



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

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK ÁLLÁSFOGLALÁSA

Ügyszám: J-3327/2008.

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának állásfoglalása Budapest Belső-Erzsébetváros örökségvédelmével kapcsolatban

I.

A panasz

1. Az ÓVÁS! Egyesület (a továbbiakban Egyesület) 2008 júniusában beadvánnyal fordult a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához a történelmi városnegyedek védelme érdekében, különös tekintettel a VII. kerület Belső-Erzsébetváros, régi pesti zsidónegyedére vonatkozóan. Az Egyesület beadványa mellékleteként megküldte „A pesti zsidónegyed veszélyben lévő épített értékei” címmel 2007 novemberében, az UNESCO Világörökségi szakértője, Michel Polge részére készült brossurát. A tájékoztató két összefoglaló helyzetjelentésből (Perczel Anna építész, és Ladányi János szociológus), illetve az elmúlt években lebontott és az Egyesület tudomása szerint 2007-ben is veszélyeztetett épületekről készített listából áll.

2. Az Egyesület 2004 óta küzd a régi pesti zsidónegyed történelmi épületeinek és városképének pusztítása ellen, és a biztosi vizsgálat kezdeményezésével a negyed építészeti és kulturális értékeinek megmentését kívánta elérni.

II.

A biztos hatásköre és feladatai

3. Az ügygel kapcsolatban tett hatósági intézkedések, döntések felülvizsgálata tárgyában az Egyesület részéről érkezett panasz az Országgyűlési Biztosok Hivatalához. A panaszt benyújtó civil szervezet a településrendezési eszköz megalkotásának folyamatába érintett társadalmi szervezetként bekapcsolódott és a véleményezési eljárásban részt vett.

4. Az Alkotmány 18. §-a szerint a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. A 70/D. § (2) bekezdése értelmében a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot az állam – többek között – az épített és természetes környezet védelmével valósítja meg. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban Kt.) az értelmező rendelkezései között környezeti elemként definiálja az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezetet, továbbá ezek összetevőit [Kt. 4. § 1. pont]. Az állam az épített környezet védelmét jelentő jogszabályi

környezet megteremtésével nyújt garanciát az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez.

5. Az épített környezetbe illeszkednek a kulturális értéket hordozó műemlékek, amelyekkel kapcsolatosan mindenkit terhelő köteleesség a műemléki környezet megőrzése és a jövő nemzedékeknek való átadása. Az egészséges környezethez való jognak ezért elválaszthatatlan részét képezi a jelen és a jövő generációknak az épített, és kulturális örökséget képviselő környezethez való joga.

6. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban Obtv.) 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket - ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát - már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. E szakasz (2) bekezdése értelmében az országgyűlési biztos az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében az (1) bekezdésben megjelölt feltételek fennállása esetén hivatalból is eljárhat.

7. A biztosi vizsgálat az Obtv. 16. § (1) bekezdése alapján társadalmi szervezet beadványára indult, melyben felhívta a figyelmet a Belső-Erzsébetvárosban zajló beruházásokra. A vizsgálatot az Obtv. 16. § (2) bekezdése alapján és az Obtv. 27/B. § (1) bekezdésére tekintettel hivatalból folytattam le. E jogszabályhely a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa feladatkörébe utalják a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságát és javítását biztosító jogszabályok érvényesülésének vizsgálatát. A beadvány alapján az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság gyanúja merült fel a településrendezési eljárásban. Jelen vizsgálat nem terjedt ki az egyes engedélyezési, hatósági eljárásokkal kapcsolatosan felmerült visszásságok kivizsgálására, kivizsgálására és orvoslására. Ugyanakkor az UNESCO Bizottság 2008 32 COM 7B.94 sz. határozatára tekintettel a vizsgálat általános megállapításokat tartalmaz a negyedben zajló bontásokra és építkezésekre nézve is.

8. A vizsgálat tárgya annak megállapítása, hogy a jogalkotó – ideértve az országos és helyi jogalkotási fórumokat – eleget tett-e az egészséges környezethez való joggal összefüggésben fennálló intézményvédelmi kötelezettségének. Továbbá vizsgálni kell azt, hogy a hatályos jogi szabályozási környezet elegendő garanciát nyújt-e a világörökségi területek fenntartható használatához a kulturális örökség védett értékeire és a településfejlesztés érdekeire is tekintettel.

III. Tényállás

9. A vizsgált ügyben több ízben megkereséssel fordultunk a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal (a továbbiakban KÖH) elnökéhez, a VII. kerületi önkormányzat polgármesteri hivatalának jegyzőjéhez, a VII. kerületi önkormányzat polgármesteréhez, a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetőjéhez, Budapest Főváros

főpolgármesteréhez, a Világörökség Magyar Nemzeti Bizottságának elnökéhez, az oktatási és kulturális miniszterhez, az IUCN Magyar Nemzeti Bizottságához.

10. A megkeresésekre érkezett válaszok, a személyes konzultációk és a rendelkezésemre álló adatok és iratok, továbbá az állásfoglalás tervezetre adott válaszok alapján az alábbi tényállás vázolható fel:

11. Az Egyesült Nemzetek Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) Párizsban, 1972. november 16-án fogadta el a világ kulturális és természeti örökségének védelméről szóló egyezményt (a továbbiakban Egyezmény), amelyhez Magyarország 1985-ben csatlakozott és 1985. évi 21. törvényerejű rendelettel építette be a magyar jogrendbe.

12. Az Egyezményben részes államok a Föld egyetemes és kiemelkedő kulturális és természeti értékeinek megőrzése mellett vállaltak kötelezettséget. A „Világörökség Jegyzékébe” (a továbbiakban Világörökség Lista) felvett helyszín az egész világ örökségét jelenti, melynek megóvása az egész nemzetközi közösség együttműködésének feladata. A Világörökségi Lista a kiemelkedő és egyetemes kulturális és természeti örökségek részét képező javak leltára. A Lista vezetését és kezelését az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetén belül létrehozott Kormányközi Bizottság, a „Világörökség Bizottsága” végzi.

13. A Világörökség Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) Budapest Duna-parti látképét, és a Budai Várnegyedet 1987-ben vette fel a Listára, majd 2002-ben ezt a világörökségi helyszínt az Andrássy úttal és történelmi környezetével bővítette ki. A Magyar Állam felterjesztésére a világörökségi helyszín puffer zónája a VI. és VII. kerületen keresztül húzódik, amelyben a régi zsidónegyed (Belső-Erzsébetváros) is található.

A./ Városrehabilitációs akcióterület kialakításának lehetősége

A negyed védelme érdekében elsőként az fogalmazódott meg, hogy az építészeti értékek megőrzéséhez szükséges pénzügyi támogatást a terület városrehabilitációs akcióterületté nyilvánítása jelenthetné. A Fővárosi Városrehabilitációs Keretből juttatható támogatás feltételeiről és a pályázati eljárás rendjéről szóló 62/2000. (XI. 30.) Főv. Kgy. rendelet alapján¹ ugyanis pénzügyi támogatásban részesíthető az a terület, amelyet a Fővárosi Közgyűlés határozatával a városrehabilitáció akcióterületté nyilvánít. A városrehabilitáció akcióterületeit a Fővárosi Közgyűlés határozattal jelöli ki a kerületi önkormányzatok által benyújtott Városrehabilitációs Előtanulmányok alapján. Az előtanulmány kötelező tartalmi kelléke a területre érvényes szabályozási tervek ismertetése.

14. Kezdeti lépésként 2004 áprilisában Budapest Főváros Önkormányzata Főpolgármesteri Hivatalának főépítésze a Belső-Erzsébetvárosban zajló kedvezőtlen folyamatok miatt „Pest régi zsidónegyede” címmel áttekintő helyzetértékelést és tanulmánytervet készíttetett a VÁTI Kht. közreműködésével. Ez a tanulmányterv a Fővárosi Közgyűlés Szociálpolitikai és Lakásügyi Bizottsága által szervezett szakmai beszélgetéssorozaton, a „Városházi Beszélgetéseken” a széles társadalmi együttműködés jegyében is megvitatásra került.

¹ A rendeletet hatályon kívül helyezte a Fővárosi Városrehabilitációs Keretből juttatható támogatás feltételeiről és a pályázati eljárás rendjéről szóló 2/2005. (II. 10.) Főv. Kgy. rendelet. Ennek 6. §-a és 20. §-a rendelkezik a Városrehabilitációs Keretből juttatható támogatásról.

15. 2004 októberében a Fővárosi Közgyűlés Szociálpolitikai és Lakásügyi Bizottsága a 265/2004. (10.18.) határozatában javasolta az Erzsébetvárosi Önkormányzatnak, hogy a városnegyed rehabilitációs programját készítse elő és indítványozza a Dohány utca – Erzsébet körút – Király utca – Károly körút terület egészére a rehabilitációs akcióterület kijelölését, annak érdekében, hogy a Fővárosi Városrehabilitációs Keretből juttatható támogatás felhasználható legyen.

16. A VII. kerületi önkormányzat 2006 márciusában a Fővárosi Városrehabilitációs Keretből juttatható támogatás feltételeiről és a pályázati eljárás rendjéről szóló 2/2005. (II. 10.) Főv. Kgy. rendelet szerinti Városrehabilitációs Keret terhére kezdeményezte a Fővárosi Önkormányzatnál a terület városrehabilitációs akcióterületté nyilvánítását, a kérelem alapját szolgáló Városrehabilitációs Előtanulmányként azonban olyan kerületi szabályozási tervet csatolt, amely a Fővárosi Önkormányzat számára szakmailag nem volt elfogadható.

17. A Fővárosi Önkormányzat a városrehabilitációs keretre történő pályázás során kinyilvánította, hogy a korábbi szándékának megfelelően, kiemelten kívánja kezelni a negyed védelmét, és a területet a rehabilitáció feltétlen célterületének tartja. Ezért a Fővárosi Közgyűlés az 1103/2006. (VI. 29.) határozatában kijelentette, hogy kívánatosnak tartja a Budapest VII. kerület, Károly körút – Király utca – Erzsébet körút – Rákóczi út által határolt terület jövőbeni városrehabilitációs akcióterületté történő kijelölését. Ennek előkészítésére a 1104/2006. (VI. 29.) számú határozatával szakmai bizottság felállítását kezdeményezte, melyben a Fővárosi Önkormányzat, az Erzsébetvárosi Önkormányzat, a KÖH, illetve az Egyesület képviseltette magát. A szakmai bizottság 2006. augusztus 10. és 2008. március 10. között eltelt időszakban számos alkalommal ült össze, hogy segítse és nyomon kövesse az új, átfogó kerületi szabályozási terv munkafolyamatát, amely megfelel a városrehabilitációs terület feltételrendszerének.

18. Tekintettel arra, hogy a városrehabilitáció akcióterületeit a Fővárosi Közgyűlés jelöli ki határozattal a kerületi önkormányzatok által benyújtott Városrehabilitációs Előtanulmányok alapján, a Fővárosi Városrehabilitációs Keretből juttatható támogatás feltételeiről és a pályázati eljárás rendjéről szóló 2/2005. (II. 10.) Főv. Kgy. rendelet 2. számú melléklete szerinti tartalommal kellett azt elkészíteni. A Városrehabilitációs Előtanulmánynak tartalmaznia kell a terület térképi bemutatását, a területre érvényes szabályozási terv ismertetését, a terület adottságainak bemutatását, a terület adottságainak összefoglaló értékelését, a tervezett városrehabilitáció stratégiai céljainak, jövőképeinek, a tervezett beavatkozások ismertetését, valamint a tervezett programok lebonyolításának módjára vonatkozó javaslatokat.

B./ A műemléki védelem létrejötte

19. 2005 év folyamán két jelentős előrelépés történt a negyed építészeti értékeinek megőrzése terén. Az egyes ingatlanok műemlékké nyilvánításáról szóló 13/2005. (IV. 4.) NKÖM rendelettel egyedi műemléki védeltséget kapott 56 épület, valamint a Budapest és Pannonhalma világörökségi helyszíneinek műemléki jelentőségű területté nyilvánításáról szóló 7/2005. (III. 1.) NKÖM rendelet műemléki jelentőségű területté nyilvánította Budapest és Pannonhalma világörökségi helyszíneit, ennek keretében Belső-Erzsébetváros régi zsidónegyedét is. A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban Köt.) 39. § (1) bekezdése alapján *műemléki jelentőségű területként kell védeni a*

település azon részét, amelynek a jellegzetes, történelmileg kialakult szerkezete, beépítésének módja, összképe, a tájjal való kapcsolata, terei és utcaképei, építményeinek együttese összefüggő rendszert alkotva – műemléki védelemre érdemes módon - fejezi ki az azt létrehozó közösség építészeti kultúráját.

20. A műemléki jelentőségű terület a műemlékvédelem sajátos tárgya. A műemléki terület egy gyűjtőfogalom, ide értendők a nem „egyedileg” védett értékek, úgymint a történeti tájak, a műemléki jelentőségű területek, és a műemléki környezetek. A műemlékvédelem sajátos tárgyai körében védelem alatt álló valamennyi ingatlan esetében biztosítani kell az építészeti, városépítészeti, valamint egyéb környezeti, természeti értékek fenntartható használatát és a hagyományos tájhasználat megőrzését. A törvény e szabállyal a területi védelem világszerte erősödő tendenciáit figyelembe véve teremtette meg a fenntartható és integrált szemléletű, az értékvédelemmel összhangba hozott fejlesztés alapjainak kodifikálását.

21. Jelenleg a műemléki jelentőségű területen elhelyezkedő 286 épületből 94 egyedi műemléki védettséget is élvez. A területen található műemléki épületek száma magas, mert egész Belső-Erzsébetvárosra összesen 114 műemléki épület esik. A Rehabilitációs Szabályozási Terv a korábbi szabályozási tervekhez képest előremutató javaslatokat tartalmaz a negyed épületeinek egyedi védettségére nézve: további 38 épület egyedi védettségére tesz javaslatot.

C./ A településrendezés folyamata

22. A településrendezési eszköz kidolgozásának elhatározására és a képviselő-testületi határozat meghozatalára Erzsébetváros Önkormányzatának 2006. évi költségvetéséről szóló 5/2006. (II. 27.) rendeletével került sor. Ebben a képviselő testület a tervezett terület felülvizsgálatára, valamint a kerületi szabályozási tervet megelőző rehabilitációs előtanulmány előkészítésére költségelőirányzatot írt elő.

23. 2006 decemberében a VII. kerületi főépítész Belső-Erzsébetváros Károly körút – Király utca – Erzsébet körút – Rákóczi út által határolt terület rehabilitációs szabályozási tervét az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban OTÉK) melléklete szerinti véleményezésre jogosult szervezeteknek és érintett társadalmi szervezeteknek az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban Étv.) 9. § (2) bekezdés pontja szerinti előzetes véleményezésre megküldte. Ebben kinyilvánította, hogy a munka célja a terület sajátosságainak megfelelő építési szabályzat, illetve a terület adottságainak megfelelő szabályozási terv kidolgozása. A Rehabilitációs Szabályozási Terv által érintett terület egybeesett a tervezett városrehabilitációs akcióterülettel. A rehabilitációs területen belül húzódik a miniszteri rendelettel a műemléki jelentőségűvé nyilvánított terület.

24. Budapest Főváros Önkormányzata Főpolgármesteri Hivatal Városrendezési Ügyosztályának vezetője és a megbízott főépítész már az előzetes véleményezés során kiemelte, hogy a szabályozási terv készítése során a Budapest Világörökségi területeire készült, az Andrássy út és történelmi környezetére is vonatkozó „Kezelési Kézikönyvet” (a világörökség védelmi terminológiának megfelelően a továbbiakban: kezelési terv) figyelembe kell venni, ahogy szükséges a korábbi Városrehabilitációs Előtanulmányok javaslatainak a tervbe való beépítése is.

25. A KÖH Felügyeleti Igazgatósága Budapest Fővárosi Iroda az előzetes véleményezés során felhívta az önkormányzat figyelmét arra, hogy az örökségvédelmi hatástanulmányt a Köt. 66. § (2) bekezdése szerint el kell készíteni, aminek tartalmát az örökségvédelmi hatástanulmányról szóló 4/2003. (II. 20.) NKÖM rendelet írja elő, és a rehabilitációs fejlesztési koncepciót a kezelési terv iránymutatásai alapján szükséges elkészíteni.

26. A VII. kerületi önkormányzat a MŰ-HELY Rt-vel 2007 júniusában kötött tervezési szerződést a Rehabilitációs Szabályozási Terv tárgyában.

27. 2007. november 21-én a Főépítési Irodán egyeztetés zajlott, melyen az UNESCO műemlékvédelmi világszervezete, egyben a Világörökség Bizottság állandó szakértői intézménye, az ICOMOS („International Council on Monuments and Sites”; Műemlékek és Műemléki Együttesek Nemzetközi Tanácsa) képviselői is jelen voltak. Az ICOMOS részéről érkezett az a javaslat, amely szerint szükséges a szabályzatba olyan rendelkezés beépítése, amely a Belső-Erzsébetváros teljes területén az átalakítások és bontások esetében hatástanulmány elkészítését teszi kötelezővé. A közbenső egyeztetésre megküldött, a Budapest VII. kerület Erzsébetváros Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló 4/2004. (II. 23.) számú önkormányzati rendelet módosításának a 2. tervezetében megjelenő, úgynevezett karaktervizsgálat mögött lényegében ez a kezdeményezés állt. A koncepció szerint a műemléki jelentőségű területen álló, 1945 előtt épült, egyedi védelem alatt nem álló épület részleges vagy teljes bontása esetén az elvi engedélyhez karaktervizsgálatot kell csatolni. Ez a karaktervizsgálat az építmény építészeti megjelenését, a beépítés jellegét, a funkció leírását, a funkcióval járó környezetterhelést, laksűrűséget, a tervezett funkcióhoz kapcsolódó forgalmi terhelés mértékét és jellegét tartalmazza.

28. A Fővárosi Közgyűlés 1104/2006. (VI. 29.) számú határozatával létrehozott városrehabilitációs szakmai bizottság munkájának köszönhetően 2007 végére sikerült egy közös álláspontot képviselő szabályozási tervet készíteni. Ezt a szabályozási tervet az ICOMOS szakértője is elfogadhatónak minősítette, amikor tényfeltáró misszió keretében Budapestre látogatott 2007. november 4. és 7. között. Michel Polge állami várostervező-főépítész az ICOMOS által kiválasztott, de egyben az UNESCO képviselőjében is eljáró szakértőként érkezett Budapestre a Világörökség Magyar Nemzeti Bizottság Titkársága és Budapest Főváros meghívására. A szakértő tartózkodásának tapasztalatairól missziójelentést készített.²

29. 2008 februárjában a KÖH Műemléki Tudományos Intézetének kutatói készítettek egy tudományos vizsgálati anyagot. Ez a tervezési folyamathoz kapcsolódóan végzett műemléki értékvizsgálat a városrész műemléki jelentőségű területén, illetve az UNESCO által világörökségként elismert területre terjedt ki. Az *értékvizsgálat* eredményeként az adatlapokon helyi és műemléki védelemre is javaslatot készített a KÖH intézetének szakértői csoportja, de ez a tudományos vizsgálati anyag az egyeztetés során nem állt az Erzsébetváros Önkormányzat rendelkezésére³. Az önkormányzat a Rehabilitációs Szabályozási Terv elkészítésekor 38 épület védettségére tett javaslatot, és ezeket a szabályozási terven „VJ” jelöléssel tüntette fel.

30. Ezt követően 2008. március 14-én a kerületi önkormányzat az Étv. 9. § (3) bekezdése szerinti közbenső egyeztetésre megküldte a szabályozási tervet az érintett szerveknek. A

² A szakértői jelentés az alábbi link alatt olvasható:

www.vilagorokseg.hu/portal/tartalom.php?id=20080305131254

³ Erzsébetvárosi Önkormányzat alpolgármesterének az állásfoglalás tervezethez írt véleménye alapján.

tervezet sajátossága, hogy *a szabályozást két ütemre osztotta az önkormányzat*. Az első ütem az építési lehetőségeket kismértékben csökkenti, a második ütem a szigorítás eredményeként korlátozza a túlzott beépítést, és a második ütemben lépne hatályba az a rendelkezés, amely a műemléki jelentőségű területen álló 1945 előtt épült épület bontása esetén karaktervizsgálatot ír elő.

31. A képviselő-testület 2008. szeptember 19-ei rendes ülésére készített előterjesztésben az alábbiak szerepelnek a kétlépcsős szabályozás okaként: “A tervezett szabályozás előkészítése a Fővárosi Önkormányzat által létrehozott szakmai grémium kívánalmainak megfelelően történt (Fővárosi Önkormányzat, Erzsébetvárosi Önkormányzat, Kulturális Örökségvédelmi Hivatal, ÓVÁS! Egyesület, és Madách Sétány Egyesület.) Az egységes szabályozás alapvető célja az értékvédelem és a lakosság életminőségének javítása. Az instrukciók alapján elkészült szabályozás olyan szigorításokat tartalmazott, hogy azokat a tervezett formában a kerület lakosságáért, de Budapest belterületének építészeti értékeiért, illetve a Főváros egyenletes fenntartható fejlődéséért felelősséget érző szakember, illetve politikus nem fogadhat el. A szakmai bizottság ülésén Gergely József alpolgármester, és Lantos Péter főépítész ezeket a problémákat folyamatosan felvetette, azonban nem vezetett eredményre. Ezért a szabályozási terv normaszövegét két részletre bontottuk. Az első ütem a jelenlegi építési lehetőségeket kb. 25%-al csökkenti. A második ütem további szigorítások eredményeként a jelenleg érvényes szabályozáshoz képest 55%-os csökkenést eredményezne. Ezért az Alpolgármester, és a Főépítész úr indítványozta, hogy a Fővárosi Főépítész asszony kezdeményezze a BVKSZ-nek a II. ütem szerinti módosítását, és ennek eredményeként a szigorúbb szabályozásnak a történelmi városrészekben történő egységes értékőrző bevezetését. Sajnos a kezdeményezés eredményességéről mind a mai napig nincs információnk.”

32. A közbenső egyeztetés folyamán már érkeztek olyan észrevételek, amelyek felhívták az Erzsébetvárosi Önkormányzat figyelmét az örökségvédelemmel kapcsolatos jogszabályi követelményekre és a szabályozási koncepció hiányosságaira. Az időbeni ütemezést a Középmagyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal főépítésze, a Fővárosi Önkormányzat, a KÖH Felügyeleti Igazgatósága Budapest Fővárosi Irodája, a Nagydiófa Egyesület és az Egyesület nem tartotta elfogadhatónak. Ezen túl a Középmagyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal, valamint Budapest Főváros főpolgármestere az időbeni ütemezés kapcsán arra is felhívta a figyelmet, hogy nem felel meg a jogszabályoknak, ha a véleményezési eljárás „előre”, egy másik időpontban előterjesztendő tervezetet is érint. Az egyeztetési eljárásnak a tárgya mindig az aktuális normaszöveg, amelynek elfogadására a mindenkor hatályos jogszabályok vonatkoznak.

33. A Fővárosi Önkormányzat a közbenső véleményezés során adott, összegzett véleményében továbbá szorgalmazta, hogy a városrehabilitációs területet előkészítő szakmai munkacsoport által javasoltak szerint a tervezet értékvizsgálati munkarészébe épüljön be a KÖH Műemléki Tudományos Intézetének kutatói által, 2008 februárjában készített tudományos vizsgálati anyag. Továbbá kifejtette, hogy a szabályozási terv és az azzal együtt járó kerületi városrendezési és építési szabályzat módosítás nem jelent garanciát az utóbbi években és jelenleg is tapasztalt kedvezőtlen építési folyamatok megszüntetésére. Továbbra is hangsúlyozta, hogy Belső-Erzsébetváros és benne a világörökségi védelem alatt álló terület rehabilitációját csak a szabályozási terv időben két ütemre osztott változatainak egybedolgozása biztosítja.

34. Budapest Főváros főpolgármestere a közbenső véleményezés során kifejtett véleményében arra emlékeztetett, hogy a Fővárosi Szabályozási Keretterv (a továbbiakban FSZKT) alapján a Madách tér és a Blaha Lujza tér kiemelt szabályozást igénylő összvárosi érdekű területek (a továbbiakban: FSZT). Ez azt jelenti, hogy Budapest Településszerkezeti Terve, a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat (BVKSZ), valamint a Fővárosi Szabályozási Keretterv (FSZKT), illetve a Kerületi Szabályozási Tervek (KSZT), Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatok (KVSZ) összhangjához szükséges követelményekről szóló 48/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Főv. Kgy. r.) a 7. § (1) bekezdése szerint a Kerületi Szabályozási Terv jóváhagyásához, ha a szabályozási terv ilyen, a Fővárosi Szabályozási Kerettervben kijelölt, a főváros kiemelt szabályozást igénylő, összvárosi érdekű területeit érint, a Fővárosi Közgyűlés egyetértése szükséges. A levél emlékeztetett arra is, hogy e rendelet 7. § (2) bekezdése szerint a „világörökségi pufferzóna vonatkozásában” a főpolgármester gyakorol egyetértési jogot.

35. A KÖH Felügyeleti Igazgatósága a kiemelt jelentőségű terület szabályozását nem tartotta elfogadhatónak, álláspontja szerint a sajátos terület védelme csak a két ütem egyesített formában való elfogadásával realizálható. A tervezet nem nyújt kellő garanciát a világörökségi terület rehabilitációjára és a kedvezőtlen építési folyamatok megállítására.

36. VII. kerület polgármestere megkeresésemre írt válaszában elmondta, hogy a szabályozási tervet nem véleményeztették a tervtanáccsal, mert Belső-Erzsébetváros Szabályozási Terve a jóváhagyásakor hatályos kormányrendelet szerint nem volt tervtanács köteles. Az akkor hatályos jogszabályi rendelkezés zárójeles része egyértelmű eligazítást ad: „a településszerkezeti egység tényleges kiterjedése vonatkozásában, mint triviális tény nem szorul külön bizonyításra, mely szerint a településszerkezeti egység területe messze túlterjeszkedik még a VII. kerület határain is.”⁴ Ezt a tényt a Főépítési Csoport az esetleges tévedések megelőzése céljából a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal Állami Főépítési Irodájával „szóban” tisztázta. A hivatal 2008. augusztus 4-én kelt jogi álláspontja szerint a VII. kerület Belső-Erzsébetváros kerületi szabályozási tervét nem kell véleményeztetni a Közép-magyarországi Területi Településrendezési és Építészeti-műszaki Tervtanáccsal, mert a tervezési terület kisebb, mint egy településszerkezeti egység és azt az önkormányzat nem tekinti a Világörökségi terület részének, annak „pufferterületként” kezeli.

37. Az előzetes véleményezés során, a KÖH elnöke 2006. február 2-án kelt levelében arról tájékoztatta a VII. kerületi polgármestert, hogy a 40/1999. (IV. 23.) FVM rendelet 3. § (1) bekezdésének ac) pontja alapján a tervdokumentáció véglegesítése előtt a Központi Tervtanácshoz köteles a tervező benyújtani a Világörökség területeit érintő településrendezési terveket és az ezen területeken megvalósítandó mindazon új vagy alapvetően átépítendő építmények építészeti-műszaki terveit, amelyek meghatározzák az adott épített környezet építészeti megjelenését és jellegét. A fenti rendelkezést a 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet helyezte hatályon kívül azzal, hogy a jogalkotó átültette az új rendeletbe.

38. A beérkezett vélemények és állásfoglalások alapján az Étv. 9. § (4) bekezdése szerinti egyeztető tárgyalásra ténylegesen 2008. június 6-án került sor.

39. A kerületi polgármester 2008. július 14-én kelt levelében kérte a főpolgármestertől, hogy terjessze a közgyűlés elé a Rehabilitációs Szabályozási Tervet az egyetértés megadása céljából.

⁴ Erzsébetvárosi Önkormányzat alpolgármesterének az állásfoglalás tervezethez írt válaszlevele alapján.

40. Az egyeztető tárgyalást követően 2008. június 30-án a kerületi polgármester kezdeményezte az Erzsébetváros című lapban annak közzétételét, hogy 2008. július 10-étől a Polgármesteri Hivatal hirdetőabláján az átdolgozott Rehabilitációs Szabályozási Terv megtekinthető, és 2008. július 8-én kelt levelében a VII. kerületi aljegyzőt utasította, hogy gondoskodjon a Rehabilitációs Szabályozási Terv közzétételéről. A szabályozási terv 2008. július 11-én, majd 2008. augusztus 26-án is kifüggesztésre került, és az arról szóló tájékoztatás 2008. július 7-én megjelent Erzsébetváros című önkormányzati lapban.

41. A budapesti Főépítési Iroda 2008 augusztusában a határozati javaslattal egyidejűleg a Fővárosi Közgyűlés elé terjesztett állásfoglalásában hangsúlyozta, hogy a főpolgármester egyetértését Főv. Kgy. r. 7. § (2) bekezdése szerint a kerületi önkormányzat „nem nyerte el”, és ennek hiányában a Világörökségi területtel kapcsolatos egyeztetési eljárás nem tekinthető lezártnak. Ennek következtében a Rehabilitációs Szabályozási Terv jóváhagyását és ezen belül az előterjesztés tárgyát képező FSZT jelű területekre vonatkozó fővárosi egyetértés megadását a Főépítési Iroda nem javasolta.

42. A Fővárosi Közgyűlés 1350/2008. (VIII. 28.) számú határozatával azonban a VII. kerület Belső-Erzsébetváros területére készült Szabályozási Terv kapcsán a Közgyűlés hatáskörébe tartozó FSZT-s területek vonatkozásában a kerületi szabályozási tervvel egyetértett. A Fővárosi Közgyűlés egyetértését az ütemezett rehabilitációs szabályozási tervhez adta⁵. Az 1354/2008. (VIII. 28.) számú határozatával pedig úgy döntött, hogy a VII. kerülettel közösen olyan törvényi módosításokat, kezdeményezéseket tesz, amelyek a gazdaságosság figyelembevételével a világörökségi területek, a világörökség ütközőzónái, valamint a műemléki jelentőségű területeken gazdasági és egyéb ösztönző rendszereikkel a bontás és újjáépítés helyett a felújítást és a megtartást helyezik előtérbe.

43. Az önkormányzat a Rehabilitációs Szabályozási Tervet és a helyi építési szabályzatot a törvényben előírt véleményezési eljárás befejezését követően, és a jóváhagyás előtt a teljes formájában, azaz a két ütemet egybedolgozva küldte meg szakmai véleményezésre a területi állami főépítésznek. A rendelettervezet záró rendelkezései szerint a második ütem rendelkezései a BVKSZ azonos tartalmú, illetve azzal egyenértékű módosítását követő 60. napon lépnek hatályba. Az állami főépítész az „egybeszerkesztett” rendelet tervezetét 2008. szeptember 10-én kelt levelében észrevételekkel fogadta el.

44. A VII. kerületi képviselő-testület 2008. szeptember 19-ei ülésén elfogadta a 20/2008. számú rendeletet (a továbbiakban Ör.), amely a VII. kerület Erzsébetváros Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló 4/2004. (II. 23.) önkormányzati rendeletének Budapest Főváros VII. kerület Belső-Erzsébetváros Erzsébet krt. – Rákóczi út – Károly krt. – Király utca által határolt területre vonatkozó módosításról szól (a továbbiakban Ör.). A rendelet hatályba lépésével hatályát veszítette számos – 4/2000. (III. 09.), a 30/2001. (IX. 21.), a 23/2003. (VI. 23.), a 43/2005. (XII. 02.) illetve a 38/2006. (XII. 04.) a területet érintő korábbi önkormányzati rendelet. Az elfogadott rendelet a szabályozás első ütemét valósítja meg, és a második ütemben megvalósítandó rendelkezéseket nem tartalmazza.

45. A társadalom részéről számos vélemény érkezett: a lakosság aláírásgyűjtést kezdeményezett, és kifogásolták, hogy két tervrajz van kifüggesztve a Polgármesteri

⁵ Budapest Főváros polgármestere az állásfoglalás tervezethez írt véleménye alapján.

Hivatalban, és a szöveges részeket nem tárták a nyilvánosság elé. Felhívták a figyelmet arra, hogy Belső-Erzsébetváros szabályozási tervéhez a KÖH 2008. február 21-én készült házankénti értékvizsgálatát kellene alapul venni. Továbbá észrevételt tettek a túlzott beépítés megakadályozása és a több zöldfelület mellett, és hangot adtak annak, hogy ne fokozzák az autóforgalmat parkolók építésével. A Nagydiófa Egyesület és az Egyesület részletes véleményt csatolt a szabályozási tervhez, melynek központi gondolata, hogy az ütemezés elfogadhatatlan, továbbá kifogásolták, hogy a KÖH műemléki követelményrendszere nem került be a tervezetbe. A Levegő Munkacsoport újabb egyeztetési tárgyalás kitűzését kezdeményezte, a Madách Sétány Egyesület a fenntartható megőrzés mellett érvelt. A beérkezett észrevételek között az Erzsébetvárosi Önkormányzat a lakossági aláírásgyűjtést alaki hibák miatt, a Levegő Munkacsoport véleményét pedig a határidő elmulasztása miatt nem tekintette érvényesnek⁶.

46. A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatala vezetője 2008. szeptember 25-én kelt levelében az alábbi törvényességi észrevétellel élt az Ör. által hatályon kívül helyezett 30/2001. (IX. 21.) és a 4/2000. (III. 9.) rendeletekkel kapcsolatosan. A képviselő testület a Budapest és Pannonhalma világörökségi helyszíneinek műemléki jelentőségű területté nyilvánításáról szóló 7/2005. (III. 1.) NKÖM rendelet hatálybalépését követően még mindig nem tett eleget a Köt. 39. § (2) bekezdésében előírt kötelezettségének, azaz elmulasztotta a műemléki jelentőségű területre (a továbbiakban MJT) vonatkozó önkormányzati rendeleteiben a védettség tartalmának megfelelő módosításokat átvezetni. Ilyen műemléki jelentőségű területre több szabályozási terv is hatályban volt: (1) Budapest VII. kerület Erzsébetváros Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló 4/2004. (II. 23.) önkormányzati rendelet; (2) a Károly körút - Dob utca - Kazinczy utca - Wesselényi utca - Nagy Diófa utca - Dohány utca által határolt területre vonatkozó kerületi szabályozási terv és helyi építési szabályzat jóváhagyásáról szóló 30/2001. (IX. 21.) rendelet; (3) Madách sétány - Dob utca - Erzsébet körút - Király utca - Károly körút által határolt terület (a Károly körút - Király utca - Rumbach Sebestyén utca - Dob utca, a Holló utca - Király utca - Kazinczy utca - Dob utca, illetve az Akácfa utca - Király utca - Erzsébet körút - Dob utca által határolt területre vonatkozóan módosított) szabályozási terv és helyi építési szabályzat jóváhagyásáról szóló 4/2000. (III. 09.) rendelet.

47. A kerületi polgármester a hivatalvezetőnek írt válaszában elmondta, hogy az Ör. a 4/2000. és a 30/2001. rendeletet hatályon kívül helyezte, így azok módosítása okafogyottá vált. A 4/2004. önkormányzati rendeletnek a módosítása pedig mindenben megfelel az elvárásoknak. A szabályozási tervlap tartalmazza az MJT határait, a módosított építési szabályzat rendelkezik egy 4. számú mellékletként csatolt „védettségek, korlátozások” tervlappal, amely szintén egyértelműen lehatárolja a műemléki jelentőségű területet, a pufferzónát, jelöli a műemlékeket a fővárosi védettségű épületeket, épületegyütteseket, helyi védettségű épületeket és építészeti kvalitásai miatt védelemre javasolt épületeket is. A polgármester ugyanakkor kifejtette, hogy a törvényességi észrevételeket a hivatalvezető „utólagos engedelmével” csak tájékoztatásként viszi be a képviselő testület elé, tekintettel arra, hogy a kifogásolt törvénytérteket egytől-egyig orvosolta az Ör.

48. Az ügyben megkeresésünkre a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője 2009. január 21-én kelt válaszlevelében, amely tartalmazza a B-31-25837/2008. számon, 2008. december 23-án kiadott törvényességi észrevételt is, az Ör. törvényességi felülvizsgálatának eredményéről tájékoztatott. Álláspontja szerint az Ör.

⁶ Erzsébetvárosi Önkormányzat alpolgármestere az állásfoglalás tervezetehz fűzött véleménye alapján.

praeambuluma utal arra, hogy a módosító rendelet a Köt. 39. § (2) bekezdése szerinti változtatások átvezetésének kíván megfelelni. A praeambulum a következőképp szól: „Budapest Főváros VII. kerület, Erzsébetváros Önkormányzat Képviselő-testülete a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. § (1) bekezdés felhatalmazása alapján, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 6.§. (3) és 12.§ (2) bekezdéseinek megfelelően, a Belső Erzsébetváros, hangulatának, a kialakult településszerkezet, az épített környezet karakterének megőrzése, a forgalomcsillapítás, a környezetvédelmi helyzet, az építészeti minőség javítása érdekében a következő rendeletet alkotja.”

49. A regionális államigazgatási hivatal törvényességi észrevételében kiemelte, hogy az Étv. 9. §-a szerinti véleményezési eljárás során meg kell különböztetnünk az egyes szervezetek biztosított egyetértési, illetve véleményezési jogot. Egyetértési jogot gyakorol Fővárosi Közgyűlés az Főv. Kgy. r. 7. § (1) bekezdése szerint. Az államigazgatási hivatal megállapította, hogy a hivatkozott jogszabályhely alapján a Közgyűlés egyetértését a kiemelt szabályozást igénylő összvárosi érdekű területek (FSZT) vonatkozásában a 1350/2008. (VIII. 28.) számú határozatával gyakorolta.

50. A Főv. Kgy. r. 2. számú mellékletében felsorolt fővárosi feladatok, illetve szabályozási elemek vonatkozásában a Fővárosi Közgyűlés egyetértése szükséges azon Kerületi Szabályozási Tervek jóváhagyásához is, amelyek a Világörökség területét érintik. A Fővárosi Önkormányzat fentiekben szabályozott egyetértési jogát az Ötv. 63/A. §-ban rögzített fővárosi önkormányzati feladatok ellátásának biztosítása érdekében a főpolgármester gyakorolja.

51. A Főv. Kgy. r. 7. § (4) bekezdése alapján „a Fővárosi Önkormányzat különösen az alábbi területekre vonatkozóan nyilvánít véleményt: „*az FSZKT-ben a rehabilitációs szabályozást igénylő (RSZT), illetve a speciális szabályozást igénylő (SSZT) lehatárolású területekről.*”

52. A vizsgálat során a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal a törvényességi észrevételében deklarálta, hogy a „Világörökségi védelem alatt álló területre vonatkozó építési szabályzat módosításához tehát a Főpolgármester egyetértése szükséges, míg az RSZT területek vonatkozásában a Fővárosi Önkormányzatot véleményezési jog illeti meg.”

53. A törvényességi észrevétel megállapítja, hogy „a képviselő-testület az Ö-t a Főpolgármester egyetértése hiányában fogadta el és hirdette ki, megsértve ezáltal az Étv. 9. §-ában foglaltakat.” Ennek megfelelően a közigazgatási hivatal vezetője az Ötv. 99. § (1) bekezdése alapján az önkormányzatot az Ör. felülvizsgálatára és a törvénysértés megszüntetésére szólította fel.

54. Az Ötv. 98. § (2) bekezdése a) pontja alapján a közigazgatási hivatal ellátja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, és az Ötv. 99. § (1) bekezdése alapján határidő tűzésével felhívja az érintettet a törvénysértés megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értéséről a közigazgatási hivatalt tájékoztatni.

55. A képviselő-testület a 2009. február 11-ei ülésén nyilvánította, hogy a törvényességi észrevételekkel nem ért egyet.

56. Az Ötv. (2) bekezdése alapján, ha a megadott határidőn belül intézkedés nem történt, a közigazgatási hivatal kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését; a törvénysértő határozat bírósági felülvizsgálatát; a képviselő-testület összehívását a törvénysértés megszüntetésére, a képviselő-testület tisztségviselője felelősségének megállapítását.

57. A közigazgatási hivatal jogállása azonban az időközben bekövetkezett jogszabály-módosítás következtében 2009. január 1-jétől megváltozott. A 131/2008. (XI. 3.) AB határozatban kifejtetteknek megfelelően, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény módosítása különválasztja a közigazgatási hivatalok azon feladatait, amelyeket államigazgatási jogkörben látnak el, attól, amelyek a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzéshez kapcsolódnak. Ezzel lényegében az általános hatáskörű területi államigazgatási szerveként regionális államigazgatási hivatalok kezdtek meg működésüket. Ez a regionális államigazgatási hivatal a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről szóló 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet 15. §-a értelmében a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését kivéve a közigazgatási hivatalok jogutódja. A regionális államigazgatási hivatalok az új jogszabály értelmében a törvényességi ellenőrzés kivételével ellátják mindazokat a hatósági és egyéb feladatokat, amelyek a közigazgatási hivatalok hatáskörébe tartoztak. A fenti jogszabályi környezet alapján, amelyet az önkormányzati miniszter 2009 februárjában írt tájékoztatójában megerősített, az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése jelenleg szünetel.

D./ Az UNESCO Világörökség Bizottság álláspontja

58. A negyedben zajló bontások és építkezések miatt az UNESCO Világörökség Bizottság is vizsgálatot indított és 2009. február 1-i határidővel részletes jelentést kért a városrendezés helyzetéről a zsidónegyedben, valamint a hatályos védelmi intézkedésekről. A Bizottság 2008 32 COM 7B.94 sz. határozatában fejezte ki aggodalmát a negyedben zajló beruházások miatt.⁷

59. A KÖH és a Világörökség Magyar Nemzeti Bizottság Titkársága 2009. február 2-án tette közzé Budapest, Belső-Erzsébetváros Megőrzési állapotjelentését.⁸

⁷ Mivel a Bizottság álláspontja szorosan összefügg a jogi értékeléssel, azt a következő fejezetben ismertetjük részletesen.

⁸ Elérhető: <http://www.vilagorokseg.hu/portal/tartalom.php?id=20090202133511>

IV. Jogi értékelés

A./ Világörökségi védelem

a) A tervezési terület: világörökségi védőzóna (pufferzóna)

60. A tervezési terület a Budapest VII. kerület Belső-Erzsébetváros, Károly körút – Király utca – Erzsébet körút – Rákóczi út által lehatárolt terület.

61. Ez a terület magában foglalja a régi pesti zsidónegyedet, amely az Egyezmény alapján létrehozott Világörökségi Listára felvett helyszín, az Andrassy út puffer zónája.

62. Az Egyezményt az 1985. évi 21. törvényerejű rendelet hirdette ki, amelyet 1985. október 15-től kell alkalmazni Magyarországon. Az Egyezmény alapján a Világörökség Listán szereplő helyszínnel kapcsolatosan az alábbi kötelezettségek származnak.

63. Az Egyezmény 4. cikke alapján a részes államok kötelesek minden tőlük telhetőt megtenni a kulturális örökség kijelölésének, védelmének, megóvásának, bemutatásának és a jövő nemzedékek számára való átadásának biztosítása érdekében. Ez az általános kötelezettség arra kötelezi az államokat, hogy olyan általános politikát alakítsanak ki, mely a közösség életében a természeti és kulturális örökséget jelentőségének megfelelően kezeli és ezen örökség védelmét beépíti az átfogó tervezési programokba, illetve megtegyék a megfelelő jogi, tudományos, műszaki, igazgatási és pénzügyi intézkedéseket, amelyek ezen örökség kijelöléséhez, védelméhez, megóvásához, rendbehozatalához és helyreállításához szükségesek. [Egyezmény 5. cikke a) és d) pont]

64. A „puha” jogi kötelezettségek az Egyezményhez fűzött úgynevezett Végrehajtási Irányelvekben (a továbbiakban: Irányelvek) jelennek meg. Az Irányelvek az Egyezményt értelmezik és az ahhoz kapcsolódó eljárási szabályokat fektetik le a megfelelő végrehajtás elősegítése céljából. Noha az Irányelvek a „puha jog” részét képezik, az UNESCO Világörökség Bizottság azt munkájában úgy kezeli, mintha kötérről rendelkező másodlagos jogforrás lenne, mindenesetre az Irányelveket az Egyezmény hivatalos értelmezésének tekinthetjük. A védelemre vonatkozó általános rendelkezések az Irányelvek alapján: „97. A Világörökségi Listán szereplő helyszínek megőrzésének biztosítása érdekében azokat megfelelő hosszú távú jogi, szabályozási és intézményi és/vagy tradicionális védelemben kell részesíteni, valamint kezelésüket is megfelelően kell kialakítani. [...] A Részes Államoknak demonstrálniuk kell a jelölt javak megfelelő védelmét nemzeti, regionális, helyi és/vagy tradicionális szinten is. [...]

98. Törvényi és rendeleti eszközökkel nemzeti és helyi szinten biztosítani kell az adott kulturális örökség fennmaradását és védelmét a fejlesztésekkel és változásokkal szemben, amelyek negatívan érinthetik a kiemelkedő, egyetemes értéket, az örökség integritását és hitelességét. A Részes Államoknak biztosítani kell ezen eszközök teljes és hatékony végrehajtását.”⁹

⁹ Nem hivatalos fordítás.

65. Az Irányelvek tehát egyértelművé teszik, hogy az Egyezményben lefektetett kötelezettségeknek helyi szinten is eleget kell tenni, valamint azt is, hogy nem elegendő a szabályozás, megfelelő végrehajtásra is szükség van.

66. Belső-Erzsébetváros Zsidónegyede az Andrássy út, azaz a Világörökségi Listán szereplő helyszín pufferzónája. Fontos megemlíteni, hogy az Egyezményben nem szerepel a pufferzóna fogalma, hanem az Egyezmény Végrehajtási Irányelveinek 103-107. bekezdései határozzák meg annak fogalmát és tartalmazzák az arra vonatkozó szabályokat:

„103. Ahol szükséges, a világörökségi terület megfelelő védelme érdekében, ott megfelelő pufferzónát kell kijelölni.

104. A jelölt terület hatékony védelme céljából, a pufferzóna egy olyan, a jelölt helyszínt körülölelő terület, amelynek használatára és fejlesztésére kiegészítő jogi és/vagy szokásjogi korlátozásokat vezettek be azzal a céllal, hogy a világörökség helyszín védelemét egy újabb szinttel növeljék. A pufferzónának a jelölt helyszín közvetlen környezetét kell tartalmaznia, fontos panorámákat és egyéb területeket vagy jellegzetességeket, amelyek funkcionális jelentőséggel rendelkeznek a helyszín védelme szempontjából. A pufferzónát alkotó területet minden esetben megfelelő eljárás keretében kell kijelölni. A méretre, jellemzőkre és a pufferzóna megengedett felhasználásaira vonatkozó információt és a pufferzóna, valamint jelölt terület pontos határait jelző térképet a jelöléskor rendelkezésre kell bocsátani.

105. Egyértelmű magyarázatot kell nyújtani arra vonatkozóan is, hogy a védőzóna hogyan védi a világörökségi helyszínt.

106. Ahol nem javasolnak védőzónát, ott a jelölési dokumentációnak nyilatkoznia kell arról, hogy arra miért nincs szükség.

107. Bár a védőzónák normális esetben nem alkotják a jelölt helyszín részét, a helyszín Világörökség Listára történt felvételét követő bármely a pufferzónán végrehajtott módosítást a Világörökség Bizottságnak kell jóváhagynia.”¹⁰

67. Az UNESCO Világörökség Bizottság álláspontja tehát az, hogy a pufferzóna nem képezi a Világörökségi Listán szereplő helyszín részét. Ugyanakkor azt is kifejezi, hogy a pufferzónában korlátozásoknak kell érvényesülniük a listán szereplő helyszín védelme érdekében. A pufferzóna fogalmát tovább pontosította a Nemzetközi Szakértői Ülés a Világörökségről és Pufferzónákról, majd az ülés ajánlásai alapján az UNESCO Világörökség Bizottság 32 COM 7.1 számú határozatában felkérte a Világörökség Központot és a tanácsadó testületeket, hogy ne használják a „magterület” kifejezést, hanem csak a helyszín és a pufferzóna fogalmakat. A szakértői ülés ajánlásai és a Végrehajtási Irányelvek egyértelműen rögzítik, hogy a Világörökségi Listán szereplő helyszín kiemelkedő egyetemes értéket foglal magában, a pufferzóna pedig ennek a kiemelkedő egyetemes értéknek és a helyszín integritásának nyújt járulékos védelmet, de a pufferzóna nem feltétlenül képviseli ezt a kiemelkedő egyetemes értéket. Ugyanakkor a Világörökség Bizottság a védelmi funkciót is olyan jelentősnek ítéli, hogy a részes államoknak nem csak a helyszín, hanem a pufferzóna tekintetében is tájékoztatniuk kell a Bizottságot a tervezett nagyobb helyreállítási tevékenységről vagy új építkezésekről, melyek hatást gyakorolhatnak a helyszín által képviselt kiemelkedő egyetemes értékre [Irányelvek, 172. bekezdés].

68. Az UNESCO Világörökség Bizottság álláspontja, hogy a pufferzóna nem képezi a Világörökségi Listán szereplő helyszín részét. Ugyanakkor látjuk, hogy a pufferzónában is érvényesülnie kell a korlátozásoknak, a Listára felkerült helyszín védelme érdekében. A

¹⁰ Nem hivatalos fordítás.

védelemnek ez a szintje nem zárja ki azt, hogy a védőzóna integritását a részes állam belső jogi normákkal biztosítsa, és ezzel a védelem szintjét emelje.

69. A pufferzóna kijelölése nem kötelező az Egyezmény alapján, ha a helyszín védelmét más módon tudja biztosítani a részes állam. Ha azonban a helyszín felterjesztésekor annak védelmét pufferzóna kijelölésével demonstrálta, azaz a Világörökség Bizottság a pufferzóna által nyújtott védelem figyelembevételével döntött a helyszín felvétele mellett, akkor a részes államnak biztosítani kell, hogy a pufferzóna valóban védje a helyszín kiemelkedő egyetemes értékét. A pufferzóna tehát integráns részét képezi a részes állam elkötelezettségének a helyszín védelme iránt. Ez az elkötelezettség lényegében arra irányul, hogy a pufferzónának biztosítani kell a Világörökségi Listára felvett helyszín védelmét pl. fizikai vagy esztétikai értelemben. Ezt az elkötelezettséget értékeli a Világörökség Bizottság, amikor a zóna határait és a kezelésére vonatkozó szabályokat értékeli, jóváhagyja és rögzíti.

70. A hazai jogrendben még ismeretlen a pufferzóna fogalom a kulturális örökség védelmével kapcsolatban – szemben a természetvédelmi jogban alkalmazott megoldással. A természetvédelmi jogban ugyanis – összhangban a Világörökség Egyezmény Irányelvével – a védőövezet a védett területnek ugyan nem része, de a terület védelmét szolgálja.¹¹ A magyar jogalkotó Budapest világörökségi helyszínei tekintetében egyértelműen a magasabb védelem mellett döntött, mert egységes műemléki védelem alá helyezte Budapest világörökségi helyszíneit és a felterjesztés szerinti védőzónákat is.

71. A Köt. és a Budapest és Pannonhalma világörökségi helyszíneinek műemléki jelentőségű területté nyilvánításáról szóló 7/2005. (III. 1.) NKÖM rendelet a nemzeti szintű jogi szabályozás terén eleget tesz a fenti kötelezettségeknek. Köt. 5/A. § (1) bekezdése a Világörökségi Listára felvett magyarországi helyszínekről kimondja, hogy a kulturális és természeti örökség kiemelkedő jelentőségű elemeiként régészeti, műemléki, illetőleg - külön jogszabályban meghatározottak szerint - természeti védelem alatt állnak. A Világörökségi helyszínt és annak védőzónáját a kultúráért felelős miniszter a Budapest és Pannonhalma világörökségi helyszíneinek műemléki jelentőségű területté nyilvánításáról szóló 7/2005. (III. 1.) NKÖM rendelettel egységesen műemléki védelem alá helyezte.

72. A hazai jogszabály értelmében tehát a Világörökség Listára felkerült budapesti helyszínek között, az Andrássy út és történelmi környezete egységes egészként műemléki védelmet élvez. Noha a védőzóna státusz eltérő szintű világörökségi védelmet jelent, erre a területre is érvényesek az állam nemzetközi kötelezettségvállalásai. Ez azt jelenti, hogy a kerületi önkormányzat nem kaphat szabad kezet a területet érintő településrendezési eszközök megalkotása, és a hatósági eljárások során.

73. A vizsgálatban az Ör. világörökségre vonatkozó jogszabályi előírásokkal való megfeleléséről a következőket állapítottam meg: a Világörökségi Egyezményben lefektetett kötelezettségek megvalósítása helyi szinten hiányos. A világörökséget megfelelő védelemben részesítő szabályozási terv elengedhetetlen ahhoz, hogy a magyar állam teljesítse az Egyezmény kihirdetésekor vállalt kötelezettségeit. Ezt alátámasztja az UNESCO Világörökség Bizottság magyar államnak címzett figyelmeztetése is, melyet a negyedben zajló bontások és építkezések miatt a Bizottság 2008-ban 32 COM 7B.94 sz. határozatában mondott ki, még a Rehabilitációs Szabályozási Terv elfogadását megelőzően.

¹¹ Dr. Csepregi István egyetemi docens előadása. Debreceni Egyetem, Természetvédelmi Jog és Szakigazgatás tárgy.

“3. Súlyos aggodalmát fejezi ki a világörökségi helyszín pufferzónájában, különösen a Zsidónegyedben található nagy építészeti és városképi értékkel rendelkező régi épületek folyamatban lévő bontása miatt;

4. Ugyancsak komoly aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a régi épületek helyén megkérdőjelezhető színvonalon modern épületeket emelnek, amelyek gyökeresen átalakítják a negyed építészeti és urbanisztikus értékeit;

5. Felkéri a Részes Államot, hogy késedelem nélkül tegye meg a következő lépéseket:

a) vizsgáljon felül minden egyes már kiadott bontási engedélyt az engedélyek tulajdonosaival való megegyezésre tekintettel, de a meglévő épített örökség védelmét prioritásként kezelve;

b) fontolja meg egy városi megőrzési és fejlesztési terv létrehozását a pufferzónára vonatkozóan, amely teljes mértékben tiszteletben tartja minden negyed fő építészeti és városképi értékeit és amelyet minden negyedben szigorúbban hajtanának végre, mint jelenleg; (...)

74. A KÖH 2008. április 21-én kelt, a Rehabilitációs Szabályozási Tervhez adott állásfoglalása szerint: „Kiemelt módon szerepeltetni kellene magában a rendeletben, hogy a terület a Világörökség része, erre vonatkozó szabályozás, utalás szükséges. A megfogalmazott és a vállalt cél szerint a kezelési terv ajánlásainak beépítése szükséges a szabályozásba, ugyanakkor ezt sehol nem említi a rendelet. Még ha ennek jogszabályi háttere hiányos is, reprezentálnia kellene a tervnek a világörökségi védelem tényét. (...) Az együttesen kezelt szabályozás számos, a beépítést szabályozó korlátot tartalmaz, ugyanakkor összességében a terv alkalmazása rendkívül bonyolult, nem egyszerű, nem egyértelmű, nehezen értelmezhető és összetett szabályozás irányoz elő, amely nehezíti az alkalmazás feltételeit. Ily módon nem nyújt kellő garanciát a világörökségi terület rehabilitációjára és a kedvezőtlen építési folyamatok megállítására, valamint az építési hatóság számára nem nyújt kellő segítséget a szabályok egyértelmű megfogalmazásával.”

75. Budapest főpolgármestere az Főv. Kgy. r. 7. § (2) bekezdésében foglaltak alapján, 2008. április 16-án összegzett véleményt adott az alábbiak szerint: „A Belső-Erzsébetváros egészére kiterjedő terv hatályba lépésével egyidejűleg a tervezésre területre érvényes KSZT-k hatályukat veszítik, ezáltal a szabályozás egyszerűbbé és áttekinthetőbbé válik. A kialakított övezetek megfelelnek az FSZKT-ban, a beépítési paraméterek a BVKSZ-ben foglalt előírásoknak. Ugyanakkor a terv nem felel meg a világörökség részeként nyilvántartott terület védelme miatt szükséges elvárásoknak. (...)

A terv munkaközi véleményezése során a szakértői munkacsoport javasolta, hogy az alátámasztó munkarészek értékvizsgálatába a KÖH tudományos vizsgálati anyaga épüljön be. Egy másik javaslat szerint a rendelet preambulummal egészüljön ki, ami a rehabilitációval kapcsolatos közösségi célt fogalmazza meg. Megállapítható, hogy egyik javaslat sem került beépítésre. (...)

A rendelettervezet első változatából kimaradtak és bizonytalan idő múlva előterjesztendő második változatba kerültek át azok a szakértői csoport által elfogadott és javasolt szabályok, mint a bontás esetére előírt karaktervizsgálat...(...)

Összességében megállapítható, hogy a szabályozási terv és az azzal együtt járó KVSZ módosítás nem jelent garanciát az utóbbi években és jelenleg is tapasztalt kedvezőtlen beépítési folyamatok megszűnésére. A Belső-Erzsébetváros és a benne a világörökségi védelem, alatt álló terület rehabilitációját csak a KVSZ módosítás két változatának egybedolgozása, (...) biztosítja. Az átdolgozásig a terv jóváhagyásához egyetértés nem adható.”

76. A Rehabilitációs Szabályozási Terv tehát tartalmilag nem felel meg az Irányelvek 98. bekezdésében lefektetett követelményeknek, azáltal, hogy helyi szinten nem biztosítja a világörökség védelmét a fejlesztésekkel szemben. Ellentétes az Egyezmény 5. cikk a) pontjával, mivel az örökség védelme nem érvényesül megfelelően az átfogó tervezési programban, azaz a szabályozási tervben. A rendelet nem tesz eleget az 5. cikk d) pontban foglalt előírásnak sem, azaz nem biztosít megfelelő jogi védelmet sem a pufferzónának, sem a világörökségi helyszíneknek, noha az Egyezmény általános követelményei a pufferzónára is vonatkoznak. Összességében megállapítható, hogy a Rehabilitációs Szabályozási Terv nem biztosít megfelelő jogi védelmet, ennek következtében a világörökségi helyszín védelme nem biztosított.

77. A Rehabilitációs Szabályozási Terv fent említett tartalmi hiányosságai mellett vizsgálatunk eljárási hibákat is megállapított, melynek részletes kifejtésére a következő fejezetben kerül sor. Az eljárási hibák ugyancsak ellentétesek az Egyezmény 4. cikk a) pontjában vállalt, jogi védelemre vonatkozó kötelezettséggel, mivel gyengítik a világörökség jogi védelmének garanciáit.

78. Ha az önkormányzat elmulasztja a világörökségi helyszínek védelmét megfelelően biztosító rendelet megalkotását, akkor nem tesz eleget az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének: *“A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”*

79. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének második fordulatából az a jogalkotói kötelesség következik, hogy az illetékes jogalkotó szerv bocsássa ki azt a jogszabályt, amely nélkülözhetetlen valamely nemzetközi jogi kötelezettség teljesítéséhez. Tehát mindaddig, amíg a nemzetközi jogi kötelezettség és a belső jog összhangja nem valósul meg, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes állapot áll fenn.

b) Kezelési terv

80. Az Egyezmény nem, csak az Irányelvek 108-118. bekezdései rendelkeznek a kezelési tervről. A 108. bekezdés kötelezővé teszi a kezelési terv elkészítését: *„Minden jelölt helyszínek rendelkeznie kell megfelelő kezelési tervvel, vagy más olyan dokumentált kezelési rendszerrel, amely meghatározza – elsősorban részvételi eszközökkel –, hogy hogyan kell megőrizni a helyszín kiemelkedő egyetemes értékét.”*

81. A 111. bekezdés pedig a hatékony kezelési rendszer ismérveit fekteti le: az érdekeltek alapos ismerete a helyszínről; tervezési, végrehajtási, monitoring, értékelő és visszacsatolási szakaszokból álló kezelés; a partnerek és érdekeltek bevonása a kezelésbe; a szükséges források biztosítása; a kezelési rendszer működésének átlátható, felelős leírása.

82. A részes államok felelőssége a hatékony kezelési tevékenység megvalósítása. A részes államoknak ezt a tevékenységet a helyszín kezelésében érdekelt összes szervvel szoros együttműködésben kell kifejtene [117. bekezdés].

83. Ugyan a Köt. 5/A. § (3) bekezdése bevezette nagyon röviden a kezelési terv fogalmát, azonban nem határozott meg részletes szabályokat: *„A világörökségi helyszínek megóvására,*

fenntartható használatára, a változások nyilvántartására kezelő szervezetet kell létrehozni, amely a kezelési terv alapján végzi tevékenységét.”

84. A kezelési terv és a világörökség terület övezetében megvalósuló területfelhasználási módok és mérték közötti összhangot az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény 22/A § (1) bekezdése teremti meg: *„Világörökség és világörökség-várományos terület övezetben a területfelhasználás módjának és mértékének összhangban kell lennie a kezelési tervben meghatározott célokkal.”*

85. A 2009 januárjában készített Megőrzési állapotjelentés a kezelési terv tárgyában tartalmazza, hogy „a Fővárosi Polgármesteri Hivatal kezdeményezte a Kezelési Terv felülvizsgálatát és Kezelő Testület felállítását, valamint javaslatot tett az ezek megvalósításához szükséges jogszabályi környezet rendezésére.”

86. A rendelkezésekre álló iratokból megállapítható, hogy 2005-ben készült kezelési terv az érintett területre. A kezelési terv iránymutatásainak akceptálásáról a városrehabilitációs akcióterület kijelölésére létrehozott szakmai bizottság 2006. augusztus 21-i ülésén az alábbi határozatot hozta: *„ A VII. kerületi Önkormányzat, a Fővárosi Önkormányzat és a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal képviselői, mint a bizottság tagjai egyetértéssel abban, hogy a „Kezelési Kézikönyv”¹² iránymutatásai alapján, a Főváros Önkormányzat egyetértésével, a Károly körút – Király utca – Erzsébet körút – Rákóczi út által határolt teljes területre kiterjedő új Kerületi Szabályozási Tervet készítéssel el, amely a városrehabilitációs program alapját fogja képezni.”*

87. Azonban sem a kezelési terv, sem a határozati javaslat jogszabályi formát nem öltött, ezért abból jogi kötelezettségek az Ör. megalkotása során és a Rehabilitációs Szabályozási Terv elkészítésekor helyi szinten nem származtak. Ugyanakkor az Étv. szerinti egyeztető tárgyaláson a tervező elmondta, hogy a helyi építési szabályzat módosítása és a szabályozási terv a Világörökség Kezelési Kézikönyv ajánlásait figyelembe veszi. Az Erzsébetvárosi Önkormányzat álláspontja szerint ennek megfelelően az elkészült településrendezési eszköz tükrözi a kezelési terv ajánlásait, noha jogilag irreleváns annak tartalma, mert jóváhagyásra sohasem került¹³. Az ajánlások nem adnak konkrét kapaszkodókat, de elvei a szabályzat alapját alkotják.

88. A fenti jogszabályok alapján megállapítható, hogy szükséges volna a kezelési tervre vonatkozó és abból származó követelmények pontos meghatározása a hazai jogban. A Világörökségi helyszín és védőövezetre készült kezelési terv iránymutatásainak – ideértve a megőrzési és védelmi elvek akceptálását – hazai alkalmazására nincsenek jogi szabályok, ezért az egészséges környezethez való joggal, azon belül pedig az épített környezet védelmével kapcsolatos jogokkal összefüggésben általános visszásság állapítható meg.

B./ Hazai műemléki védelem a településrendezésben

a) Kulturális örökségvédelmi szabályok

89. A műemléki jelentőségű terület a műemlékvédelem sajátos tárgya, mert a védendő történeti, művészeti érték a környezetbe ágyazottan jelenik meg, a kulturális örökséget a

¹² Kezelési Terv.

¹³ Erzsébetváros Önkormányzatának alpolgármestere az állásfoglalás tervezetéhez írt válasza alapján.

műemléki terület a maga teljességében jeleníti meg. A védett terület – mint kulturális örökség – a nemzet egészének közös szellemi értékeit hordozza, ezért megóvása mindenkinek kötelessége. A megóvás érdekében általános tiltó szabályt tartalmaz a törvény, amely szerint tilos a védett elemek veszélyeztetése, megrongálása, megsemmisítése, meghamisítása, hamisítása. Továbbá generális elvként rögzíti a törvény, hogy a kulturális örökséget utókor számára meg kell őrizni és hozzáférhetővé kell tenni [Köt. 4. § (1) - (2) bekezdés].

90. A történeti, művészeti örökséget jelentő műemléki értékek a jelen társadalmi-kulturális valóságába illeszkednek, kulturális folytonosságot biztosítva a régmúlt és az eljövendő korok között. Ezért a megőrzés általános alapelve ellenére sem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy a műemléki értékek körében az építészeti örökségre különösen hatnak a gazdasági-társadalmi változások, ezek érintettek leginkább a fejlesztésekben és beruházásokban. A jelenkor társadalmának szükségletei vitathatatlanul a változást generálják, és ezek a változások is szükségesekek.

91. A két pólus között összhang teremthető egy olyan integrált rendszerben, ahol a jelenkor igényeinek a kielégítése megvalósítható, miközben az épített környezetbe ágyazott kulturális örökség megóvása és az eljövendő koroknak való átadása is realizálható. Ezt az integrált szemléletet a fenntarthatóság elvének alkalmazása jelenti, amely egyfajta hidat képez az egymást követő korok és generációk érdekei között.

92. A törvényi definíció szerint fenntartható az a használat, amely – ideértve a kármegelőző és kárcsökkentő tevékenységeket is –, nem haladja meg a szakmailag indokolt mértéket és nem vezet az örökség elemeinek állapotromlásához, így biztosított fennmaradásuk a jelen és jövő nemzedékek számára [Köt. 7. § 1. pont]. A fenntartható használat ugyanakkor nem azt jelenti, hogy az egyedi tulajdonosi érdekek ugyanolyan súlyúak lennének, mint a világörökséghez fűződő érdekek. Mivel a világörökség védelmi szempontok Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel és alapvető alkotmányos szabályaival függenek össze, konfliktus esetén határozottan ezeknek kell elsőbbséget adni. A világörökségi cím ugyanakkor nem csak terhet jelent a tulajdonosok számára, hanem komoly hasznot is hajthat – amennyiben vállalkoznak az azzal összeegyeztethető használati és hasznosítási módokra (pl. a kulturális idegenforgalom speciális ágazatainak művelésével).

93. A fenntarthatóság szellemében a törvény kiemeli, hogy a társadalmi-gazdasági életben zajló minden köz-és magáncélú fejlesztés csak a kulturális örökség messzemenő figyelembevételével, és megőrzése mellett valósítható meg. A műemlékvédelem feladata, hogy összhangot hozzon létre a műemléki szempontból védett területek fenntartása, fejlesztése és az értékvédelmét szolgáló kezelése között [Köt. 28. § b) és c) pont].

94. A műemléki jelentőségű terület esetén – ahogy már említettük – egy terület integritása élvez védelmet, és ezt az integritást a maga jellegzetességeivel együtt kell megőrizni. A törvény úgy fogalmaz, hogy a műemlékeket épségben, jellegük megváltoztatása nélkül kell fenntartani. [Köt. 41. § (2) bekezdése]. Minden olyan fejlesztési koncepció, amely a terület integritásának és jellegzetességének a megváltoztatásával jár, diszharmóniát teremt a műemlékvédelem és a településfejlesztés között.

95. Minthogy az örökségvédelem közérdek (a nemzetközi érdek és a hazai közösségek érdeke), közreműködési jogosultságot és együttműködési kötelezettséget jelent az állami és önkormányzati szervek, a nemzetiségi szervezetek, az egyházak, a társadalmi és gazdasági szervezetek, valamint az állampolgárok számára [Köt. 5. § (1) bekezdés]. A kulturális örökség

védelme érdekében a köz- és magáncélú fejlesztéseket – ideértve a terület- és településfejlesztés, terület- és településrendezés – e műemléki védelemmel összhangban kell végezni. [Köt. 3. §]

96. Az építészeti örökség védelméről helyi szinten az önkormányzat köteles gondoskodni. A településrendezési eszközök megalkotása során pedig a Kötv. előírásai szerint figyelemmel kell lennie a műemlékvédelem garanciális elveire is. A településrendezésben az Étv. 56. § (3) bekezdése alapján ezért a nemzetközi építészeti örökség - a „Világörökség jegyzék”-ben nyilvántartott - kiemelkedő, egyetemes értékű elemeit a vonatkozó nemzetközi egyezményeknek is megfelelően kell fenntartani, megőrizni, használni és bemutatni.

97. A helyi építési szabályzatnak és a Rehabilitációs Szabályozási terv rendelkezéseinek tükrözniük kell ezt a műemléki szemléletet.

b) Az épített környezet alakításának szabályai

98. A biztosi vizsgálatban nyomon kellett követni a településrendezési eszköz megalkotására vonatkozó jogszabályi előírásokat, amelyeket egyrészt az Étv. 9. §-a szerinti véleményezési eljárása testesít meg.

99. A településrendezés legelső aktusára, az Étv. 9. § (2) bekezdés szerinti településrendezési eszköz kidolgozásának elhatározására, a képviselő-testületi határozat meghozatalára az önkormányzat a 2006. évi költségvetéséről szóló 5/2006. (II. 27.) rendeletével került sor. Ebben a képviselő testület a tervezett terület felülvizsgálatára, valamint a kerületi szabályozási terv megelőző rehabilitációs előtanulmány előkészítésére költségelőirányzatot írt elő. Ezzel az Étv. 9. § (2) bekezdésében írt feltételek közül a rendezés alá vont terület meghatározása megtörtént, a rendezés általános célját és várható hatásait pedig azzal nyilvánította ki az önkormányzat, hogy a szabályozási terv programját 2006 decemberében az Étv. szerinti előzetes véleményezésre mind a társadalmi szervezeteknek, mind az államigazgatási szerveknek megküldte.

100. Az Étv. 9. § (2) bekezdése a következőket írja elő: „A településrendezési eszköz kidolgozása előtt meg kell határozni a rendezés alá vont területet, ki kell nyilvánítani a rendezés általános célját és várható hatását, hogy az érintettek azzal kapcsolatban javaslatokat, észrevételeket tehessenek. Ennek során:

a) az érintett népesség, szervezetek, érdek-képviselői szervek véleménynyilvánítási lehetőségét biztosítani kell, ezért a helyben szokásos módon az érintettek tudomására kell hozni a településrendezési eszköz kidolgozásának elhatározását,

b) az államigazgatási szerveket, valamint az érintett települési önkormányzati szerveket az előkészítésbe be kell vonni úgy, hogy azok a megkeresés kézhezvételétől számított 30 napon belül írásos tájékoztatásukban ismertessék a település fejlődése és építési rendje szempontjából jelentős terveiket és intézkedéseiket, valamint ezek várható időbeli lefolyását, valamint a hatáskörükbe tartozó kérdésekben a jogszabályon alapuló követelményeket.”

101. A VII. kerületi önkormányzat a településrendezési eszköz – Belső-Erzsébetváros rehabilitációs szabályozási tervének – kidolgozásának szándékát és annak programját nem képviselő-testületi határozattal nyilvánította ki, a költségvetésről szóló önkormányzati rendeletben történő elhatározás a településrendezési eszköz megalkotására kihatással nem volt és az Étv. szerinti véleményezési eljárást sem kerülték meg. E tekintetben ezért visszásság

nem állapítható meg.

102. Az Étv. 9. § (2) bekezdésének a) és b) pontja szerinti előzetes véleményezés a jogszabályi előírásoknak megfelelően megtörtént.

103. Az Étv. 9. § (3) bekezdése a közbenső egyeztetés szabályait a következők szerint írja elő: *„A készítés alatt lévő településrendezési tervet és helyi építési szabályzatot a polgármesternek (főpolgármesternek) - külön jogszabályban meghatározottak szerint - véleményeztetnie kell az 5. § (4) bekezdésében említett tervtanáccsal. Az elkészített helyi építési szabályzatot és településrendezési terveket a megállapítás, illetve a jóváhagyás előtt a polgármesternek (főpolgármesternek) véleményeztetnie kell a külön jogszabályban meghatározott közigazgatási, az érintett települési önkormányzati és az érdek-képviselői szervekkel, valamint a társadalmi szervezetekkel, - amelyek 45 napon belül adhatnak írásos véleményt.”*

c.) Az örökségvédelmi hatástanulmány

104. Az Étv. 9. §-a, és az OTÉK szerinti településrendezési eszköz előzetes és közbenső véleményezésének folyamatában garanciális szabályt jelent a Köt. azon előírása, amely szerint kötelező az örökségvédelmi hatástanulmány elkészítése a településrendezési eljárás (a településfejlesztési koncepció, a településrendezési terv, a helyi építési szabályzat és szabályozási terv) során [Köt. 66. § (2) bekezdés]. A településrendezési eljárások hatástanulmányának részletszabályai között az örökségvédelmi hatástanulmányról szóló 4/2003. (II. 20.) NKÖM rendelet melléklete hangsúlyozza, hogy amennyiben a korábban készített településrendezési eszközök a hatástanulmányt nem, vagy nem kellő mélységben tartalmazzák, akkor e rendelet hatálybalépése után benyújtandó terveknél a tervezési területre kiterjedően a hiányzó munkarészeket pótolni kell. A rendelet melléklete alapján a helyi építési szabályzat és szabályozási terv esetén a hatástanulmánynak tartalmaznia kell a változtatási szándékok bemutatását, szöveges és ábrázolt formában a hatáselemzést és a készítő nyilatkozatát arra nézve, hogy a tervezett megoldás megfelel az örökségvédelmi jogszabályoknak és hatósági előírásoknak.

105. Ezzel összhangban a jogalkotó nem hagyta figyelmen kívül a társadalmi változásokat, ezt jelzi a Köt. következő rendelkezése: *„39. § (2) Ha a települési önkormányzat rendeletével jóváhagyott helyi építési szabályzattal vagy szabályozási tervvel (a főváros esetében szabályozási kerettervvel) érintett terület utóbb válik műemléki jelentőségű területté, úgy a védettséget kihirdető miniszteri rendelet hatálybalépésétől számított 6 hónapon belül a helyi építési szabályzatban, szabályozási tervben (a főváros esetében szabályozási kerettervben) a védettség tartalmának megfelelő változtatásokat át kell vezetni.”*

106. Az Ör. Budapest VII. kerület Erzsébetváros Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló 4/2004. (II.23.) számú önkormányzati rendeletét módosította, a területre hatályos – a törvényességi észrevétel szerint a védettség tartalmának megfelelő átvezetést még nem tartalmazó – korábbi szabályozási terveket és helyi építési szabályzatokat hatályon kívül helyezte és egyúttal jóváhagyta Belső-Erzsébetváros: Károly körút - Király utca - Erzsébet körút - Rákóczi út által határolt területre vonatkozó Rehabilitációs Szabályozási Tervet. Az önkormányzat új jogszabályt nem alkotott, hanem a meglévő rendeleteit módosította, ezért a törvény előírása értelmében a változtatások átvezetéséről és a hiányzó munkarészek pótlásáról (ha szükséges, akkor teljes örökségvédelmi hatástanulmányról) köteles gondoskodni.

107. A Közép-magyarországi Államigazgatási Hivatal vezetője a törvényességi észrevételében is megemlíti: az Ör. praeambulumában utal arra, hogy a módosító rendelet a Köt. 39. § (2) bekezdésében található követelménynek kíván megfelelni. „*Budapest Főváros VII. kerület, Erzsébetváros Önkormányzat Képviselő-testülete a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16.§ (1) bekezdés felhatalmazása alapján, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 6.§. (3) és 12.§ (2) bekezdéseinek megfelelően, a Belső Erzsébetváros, hangulatának, a kialakult településszerkezet, az épített környezet karakterének megőrzése, a forgalomcsillapítás, a környezetvédelmi helyzet, az építészeti minőség javítása érdekében a következő rendeletet alkotja.*”

108. A Világörökség Bizottság 32 COM 7B.94 határozatára 2009. januárjában készült válasz, az Andrássy út és történelmi környezetéről szóló „*Megőrzési állapotjelentés*” a következőket írja: „A kerület városrendezési és építési szabályzatának előkészítésekor – amelyben megállapodás alapján részt vett a kerületen kívül Budapest Főváros Főépítész irodája, a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal, valamint érintett szakmai és civil szervezetek - a főbb építészeti és városképi értékeket figyelembe vették, jóllehet, formális örökségvédelmi hatástanulmány nem készült. Azonban a Budapest Fővárosi Közgyűlésbeli elfogadása előtt a szabályozásnak az örökségi szempontokat tartalmazó lényegi részét a kerület különválasztotta és elhalasztotta addigra, amikor a többi budapesti kerületre is érvényes új, értékvédelem-orientált szabályozást kidolgozzák. Az így érvénybe lépett Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatról szóló 20/2008. (IX. 19.) önkormányzati rendelet törvényességi felülvizsgálatát kérte több civil szervezet, a törvényességi felülvizsgálatot a KÖH szakvéleményével támogatja.,,

109. Az örökségvédelmi hatástanulmány azonban több, mint egy leíró jellegű, értékelő szakmai tanulmány, mert a településrendezési eljárásba illeszkedik, és az egyeztetésre küldött szakmai anyag szerves részét képezi. A Ktv. 66. § (2) bekezdése és az Étv. 9. § (3) bekezdése alapján a véleményezésre megküldött tervek kötelező alátámasztó munkarészeként kell benyújtani. Az eljárás keretében a településrendezési eljárás résztvevői véleményüket és észrevételeiket az örökségvédelmi hatástanulmányra tekintettel alakítják ki, ezzel a hatástanulmány tartalmát legitimálják. Mindezek alapján a jogalkotó akarata az örökségvédelmi hatástanulmány eljárási vonatkozásainak teljesítése nélkül, pusztán egy tanulmány készítésével nem valósítható meg.

110. Álláspontom szerint, nem elegendő az Ör. praeambulumában deklarálni az örökség védelmi szándékot. A rendelkezésekre álló dokumentumok alapján pedig megállapítható, hogy önálló örökségvédelmi hatástanulmányt vagy munkarészt nem tartalmaz a tervezési dokumentáció, noha az önkormányzat elmondása szerint a műszaki leírás szerves részeként az anyagban szerepelt¹⁴. A Rehabilitációs Szabályozási Terv ugyan tartalmaz olyan szöveges részt, amely az épített örökség jellemzőit és értékeit foglalja össze, taxatív felsorolását adva a védett területeknek, az egyedi védettségű épületeknek, az ideiglenes védelem alatt álló épületeknek, a helyi védettségű épületeknek; illetve védelmi javaslatot tartalmaz további ingatlanokra. Ismerteti a hatályban lévő, több terület szabályozási tervét, amelyek célja a szabályozott területek sajátosságainak megfelelő regenerálás előkészítése. A szabályozási tervlapon szerepelnek a védelemre javasolt ingatlanok. Mindez azonban nem fedi le az örökségvédelmi hatástanulmányról szóló 4/2003. (II. 20.) NKÖM rendelet mellékletében a

¹⁴ Erzsébetváros Önkormányzatának alpolgármestere az állásfoglalás tervezetthez írt válasza alapján.

hatástanulmány részletes tartalmára vonatkozó követelményeket, különösen, ami a hatáselemzést illeti.

111. A fenti jogszabályi előírások alapján a Budapest és Pannonhalma világörökségi helyszíneinek műemléki jelentőségű területté nyilvánításáról szóló 7/2005. (III. 1.) NKÖM rendelet hatálybalépését követően benyújtandó terveknél az önkormányzat pótolni köteles az örökségvédelmi hatástanulmányról szóló 4/2003. (II. 20.) NKÖM rendelet melléklete szerinti hiányzó munkarészeket, vagy ha szükséges, teljes örökségvédelmi hatástanulmány készítésére köteles.

d.) Tervtanácsai véleményezés

112. Az építészeti örökség védelmét szolgálják másrésről az építészeti-műszaki tervtanácsok. Ezek a testületek az építészeti értékvédelem és a törvényben meghatározott feladatok – különösen az építészeti örökség és az építészeti értékek (építészeti minőség), illetve a települési környezet, a táj- és településképp védelme – ellátása érdekében szakmai tanácsadó testületként járnak el a véleményezési eljárásban. A polgármesternek az Étv. 9. § (3) bekezdése szerint még a közbenső egyeztetést megelőzően kell a készítés alatt lévő településrendezési eszközt - külön jogszabályban meghatározottak szerint - véleményeztetnie a tervtanáccsal

113. A közbenső egyeztetést megelőzően a hatályos, a településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet 8. §-a a következőket utalja a központi és a területi településrendezési tervtanács feladatkörébe: „(2) A központi településrendezési tervtanács feladata, hogy véleményezze:

a) a főváros, a megyei jogú városok, a teljes egészében, vagy részben a világörökség területén fekvő városok közigazgatási területének egészére egyszerre készített településszerkezeti terveket,

b) azon helyi építési szabályzatokat, amelyek az a) pontban meghatározott területekre, valamint a fővárosi kerületekre szabályozási tervvel együtt készülnek,

(...)

(4) A területi településrendezési tervtanács feladata, hogy véleményezze:

a) a városok, az 1000 fő lakosságszámot meghaladó községek közigazgatási területét, valamint az országos műemléki védettség alatt álló vagy az országos jelentőségű védett természeti területeket, illetve az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű (a továbbiakban: Natura 2000) területekkel rendelkező községek településszerkezeti terveit, és azon helyi építési szabályzatait, amelyek szabályozási tervvel együtt készülnek;

b) a (2) bekezdés a) és b) pontjában felsorolt tervek és szabályzatok legalább egy településszerkezeti egységre (a természeti és művi elemek által meghatározott, körülhatárolható településrészre) kiterjedő módosítását.”

(...)

114. A kormányrendelet tehát mind időben, mind térben behatárolja a tervtanácsok cselekvési mezejét, és ezzel az Étv. 9. § (3) bekezdésének rendelkezéseit is szűkíti. Álláspontom szerint a szabályozási tervvel együtt készülő helyi építési szabályzat módosítását és a szabályozási tervet a 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet 8. § (4) bekezdésének b) pontja alapján el kell küldeni véleményezésre a területi tervtanácsnak.

115. A közigazgatási hivatal jogi álláspontjának ismeretében a VII. kerületi önkormányzat a Rehabilitációs Szabályozási Tervet és a VII. kerület Erzsébetváros Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló önkormányzati rendelet módosításának tervezetét nem küldte meg az Étv. szerinti véleményezésre. Ezzel azonban az önkormányzat sértette az Étv. 9. § (3) és (7) bekezdését, mert számára a fent ismertetett jogszabályok a tervtanács elé történő bemutatást kötelezővé teszik.

e.) A közbenső véleményezés folyamata

116. Az Étv. 9. § (3) bekezdése szerinti véleményezési eljárásba a kerületi polgármester maradéktalanul bevonta az OTÉK-ban meghatározott közigazgatási, önkormányzati és érdek-képviselői és társadalmi szervezeteket. Az Étv. 9. § (6) bekezdés b) pontja értelmében az állami főépítész egyetértését adta a helyi építési szabályzathoz és szabályozási tervhez. Ezzel kapcsolatosan jogsértés nem állapítható meg.

f.) A kétszintű önkormányzati rendszerből adódó egyetértések és vélemények beszerzése

117. A településrendezési eszköz szabályszerű elfogadásához további egyetértések beszerzése volt szükséges, ha a Rehabilitációs Szabályozási Terv által érintett terület több szempontból sajátos: olyan területet kíván szabályozni, amelynek speciális a státusza (Világörökségi terület) vagy rehabilitációs szabályozási terület, vagy kiemelt szabályozást igénylő összvárosi érdekű terület. Ennek jogszabályi háttere a következő:

118. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban Ötv.) a fővárosi és kerületi önkormányzat közötti feladat- és hatáskör megosztás tekintetében úgy rendelkezik, hogy „a fővárosi önkormányzat ellátja azokat a kötelező és önként vállalt helyi, települési önkormányzati feladat- és hatásköröket, melyek a főváros egészét vagy egy kerületet meghaladó részét érintik, valamint amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak, e körben rendeletalkotási jog illeti meg [Ötv. 63. § (2) bekezdés].

119. Az Ötv. 63/A. § a) pontja szerint a fővárosi önkormányzat feladat- és hatásköre ellátása körében különösen meghatározza a főváros városfejlesztési és városrehabilitációs programját, valamint általános rendezési tervét, megalkotja Budapest városrendezési szabályzatát; rendeletében védetté nyilvánítja a főváros városképe, történelme szempontjából meghatározó épített környezetét, különös tekintettel a világörökség részévé nyilvánított épületekre, építményekre és területekre, illetőleg szabályozza ezen védett értékek fenntartásának, felújításának, karbantartásának feltételeit.

120. Az Ötv. 63/C. §-a a kerület és a főváros közötti munkamegosztás következtében a fővárosi településrendezés szabályairól a következőket írja:

„(1) A közgyűlés a főváros egységes településpolitikájának biztosítása érdekében - a Kormány és a kerületi képviselő-testületek véleményének kikérésével - meghatározza a főváros általános rendezési tervét, a főváros városfejlesztési és városrehabilitációs programját. A főváros általános rendezési tervében kijelölhető a főváros több kerületének ellátását biztosító közszolgáltatás területe, létesítmény helyszíne, nyomvonalai. Az ilyen kijelölt területeken, nyomvonalakon, illetve a közszolgáltatást nyújtó létesítmények tekintetében a jegyzői hatáskört a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve gyakorolja.

(2) A kerületi képviselő-testület - a főváros általános rendezési terve szerint, annak keretei között - a kerület egészére meghatározza a kerület részletes fejlesztési programját, a kerületi alaptervet, a kerület részletes rendezési tervét és azok szabályozási előírásait.

(3) A közgyűlés rendeletében szabályozza a főváros általános rendezési terve, a kerületi alaptervek és a részletes rendezési tervek összhangjához szükséges követelményeket. Ebben meghatározza, hogy a tervezési folyamatban a kerületi és a fővárosi önkormányzatot mely esetekben illeti meg véleményezési, egyetértési jog, és mely esetekben kötelező a kölcsönös tájékoztatási, illetve tervezési együttműködés.”

121. A jogszabály az általános rendezési terv és a részletes rendezési terv fogalmával operál, azonban az időközben bekövetkezett jogszabályi változások miatt ezen definíciók alatt az Étv. 61. § (1) bekezdése a) és b) pontja szerint a településszerkezeti tervet, a szabályozási tervet és a helyi építési szabályzatot kell érteni.

122. A Főv. Kgy. r. a Fővárosi Önkormányzatnak a hatásköri megosztásból eredő, egyes területek szabályozásához szükséges véleményezési és egyetértési jogáról a következőképp rendelkezik:

„7. § (1) A Fővárosi Szabályozási Kerettervben megjelölt, kiemelt szabályozást igénylő összfővárosi érdekű területekre (FSZT) vonatkozó, valamint új magasépítmény létesítését lehetővé tevő Kerületi Szabályozási Terv jóváhagyásához a Fővárosi Közgyűlés egyetértése szükséges. A kerületi önkormányzat a Fővárosi Közgyűlés éves munkatervében meghatározott mindenkorai rendes testületi ülése előtt legkorábban 44 nappal, legkésőbb 30 nappal előbb nyújthatja be a Kerületi Szabályozási Tervét. A Fővárosi Közgyűlés az egyetértési jogát az FSZT lehatárolású területeken az e rendelet 2. számú mellékletében felsorolt fővárosi feladatok ellátásához szükséges szabályozási elemek biztosítása érdekében, új magasépítmény létesítését lehetővé tevő Kerületi Szabályozási Terv esetében - a fővárosi feladatok ellátásához szükséges elemeken túlmenően - a városképi látvány szempontjából, az átvételtől számított 45 napon belül gyakorolja.

(2) Az e rendelet 2. számú mellékletében felsorolt fővárosi feladatok, illetve szabályozási elemek vonatkozásában a Fővárosi Közgyűlés egyetértése szükséges azon Kerületi Szabályozási Tervek jóváhagyásához is,

(...)

- a Világörökség területe.

A Fővárosi Önkormányzat e bekezdésben szabályozott egyetértési jogát az Ötv. 63/A. §-ban rögzített fővárosi önkormányzati feladatok ellátásának biztosítása érdekében a főpolgármester gyakorolja - az átvételtől számított - 45 napos határidő figyelembevételével.

(3) A 7. § (1) és (2) bekezdéseiben nem érintett kerületi szabályozási tervek tekintetében - az Étv. 9. § (3) bekezdése alapján, az Ötv. 63/C. §-ával összhangban - a Fővárosi Önkormányzat véleményét a főpolgármester alakítja ki 30 napos határidő figyelembevételével, ennek hiányában a Fővárosi Önkormányzatot kifogást nem emelő véleményezőnek kell tekinteni.

(4) A (3) bekezdésben foglaltak alapján a Fővárosi Önkormányzat különösen az alábbi területekre vonatkozóan nyilvánít véleményt:

- a) az FSZKT-ben a rehabilitációs szabályozást igénylő (RSZT), illetve a speciális szabályozást igénylő (SSZT) lehatárolású területekről,
- b) az országos és fővárosi természetvédelmi területekről,
- c) a városkép szempontjából kiemelt (a BVKSZ 2. számú mellékletében felsorolt) területekről,
- d) a 10 000 m²-nél nagyobb bruttó szintterületű kereskedelmi funkciót tartalmazó létesítmények területeiről, melyeket nem a K-BK1 és K-BK2 célzott területfelhasználási módú területbe soroltak.”

123. A kerületi és a fővárosi munkamegosztásnak köszönhetően a VII. kerületi önkormányzat hatáskörébe tartozik a kerületi helyi építési szabályzatról, és a közigazgatási területén fekvő területek szabályozási tervének tárgyában rendeletet alkotni, de a kerületi képviselő-testület a főváros általános rendezési terve szerint, annak keretei között határozza meg a szabályozását.

(i.) A Világörökség területe

124. Az Ötv. 63/A. §-a a fővárosi önkormányzat feladat- és hatáskörével kapcsolatban említi a világörökséget. A világörökségi helyszín (Andrássy út) tekintetében vitathatatlan a főváros szabályozási autonómiája.

125. Az Föv. Kgy. r. 7. § (2) bekezdése úgy szól, hogy az Ötv. 63/A. §-ban rögzített fővárosi önkormányzati feladatok ellátásának biztosítása érdekében a főpolgármester gyakorolja mindazon Kerületi Szabályozási Tervek jóváhagyásához az egyetértési jogot, amelyek Világörökség területét érintik.

126. A helyi építési szabályzat és szabályozási terv vonatkozásában a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője törvényességi észrevételében megállapította, hogy a főpolgármester a világörökségi területet is érintő településrendezési eszközhöz nem adta egyetértését.

127. Az állásfoglalásomban hivatkozott szakértői ajánlások és a Végrehajtási Irányelv szerint ugyan az Andrássy út pufferzónája (Belső-Erzsébetváros) nem a Világörökségi Listára felvett helyszín, azonban a Föv. Kgy. r. 7. § szóhasználata alapján a főpolgármester egyetértésének követelménye megállapítható. A hazai jogszabályok ugyanis következetesen a „Világörökségi Listára felvett helyszín” kifejezést használják, míg a Föv. Kgy. r. 7. §-a a „Világörökség területe” tekintetében követeli meg az egyetértést, amely *a contrario* magában foglalja nem csak a Világörökségi Listára felvett helyszíneket, hanem a pufferzónákat is. Ezt az értelmezést támasztják alá a világörökséget és pufferzónákat tárgyaló Nemzetközi Szakértői Ülés ajánlásai is. Az ajánlások szerint a pufferzónák ugyan nem a Világörökség Listára felvett, kiemelkedő egyetemes értéket képviselő helyszínek, mégis az Egyezmény alatt védett területnek minősülnek, abban az értelemben, hogy be kell jelenteni a Világörökség Bizottság részére a pufferzónák területén tervezett olyan jelentősebb építkezéseket és felújításokat, amelyek hatással lehetnek a helyszín kiemelkedő egyetemes értékére. Az egységes jogalkalmazás érdekében azonban egyértelműen le kell fektetni a Világörökségi terület, Világörökségi Listára felvett helyszín és a pufferzóna fogalmak közötti viszonyrendszert.

128. Noha a főpolgármesteri egyetértés a Föv. Kgy. r. alapján levezethető, mégis más szempont miatt aggályos az intézmény.¹⁵ Az Ötv. 10. § (1) bekezdése a testületi hatásköröknek azt a taxatív felsorolását tartalmazza, amelyeket a képviselő testület nem ruházhat át az önkormányzat más szerveire (pl. polgármesterre). E szakasz d) pontja úgy rendelkezik, hogy a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át a településrendezési terv jóváhagyása. Az Étv. 7. § (3) bekezdése úgy definiálja a településrendezés eszközeit, amelyeket a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki, és határozattal vagy rendelettel állapít meg. A fenti jogszabályhely alapján megállapítható, hogy a

¹⁵ Dr. Csepregi István egyetemi előadásának figyelembevételével.

településrendezési eszköz kidolgozása olyan hatáskör, amely testületi döntést igényel, tehát a képviselőtestület nem delegálhatja a polgármesterre.

(ii.) Rehabilitációs szabályozási terület (RSZT)

129. A tervezési terület a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzatról szóló 47/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban BVKSZ) szerint úgynevezett rehabilitációs szabályozást igénylő terület. A rehabilitációs szabályozást igénylő területtel kapcsolatosan az Főv. Kgy. r. 7. § (3) és (4) bekezdései előírják, hogy különösen az ilyen területekre vonatkozóan nyilvánít véleményt az Étv. 9. § (3) bekezdése alapján, az Ötv. 63/C. §-ával összhangban a Fővárosi Önkormányzat, és az önkormányzat véleményét a főpolgármester alakítja ki.

130. A főpolgármester véleményét a VII. kerületi önkormányzat az Étv. szerinti véleményezési eljárásban kialakította.

131. A főpolgármester véleménye mellett további előírást tartalmaz a BVKSZ 1. § (14) bekezdése, amely alapján az Fővárosi Szabályozási Keretterv RSZT lehatárolással jelzett területeken, valamint értékvédelem (műemlékvédelem, helyi védettség, városképi védelem) alatt álló területen közterületet kiszabályozni, telket alakítani, valamint új épületet elhelyezni, meglévő épületet lebontani, átalakítani, rendeltetését, használati módját megváltoztatni csak kötelező értékvédelmi alátámasztó munkarészt is tartalmazó KSZT alapján lehet. A Fővárosi Önkormányzat álláspontja szerint RSZT tartalmi követelményei közé sorolt értékvédelmi alátámasztó munkarész fogalom megfelel a Köt. által a kerületi szabályozási terv készítése során kötelezően előírt örökségvédelmi hatástanulmány fogalmi előfeltételeinek¹⁶. Álláspontom szerint a két intézmény között valóban van átjárhatóság: ha a jogszabályi követelményeknek megfelelő örökségvédelmi hatástanulmány készül, akkor azt el lehet fogadni értékvédelmi munkarésznek. Fordítva ugyanakkor ez nem igaz, mivel az értékvédelmi munkarészre nézve a jogalkotó nem határozott meg olyan anyagi jogi és eljárási (szervezeti) feltételeket, mint az örökségvédelmi hatástanulmányra.

132. A VII. kerület Erzsébetváros településrendezési eszközének megalkotása folyamatában a Rehabilitációs Szabályozási Terv tartalmaz olyan szöveges részt, amely az épített örökség jellemzőit és értékeit foglalja össze, taxatív felsorolását adva a védett területeknek, az egyedi védettségű épületeknek, az ideiglenes védelem alatt álló épületeknek, a helyi védettségű épületeknek; illetve védelmi javaslatot tartalmaz további ingatlanokra. Ismerteti a hatályban lévő, több terület szabályozási tervét, amelyek célja a szabályozott területek sajátosságainak megfelelő regenerálás előkészítése.

133. A BVKSZ azonban nem tartalmaz egyértelmű rendelkezést arra nézve, hogy az értékvizsgálati munkarésznek milyen kritériumrendszer mentén kell elkészülnie, ezért nem állapítható meg egyértelműen az sem, hogy a Rehabilitációs Szabályozási Tervnek ez a leíró jellegű munkarésze mennyiben felel meg az értékvédelemnek. Világos, egyértelmű szabályok hiányában az értékvédelem szempontjai nem érvényesíthetők, ez pedig visszasságot okoz abban a tekintetben, hogy a műemlékvédelem garanciái a Rehabilitációs Szabályozási Tervben nem jelennek meg gyakorlati útmutatóként.

(iii.) Kiemelt szabályozást igénylő összvárosi érdekű területek

134. 141. Továbbá a Főváros Szabályozási Keretterv a tervezési terület két lehatárolt részét

¹⁶ Budapest Főváros főpolgármestere az állásfoglalás tervezethet fűzött véleménye alapján.

FSZT jelű, azaz kiemelt szabályozást igénylő összvárosi érdekű területként nevesíti. E speciális szabályozást igénylő területek vonatkozásában a fővárosi önkormányzat egyetértése szükséges ahhoz, hogy a kerület településrendezési eszköze az adott területre szabályozást írjon elő. A Fővárosi Közgyűlés a 1350/2008. (VIII. 28.) számú határozatával a Budapest Erzsébetváros területére készült szabályozási terv kapcsán a Közgyűlés hatáskörébe tartozó FSZT vonatkozásában nyilvánította ki egyetértését.

135. Az önkormányzat tehát gondoskodott a Főv. Kgy. r. 7. § (1) bekezdése szerinti egyetértés beszerzéséről.

g.) Az „időben ütemezett” településrendezési eszköz véleményeztetése

136. A településrendezési eszköz időbeni ütemezése nem felelt meg a jogszabályi követelményeknek. Az egyeztetési eljárás alá az aktuális életviszonyokat szabályozó normaszöveget köteles az önkormányzat bocsátani, ha pedig a változtatás szükségessége fennáll, abban az esetben a szabályozási koncepciót ismételten egyeztetésre kell bocsátani. A településrendezés folyamatában értelmezhetetlen a vélemények előre, „egy kalap alatt” történő begyűjtése, mert a szabályozási koncepciók mindig az adott, és állandó változásban lévő jog- és életviszonyok szabályozását látják el. Ezzel az önkormányzat sértette az Étv. 9. § (7) bekezdését. Az időben fokozatos hatálybaléptetésre a jogszabály záró rendelkezései között van lehetőség, ez azonban nem volna azonos a jelen ügyben szereplő megoldással, hiszen a fokozatos hatálybaléptetés során az elfogadott településrendezési intézkedések minden további feltétel nélkül, meghatározott határidőben mindenképpen hatályba lépnek.

137. Az eljárási szempontból megállapítható visszasságon túlmenően tartalmi szempontok alapján is kifogás alá esik a kerületi önkormányzat által választott megoldás. Álláspontom szerint az értékvédelem a közérdekre tekintettel abszolút kötelezettsége az önkormányzatnak, amely nem tehető függővé egy, a jövőben bizonytalanul megvalósuló feltételtől, tudniillik a többi budapesti kerületre is érvényes új, értékvédelem-orientált szabályozást kidolgozásától. Ez ellentmond az örökségvédelem általános elvárásainak.

C. Környezetvédelmi szempontok beépítése - környezeti vizsgálat

138. A világörökségi területet érintő szabályozási terv és helyi építési szabályzat elkészítésekor az egészséges környezethez való jog érvényesülésére tekintettel a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kt.) is tartalmaz előírásokat. A természetes és épített környezet összehangolt védelme érdekében a területrendezési és településszerkezeti tervek elkészítése során a bennük foglalt elképzelések várható környezeti hatásait is fel kell tární és értékelni. [Kt. 27. §]

139. Ennek értelmében a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló, külön jogszabályban meghatározott olyan tervekre, valamint ezek módosításaira, amelyek kidolgozását jogszabály, illetve országgyűlési, kormány- vagy helyi önkormányzati határozat írja elő, és amelyeket közigazgatási szerv, illetve helyi önkormányzati testület dolgoz ki vagy fogad el, a külön jogszabály alapján környezeti értékelést magában foglaló környezeti vizsgálatot kell lefolytatni. Környezeti értékelés nélkül terv, illetve program nem terjeszthető elő [Kt. 43-44. §].

140. A stratégiai környezeti hatásvizsgálatról a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv) rendelkezik, amelyet az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) kormányrendelet (a továbbiakban SKV rendelet) ültetett át a magyar jogrendbe. Az Irányelvhez útmutató készült „The European Commission’s Guidance on the Implementation of Directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment” címmel (továbbiakban: Útmutató)¹⁷.

141. Az Útmutató 13. oldalán a kis, helyi területekre vonatkozó tervekkel, programokkal, és a tervek, programok kisebb módosításával kapcsolatban a következő álláspontot fejtette ki: az irányelv alkalmazásának fő kritériuma nem a terület nagysága, hanem az, hogy a tervnek vagy programnak várhatóan lesz-e jelentős környezeti hatása. Azokat a terveket és programokat, amelyekről a tagállamok úgy ítélik meg, hogy várhatóan jelentős környezeti hatásuk lesz, még akkor is alá kell vetni a környezeti vizsgálatnak, ha helyi szinten, kis terület használatát határozzák meg. Az útmutató hivatkozik a C-392/96, Bizottság v. Írország ügyre, amelyben a bíróság kimondta, hogy még a kisméretű projektek is gyakorolhatnak jelentős hatást a környezetre, ha olyan helyen valósulnak meg, ahol a környezeti tényezők (pl. kulturális örökség) érzékenyek a legenyhébb változtatásra is.

142. Meghatározott tervek, programok elfogadására irányuló eljárás során lefolytatandó környezeti vizsgálat szabályait az SKV rendelet a következők szerint határozza meg. Az SKV rendelet 1. §-a szerint: *„(2) A környezeti vizsgálat [Kvt. 43. § (6) bekezdés] lefolytatása mindig kötelező - a (3) bekezdés a) és b) pontjában foglalt kivétellel - arra a tervre, illetve programra, amely*

a) az 1. számú mellékletben szerepel.

Az e rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontja szerinti, környezeti vizsgálat lefolytatására kötelezett terv és program az e rendelet 1. számú melléklet 2. pontja értelmében a település egészére készülő településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat és szabályozási terv [Étv.7. § (3) bekezdés b) és c) pontja].

Az SKV rendelet 1. § (3) bekezdés b) pontja szerint: „Várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján dönthető el a környezeti vizsgálat szükségessége [Kvt. 43. § (5) bekezdés b) pontja]

b) a (2) bekezdésbe tartozó terv, illetve program kisebb módosításánál;”

Továbbá: „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.”

143. Az SKV rendelet szerint tehát a település egy részére készülő szabályozási tervnél, illetve helyi építési szabályzatnál szükséges lehet a környezeti vizsgálat a várható környezeti

¹⁷ A dokumentum elérhetősége a következő: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf

hatás jelentőségének eseti meghatározása alapján, ezért az SKV rendelet 1. § (3) b) pontja és a 4. § (1)-(2) bekezdései alapján a Belső-Erzsébetváros szabályozási terve kapcsán meg kell vizsgálni a környezeti vizsgálat szükségességét. Ehhez az SKV rendeletben lefektetett eljárás első szakaszában a 4. § (2) bekezdése alapján ki kell kérni a megfelelő szakhatóságok véleményét. Az eseti döntés alapján történő környezeti értékeléseknél a második szakaszra, a környezeti vizsgálatra akkor kerül sor, ha az első szakaszban megállapítást nyert, hogy a terv várhatóan jelentős környezeti hatást fog kifejteni. A SKV rendelet már az első szakaszban is azt a kötelezettséget telepíti a terv kidolgozójára, hogy a környezeti hatás tekintetében egy előzetes állásfoglalást szerezzen be, azaz kikérje az SKV rendelet 2. mellékletében szereplő szempontok mérlegeléséhez a 3. melléklet megfelelő szervének a véleményét. Az SKV rendelet. 2. mellékletében lefektetett szempontok alapján a várható környezeti hatások jelentősek lehetnek, ha olyan területet érintenek, amelyek hazai (országos vagy helyi), közösségi vagy más nemzetközi szintű védettséget élveznek. Ugyancsak jelentős hatással járhat a terv, ha a várhatóan érintett terület értékes, illetve sérülékeny, mert a környezeti elemek, rendszerek vagy a kulturális örökség szempontjából különleges.

144. A már hivatkozott 4. § (2) bekezdés alapján a döntéshez a kidolgozó kikéri a 3. számú mellékletben meghatározott környezet védelméért felelős közigazgatási 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. E szempontok közül a vizsgált ügy szempontjából jelentős lehet a hatás a terv, illetve program vagy a hatások és a hatásterület jellemzői alapján az alábbi esetekben:

„2. A várható környezeti hatások

f) olyan területet érintenek, amelyek hazai (országos vagy helyi), közösségi vagy más nemzetközi szintű védettséget élveznek;

(...)

3. A várhatóan érintett terület értékes, illetve sérülékeny, mert

a) a környezeti elemek, rendszerek vagy a kulturális örökség szempontjából különleges;”

145. A 3. számú melléklet szerint mindig részt vesz a környezeti vizsgálatban a környezetvédelemre kiterjedően a felügyelőség; érintettség esetén pedig részt vesz az épített környezet védelmére kiterjedően a területi főépítési iroda, a kulturális örökség (műemlékvédelem, régészet) védelmére kiterjedően pedig a KÖH regionális szervezeti egysége. Jelen esetben tehát a jogszabályban meghatározott közigazgatási szerveket meg kellett volna keresni a kulturális örökség védelmére kiterjedően, hogy véleményt nyilvánítsanak a várható környezeti hatásról. Ezután még mindig dönthet úgy a terv kidolgozója, hogy nem folytatja le a környezeti vizsgálatot, viszont ha kihagyja ezt az előzetes lépést és nem kéri ki az értékelési szempont szerinti megfelelő szerv véleményét, már az is jogsértő.

146. Az SKV rendelet a környezeti értékelés általános tartalmi követelményeként írja elő, hogy a terv, illetve program, valamint a változatok megvalósítása környezeti hatásainak, következményeinek feltárása során a megvalósítás esetén várható, környezetet érő hatásokra, környezeti következményekre vonatkozó előrejelzést kell a környezeti értékelésnek tartalmaznia. A jól azonosítható környezet igénybevétele vagy terhelése esetén különös tekintettel előre kell jelezni a környezeti elemekre (földre, levegőre, vízre, élővilágra, épített környezetre, ez utóbbi részeként az építészeti és régészeti örökségre) várható hatásokat. Ha a

terv, illetve a program kidolgozása során örökségvédelmi hatástanulmányt kell készíteni, akkor a környezeti hatások vizsgálatát ennek felhasználásával kell készíteni.

147. A környezeti vizsgálat – az örökségvédelmi hatástanulmányhoz hasonlóan, amely a kulturális örökség érintettségére tekintettel készül – önálló munkarésze a településrendezési eljárásnak, amely kifejezetten a terv vagy program várható környezeti hatásaira összpontosít. Az SKV rendelet 6. §-a szerint a környezeti vizsgálat a terv, illetve program kidolgozási, egyeztetési és elfogadási folyamatának része. Az Étv. 9. § (4) bekezdése alapján is az egyeztetésnek szerves része, hogy az SKV rendelet szerinti szervektől az önkormányzat véleményt kérjen. A környezeti vizsgálat szükségességét illetően a vélemény kikéréséhez a rendeletben szereplő dokumentáció csatolása szükséges az Étv. szerint megküldendő tervezési dokumentációhoz. Amennyiben a hatóság számára az Étv. 9. §-a szerinti településrendezési eljárásban az SKV rendeletben meghatározott minimális tájékoztató rendelkezésére áll, akkor véleményét erre tekintettel kialakítja. Ehhez azonban a terv kidolgozójának az SKV rendeletben szereplő minimális tájékoztatót meg kell adnia.

148. A rendelkezésemre álló iratokból megállapítható, hogy a VII. kerület Erzsébetváros önkormányzata a nemzetközi és hazai védeltséget élvező területet is érintő szabályozási tervezetének kidolgozása során a környezeti vizsgálat szükségességének vizsgálatára nem került sor.

D. Az Ör. tartalmi elemzése, az önkormányzati jogalkotás alkotmányos korlátai

149. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot. Az önkormányzati jog azt jelenti, hogy a helyi képviselő testület a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben önállóan jár el [Ötv. 1. § (1) bekezdése]. Az önkormányzat tehát egyrészt a törvény által nem szabályozott, helyi társadalmi viszonyokat szabályozhatja rendeletével. A helyi képviselő testület az önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, és a feladatkörében rendeletet alkothat [Alkotmány 44/A. §]. Rendeletalkotásának korlátja, hogy a feladatkörében hozott rendelete nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

150. A törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására történő rendeletalkotása pedig részben kötelező feladatként jelenik meg, részben az autonómia keretein belül. Az Alkotmánybíróság 9/1995. (II. 22.) határozatában azonban kimondta, hogy az önkormányzatnak ez a szabályozási autonómiája nem terjedhet addig, hogy a rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzze. Az önkormányzat a törvényben meghatározott feladat- és hatáskörében köteles eljárni, ez jelenthet jogalkotási kötelezettséget is.

151. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint [17/1998. (V. 13.) AB határozat, 23/2000. (VI. 28.) AB határozat] annak meghatározására, hogy a képviselő-testület szabályozási joga mire terjedhet ki, tehát mi tekinthető helyi közügynek, az Alkotmány 42. §-ának második mondata és 44. §-ának (1) bekezdése ad támpontot. Eszerint a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézését és a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlását jelenti. A helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi

gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak.

152. A vizsgált ügyben az önkormányzat olyan társadalmi viszonyt kíván a szabályozása alá vonni, amely álláspontom szerint nem csak helyi közügy.

153. A Köt. 5/A. §-a, az 1985. évi 21. törvényerejű rendelettel kihirdetett Egyezmény és a Budapest és Pannonhalma világörökségi helyszíneinek műemléki jelentőségű területté nyilvánításáról szóló 7/2005. (III. 1.) NKÖM rendelet kulturális örökségnek tekinti az önkormányzati rendelet szabályozási tárgyát.

154. Az Ötv. 8. § (1) bekezdése a helyi közszolgáltatások körében az önkormányzatok által ellátandó közfeladatként határozza meg az épített és természeti környezet védelmét. Az Étv. 56. § (1) bekezdése értelmében az építészeti örökség megfelelő fenntartása és megóvása közérdek. A Köt. 5. § (1) bekezdése szerint a kulturális örökség védelme közérdek. A Kt. praeambulum szerint a természeti örökség és a környezeti értékek a nemzeti vagyon részei, amelyeknek megőrzése és védelme, minőségének javítása alapfeltétel az élővilág, az ember egészsége, életminősége szempontjából; e nélkül nem tartható fenn az emberi tevékenység és a természet közötti harmónia, elmulasztása veszélyezteti a jelen generációk egészségét, a jövő generációk létét és számos faj fennmaradását.

155. Az önkormányzati rendelettel érintett társadalmi viszonyokat más, országos érvényű jogszabályok is szabályozási körükbe vonták. Ez önmagában nem akadály a rendeletalkotásnak, de az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében meghatározott alkotmányos korlát szerint a rendelet nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

156. A fent említett jogszabályi rendelkezéseken túl környezetvédelmi szempontból relevanciával bír a Kt. 46. § (1) bekezdésének f) pontja is, amely szerint az önkormányzat a fejlesztési feladatok során érvényesíti a környezetvédelem követelményeit, elősegíti a környezeti állapot javítását. A Köt. 3. §, és a Kt. 27. § értelmében a települési önkormányzat képviselő-testülete a településrendezési eszközök megalkotása során köteles az épített környezet védelmét garantálni. A Kt. 48. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete - törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben - illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.

157. Az Alkotmánybíróság 48/1997. (X. 6.) határozatában a természeti (környezeti) javak végeességére tekintettel kimondja, hogy a környezetvédelemhez való jog, ideértve az épített környezetet is – érvényesülésében nem lehet gazdasági és társadalmi körülményektől függő olyan minőségi és mennyiségi hullámzást megengedni, mint a szociális és kulturális jogokéban, ahol a körülmények kívánta megszorítások később orvosolhatók.

158. Az Erzsébetvárosi Önkormányzat tehát a világörökségi helyszín pufferzónáját jelentő Belső-Erzsébetváros szabályozási tervének és a kerületi építési szabályzat elkészítésekor a környezet védelmére – ideértve az épített környezet védelmére – vonatkozó jogszabályi előírások meglévő védelmi szintjét rendeletében nem csökkentheti.

159. Továbbá szeretném felhívni a figyelmet az Alkotmánybíróság azon határozataira is, amelyeket az önkormányzati alapjogok természetével kapcsolatban hozott [például: 1/1993. (I. 13.) AB határozat, 56/1996. (XII. 12.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogok a helyi képviselő testületek számára biztosított olyan hatáskör csoportok, amelyek az önkormányzati autonómia alkotmányos garanciáit képezik. Az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia nem feltétlen és korlátozhatatlan. Az önkormányzati alapjogokat az Alkotmány nem részesíti az alapvető jogokat megillető, azokkal azonos alapjogi védelemben. Az Alkotmány 43. § (1) bekezdése kimondja, hogy az önkormányzatoknak az Alkotmány 44/A. §-ában szabályozott jogai egyenlőek, a kötelezettségeik azonban eltérőek lehetnek.

160. Az egészséges környezethez való jog érvényesülésével kapcsolatosan, különös tekintettel az elkövetkezendő generációk életfeltételeinek megteremtésére és megőrzésére a kerületi önkormányzatnak gondoskodnia kell az Ötv. alapján „rábízott” kulturális örökség megőrzéséről. Az önkormányzatnak a polgári jog fogalomrendszeréből kölcsönözve a jó gazda gondosságával kell eljárnia mindazon kulturális javak megőrzése és átadása érdekében, amelyeket önkormányzati törzsvagyonként, de a nemzeti vagyon részeként birtokol és kezel, és amelynek védelme közérdek. Ezeknek a környezeti és egyben kulturális értékeknek a megőrzése nem csak helyi közügy, ezért az önkormányzat ezeknek az értékeknek a megőrzésére és a jövő nemzedék számára való hozzáférhetővé tételére a változó társadalmi és gazdasági körülmények között is köteles.

161. Az Alkotmánybíróság továbbá a 28/1994. (V. 20.) határozatában megállapította, hogy a környezethez való jog nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg. A környezetvédelemhez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezései teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az Alkotmányban biztosított környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami kötelezést jelenti, melyeket jogalkotási és szervezési garanciákkal kell az államnak megteremtenie. Az intézményvédelmi kötelezettség egyaránt jelent kötelezettséget a helyi önkormányzatra nézve, amely a környezetvédelmi garanciák jogi keretekbe való ültetésével biztosítani köteles az egészséges környezethez való jog érvényesülését.

E. További megállapítások

162. A vizsgálat további megállapítása, hogy a településrendezés szabályai a jelenlegi jogi helyzetben annyira bonyolultak, átláthatatlanok, hogy az érintett közösségek, társadalmi szervezetek, szakmai és érdekvédelmi csoportok érdemi beleszólási lehetőségei lényegében nem érvényesülnek. Ez részben a jogszabályi környezetnek köszönhető, amely nem biztosít jogi eszközt az eltérő vélemények feloldására, noha ennek szükségessége a településrendezési eljárásokban részes számos és szakmai szempontot érvényesítő szervezet miatt vitathatatlan.

163. Jelen vizsgálat közvetlenül nem terjedt ki azokra az egyedi engedélyezési, hatósági eljárásokra, amelyek tárgya olyan ingatlanokat érintő építési (bontási) munkák voltak, amelyek a Világörökségi Listára vételt követően, a pufferzónán, majd a műemléki jelentőségi területen helyezkednek el. Megjegyzem ugyanakkor, hogy véleményem szerint a korábban kifejtettek szerint erre a területre is érvényesek az állam nemzetközi kötelezettségvállalásai, ezért az Erzsébetvárosi önkormányzatnak 2002 után az engedélyezési eljárások során már a világörökségi védelemre tekintettel kellett volna ezeket az engedélyeket kibocsátania. A műemléki jelentőségű területté nyilvánítást követően (2005 évtől) pedig már nem csak a nemzetközi kötelezettségvállalás miatt, hanem a hazai jogi előírások miatt is gondoskodnia kellett volna a terület integritásáról mind fizikai értelemben, mind pedig esztétikai értelemben.

164. A Világörökség Bizottság 32 COM 7B.94 határozatában felkérte a részes államot, hogy késedelem nélkül vizsgálja újra egyenként, a már kiadott bontási engedélyeket az engedélyek tulajdonosaival való megegyezés érdekében, de elsőbbséget adva a meglévő épített örökség megőrzésének.

165. A magyar jog szerint az engedélyek érvényességének meghosszabbítása nem automatizmus a hatóság részéről, hanem a diszkrecionális jogkörébe tartozik. A korábban hatályban volt, illetve a jelenleg is hatályos jogszabályi előírások szerint, amíg az engedély megadásakor fennálló szabályok vagy kötelező hatósági előírások nem változnak meg, illetve ha e változások a hatósági engedély tartalmát nem érintik, a hatóság az engedély érvényét ismételten meghosszabbíthatja.¹⁸ A hosszabbítás tehát nem kötelezettsége a hatóságnak.

166. Az építésügyi hatóság az engedély érvényének hosszabbítása során mérlegelheti, hogy miként tud az engedélyezési eljárás során érvényt szerezni a jogszabályokban foglaltaknak és az építészeti-műszaki szakszerűség követelményeinek, és miként biztosíthatja az eljárással érintettek és az eljárásban érdekelt jogos érdekeinek védelmét – ideértve a közérdeket is. Az Étv. kiemeli, hogy építésügyi hatósági engedély akkor adható, ha a tervezett építmény vagy építészeti műszaki megoldás megfelel az egyes építményekre, területekre védettséget elrendelő jogszabályoknak előírt követelményeknek.

167. A kerületi önkormányzat írásban és szóban többször hivatkozott a rendezési tervekkel kapcsolatban esetlegesen felmerülő kártalanítási kötelezettségére. A tulajdonost az Étv. 30. § (1) bekezdése szerint kártalanítás akkor illeti meg, ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv másként állapítja meg (övezeti előírások változása) vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonosnak, haszonélvezőnek kára származik. A helyi építési szabályok megváltozása esetén jár tehát kártalanítás a tulajdonosnak.

168. Nem jár kártalanítás a tulajdonosnak, ha az ingatlanhoz fűződő korábbi építési jogok keletkezésétől számított 7 éven túl kerül sor e jogok megváltoztatására vagy megszüntetésére. További kivételszabály tartalmaz az Étv. 30. § (5) bekezdése a kártalanítás alól, mert a védett terület, építmény vagy egyedi érték védelme érdekében elrendelt tilalom esetén a fizetési kötelezettségre az erre vonatkozó külön jogszabályok az irányadók. Ilyen külön jogszabály a kulturális örökség védelmére vonatkozó szabály. A Köt. szerint a hatóságot a többletköltség megfizetése terheli, amennyiben kulturális örökségvédelmi érdekből elrendeli a védetté

¹⁸ Az építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet, illetve az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet.

nyilvánított kulturális örökséghez tartozó javak felülvizsgálatát, felújítását, helyreállítását, illetve olyan munkálatok elvégzését, amelyek a műemlék vagy a védetté nyilvánított kulturális örökség történeti állapotának vagy korábbi történeti állapota meghatározott elemeinek feltárására, helyreállítására és bemutatására irányulnak. A kulturális örökség állapotának megőrzése érdekében az állagvédelemhez szükséges átlagos mértéket meg nem haladó jogszerűen előírt korlátozás, tilalom vagy kötelezés a tulajdonos számára kártalanítási igényt nem keletkeztet [Köt. 68. § és 70. §].

169. A fentiek miatt a Világörökségi helyszín jogi védelme és a műemléki jelentőségű terület integritásának a megőrzése nem kizárólag azon múlik, hogy jelenleg mit tesz lehetővé a helyi településrendezési eszköz és a jövőben milyen engedélyeket ad ki az önkormányzat. A jelen és a jövő generáció közös érdeke, hogy a még meglévő kulturális értékeket ne éri a jövőben visszafordíthatatlan károk. Álláspontom szerint ezért a Belső-Erzsébetváros világörökség védelmi problémájának megoldása és nemzetközi kötelezettségeink teljesítése érdekében mindazon engedélyek felülvizsgálata szükséges, amelyeket a hatóság a helyszín Világörökségi Listára vételét követően adott ki, ahogy azoké is, amelyeket ezt követően meghosszabbított. Általános szinten, ahogyan azt már részletesen elemeztem, pedig ugyanezen okokból szükséges a településrendezési terv olyan megváltoztatása, amely a világörökségi terület további károsítását kizárja.

170. Végezetül ki kell térni a törvényességi észrevételből eredő jogkövetkezmények ismertetésére is. Az önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát csak a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti, ezért az Alkotmánybíróság 30/1999. (X. 13.) határozata szerint az alkotmánybírósági eljárás megindítására való jogosultság kizárólag az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontján alapul. Az alkotmánybírárságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja lehetővé teszi azonban, hogy a törvénybe foglalt hatáskörön kívül, a törvény egyéb hatásköröket is megállapítson az Alkotmánybíróság számára. Ennek alapján az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja a közigazgatási hivatal vezetőjének biztosít indítványozási jogot a törvénysértő önkormányzati rendelet vizsgálatára. Az Abtv. és az Ötv. vonatkozó rendelkezéseinek összevetésével megállapítható, hogy az Abtv. 1. § b) pontja szerinti alkotmányellenesség esetén az Alkotmánybíróság eljárását bárki indítványozhatja [Abtv. 21. § (2) bekezdése], az önkormányzati rendelet törvényellenessége miatti [Ötv. 99. § (2) bekezdés] eljárás indítványozója csak a közigazgatási hivatal vezetője lehet. Arra tekintettel, hogy az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a törvénysértő önkormányzati rendelet egyben alkotmánysértő, az Alkotmánybíróság bárki indítványára lefolytatja az érdemi vizsgálatot.

F. Összefoglalás

171. A vizsgált ügyben röviden összefoglalva az alábbi megállapítások tehetők:
A Rehabilitációs Szabályozási Terv a korábbi hatályos kerületi szabályozáshoz képest elmozdulást jelent a fenntartható használat irányába, mert a szintterületi mutatók megengedett mértékét csökkenti, kötelező és ajánlott bontásokra vonatkozó rendelkezést már nem tartalmaz, azonban e vívmányok mellett az épületbontások korlátozását jelentő karaktervizsgálatot, az építési lehetőségek további csökkentését elhalasztja, és a következő hiányosságok jellemzik:

- A Rehabilitációs Szabályozási Terv tartalmilag nem felel meg az Irányelvekben lefektetett követelményeknek, azáltal, hogy helyi szinten nem biztosítja a világörökség védelmét a

fejlesztésekkel szemben. Ellentétes az Egyezményvel, mivel az örökség védelme nem érvényesül megfelelően a szabályozási tervben, és nem biztosít megfelelő jogi védelmet sem a pufferzónának, sem a világörökségi helyszínek, noha az Egyezmény általános követelményei a pufferzónára is vonatkoznak.

- Az önkormányzat az örökségvédelmi hatástanulmány hiányzó munkarészeit nem csatolta a tervezési dokumentációhoz és a Rehabilitációs Szabályozási Tervet és a helyi építési szabályzat módosításának tervezetét véleményezésre nem küldte meg a tervtanácsnak.
- A nemzetközi és hazai védettséget élvező területet is érintő szabályozási tervezetének kidolgozása során a környezeti vizsgálat szükségességének vizsgálatára nem került sor.

172. Az önkormányzati jogalkotáson túl az alábbi visszasságok is megállapíthatók:

- A BVKSZ nem tartalmaz egyértelmű rendelkezése arra nézve, hogy az értékvizsgálati munkarésznek milyen kritérium rendszer mentén kell elkészülnie, ezért a világos, egyértelmű szabályok hiányában az értékvédelem szempontjai nem érvényesíthetők.
- A Világörökségi helyszín és védőövezetre készült kezelési terv iránymutatásainak – ideértve a megőrzési és védelmi elvek akceptálását – hazai alkalmazására nincsenek jogi szabályok, ezért az egészséges környezethez való joggal, azon belül pedig az épített környezet védelmével kapcsolatos jogokkal összefüggésben általános visszasság állapítható meg.

173. A fentiekre tekintettel az egészséges környezethez való alkotmányos alapjoggal összefüggésben visszasságot okoz, hogy a kerületi önkormányzat olyan településrendezési eszközt fogadott el, amelynek rendelkezései nem biztosítják a műemléki jelentőségű terület és a világörökségi védőzóna védelmét, és a megőrzésnél és fenntartásnál enyhébb szabályokat tartalmaz.

V. Intézkedések

174. Az állásfoglalásban kifejtettek szerint azon jogszabályi rendelkezéseknek, amelyek biztosítják a környezet – és annak szerves részét alkotó építészeti, kulturális értéket hordozó környezet – állapotának fenntarthatóságát és javítását, az önkormányzati rendeletalkotás tekintetében is érvényesülnie kell.

175. Az Obtv. 27/B. § (1) bekezdése alapján megállapítom, hogy a VII. kerületi önkormányzat tevékenysége az egészséges környezethez való joggal kapcsolatosan visszasságot okozott, mert az épített környezet védelmét jelentő jogszabályi előírások elmulasztásával olyan településrendezési eszközt fogadott el, amely nem szolgálja a kulturális örökség védelmét és megőrzését.

176. A feltárt visszasságok orvoslására az alábbi **egyedi intézkedéseket** kezdeményezem: Az Obtv. 21. § (1) bekezdése, valamint 27/B. § (3) c.) pontjában biztosított hatásköröm alapján VII. kerületi önkormányzatot a jelen állásfoglalásban foglalt hiányosságok megszüntetésére, az Étv. 9. §-a szerinti eljárás megismétlésére szólítom fel. Továbbá a visszasság megszüntetésének és annak jövőbeni elkerülése érdekében felhívom a VII. kerületi önkormányzat képviselő-testületét, hogy az Étv. 20. §-a szerinti a szükséges mértékű változtatási tilalom elrendelésével gondoskodják a műemléki jelentőségű terület integritásának megőrzéséről mindaddig, amíg az Étv. szerinti eljárás megismétlésével új építési szabályzat és szabályozási terv elfogadására sor nem kerül. A rehabilitációs szabályozási tervbe az alábbi szempontok beépítését javaslom:

- A Köt. 5/A. §-a, és az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény 22/A § (1) bekezdése alapján a településrendezési eszköz megalkotása során a kezelési tervben meghatározott célok szerint gondoskodni kell a világörökségi helyszínek megóvásáról, fenntartható használatáról, és a területfelhasználás módjának és mértékének összhangjáról.

- A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 18. § (1) bekezdése szerint a helyi építési szabályzat és szabályozási terv megalkotása előtt - a tudomány eredményeire támaszkodva - elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és köteleességek érvényesülését, az érdekösszeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. A kerületi építési szabályzatnak és a szabályozási tervnek tükröznie kell a KÖH 2008 februárjában készített tudományos vizsgálati anyagát.

- Az Étv 62. § g) pontja szerinti felhatalmazás alapján az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 111. § (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat az OTÉK II-III. fejezetében meghatározott településrendezési követelményeknél szigorúbb követelményeket a helyi építési szabályzatban megállapíthat. E szabály tehát feljogosítja az önkormányzatot megszorításokra és enyhítésre is.

177. Az Obtv. 21. § (1) bekezdése, és a 27/B. § (3) bekezdésének c) pontja alapján különösen felhívom a VII. kerületi önkormányzat figyelmét az örökségvédelmi hatástanulmányról szóló 4/2003. (II. 20.) NKÖM rendelet melléklete szerinti hiányzó munkarészek (a változtatási szándékok bemutatása, szöveges és ábrázolt formában a hatáselemzés és a készítő nyilatkozata) elkészítésére, valamint felszólítom a környezeti vizsgálat szükségességének megállapítására vonatkozó intézkedések megtételére.

178. A feltárt visszasságok orvoslására az alábbi **általános intézkedéseket** kezdeményezem:

179. Az Obtv. 21. § (1) bekezdése és a 27/B. § (3) bekezdésének c) pontja értelmében javaslattal fordulok Budapest Főváros VII. kerület Erzsébetváros jegyzőjéhez, hogy gondoskodjon a Belső-Erzsébetváros világörökségi területen az UNESCO Világörökségi Bizottsága által tett ajánlások végrehajtásáról, különös tekintettel a már kiadott bontási és építési engedélyek felülvizsgálatáról és amennyiben Magyarországra irányadó nemzetközi világörökség védelmi szabályok és a hazai kulturális örökségvédelmi jogszabályok végrehajtásához szükséges, a lejárt engedélyek visszavonásáról.

180. Az Obtv. 21. § (1) bekezdése, a 25. § és a 27/B. § (3) bekezdésének c) pontja értelmében javaslattal fordulok Budapest Főváros Közgyűléséhez, hogy gondoskodjon a Főv. Kgy. r. 7. §-ának a világörökségi területeket illető egyetértési jogkörrel kapcsolatos módosításáról, valamint a BVKSZ 1. § (14) bekezdése szerinti értékvizsgálati munkarész kritériumrendszerének kidolgozásáról, és a jogszabályi mellékletben való elhelyezéséről, és a Világörökségi helyszínek és azok védőzónájára vonatkozó egyértelmű szabályok megalkotásáról a jogalkalmazás megkönnyítése érdekében.

181. A visszasság jövőbeni elkerülése érdekében az Obtv. 27/B. § (3) bekezdés c) pontja alapján ajánlással fordulok a regionális államigazgatási hivatal területi szerveihez, melyben felkérem őket, hogy a 318/2008. (XII. 23.) kormányrendelet 12. § (2) bekezdésének c) pontja, az Ötv. 97. § d) pontja alapján nyújtsanak szakmai segítséget a helyi önkormányzatok részére

a környezetvédelemmel összefüggő jogszabályi előírások megtartásában, különös tekintettel az örökségvédelmi hatástanulmány és a környezeti vizsgálat elvégzésére.

182. Kezdeményezem az Obtv. 27/B. § (3) e.) pontjában biztosított hatásköröm alapján, a Magyar Köztársaság Kormányánál, hogy a világörökségi védelemre vonatkozó önálló törvényt vagy a kulturális örökség védelméről szóló törvény ilyen tartalmú módosítását lehetőség szerint legkésőbb a 2009. évi őszi ülészen terjessze az Országgyűlés elé, egyidejűleg a világörökségi védelemre az elmúlt két évben megalkotott jogszabály módosításokat vizsgálja felül az 1987. évi XI. törvény 18. § (1) bekezdésben foglalt szabályainak megfelelően. A törvény vagy törvénymódosítás, a megfelelő végrehajtási rendeletekkel együtt garantálja, hogy a Magyar Köztársaság az 1972. évi „Világörökségi Egyezmény” részes államaként teljesíteni tudja a nemzetközi kötelezettségvállalásait, és az állam megfelelő anyagi forrásokat biztosítson a világörökségi objektumok és területek értékmegőrzésére és értékalapú fejlesztésére. A világörökségi kérdés szabályozásának hiányosságára tekintettel a jogszabály előkészítése során egyebekben megfontolásra javaslom az alábbi szempontokat¹⁹:

- szükséges a világörökségi státusra történő előkészítés (egyeztetés, társadalmi részvétel, kötelezettségvállalások, követelmények ismertetése) jogi szabályozása és a kihirdetés egységes gyakorlatának rögzítése;
- elengedhetetlennek tartom a világörökségi státusból adódó követelmények normatív meghatározását (a kezelési terv normatív kiadásának kérdése, a helyi szabályozás módosításának követelménye, az anyagi jogi normák érvényesítését biztosító hatósági, szakhatósági jogkörök létesítése, a jogsértések szankcionálásának speciális biztosítása);
- illetve a természet védelméről szóló törvény rendelkezéseinek módosítása egy deklaratív szabállyal, amely utalást tartalmaz a világörökségi egyezményre.

Budapest, 2009. július „ „

dr. Fülöp Sándor

¹⁹ Dr. Csepregi István egyetemi előadásának figyelembevételével.