által közvetlenül nem érintett, azonban az Alaptörvény P) cikke és az egészséges környezethez való jog szempontjából az üggyel kapcsolatosan a jövő nemzedékek érdekeit érintő releváns összefüggéseire is.

A hatáskör szempontjából lényeges, irányadó rendelkezést az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése tartalmazza, amely szerint „A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.”

II. Az alapjogok és érintett alkotmányos kötelezettségek tekintetében

Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer 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 biztos a 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.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljáráshozunk 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”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi éllel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság.* A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – köteletségévé 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.⁶⁴ 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.⁶⁵

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.⁶⁶ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.*

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁶⁷

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírói és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségesség-arányosság teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁶⁸ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése,* illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

Az alapvető jogokkal összefüggően a szükségesség-arányosság követelményének alkotmányos szempontjait rögzíti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, amely szerint „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

2. Az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése szerint „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” A nemzet közös

⁶⁴ Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

⁶⁵ Id. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

⁶⁶ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

⁶⁷ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁶⁸ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

öröksége védelemének, fenntartásának és megőrzésének kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel. A természeti értékek jövő nemzedékek számára történő megőrzését az Alaptörvény a 30. cikk közvetítésével az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedék védelmére létrehozott helyettese által intézményesen is elősegíti.

A P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és a kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó köteletségévé teszi. A nemzet közös örökségének alkotmányos védelmére alapított fenntarthatóság követelménye az alkotmányfejlődés olyan eredményeként jelenik meg az Alaptörvényben, amely új alkotmányos értéknek az alapvető jogokat és egyéb alkotmányos értékeket, közöttük a jogbiztonság követelményét is új fejlődési perspektívába helyezheti.

A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat. A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség konkrét tartalmát ezért az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciái és a jogbiztonság követelménye érvényesítése mellett a joggyakorlat, az alkotmánybíróági gyakorlat és a jövő jogfejlődése alakítja és bontakoztatja ki. Ebben a folyamatban sajátos és kiemelt, az Alaptörvényben meghatározott szerep jut az alapvető jogok biztosának, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének. A Natura 2000 területek árverés útján való magánkézbe adásával kapcsolatos 28/2017. (X. 25.) AB határozat hangsúlyozta a Natura 2000 területek kiemelt természetvédelmi jelentőségét és azt, hogy a védelmi előírások következetes és hatékony érvényesítése az Alaptörvény P) cikke alapján az államnak alkotmányos, és nem csak az uniós előírásokból fakadó kötelezettsége.

3. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

Az Alkotmánybíróóság megállapította⁶⁹, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróóság megállapította⁷⁰, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövőbeli generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróóság megállapította⁷¹ továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önálló és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E

⁶⁹ 996/G/1990. AB határozat

⁷⁰ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁷¹ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni⁷².

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 3. § (3) bekezdés b) pontjának alkalmazásánál alkotmányos követelmény: a területrendezés körében egyfelől a környezetvédelmi célok, másfelől a fejlesztési célok a döntéshozatalnál azonos súllyal kerüljenek mérlegelésre; ennek megfelelően a hivatkozott rendelkezésnek az ágazati koncepciókkal összhangban történő szövegrésze nem értelmezhető akként, hogy az ágazati koncepciók a fontossági sorrendben bármiféle elsőbbséget élveznek a környezetvédelmi érdekekkel szemben.⁷³

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában⁷⁴ az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírói gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az Alkotmánybíróság által megerősített korábbi értelmezési gyakorlattal összhangban az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi.

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetalkítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő. Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak, és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel.

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 Alapjogi Charta 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 ki⁷⁵. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens

⁷² 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁷³ 14/1998. (V. 8.) AB határozat

⁷⁴ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

⁷⁵ ld. 14/2004. (V. 7.) AB határozat

összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybíróági gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybíróság megállapította⁷⁶, hogy 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 törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénysértő 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, 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. Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a közigazgatási hatóságok eljárásához kapcsolódó tisztességes ügyintézéséhez való jog mellett a tisztességes eljáráshoz való jogot a XXVIII. cikk (1) bekezdése az igazságszolgáltatás tekintetében szintén nevesíti. E két, a különböző típusú eljárásokhoz kapcsolódóan önállóan nevesített jog alapvető tartalma azonban mind a korábbi alkotmánybíróági határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.⁷⁷ E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait⁷⁸ megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

5. Az Alaptörvény XXV. cikke szerint *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”*

A petíciós jog a legrégebbi alkotmányos jogok egyike, és ma is tartalmazza számos európai állam alkotmánya, illetve az Egyesült Államok szövetségi alkotmánya is. Ugyan e dokumentumokban szereplő megfogalmazások még nem teszik világossá, hogy a panaszbeadványokat és kérelmeket (petíciókat) az állampolgárok egyéni ügyekben egyénileg vagy közösségi ügyekben közösségleg terjesztik-e elő. A jogállami garanciák fokozatos kiépülésével az egyéni jogsérelmek orvoslására egyre inkább a jogorvoslathoz, a bírói úthoz való jog szolgált, a petíciók legfeljebb az ezek igénybevétele után maradó egyéni ügyekre bizonyulhattak alkalmasnak. Lényegében ma is ez a legfontosabb (elhatárolási) kérdés a petíciós jog értelmezése során.

A petíciós jog tartalmilag *egyfelől* összefügghet a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal, hiszen amennyiben a petíciós jog alapján előterjesztett kérelem vagy panasz tartalma szerint értelmezhető valamely közigazgatási eljárás megindítására irányuló kérelemként, vagy jogorvoslati kérelemként, az ügyre az közigazgatási eljárás szabályai lesznek irányadók, e jogokkal összefüggésben így komplementer szerepe van.

⁷⁶ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

⁷⁷ Ld. XXIV. (1) „a hatóságok részrehajlás nélkül” „tisztességes módon” „ésszerű határidőn belül”; XXVIII. (1) „független és pártatlan bíróság” „tisztességes és nyilvános tárgyaláson” „ésszerű határidőn belül”, illetve ezen alapvető tartalmi egységre utal a XXVIII. (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog egységessége is.

⁷⁸ pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog

A petíciós jog *másfelől* azonban lényegileg különbözik mind a tisztességes eljáráshoz való jogtól, mind a jogorvoslathoz való jogtól, mert gyakorlása nincsen további jogszabályi feltételhez kötve: a petíciós jog így az Alaptörvény alapján közvetlenül hatályosuló, önálló alkotmányos intézmény.

Az Alaptörvény XXV. cikke szerint a panasz vagy kérelem előterjesztése formailag kötött, azt írásban lehet megtenni. Ez jellemzően teljes bizonyítóerejű magánokiratban (ideértve az elektronikus aláírással ellátott elektronikus okiratot is) vagy egyszerű magánokiratban (ideértve az elektronikus levelet vagy telefaxot is) történhet.

A panasz vagy kérelem előterjesztéséhez való jog egyfelől az illetékes állami szervek azon kötelezettségét jelenti, hogy lehetővé tegyék az előterjesztést, vagyis ne akadályozzák meg, vagy ne tegyék nehezékké a beadvány benyújtását.

A petíciós jog azonban nem pusztán azt jelenti, hogy bárki panaszt terjeszthet elő az illetékes állami szervhez, hanem azt is, hogy panaszát a hatáskörrel rendelkező illetékes szervek érdemben bírálják el.

III. A vizsgálat érdemében

A tényállásban feltárt folyamatokhoz kapcsolódóan az új község, Balatonakarattya létrejöttével, a közigazgatási területének bizonytalanságával összefüggő, szokatlan jogi helyzet miatt jelentős számban felmerülő kérdések közül az alábbiakban – a panaszhoz igazodóan – *először* az új község önkormányzatának a településfejlesztési és a településrendezési eszközök elfogadásáról szóló döntéseit megelőző eljárásokat, közöttük különös hangsúllyal a környezeti vizsgálati eljárás kérdéseit tekintjük át és értékeljük.

Ezt követően a panaszos Egyesület helyi védelemre tett javaslata alapján meginduló természetvédelmi eljárásra vonatkozó vizsgálatunk megállapításait foglaljuk össze.

Végül pedig a panasz alapján hivatalból kiterjesztett vizsgálatunknak a Balaton és ökoszisztémájának természetvédelmi védettségére vonatkozó kérdéseit tárgyaljuk.

1. Az ország egyes térségei területfelhasználása feltételeinek, a műszaki-infrastrukturális hálózatok összehangolt térbeli rendjének, a fenntartható fejlődésre, valamint a területi, táji, természeti, ökológiai és kulturális adottságok, értékek megőrzésére, illetve erőforrások védelmére tekintettel való meghatározása érdekében a területrendezés és a területfejlesztés törvényi kereteit, a területhasználat módjait és garanciális szabályait a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet területe vonatkozásában az OTrT. mellett a Balatontv. állapítja meg.

A Balaton tómeder és parti sáv az OTrT. 3/1. melléklete szerint az Országos Ökológiai Hálózat övezetébe tartozik.

A Balatontv. kiemelt célja, hogy a táji, természeti és települési környezet minőségének védelme érdekében a véges és nehezen megújuló környezeti értékek megóvása, a jelentős gazdasági potenciált képviselő üdülés és idegenforgalom minőségi fejlesztéséhez a térség kiegyensúlyozottabb területi fejlődése biztosított legyen.

A Balatontv. 16. § (1) bekezdése⁷⁹ szerint a törvényben meghatározott célok, valamint a külön jogszabályok szerinti környezetvédelmi, természetvédelmi, vízgazdálkodási célok (a továbbiakban együtt: környezeti célok) megvalósítása érdekében a környezetvédelemért felelős miniszter a vízgazdálkodásért felelős miniszter és a területrendezésért felelős miniszter egyetértésével kiadott rendelettel a vízpart-rehabilitációs tanulmánytervek első felülvizsgálatát követően partvonal-szabályozási és vízpart-rehabilitációs tervet fogad el.

Balatonenese vízpart-rehabilitációs szabályozási követelményekkel érintett területének lehatárolásáról és vízpart-rehabilitációs tanulmánytervének elfogadásáról szóló 14/2005. (IV. 21.) TNM rendeletet a korábban összetartozó település közigazgatási területére vonatkozóan fogadták el és hirdették ki.

⁷⁹ A vizsgálatot érintett időszakban, 2016. december 31-ig hatályos szöveg.

Noha a felülvizsgálatára megállapított, és a vízpart szabályozási terv elfogadására nyitvaálló 10 éves határidő 2015-ben lejárt, sem a felülvizsgálatra, sem a Balatontv. 16. § (2) bekezdése szerinti partvonal-szabályozási terv vízgazdálkodásért felelős miniszter rendeletével való elfogadására nem került sor, ahogy a Belügyminiszter ezzel kapcsolatosan tájékoztatót. Időközben a Balatontv. módosítása⁸⁰ a vízpart-rehabilitációs tanulmánytervek 10 évenkénti felülvizsgálati kötelezettségéről szóló törvényi rendelkezéseit is hatályon kívül helyezte.⁸¹

A Balatontv.-nak e módosítása egyidejűleg Balatonakarattya községet az 1/1 és 1/2. mellékletben a Balaton Kiemelt Üdülőkörzethez tartozó parti és partközeli települések között új településként tüntette fel.

Az új község különválással való létrejötte önmagában is indokoltá tette volna a Balatontv. rendelkezéseinek megfelelően településenként külön vízpart-szabályozási terv, vagy tanulmányterv megalkotását és elfogadását, vagy a hatályos TNMr. módosítását, erre az új község létrejöttét követően – az új község közigazgatási területével kapcsolatos jogvita miatt – nem került sor. Ezért – a területi jogfolytonosság alapján – a területfejlesztési és területrendezési eszközök, valamint településrendezési eszközök szempontjából változatlanul a TNMr. irányadó, az ebben szereplő területfelhasználási egységek és előírások tekintetében a VízpartrehabKr. állapítja meg az építészeti szabályozási követelményeket, az OTÉK komplementer tárgyi hatályával.

A Helyi Építési Szabályzatról szóló alaprendelet (HÉSZ) elfogadása

2. A Mötv. 10. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket.

A Mötv. 13. § (1) bekezdésének 1. pontja a településfejlesztés, településrendezés feladatát a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok között határozza meg, amelynek a Mötv. 14. § (1) bekezdése szerinti részletes szabályait az OTvT., a Balatontv., az Étv., valamint a Kvt. hatálya szerinti ágazati jogszabályok állapítják meg.

Az OTvT. célja az 1. § szerint, hogy meghatározza az ország egyes térségei területfelhasználásának feltételeit, a műszaki-infrastrukturális hálózatok összehangolt térbeli rendjét, tekintettel a fenntartható fejlődésre, valamint a területi, táji, természeti, ökológiai és kulturális adottságok, értékek megőrzésére, illetve erőforrások védelmére.

Az OTvT. 3. §-a úgy rendelkezik, hogy az Országos Területrendezési Terv az ország szerkezeti tervét, valamint az országos térségi övezeteket és az ezekre vonatkozó szabályokat foglalja magában.

Az OTvT. 4. § (1) bekezdése szerint az ország településein, az egyes térségekben a területfelhasználásra és az építésre vonatkozó szabályokat e törvény rendelkezéseivel összhangban kell kialakítani.

Ugyanezen szakasz (5) bekezdése szerint adott térségre vonatkozóan az országos, kiemelt térségi és megyei területfelhasználási kategóriákra vonatkozó szabályok és a térségi övezeti szabályok közül az 1. § szerinti adottságok és értékek megőrzése szempontjából szigorúbb előírásokat kell alkalmazni.

A Balatontv. célja az 1. § szerint a Balaton kiemelt üdülőkörzet területén az érintett önkormányzatok, szakmai szervezetek, gazdasági társaságok és egyesületek egyetértésével a területrendezés alapvető feladatainak és szabályainak megállapítása – a Balatontv. preambuluma szerinti szabályozási cél érvényesítésére: vagyis, hogy a térség kiegyensúlyozottabb területi fejlődése érdekében a területfelhasználás módjáról és szabályairól, valamint az előírások érvényesítésének garanciáiról szóló törvény alapján a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet területén a táji, természeti és települési környezet minőségének védelme a megelőzés elvének érvényesítésével olyan véges és nehezen megújuló környezeti értékek megőrzését szolgálja, amelyek a jelentős gazdasági potenciált képviselő üdülés és idegenforgalom minőségi fejlesztéséhez is szükségesek.

⁸⁰ Az egyes területrendezési tárgyú törvények módosításáról szóló 2016. évi LXXVIII. törvény

⁸¹ Ahogy a Belügyminiszter tényállásban ismertetett tájékoztatása is tartalmazza, 2017. január 1-től megszűnt a vízpart-szabályozási tanulmánytervek felülvizsgálati kötelezettsége

Az Étv. 8. §-a szerint (1) a településfejlesztési koncepciót, az integrált településfejlesztési stratégiát és a településrendezési eszközöket a területfejlesztési tervekkel összhangban, az országos településfejlesztési és településrendezési szakmai előírások figyelembevételével, továbbá azok elkészítéséről szóló, e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározottak szerint kell elkészíteni.

Balatonakarattya község a Köztársasági Elnök 2013. január 9-től hatályos határozata alapján 2014. október 12-én vált függetlenné Balatonkenesétől, és az új község Képviselő-testülete 2014. október 21-i alakuló ülésével kezdte meg a helyi közügyek intézésével összefüggő helyi önkormányzatot megillető jogokat és kötelezettségeket gyakorolni.

Vizsgálatunk szempontjából lényeges, hogy ugyan a község területe – jogfolytonosság alapján – változatlanul a Balaton kiemelt üdülőkörzet területéhez tartozott, így a Balatontv. 2. § (1) bekezdés szerinti területi hatálya a község közigazgatási területe vonatkozásában vitathatatlan, azonban Balatonakarattya a Btv. 2. § (2) a Balaton kiemelt üdülőkörzethez tartozó, illetve a parti és partközeli települések jegyzékében a Btv. 1/1. számú, valamint 1/2. számú mellékletben csak a már említett törvénymódosítás⁸² nyomán, 2016. július 1-től hatályosan került önálló településként megnevezésre, így a Btv. településekre irányadó rendelkezései ettől kezdődően vonatkoznak immár új községként is nevesítetten Balatonakarattyára.

A Balatontv. 59. § (10) bekezdése előírja, hogy a *kiemelt üdülőkörzethez újonnan csatlakozó, településrendezési tervvel nem rendelkező települések településrendezési eszközeit a csatlakozást követő 7 éven belül kell elkészíteni.*

Az Étv. 6. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha országos közérdekből vagy kiemelt nemzetgazdasági érdekből szükséges, törvény a települési önkormányzatot kötelezheti, hogy - a Kormány által rendeletben meghatározott határidőre - gondoskodjon a településfejlesztési koncepciójának, integrált településfejlesztési stratégiájának és a településrendezési eszközeinek elkészítéséről, módosításáról, azok jóváhagyásáról. Ilyen esetben a pénzügyi fedezetnek az éves központi költségvetésben történő tervezéséről a Kormány gondoskodik.

Az Étvhr. 3. § (1) bekezdése szerint koncepciót, stratégiát és településrendezési eszközöket kell készíteni, ha a) jogszabály előírja, vagy b) a települési önkormányzat (a továbbiakban: önkormányzat) a település társadalmi, gazdasági, illetve környezeti helyzetében bekövetkezett változások vagy új településfejlesztési szándék miatt indokoltnak tartja.

Az Étvhr. 3. §-a a településfejlesztési eszközök és a településrendezési eszközök hierarchikus, tartalmi összefüggéseire vonatkozó alapvető rendelkezéseket tartalmazza, amely szerint (4) A koncepció és a településszerkezeti terv egymással tartalmi összhangban készül. (5) A stratégia a koncepcióval összhangban, a településszerkezeti terv figyelembevételével kerül kidolgozásra. (6) A helyi építési szabályzat a településszerkezeti tervvel összhangban - a tervezett változások időbeli ütemezésének figyelembevételével - készül.

Ahogy a tényállásban bemutattuk, az új község önkormányzatának Képviselő-testülete a 2014. október 21-én tartott alakuló ülést követően alig másfél hónappal később, 2014. december 3-i rendkívüli ülésén „hatályosította” a kenesei HÉSZ-t - egyébként a község jogvitával érintett kül- és belterületi közigazgatási határvonala miatt vitatott - közigazgatási területére.

Az Étv. 8. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a településfejlesztési koncepciót, az integrált településfejlesztési stratégiát és a településrendezési eszközöket a települési önkormányzat a településfejlesztési koncepció, az integrált településfejlesztési stratégia és a településrendezési eszközök elkészítéséről és elfogadásáról szóló kormányrendeletben foglaltak szerint a megállapításuk előtt véleményezteti.

Az Étvhr. 28. § (1) bekezdése szerint a koncepciót, a stratégiát és a településrendezési eszközöket a polgármester, illetve a főpolgármester (a továbbiakban együtt: polgármester) egyeztetési partnerségi egyeztetés szerinti érintettekkel a helyi adottságoknak megfelelően, az államigazgatási szervekkel, az érintett területi és települési önkormányzatokkal.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy koncepció, stratégia, településrendezési eszköz vagy azok módosítása véleményezési eljárás lefolytatása nélkül nem

⁸² 2016. évi LXXVIII. törvény

fogadható el, kivéve a magasabb szintű jogszabály rendelkezésének változása miatti ellentétes - helyi önkormányzati - előírás hatályon kívül helyezése esetén.

Az Étvhr. 32. § (1) bekezdése alapján a településrendezési eszközök egyeztetési eljárása e rendeletben meghatározottak szerint lehet: a) teljes, b) egyszerűsített vagy c) tárgyalásos eljárás.

A (2) bekezdés szerint az eljárás típusának meghatározása e rendeletben foglalt követelmények szerint történik, a településrendezési eszközök kidolgozását vagy módosítását megelőzően. Amennyiben az eljárás típusa nem határozható meg egyértelműen, a polgármester egyeztetést kezdeményez a kérdés eldöntésének érdekében az állami főépítésznél, aki az egyeztetés alapján javaslatot tesz az eljárás típusára.

A tényállásban feltártak alapján, erre vonatkozó iratok, adatok hiányában nem állapítható meg, hogy az állami főépítésznél a polgármester kezdeményezett-e egyeztetést, illetve az egyeztetés alapján mi volt az állami főépítész javaslata, ugyanakkor az egyértelmű, hogy a kenesei HÉSZ „hatályosítását” megelőzően az Étvhr. 32. § (1) bekezdésben foglalt három eljárás-típus (teljes, egyszerűsített, tárgyalásos) egyikét sem folytatta le az önkormányzat:

Fontos kiemelni az elfogadott alap HÉSZ-szel kapcsolatosan, hogy a településrendezési eszközök között a HÉSZ elfogadását nem írta elő jogszabály, illetve ahogyan láttuk, a Balatontv. 59. § (10) bekezdése az újonnan csatlakozó települések számára 7 évet biztosít a településrendezési eszközök elfogadására.

Arra is rá kell mutatnunk, hogy vizsgálattal érintett településrendezési eszközök elfogadása nem a magasabb szintű jogszabály rendelkezésének változása miatti ellentétes - helyi önkormányzati - előírás hatályon kívül helyezése érdekében vált szükségessé, vagyis nem tartozott az Étvhr. 28. § (2) bekezdés szerinti, a véleményezési eljárás elhagyását lehetővé tévő *kivétel* esetkörébe sem, így az egyeztetési eljárás nélkülözése ellentétes az erre vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel.

A Jat. 19. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit véleményezhesse, a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen. A Jat. e rendelkezésének megfelelően az állami, helyi önkormányzati, vagy más szervezet véleményezési jogának biztosítására szolgáló eljárást az Étv. és az Étvhr., valamint kiemelten a környezeti hatásokkal összefüggésben a Kvt. és az SKVr. szabályozza.

Az egyeztetési eljárás mellőzésével a HÉSZ „hatályosítását”, megelőzően az Önkormányzat nem biztosította a Jat. 19. § (1) bekezdésén és az Étv. 8. § (2) bekezdésén alapulóan azt, hogy az Étvhr.-ben meghatározott államigazgatási szervek az ebben foglalt eljárási szabályok alapján, továbbá a Kvt. 98. § (2) bekezdése⁸³ alapján a környezetvédelmi egyesületek véleményezési jogukkal élhessenek, valamint nem folytatott le a Kvt. 43. § (4)-(5) bekezdése⁸⁴, valamint az SKVr. 1.§ (2) bekezdés a) pontja alapján⁸⁵ a település egészére készülő településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat és szabályozási terv előterjesztéséhez kötelező környezeti vizsgálatot sem.

⁸³ Kvt. 98. § (2) A szervezet joga továbbá, hogy tagsága érdekeit képviselve a) közreműködjön a működési vagy tevékenységi területét érintő területfejlesztési, területrendezési tervek és környezetvédelmi programok kidolgozásában; c) véleményezze a környezettel kapcsolatos állami és önkormányzati jogszabályok tervezeteit; d) véleményezze - a külön jogszabály rendelkezéseit figyelembe véve - a működési vagy tevékenységi területét érintő, környezeti vizsgálatra kötelezett terv, illetve program tervezetét és környezeti értékelését.

⁸⁴ Kvt. 43. § (4) A környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló, külön jogszabályban meghatározott olyan tervek, illetve programokra, - ideértve az EU által társfinanszírozott tervek, illetve programokat is -, valamint ezek módosításaira, a) amelyek kidolgozását jogszabály, illetve országgyűlési, kormány- vagy helyi önkormányzati határozat írja elő, és b) amelyeket közigazgatási szerv, valamint törvény, illetve kormányrendelet felhatalmazása alapján közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szerv közigazgatási feladatkörében, illetve helyi önkormányzati testület (a továbbiakban együtt: közigazgatási szerv) dolgoz ki vagy fogad el, illetőleg amelyeket a Kormány terjeszt az Országgyűlés elé elfogadásra (a továbbiakban: terv, illetve program) a külön jogszabály alapján környezeti értékelést magában foglaló környezeti vizsgálatot kell lefolytatni. Környezeti értékelés nélkül terv, illetve program nem terjeszthető elő.

(5) A (4) bekezdés szerinti külön jogszabály meghatározza azokat a terveket, illetve programokat, amelyeknél a környezeti vizsgálat a) kötelező, vagy b) szükségessége a várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján, a külön jogszabályban foglalt szempontok figyelembevételével dönthető el.

⁸⁵ SKVr. (2) A környezeti lefolytatása mindig kötelező - a (3) bekezdés a) és b) pontjában foglalt kivétellel - arra a tervre, illetve programra, amely a) az 1. számú mellékletben szerepel.

SKVr. 1. számú melléklet 2. A település egészére készülő településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat és szabályozási terv

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5.045/2012/5. számú határozata indokolásának 7. pontjában kifejtette, hogy „A jogszabályalkotás – így az önkormányzati rendeletek megalkotásának is – elengedhetetlen feltétele az eljárási szabályok betartása. „Csak a formalizált eljárás szabályainak a betartásával keletkezhet érvényes jogszabály” (11/1992. (III.5.) AB határozat, ABH 1992, 85.) Ha a jogalkotás során a jogalkotási eljárás garanciális szabályai sérülnek, akkor ez az adott jogszabály közjogi érvénytelenségét vonja maga után (29/1997. (IV.29.) AB határozat, ABH 1997, 122.) Az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályait törvények tartalmazzák, de adott esetben garanciális rendelkezéseket tartalmazhat az adott önkormányzat által saját maga eljárására nézve – a törvény keretei között - meghatározott helyi szabályozás is. Az eljárási szabályok betartása és az eljárási garanciák érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, ésszerű rendbe történő lefolytatásának is lényeges feltétele.”

A Kormányhivatal, a Polgármester és a Jegyző tájékoztatásukban a HÉSZ „hatályosításával” összefüggésben hangsúlyozták a településrendezés megfelelő építésügyi szabályozottságának sürgető szükségességét az új község létrejöttét követően. Másfelől álláspontjuk szerint mivel már elfogadott és hatályos településrendezési eszközt alkalmaztak az új közigazgatási területre, a kenesei HÉSZ előkészítése során lefolytatott egyeztetési eljárás és környezeti vizsgálati eljárás révén az államigazgatási szervek (továbbá a civil szervezetek, érintett nyilvánosság) törvényben előírt véleményeztetési joga) korábban biztosított volt.

Az építésügyi szabályozás sürgető szükségességére vonatkozó véleménnyel összefüggésben – tekintettel a Balatontv. 59. § (10) bekezdésében az újonnan csatlakozó települések részére biztosított 7 évre is – szükségesnek látjuk annak a kérdésnek a tisztázását, hogy a jogszabályok milyen szabályozást biztosítanak arra az esetre, amennyiben egy település valamilyen oknálfogva nem rendelkezik településrendezési eszközökkel.

3.1. Az OTÉK 112. §-a úgy rendelkezik, hogy hatályos helyi építési szabályzat hiányában 2013. január 1-jét követően az illeszkedés szabályait e rendelet előírásai szerint kell alkalmazni.

Az Étv. 5. § (4) bekezdése lehetőséget ad – éppen a vizsgálattal érintett esethez hasonló helyzetek áthidalásának biztosítása érdekében arra – hogy az építészeti értékvédelem és az (5) bekezdésben felsorolt feladatok ellátása érdekében - e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben meghatározottak szerint - szakmai tanácsadó testületként településrendezési és építészeti-műszaki tervtanácsok működhetnek.

Az Étv. 5. § (5) bekezdés szerint a tervtanácsok feladata különösen a) településrendezési eszköz hiánya vagy hiányos szabályozása esetén az illeszkedési szabályok érvényesülésének elősegítése, továbbá b) a települési környezet, a táj- és településkép, c) a beépítési-, vagy az építészeti jellegzetesség és látvány, a helyi jelleg, illetve d) az építészeti örökség és az építészeti értékek (építészeti minőség) külön jogszabály szerinti védelme.

3.2. A Mötv. 87. §-a szerint a helyi önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hoznak létre.

Az Étvhr. 8. §-a úgy rendelkezik, hogy az önkormányzatok által - megállapodás alapján - társulásban készített koncepciót vagy stratégiát a közös tervezésben részt vevő minden települési önkormányzat a saját közigazgatási területére önálló önkormányzati döntésként fogadja el.⁸⁶

E rendelkezés alapján Balatonakarattya Község Önkormányzata Képviselő-testületének a Polgármester és a Jegyző tájékoztatása szerint szándékolt építésügyi szabályozás fenntartása érdekében a településfejlesztési, településrendezési eszközök révén lehetősége volt és van arra, hogy a Mötv. 13. § (1) bekezdés 1. pontja szerinti településfejlesztés, településrendezés feladata tekintetében társulást hozzon létre Balatonkenese Város Önkormányzatának Képviselő-testületével való megállapodás révén. Ez a jogszabályi lehetőség különösen a közigazgatási határvonal tárgyában folyamatban lévő jogvitára tekintettel biztosíthatta volna megfelelően a korábbi építésügyi szabályozás kontinuitását és a jogbiztonság elvének érvényesítését.

⁸⁶ Az Étvhr.8. § 2016. XII. 29-ig hatályos szövege: az Az önkormányzatok által - megállapodás alapján - társulásban készített koncepciót, illetve stratégiát a közös tervezésben érintett önkormányzatok közös dokumentumként fogadhatják el.

Vizsgálatunk adatai alapján azonban nem állapítható meg az, hogy ezeket a jogszabályban biztosított lehetőségeket a vizsgálattal érintett önkormányzat a HÉSZ „hatályosítását” megelőzően megfelelőképp mérlegelte-e.

Megállapítható fentiekre figyelemmel, hogy jogszabály erre vonatkozó kógens rendelkezése hiányában az új önkormányzat Képviselő-testületének nem volt kötelessége a településrendezési eszközök ilyen hirtelen, a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseit is figyelmen kívül hagyó „hatályosítása”, nem volt olyan értelmű jogi kényszerhelyzet, amely ezt indokolta volna, az Önkormányzat erre való hivatkozása álláspontunk szerint nem tekinthető megalapozottnak, különös tekintettel a Balontv. 59. § (10) bekezdésében biztosított határidő lehetőségére.

A HÉSZ „hatályosításának” a vizsgálattal érintett, jogszabályi rendelkezésekkel ellentétes módja aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye szempontjából, illetve a jogszabály előkészítésével kapcsolatos törvényi rendelkezések megtartásának hiánya alapján felvethető a HÉSZ-ről szóló jogszabály közjogi érvénytelensége is.

Tartalmi szempontból ugyanakkor – arra való tekintettel, hogy a panasz alapján az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesítését biztosító garanciák védelmi szintjétől való visszalépést a kenesei HÉSZ Balatonakarattya Község Önkormányzatának önálló önkormányzati rendeletével való elfogadása, a község területére „hatályosítása” nem valósított meg – az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszasságot ebben a tekintetben nem állapítottunk meg.

A településfejlesztési koncepció(k) elfogadása

4.1. Az Étv. 9/A. § (1) bekezdése szerint „A településfejlesztési koncepció hosszú távra rendszerbe foglalja az önkormányzat településfejlesztési szándékait, ennek keretében a területi adottságok és összefüggések figyelembevételével meghatározza a település jövőképét, javaslatot tesz a helyi környezet, társadalom, gazdaság és az infrastruktúra átfogó fejlesztésére, a műszaki, az intézményi, valamint a táji, természeti és ökológiai adottságok fenntartható hasznosítására. A településfejlesztési koncepcióban foglaltakat a települési önkormányzat döntéseiben érvényesíti.

Ahogy a Tényállás 3.2.1. pontjában ismertettük, Balatonakarattya Község Önkormányzatának Képviselő-testülete 2015. április 8-i rendkívüli ülésén fogadta el a Településfejlesztési koncepció megalkotásáról szóló 41/2005. (IV. 8) önkormányzati határozatot (továbbiakban TFK1.)

A Tényállás 3.2.2. pontja szerint a Képviselő-testület 2015. december 28-i rendkívüli ülésén ugyancsak elfogadta a Balatonkenesei településfejlesztési koncepció „hatályosításaként” a 130/2015. (XII. 28.) önkormányzati határozatban (továbbá: TFK2) a község településfejlesztési koncepcióját, vagyis a korábbi közös településfejlesztési koncepciót önálló önkormányzati döntéssel az új község közigazgatási területére vonatkoztatta.

A tényállásban azt is rögzítettük, hogy a TFK1-et a képviselő-testület a Mötv. 116. § (5) bekezdése alapján fogadta el sürgősséggel, amely a gazdasági program, fejlesztési terv elfogadására állapít meg hat hónapos határidőt.

Meg kell jegyeznünk, hogy a TFK1 egyebekben a Mötv. 116. § (3) és (4) bekezdésében foglalt tartalmi követelményeknek sem felel meg, és nem tartalmazza például az önkormányzat költségvetési lehetőségeire vonatkozó adatokat, továbbá azt sem, hogy a helyi társadalmi, környezeti és gazdasági adottságok átfogó figyelembevételével a helyi önkormányzat által nyújtandó feladatok biztosítását, színvonalának javítását hogyan kívánja szolgálni, illetve a megyei területfejlesztési elképzelésekkel összhangban az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó fejlesztési elképzeléseket sem tartalmazza.

Tekintve azonban, hogy „Településfejlesztési koncepció”-ként fogadta el a Képviselő-testület a határozatot, a továbbiakban az erre vonatkozó jogszabályok alapján értékeljük.

A településfejlesztési koncepció előkészítésének, tartalmának és elfogadásának szabályait az Étv. és az Étvhr. állapítja meg. Az Étvhr. 5. § (2) bekezdése szerint a koncepciót az 1. melléklet

szerinti megalapozó vizsgálat alapján kell elkészíteni, részletes tartalmi követelményeit a 2. melléklet tartalmazza⁸⁷.

Vizsgálatunk adatai szerint sem a TFK1, sem a TFK2 nem a megalapozó vizsgálat alapján készült, valamint sem a TFK1, sem a „hatályosított” TFK2 nem felel meg az Étvhr. 2. melléklet I. fejezetében foglalt tartalmi követelményeknek, nem tartalmazza például a település jövőképét a társadalmi, gazdasági, táji, természeti és épített környezetére vonatkozóan, a településfejlesztési elveket, átfogó és részletes célokat és a jövőkép, a településfejlesztési elvek, az átfogó cél és a részcélok kapcsolatát, továbbá a továbbtervezéshez: stratégiához és a településrendezési eszközök készítéséhez szükséges társadalmi, gazdasági és környezeti adatok meghatározását sem.

A településfejlesztési koncepció HÉSZ-t követően történt, utólagos elfogadása ellentétes a településfejlesztési tervek és településrendezési eszközök Étv. 8. §-ban és az Étvhr. 3. §-ában foglalt hierarchiájára és összhangjára vonatkozó, a fentebbiekben már idézett követelménnyel is.

Tekintettel azonban arra, hogy a panasz Balatonakaratya községet érinti, a TFK2 tartalmi hiányosságainak, illetve előkészítésének Balatonkenesét érintő vizsgálatára nem terjesztettük ki eljárásunkat.

A településszerkezeti terv „hatályosítása”

4.2. A településszerkezeti terv az Étv. 2. § 29. pontja szerint a településfejlesztési koncepcióban foglalt célok megvalósítását biztosító, a település szerkezetét, a területfelhasználást és a műszaki infrastruktúra-hálózatok elrendezését meghatározó terv, amelyet a 9/B. § (2) bekezdés településrendezési eszközök között első helyen határoz meg, amely a helyi építési szabályzat készítésének alapját képezi.

Az Étv. 10. § (1) bekezdése szerint a településszerkezeti terv meghatározza a település alakításának, védelmének lehetőségeit és fejlesztési irányait, ennek megfelelően az egyes területrészek felhasználási módját, a település működéséhez szükséges műszaki infrastruktúra elemeinek a település szerkezetét meghatározó térbeli kialakítását és elrendezését, az országos és térségi érdek, a szomszédos vagy a más módon érdekelt többi település alapvető jogainak és rendezési terveinek figyelembevételével a környezet állapotának javítása vagy legalább szinten tartása mellett.

Az Étvhr. vizsgált időszakban hatályos⁸⁸ 3. § (4) bekezdése szerint a koncepció és a településszerkezeti terv egymással tartalmi összhangban készül.

A településszerkezeti terv az Étvhr. 9. § (1) és (2) bekezdései szerint hosszútávra szól és ebben kell megállapítani a táj, az épített és a természeti környezet alakításának és védelmének

⁸⁷ „A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSI KONCEPCIÓ TARTALMI KÖVETELMÉNYEI

1. JÖVŐKÉP

1.1. A település jövőképe a társadalmi, gazdasági, táji, természeti és épített környezetére vonatkozóan

1.2. Város esetében a város jövőképe a térségi szerepére vonatkozóan

1.3. A településfejlesztési elvek rögzítése

2. CÉLOK

2.1. A település átfogó fejlesztését szolgáló célok meghatározása

2.2. Részcélok és a beavatkozások területei egységeinek meghatározása

2.2.1. A jövőkép, a településfejlesztési elvek, az átfogó cél és a részcélok kapcsolata

2.2.2. A fejlesztési célok értelmezése az egyes településrészekre

3. KIINDULÓ ADATOK A TOVÁBBI TERVEZÉSI FELADATOKHOZ

3.1. A stratégiához és a településrendezési eszközök készítéséhez szükséges társadalmi, gazdasági és környezeti adatok meghatározása

3.2. A meghatározott területigényes elemek alapján, javaslat a műszaki infrastruktúra fő elemeinek térbeli rendjére és a terület-felhasználásra irányuló településszerkezeti változtatásokra

3.3. Az örökségi értékek és a védettség bemutatása, javaslatok az örökség védelmére és az örökségi érték alapú, fenntartható fejlesztésre

4. HA STRATÉGIA NEM KÉSZÜL, A MEGVALÓSÍTÁS ESZKÖZEI ÉS AZOK NYOMON KÖVETÉSE

4.1. A koncepció megvalósítását szolgáló eszköz- és intézményrendszer

4.2. Javaslat a koncepció és a változások nyomon követésére, a felülvizsgálat rendjére.

⁸⁸Hatályos: 2016. XII. 29-ig, ezt követően. A módosított, 2016. XII. 30-tól hatályos rendelkezés: (4) A koncepció, a településszerkezeti terv, a kézikönyv és a településképi rendelet egymással tartalmi összhangban készül.

területfelhasználással összefüggő módját, valamint ki kell jelölni a település fejlesztésének területi irányait. A településszerkezeti tervben meg kell határozni a település egyes területrészeinek területfelhasználását, a település működéséhez szükséges műszaki infrastruktúra elemeknek a település szerkezetét meghatározó térbeli kialakítását és elrendezését.

Az Étvhr. 9. § (3) bekezdés szerint a településszerkezeti tervet a település teljes közigazgatási területére kell elkészíteni. A (4) bekezdés pedig úgy rendelkezik, hogy a településszerkezeti tervhez el kell készíteni a megalapozó vizsgálatot és az alátámasztó javaslatot a (6) bekezdésben foglaltak figyelembevételével. Településszerkezeti terv készítése esetén a korábbi, koncepcióhoz készült megalapozó vizsgálat felhasználására a 3/A. § szerint van lehetőség.

A Nemzeti Környezetvédelmi Program 4. fejezetében található Nemzeti Természetvédelmi Alapterv (NTA) 6.5. fejezete alapvető prioritásként hangsúlyozza a természet- és tájvédelmi érdekek érvényesítésének célkitűzését „... a terület- és településrendezés során az országos ökológiai hálózat és a tájvédelmi jelentőségű övezetek megfelelő lehatárolásával és szabályozásával, a szerkezeti elemek és egyéb terület-felhasználási egységek kijelöléséből adódó természet- és tájvédelmi konfliktusok kezelésével, a szakági alátámasztó munkarészek megfelelő alkalmazásával, valamint a védelmi jellegű szabályozási előírások, illetve ajánlások nem védelmi jellegű területekre történő integrálásával valósul meg. Az övezeti szabályok hatékony alkalmazásával számos természeti és táji érték védelme biztosítható, a védett természeti területen és a nem védett tájakon egyaránt.

A területi és települési tervek lehetővé teszik, hogy a természetvédelmi és tájvédelmi szempontból homogénnek tekinthető területekre a település- és területrendezési jogrendszerbe illeszkedő terület-felhasználási szabályok születhessenek.”

A fenti tervi célkitűzés szempontjából is öröndetes, hogy 2013. június 1-től hatályosan a BalatonTv. 22/A. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a **Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervében lehatárolt kiemelt térségi övezeteket a településszerkezeti terv készítése során a településrendezési eszközökről szóló jogszabály szerinti megalapozó vizsgálatban és alátámasztó javaslatban, a településrendezési eszközök készítése során a kiemelt térségi övezetek területi érintettségével kapcsolatosan külön jogszabály szerint állásfoglalásra kötelezett államigazgatási szervek állásfoglalása alapján, a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény előírásai szerint kell lehatárolni.**

Ugyancsak a NTA-ban foglalt, idézett célkitűzésnek felel meg az OTvT. 2014. december 30-tól hatályos 14/A. § (1) bekezdése is, amely szerint „A tájképvédelmi szempontból kiemelten kezelendő terület övezete területét a kiemelt térségi és megyei területrendezési terv és annak alapján a településszerkezeti terv pontosítja.”

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése a településszerkezeti tervekkel kapcsolatban előírja, hogy „...a település teljes közigazgatási területére készülő településrendezési eszköz megalapozó vizsgálata keretében meg kell határozni a tájfelleg megőrzendő elemeit, elemegységeit, valamint a tájképi egység és a természeti adottságokhoz igazodó hagyományos tájhasználat helyi jellemzőit.”⁸⁹

Így az OTvT. és a BalatonTv. alapján a településszerkezeti tervvel kapcsolatos konkrét feladat az egyes térségi övezetek (országos, kiemelt térségi, vagy megyei) települési szintű lehatárolása – figyelemmel az OTvT. 31/B §-ának rendelkezéseire⁹⁰ is.

⁸⁹ Az OTvT. 14/A. § (3) bekezdése szerint pedig „Az övezet (1) bekezdés szerint pontosított lehatárolása által érintett területre a tájképi egység és a hagyományos tájhasználat fennmaradása érdekében a helyi építési szabályzatban meg kell határozni a területfelhasználatra és az építmények tájba illeszkedésére vonatkozó szabályokat.”

⁹⁰ OTvT. 31/B. § A kiemelt térségi és a megyei területrendezési terveknek az e törvénnyel való összhangba hozataláig a településrendezési eszközök készítésénél, módosításánál az alábbi átmeneti rendelkezéseket kell alkalmazni:
d) a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvényben (a továbbiakban: Btv.) megállapított térségi területfelhasználási kategóriákon belül a Btv. térségi területfelhasználási kategóriákra vonatkozó előírásait kell alkalmazni,
e) azokat az országos övezeteket, amelyeket a kiemelt térségi és megyei területrendezési terv alkalmaz, azonban az MTv. megszüntetett, a településrendezési eszközök készítésénél, módosításánál nem kell alkalmazni,
i) a Btv.-ben egyedileg megállapított kiemelt térségi övezetekre - ideértve az MTv. által megszüntetett térségi jelentőségű tájképvédelmi terület övezetét, történeti települési terület övezetét, térségi jelentőségű komplex tájrehabilitációt igénylő terület övezetét, valamint a vízerózióknak kitett terület övezetét - a Btv. övezeti előírásait kell alkalmazni,

A tényállásban feltártuk, hogy Balatonakarattya Község Önkormányzata 2014-ben a Balatonkenesei HÉSZ-t hatályosította, majd ezt követően 2015-ben Balatonkenese Településfejlesztési Konceptióját, végül pedig a HÉSZ 2016-os módosításának egyeztetési eljárásában a balatonkenesei TSZT-ről szóló három határozatot a Tényállás 3.3.1. pont alcíme szerint szintén „hatályosította” a Képviselő-testület a település egész – jóllehet, vitatott – közigazgatási területére.

Lényeges, hogy a Balatonkenesei TSZT három „hatályosított” önkormányzati határozata között az eredeti, 2012-es balatonkenesei módosító határozat elfogadása idején *még nem volt hatályban a BalatonTv. 22/A. § (3) bekezdése*, illetve az OTv. 14/A. §-a sem, hanem azok csak a „hatályosított” **Balatonkenesei TSZT utolsó, 2012. évi módosítását követően léptek hatályba.**

Ugyancsak fontos megemlítenünk mind a hatályosított, előző alpontban tárgyalt településfejlesztési koncepcióval, mind a településszerkezeti tervvel összefüggésben, hogy a *balatonkenesei településfejlesztési koncepcióról és balatonkenesei TSZT-ről szóló hatályosított határozatok előkészítése még az Étv. 2013. január 1. előtti szabályai alapján történt*, ezen időpontot követően pedig mind a településfejlesztési koncepcióra, mind a településszerkezeti tervre vonatkozó szabályozás lényegesen megváltozott, és a módosított *Étv.*, illetve az *Étvhr. tartalmi és eljárásjogi szempontból egyaránt jelentős változásokat, új jogintézményeket vezetett be*, így az Étvhr. 1. számú melléklete szerinti, a településfejlesztési koncepció készítéséhez, illetve a településszerkezeti terv készítéséhez elkészítendő **megalapozó vizsgálatot.**

A fentiek szerinti, megváltozott és kiegészült eljárási szabályok alapján a településszerkezeti tervvel összefüggésben különösen is valószínűtlennek tűnik az a részünkre küldött tájékoztatásokban foglalt álláspont, hogy a balatonkenesei önkormányzat korábban a szükséges eljárásokat lefolytatta.

A korábbiakban utaltunk arra is, hogy Balatonakarattya a BalatonTv. 1/1. és 1/2. mellékletében a Balaton kiemelt üdülőkörzethez tartozó, illetve a parti és partközeli települések jegyzékében csak utólagos törvénymódosítás révén, 2016. július 1-től hatállyal szerepelt önálló településként, ez azonban – a BalatonTv. 2. § (1) bekezdése szerinti általános területi hatályra tekintettel nem jogosította fel az önkormányzatot arra, hogy településfejlesztési, településrendezési feladatai között a településszerkezeti terv elfogadására vonatkozóan a BalatonTv. 22/A. § (3) bekezdését, illetve az Étv. és az Étvhr. a település teljes területére készülő településrendezési koncepcióra, valamint a településszerkezeti tervre vonatkozó eljárásjogi és tartalmi előírásait teljességgel figyelmen kívül hagyja, figyelemmel az időközben, a „hatályosítás” idejére lényegesen megváltozott jogszabályi környezetre.

Ahogy a tényállásban bemutattuk, a településrendezési eszközök módosítására irányuló egyeztetési teljes eljárás kezdetétől, mind a környezetvédelmi hatóság, mind természetvédelmi hatóságként a BNPI felhívta az önkormányzat figyelmét arra, hogy a tervezett módosítások ökológiai hálózat Ö-1 – Ö-3 övezeteinek, a T-1 tájképvédelmi övezetnek, az E-1, E-2 erdőterületek övezeteinek, M-1, M-2 övezetek és a G-1 szőlőkataszteri területeit érintik, majd a véleményezési szakaszban az övezeti lehatárolás hiánya miatt, az adatok különbözősége miatt is kialakult véleménykülönbözőség rendezése sem történhetett meg.

Álláspontunk szerint, noha a BalatonTv. 1/1. és 1/2. mellékleteiben a TSZT-t „hatályosító” 2016. február 18-i rendkívüli Képviselő-testületi ülés idején Balatonakarattya község önálló községként nevesítetten még nem szerepelt, azonban a BalatonTv. 2. § (1) bekezdése szerinti területi hatály, valamint a területével összefüggő jogfolytonosság alapján lehetősége, sőt kötelessége lett volna a településfejlesztési és településrendezési eszközeinek elfogadását megelőző előkészítése során eljárását a törvényi előírásoknak megfelelően teljesíteni.

Vagyis a településfejlesztési koncepcióhoz, valamint a településszerkezeti tervhez szükséges az Étvhr. 5. és 9. §-ában előírt megalapozó vizsgálatot kötelessége lett volna az Étvhr. 1. melléklete szerinti követelményeknek megfelelően elkészíteni, illetve elkészíteni az alátámasztó javaslatot az Étvhr. 3. melléklete szerint.

Ugyancsak törvény által előírt kötelessége lett volna az önkormányzatnak a településszerkezeti terv során a BalatonTv. 22/A. § (3) bekezdése alapján **Balaton Kiemelt**

j) a Btv.-ben megállapított kiemelt térségi övezetek vonatkozásában, amelyeknek előírásait az MTv. módosította, a településrendezési eszközök készítésénél, módosításánál az e törvénynek az MTv.-vel megállapított övezeti előírásait a Btv. kiemelt térségi övezeti előírásaival együtt kell alkalmazni.

Üdülőkörzet Területrendezési Tervében lehatárolt kiemelt térségi övezeteket a településszerkezeti terv készítése során a településrendezési eszközökről szóló jogszabály szerinti megalapozó vizsgálatban és alátámasztó javaslatban, a településrendezési eszközök készítése során a kiemelt térségi övezetek területi érintettségével kapcsolatosan külön jogszabály szerint állásfoglalásra kötelezett államigazgatási szervek állásfoglalása alapján, a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény előírásai szerint kell lehatárolni.

A tényállásban bemutattuk, hogy a HÉSZ módosítása során folytatott egyeztetési eljárásban a térségi övezetek területi vonatkozásaival kapcsolatosan lezáratlan, az OTv. és a Balatontv. koherenciájának hiányára⁹¹ visszavezethető vita alakult ki a BNPI és az Önkormányzat között.

Álláspontunk szerint éppen a fenti intézményvédelmi garanciális szabályozás, a megalapozó vizsgálat, alátámasztó javaslat és ennek során a Balatontv. szerinti térségi övezetek településszerkezeti tervben való lehatárolása révén az utóbb a HÉSZ elfogadása során kialakult vita részben elkerülhető és megelőzhető lett volna.

Megállapítottuk, hogy Balatonakarattya Község Önkormányzatának Képviselő-testülete azzal, hogy két egymástól független önkormányzati határozattal elfogadott Településfejlesztési Konceptióval (TFK 1 és 2) rendelkezik, amelyekhez a jogszabályokban előírt megalapozó vizsgálatot nem készítették, illetve a TFK 1 és a TFK 2 nem felel meg a jogszabályokban megállapított tartalmi követelményeknek, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Megállapítottuk, hogy Balatonakarattya Község Önkormányzatának Képviselő-testülete azzal, hogy a település teljes területére készülő településszerkezeti terv elkészítéséhez a megalapozó vizsgálatot és az alátámasztó javaslatot a jogszabályok alapján nem készítette el, valamint a megalapozó vizsgálat során a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervében lehatárolt kiemelt térségi övezeteket a jogszabályi előírások alapján nem határozta le, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott és nem teljesítette a nemzet közös öröksége védelmével, fenntartásával és megőrzésével összefüggő alkotmányos felelősségéből fakadó kötelezettségeket.

A településrendezési eszközök módosítása

5. A Tényállás 3.2.3. pontja szerint településrendezési eszközök „részleges és foltszerű” módosításáról, valamint a településrendezési eszközök tervezési programjáról, illetve a teljes egyeztetési eljárásban való előkészítésről szóló határozatokat a Képviselő-testület 2015. december 28-i rendkívüli ülésén fogadta el.

A PartnerségiR-t ugyancsak a 2015. december 28-i rendkívüli ülésen fogadta el a Képviselő-testület, az Étvhr. 29. §-a⁹² szerinti tartalommal, a tervezés előtt, vagyis a teljes eljárás megindulását megelőzően.

Az Étvhr. 37. § (1) bekezdése szerint a teljes eljárás az előzetes tájékoztatási szakasz kezdeményezésével indul, a településrendezési eszköz kidolgozása előtt.

A Polgármester az előzetes tájékoztató Étvhr. 9. számú mellékletében szereplő államigazgatási szervek részére, továbbá az érintett települési önkormányzatoknak való megküldésével, illetve a partnerségi eljárásban résztvevők, az érintett nyilvánosság számára az önkormányzat honlapján, és a

⁹¹ A vizsgálatunk lezárását megelőzően a Miniszterelnökség által társadalmi egyeztetésre bocsátott, az OTv., a Balatontv. és a Batt. egységes törvénytervezete a heterogén térségi övezeti besorolásból adódó ellentmondások kiküszöbölésére törekszik.

⁹² Az Étvhr. 29. §-a szerint az önkormányzat - a teljes körű nyilvánosság biztosításával, az e fejezetben meghatározott határidők figyelembevételével - a tervezés előtt dönt a partnerségi egyeztetés szabályairól, amelynek során meghatározza: a) az egyeztetésben résztvevők (a továbbiakban: partnerek) tájékoztatásának módját és eszközeit, b) a javaslatok, vélemények dokumentálásának, nyilvántartásának módját, c) az el nem fogadott javaslatok, vélemények indokolásának módját, a dokumentálásuk, nyilvántartásuk rendjét, d) az elfogadott koncepció, stratégia és településrendezési eszközök nyilvánosságát biztosító intézkedéseket.

helyben szokásos módon való közzétételével kezdeményezte az Étvhr. 37. § (2) és (3) bekezdése⁹³ szerint az előzetes tájékoztatási szakaszt.

A Tényállás 3.3.1. pontjában már bemutattuk, hogy az Egyesület által az Étvhr. 37. § (4) bekezdés a) pontja alapján adott előzetes véleményben foglaltakat az Önkormányzat a 17/2016. (II. 18.) határozatában és az előzetes tájékoztatási szakaszt lezáró 25/2016. (II. 18.) határozat 3. e) pontjában az egyesület *elnökének, mint magánszemélynek a magánvéleményeként* utasította vissza.

Az Egyesület beépítési intenzitás, valamint megengedett legnagyobb építménymagasság növelésével összefüggő ellenvéleményét érdemi indokolás nélkül utasította vissza a 17/2016. (II. 18.) határozat.

A környezetjog fontos alapelve az *együttműködés és társadalmi részvétel elve*. A Kvt. 10. § (1) bekezdése az együttműködés elvét akként mondja ki, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. Az együttműködés elvének lényege az, hogy utat nyit a megegyezésre. (...) már a döntéshozatal előkészítési szakaszában is meg kell kísérelni a konszenzus kialakítását.

A társadalmi részvétel elvéről a Kvt. 97. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek - a (3) bekezdésben, illetve más jogszabályban meghatározott módon - jogosultak részt venni a környezettel kapcsolatos nem hatósági eljárásban.

A Kvt. 97. § (3) bekezdése szerint a részvétel joga gyakorolható: a) személyesen vagy képviselő útján, b) egyesületek révén, c) települési önkormányzatok útján.

A Kvt. 98. § (1) bekezdése szerint a környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott politikai pártnak és érdekképviseletnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése rendelkezik úgy, hogy a szervezet joga továbbá, hogy tagsága érdekeit képviselve a) közreműködjön a működési vagy tevékenységi területét érintő területfejlesztési, területrendezési tervek és környezetvédelmi programok kidolgozásában; c) véleményezze a környezettel kapcsolatos állami és önkormányzati jogszabályok tervezeteit; d) véleményezze - a külön jogszabály rendelkezéseit figyelembe véve - a működési vagy tevékenységi területét érintő, környezeti vizsgálatra kötelezett terv, illetve program tervezetét és környezeti értékelését.

Az Egyesület véleményét – egyidejűleg a Kvt. 98. § (3) bekezdése szerint részvételi szándékát jelezve – a Kvt. 98. § (2) bekezdés a) c) pontja, az Étvhr. 37. § (4) bekezdés a) pontja, továbbá a PartnerségiR. 4. § (2) bekezdés alapján nyújtotta be.

Az Egyesület tagjai, valamint az Egyesület előzetes véleményében foglalt célkitűzéshez csatlakozó további 77 ingatlantulajdonos a részvétel jogát a Kvt. 97. § (3) bekezdés b) pontja szerinti módon, vagyis az Egyesület útján gyakorolta.

Megállapítható, hogy az Önkormányzat Képviselő-testülete az együttműködés elvét, az Egyesületnek, valamint az Egyesület céljaihoz csatlakozó ingatlantulajdonosok tisztességes eljáráshoz való jogát és petíciós jogát megsértette azzal, hogy az Egyesület előzetes véleményében foglaltakat az Egyesület elnökének, mint magánszemélynek a magánvéleményeként vette figyelembe, illetve utasította vissza és nem törekedett az Egyesület előzetes véleményében foglaltakkal összefüggésben a konszenzus kialakítására.

⁹³Étvhr. 37. § (2) Az előzetes tájékoztatási szakaszt a polgármester kezdeményezi, amelyben az előzetes tájékoztatót megküldi

a) a partnerségi egyeztetés szerint az eljárásban érintett partnereknek,

b) a 9. mellékletben meghatározott államigazgatási szerveknek, és

c) településszerkezeti terv készítése vagy módosítása esetében az érintett területi, települési önkormányzatnak,

(3) Az előzetes tájékoztatóban beazonosíthatóan meg kell határozni a rendezés alá vont területet, ismertetni kell a rendezés célját és várható hatását, olyan módon és részletezettséggel, hogy a (2) bekezdés szerinti érintettek azzal kapcsolatban észrevételeket, javaslatokat tehessenek, véleményt nyilváníthassanak.

6. Szintén a Tényállás 3.3.1. pontjában ismertettük, hogy az előzetes tájékoztatási szakasz alapját képező megküldött **Tervezési programot** a Képviselő-testület **egy pontban módosította** 2016. április 14-i rendkívüli ülésén hozott 60/2016. (IV. 4.) határozatában, amelyben a tervezési program 2. f. pontja szerinti területre (Fácános köz) vonatkozó módosítás tervezetét kivette a programból, egyebekben azonban az Önkormányzat nem módosította a Tervezési programot.

A Képviselő-testület 2016. május 26-i rendkívüli ülésén⁹⁴ 96/2016. (V.26.) határozatával elfogadta a településrendezési eszközök módosításának a megbízott tervezők által készített Véleményezési Tervdokumentációját (I-III.).

A Tervezési Program és az elfogadott Véleményezési Dokumentáció között olyan eltérések is kimutathatóak, amelyek a tervek módosulását jelentik az előzetes tájékoztatási szakaszhoz képest, így külön értékelésük szükséges.

6.1. A 132/2015. (XII.28.) sz. határozat szerinti, a településrendezési eszközök módosításának Tervezési programja szempontjából lényeges, hogy mind a munkaközi véleményezési dokumentációban, mind pedig a településrendezési eszközök módosításának a Tervezési program 2. b) pontjában a szennyvíztisztító területi besorolásának „**kikötő különleges**” területre való átsorolása a Véleményezési Tervdokumentáció II Alátámasztó munkarészek⁹⁵ 13-14. oldalán szereplő táblázatban II. 5. pont jelöléssel a tervezett módosítások között még szerepel ugyan, *azonban* – ezzel ellentétesen – az SZT/8/2016mód tervlapon már a terület átsorolása **nem szerepel**, hanem a **meglévő besorolás változatlanul hagyásával**, a TNMr. 7/7. mellékletével megegyező módon „**Oktatási, egészségügyi különleges**” területként szerepel.

Vagyis a volt Szennyvíztisztító „kikötő különleges” területi átsorolásának Tervezési programban szereplő eredeti terve már nem szerepelt, kikerült a Véleményezési dokumentációból.⁹⁶

Itt tartjuk szükségesnek azt is megjegyezni, hogy a Véleményezési tervdokumentáció II. Alátámasztó Munkarész 119-121. oldalán a Szennyvíztisztító területe vonatkozásában rögzíti, hogy az „**meglévő helyi jelentőségű természetvédelmi területen belül elhelyezkedő terület**”.

6.2. A MÁV-üdülő területére vonatkozó településrendezési eszközök módosításának a Tervezési program 2. a) pontjában szereplő terveihez képest ugyanakkor **új elemként jelenik meg** a Véleményezési Tervdokumentáció II. Alátámasztó Munkarészek 81-84 oldalán a TNMr.-ben a 7/6. melléklet szerinti térképszelvényen nem szereplő, az SZT/7/2016mód tervlapon a Balaton tömeder (Vg) területén jelölt „**kikötő létesítése feltétellel**”. Ehhez kapcsolódóan a HÉSZ 60. §-ának (2) bekezdéssel való kiegészítését is tartalmazza a Véleményezési Tervdokumentáció.

Tehát a véleményezési szakaszban a kikötő létesítésének Tervezési program szerinti helye megváltozott: a Szennyvíztisztító területétől átkerült a II. 1. MÁV-üdülő területéhez illeszkedő, a tömeder (Vg) területére, ahol a Tervezési programban még nem szerepelt.

A kikötő tervének helyszínváltozásával kapcsolatosan azonban a Tervezési program módosítására nem került sor, illetve a Véleményezési tervdokumentációban ezzel kapcsolatosan szereplő általános és speciális információk is ellentmondóak, ahogyan azt a Tényállásban feltártuk.

Az Egyesület *megfelelő tájékoztatás hiányában* véleményében változatlanul a volt Szennyvíztisztító területére tervezett kikötővel kapcsolatosan fejtette ki véleményét (ld. Tényállás 3.3.3.3. pontja), az ezt elutasító, Balatonakarattya Község Önkormányzata Képviselő-testületének 114/2016. (VIII.5.) határozatának indokolása azonban a Tényállás 3.3.5. pontja szerint változatlanul a kikötő létesítésével számol, noha az a Véleményezési dokumentációban már nincs benne.

6.3. Az Aarhus-i Egyezmény 6. cikk 2. pontja szerint: „Az érintett nyilvánosságot közzététel vagy egyéni tájékoztatás útján, a környezeti döntéshozatali folyamat korai fázisában, *megfelelően, időszzerűen és hatékonyan* tájékoztatni kell egyebek között:

- a) a javasolt tevékenységről és a kérelemről, amelyre a döntés vonatkozik majd;
- b) a lehetséges döntések természetéről vagy a döntés tervezetéről;

⁹⁴ <http://balatonakarattya.hu/images/testuletianyagok/2016.05.26./jkvalairt.pdf>

⁹⁵ <http://balatonakarattya.hu/images/testuletianyagok/2016.04.27./velemenyetto.pdf>

⁹⁶ Ugyanakkor a Tervezési program 2. b) pontjához képest a volt Szennyvíztisztító területe vonatkozásában új tervi elemként jelent meg a Véleményezési dokumentáció Alátámasztó Munkarész 122. oldalán a beépítési intenzitás arányának növelése (10%-ról 30%-ra, illetve 25%-ról 30%-ra) a megengedett legnagyobb építménymagasság növelése (4,5 méterről 8 méterre, az elbontott építmények esetén 12,5 méterre) valamint a zöldterületek csökkentésére (80%-ról 60%-ra) vonatkozó új terveket tartalmazza a Véleményezési Tervdokumentáció, amely a Tervezési programban még nem szerepelt.

- c) a döntéshozatalért felelős hatóságról;
- d) a várható eljárásról, ezen belül, ha ez lehetséges:
 - (i) az eljárás megkezdésének időpontjáról,
 - (ii) a nyilvánosság részvételi lehetőségeiről,
 - (iii) bármely várható közmeghallgatás időpontjáról és helyéről,
 - (iv) azon hatóság megjelöléséről, amelytől a vonatkozó információ beszerezhető, illetőleg ahol elhelyezték avégett, hogy a nyilvánosság azt megvizsgálhassa,
 - (v) a vonatkozó hatóság megjelöléséről, melyhez a megjegyzések és kérdések benyújthatók, valamint a megjegyzések és kérdések várható továbbítási idejéről, és
 - (vi) a javasolt tevékenységgel kapcsolatos releváns környezeti információ hozzáférhetőségéről”

Megállapítható, hogy a fenti, a Tervezési program módosulását jelentő változásról a Tervezési programról szóló határozat módosításainak elmulasztása, valamint a Véleményezési Tervdokumentációban a fentiek szerint szereplő, egymásnak ellentmondó információk és tájékoztatás nem biztosította kellőképpen az érintett nyilvánosság megfelelő, időszerű és hatékony tájékoztatása követelményének érvényesülését az Aarhus-i Egyezménynek megfelelően, így az érintett nyilvánosság nem szerezhette megfelelő információt sem arról, hogy a Szennyvíztisztító területi átszervezése a Véleményezési dokumentáció II. 5. pontjának kifejtésében már nem szerepel, illetve arról sem, hogy a MÁV-üdülő II.1. számú területéhez kapcsolódóan a településrendezési eszközök módosításának terve – új elemként – kikötő létesítését tartalmazta.

Megállapítottuk, hogy az Önkormányzat azzal, hogy az érintett nyilvánosságot elmulasztotta megfelelően, időszerűen és hatékonyan tájékoztatni a Tervezési program ezen változásairól a nyilvánosság, a társadalmi részvétel és az együttműködés elvének megfelelően, megsértette az Aarhus-i Egyezmény 6. cikk 2. pontját és az érintett nyilvánosság tagjai, közöttük az Egyesület tisztességes eljáráshoz való jogával, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszasságot okozott.

Környezeti vizsgálat (SKV) a településrendezési eszközök módosításához kapcsolódóan

7.1. A HÉSZ elfogadásával kapcsolatosan már fentebb hivatkozott Kvt. 43. § (4) bekezdés szerint a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló, külön jogszabályban meghatározott olyan tervek, illetve programok, - ideértve az EU által társfinanszírozott terveket, illetve programokat is -, valamint ezek módosításaira, a) amelyek kidolgozását jogszabály, illetve országgyűlési, kormány- vagy helyi önkormányzati határozat írja elő, és b) amelyeket közigazgatási szerv, valamint törvény, illetve kormányrendelet felhatalmazása alapján közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szerv közigazgatási feladatkörében, illetve helyi önkormányzati testület (a továbbiakban együtt: közigazgatási szerv) dolgoz ki vagy fogad el, illetőleg amelyeket a Kormány terjeszt az Országgyűlés elé elfogadásra (a továbbiakban: terv, illetve program) külön jogszabály alapján környezeti értékelést magában foglaló környezeti vizsgálatot kell lefolytatni. Környezeti értékelés nélkül terv, illetve program nem terjeszthető elő.

Ugyanezen szakasz (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a (4) bekezdés szerinti külön jogszabály meghatározza azokat a terveket, illetve programokat, amelyeknél a környezeti vizsgálat a) kötelező, vagy b) szükségessége a várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján, a külön jogszabályban foglalt szempontok figyelembevételével dönthető el.

Az SKVr. 1. § (3) bekezdés a) pontja szerint várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján dönthető el a környezeti vizsgálat szükségessége a település egy részére készülő szabályozási tervnél, illetve helyi építési szabályzatnál.

Rá kell mutatnunk arra, hogy a Kvt. 43. § (5) bekezdés b) pontja alapján, az SKVr. 1. § (2) és (3) bekezdése szerinti azon tervek esetén, amelyeknél várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján dönthető el a környezeti vizsgálat szükségessége, különös jelentőséggel bírnak az SKVr. 4-5. §-ában foglalt, a várható környezeti hatás jelentőségének eldöntésére vonatkozó

rendelkezései⁹⁷. Ezen alapulón az államigazgatási szervek véleményében foglaltak biztosítják azt, hogy a terv kidolgozójának az SKVr. 3. §-a⁹⁸ szerinti döntése a környezeti vizsgálat lefolytatásának szükségességéről megalapozott lesz.

Az SKVr. rendelkezései szerint a környezeti értékelés kidolgozója az Önkormányzat, amelyet a Polgármester képvisel, a terv – és részeként a környezeti értékelés – elfogadója pedig a Képviselő-testület.

Ahogy a Tényállásban és fentebb is ismertettük, a környezetvédelmi hatóság a településrendezési eszközök módosításával kapcsolatosan adott előzetes véleményében felhívta az önkormányzat figyelmét arra, hogy döntést kell hoznia a településrendezési eszközök módosításával összefüggően környezeti vizsgálat lefolytatásának szükségességéről.

Korábban az AJB-698/2016. számú jelentésben elvi élel rögzítettük, hogy „a stratégiai környezeti vizsgálat nem az Étv. hatálya alá tartozó eljárás, hanem a Kvt. az eljárás ágazati törvényi alapja és a végrehajtási rendelkezéseket az SKVr. állapítja meg.”

Azokban az esetekben tehát, amelyek egységes folyamatként lehetővé teszik az Étv. hatálya szerinti teljes eljárással párhuzamosan a Kvt. szerinti környezeti vizsgálat párhuzamos és egyidejű folytatásának lehetőségét (mint pl. a településrendezési eszközök elfogadása/módosítása esetén), egyaránt tekintettel kell lenni az Étv. és a Kvt. ágazati hatálya szerinti jogszabályi rendelkezésekre.

Az önkormányzat a településrendezési eszközök módosításának az Étvhr. szerinti teljes eljárás előzetes véleményezési szakaszához igazodóan, illetve annak részeként *elmulasztotta a várható környezeti hatások jelentőségének eldöntéséhez* szükséges az SKVr. 4. § (2) bekezdése alapján az SKVr. 3. melléklete szerinti *környezetért felelős szervek véleményét kérni arról, hogy a hatáskörükbe tartozó környezet- és természetvédelmi szakterületet érintően várható-e a településrendezési eszközök tervezett módosításával összefüggésben jelentős környezeti hatás*. Vagyis a környezeti vizsgálat három SKVr. szerinti szakasza (1. várható környezeti hatások jelentőségének véleményezése az SKV szükségességének eldöntéséhez; 2. a környezeti vizsgálat tematikájának véleményeztetése; 3. a környezeti értékelés véleményeztetése) első szakaszát, a várható környezeti hatások véleményeztetését döntését megelőzően *elmulasztotta az önkormányzat*.

Ugyanakkor a környezetvédelmi hatóságnak a településrendezési eszközök módosításához adott előzetes véleményére figyelemmel az Önkormányzat a Véleményezési Tervdokumentáció III. Környezeti értékelés kötetének a Képviselő-testület 96/2016. (V. 26.) önkormányzati határozatával való

⁹⁷ SKVr. 4. § (1) Az 1. § (3) bekezdés szerinti terv, illetve program megvalósítása várható környezeti hatásának jelentőségét a 2. számú mellékletben foglalt szempontok és a (2) bekezdés, valamint az 5. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezések figyelembevételével kell eldönteni.

(2) A döntéshez a kidolgozó kikéri a 3. számú mellékletben meghatározott környezet védelméért felelős közigazgatási szervek (a továbbiakban: környezet védelméért felelős szervek) véleményét arról, hogy a hatáskörükbe tartozó környezet- vagy természetvédelmi szakterületet illetően várható-e jelentős környezeti hatás. E szervek véleményük kialakításában a 2. számú mellékletben foglaltak közül a hatáskörükbe tartozó és a szóban forgó terv, illetve program jellege alapján a tervre, illetve a programra vonatkoztatható szempontokat veszik figyelembe.

(3) A kidolgozó a (2) bekezdés szerinti vélemény kérésakor, annak megalapozásához, legalább a következő tájékoztatást küldi meg:

a) a tervezési feladat (terv, illetve program címe, típusa, tartalma, tervezési terület);

b) a terv, illetve program célja;

c) módosítás esetén a módosítás lényege és az eredeti tervhez, illetve programhoz mért jelentősége;

d) a 2. számú mellékletben foglalt szempontok alkalmazásához a rendelkezésre álló és általa adható információ.

(4) A kidolgozó a véleményt a tájékoztatáshoz szükséges információ rendelkezésére állásakor haladéktalanul kikéri, és a véleményadásra határidőt állapít meg, amely nem lehet kevesebb mint 15 nap.

(5) A kidolgozó az (1) bekezdés szerinti döntéséhez az általa megadott határidőre beérkezett véleményeket veszi figyelembe.

5. § (1) Ha a kidolgozó véleménye a környezeti vizsgálat szükségességéről eltér a környezet védelméért felelős szervek 4. § szerinti megkapott véleményétől, a kidolgozó végleges döntését megelőzően az indokok tisztázása érdekében megbeszélést tart az érintett szervekkel.

(2) A kidolgozó hivatalos értesítőjében vagy más, a nyilvánosság tájékoztatására alkalmas egyéb módon, továbbá ha van honlapja, azon is nyilvánosságra hozza döntését és annak indokait, továbbá, ha a környezet védelméért felelős szervek 4. § szerinti megkapott véleményétől eltérően úgy döntött, hogy a környezeti vizsgálat nem szükséges, az eltérés tényét is.

(3) Döntéséről és indokairól a kidolgozó értesíti a várható környezeti hatások jelentőségének eldöntésébe bevont környezet védelméért felelős szerveket.

(4) A környezeti hatás jelentőségének a 4. § és 5. § szerinti eldöntése összevonzható a környezeti értékelés tartalmának 7. § szerinti meghatározásával. Ekkor a vélemények és észrevételek kikérésének időpontjára a 7. § (3) bekezdése az irányadó.

⁹⁸ SKVr. 3. § A terv, illetve program kidolgozásának megkezdésekor a terv, illetve program kidolgozásáért felelős szerv (a továbbiakban: kidolgozó) állapítja meg, hogy a terv, illetve program beletartozik-e az 1. § (2) bekezdés szerint környezeti vizsgálatra vagy az 1. § (3) bekezdés szerint a környezeti vizsgálat szükségességének eseti eldöntésére kötelezett körbe.

elfogadásával implicit döntést hozott arról, hogy a településrendezési eszközök módosításához kapcsolódóan lefolytatja a környezeti vizsgálatot.

Ezért a továbbiakban külön *nem vizsgáljuk* az SKVr. 4-5. §-ai szerinti, a környezeti hatások jelentőségének mérlegelését a kidolgozó számára lehetővé tevő *előzetes véleményezési eljárást*, csupán a környezeti vizsgálatról szóló döntést követően meginduló környezeti vizsgálat két egymásra épülő, azonban strukturálisan elkülönülő szakaszát.

7.2. Rámutattunk arra, hogy az Étv. és a Kvt. (Évhr. és SKVr.) rendelkezéseit egyaránt meg kell tartani azon településrendezési eszközök egyeztetési eljárása során, amellyel összefüggésben a környezeti vizsgálat lefolytatása is szükséges. Az alábbiakban azt a kérdést vizsgáljuk meg, hogy a kétféle eljárás szabályai miként érvényesültek.

A Polgármester a településrendezési eszközök módosítására irányuló, Évhr. szerinti teljes eljárás előzetes tájékoztatási szakaszában az Évhr. 9. melléklete szerinti államigazgatási szerveket kereste meg az előzetes tájékoztató megküldésével, amely a Képviselő-testület 132/2015. (XII.28.) sz. határozata szerinti, a településrendezési eszközök módosításának Tervezési programját tartalmazta.

A megkeresett szervek válasza alapján a Képviselő-testület a 26/2016. (II. 18.) határozatában⁹⁹ rögzítette, hogy mely államigazgatási szervek kívánnak részt venni a települési eszközök módosításának teljes eljárása további részeiben.

Az Évhr. 9. melléklete szerint bevonandó szervek, illetve az SKVr. 3. melléklete szerint a környezeti vizsgálatban bevonandó szervek körének alanyi vonatkozásai sok esetben megegyeznek, azonban számos esetben a két eljárás sajátosságai miatt, valamint egyes környezetvédelmi szakterületek tekintetében az SKVr. szabályozása eltérő, különbözik az Évhr.-éhez képest.

Alapvetően lényeges eljárásjogi különbség, hogy míg az Évhr. 37. § (4) bekezdés bb) pontja szerint a megkeresett államigazgatási szerv nyilatkozik, hogy az eljárás további szakaszaiban részt kíván-e venni, addig az SKVr. szabályozása szerint a környezet védelméért felelős szervek részvétele a környezeti vizsgálat minden elkülönülő szakaszában a jogszabály erejénél fogva kötelező, *nincsen nyilatkozattételhez kötve.*

Az SKVr. 4. § (2) bekezdése, 7. § (1) bekezdése, valamint 8. § (3) bekezdés a) pontja szempontjából a környezeti vizsgálatba bevonandó, környezet védelméért felelős szervek körét az SKVr. 3. melléklete állapítja meg.

Környezet védelméért felelős szervként nem országos hatáskörű szerv által kidolgozott terv, illetve program esetén az SKVr. 3. számú melléklet II.1. pontja szerint *mindig részt vesz:* a) a környezetvédelemre kiterjedően: a környezetvédelmi hatóság; b) természet- és tájvédelemre kiterjedően: a nemzeti park igazgatóság és a természetvédelmi hatóság; c) környezet- és település-egészségügyre kiterjedően: a közegészségügyi hatáskörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal; d) a felszíni és a felszín alatti vizek minőségi és mennyiségi védelmére kiterjedően: a vízvédelmi és vízügyi hatóság.

Az SKVr. 3. melléklet II.2. pontja szerint *érintettség esetén vesz részt:* a) helyi környezet- és természetvédelemre kiterjedően: a települési önkormányzat jegyzője; b) az épített környezet védelmére kiterjedően: az állami főépítési hatáskörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal; d) erdővédelemre kiterjedően: megyei kormányhivatal erdészeti feladatkörében eljáró megyeszékhely szerinti járási hivatala; e) talajvédelemre kiterjedően: megyei kormányhivatal talajvédelmi feladatkörében eljáró megyeszékhely szerinti járási hivatala; f) a termőföld mennyiségi védelmére kiterjedően: fa) a földvédelmi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala, fb) több járási hivatal illetékességi területét érintő esetben a földvédelmi feladatkörében eljáró megyeszékhely szerinti járási hivatal, (...) g) földtani és ásványvagyon védelemre kiterjedően: a bányafelügyeleti hatáskörében eljáró megyei kormányhivatal; h) a természetes gyógytényezők, gyógyhelyek természeti adottságainak védelmére kiterjedően: az Országos Tisztifőorvosi Hivatal; i) kulturális örökség (műemlékvédelem, régészet) védelmére kiterjedően: Budapest Főváros Kormányhivatala, kizárási feltétel fennállása esetén a kulturális örökség védelméért felelős miniszter; j) kémiai biztonságra kiterjedően: az Országos Közegészségügyi Intézet; k) súlyos ipari balesetek megelőzésére kiterjedően: a megyei, fővárosi katasztrófavédelmi igazgatóság.

⁹⁹ Ld. <http://balatonakaratty.hu/images/testuletianyagok/2016.02.18./jkv.pdf>

Megállapítható, hogy az SKVr. 3. melléklet II. 1. pontja szerinti környezet védelméért felelős szervek a környezeti vizsgálati eljárásban részt vettek.

Az SKVr. 3. melléklet II. 2. pontja szerinti környezetért felelős szervek bevonásának szükségességével összefüggésben tisztázandó a konkrét eljárás szempontjából, hogy mely szervek érintettsége állapítható meg a rendelkezésünkre álló adatok alapján.

A környezeti vizsgálatba a Véleményezési Tervdokumentáció III. Környezeti értékelés c. részének megküldésével az Önkormányzat bevonta (egyidejűleg a településrendezési eszközök módosítása teljes eljárás véleményezési szakaszában való részvételükkel) az SKVr. 3. melléklet II.2. pontjában szereplő szervek közül: az állami főépítési hatáskörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatalt (az épített környezet védelmére kiterjedően), az erdészeti, talajvédelmi és bányafelügyeleti hatáskörben eljáró megyei kormányhivatalt (az erdő-, talajvédelemre valamint a földtani és ásványi vagyon védelmére kiterjedően).

A módosítások tervezési programja alapján nem volt megállapítható az érintettsége az Országos Közegészségügyi Intézetnek (a kémiai biztonságra kiterjedően), valamint a megyei, katasztrófavédelmi igazgatóságnak (a súlyos ipari balesetek megelőzésére kiterjedően).

Az SKVr. 3. melléklet II.2. a) pontja nem országos hatáskörű szerv által kidolgozott terv és program esetére érintettsége esetén a környezet védelméért felelős szervként állapítja meg helyi környezet- és természetvédelemre kiterjedően a települési önkormányzat jegyzőjét.

Ahogy fentebb már hivatkoztuk, a TNMr. és a HÉSZ szabályozásával összhangban a Véleményezési Tervdokumentációban a II. Alátámasztó Munkarész 119-121. oldalán a Szennyvíztisztító területe vonatkozásában rögzíti, hogy az „*meglévő helyi jelentőségű természetvédelmi területen belül elhelyezkedő terület*”.

Tekintettel arra, hogy a Véleményezési Tervdokumentációban II. 5., (korábban a tervezési programban 2. b) pont szerinti) Szennyvízteleppel, valamint III.1. pont szerinti (a tervezési programban 3. b) ponttal jelölt) védelmi (védett vagy védő) jellegű erdőterületek szabályozási előírásainak felülvizsgálata a közjóléti rendeltetéshez tartozó létesítmények optimális elhelyezhetősége érdekében helyi természetvédelmi területet érint, *a települési önkormányzat jegyzőjének, mint a helyi környezet- és természetvédelemre kiterjedően a környezet védelméért felelős szerv érintettsége a környezeti vizsgálatban megállapítható.*

Vizsgálatunk adatai alapján az is megállapítható, hogy a települési önkormányzat jegyzőjének a környezeti vizsgálati eljárásban való környezet védelméért felelős szervként való bevonására és részvételére a helyi környezet- és természetvédelemre kiterjedően nem került sor az Önkormányzat mulasztásának következtében.

Az SKVr. 3. melléklet II.2. i) pontja nem országos hatáskörű szerv által kidolgozott terv és program esetére érintettsége esetén a *kulturális örökség (műemlékvédelem, régészet) védelmére kiterjedően a környezet védelméért felelős szervként állapítja meg Budapest Főváros Kormányhivatalát*, illetve kizárási feltétel fennállása esetén a kulturális örökség védelméért felelős minisztert.

A Véleményezési Tervdokumentáció I. 4. pontja (a Tervezési program 1. d) pontja) tartalmazza a Kisfaludy sétány s a Koppány sor közötti kötőtpályás közlekedési eszköz valamint ahhoz tartozó induló, érkező állomás létesítését biztosító szabályozás megteremtése a vasúti alagút környezetében, evvel összefüggésben az érintett felszínmozgás-veszélyes övezet szabályozási előírásainak felülvizsgálata (pl. panorámalift, sikló) tervét is.¹⁰⁰

A HÉSZ 3. melléklete szerint Akaratya alagút Balatonkenese belterület 3560 hrsz.-ú ingatlan területe országos védelme alatt álló régészeti lelőhely (7468 nyilvántartási számon).

Az SKVr. 3. melléklet II.2. i) pontja szerint Budapest Főváros Kormányhivatala érintettsége környezet védelméért felelős szervként a kulturális örökség (műemlék, régészet) védelmére kiterjedően a településrendezési eszközök módosításával összefüggésben megállapítható.

Vizsgálatunk adatai alapján az is megállapítható, hogy Budapest Főváros Kormányhivatalának a környezeti vizsgálati eljárásban való környezet védelméért felelős szervként való bevonását és részvételének biztosítását kulturális örökség (műemlék, régészet) védelmére kiterjedően a kidolgozó Önkormányzat elmulasztotta, erre nem került sor.

¹⁰⁰ <http://balatonakaratya.hu/images/HESZ/mellekletek/sztharommod.pdf>

7.3. Ahogy arra már utaltunk, az SKVr. három szakasza közül a várható környezeti hatások jelentőségének eldöntésére irányuló, az SKVr. 4-5. §-ai szerinti első szakaszt követően amennyiben a környezet védelméért felelős szervek véleménye alapján a kidolgozó a környezeti vizsgálat lefolytatásának szükségességéről dönt, a döntés alapján **meginduló környezeti vizsgálat folyamatának két szakasza van az SKVr. II. fejezete szerint.**

A környezeti értékelés konkrét tartalmának és részletezettségének (vizsgálati tematika) a meghatározása az SKVr. 4. mellékletében foglalt, a környezeti értékelés általános tartalmi követelményei alapján, a vizsgálati tematika környezet védelméért felelős szervek általi véleményezése és elfogadása legalább 30 napos határidővel (SKVr. 7. §)

Az elfogadott tematika alapján a környezeti értékelés elkészítése, majd a környezeti értékelés megküldése és nyilvánosságra hozatalát követően véleményezési eljárása a környezet védelméért felelős szervek és az érintett nyilvánosság bevonásával, további szintén legalább 30 napos határidővel (SKVr. 8. §)

7.4. A tényállás 3.3.3. pontjában rögzítettek szerint a vizsgálati tematika SKVr. 7. § szerinti véleményezésére nem került sor, a Véleményezési Tervdokumentáció III. köteteként elkészített Környezeti értékelést a Polgármester 2016. május 30-án küldte meg az Étvhr. 38. § (2) bekezdés b) pontja szerint a véleményezési eljárásban való részvételi szándékaról nyilatkozó államigazgatási szerveknek 30 napos véleményezési határidővel.

A Véleményezési Dokumentációra beérkezett vélemények alapján 2016. július 28-án egyeztetési tárgyalást tartottak, amelyen a BNPI-vel fennálló véleménykülönbség tisztázása nem sikerült.

Végül a településrendezési eszközök módosításával összefüggően beérkezett véleményekben foglaltak tekintetében a Képviselő-testület 2016. augusztus 17-i rendkívüli ülésen hozott döntést, és a környezeti értékelést a 2016. szeptember 21-i rendkívüli Képviselő-testületi ülésen hozott 150/2016. (IX. 21.) önkormányzati határozattal fogadta el.

Az Önkormányzat tehát nem folytatta le az SKVr. 7. §-a alapján a környezeti vizsgálatnak a környezeti értékelés konkrét tartalmának és részletezettségének meghatározására, a vizsgálati tematika elfogadására irányuló első önálló szakaszát, hanem egy, legalább 30 napos határidővel tartott előzetes véleményeztetés és egyeztetés nélkül kidolgozott, nyilvánosságra hozandó és a környezet védelméért felelős szerveknek megküldendő vizsgálati tematika nélkül, ennek hiányában készítette el a Véleményezési tervdokumentáció részeként a környezeti értékelést.

Az Önkormányzat tehát a Véleményeztetési Tervdokumentáció III. Környezeti értékelésnek az Étvhr. 9. melléklete szerinti, részvételi szándékukat kinyilvánító államigazgatási szerveknek való megküldésével a környezeti vizsgálatnak csak az SKVr. 8. §-a szerinti szakaszát folytatta le.

Jóllehet, a Környezeti Értékelés 1.1. Előzmények, tematika című fejezetében az SKVr. 4. mellékletében foglalt „A környezeti értékelés általános tartalmi követelményei”-t tekinti tematikának, a Környezeti értékelés fejezetcímei, számozásuk azonos az e mellékletben foglaltakkal, azonban ez önmagában a fentiekben feltárt eljárási hiányosságokat nem orvosolja, vagy pótolja, ugyanis az SKVr.-ben foglalt általános szabályozás a vizsgálati tematikával kapcsolatosan lefolytatott, az SKVr. 7. §-a szerinti, a környezetvédelmi tematika véleményeztetésére irányuló eljárási szakaszt követően, a kidolgozó döntése révén válhat konkréttá az adott terv tekintetében.

Megállapítható tehát, hogy a környezeti értékelés konkrét tartalmának és részletezettségének (vizsgálati tematika) a meghatározására irányuló, SKVr. 7. §-a szerinti eljárási szakaszt a kidolgozó Önkormányzat elmulasztotta lefolytatni.

8. Ugyancsak a lefolytatott környezeti vizsgálattal függ össze a Natura 2000 területekkel összefüggően szükséges hatásbecslési eljárás mérlegelése, illetve lefolytatása is abban az esetben, ha egy terv, program érinti az európai ökológiai hálózathoz tartozó területre jelentős hatással lehet.

Az adott időben hatályos Balatontv. 59. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a Balaton kiemelt üdülőkörzet parti településeinek a településrendezési eszközök a vízpart-rehabilitációs szabályozási követelményeknek megfelelően, a vízpart-rehabilitációval érintett területekre készülő vízpart-rehabilitációs tanulmánytervekkel, első felülvizsgálatukat követően a partvonal-szabályozási és vízpart-rehabilitációs tervekkel összhangban kell felülvizsgálni és módosítani.

Korábban is már ismertettük, hogy a Véleményezési Tervdokumentáció II. Alátámasztó Munkarészek 81-84 oldalán a TNMr.-ben 7/6. melléklet szerinti térképszelvényén nem szereplő partszakaszon, az SZT/7/2016mód tervlapon a Balaton tómeder (Vg) területén jelölt „kikötő létesítése feltétellel” jelölés, valamint ehhez kapcsolódóan a HÉSZ 60. §-ának (2) bekezdéssel való kiegészítésének tervét tartalmazta (amely eredetileg még nem szerepelt a Tervezési program MÁV-üdülő területére vonatkozó 2. a) pontjában).

Vagyis a TNMr. szerinti vízpart rehabilitációs tanulmánytervben „kikötő létesítésére alkalmas partszakasz”-ként *nem megjelölt* vízparton, a Balaton tómeder területén településrendezési eszközök módosításának terve kikötő létesítésének a tervét tartalmazta, ekként a TNMr.-rel ellentétes szabályozás tervét.

A MÁV üdülő területének partszakaszához illesztett kikötő terve az Állami Főépítész véleményére, illetve záró véleményére tekintettel végül kikerült az előterjesztésből közvetlenül a Képviselő-testületi döntés előtt, így a kihirdetett jogszabályban már nem szerepelt, azonban *tervi szinten*, a Véleményezési Tervdokumentáció tartalmazta a II.1. pont szerinti területtel összefüggésben a Balaton (Vg) tómeder területének vonatkozásában, vagyis érintette a NaturaKr. 5. és 12. számú melléklete szerint a Balaton HUBF30002 számon különleges madárvédelmi terület, valamint jóváhagyott kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területként nyilvántartott tómedert.

A Balaton HUBF30002 területhez tartozó hrsz.-eket településenként a NaturaR. tartalmazza, a Balatonkeneséhez tartozó hrsz.-ek tekintetében a Ramsari Jegyzékben szereplő hrsz.-ekkel megegyezően, a tómeder területe, mint NATURA 2000 terület érintettsége a SZT/7/2016mód tervlapon szereplő a Balaton tómeder (Vg) területén jelölt „kikötő létesítése feltétellel” jelöléssel összefüggésben nem vitatható.

A NaturaKr. 10. § (1) bekezdése szerint olyan terv vagy beruházás elfogadása, illetőleg engedélyezése előtt, amely nem szolgálja közvetlenül valamely Natura 2000 terület természetvédelmi kezelését vagy ahhoz nem feltétlenül szükséges, azonban valamely Natura 2000 területre akár önmagában, akár más tervvel vagy beruházással együtt hatással lehet, a terv kidolgozójának, illetőleg a beruházást engedélyező hatóságnak - a tervvel, illetve beruházással érintett terület kiterjedésére, az érintett területnek a Natura 2000 területhez viszonyított elhelyezkedésére, valamint a Natura 2000 területen előforduló élővilágra vonatkozó adatokra figyelemmel - vizsgálnia kell a terv, illetve beruházás által várhatóan a Natura 2000 terület jelölésének alapjául szolgáló, az 1-4. számú mellékletben meghatározott fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére gyakorolt hatásokat.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy amennyiben az (1) bekezdés szerinti vizsgálat alapján a tervnek, illetve beruházásnak jelentős hatása lehet, hatásbecslést kell végezni.

A hatásbecslési dokumentáció készítése tekintetében a NaturaKr. 10. § (3) bekezdése előírja, hogy a terv kidolgozója, illetve a beruházó a 14. számú mellékletnek megfelelően hatásbecslési dokumentációt készít, amely alapján a hatásbecslést a természetvédelmi hatóság végzi. A hatásbecslési dokumentációt a környezetvédelmi, természetvédelmi és tájvédelmi szakértői tevékenységről szóló jogszabály alapján a természetvédelem szakterület megfelelő részterületén szakértői jogosultsággal rendelkező szakértő is elkészítheti. A (4) bekezdés szerint a hatásbecslés során - a 15. számú melléklet szerinti szempontokra figyelemmel - vizsgálni kell a tervnek vagy beruházásnak, illetve az azok megvalósítására vonatkozó egyéb ésszerű megoldásoknak a Natura 2000 terület jelölésének alapjául szolgáló, az 1-4. számú mellékletben meghatározott fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére gyakorolt várható hatását.

A NaturaKr. a hatásbecslési eljárás eljárásjogi helyzetével összefüggésben a 10. § (5) bekezdés a) pontjában úgy rendelkezik, hogy a hatásbecslést a környezeti vizsgálati eljárásban kell lefolytatni, ha a terv az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló jogszabály hatálya alá tartozik.

Annak ellenére, hogy a NATURA 2000 hatásbecslési eljárás szükségességére a tényállás 3.3.1. pontja szerint a településrendezési eszközök módosításának előzetes tájékoztatási szakaszában mind a környezetvédelmi hatóság, mind a BNPI felhívta az Önkormányzat figyelmét, az Önkormányzat azonban a Véleményezési Tervdokumentáció II. 1. pontja szerinti „kikötő létesítése feltétellel” tervével összefüggésben nem vizsgálta a terv, illetve beruházás által várhatóan a Natura 2000 terület jelölésének alapjául szolgáló, az 1-4. számú mellékletben

meghatározott fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére gyakorolt hatásainak jelentőségét, és nem folytatta le a környezeti vizsgálat eljárás részeként a Natura 2000 hatásbecslési eljárást sem.

Rá kell mutatnunk arra is, hogy az elővigyázatosság, megelőzés és a tervszerűség elve szerint az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi garanciáit jelentő eljárások a legkorábbi eljárási-tervi szakaszban folytatandóak le, tehát nem hagyhatóak el egy későbbi, már speciálisabb tervi szakaszra hivatkozással.

Megállapítottuk, hogy az Önkormányzat azzal, hogy

1. a környezeti vizsgálati eljárást a jogszabályi rendelkezésekkel ellentétesen hiányosan folytatta le, és elmulasztotta az SKVr. 7. §-a szerint a környezeti vizsgálati tematika véleményeztetését a környezeti értékelés elkészítéséhez szükségesen;

2. a környezet védelméért felelős szervek közül – érintettségük ellenére – nem vonta be a helyi környezet- és természetvédelemre kiterjedően a települési önkormányzat jegyzőjét, továbbá kulturális örökség (műemlék, régészet) védelmére kiterjedően Budapest Főváros Kormányhivatalát;

3. a környezeti vizsgálatban elmulasztotta a Natura 2000 hatásbecslési eljárás lefolytatását,

a nemzet közös öröksége védelméért, fenntartásáért, valamint a jövő nemzedékek számára való megőrzéséért való alkotmányos felelősségből fakadó kötelezettségeinek elmulasztásával összefüggésben az egészséges környezethez való alapvető joggal kapcsolatos visszásságot okozott.

A településrendezési eszközök módosításához kapcsolódó egyeztetési eljárás további kérdései

9. Az alábbiakban a településrendezési eszközök módosítását megelőző egyeztetési eljárás során a részt vevő államigazgatási, önkormányzati és más szervek megegyező szakmai véleményét figyelmen kívül hagyó, a szakmai véleményekkel ellentétes tartalmú önkormányzati döntéssel kapcsolatos problematikát vizsgáljuk meg.

Az Étv. 2. § 16. pontja szerint Önkormányzati (megyei, települési, a fővárosban fővárosi és kerületi, térségi) főépítész: a helyi önkormányzat településrendezési, valamint e törvényben meghatározott egyéb építésügyi feladataival kapcsolatos döntéseit előkészítő személy.

Az Étv. 6/A. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat az építésügyi feladatát a helyi rendeletei megalkotásával és a kapcsolódó sajátos jogintézményekkel, továbbá a települési vagy térségi - a főépítész tevékenységről szóló kormányrendeletben foglaltak szerinti - önkormányzati főépítész közreműködésével látja el.

A FőépK. 8. §-a szerint az önkormányzati főépítész a) az állami főépítész hatáskörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivattal és az érintett önkormányzatok főépítészeivel együttműködve elősegíti az illetékességi területét érintő területrendezési és településszerkezeti tervek összehangjának kialakítását, b) folyamatosan figyelemmel kíséri a rendezési eszközök hatályosulását, tapasztalatairól évente tájékoztatást ad, és négyévente összefoglaló jelentést készít a képviselő-testület (közgyűlés) részére, d) szakmai véleményével, állásfoglalásaival segíti a térség, illetve a település egységes táji és építészeti arculatának alakítását.

Ahogy a tényállás 3.3.1. pontjában rögzítettük, a települési önkormányzat főépítésze a szennyvíztisztító területére vonatkozóan ellenvéleményt fogalmazott meg a Tervezési program szerinti területi átsorolás és a beépítési intenzitás, a megengedett legnagyobb építménymagasság növelésével kapcsolatos terveket – különös tekintettel az így kialakítható fejlesztések által generált forgalomnövekedéshez szükséges közlekedési infrastruktúra hiányára, valamint a területnek a Balaton partjának természeti környezetbe ágyazottságára.

A Főépítész a tényállás 3.3.2. pontja szerint a Munkaközi Véleményezési Tervdokumentációval összefüggően – a településrendezési eszközök egyeztetési dokumentációjának készítésével megbízott tervezők előzetes szakmai észrevételeivel és javaslataival egyébként összhangban állóan – általában a tervezett megengedett építménymagasság 7,5-9 méterre való növelésével, különösen a Bercsényi és Lidó strandok tekintetében tervezett legnagyobb megengedett építménymagasság 4,5 méterről 8 méterre való megnövelésével kapcsolatosan az Önkormányzattal szemben azt a szakmai álláspontot képviselte, hogy az a település építészeti hangulatától teljesen idegen, valamint a Szennyvíztisztító

beépítési intenzitásnövelésével és a megengedett legnagyobb építménymagasság növelésével kapcsolatos korábbi álláspontját a Balaton-part tájkaraktere és a természeti terület miatt ismételten hangsúlyozta.

A főépítész fentiek szerinti szakmai álláspontjának figyelmen kívül hagyását kérte a kidolgozó tervezőktől az Önkormányzat Polgármestere a véleményezési tervdokumentáció előkészítése során, majd annak elfogadásakor, a jogszabályokban megengedett maximum lehetőségére tekintettel.

Ahogy a tényállás 3.3.3 - 3.3.4. pontjaiban összefoglaltuk, a környezetvédelmi hatóságnak a teljes eljárás Étvhr. 38. §-a szerinti véleményezési szakaszában adott véleményében foglaltak szerint a MÁV üdülő, a volt Piroska kemping területére, valamint a természetközeli növénytakaralakkal fedett, helyi jelentőségű természetvédelmi területként jelölt, egészségügyi erdőterületként besorolt terület és a szennyvíztisztító területére vonatkozó beépítési intenzitásnövelés, valamint a megengedett legnagyobb építménymagasság maximalizálása, továbbá a Bercsényi, Lidó és Bezerédj strandok területe tekintetében tervezett megengedett legnagyobb építménymagasság maximalizálása tekintetében a vízpart-rehabilitációs tanulmánytervnek megfelelnek ugyan, azonban összességében a beépítés túlzó mértékű növekedését eredményezik. A település víz felől feltáruló képe nagymértékben megváltozna, hiszen nagy alapterületű, több szintes épületek is elhelyezhetőek lennének a partvonal számottevő részén. A módosítási területek egy része felszínmozgás-veszélyes területek közé tartozik, ami újabb kérdéseket vet fel. Tájvédelmi szempontból kiemelt jelentőségű a településkép víz felől feltáruló látványa.

A BNPI véleményében arra hívta fel az Önkormányzat figyelmét, hogy a Balaton partvonalát érintő, a MÁV üdülő, a szennyvíztisztító területe és a volt Piroska kemping területe, továbbá a Bercsényi, Lidó és Bezerédj strandok területe térségi jelentőségű tájképvédelmi terület övezetét érintik.

A környezetvédelmi hatóság és a BNPI egybehangzó véleménye az egészségügy, turisztikai erőterületen tervezett beépítési intenzitásnövelés 0,3%-ról 3%-ra való növelésének elvetését javasolta a terület ökológiai jelentőségére, természeti értékire tekintettel.

Az Egyesület ugyancsak kifogásolta véleményében az erdő területére, valamint a partvonalhoz kapcsolódó területeken a legnagyobb megengedett építménymagasság, valamint a beépítési intenzitás növelés maximalizálását és túlzó, aránytalan mértékét.

Ahogy a tényállás ezen pontjaiban ismertettük, az Önkormányzat Képviselő-testülete ezeket az észrevételeket arra való hivatkozással hagyta figyelmen kívül, hogy a tervezett módosítások nem haladják meg a jogszabályban megengedett mértéket.

Az erről szóló, a véleményekben foglaltakat visszautasító önkormányzati határozatok¹⁰¹ indokolása egyöntetűen az, hogy „A képviselő testület mérlegelési jogkörében a jogszabályi keretek között jár el, a tervezési programot nem módosítja.”

A Balatontv. 10. §-a úgy rendelkezik, hogy a kiemelt üdülőkörzet településeinek településrendezési eszközeit a természetvédelmi, tájésképítési szempontok, valamint a történeti településszerkezet, a táj és a település jellege, a kulturális és az építészeti örökség, valamint az építészeti hagyományok figyelembevételével kell elkészíteni.

Ahogy korábban is rámutattunk települési szinten a TNMr. szab keretét a településfejlesztés és településrendezési eszközök számára a Balatontv. rendelkezéseit konkrétizáló sajátos jogintézményeivel, illetve a VízpartrehabKr. (illetve komplementer hatállyal az OTÉK) szerinti területfelhasználási egységek, építési övezetek és övezetek lehatárolásával.

A Balatontv. 16. § (1) bekezdése alapján a törvényi és külön is kiemelten a környezeti célok megvalósítása érdekében Balatonakaratya területére jelenleg – a közigazgatási területtel összefüggő jogvita miatt is – változatlanul a 2005-ben Balatonkenese vízpart-rehabilitációs tanulmányterve vonatkozik, a településfejlesztési és településrendezési tervek, eszközök tekintetében az ebben foglaltak irányadóak.¹⁰²

¹⁰¹ <http://balatonakaratya.hu/images/hesz/heszmodhathonlap.pdf> ld. a 124-129/2016 (VIII.17.) határozatok indokolását

¹⁰² Amellett, hogy –a Belügyminiszter tájékoztatásában foglaltakkal is megegyező – álláspontunk szerint a Balatontv. rendelkezéseinek Balatonakaratya, mint a Balaton Kiemelt Üdülőkörzethez újonnan csatlakozó község területére való konkretizálása és megfeleltetése, a vízpart-rehabilitációs szabályozási követelmények érvényesítése érdekében indokolt és szükséges volna a vízpartrehabilitációs-tanulmányterv módosítása, a partvonal-szabályozási terv kihirdetése, illetve a

Az Étvhr. 3. §-ának a vizsgált időszakban hatályos (2) bekezdése szerint a koncepció, a stratégia és a településrendezési eszköz a **település méretének, sajátosságainak és a településhálózatban betöltött szerepének figyelembevételével** készül.

A vizsgálattal érintett településrendezési eszközök módosítása során az önkormányzati főépítész, a megbízott tervezők, valamint a véleményezési eljárásban résztvevő államigazgatási szervek és a panaszos Egyesület *egybehangzó véleménye és észrevételei* szerint a **megengedett legnagyobb építménymagasság túlzó mértékű növelése a község építészeti karakterétől idegen, illetve a község Balaton felőli feltáruló képe alapvetően megváltozna, pedig a település víz felől feltáruló látványa tájvédelmi szempontból kiemelt jelentőségű.**

A Véleményezési Tervdokumentáció II. 1-5. pontjai szerinti módosítások Különleges strand, különleges oktatási és egészségügyi rendeltetésű területeket érint, amelyen a VízpartrehabKr. 11. § (4) bekezdése szerint a beépítésre szánt különleges területen a megengedett legnagyobb beépítési magasság 8 méter, az érintett területek közül az oktatási, kutatási fejlesztési különleges területen az elbontott épület építési magassága, de legfeljebb 12,5 m.

A Balatontv. alapján a VízpartrehabKr.-ban meghatározott *szabályozási követelmények* a Balaton Kiemelt Üdülőkörzetéhez tartozó, *változatos szerepű és karakterű településekre vonatkoznak, egyaránt kisebb és nagyobb városokra, valamint községekre*, vagyis a jogszabályban megállapított lehetőségeket az adott település méretének, sajátosságainak, építészeti hagyományainak, az épített környezetnek, a település és természetes környezete tájkarakterének szempontjai alapján lehet és kell mérlegelnie a települési önkormányzatoknak, az építészeti-tájépítészeti szakmai szempontokra figyelemmel, nem csupán a jogszabályban foglalt maximum értékeket kell szem előtt tartania.

Jóllehet, a községektől nem vitatható el olyan irányú fejlődést elősegítő intézkedések lehetősége, amelynek révén *fokozatosan lehetővé válna* a TerületszKr. alapján területszervezési kezdeményezés, várossá nyilvánítás kezdeményezése, mint ahogyan ezt a korábban Balatonakarattya településrészt is magába foglaló Balatonkenese város példája is jól szemléltetheti.

A településrendezési eszközökkel összefüggő, a Balatontv. 10. §-ában, az Étv.-ben, és az Étvhr.-ben foglalt jogszabályi követelmény ugyanakkor a *természetvédelmi, tájésképítési szempontok, valamint a történeti településszerkezet, a táj és a település jellege, a kulturális és az építészeti örökség, valamint az építészeti hagyományok* figyelembevétele, és ennek alapján **a szerves fejlődés, vagyis a település karakteréhez, meglévő építészeti struktúrájához igazodó fejlődés irányainak, lehetőségének, fokozatos meghatározása**, amelyet egyébként a vizsgálattal érintett időszakot követően bekövetkezett jogszabály-módosítások szerint a településképi arculati kézikönyvben, illetve az ezzel összhangban megalkotott településképi rendeletben kell meghatározni.¹⁰³

Fontosnak látjuk elvi élel hangsúlyozni azt, hogy a településrendezési eszközök elfogadásához, módosításához kapcsolódó **egyeztetési (véleményezési) eljárás** nem a jogszabályban megállapított kógens előírások „betartására” irányul, a véleményező szervek nem „jogalkalmazó” szervek.

Az egyeztetés eljárásban résztvevő államigazgatási szervek alapvetően a tervekkel kapcsolatos sajátos **szakmai megfontolásokon** alapuló, **indokolt véleményük és észrevételeik kifejtésére hivatottak**, amelyet a jogszabályok rendelkezéseire tekintettel kell megfogalmazniuk (vagyis nyilvánvalóan nem támaszthatnak olyan szakmai követelményt, amely ellentétes a jogszabályokkal).¹⁰⁴

Az államigazgatási szervek szakmai véleményének súlyát, az ehhez kötődő felelősséget az Étvhr. 34. § (1) bekezdése is hangsúlyozza, amikor úgy rendelkezik, hogy az államigazgatási szervet az eljárás során adott véleménye - a településrendezési eszköz szabályozási körében - köti.

Ez azt a *követelményt* állítja a véleményt kifejtő, az eljárásban részt vevő államigazgatási szervek elé, hogy *alapos szakmai megfontolások alapján*, szakmai felelősségük szerint fejtsék ki az eljárási szakaszokhoz igazodóan véleményüket, mert azt utólag nem korrigálhatják: sem megengedőbb, sem szigorúbb „irányba”.

A településrendezési eszközökkel kapcsolatos eljárásban az *érintett nyilvánosság* szerepe pedig a közérdek és a jogos magánérdek tervekkel kapcsolatos, közvetlen kinyilvánítása.

vízpartrehabilitációs-terv elfogadásáig, a település közigazgatási területével kapcsolatosan folyamatban lévő jogvita, illetve a vagyonmegosztási per a TNMr. módosításának lehetőségét hátráltatja.

¹⁰³ Ld. Étvhr. 3. § (4) bekezdés és 21. §

¹⁰⁴ Az Étvhr. 38. § (5) A vélemény kifogást emelő megállapításait jogszabályi hivatkozással vagy részletes szakmai indoklással kell igazolni.

Az érintett nyilvánosság részeként, a közérdek sajátos szegmensével, a környezet védelemével összefüggésben Kvt. rendelkezései szerint *kiemelt szerepet kapnak a környezetvédelmi érdekek képviselőit* létrehozott, a terv hatásterületén működő *egyesületek*, amelyek véleményük kifejtésekor létrejöttük céljának megfelelően az általuk képviselt, környezetért való felelősséggel összefüggő közérdek szerinti véleményük kifejtése során szakmai szempontokat is integrálhatnak.

A vizsgálattal érintett véleményezési eljárásban az eljárásban résztvevő államigazgatási szervek szakmai véleménye és az érintett nyilvánosság szempontjait képviselő, panaszos Egyesületnek az eljárás során adott véleménye megegyezett a megengedett legnagyobb beépítési magasságra vonatkozó módosítás tervének volumene, a VízpartrehabKr.-ben megengedett maximumhoz adaptálása tekintetében, így nem volt szükség az Étvhr. 38. § (1) bekezdése szerinti egyeztetés kezdeményezésére.

Ahogy rámutattunk, az Önkormányzat Képviselő-testülete a terv elfogadjaként a partvonalhoz kapcsolódó, térségi jelentőségű tájképvédelmi terület övezetét érintő területen a legnagyobb beépítési magasságra vonatkozó egybehangzó szakmai véleményeket jogszabályi érveléssel: mérlegelési jogkörére és a jogszabályban megengedett maximum értékre hivatkozással utasította el a vonatkozó határozatai indoklásában.

A mérlegelési jogkör gyakorlása azonban nem lehet indokolatlan és figyelembe kell vennie a véleményezési eljárásban, illetve a környezeti vizsgálatban részt vevő szervek szakmai véleményét, azok mérlegelésére csak szakmai indokok alapján van lehetősége a vizsgálat idején hatályos Étvhr. 3. § (2) bekezdése szerinti, a település méretének, sajátosságainak és a településhálózatban betöltött szerepének alapulvételéhez kötődő jogszabályi követelménynek, továbbá a természetvédelmi, tájlesztetkai szempontoknak, valamint a történeti településszerkezet, a táj és a település jellege, a kulturális és az építészeti örökség, valamint az építészeti hagyományoknak megfelelően.

A település méretének, sajátosságainak és a településhálózatban betöltött szerepének figyelembevételén alapul és ehhez igazodik az Étvhr. 39. (2) bekezdése szerint a Képviselő-testület indokolási kötelezettsége is a vélemény el nem fogadása esetére¹⁰⁵.

Amennyiben tehát a véleményezési eljárásban résztvevő államigazgatási szerv, vagy az érintett nyilvánosság tagja (partner) a véleménye *szakmai indokoláson alapul, a Képviselő-testület indokolási kötelezettsége is ehhez igazodik*, vagyis a véleményekben foglalt természetvédelmi, tájlesztetkai szempontokon, valamint a történeti településszerkezet, a táj és a település jellege, a kulturális és az építészeti örökség, valamint az építészeti hagyományok figyelembevételén alapuló álláspontot azonos megközelítésű szakmai érvekkel vitathatja esetlegesen, nem pedig olyan jogszabályi rendelkezésekkel, amelyekkel egyébként a szakmai véleményben kifejtettek nem ellentétesek.

Különös tekintettel az Étvhr. 39. § (2) bekezdésére is, valamint arra is, hogy a Balatontv. 26. § c) pontja szerint térségi jelentőségű tájképvédelmi terület övezetében a látványvédelem (kilátás, rálátás) szempontjait a településrendezési tervezés során kiemelten kell érvényesíteni.

Megállapítottuk, hogy a Képviselő-testület a Véleményezési Tervdokumentáció II. 1., 2., 3., 4., 5. pontjai szerinti, vizsgálatunk adatai szerint térségi jelentőségű tájképvédelmi terület övezetéhez tartozó területekre, a Balaton-part víz felőli látványát alapvetően és jelentősen megváltoztató, a megengedett legnagyobb beépítési magassággal kapcsolatos tervhez kapcsolódó, részletes szakmai indokolással ellátott, egyező véleményeket tartalmi indoklás nélkül, a jogszabályban megengedett legmagasabb értékre való formális hivatkozással utasította el, a településrendezési eszközök módosításához kapcsolódó egyeztetési (véleményezési) eljárást kiüresítette, és – az épített környezettel, valamint a természeti tájjal összefüggésben – ellentétes a nemzet közös örökségének védelmével, fenntartásával és a jövő nemzedékek számára való megőrzésével kapcsolatos alkotmányos felelősséggel és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Az elfogadott, módosított HÉSZ értékelése

¹⁰⁵ Étvhr. 39. § (2) bekezdés A véleményezést követően a beérkezett véleményeket - egyeztetés esetén a jegyzőkönyvet is - ismertetni kell a képviselő-testülettel, amelyek elfogadásáról vagy el nem fogadásáról a képviselő-testület dönt. A vélemény, észrevétel el nem fogadása esetén a döntést indokolnia kell.

10. A jogszabályok rendelkezéseinek – függetlenül ágazati „jellegűktől” – maradéktalanul meg kell felelnie a településrendezési eszközöknek, azokkal nem lehetnek ellentétesek.

Az elfogadott módosítást követően, a hatályos HÉSZ – a II. Beépítésre szánt területekre vonatkozó fejezetében a Különleges területek vonatkozásában – a 36. § (4) bekezdés d) és f) pontjaiban, valamint az SZT tervlapjain rögzítette a VízpartrehabKr. 2. § (2) bekezdés szerinti *parti sávot, amely megőrzendő és amelyen építmény elhelyezése nem lehetséges*, összhangban a TNMr.-rel.

Vagyis e rendelkezések alapján a MÁV-üdülő területére, a Bezerédj, a Lidó, a Bercsényi strandok területére, a volt Piroska-kemping területére és a volt Szennyvíztisztító területére vonatkozó szabályozás a partvonalától számított 30 méteres parti sávon túli területre vonatkozik.

A TNMr.-nek megfelelően a HÉSZ III. beépítésre nem szánt területekre vonatkozó fejezetében a panasszal érintett egészségügyi, szociális, turisztikai célú erdőterületekkel (Ee) kapcsolatosan az 50. §, valamint az SZT/8/2016mód tervlap nem állapít meg parti sávot, noha a VízpartrehabKr. 2. § (2) bekezdés d) pontja előírja, hogy a vízpart-rehabilitációs szabályozási követelményekkel érintett területek lehatárolásánál figyelembe kell venni a Balaton jelenlegi partvonalától mért 30 m széles parti sávon túl a beépítésre nem szánt területen további 20 m széles sávot, vagyis beépítésre nem szánt terület esetén a VízpartrehabKr. szerinti parti sáv a partvonalától számított 50 méter.

Tekintettel arra ugyanakkor, hogy a TNMr. 7/7. tervlapja, valamint az SZT/8/2016mód tervlap az Ee erdőterületét, valamint a volt Szennyvíztisztító területét „helyi jelentőségű természetvédelmi terület”-ként jelöli, az építészeti szabályozási követelményekkel egyidejűleg a Tvt. rendelkezésére is figyelemmel kell lenni.

A Tvt. 4. § bekezdés b) pontja szerint természeti terület: valamennyi olyan földterület, melyet elsősorban természetközeli állapotok jellemeznek.

A Tvt. 16. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a vízfolyások és tavak természetes és természetközeli állapotú partjait - a vizes élőhelyek védelme érdekében - meg kell őrizni. A vízépítési munkálatok során a természetkímélő megoldásokat kell előnyben részesíteni.

A Tvt. 18. § (3) bekezdése szerint természeti területen - a jogszerűen beépített területek, valamint vízjogi engedéllyel rendelkező építmények kivételével - tilos a természetes és természetközeli állapotú vízfolyások, vizes élőhelyek partvonalától számított 50 méteren, tavak partjától számított 100 méteren belül, valamint a vízfolyások hullámterében új építmények elhelyezése.

Tekintettel arra, hogy az elfogadott HÉSZ az Ee besorolású, természeti terület tekintetében az 50. § (4) bekezdésében rögzített 3%-os beépíthetőségi intenzitás lehetővé tételével egyidejűleg, valamint a HÉSZ 36. § (1) bekezdés af) és b) pontjai szerinti különleges egészségügyi terület (Keü) és különleges oktatási terület (Ko) vonatkozásában **nem rendelkezik a partvonalától számított 100 méteres sáv beépíthetőségének tilalmáról**, a HÉSZ szabályozása a Tvt. 16. § (5) bekezdésébe és a 18. § (3) bekezdésével ellentétes.

Megállapítottuk, hogy a helyi jelentőségű természetvédelmi területtel összefüggésben HÉSZ jogszabállyal ellentétes szabályai, illetve a jogi szabályozás hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével ellentétes a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és a jövő nemzedékének való megőrzése alkotmányos felelősségből fakadó kötelezettséggel és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz.

11. Az Egyesület az egyeztetési eljárás előzetes tájékoztatási, illetve véleményezési szakaszában – egyebek mellett – kifogásolta azt is, hogy a részlegesen helyi jelentőségű természetvédelmi területet is érintő, a védőerdő és az egészségügyi turisztikai célú erdőterületen, keresztülhaladó, jelenleg 6-8 méter széles Aligai út és annak a volt Szennyvíztisztító felé való leágazása az SZT módosítás révén 16 méteres szabályozási szélességűre való kiszélesítése ellentétes az út valódi használatával, forgalomban betöltött szerepével, zsákutca jellegével. Kérte az Egyesület emellett a TNMr.-ben, valamint a SZT-ben nem a valós nyomvonalnak megfelelően ábrázolt útnak a tényleges nyomvonallal igazodó térképi korrekcióját is a települési eszközök módosítása során, a valóság szerinti 6-8 méteres szabályozási szélesség megtartása mellett.

Az önkormányzat Képviselő-testülete az Egyesület javaslatát a 113/2016. (VIII. 5.) határozata (e pontban a továbbiakban: a határozat) szerint a 16 méteres tervezett szabályozási szélesség

felülvizsgálata tekintetében nem támogatta és elutasította, a határozat indokolása szerint azért, mert az Aligai utca „helyi gyűjtőút”-nak minősül, amelynek az OTÉK 26. § (2) bekezdés d) pontja szerinti minimális szabályozási szélessége 22 méter. Az indokolás szerint az Aligai út esetében a szabályozási terven jelölt, szabályozási szélességek egyedi méretezés alapján a közlekedési hatóság egyetértésével csökkentett szélességek.

A Kkt. 32. § (1) bekezdése szerint az úthálózat közutakból és a közforgalom elől el nem zárt magánutakból áll. Az országos közutak az állam tulajdonában, a helyi közutak a települési vagy területi önkormányzatok tulajdonában vannak. Magánútnak minősülnek a természetes személyek és a jogi személyek tulajdonában álló területen lévő utak. Magánútnak minősül továbbá az állam vagy az önkormányzat tulajdonában álló területen lévő, közforgalom elől elzárt út, továbbá az állam tulajdonában, valamint a vízügyi igazgatási szerv kezelésében lévő elsőrendű árvízvédelmi fővonalakon a kerékpáros forgalom számára megnyitott út.

A Kkt. 33. § (1) bekezdésének bb) pontja szerint az út kezelői: helyi közutak tekintetében a helyi önkormányzat, vagy a fenntartásra, a fejlesztésre és a fejlesztéssel összefüggő üzemeltetésre alapított költségvetési szerv, vagy olyan gazdálkodó szervezet, amelyben a helyi önkormányzat 100%-os részesedéssel rendelkezik.

A Kkt. 46. § (1) bekezdés a) pontja szerint a közút kezelőjén a helyi közutak tekintetében a helyi önkormányzat képviselő-testületét kell érteni.

A KHVMr. 2. § (2) bekezdése szerint az önkormányzatok tulajdonában levő közutak a helyi közúthálózatba tartoznak. A helyi közutakat úthálózati szempontból - jelentőségük és forgalmi jellemzőik alapján - a következő útosztályok valamelyikébe kell besorolni:

- a) belterületi közutak:
 - aa) belterületi gyorsforgalmi utak,
 - ab) belterületi elsőrendű főutak,
 - ac) belterületi másodrendű főutak,
 - ad) gyűjtőutak,
 - ae) kiszolgáló és lakóutak;
- b) külterületi közutak;
- c) kerékpárutak;
- d) gyalogutak és járdák.

A KHVMr. 3. § (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a helyi közútnak a 2. § (2) bekezdésében meghatározott útosztályok valamelyikébe történő besorolása - a településrendezési tervvel összhangban - a közút kezelőjének a feladata.

A KHVMr. 2. § (3) bekezdése szerint az országos és helyi közúthálózat útosztályainak jellemzőit, az útosztályba sorolás feltételeit az 1. melléklet tartalmazza.

Az Aligai utca a határozat indokolása szerint helyi gyűjtőút. A KHVMr. 1. melléklet 1.4. pontja szerint a gyűjtőutak a település lakó- és kiszolgáló útjainak forgalmát összegyűjtve vezetik a település főúthálózatára.

A KHVMr. 1. melléklet 1.5.1. pontja szerint a kiszolgáló utak a települések belterületének a lakófunkciótól eltérő rendeltetésű területeinek forgalmát lebonyolító közutak. Idetartoznak: - a szervizutak [általában a főutak mellett elhelyezkedő - rendszerint - egyirányú utak, amelyek a mellettük lévő területek: üzletek, szolgáltató intézmények (pl. benzinkutak, szervizek stb.) kiszolgálását biztosítják], - az iparterületi és a mezőgazdasági belterületi közutak (általában nehéz és lassú forgalmat bonyolítanak le), - egyéb kiszolgáló utak (intézmények, szabadidő-, sport-, kulturális és egyéb zöldterületek kiszolgálását biztosító közutak).

A vizsgálatunk rendelkezésére álló adatok szerint az Aligai utca helyzete, jelentősége és forgalmi jellemzői alapján a KNVMr. 2. § (2) bekezdés ae) pontja szerinti kiszolgáló útnak minősül, mert zöldterület kiszolgálását biztosítja és nem vezetik a település lakó- és kiszolgáló útjainak forgalmát összegyűjtve a település főútvonalhálózatára.

Az OTÉK 26. § (2) bekezdés e) pontja alapján a kiszolgáló út esetén a legkisebb biztosítandó szabályozási szélesség 12 m.

Megállapítható, hogy a határozat indokolása szerint az Aligai utca „gyűjtőút” útosztály szerint való figyelembevétele és szabályozása ellentétes KHVMr. 2. § (2) és (3) bekezdéseiben, valamint az 1.

melléklet 1.4 pontjában és 1.5.1. pontjában foglalt jogszabályi rendelkezésekkel és nem az út jelentősége és forgalmi jellemzői alapján került megállapításra.

Megállapítottuk, hogy az Aligai utca HÉSZ SZT/8/2016mód tervlapon megállapított szabályozási szélessége aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való jog szempontjából.

Megállapítottuk azt is, hogy az Egyesület véleményét az Önkormányzat nem megalapozott indokolással utasította el, amivel az Egyesület petíciós jogának sérelmét okozta.

II. A vizsgálat helyi természeti területi védettségre tett javaslatokkal összefüggő vonatkozásai

12. A természeti terület védetté nyilvánítási eljárásával kapcsolatos szabályokat a Tvt. tartalmazza, az alábbiak szerint.

A Tvt. 22. § c) pontja szerint kiemelt oltalmuk biztosítása érdekében védetté kell nyilvánítani a tudományos, kulturális, esztétikai, oktatási, gazdasági és más közérdekből, valamint a biológiai sokféleség megőrzése céljából arra érdemes (egyebek mellett) természetes, természetközeli tájakat, tájrészleteket.

Helyi jelentőségű természetvédelmi terület esetén a védetté nyilvánítás módjára és eszközeire vonatkozóan a Tvt. 24. § (1) bekezdés b) pontja úgy rendelkezik, hogy Természeti területet [15. § (1) bekezdés] és más - e törvény 22. §-a alapján - védelemre érdemes földterületet helyi jelentőségű terület esetén rendeletben a települési - Budapesten a fővárosi - önkormányzat nyilvánít védetté.

A törvény meghatározza a védetté nyilvánítást kimondó jogszabály tartalmi kellékeit a Tvt. 24. § (3) bekezdésében, amely szerint a védetté nyilvánítást kimondó jogszabály tartalmazza a) a védetté nyilvánítás tényét, a természetvédelmi értékek megnevezését, b) terület esetében annak jellegét, kiterjedését, a védetté nyilvánítás indokát, természetvédelmi célját, a földrészletek helyrajzi számait, az e törvényben meghatározott egyes korlátozások és tilalmak alóli esetleges felmentést, továbbá a természetvédelmi hatóság engedélyéhez, illetve hozzájárulásához kötött - a 21. §-ban és a 38-39. §-ban nem szabályozott - tevékenységek körét, lehetőség szerint a földrészlet határvonalának töréspont koordinátáit, valamint a 36. § (1) bekezdésének megfelelően megállapított rendelkezéseket (természetvédelmi kezelési terv), továbbá; c) az Európai Közösségek jogi aktaiban meghatározott védettségi kategóriába tartozás tényét.

A Tvt. 25. § (1) bekezdése szerint védetté nyilvánításra bárki javaslatot tehet.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Terület védetté nyilvánítását - helyi jelentőségű védett természeti terület kivételével - az igazgatóság készíti elő. Ha az előkészítés helyi jelentőségű védett természeti területre nyilvánításra irányul, a helyi védetté nyilvánítást előkészítő települési önkormányzati jegyzőnek, főjegyzőnek (a továbbiakban együtt: jegyző), a terület védetté nyilvánításának indokoltságát alátámasztó iratok megküldése mellett meg kell keresnie az igazgatóságot, hogy kívánja-e a terület országos jelentőségű védett természeti területre nyilvánítását.” A (4) bekezdés szerint „Az igazgatóság - a miniszter állásfoglalása alapján - a (2) bekezdés szerinti nyilatkozatát 60 napon belül megadja. Ha a terület országos jelentőségű védett természeti területre nyilvánítása indokolt, a védetté nyilvánítás előkészítését az igazgatóság folytatja le.”

A Tvt. 25. § (6) bekezdés szerint A (2)-(4) bekezdésben szabályozott előkészítés során meg kell vizsgálni a védetté nyilvánítás indokoltságát, a védelem céljainak megvalósításához szükséges intézkedéseket és a védelemhez szükséges feltételek, pénzügyi eszközök biztosíthatóságát, valamint a védelem várható következményét. A (7) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a természeti terület védetté nyilvánításának előkészítése során az előkészítést végző - az érdekeltek álláspontjának megismerése érdekében - egyeztető megbeszélést és a szükséghez képest helyszíni szemlét tart, amelyre - a kitűzött időpont előtt legalább 15 nappal - meghívja az (1) bekezdésben említett javaslattevőt, valamennyi érdekelt hatóságot, továbbá mindazokat, akikre a védetté nyilvánításból jogok vagy kötelezettségek hárulnak, illetőleg akik jogos érdekét a védetté nyilvánítás közvetlenül érinti. Jelentős számú érdekelt esetén a meghívás történhet hirdeteménnyel a helyi önkormányzat hirdetőtábláján történő kifüggesztésével vagy más, helyben szokásos módon történő közhírré tétele útján is.

A Tvt. 25. § (8) bekezdés szerint az előkészítést végző az egyeztető tárgyalásról jegyzőkönyvet és összefoglalót készít, amelyet a védetté nyilvánításra vonatkozó javaslattal együtt előterjeszt a védetté nyilvánításra jogosulthoz.

Mivel az Egyesület egyik javaslata olyan terület helyi jelentőségű természetvédelmi területté nyilvánítására irányult, amely a TNMr.-ben és az SZT/7/2016mód tervlapon „helyi jelentőségű természetvédelmi terület”-ként van megjelölve, fontos utalnunk arra is, hogy a Tvt. 24. § (4) bekezdése szerint fel kell oldani a természeti érték vagy terület védettségét, fokozottan védettségét, ha annak fenntartását természetvédelmi szempontok a továbbiakban nem indokolják. A védettség feloldása során a védetté nyilvánításra vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell azzal, hogy a helyi védett természeti terület védettségének a feloldásához az igazgatóság véleményét be kell szerezni.

Fentiek szerint a védetté nyilvánítás, illetve a védetté nyilvánítás feloldása alapvetően és elsődleges természetvédelmi szempontokon, indokoltáson alapul. Ehhez járulnak az egyéb, a Tvt. 25. § (6) bekezdésében rögzített mérlegelendő szempontok: a védelem céljainak megvalósításához szükséges intézkedések, a védelemhez szükséges feltételek, pénzügyi eszközök biztosíthatósága, a védelem várható következményei, amelyet a Tvt. 25. § (2)-(4) bekezdés szerinti előkészítés során kell megvizsgálni, ennek érdekében kell egyeztetést és szükség szerint helyszíni szemlét tartani, amely az esetlegesen a védetté nyilvánításhoz fűződő különböző érdekek megismerésére, illetve ezek közötti mérlegelés lehetővé tételére szolgál.

Mielőtt az Egyesület javaslata alapján meginduló természetvédelmi védettség alá helyezés iránti eljárásokat értékelnénk, elvi élel kell rámutatnunk arra, hogy az Étv. hatálya szerinti településrendezési eszközökhöz kapcsolódó egyeztetési eljárás és a Tvt. 25. §-a szerinti eljárás céljuk és szabályaik tekintetében is *elkülönülnek egymástól*, így ezen eljárásokat önállóan, a rájuk vonatkozó sajátos szabályok alapján kell lefolytatni. Ez azt is jelenti, hogy az egyikben megtett eljárási lépések, illetve hatósági vélemény, nyilatkozat nem cserélhető fel nem „használható fel” a másik eljárásban. Így például a BNPI településrendezési eszközök egyeztetési eljárásban való részvétele önmagában nem jelentheti azt, hogy a természetvédelmi eljárásban a Tvt. 25.§ (4) bekezdése szerinti nyilatkozata adott, és a Tvt. 25. § (3) bekezdése szerinti eljárási lépés erre tekintettel nélkülözhető.

13. A tényállásban az Egyesület javaslata egyfelől a II. 4.1. szerinti, a természetben a Balaton tómedrében található, mocsaras, mintegy 6,17 Ha területű élőhely helyi természetvédelmi területté¹⁰⁶ nyilvánítására vonatkozott, amely sajátossága, hogy ugyan a Balaton tómederhez tartozó terület, a Ramsari Jegyzékben és a NaturaR.-ben azonban nem szerepel a javaslattal érintett két Hrsz., vagyis természetvédelmi védettségi helyzete nincsen, illetve *bizonytalan*.

A második javaslat pedig a II. 4.2. szerinti, a Balaton természetes partszakaszával összefüggő, a löszfal alatt elhelyezkedő erdőterület, vizes élőhely, nádas területe, valamint a volt Szennyvíztisztító területének helyi természetvédelmi területté nyilvánítására. (továbbiakban: a „Partalja” területe), amely – amint a fentebbiekben is említettük – a TNMr. 7/7. térképszelvényén, valamint a HÉSZ-hez tartozó Szabályozási Terv 16 és 17-es térképszelvényén¹⁰⁷, valamint SZT/8/2016mód¹⁰⁸ szelvényén „– ht – „helyi jelentőségű természetvédelmi terület határa” jelöléssel megjelölve helyi jelentőségű természetvédelmi területként van feltüntetve.

Utolni kívánunk arra is, hogy a Partaljára vonatkozó javaslattal összefüggésben a Vizig tényállásban ismertetett tájékoztatása szerint Balatonakarattya felmért nádasállományából egyetlen poligon van, amely a G1 kategóriába sorolható, tehát rehabilitálással gazdasági hasznosíthatósága reálisan elérhető, ez pedig a szennyvíztelep ÉNY-i sarka előtti partszakasz III.B. kategóriájú nádas a víz felőli oldalon. A part felőli oldalon és a többi III.B. nádasfoltban a bokorfűzek és más fás szárú elemek miatt nincsen realitása a gazdasági hasznosíthatóságnak, viszont azok diverzitása és emiatt természeti értéke magasabb lehet.

A Partaljával kapcsolatos javaslattal összefüggésben lényeges, hogy a HÉSZ-t, és a hozzá tartozó Szabályozási Tervet az Étv. 2. § 11. pontja, 9/B.§ (2) bekezdése és az Étvhr. 11. § (3) bekezdése szerint a Képviselő-testület önkormányzati rendeletben állapítja meg, amely az Alaptörvény T) cikkének (2) bekezdése szerint jogszabály.

¹⁰⁶ Noha a javaslattal érintett terület a Balaton tómederhez tartozik, a javaslatban megjelölt hrsz.-ek nem szerepelnek a NaturaR.-ben, illetve a Ramsar-i Jegyzékben, tehát az Egyesületnek a mocsár és mederrész helyi védettségére irányuló javaslata nem a meglévő védettséget kiegészítő, hanem önálló.

¹⁰⁷ <http://balatonakarattya.hu/images/Rendeletek/hesz/szabtervtizenhat.pdf>

¹⁰⁸ <http://balatonakarattya.hu/images/HESZ/mellekletek/sztnyolcmold.pdf>

Ekként formai szempontból megfelel a Tvt. 24. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt követelménynek, jóllehet dogmatikai szempontból a szabályozási tárgyak különbözősége miatt, valamint a Tvt. 24. § (2)-(4) bekezdéseiben szabályozott sajátos előkészítési eljárás miatt a helyi jelentőségű természetvédelmi területeknek a településrendezési eszközökben való védetté nyilvánítása csak abban az esetben volna elfogadható, ha az előkészítés során a Tvt.-ben foglalt, sajátos eljárási szabályok érvényesülésének a jogszabály megalkotója eleget tett, illetve, ha a jogszabály a Tvt. 24. § (3) bekezdésében foglalt tartalmi követelményeknek is megfelel.

A TNMr. ugyan magasabb szintű jogszabály, amellyel önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes, azonban lényeges, hogy a Tvt. 24. § (1) bekezdés b) pontja szerinti követelménynek nem felel meg, hanem az önkormányzati rendeletben megállapított, helyi jelentőségű természetvédelmi védettséget deklarativ hatállyal rögzíti.

Ez azért fontos, mert álláspontunk szerint – a Tvt. 24. § (1) bekezdés b) pontja és (4) bekezdésében foglalt, egy terület helyi jelentőségű természetvédelmi területté nyilvánítása, illetve – amennyiben a meglévő védettséget természetvédelmi szempontok már nem indokolják – annak feloldása tekintetében a Képviselő-testület rendeletalkotási jogát a TNMr. nem korlátozza, ugyanakkor azt sem, hogy a Képviselő-testület önálló rendeletalkotással a helyi jelentőségű természetvédelmi terület védettségét önálló önkormányzati rendeletben – a Tvt.-nek megfelelő természetvédelmi kezelési terv elfogadásával is – megerősítse és hatékonyra tegye.

Ezzel kapcsolatosan arra is rá kell mutatnunk, hogy a TNMr. a Balatontv. célja szerint integrálja a környezet- és természetvédelmi szempontokat, azonban területrendezéssel kapcsolatos jogszabály, tehát települési szinten a településfejlesztési és településrendezési eszközök számára szab keretet – ahogyan ezt láhattuk a fentebbiekben is, a TNMr. köti a Képviselő-testületet, a TNMr.-ben meglévő területi besorolás megváltoztatására például a volt Szennyvíztisztító területének építési övezeti területi besorolása tekintetében – erre csak a VízpartrehabKr. 17. §-a szerinti eljárás keretében van lehetősége az önkormányzatnak.¹⁰⁹

A Tvt. hatálya szerinti, önálló önkormányzati természetvédelmi jogalkotás lehetőségét ugyanakkor a TNMr. nem korlátozza.¹¹⁰

Lényeges rámutatnunk arra, hogy az NTA 3. 3.1. fejezete szerint „A helyi jelentőségű védett természeti területek száma az NTA-III időszakában természetvédelmi területek vonatkozásában 81-el, a természeti emlékek vonatkozásában 269- el növekedett. (...) Számos helyi védett természeti terület védett státuszát kellett megváltoztatni, mivel csak a helyi építési szabályzatban sorolták fel, és hiányzik az önálló védetté nyilvánító önkormányzati rendelet.”

Vagyis az NTA szerint a helyi jelentőségű természetvédelmi területek státuszának a HÉSZ-ben való szabályozása, s emiatt a védelem bizonytalansága tipikus jelenség, amelynek a jogi rendezése szükséges, a Tvt. 25. §-a szerinti eljárás lefolytatását követően akár úgy, hogy egy, a Tvt. 24. § (3) bekezdésében foglalt tartalmi szempontoknak is megfelelő önkormányzati rendelet fenntartja és érvényesíti a meglévő védettséget, a természetkezelési tervvel kiegészítve például, akár pedig úgy, hogy a (4) bekezdés szerint, ha a védettség természetvédelmi szempontból nem indokolt, a Képviselő-testület döntésével azt feloldja és megszünteti.

14. Az Egyesület két javaslata alapján folytatott eljárásokra vonatkozó megkeresésinkre a jegyző tájékoztatásaiban kifejtette, hogy álláspontja szerint a javaslat alapján annak természetvédelmi indokoltságától függetlenül, szabadon mérlegelheti a Tvt. 24. §-a szerinti eljárás megindításának a szükségességét, s nem kell az eljárást a javaslat alapján hivatalból megindítani, mert álláspontja szerint azzal, hogy a Tvt. 2005. évi módosítása¹¹¹ a Tvt. 25. § (1) bekezdéséből hatályon kívül helyezte a

¹⁰⁹ Balatonakarattyának a TNMr.-el kapcsolatosan nincsen önálló kezdeményezési joga a VízpartrehabKr. 17. § (1) bekezdése szerint a TNMr. tekintetében Balatonkenese a parti település önkormányzata

¹¹⁰ Az eljárásunk lezárását megelőzően a Miniszterelnökség által előkészített és közigazgatási egyeztetésre bocsátott, az OTRT a Balatontv. és a Batt. egységes törvénytervezete térképi mellékletein a Balatonkenese 5/17. számú térképen már nem szerepel a „helyi jelentőségű természetvédelmi terület” jelölés, így a törvény hatálybalépéséhez igazodóan a jövőben a TNMr. tervezett kivezetésével a jelenlegi formális akadály is megszűnik.

¹¹¹ Az egyes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladat- és hatásköröket megállapító törvények szervezetváltozással összefüggő módosításáról szóló 2005. évi CXXXI. törvénnyel

korábbi rendelkezésben szereplő „A védetté nyilvánítás előkészítése hivatalból indul meg.” szövegrészt, az előkészítési eljárást nem kell hivatalból megindítania.

A jegyző ezen álláspontjával kapcsolatosan rá kell mutatnunk arra, hogy a Tvt. 24.-25. §-a szerinti előkészítési eljárás *nem közigazgatási hatósági ügy*, tehát nem terjed ki rá a Ket. hatálya, így a Ket. 29. § (1) bekezdésben foglalt, kérelemre vagy hivatalból induló eljárás dichotómiája sem vonatkozik rá a Tvt. 25. § (1) bekezdése szerinti javaslat és az eljárás megindulása szempontjából.

A jegyző által hivatkozott 2005. évi Tvt. dereguláció éppen az ezzel kapcsolatos bizonytalanságot rendezte azzal, hogy az eljárás hivatalból való megindítására vonatkozó szövegrészt – a javaslattal összefüggésben – hatályon kívül helyezte.

Tekintettel arra, hogy a Tvt. 24. § (1) bekezdés b) pontja szerinti, helyi jelentőségű természetvédelmi területet az önkormányzat rendeletben nyilvánít védetté, a 25. §-a szerinti eljárásban **a jegyző a jogszabály előkészítőjének minősül**, s a Tvt. 25. § (1) bekezdés szerinti javaslat alapján a Jat. 16. § (1) bekezdése szerint feladata – a 2. § (4) bekezdésében foglalt követelmények figyelembevételével – a jogszabály szakmai tartalmának kialakítása.

A Tvt. 25. §-ban részletesen szabályozott, jogszabály előkészítési eljárás alapja (1) bekezdése szerinti javaslat.

Ennek alapján kell a jegyzőnek a (2) bekezdés szerint megkeresnie a nemzeti park igazgatóságot (továbbiakban: igazgatóság) a terület védetté nyilvánítását indokoló iratok megküldése mellett. Az iratok körét nem pontosítja a Tvt., vagy más jogszabályi rendelkezés, tehát az, hogy milyen iratokat kell megküldeni az igazgatóság részére a Tvt. 25. § (2) bekezdése alapján értelmezhető akként is, hogy amennyiben a javaslat indokolást tartalmaz, ez is elegendő, illetve akként is például, hogy a SzakértKr. szerinti természetvédelmi szakértői tevékenység végzésére jogosult szakértő véleményét kell előzetesen beszerezni.

Az igazgatóság Tvt. 25. § (3) bekezdése szerint megadott döntését követően – amennyiben az előkészítési eljárást országos védelemre irányulóan nem az igazgatóság folytatja tovább –, a jegyzőnek a Tvt. 25. § (7) bekezdés szerinti egyeztető megbeszélést, illetve szükség szerint helyszíni szemlét kell tartania a javaslattevő, illetve egyéb érdekelt meghívásával, majd a (8) bekezdés szerint az erről készült jegyzőkönyv és összefoglaló alapozza meg a Képviselő-testület döntését, amelyet a jogszabályt előkészítőnek rendelet-tervezet formájában kell a Képviselő-testület elé terjesztenie.

Az Egyesület két javaslata alapján az előkészítő eljárások lefolytatása, arról készült, a rendelet-tervezethez mellékelten előterjesztendő jegyzőkönyv és összefoglaló nélkül a Képviselő-testület döntései nem lehetnek természetvédelmi szempontból, valamint a területi védettséggel összefüggő egyéb érdekek szempontjából megalapozottak.

Az Egyesület javaslatai alapján a jegyző nem folytatta le a Tvt. 25. § szerinti rendelet előkészítési eljárást, a javaslatokat és a védetté nyilvánítást indokoló iratokat nem küldte meg a BNPI-nek sem, nem tartott a javaslattevő és az érdekelt bevonásával egyeztetést, esetlegesen helyszíni szemlét, az egyeztetésről szóló jegyzőkönyvet és összefoglalót – az előkészített rendelet-tervezetről szóló javaslatokhoz kapcsolódóan – nem nyújtotta be a döntéshozatalra jogosult Képviselő-testületnek.

Az Egyesület javaslatait elutasító 167/2016. (XI. 16.) határozat és 28/2017. (III. 30.) határozat nem felel meg a Tvt. 24. § (1) bekezdés b) pontja és a (3) bekezdésében foglalt követelménynek, illetve a (4) bekezdésének sem.

A határozatok indokolása szerint a településrendezési eszközök módosítását a természetvédelmi államigazgatási szervként megkeresett BNPI elfogadta, azzal kapcsolatosan kifogást nem emelt.

A jegyző tájékoztatása szerint a közigazgatási határ és a közigazgatási terület hiánya miatt nem lehetséges a javaslathoz megfelelő eljárás megindítása, mert arra a jegyző álláspontja szerint csak településfejlesztési koncepció és a településrendezési eszközök módosításához kapcsolódóan lesz lehetőség.¹¹²

¹¹² Az általunk vizsgált eljárások összevetése alapján az is megállapítható, hogy a kül- és belterületi határvonallal kapcsolatos jogvita miatt a község közigazgatási területének bizonytalanságát nem egyforma megítélés szerint tekintette az Önkormányzat a különböző jogszabályok előkészítése, elfogadása esetén: így míg a község egész területére szóló HÉSZ 2014-es elfogadás során a jogvita nem akadályozta a jogalkotás menetét, addig az Egyesület által javasolt természetvédelmi területé nyilvánítás esetén – egyébként olyan ingatlanok tekintetében, amelyeket a közigazgatási határvonallal kapcsolatos per nem érintett, vagy nem érint.

Határozat és a hozzá fűzött indokolás ugyanakkor sem a javaslat indokolása szerinti, vagy azok cáfolatát jelentő természetvédelmi szempontokra, sem pedig arra nincsen tekintettel, hogy a Partalja esetén a Tényállás II. 4.2. pontja szerinti terület helyi jelentőségű természetvédelmi területi védettséget a HÉSZ kimondta (az, hogy a Tvt. 24. § (3) bekezdés b) pontja szerinti természetvédelmi kezelési tervet a terület vonatkozásában a HÉSZ nem tartalmazza, önmagában nem teszi érvénytelenné az SZT térképszelvényén a helyi jelentőségű természetvédelmi területként való megjelölést.).

A Tvt. 25. §-ában részletesen szabályozott, az (1) bekezdés szerinti javaslat alapján meginduló előkészítési eljárásnak pontosan az a célja, hogy a javaslatban foglalt természetvédelmi szempontjai, illetve az azokkal összefüggő egyéb érdekek tisztázhatóak legyenek és a Képviselő-testület az előkészítési eljárás eredményei alapján megalapozott döntést hozhasson a javaslat tárgyában.

A vizsgált esetekben azonban az előkészítést lefolytató jegyző egyaránt elmulasztotta a Tvt. 25. §-ában szabályozott előkészítési eljárásokat lefolytatni, így sem a természetvédelmi, sem a védettség alá helyezéssel kapcsolatos egyéb szempontok nem voltak tisztázhatóak.

A Partalja esetén a javaslattal érintett terület tekintetében a HÉSZ szerint fennálló helyi jelentőségű természetvédelmi terület védettségének a Tvt. 24. § (4) bekezdés szerinti feloldásáról, illetve a javasolt terület Tvt. 24. § (1) bekezdés b) és (3) bekezdése szerinti rendelettel való helyi jelentőségű természetvédelmi területté nyilvánításáról szóló rendelet-tervezetet a Tvt. 25. § (8) bekezdése szerint benyújtandó iratokkal egyidejűleg a Képviselő-testület elé terjeszteni.

Megállapítottuk, hogy a jegyző fentiek szerinti a nemzet közös örökségének védelmével, fenntartásával és jövő nemzedék számára való megőrzésével összefüggő alkotmányos, jogszabályban foglalt kötelezettségeinek elmulasztásaival a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott, valamint megsértette az Egyesület petíciós jogát.

15. A környezetjog alapelvei közül a tervszerűség szerez leghatékonyabban érvényt az elővigyázatosság és megelőzés alapelveinek.

„A környezetvédelemmel kapcsolatos tevékenységekben ugyan jelentős szerepe lehet a spontaneitásnak is – gondolhatunk nem egy környezetvédelmi mozgalom sikeres fellépésére –, de tartós eredményt csak hosszú távú gondolkodással, a lépések megtervezésével lehet elérni. a tervezés tehát megköveteli a hosszú távú környezetstratégia, környezetpolitika kidolgozását, amelyet elsősorban középtávú tervekben kell részletezni.”¹¹³

A Tvt. 53. § (1) bekezdése szerint a természet védelmével, a biológiai sokféleség megőrzésével kapcsolatos állami feladatok és politika meghatározása, a természeti és táji értékek, természetes élőhelyek, vadon élő növény- és állatfajok, valamint más természeti értékek felmérésének, értékelésének, védelmének és helyreállításának biztosítása, az ezzel kapcsolatos tevékenységek összehangolása érdekében a Nemzeti Környezetvédelmi Program (Kt. 40. §) részét képező Nemzeti Természetvédelmi Alaptervet (a továbbiakban: Alapterv) kell készíteni.

Az Országgyűlés 27/2015. (VI. 17.) OGY határozatával fogadta el a 2015–2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programot (NKP), illetve részeként a 4. mellékletében a Nemzeti Természetvédelmi Alaptervet (továbbiakban: NTA).

Az NKP keretében került elfogadásra Veszprém megye környezetvédelmi programja 2011-2016.¹¹⁴, amelynek felülvizsgálata jelenleg időszerű.

A települési területi szintű átfogó környezetvédelmi terv a Kvt. 48/B. § (1) bekezdése szerint **a települési környezetvédelmi program.**

A Mötv. 13. § (1) bekezdés 11. pontja a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok között állapítja meg a helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás feladatát.

A Kvt. 46. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a környezet védelme érdekében a) biztosítja a környezet védelmét szolgáló jogszabályok végrehajtását, ellátja a hatáskörébe utalt hatósági feladatokat;

¹¹³ Bándi Gyula: Környezetjog (Budapest, 2006) 35. oldal

¹¹⁴ http://www.terport.hu/webfm_send/2575

b) önálló települési környezetvédelmi programot dolgoz ki a 48/E. §-ban foglaltak szerint, amelyet képviselő-testülete (közgyűlése) hagy jóvá; (..)

e) elemzi, értékeli a környezet állapotát illetékességi területén, és arról szükség szerint, de legalább évente egyszer tájékoztatja a lakosságot;

f) a fejlesztési feladatok során érvényesíti a környezetvédelem követelményeit, elősegíti a környezeti állapot javítását.

A települési környezetvédelmi program kötelező és lehetségszerű tartalmára vonatkozó rendelkezéseket a Kvt. 48/E. §-a állapítja meg.¹¹⁵

A települési környezetvédelmi program végrehajtásával kapcsolatos kötelezettségeket a Kvt. 48/E. § (3) bekezdése állapítja meg, amely szerint a települési önkormányzat gondoskodik a települési környezetvédelmi programban foglalt feladatok végrehajtásáról, a végrehajtás feltételeinek biztosításáról, és figyelemmel kíséri a feladatok ellátását.

A Kvt. 48/E. § (5) bekezdése szerint települési önkormányzatok - az önálló települési környezetvédelmi program mellett vagy helyett - közös települési környezetvédelmi programot is készíthetnek.

Álláspontunk szerint a Kvt. rendelkezései alapján az átfogó környezetvédelmi tervek között egy megfelelő részletességű, a település adottságait és problémáit megfelelően feltérképező települési környezetvédelmi program – tekintettel a Kvt. 48/B. § (3) bekezdésére – a település fejlesztési koncepció, stratégia és a településrendezési eszközök tervezéséhez megfelelő kiindulási alap lehetett volna. Ugyanakkor a települési környezetvédelmi program hiányában – az egyéb lehetséges környezetvédelemmel összefüggő intézményvédelmi garanciák (SKV) lehetségszerű megléte ellenére is – a fejlesztési, településrendezési döntések ágazati-fejlesztési célok illetve környezetvédelmi célok azonos súlyú mérlegelése nem lehetséges, a mérlegelés környezetvédelmi célokat megfelelő részletességgel feltáró egyensúlyi alapja hiányában.

Megállapítottuk, hogy Balatonakarattya Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a települési környezetvédelmi program megalkotásával kapcsolatos kötelezettségeinek elmulasztásával a nemzet közös öröksége védelme, fenntartása és megőrzése alkotmányos felelősségével és kötelezettségével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

III. A Balaton és ökoszisztémájának természetvédelmi helyzetével kapcsolatos egyes kérdések

16 A panasz nyomán vizsgált eljárások közül az Egyesületnek a Balaton tómederben elhelyezkedő két 6,17 ha-os „belterületi”, ugyanakkor a Ramsari Jegyzékben és a NaturaR-ben nem szereplő hrsz.-ú ingatlan helyi természetvédelmi védettségre irányuló javaslata veti fel a Balaton, illetve a tó ökoszisztémájának védettségével kapcsolatos kérdések hivatalból való vizsgálatának szükségességét.

16.1. A Balaton Európa legnagyobb édesvízi tava, mely 1989. március 17. óta Ramsari terület. A Balaton három megyén, Zala, Veszprém és Somogy megyén is átível. Ez az egyetlen olyan

¹¹⁵ A Kvt. 48/E. § (1) bekezdése szerint a települési környezetvédelmi programnak a település adottságaival, sajátosságaival és gazdasági lehetőségeivel összhangban - a 48/B. § (2) bekezdésben foglaltakon túl - tartalmaznia kell a) a légszennyezettség-csökkentési intézkedési programmal, valamint a légszennyezéssel, b) a zaj és rezgés elleni védelemmel, a külön jogszabály alapján stratégiai zajtérkép készítésére kötelezett települési önkormányzatok esetén a stratégiai zajtérképek alapján készítendő intézkedési tervekkel, c) a zöldfelület-gazdálkodással, d) a települési környezet és a közterületek tisztaságával, e) az ivóvízellátással, f) a települési csapadékvíz-gazdálkodással, g) a kommunális szennyvízkezeléssel, h) a települési hulladék-gazdálkodással, i) az energiagazdálkodással, j) a közlekedés- és szállításszervezéssel, k) a feltételezhető rendkívüli környezetvesztéylejtetés elhárításával és a környezetkárosodás csökkentésével kapcsolatos feladatokat és előírásokat. A kötelező tartalmi elemeken túl a (2) bekezdés szerint a települési környezetvédelmi program - a település adottságaival, sajátosságaival és gazdasági lehetőségeivel összhangban - tartalmazhatja a) a települési környezet minőségének, környezetbiztonságának, környezet-egészségügyi állapotának javítása, valamint a természeti értékek védelme és fenntartható használata érdekében különösen: aa) a területhasználattal, ab) a földtani képződmények védelmével, ac) a talaj, illetve termőföld védelmével, ad) a felszíni és felszín alatti vizek, vízbázisok védelmével, ae) a rekultivációval és rehabilitációval, af) a természet- és tájvédelemmel, ag) az épített környezet védelmével, ah) az ár- és belvízgazdálkodással, ai) az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésével, az éghajlatváltozás várható helyi hatásaihoz való alkalmazkodással, b) a környezeti neveléssel, tájékoztatással és a társadalmi részvétellel kapcsolatos feladatokat és előírásokat.

magyarországi Ramsari terület, mely csak időszakosan, október 1. és április 30. közötti időszakban védett, a nyári turista időszakban szabadon használható.

A Balaton Ramsari Terület 59 800 hektár területen fekvő vizes élőhely, parti sávjában kiterjedt nádasokkal. A víz eutrofizációjának sebessége, a magas foszfortartalom miatt elég gyors, éppen ezért, közel 2000 algafaj figyelhető meg a Balatonban. A téli, vándorlási időszakban vízimadarak csapatai pihennek a Balaton vizén, úgy mint a tőkés réce (*Anas platyrhynchos*), szárcsa (*Fulica atra*), kercrece (*Bucephala clangula*), a fütyülő réce (*Anas penelope*), a barátréce (*Aythya ferina*), és a vetési lúd (*Anser fabalis*). Védett és fokozottan védett vízimadarak is megjelennek itt, többek között a kanalasréce (*Anas clypeata*), a hegyi réce (*Aythya marila*), a kontyos réce (*Aythya fuligula*), a füstös réce (*Melanitta fusca*), a kis bukó (*Mergus albellus*), a nyári lúd (*Anser anser*), a bütykös hattyú (*Cygnus olor*) és a sarki búvár (*Gavia arctica*).

A Ramsar-i Egyezmény 2. cikk 1. pontja szerint „Mindegyik Szerződő Fél meghatározza, hogy melyek a területén a vadvízek a Nemzetközi Jelentőségű Vadvízek Jegyzékében történő bejegyzés céljából, amelynek az elnevezése a továbbiakban: Jegyzék, és amelyet a 8. Cikk alapján létesített iroda vezet. A vadvízek határát pontosan meg kell határozni és térképen meg kell jelölni; ehhez tartozhatnak még a vadvízekkel szomszédos part menti és tengerparti területek, szigetek, vagy a vadvízek területén lévő, apálykor hat méternél nem mélyebben fekvő tengeri vízterületek is, elsősorban akkor, ha azok a vízimadarak tartózkodási területei szempontjából fontosak.”

A Ramsari Jegyzék 1. számú mellékletének 12. pontja tartalmazza a Balaton Ramsari Területhez tartozó hrsz.-eket településenként. A NaturaR-ben és a Ramsari Jegyzékben szereplő Balatonkenese területét érintő hrsz.-ek azonosak, ezek között a tényállás 4.1. pontja szerinti, valóságban a Balaton tómederben lévő hrsz.-ek nem szerepelnek, illetve a 4.2. pont szerinti Partaljahoz tartozó hrsz.-ek sem.

A Ramsari Jegyzék 2. §-a szerint a Ramsari területek adatlapjait a természetvédelemért felelős miniszter a Ramsari Titkársághoz megküldött adatlapok és térképek alapján tartja nyilván.

Megjegyzendő, hogy a Balaton Ramsari Terület természetvédelemért felelős miniszter által megküldött, nyilvántartott és közzétett térképén¹¹⁶ ábrázolt meglehetősen vastag határvonal az akkor még Balatonkenese részét képező Balatonakarattya térségében a Partalja panasszal érintett területét: a természetes partszakaszt, valamint az ahhoz tartozó, bokorfüzes, bokorerdős természeti területet (hozzá tartozóan a volt Szennyvíztisztító területére is kiterjedőleg) jól láthatóan lefedi. A hrsz.-ek jegyzéke e területet ugyan konkrétan nem jelöli – így a Ramsari védelem szempontjából pl. bizonytalan a Partalja természeti terület szerepe a Ramsari Egyezmény madárvédelmi céljai szempontjából.¹¹⁷

16.2. A Tvt. 4. § h) pontja szerint Natura 2000 terület (európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű terület): külön jogszabályban meghatározott különleges madárvédelmi terület, különleges természetmegőrzési, valamint kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területnek kijelölt terület, illetve az Európai Unió által jóváhagyott különleges természetmegőrzési, valamint kiemelt jelentőségű természetmegőrzési terület.

A NaturaKr. 5. és 12. számú melléklete szerint a Balaton HUBF30002 számon különleges madárvédelmi terület, valamint jóváhagyott kiemelt jelentőségű természetmegőrzési terület.

A Balaton HUBF30002 területhez tartozó hrsz.-eket településenként a NaturaR. tartalmazza, a Balatonkeneséhez tartozó hrsz.-ek tekintetében a Ramsari Jegyzékben szereplő hrsz.-ekkel megegyezően.

A NaturaFTr. 2. §-a alapján a NATURA 2000 területek fenntartási tervei között a BNPI és a Balatoni Integrációs Közhasznú Nonprofit Kft. együttműködésében 2013-2014-ben elkészült a „Balaton (HUBF30002) kiemelt jelentőségű természetmegőrzési és különleges madárvédelmi terület fenntartási terve”¹¹⁸, amely a Natura 2000 védettség kijelölésének alapjául szolgáló védelmi célok érvényesítését, megvalósítását szolgálja.

¹¹⁶ http://www.termeszetvedelem.hu/user/downloads/Ramsar_terkep/Balaton.pdf

¹¹⁷ Nem egyértelmű, hogy a térképen ábrázolt, meglehetősen vastag határvonal belső, vagy külső széle jelöli a Balaton Ramsari Terület határát. Egyes partszakaszokon (pl. Badacsonytomaj, Badacsonytörpén és Ábrahámhegy térségében) a határ külső széle jól láthatóan a tómedren, a vízfelületen belülről esik, amely alapján inkább az valószínűsíthető, hogy a határvonal külső széle jelöli a Balaton Ramsari Terület határát a térképi ábrázolás szerint.

¹¹⁸ http://bfnp.hu/uploads/static_page/documents/DocumentText_659/Fenntartasi_terv_Balaton_small.pdf

Fontos, hogy a közelmúltban, 2013-2014. során elkészült a „Balaton (HUBF30002) kiemelt jelentőségű természetmegőrzési és különleges madárvédelmi terület fenntartási terve” (továbbiakban: Natura 2000 fenntartási terv).¹¹⁹

A Natura 2000 fenntartási terv 1.7.1. Természetvédelmi kezelési tervről szóló fejezete rögzíti, hogy „A Balaton Natura 2000 területnek csak kis hányada minősül országos jelentőségű védett természeti területnek is egyben. A Balaton-felvidéki Nemzeti Park 21 településének területe érintett e téren. Mivel egyes települések teljes bel- és külterülete védett, ezért nagyobb balatoni vízterek is védettek lehetnek (pl. Szigliget és Badacsonytomaj), így az átfedés 4419,1 ha, amely a Natura 2000 terület kb. 7%-a.

A Balaton területét érintően nem rendelkezünk miniszteri rendelettel elfogadott természetvédelmi kezelési tervvel.”

16.3. A Balaton, mint részvízgyűjtő-terület és felszíni víztest további védettségét az országos vízgyűjtő-gazdálkodási terv önálló fejezete is biztosítja. A Víz Keretirányelv¹²⁰ célja, hogy 2015-re a felszíni (folyók, patakok, tavak) és felszín alatti víztestek „jó állapotba” kerüljenek. A keretirányelv szerint a „jó állapot” nemcsak a víz tisztaságát jelenti, hanem a vízhez kötődő élőhelyek minél zavartalanabb állapotát, illetve a számukra biztosított megfelelő vízmennyiséget is. Ezen céloknek a megvalósítását a vizsgálatnál érintett időszakban hatályos, Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről szóló 1042/2012. (II. 23.) Korm. határozattal, majd a 2016. március 31-től hatályos, „Magyarország felülvizsgált, 2015. évi vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről” szóló 1155/2016. (III. 31.) Korm. határozattal elfogadott, a Balaton Részvízgyűjtő Területére vonatkozó 4.2. fejezete¹²¹ érvényesíti tervi szinten.

16.4. A vizsgálat során feltártuk a Balaton Felvidéki Nemzeti Park létrejöttének, illetve a Balaton térségének Tvt. szerinti területi alapú természeti országos védelmének adatait is.

A Tvt. 21. § (1) bekezdés a) pontja szerinti országos természeti területi védettséget a Balaton-felvidéki Nemzeti Park létesítéséről szóló 31/1997. (IX. 23.) KTM rendelet (BNPr.) állapítja meg, amely a Badacsonyi Tájvédelmi Körzet; a Káli-medence Tájvédelmi Körzet; a Keszthelyi Tájvédelmi Körzet; a Kis-Balaton Tájvédelmi Körzet; a Tihanyi Tájvédelmi Körzet; a Pécselyi-medence Tájvédelmi Körzet; a Csupaki Kerekedi-öböl Természetvédelmi Terület; a Lesencetomaji láprét Természetvédelmi Terület; a Hegyesdi Vár-hegy; az Óbudavári Mosóház-forrás; a Kovácsi-hegy és környéke, valamint a Kisharaszto; a Hermántói-hegy, Zalaszántó; a Fekete-hegy, Balatongyörök; a Nemesvitai Diófás-erdő, Csom-árok, Eberi-vízmosás, keresztes tárnics élőhelye, bíboros kosbor élőhelye, valamint belterületi épületek és épületegyüttesek egységes területi védelmét biztosítja. A BNPr. 2. § (1) bekezdés szerint a védetté nyilvánítás célja a táj jellegének megőrzése, természeti értékeinek a felszíni és felszín alatti vizek és vízkészleteknek, a Balaton és vízgyűjtőjének, az érintett területek erdeinek, termőtalajának és más megújuló természeti erőforrásainak védelme, és a természetszerű gazdálkodási módok elterjesztése révén a Balaton vízminőségének javítása.

A Balaton-felvidéki Nemzeti Park bővítéséről szóló 1/2002. (I. 15.) KöM rendeletben a miniszter a Balaton-felvidéki Nemzeti Park területéhez csatolta a Gyötrös-tető Cserszegtomaj összesen 22 hektár kiterjedésű területét is. Megjegyzendő egyfelől, hogy Balatonkenese, illetve Balatonakaratya térségét az országos jelentőségű természeti területi védelem nem érinti, fontos egyebekben ugyanakkor azt is megemlítenünk, hogy a Balaton-felvidéki Nemzeti Park Tvt. 36. §-a szerinti természetvédelmi kezelési terve jogszabályi kihirdetésére a BNPr.-ben nem került sor a Tvt. 24. § (3) bekezdés b) pontja alapján, illetve a BNPr. nem tartalmazza Tvt. 24. § (3) c) pont szerinti, az Európai Közösségek jogi aktsaiban meghatározott védettségi kategóriába tartozás tényét sem.

A fenti hiányosságot az okozza, hogy a Tvt. e rendelkezései a törvény módosításával 2003. július 18-tól hatályosak, a BNPr. megalkotása idején még nem voltak hatályban.

Fontos még megemlítenünk, hogy országos jelentőségű védett természeti terület a BNPI kezelésében – a Balaton-felvidéki Nemzeti Park területén kívül – a Balatontv. 1. melléklete szerinti, a Balaton kiemelt üdülőkörzetbe tartozó partmenti és partközeli települések közül Balatonkenesén¹²²,

¹¹⁹ http://natura2000.balatonregion.hu/files/download_files/133/Szerk_Balaton_20140812.pdf

¹²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK Irányelve (2000. október 23.)

¹²¹ http://www.vizugy.hu/vizstrategia/documents/78CDBA65-F0E0-4B33-B77A-ACC6D9548482/Balaton_RVGT_aprilis.pdf

¹²² A Balatonkenesei-tátórányos természetvédelmi terület védettségének fenntartásáról szóló 104/2007. (XII. 27.) KvVM rendelet

Hévízen¹²³ és Keszthelyen¹²⁴ található még, ezek természetvédelmi kezelési tervét a védetté nyilvánító miniszeri rendeletek tartalmazzák.

Ehhez kapcsolódóan kell megemlítenünk, hogy a Tényállás 3.3.1. pontjában foglaltak szerint a BNPI előzetes véleményében felhívta az Önkormányzat figyelmét arra, hogy a település területéhez tartozó leszakadó partfalak természetvédelmi értéke országos szempontból is kiemelkedő, ez az unikális élőhely számos védett növény és állatfaj élőhelyéül szolgál.

A balatoni magaspartokat a közhiedelem löszfalakként tartja számon, pedig ezek valójában jóval idősebb üledékek: az egykoron a Kárpát-medencét kitöltő Pannon-tó emlékei.¹²⁵

A balatoni panorámához szorosan hozzátartozó, néhol a 80 méteres magasságot is elérő partfalak Tihanytól, majd Fűzfőtől Kenesén és Akarattyan át kisebb-nagyobb megszakításokkal egészen Fonyódig húzódnak. A meredek, viszonylag állékony falakat a Balaton hullámverése alakította ki a vízszint szabályozása és a parti védművek megépítése előtt. A közhiedelemmel ellentétben azonban nem a jégkorszak száraz szelei által szállított és kiüledett porból álló lösz alkotja ezeket, hanem a Kárpát-medencét egykoron kitöltő hatalmas tó, a Pannon-tó sekély, hullámveréses vízében, csendes öbleiben, a partot kísérő, medrekkel, mocsarakkal tarkított partján lerakódott üledékek.¹²⁶

Ahogy rámutattunk, a balatoni magaspartok természetvédelmi védettsége jelenleg részleges, a BNPr.-szerint csak a Tihanyi Tájvédelmi Körzet részeként, illetve a Balatonkenesei-tátorjános természetvédelmi terület részében védett, ez utóbbi természetvédelmi kezelési tervét az erről szóló jogszabály tartalmazza, a BNPr. nem tartalmaz természetvédelmi kezelési tervet, ahogyan arra már többször is utaltunk.

Álláspontunk szerint a magaspart állékonyságának veszélyeztetettsége, kivételes természeti értéke, az itt élő védett növény és állatfajok védelme szükségessé teszi a meglévő, részleges természetvédelmi védettség kiterjesztését és a balatoni magaspartok kivételes tájlelmékként és természetvédelmi területként való, országos védelmét, figyelemmel az NTA 3.1. pontja szerinti célkitűzésre is.

17. Az NKP 4. mellékletében a Nemzeti Természetvédelmi Alapterv (továbbiakban: NTA) állapítja meg a konfliktusok, problémák megoldására az adott időszakra szóló természetvédelmi célkitűzéseket, illetve az ezekhez közelebb vivő fő cselekvési irányokat és indikátorokat.

Az NTA tartalmazza azt is, hogy egyes, a Tvt. 23. § (2) bekezdése szerinti ex-lege védett természeti értékek (forrás, láp, barlang, víznyelő, szikes tó, kunhalom, földvár) közül az egyes Nemzeti Park Igazgatóságok területén hány darab található.

Az NTA 3. Magyarország természetvédelmi helyzete című fejezetében a 3.1. Az egyedi jogszabállyal védett természeti területek kiterjedése, adatai, védetté nyilvánítások alfejezetben meghatározott fő cselekvési irányok között az elsődleges célkitűzés „Az országos jelentőségű védett természeti területek hálózatának a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (továbbiakban: Tvt.) előírása alapján történő további bővítése annak érdekében, hogy hazánk táji és természeti értékei megőrzéséhez a területi védelem feltételei rendelkezésre álljanak.”

Az NTA 6.5. fejezetében a Területrendezési tervekkel és településrendezési eszközökkel kapcsolatosan rögzíti, hogy „A természet- és tájvédelmi érdekek érvényesítése a terület- és településrendezés során az országos ökológiai hálózat és a tájvédelmi jelentőségű övezetek megfelelő lehatárolásával és szabályozásával, a szerkezeti elemek és egyéb terület-felhasználási egységek kijelöléséből adódó természet- és tájvédelmi konfliktusok kezelésével, a szakági alátámasztó munkarészek megfelelő alkalmazásával, valamint a védelmi jellegű szabályozási előírások, illetve ajánlások nem védelmi jellegű területekre történő integrálásával valósul meg. Az övezeti szabályok hatékony alkalmazásával számos természeti és táji érték védelme biztosítható, a védett természeti területen és a nem védett tájakon egyaránt.

¹²³ A Hévízi-tó Természetvédelmi Terület bővítéséről szóló 23/2006. (IV. 20.) KvVM rendelet

¹²⁴ A Keszthelyi-kastélypark természetvédelmi terület védettségének fenntartásáról szóló 110/2007. (XII. 27.) KvVM rendelet

¹²⁵ <http://www.ng.hu/Termeszeti/2016/08/28/A-Pannon-to-emlekei-a-magyar-tenger-partjan>

¹²⁶ Id. uo.

A területi és települési tervek lehetővé teszik, hogy a természetvédelmi és tájvédelmi szempontból homogénnek tekinthető területekre a település- és területrendezési jogrendszerbe illeszkedő terület-felhasználási szabályok születhessenek.”

Az ehhez kapcsolódó Fő cselekvési irányok között az NTA 6.5. fejezete – egyebek mellett – azt is tervi szinten hangsúlyozza, hogy: „A településrendezés és területrendezés során a tájkaraktert, az ökológiai adottságokat és a védettség célját megalapozott szakmai tartalommal bemutató vizsgálati anyag készítése, tájkarakter alapú tájosztályozási rendszeren alapuló tájkarakter-védelem megvalósítása, a kedvező tájszerkezet kialakítását, a tájkarakter kedvező paramétereinek és a tájpotenciál komplex védelmét szolgáló övezeti szabályok alkotása, tájkarakter egységekre vonatkozó minőségi célkitűzésekből következő területhasználati követelmények meghatározása. A területrendezési tervek felülvizsgálata során az övezetek megújítása.”

Az NTA a 6.5. fejezetében foglalt célkitűzések megvalósulásának indikátorai között pedig elsődlegesen a tájkarakter elemek védelmét biztosító felülvizsgált településrendezési tervek számát emeli ki.

18. A fentebb összefoglaltuk, hogy a Balaton, illetve a tóval szervesen összefüggő parti sáv, természetes partvonal és szárazföldi ökoszisztéma milyen különböző védelmi szempontú és célú természetvédelmi és környezetvédelmi védettség alatt áll.

A Balatonra vonatkozó, különböző szempontú természetvédelmi védettséggel kapcsolatban egyaránt a NaturaR és Ramsari-i Jegyzék szempontjából mutatkoznak jogilag meg nem kerülhető olyan, ingatlanokat, és természetes partszakaszokat, természeti területeket érintő bizonytalanságok, amelyek a védelmi szempontok integrálását megvalósító, hatékony megoldást, egységes védelmet sürgetnek.

Ezzel kapcsolatban az egyes védelmi szempontok szerinti védelemnek a partvonalat, a természetes partszakaszokat, illetve az ezekkel összefüggő, a tó ökoszisztémája szempontjából lényeges területeket érintő bizonytalanságai, a védelem közötti átfedések, esetleges védelmi konfliktusok, illetve – ahogy láthattuk – például a védelemmel kapcsolatos területi szabályozás ellentmondásaiból, inkohereciájából adódó problémák¹²⁷ felvetik annak szükségességét, hogy a védelmi szempontokat integráltan megjelenítő természetkezelési terv adjon keretet a Balaton és ökoszisztémája egységes védelmének.

Megállapítottuk, hogy a Balatonra, természetes partszakaszaira, élőhelyeire és sajátos védelmi igényű egész ökoszisztémájára vonatkozó, a Tvt. 24. § (1) bekezdés a) pontja, és (3) bekezdése szerinti jogszabályban megállapított országos jelentőségű területi védelem hiánya, valamint a balatoni magaspartokra, mint természeti értékre és meghatározó tájelemre vonatkozó jogszabályban megállapított országos jelentőségű területi védelem hiánya, továbbá a BNPr. jogszabályban megállapított természetvédelmi kezelési tervének hiánya aggodalmas a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és jövő nemzedék számára való megőrzése felelősségéből fakadó alkotmányos felelősség és kötelezettség, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és az egészséges környezethez való jog szempontjából.

¹²⁷ Az Egyesületnek a Tényállás 4.1. pontjában foglalt helyi természetvédelmi védettségre irányuló javaslatával érintett 6,17 ha területű mocsár ugyan a Balaton (Vg) tómederben található, azonban az ingatlanok Hrsz.-ei a NaturaR, illetve a Ramsari Jegyzékben nem szerepelnek, így bár természeti helyzetük szerint a Balaton tómederhez tartozásuk alapján vonatkozna rájuk a NATURA 2000 védelem, valamint a Ramsari egyezményrel összefüggő védelem, azonban konkrét védettségük a hatályos jogszabályok hiányossága alapján bizonytalan.

A Balaton-parti települések vízpartrehabilitációs-tanulmányterveit, a NaturaR-t, valamint a Ramsari Jegyzéket áttekintve megállapítható, hogy ehhez hasonló, a települések belterületéhez tartozó, a NaturaR-ben (és a Ramsari-i Jegyzékben) nem szereplő hrsz.-ú ingatlanok másutt is találhatók a Balaton tómeder területén, így az ezzel kapcsolatos felvetődő probléma nem tekinthető egyedinek, lényeges rámutatni ugyanakkor ezekkel kapcsolatosan arra, hogy a tómederben lévő ingatlanhatáron a TNM-r. szerint (illetve a más települések Vízpartrehabilitációs-tanulmánytervének térkép-szelvényein) megszüntető jel van, ugyanakkor ezen ingatlanok helyzete az ingatlannyilvántartási adatok szerint a TNM-r. 2004-es kihirdetése óta nem rendeződött, így az ezzel kapcsolatos probléma máig fennáll.

Összefoglalás

1. A korábbi balatonkenesei HÉSZ-nek az új község, Balatonakarattya vitatott közigazgatási területére vonatkozó „hatályosítása” ellentétes a jogszabályokkal, az eljárási szabályok megtartásának hiánya pedig felveti az elfogadott önkormányzati rendelet jogszabály közjogi érvénytelenségét is.

Azonban arra való tekintettel, hogy az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesítését biztosító garanciák védelmi szintjétől való visszalépést a balatonkenesei HÉSZ-hez képest a „hatályosítás” nem valósított meg – az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottunk meg.

2. Balatonakarattya Község Önkormányzatának Képviselő-testülete két egymástól független önkormányzati határozattal elfogadott Településfejlesztési Koncepcióval (TFK 1 és 2) rendelkezik, amelyekhez a jogszabályokban előírt megalapozó vizsgálatot nem készítették, illetve jogszabályokban megállapított tartalmi követelményeknek nem felelnek meg, ami a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

3. Balatonakarattya Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a település teljes területére készülő településszerkezeti terv elkészítéséhez a megalapozó vizsgálatot és az alátámasztó javaslatot a jogszabályok alapján nem készítette el, valamint a megalapozó vizsgálat során a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervében lehatárolt kiemelt térségi övezeteket a jogszabályi előírások alapján nem határozta le. Ezzel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott, és nem teljesítette a nemzet közös öröksége védelmével, fenntartásával és megőrzésével összefüggő az Alaptörvény P) cikke által előírt állami feladatokat, alkotmányos kötelezettségeket.

4. Balatonakarattya Község Önkormányzatának Képviselő-testülete az együttműködés elvét, az Egyesületnek, valamint az Egyesület céljaihoz csatlakozó ingatlantulajdonosok tisztességes eljáráshoz való jogát és petíciós jogát megsértette azzal, hogy az Egyesület előzetes véleményében foglaltakat az Egyesület elnökének mint magánszemélynek a magánvéleményeként vette figyelembe, illetve utasította vissza, és nem törekedett az Egyesület előzetes véleményében foglaltakkal összefüggésben a konszenzus kialakítására.

5. A kikötő létesítése tervével összefüggő településrendezési eszköz-módosítás változásáról, a tervnek a volt Szennyvíztisztítótól a MÁV-üdülő partszakaszához való „áthelyezéséről” Balatonakarattya Község Önkormányzata az érintett nyilvánosságot elmulasztotta megfelelően, időszerűen és hatékonyan, a társadalmi részvétel és az együttműködés elvének megfelelően tájékoztatni, amivel megsértette az érintett nyilvánosság tagjainak, közöttük az Egyesület tisztességes eljáráshoz való jogát és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

6. Az Önkormányzat a településrendezési eszközök módosításával összefüggésben a környezeti vizsgálati eljárást a jogszabályi rendelkezésekkel ellentétesen, hiányosan folytatta le.

- Elmulasztotta az SKVr. 7. §-a szerint a környezeti vizsgálati tematika véleményeztetését a környezeti értékelés elkészítéséhez szükséges.

- A környezet védelméért felelős szervek közül – érintettségük ellenére – nem vonta be a helyi környezet és természet védelmére kiterjedően a települési önkormányzat jegyzőjét, továbbá kulturális örökség (műemlék, régészet) védelmére kiterjedően Budapest Főváros Kormányhivatalát.

- A környezeti vizsgálatban elmulasztotta a Natura 2000 hatásbecslési eljárás lefolytatását.

7. A térségi jelentőségű tájképvédelmi terület övezetéhez tartozó területekre, a Balaton-part víz felőli látványát alapvetően és jelentősen megváltoztató, a megengedett legnagyobb beépítési magasság túlzó mértékével kapcsolatosan a főépítész, a környezetvédelmi hatóság, a BNPI, és az Egyesület a tervhez kapcsolódóan szakmai indokollással ellátott, tartalmában megegyező véleményeket adott.

Az Önkormányzat az egyező véleményeket tartalmi indokolás nélkül, a jogszabályban megengedett legmagasabb értékre való formális hivatkozással utasította el, amivel a településrendezési eszközök módosításához kapcsolódó egyeztetési (véleményezési) eljárást kiüresítette, és – az épített környezettel, valamint a természeti tájjal összefüggésben – ellentétes a nemzet közös örökségének védelmével, fenntartásával és a jövő nemzedékek számára való megőrzésével kapcsolatos alkotmányos felelősséggel és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

8. A HÉSZ-ben helyi jelentőségű természetvédelmi területként megjelölt erdőterület és a volt szennyvíztisztító területe vonatkozásában a szabályozás nem tartalmazza a Tvt. 18. § (3) bekezdés szerint a természeti területekre előírt 100 méteres sávon belüli területen az új építmények elhelyezésének tilalmát. Megállapítottuk, hogy a helyi jelentőségű természetvédelmi területtel összefüggésben HÉSZ jogszabállyal ellentétes szabályai, illetve a jogi szabályozás hiánya ellentétes a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és a jövő nemzedékének való megőrzése alkotmányos felelősségből fakadó kötelezettséggel és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszasságot okoz.

9 Az Aligai utca szabályozási szélessége tekintetében az Egyesület véleményét az Önkormányzat nem megalapozott indokolással utasította el, a közút forgalmi szerepe szerint nem az indoklásban hivatkozott „helyi gyűjtőút”-nak, hanem „kiszolgáló út”-nak minősül, amelynek előírt szabályozási szélessége kisebb. Az Önkormányzat az indoklás megalapozatlanságával az Egyesület petíciós jogának sérelmét okozta. A helyi jelentőségű természetvédelmi területet is érintő Aligai utca HÉSZ szerinti szabályozási szélessége a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és jövő nemzedékek számára való megőrzésével összefüggő alkotmányos felelősség szempontjából és az egészséges környezethez való joggal összefüggésben is aggályos.

10. A jegyző azzal, hogy az Egyesület helyi jelentőségű természetvédelmi területté nyilvánítás iránti javaslatai alapján nem folytatta le a Tvt. szerinti előkészítő eljárást a nemzet közös örökségének védelmével, fenntartásával és jövő nemzedék számára való megőrzésével összefüggő alkotmányos, jogszabályban foglalt kötelezettségeinek elmulasztásával a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszasságot okozott, valamint megsértette az Egyesület petíciós jogát.

11. Balatonakarattya Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a települési környezetvédelmi program megalkotásával kapcsolatos kötelezettségeinek elmulasztásával a nemzet közös öröksége védelme, fenntartása és megőrzése alkotmányos felelősségével és kötelezettségével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszasságot okozott.

12. A Balatonra, természetes partszakaszaira, élőhelyeire és sajátos védelmi igényű egész ökoszisztémájára vonatkozó, a Tvt. 24. § (1) bekezdés a) pontja, és (3) bekezdése szerinti jogszabályban megállapított országos jelentőségű területi védelem hiánya, valamint a balatoni magaspartokra vonatkozó jogszabályban megállapított országos jelentőségű területi védelem hiánya, valamint a BNPr. jogszabályban megállapított természetvédelmi kezelési tervének hiánya aggályos az Alaptörvény P) cikk szerinti nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és jövő nemzedék számára való megőrzése felelősségből fakadó alkotmányos felelősség és kötelezettség, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és az egészséges környezethez való jog szempontjából.

Intézkedések

1. Az alapvető jogok biztosa az Ajbt. 37. §-a, valamint a Tvt. 25. § (1) bekezdése alapján felkéri a környezet- és természetvédelemért felelős földművelésügyi minisztert, hogy a Balaton tó és természetes partszakaszainak ökoszisztémájára vonatkozó országos jelentőségű természetvédelmi területté nyilvánításáról, valamint természetvédelmi kezelési tervéről szóló jogszabályt a Tvt. alapján alkossa meg, amely biztosítja a Balaton és parti ökoszisztémájának egységes, a különböző védelmi szempontokat is integráló védelmét és a Balaton hosszú távú fenntartható fejlődését biztosító természetvédelmi szempontokat – a Balaton-felvidéki Nemzeti Park bővítéséről szóló jogszabályban, vagy önálló jogszabályban.

2. Az alapvető jogok biztosa az Ajbt. 37. §-a, valamint a Tvt. 25. § (1) bekezdése alapján felkéri a környezet- és természetvédelemért felelős földművelésügyi minisztert, hogy vegye fontolóra a balatoni magaspartok országos jelentőségű természetvédelmi területté nyilvánító, valamint a balatoni magaspartok természetvédelmi kezelési tervét is tartalmazó jogszabály elfogadását, a hatályos jogszabályok szerinti, részleges védelem fenntartása mellett – a Balaton-felvidéki Nemzeti Park bővítéséről szóló jogszabályban, vagy önálló jogszabályban.

3. Az alapvető jogok biztosa az Ajbt. 37. §-a alapján felkéri a környezet- és természetvédelemért felelős földművelésügyi minisztert, hogy alkossa meg a Balaton-felvidéki Nemzeti Park létesítéséről szóló 31/1997. (IX. 23.) KTM rendelet és a Balaton-felvidéki Nemzeti Park bővítéséről szóló 1/2002. (I. 15.) KöM rendelet szerinti országos jelentőségű természetvédelmi terület természetvédelmi kezelési tervéről szóló jogszabályt.

4. Az alapvető jogok biztosa az Ajbt. 37. §-a, valamint a Tvt. 25. § (1) bekezdése alapján javasolja és felkéri Balatonakarattya község jegyzőjét, hogy a jelentésben megállapított visszasságok kiküszöbölése és megszüntetése érdekében, a Tvt.-ben szabályozott jogszabály-előkészítési eljárás lefolytatását követően a Polgármester útján terjessze a Képviselő-testület elé a Partalja (Balatonkenese Hrsz.: 3524/3, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14; Hrsz.: 3526; Hrsz.: 3527/1, 2, 3; Hrsz.: 3531/3; Hrsz.: 3477; Hrsz.: 0213/7; Hrsz.: 3525 (erdei út) ingatlanok területe) helyi jelentőségű természetvédelmi területtel nyilvánító, valamint a terület természetvédelmi kezelési tervéről szóló jogszabály-tervezetét.

5. Az alapvető jogok biztosa az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkéri Balatonakarattya Község Önkormányzatának Polgármesterét, hogy gondoskodjon Balatonakarattya Község – természetvédelmi fejezetet is tartalmazó, a Kvt. rendelkezései szerinti részletezettségű – környezetvédelmi programjának a törvényi előírásoknak megfelelő előkészítéséről és elfogadásáról, a jövőben a Jelentésben megállapítottakhoz hasonló visszasságok keletkezésének megelőzése érdekében.

6. Az alapvető jogok biztosa az Ajbt. 32. § (1) bekezdése és 37. §-a alapján felkéri Balatonakarattya Község Önkormányzatának Polgármesterét, hogy gondoskodjon a településfejlesztési koncepcióval, valamint a településrendezési eszközökkel összefüggésben a Jelentésben megállapított visszasságok maradéktalan kiküszöböléséről a megfelelő intézkedések megtételével, egyebek mellett a Jelentés megállapításainak a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény 12. § (2) bekezdés a) pontja szerinti felhatalmazáson alapuló jogalkotás előkészítése során való figyelembevételével.

Budapest, 2017. november 20.

Székely László



Bándi Gyula

