

DR. KOVÁCS ÁGNES*

A DUNAKESZI LÁP VÉDETT JOGI JELLEGE MEGÁLLAPÍTÁSÁNAK PROBLEMATIKÁJA**

1. Bevezetés

Az építési engedélyezési eljárásokat vizsgálva számos terület beépítésével kapcsolatban találkozhatunk problémákkal. A 2010-es katasztrofális felszólolcai áradással foglalkozva keltette fel a figyelmet az Auchan áruház többszéri érintettsége miatt a dunakeszi láp története. A közvélemény által felkapott hírekben az szerepelt, hogy az áruházlánc a védett terület¹ beépítésére törekszik. Felmerült bennem, hogy a dunakeszi lápot érintő hatósági engedélyek beszerzése során az áruház vajon a felszólolcai esethez hasonlóan betartotta-e a jogszabályi előírásokat, vagy ebben az esetben az áruház felelőssége is megállapítható az ellene felhozott vádakban.

A téma legnagyobb nehézsége abban rejlik, hogy az események – köztük a peres eljárás – még ma is zajlanak, így a dunakeszi láp kálváriájáról egyelőre nem készültek nagy monográfiák, tanulmányok. Ezek hiányát főleg a jogszabályi háttér megismerésével, az ügyben hozott különböző határozatok és a nyomtatott valamint az internetes sajtó – lehetőség szerint objektív – áttekintésével igyekeztem pótolni.

* I. évf. levelező tagozatos doktorandusz, ME ÁJK, Közigazgatási jogi Tanszék, Témavezető: Dr. Torma András CSc egyetemi tanár.

** A tanulmány a TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0008 jelű projekt részeként – az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

¹ A területet az önkormányzati rendeletek és határozatok a Székesdülői Gazdasági Területek egységéhez sorolják, és Horgásztavak és környezete néven említik.

Dolgozatom első felében a dunakeszi láp törvényi védettségének megalapozottságát szeretném bemutatni, majd az önkormányzatok településrendezési eszközein keresztül azt a folyamatot, amely mindezek ellenére a terület beépíthetővé válásához vezetett. Ezt követően az építési engedélyezési eljárást megelőző vízjogi engedélyeket tekintem át, amelyek szerepe ebben az esetben kiemelt fontosságú. Dolgozatom végén a dunakeszi láp védett jogi jellege megállapításának hosszadalmas és bonyolult folyamatát szeretném bemutatni, amelyből láthatóvá válik az, hogy az elsőfokú és másodfokú hatóságok között nem mindig volt meg a kellő – a jogbiztonság által megkövetelt – összhang. A folyamat végén az ügyben indult peres eljárás során felmerült kérdésekkel foglalkozok, amelyből nem csak a beépíthetővé nyilvánítás során felmerült problémákat ismerhetjük meg, hanem eljárásjogi részletekre is választ kaphatunk.

2. A láp fogalma, valamint törvényi védettsége

Azt, hogy mi minősül lápnak, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 23. § (3) bekezdés d) pontja határozza meg, miszerint:

„d) a láp olyan földterület, amely tartósan vagy időszakosan víz hatásának kitétt, illetőleg amelynek talaja időszakosan vízzel telített, és da) amelynek jelentős részén lápi életközösség, illetve lápi élő szervezetek találhatóak, vagy db) talaját változó kifejlődésű tőzegtartalom, illetve tőzegképződési folyamatok jellemzik.”²

Magyarországon a természeti értékek, valamint területek, így a lápok is a természet védelméről szóló törvény rendelkezése alapján ex lege védettnek minősülnek, így a hatóságok határozatai a védettséget csupán deklarálhatják, nem keletkeztethetik azt. A jogszabály rendelkezése szerint:

² A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. Törvény 23. § (3) bekezdés d) pontja

„(2) E törvény erejénél fogva védelem alatt áll valamennyi forrás, láp, barlang, víznyelő, szikes tó, kunhalom, földvár. Az e bekezdés alapján védett természeti területek országos jelentőségűnek [24. § (1) bekezdés] minősülnek.”³

A Dunakeszi-tőzegtavak vidéke ezen felül része a nemzeti ökológiai hálózatnak is. Erről az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény rendelkezik, amikor kimondja, hogy az „országos és térségi ökológiai hálózat” részét képező védett természeti területek övezetébe az országos és a helyi jelentőségű védett természeti területek tartoznak, valamint melynek részei a magterületek, az ökológiai folyosók és pufferterületek. A magterület övezetben a kialakult hagyományos beépítési módot megváltoztatni nem szabad”.⁴

A Budapesti Agglomeráció Településrendezési Tervéről szóló törvény, amely Dunakeszi városára is vonatkozik, a 19. §-ában azt rögzítette, miszerint „az ökológiai (zöld) folyosó övezete nem minősíthető beépítésre szánt területté.” A jogszabály 16. § (1) bekezdése továbbá akként rendelkezik, miszerint „A magterület övezetben beépítésre szánt terület nem jelölhető ki, kivéve, ha

a) a települési területet a magterület vagy a magterület és az ökológiai folyosó körülzárja, vagy

b) a magterület övezetében történelmi sportterületek találhatók, és

c) a kijelölést más jogszabály nem tiltja.”⁵

A fenti jogszabályi rendelkezések ellenére az Auchan áruháznak mégis lehetősége nyílt 2005-ben és 2009-ben összesen 19 hektárral – a hatóságok döntései alapján a törvényi védettség alól kikerült két (keleti illetve nyugati) részre osztott láp mindkét felével – bővítenie dunakeszi telkét, megszerezve többek között a már nem védett Dunakeszi-tőzegtavakat is. Az új tulajdonos a területre ingatlanjai bővítését, így újabb áruházai épületek, valamint parkolók megvalósítását tervezte.

³ A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. Törvény 23. § (2) bekezdés

⁴ Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény 2. § 21. pont, 17. §

⁵ A Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvény

Felmerül a kérdés, hogy egy védett terület hogyan is válhatott idő közben beépíthetővé. Ennek megválaszolásához át kell tekintenünk az önkormányzatok településrendezési feladatait, valamint Dunakeszi önkormányzatának településszerkezeti terveit, illetve helyi építési szabályzatait.

3. A terület beépíthetővé nyilvánítása

3.1. Az önkormányzatok településrendezési feladatai és eszközei

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban az „Étv.”) rendelkezik az önkormányzatok építésügyi feladatairól, melyek között találhatóak a településfejlesztési és településrendezési feladatok is.⁶ Az Étv. 7. § szerint a településrendezés célja településszerkezet és a jó minőségű környezet kialakítása, a közérdek érvényesítése, továbbá a természeti, táji és építészeti értékek gyarapítása és védelme, valamint az erőforrások hasznosításának elősegítése.⁷ Az önkormányzat a településrendezési feladata keretében az érintett település területeinek beépítését érintő helyi szabályzatok kialakításával meghatározza a terület adottságait, valamint a település fejlesztésére vonatkozó lehetőségeket, biztosítva a település hatékony működőképességét a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett.

A településrendezés eszközei között – a jogszabály módosítását követően – megtalálható a településszerkezeti terv, valamint a helyi építési szabályzat, melyeket az alábbiakban részletesebben is megvizsgálunk.⁸ A módosítást megelőzően az eszközök között megtalálható volt a településfejlesztési koncepció is, amelyet a települési önkormányzat képviselő-testülete határozattal állapított meg. Ez az eszköz a fejlesztés összehangolt megvalósulását biztosító és a település közigazgatási területére kiterjedő önkormányzati településfejlesztési döntéseket rendszerbe foglaló dokumentum volt, amely a település jövőbeni kialakítását tartalmazta. A kidolgozásában a természeti-művi adottságok mellett a társadalmi, a gazdasági, a környezeti szempontoknak és az

⁶ Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban az „Étv.”) 6. § (1) bekezdése

⁷ Étv. 7. § (1) bekezdése

⁸ Étv. 9/B. §

ezeket biztosító intézményi rendszernek volt döntő szerepe. Ezen eszköz alkalmazásának lehetőségét azonban a jogalkotó 2013. január 1. napjától hatályon kívül helyezte.

A jelenleg hatályos településrendezési eszközök egyike a település szerkezeti terv, mely meghatározza a település alakításának, védelmének lehetőségeit, fejlesztési irányait, az egyes területszervezési felhasználási módját, a település műszaki infrastruktúrájának, szerkezetének térbeli kialakítását és elrendezését, az országos és térségi érdekek, valamint a többi település alapvető jogainak és rendezési terveinek figyelembevételével a környezet állapotának javítása vagy legalább szinten tartása mellett.⁹

A másik hatályban lévő településrendezési eszköz a helyi építési szabályzat. A jogszabály rendelkezése szerint az építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzatnak az országos szabályoknak eleget téve, a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban kell megállapítania.¹⁰

3.2. Dunakeszi helyi építési szabályzatának módosításai

Dunakeszi Város Önkormányzata Képviselő Testülete a korábbiakban részletezett településrendezési feladatainak eleget téve rendeletben szabályozta az önkormányzat területét érintő, a helyi építkezésre vonatkozó előírásokat, melyre tekintettel több alkalommal is rendeletet alkotott a helyi építési szabályzattal kapcsolatban.

A 16/2006 (VII. 03.) számú rendeletének és az annak alapjául szolgáló 135/2005 (IX. 29.) számú határozata, valamint a 16/2008 (VI. 09.) számú rendelet és az annak alapjául szolgáló 110/2008 (VII. 03.) számú határozata Dunakeszi városának település szerkezetét módosította, miszerint – a korábbi szabályzatokban foglaltakkal ellentétben – kimondta a kérdéses lápi terület keleti és nyugati felének is a beépíthetőségét, mivel azokat

⁹ Étv. 10. §

¹⁰ Étv. 13. §

gazdasági területeken belül kereskedelmi, szolgáltató területi övezetbe sorolta.¹¹

A Dunakeszi Önkormányzat mindezt annak ellenére tette meg, hogy tisztában kellett lennie a terület ökológiai értékeivel, mivel már korábban is probléma alakult ki a terület beépítése miatt. Még 1998-ban kezdték meg az M0-s autótűt leljajtójának, a 322-es útnek az építését a lápon keresztül. A civil szervezetek tiltakozásainak eredményeképpen peres eljárás indult meg és a bíróság a védett területen átvezető, jogellenesen megépített út lebontásáról – tehát az eredeti állapot helyreállításáról – határozott 2004-ben. Az ítélet végrehajtása túl komplikált lett volna, valamint nem eredményezte volna a természetkárosodás megszüntetését, így a civilek megegyeztek végül a beruházókkal, melyre tekintettel a leljajtón – elsősorban annak szerkezetén – módosítottak.¹²

A peres eljáráson felül a Dunakeszi Önkormányzat korábbi településrendezési dokumentumai is többször említést tettek a terület védettségéről. Maga a 16/2006 (VII. 03.) számú rendelet is tartalmazta a lápi területek ex lege védettségét, valamint abban kijelölésre kerültek a Dunakeszi területén elhelyezkedő természetvédelmi területek. A rendelet 46. § (2) bekezdése kimondja, miszerint „*Dunakeszi közigazgatási területén az alábbi természeti értékvédelmi szabályozási övezetek vannak kijelölve:*

- *NATURA 2000 területek*
- *Országos ökológiai hálózat területe.*”¹³

A rendelet 47. § (1) bekezdése az országos jelentőségű védett természeti területek előírásait tartalmazza, mely az alábbiak szerint szabályozza a lápi területek beépíthetőségét:

¹¹ Dunakeszi Város Önkormányzata Képviselő Testülete 16/2006 (VII. 03.) számú rendelete és 16/2008 (VI. 09.) számú rendelete

¹² http://www.levego.hu/hirek/2004/10/birosagi_itelet_a_322_es_utat_le_kell_zarni
2013.01.07.

¹³ 16/2006 (VII. 03.) számú rendelet 46. § (2) bekezdése

„Az övezetbe az ex lege védett lápterület, továbbá a tőzegbányatavak vízfelületei és a település forrásai tartoznak.”¹⁴

A rendelet azonban a 4/13. számú mellékletével a fentiek ellenére beépíthetővé nyilvánította a kérdéses területeket.

A 16/2008 (VI. 09.) számú rendelet a 6/1. számú mellékletében szintén egyedi előírásokat tartalmazott az ügy által érintett területekre vonatkozóan, így az 5. pontjában rögzítette a természetvédelemre, a 7. pontban pedig az Óceán-árokra vonatkozó előírásokat. Tekintettel arra, hogy az önkormányzat rendeletben rögzítette a terület beépíthetőségét, egyben meghatározta az övezeti besorolását, a beruházó a fejlesztés céljával léphetett fel a beépíthetővé nyilvánított területen.

A helyi építési szabályzatban foglaltaknak azonban eleget kellene tennie a magasabb szintű jogszabályok előírásainak. Az Országos Területrendezési Tervről, valamint a Budapesti Agglomeráció Településrendezési Tervéről szóló törvényt az Országgyűlés 2003-ban, valamint 2005-ben fogadta el.¹⁵ Ez utóbbi miniszteri indoklásában rögzítésre került, miszerint *„A területrendezési tervek között legjelentősebb az országos területrendezési terv, amely az ország egészére határozza meg (...) a területhasználatra és az infrastruktúra térbeli rendjére vonatkozó (...) szabályokat. Az országos szinten, illetve országos érdekből meghatározott irányelvek és szabályok megszabják a kiemelt térségek és megyék területrendezési terveinek, és így közvetve a települések rendezési terveinek és helyi építési előírásainak mozgásterét is”*.¹⁶

A fenti törvényekben foglaltakat figyelembe véve megállapítható, hogy Dunakeszi Város Önkormányzata nem tett eleget a jogszabályi előírásoknak, mivel nem vette figyelembe az országos településrendezési terv szabályozását, sem annak primátusát, amikor a kérdéses terület beépíthetővé nyilvánította. Véleményem szerint a helyi építési szabályzatok a 2005-2008 közötti módosítások következtében ellentétben álltak a magasabb szintű jogszabályokban foglaltakkal, ezért az önkormányzat

¹⁴ 16/2006 (VII. 03.) számú rendelet 47. § (1) bekezdése

¹⁵ Az Országos Területrendezési Tervéről szóló 2003. évi XXVI. törvény, valamint a Budapesti Agglomeráció Településrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvény

¹⁶ Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. Törvény miniszteri indoklása

nem járt el megfelelően a terület beépíthetővé nyilvánításakor.¹⁷ Mindezek ellenére a hatályos helyi építési szabályzat értelmében az áruház az építkezés megindításához szükséges engedélyek beszerzését megkezdhette, azonban az áruháznak a vízjogi engedélyek beszerzése során számos problémával kellett szembenéznie.

4. A vízjogi engedélyezési eljárás elméletben

Az Auchan fő célkitűzése a terület beépítésének, újabb parkolók kialakításának megvalósítása volt. A beruházás megvalósításához szükségessé vált a területet átszelő csatorna, az ún. Óceán-árok elterelése.¹⁸ Ehhez a beavatkozáshoz azonban még az elvi építési engedély kérelmezése előtt az áruháznak vízjogi engedélyt kellett kérnie a területileg illetékes Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségtől. A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet az alábbiakban részletezett vízjogi engedélyeket említi. A vízjogi engedélyek általános áttekintése után ennek az eljárásnak a gyakorlati megvalósulását követem nyomon.

¹⁷ A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa a helyi építési szabályzat két módosításának vizsgálatát kérte az Alkotmánybíróságtól beadványában. Dr. Fülöp Sándor véleménye szerint a Dunakeszi Önkormányzat magasabb szintű jogszabályba ütköző rendeletet alkotott, ezért kérte azok megsemmisítését. A beadvány 2011 februárjában érkezett meg az Alkotmánybírósághoz, azonban 2012. január 1-től megszűnt a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa intézménye, valamint a beadványban hivatkozott Alkotmány is hatálytalanná vált. A beadványt az Alapvető Jogok Országgyűlési Biztosának kellett így kiegészítenie. Az Alkotmánybíróság határozatában végül megszüntette az eljárást, mivel a kérelmező szerint a rendeletek nemcsak az Alaptörvénybe, hanem más jogszabályba is ütköznek, ennek megállapítása azonban már nem az Alkotmánybíróság feladatköre. ld. 3026/2012. (VI. 21.) AB végzés

¹⁸ A KTVF: 30018/2009. sz. eljárásban az Auchan kért vízjogi engedélyt az Óceán-árok eltereléséhez, mivel annak befedését korábban elutasította a hatóság az Óceán-árok ökológiai folyosó voltára való hivatkozással. A környezetvédelmi hatóság első és másodfokon is arra hivatkozva utasította el a beruházó kérelmét, hogy „a tervezési terület és környezete egy vízháztartáson alapuló ökológiai rendszert alkotó vizes élőhely”.

4.1. Elvi vízjogi engedély¹⁹

A vízjogi engedélyezési kötelezettség alá tartozó tevékenység tervezését megelőzően elvi vízjogi engedély kérhető, ami a vízgazdálkodási cél megvalósítására leginkább alkalmas műszaki megoldásokat, azok feltételeit határozza meg, azonban ezen engedély megkérése nem kötelező a beruházó számára. Az engedély a tulajdonos, az építető vagy a vagyongazdálkodó részére adható, de azt a tervező is kérheti. A kérelem elbírálása során szükséges megvizsgálni a vízgazdálkodási cél megvalósítására leginkább alkalmas műszaki megoldásokat, a vízbeszerzés, vízhasználat, vízelvezetés lehetséges helyét, módját, a felhasználható víz és a szennyvíz mennyiségét, valamint ez utóbbi minőségének határértékeit, a tervezés és a megvalósítás környezet- és természetvédelmi követelményeit és a vonatkozó jogszabályoknak és szabványoknak az érvényesülését.

Az engedély beszerzésének előnye, hogy az engedélyezett műszaki megoldás és feltételek tekintetében az engedély érvényességi idején belül köti a vízügyi hatóságot. Az ilyen engedéllyel rendelkező műszaki megoldásra – amennyiben a döntés alapját képező körülmények és jogszabályok időközben nem változnak, és az egyéb, elvi engedélyezési eljárás során nem vizsgált feltételek is teljesülnek – a létesítési engedélyt az abban meghatározott vízimunka vagy vízilétesítmény vízjogi létesítési engedélyének jogerőre emelkedéséig, de legfeljebb az elvi vízjogi engedély jogerőre emelkedésétől számított 1 évig ki kell adni. Ez az időtartam egy esetben, legfeljebb egy évvel meghosszabbítható, ha a kiadásának alapjául szolgáló körülmények (feltételek) változatlanok maradtak.

Abban az esetben, ha az építető eláll az elvi vízjogi engedélyben szereplő vízgazdálkodási cél megvalósításától, akkor az erre vonatkozó döntését 15 napon belül köteles bejelenteni a vízügyi hatóságnak. Ezen kötelezettség elmulasztása esetén megszűnik a vízügyi hatóságot terhelő – vízjogi létesítési engedély kiadására vonatkozó – kötelezettség.

¹⁹ 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 2.§

4.2. Vízjogi létesítési engedély²⁰

A vízjogi létesítési engedélyt az építtető, a tulajdonos vagy a vagyonkezelő köteles megszerezni. Ez a vízimunka²¹ elvégzéséhez, vízilétesítmény²² megépítéséhez, átalakításához, valamint megszüntetéséhez szükséges. Tehát ezt az engedélyt az építkezés megkezdése előtt kell beszerezni.

Amennyiben a vízjogi engedély tárgyát képező ingatlan nem áll sem az építtető tulajdonában sem vagyonkezelésében, valamint ha a kérelem teljesítésének egyéb feltételei szintén fennállnak, akkor az engedély csak az ingatlan tulajdonosának vagy vagyonkezelőjének hozzájárulásával, az ingatlanhasználat jogcímére, a tervezett vízilétesítmény építtetője és a földtulajdonos között létrejött írásbeli megállapodásra figyelemmel adható ki. Abban az esetben nem szükséges a hozzájárulásuk, ha közcélú vízilétesítmény elhelyezéséhez a felügyelőség vízvezetési szolgálatot alapított.

A létesítési engedély iránti kérelemnek tartalmaznia kell, valamint ahhoz mellékelni kell elvi vízjogi engedély esetén a határozat számának megjelölését; az engedélyezési tervek nyolc példányát és a tervezői jogosultság igazolását; a közmű kezelőjének nyilatkozatát, illetve hozzájárulását, amennyiben a tervezett vízimunka vagy vízilétesítmény közműveket érint; valamint a tervezett munkálatokkal érintett ingatlanra vonatkozó tulajdonjog igazolását. Amennyiben az ingatlan nem az

²⁰ 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 3.§

²¹ Vízimunkának nevezzük azt a tevékenységet, amelynek az a rendeltetése, hogy a víz lefolyási, áramlási viszonyait, mennyiségét vagy minőségét, medrét, partját a vizek kártételeinek elhárítása, a víz hasznosítása, minőségének és mennyiségének megfigyelése, ásványi és földtani kutatások végzése, ásványi nyersanyag kitermelése céljából befolyásolja. ld.:1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról 1. sz. melléklet 25.; ilyen például egy vízfolyás szabályozása, vagy a töltésépítés, ami a folyó levonulását befolyásolja, megváltoztatja.

²² A vízilétesítmény az a mű (víziközmű), műtárgy, berendezés, felszerelés vagy szerkezet, amelynek rendeltetése, hogy a vizek lefolyási, áramlási viszonyait, mennyiségét vagy minőségét, medrének vagy partjának állapotát, a vizek kártételeinek elhárítása, a vizek hasznosítása - ideértve a víziközművekkel végzett közüzemi tevékenységgel nyújtott szolgáltatást -, minőségének és mennyiségének megfigyelése, illetve ásványi és földtani kutatások végzése céljából vagy ásványi nyersanyag kitermelése céljából befolyásolja. ld.:1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról 1. sz. melléklet 26.; ilyen például egy vízlépcső, egy duzzasztómű, vagy egy vízierőmű.

építtető tulajdona, úgy szükséges mellékelni a földtulajdonossal kötött, az ingatlanhasználattal kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket rögzítő megállapodást is.²³ A kérelem elbírálása során vizsgálni kell, hogy a tervezett vízimunka, vízilétesítmény mennyiben felel meg a vízjogi engedély megadására vonatkozó, külön jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

Vízkielégítés hasznosítására vízjogi létesítési engedély csak abban az esetben adható, ha azzal egyidejűleg a hasznosítással összefüggésben keletkezett szennyvíz, valamint a csapadékvíz összegyűjtéséről, elvezetéséről, kezeléséről továbbá a környezetvédelmi előírásoknak megfelelő elhelyezéséről is gondoskodtak. Ezeken túl akkor adható ki a kérelem, ha az előbbiekre vonatkozó műszaki megoldás a kérelem és a kiadott létesítési engedély részét képezi, valamint akkor, ha a kérelemben foglaltak kielégítik a külön jogszabály szerinti igénybevételi, kibocsátási és szennyezettségi határértékekre vonatkozó előírásokat.

A vízjogi létesítési engedély feljogosít az abban meghatározott jogok gyakorlására és kötelezettségek teljesítésére, valamint az engedélyben meghatározott vízimunka elvégzésére, vízilétesítmény megépítésére, de nem mentesít a vízhasználat gyakorlásához, illetve a vízilétesítmény használatbavételéhez, üzemeltetéséhez szükséges vízjogi üzemeltetési engedély, vagy a jogszabály szerint szükséges egyéb hatósági engedély megszerzésének kötelezettsége alól. A létesítési engedély az abban meghatározott ideig hatályos; ez az időtartam meghosszabbítható.

²³ 18/1996. (VI. 13) KHVM rendelet a vízjogi engedélyezési eljáráshoz szükséges kérelemről és melléleteiről

4.3. Vízjogi üzemeltetési engedély²⁴

Vízhasználat²⁵ gyakorlásához, vízilétesítmény használatbavételéhez szükséges *vízjogi üzemeltetési engedélyt* az kér, aki a vízhasználatallal illetve a létesítmény üzemeltetésével kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket közvetlenül gyakorolja, illetve teljesíti. Ezt az engedélyt harminc nappal az átvétel után kell megigényelni.

A vízjogi üzemeltetés iránti kérelem tartalmazza az engedélyes üzemeltető megnevezését, címét, székhelyét; amennyiben az üzemeltető és a tulajdonos személye nem egyezik meg, úgy a tulajdonos megnevezését és az üzemeltetés jogcímét, valamint a felek akaratnyilvánítását, szerződését, nyilatkozatát; valamint a vízjogi létesítési engedélyre történő utalást. Azon személyek megnevezését is magában kell foglalnia, akiknek jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét a megvalósított vízimunka, vízilétesítmény üzemeltetése érinti. A kérelemhez mellékelni kell a tényleges állapotot tartalmazó adatokat rögzítő tervdokumentáció nyolc példányát, akkor ha a vízjogi létesítési engedélytől eltérő megvalósítás történt, de amennyiben nem tértek el attól, úgy az erre vonatkozó nyilatkozatot kell mellékelni a tényleges magassági adatok átvezetésével. Ezen kívül szükségesek még többek között a próbaüzemeltetés eredményét rögzítő adatok; bizonyos esetekben a létesítmény műszaki átadás-átvételére vonatkozó jegyzőkönyvek; a vízhasználat gyakorlására vonatkozó adatok; valamint amennyiben a védőterület kijelölésével kapcsolatban a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség külön kötelezettségeket határozott meg, úgy az ennek teljesítésével kapcsolatos nyilatkozat a védőterületet meghatározó tervdokumentációra történő utalással.²⁶

A vízjogi üzemeltetési engedélyezési eljárásban a hatóságnak meg kell vizsgálnia egyebek között azt, hogy teljesítették-e a vízjogi létesítési engedélyben, valamint az engedélyezési tervdokumentációban foglaltakat; a próbaüzemeltetés eredményét, illetve az erre vonatkozó

²⁴ 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 5.§

²⁵ Vízhasználat: az a tevékenység, amelynek következménye a víz lefolyási, áramlási viszonyainak, mennyiségének, minőségének, továbbá a medrének, partjának a víz hasznosítása érdekében való befolyásolása ld.:1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról 1. sz. melléklet 23.

²⁶ 18/1996. (VI. 13) KHVM rendelet a vízjogi engedélyezési eljáráshoz szükséges kérelemről és mellékleteiről

adatokat és a vízhasználatra külön jogszabályban meghatározott előírások megtartására vonatkozó adatokat.

A vízjogi üzemeltetési engedélyben rendelkezni kell az engedélyezett vízilétesítményről és a vízhasználatról; az üzemeltetéssel összefüggő feltételekről, jogokról és kötelezettségekről; valamint ha a létesítési és üzemeltetési engedély jogosultja nem ugyanaz a személy, akkor az üzemeltetés jogcíméről, figyelemmel a vízilétesítmény vízgazdálkodási rendeltetésére és tulajdonára; és nem utolsósorban az engedély hatályáról. A hatály megállapításakor a felügyelőség a létesítmény vízgazdálkodási rendeltetését, műszaki jellemzőit, az üzemeltetéssel összefüggő szakhatósági állásfoglalásokban meghatározott és engedélyben előírt egyéb feltételeket értékeli és veszi figyelembe. Az engedély hatálya kérelemre vagy hivatalból módosítható.

A vízjogi üzemeltetési engedély tehát lehetővé teszi a vízilétesítmény használatbavételét és az engedély érvényességi ideje alatt az üzemeltetését. Azonban ezeket az engedélyeket ellenőrzés során felül kell vizsgálni és a felülvizsgálat eredményétől függően az engedély hivatalból visszavonható vagy módosítható.

A vízjogi üzemeltetési engedélyezési eljárás, valamint az ellenőrzés során a Felügyelőség a vízilétesítményeket és vízhasználatokat felügyeleti kategóriákba sorolja, tekintettel a létesítmény jellegére és a térség vízgazdálkodásban betöltött szerepére. Az első kategória a kiemelkedően fontos, a második a nagyobb térséget érintően jelentős, a harmadik a helyi jelentőségű, és végül a negyedik a kisebb jelentőségű létesítményeket foglalja magában. A felügyelőség a létesítmény és terület ellenőrzésének gyakoriságát a különböző csoportokba való sorolástól teszi függővé. Az I. kategóriába tartozó létesítményeket évente, a II. kategóriásokot két évente, a III-ba tartozókat öt évente, és a IV. kategóriás létesítményeket csak esetenként ellenőrzi. A későbbiekben a körülmények változására alapozva a Felügyelőség módosíthat a besoroláson. Amennyiben az ellenőrzés során nem talált mindent rendben a hatóság, úgy lehetőséget biztosít az engedélyes számára, hogy a követelményeket még önkéntes jogkövetéssel teljesítse. A Felügyelőség ezeket a vízügyi felügyeleti ellenőrzéseket ellenőrzési terv alapján végzi. Ennek a tervnek tartalmaznia kell a besorolt felügyeleti kategóriát és a vízkönyvi nyilvántartási számot, az ellenőrzés tervezett

időpontját, valamint a korábbi ellenőrzési terv teljesítésének értékelését.²⁷

5. A beruházáshoz szükséges vízjogi engedélyezési eljárás illetve a védett (lápi) jogi jelleg megállapításának folyamata

5.1. A vízügyi hatóságok hosszadalmas eljárása

A beruházó számára a vízjogi engedélyek beszerzésére és később az építésügyi eljárások megindítására csak akkor maradt lehetősége, ha a területről megállapítják, hogy az nem láp. Hosszan elhúzódó eljárás vette kezdetét,²⁸ az elsőfokú hatóságként eljáró Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség és a másodfokú hatóságként az ügybe bekapcsolódó Országos Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség több, többször egymásnak is ellentmondó határozatokat hozott, és több szakértőt is meghallgatott. Az eljárás menetének megértését az is nehezíti, hogy a terület két részének (keleti és nyugati) a hatósági vizsgálatai párhuzamosan zajlottak le. A bonyolult folyamatot az alábbi táblázatban kronologikus rendben összegeztem.

²⁷ 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról 21. §

²⁸ Az ügy nagy nyilvánosságot kapott a civil környezetvédő szervezetek jóvoltából, többek között a Dunakeszi Tőzegtó Környezetvédelmi Alapítvány és a Levegő Munkacsoport harcolt a terület lápi jellegének megállapításáért, az ügghöz az ő közbenjárásukra csatlakozott a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa is.

Dátum	Határozat száma	Határozat tartalma
2003. 03. 14.	A Duna-Ipoly NP határozata 1934/4/2003	A kérdéses terület nyugati fele nem védett.
2007. 09. 17.	KTVF: ²⁹ 31109-11/2007	Az Auchan vízjogi létesítési engedélyt kap az Óceán-árok eltereléséhez.
2008. 05. 06.	14/1213/8/2008	Az OKTVF ³⁰ a vízjogi léte- sítési engedélyre vonatkozó elsőfokú határozatot meg- semmisíti, valamint az első- fokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasítja.
2008. 08. 19.	KTVF: 7168-12/2008, valamint KTVF: 2914- 22/2008	Az országos védett termé- szeti terület (láp) jogi jelle- get megállapítja a keleti és részben a nyugati részre.
2008. 12. 17.	14/5434/3/2008	Az OKTVF a tulajdonosok fellebbezése nyomán meg- semmisíti korábbi határoza- tát, amelyben megállapította a terület védettségét.
2009. 02. 16.	KTVF: 7346-3/2009	A KDVKTVF a láp nyugati részének kiterjedése megál- lapításának ügyében az eljá- rást megszüntette.
2009. 03. 10.	14/2206/5/2009	Az OKTVF helybenhagyja az előző elsőfokú hatá- rozatot.
2009. 06. 22.	14/223-13/2009	A terület keleti része nem védett.

²⁹ Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a táblázatban „KTVF”)

³⁰ Országos Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a táblázatban „OKTVF”)

2010. 01. 04.	KTVF: 30018-11/2009	Elutasítja a beruházó újabb vízjogi létesítési engedélyre vonatkozó kérelmét, és megállapítja a lápi jelleget mindkét részre.
2010. 03. 08.	14/01835-1/2010 14/01836-1/2010	Az OKTVF megsemmisíti a Duna-Ipoly NP 2003. március 14-én kelt határozatát, amely a dunakeszi láp védettségét megszünteti. Visszavonja saját, 2009. március 10-i határozatát is.
2010. 03. 30.	14/02565-1/2010	Az OKTVF korábbi határozatát visszavonja (valamint a KDVKTVF korábbi határozatát is megsemmisíti), ezen kívül a láppá minősítés törvényi feltételeinek megléte vizsgálatára a KDVKTVF-t új eljárás lefolytatására kötelezi.
2010. 09. 27.	A Pest Megyei Bíróság végzése 7.P.21.188/2010/15.	A terület nyugati része védettnek minősül.
2011. 01. 26.	A Pest Megyei Bíróság ítélete 2.K.26.892/2010/18.	A bíróság helybenhagyja az OKTVF 2010. március 30-i döntését. A KDVKTVF tehát megismétli eljárását.
2011. 08. 02.	KTVF: 993-7/2011	A területnek csak a keleti része védett, a határozatot megfellebbezik.
2011. 12.19.	KTVF: 986-24/2011	A területnek csak a nyugati része védett, a határozatot megfellebbezik.
2012. 04. 11.	Kfv.VI.37.322/2011/8.	A Kúria helybenhagyja a Pest Megyei Bíróság 2011. január 26-i döntését.

A beruházó elsődleges céljának az Óceán-árok elterelése minősült, mivel a – megvásárolt és beépíthetővé nyilvánított – terület csak ezen lehetőség kivitelezése után kerülhetett a valóságban is beépítésre. Az áruháza az Óceán-árok eltereléséhez az elvi vízjogi engedélyt még 2007-ben beszerezte.³¹ Ugyanebben az évben a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség vízjogi létesítési engedélyt adott a beruházó számára.³² Ez az engedély azonban nem maradt sokáig érvényben, mivel annak kiadását követő évben az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség a vízjogi létesítési engedélyre vonatkozó elsőfokú határozatot megsemmisítette, valamint az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította. Indoklásában szerepelt az, hogy az elsőfokú hatóság eljárási hibákat is vétett, illetve nem vette figyelembe a szakértőként eljáró Duna-Ipoly Nemzeti Park véleményét, amely a területet egyértelműen lápi jellegűnek, vagyis ex lege védettnek tartja.³³ Még ebben az évben a megismételt eljárásban az első fokú hatóság kimondta a terület lápi jellegét, melyet a másodfokú hatóság ismét megsemmisített.

Az ezt követő eljárás során több civil környezetvédő szervezet (Dunakeszi Tözegető Környezetvédelmi Alapítvány, Levegő Munkacsoport) is kezdeményezte a terület lápi jellegének megállapítását, melynek érdekében a területet bejárták, megállapították annak kiterjedését, és arról jegyzőkönyvet készítettek. Erre tekintettel a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség értesítést küldött a beruházónak az eljárás megindításáról az ex-lege védett láp kiterjedésének megállapítása ügyében. Szakértőként a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóságot rendelte ki.³⁴ Az elkészült szakértői véleményben foglaltakra tekintettel a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség a kérdéses

³¹ KTVF:27767-8/2006. A Dunakeszi Önkormányzat a helyi építési szabályzatának módosításához 2007. augusztus 27-én szerzett be szintén ettől a szervtől egy egyetértő véleményt KTVF: 35167/2006

³² KTVF: 31109-11/2007 A Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 2007. szeptember 17-én kiadott határozata

³³ 14/1213/8/2008 Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség határozata

³⁴ 2008. február 1-én kelt, ikt. sz.: KTVF: 7168-2/2008 sz., valamint KTVF: 2419-2/2008 sz. végzések.

területre vonatkozóan megállapította a láp létét, amely erre tekintettel ex lege védettséget élvez.

A Felügyelőség azonban ezt követően újabb végzést hozott a korábban szakértőként kirendelt Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság kizárásáról, melynek oka, hogy a Nemzeti Park Igazgatóságának képviselői az ügyben elfogultak voltak.³⁵ Az ismételt eljárásban a Felügyelőség szakértőként a Bükk Nemzeti Parki Igazgatóságot rendelte ki.³⁶

A megismételt eljárásban a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség az országos védett természeti terület (láp) jogi jelleget megállapította a korábbi eljárásához hasonló kiterjedéssel és tartalommal.³⁷ Azonban az Országos Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség a tulajdonosok fellebbezése nyomán megsemmisítette az ügyben megszületett határozatot, azzal indokolva, hogy a szakértői véleményben nem szerepeltek a láp kiterjedését meghatározó GPS-koordináták.

A meghozott határozat ismételt megsemmisítésére tekintettel a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség új eljárást indított, melyben az Országos Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség Hatósági Főosztálya dr. S. Nagy László természetvédelmi és tájvédelmi igazságügyi szakértőt rendelte ki. A szakértő talajmintákkal igazolta, hogy a területen tőzegképződés és lápi vegetáció nem fordul elő. Azonban a kutatógödrök elhelyezkedése a későbbiekben problémát vetett fel, mivel azok helyzetét a szakértő nem rögzítette, melyet a hatóságok a későbbiekben kifogásoltak. A Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség az érintett ingatlanok egyik felén az ex-lege védett láp kiterjedése megállapításának ügyében az eljárást 2009-ben megszüntette, melyet azzal indokolt, hogy nincs lehetőség egy öt évnél régebbi (2003-ban jogellenesen hozott) határozatot megváltoztatni, ezért a láp kiterjedésének vizsgálata „okafogyottá” vált. Az Országos Kör-

³⁵ KTVF: 7168-8/2008, ill. KTVF: 7168-9/2008 ikt.sz. végzések, Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség

³⁶ Dunakeszi Képviselő-Testülete ekkor alkotja meg a 16/2008 (VI. 09.) számú rendelettel elfogadott Helyi Építési Szabályzatot, melyet csupán az áruházalával kötött együttműködési megállapodás aláírása esetén hirdettek ki.

³⁷ KTVF: 7168-12/2008, valamint KTVF: 2914-22/2008 sz. határozat Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség

nyezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 14/223-13/2009 sz. határozatában az érintett területek másik felére vonatkozólag az igazságügyi szakértő szakvéleménye alapján a lápot nem létezőnek ítélte. A döntés ellen fellebbezni nem lehetett, ezért a civil szervezetek bírósági keresetet nyújtottak be.

2009-ben tehát a láp egyik fele sem minősült védettnek a hatóságok döntései alapján, amely esélyt adhatott volna a beruházónak az építési engedélyk beszerzésére. Végül azonban a civil környezetvédelmi szervezetek és a közvélemény nyomására a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 2010 januárjában elutasította a vízjogi létesítési engedély kiadását az Óceánárok elterelésére vonatkozóan.

Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség a Levegő Munkacsoport kérelmére 2010 márciusában egyrészt megsemmisítette a Duna-Ipoly Nemzeti Park 2003. március 14-én kelt határozatát, amely a dunakeszi láp védettségét megszüntette, másrészt visszavonta a saját 2009. május 12-én kelt döntését, amelyben elutasította a Levegő Munkacsoport kérését a láp teljes kiterjedésének meghatározására.

Még 2010. március végén az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség visszavonta korábbi határozatát (egyúttal a Közép-Duna-Völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség határozatát is megsemmisítette), valamint a Közép-Duna-Völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget új eljárás lefolytatására kötelezte. A beruházó, a terület tulajdonosa, illetve Dunakeszi polgármestere ez utóbbi döntést a Pest Megyei Bíróságon támadta meg.

5.2. Az ügyben indított peres eljárás, bírósági felülvizsgálat

Ahogy azt a korábbiakban említettem a Pest Megyei Bíróság³⁸ elé egy civil szervezet, a Dunakeszi Tözegtő Környezetvédelmi Alapítvány nyújtotta be 2009-ben kereseti kérelmét, melyben kifejtette, hogy a

³⁸ A Pest Megyei Bíróság elnevezése 2012. január 1. napjától a jogszabályi változásokra tekintettel Budapest Környéki Törvényszékre módosult, azonban a továbbiakban is a Pest Megyei Bíróság elnevezést használom, tekintettel arra, hogy az eljárások lefolytatása során, valamint a döntés meghozataláig nem módosítottak azon.

kérdéses terület számos jogszabály rendelkezése szerint ex lege védettnek minősül, így azon sem természetkárosító, sem egyéb építési tevékenység nem végezhető. A beruházó természetesen cáfolta az Alapítvány állításait, azonban ennek ellenére a bíróság első fokú hatóságként eljárva 2010. szeptember 27-én hozta meg végzését, miszerint a beruházó a kérdéses – a bíróság által lápnak, így országos jelentőségű védett természeti területnek tekintett – területen tartózkodni köteles minden olyan magatartástól, mely a terület természetes állapotát megváltoztathatja.

A dunakeszi láp ügyében a Pest Megyei Bíróság előtt közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt a beruházó indított pert az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséggel szemben, melynek során elsősorban a Főfelügyelőség határozata visszavonásának jogszerűségét kifogásolta. A bíróság 2011. január 26-án hozott ítélete³⁹ a keresetet elutasította, melynek indoklásában egyrészt röviden összegezte a történeteket, másrészt a kérdés jogszabályi megközelítését is rögzítette.

Az ítélet első része kifejtette, hogy a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség mint elsőfokú hatóság az ex lege védett lápok kiterjedésének megállapítása ügyében eljárást folytatott le, melynek következtében az országosan védett természetvédelmi terület láp jogi jelleget megállapította. Az elsőfokú határozattal szemben benyújtott fellebbezés során eljáró Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség másodfokú határozatában az elsőfokú határozatot megsemmisítette. A határozat rendelkező része alapján azonban nem volt pontosan megállapítható, hogy az ingatlan mely része láp, továbbá a szakértő eljárása sem minősült kifogástalannak. A másodfokú határozattal szemben civil szervezetek fellebbeztek, melyet követően az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség másodfokú hatóság – a Pest Megyei Bíróság előtt felülvizsgált – másodfokú határozatát visszavonta, egyúttal az elsőfokú határozatot is megsemmisítette, és az ügyben eljáró elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította, melyet a beruházó kereseti kérelemmel támadott meg.

Az ítélet további részében a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban a „Ket.”) értelmezésére vonatkozó érvek kerülnek

³⁹ A Pest Megyei Bíróság 2.K.26.892/2010/18. számú ítélete

rögzítésre. Az alábbi táblázatban találhatóak az ítéletben érintett fontosabb pontok:

Érintett Ket. rendelkezés	Beruházó érvei	Pest Megyei Bíróság döntése
29.§, VII. fejezet, 97.§	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ket.-et, 2009. október 1-jével módosító 2008. évi CXI. törvény rendelkezéseit nem vette figyelembe. ▪ Erre tekintettel a beruházó a fenti eljárást nem ismerte el egységes eljárásként, így a számára kedvezőbb, 2009. október 1-jét követő rendelkezések alkalmazását kérte. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Az eljárás megindításakor (2008.01.29-én) hatályos Ket.-et szükséges alkalmazni. ▪ Oka: az eljárás egységes, mivel annak során csupán a Ket. szabályai szerint a hatóságok által elkövetett jogsértés orvoslása, valamint jogorvoslati eljárások lefolytatására került sor.
114.§ (1), (2) bek.	A határozat visszavonásának korlátja, hogy a másodfokú határozat felülvizsgálata iránt indított perben a hatóság ellenkérelmet terjesztett elő.	A hatóság jogszabálysértés orvoslása miatt egy éven belül vonta vissza a határozatát.
114.§ (3) bek.	A határozat visszavonására nincs lehetőség, mivel az a beruházó jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértene.	A visszavonás nem sért jogot, mivel azt nem a határozat keletkezteti. A láp védett jogi jellegét a Tvt. ex lege mondja ki.

A bíróság véleménye szerint nem helytálló a beruházó azon érvelése, mely arra vonatkozott, hogy a bíróság tévesen értelmezte a Ket.-et, mivel – a 2009. október 1-jével módosító – a 2008. évi CXI. törvény azon rendelkezéseit nem vette figyelembe, mely meghatározza, hogy a Ket.-nek mely időpontban hatályos rendelkezését kell alkalmazni. A beruházó a fenti eljárást nem ismerte el egységes eljárásként, így a számára kedvezőbb, 2009. október 1-jét követő rendelkezések alkalmazását kérte. A bíróság erre tekintettel kifejtette, hogy a 2009. október 1-jét követően indult, vagy ezt követően megismételt eljárásokban a módosított szöveg, míg a korábbi eljárásokra a Ket. 2009. október 1-je előtt hatályos szövege alkalmazandó, továbbá kiemelésre került az is, miszerint az eljárásban nem felügyeleti eljárásról volt szó, hanem az alperes saját, korábbi, másodfokú határozatának visszavonásáról. Felügyeleti eljárás megindítása saját határozattal szemben fogalmilag kizárt lett volna, mivel azt csak felügyeleti szerv indíthatta volna. Erre tekintettel, mivel a per alapját képező eljárás 2009. október 1-jét megelőzően indult, így a 2009. október 1-je előtt hatályos Ket. szövege alkalmazható a per során az ügyre vonatkozóan.

A beruházó továbbá hivatkozott a Ket. 114. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakra is, miszerint:

„114. § (1) Ha a hatóság megállapítja, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését módosíthatja vagy visszavonhatja.

(2) Az (1) bekezdés szerinti eljárás lefolytatására – az Alkotmánybíróság határozata vagy ügyészi óvás alapján indított eljárás kivételével – a hatóság csak egy ízben, és ha törvény eltérően nem rendelkezik, a határozat közlésétől számított egy éven belül jogosult.”⁴⁰

A bíróság véleménye szerint a jogszabály lehetőséget biztosít a hatóságok számára a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság általi, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által el nem bírált döntés módosítására, vagy visszavonására, amennyiben az jogszabályt sért, egy ízben a döntés közlésétől számított egy éven belül. Ennek megfelelően a hatóság az (1) bekezdés alapján a határozatát

⁴⁰ Ket. 114. § (1)-(2) bekezdés

visszavonhatja, annak korlátját csupán a (2) bekezdésben szereplő egy éven belüli határidő képezi. Az alkalmazandó 114. § (2) bekezdés egyéb korlátot nem tartalmaz, így a beruházó által hivatkozott jogszabálysértés nem áll fenn.

A bíróság a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok tekintetében kifejtette, miszerint a lápi jogi jelleg ex lege védettség, ami a törvény erejénél fogva jön létre, így ez jogot, kötelezettséget nem keletkeztet, mivel nem a hatóság, hanem a törvény konstruálja, a hatóság a védettséget határozatában pusztán deklarálja.

A Pest Megyei Bíróság által az ügyben meghozott ítélet alapján a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség megismételte az eljárását, mely során köteles volt a területen a láppá minősítés törvényi feltételeinek meglétét vizsgálni. A Pest Megyei Bíróság a perben jóváhagyta a másodfokú vízügyi hatóság korábbi döntését, melyre tekintettel az első fok (a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség) az eljárást köteles volt megismételni.

A beruházók a számukra kedvezőtlen ítélet ellen fellebbeztek, így az ügy a Kúria elé került. A Kúria ítéletében helybenhagyta a Pest Megyei Bíróság döntését, így szintén kimondta, hogy az eljárás egységes, mivel annak során csupán a Ket. szabályai szerint a hatóságok által elkövetett jogsértés orvoslására, valamint jogorvoslati eljárások lefolytatására került sor. A Kúria ítéletében megerősítette, hogy a hatóságok a jogszabályban foglalt előírásoknak megfelelően jártak el.

6. Összegzés

A dunakeszi lápot érintően a közvélemény rengeteget foglalkozott azzal, hogy hogyan volt lehetséges az, hogy egy áruház megvásárolhatta az országos védettség alatt álló területet, valamint azon megkezdhette az építési engedélyekhez szükséges hatósági engedélyek beszerzését, melyeket eleinte sikerült is megszereznie. A természetvédelmi értékek Magyarországon ex lege törvényi védettséget élveznek, mely tény számos jogszabály is rögzíti. Ennek ellenére az áruház mégis bővíthette területeit, kihasználva a terület – tévesen történt – beépíthetővé nyilvánítását.

Ahhoz hogy a területet ki és hogyan nyilváníthatta beépíthetővé, az önkormányzatok településrendezési feladatait és eszközeit is szükséges volt megvizsgálni. Ennek keretében kifejtésre került, hogy az önkormányzatok – jelen esetben a Dunakeszi Város Önkormányzata – az építések helyi rendjének biztosítása érdekében rendeletben szabályozzák az érintett telkekkel kapcsolatos követelményeket, jogokat és kötelezettségeket. A helyi építési szabályzatnak összhangban kell állnia a magasabb szintű jogszabályokkal, azonban ezen követelmény nem valósult meg Dunakeszi esetében. Dunakeszi város helyi építési szabályzata – annak módosítását követően – kimondta, hogy a terület beépíthető, mivel azt kereskedelmi, szolgáltató területi övezetbe sorolta.

Ezt követően áttekintettem a vízjogi engedélyezési eljárás során beszerezhető vízjogi engedélyeket, valamint azok főbb jellemzőit. Az áruháza az építési engedélyek beszerzéséig nem juthatott el, mivel az azok megszerzéséhez szükséges szakhatósági engedélyeket sem kapta meg – véglegesen. A vízjogi engedélyek beszerzése során több probléma is felmerült melyre tekintettel a vízügyi hatóságok hosszadalmas eljárása vette kezdetét.

Az elsőfokú hatóságként eljáró Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség és a másodfokú hatóságként az ügybe bekapcsolódó Országos Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség több, többször egymásnak is ellentmondó határozatokat hozott, melynek eredményeképpen az eljárás a bíróság elé került. Egyrészt a civil szervezetek indítottak peres eljárást a lápi jelleg megállapítása érdekében, másrészt a beruházó kérte bírósági felülvizsgálat iránti kérelmében a vízügyi hatóság visszavont határozata jogszerűtlenségének megállapítását. Az előbbi polgári perben a bíróság 2010-ben meghozta végzését, miszerint a terület országos jelentőségű védett természeti területnek minősül, az utóbbi esetben mind a Pest Megyei Bíróság, mind a Kúria egységes jogértelmezést adott ki, miszerint a vízügyi hatóságok megfelelően jártak el az ügyben, melyre tekintettel a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség köteles volt megismételni az eljárását.

Összességében megállapítható, hogy a dunakeszi láp beépítése az elmúlt tíz évben nem volt realitás, hiszen a beruházó soha nem rendelkezett, és jelenleg sem rendelkezik érvényes építési engedéllyel. Az áruháznak a mai napig a terület védetté nyilvánításának megakadályozása, és ezzel összefüggésben a vízjogi létesítési engedély beszerzése a célja.

Véleményem szerint az áruház nem járt el törvénytelenül az ügyben, a jogszabályok adta kereteket betartotta, egyben ki is használta azokat, szemben Dunakeszi Önkormányzatával, amely törvényi előírásokba ütköző rendeleteket alkotott. Ezek hiányában az áruháznak nem állt volna érdekében a terület megszerzése sem, számára az beépíthetetlen, értéktelen földdarab maradt volna.

SUMMARY

The problems of the declaration of the Dunakeszi moorland protected legal classification

1. Introduction

Examined the procedures for the authorizations of buildings we can find a lot of problem dealing with the installation of many area. In some cases Auchan store was concerned that is why I have paid attention to the case of the Dunakeszi moorland. In the news we heard that the Auchan would like to destroy a nature conservation area, a rare moorland, because Auchan wants to build a car-park on it. I wished to find out the truth in this case.

In the presentation I would like to review the legal regulation of the moorland and the building regulations relating to the protected areas as the moorlands, the history of the Dunakeszi moorland, the role of the Dunakeszi local government and finally the problems of the declaration of the affected area as a moorland and the process and decision of the courts in the case.

2. The definition of the moorland and the immunity by law of it

The Act No. LIII. of 1996 on Nature Conservation in Hungary declares the definition of the moorland, that is to say mires are wetlands supporting vegetation which is normally peat-forming, and occur where the ground is permanently or periodically waterlogged.⁴¹ In Hungary natural values and areas receive special protection by the declaration of protected status. According to this act:

„(2) By virtue of this law, all springs, bogs, caves, sink-holes of sinking streams, salt lakes tumuli and earthen fortifications are protected. The natural areas declared protected under this paragraph qualify as protected areas of national importance.”⁴²

The Dunakeszi moorland is the part of the National Ecological Network in Hungary so the area is protected by several laws.

In the case of Dunakeszi moorland had been suggested that the area is a moorland or it is the part of the economic zone. The answer affected the awarding of the area may be incorporated.

Contrary of the legal protection the award of the charter of the affected area has changed on divers occasions in the early 21st century. Until 2006 according to the decisions of the authorities the parts of the moorland leaved the special legal protection.⁴³ So the Auchan store has extended its areas with 19 hectares in 2005 and 2009.

With regard to the above mentioned I examined the history of the moorland and the role of the local government.

⁴¹ Act No. LIII. of 1996 on Nature Conservation in Hungary Section 23 (3) d)

⁴² Act No. LIII. of 1996 on Nature Conservation in Hungary Section 23 (2)

⁴³ HVG 2011/28. p. 49.

3. The history of the Dunakeszi moorland and the role of the local government in the Early 21st Century

According to the Act LXXVIII of 1997 on the formation and protection of the built environment local governments shall attending to settlement regulation-related responsibilities, in Budapest with due consideration of the over-all metropolitan regulations and comprehensive regulation plan, within the framework of applicable legal regulations.⁴⁴

The law contains the settlement structure plan and the local building code as the instruments for settlement regulation which can issue the local government. The settlement structure plan is drafted and established by resolution, by the representative body of the settlement's local government and the settlement regulation policy outlines the options and the guidelines of the formation and protection of the built environment. The local building code is drafted, and established by resolution, by the representative body of the settlement's local government based on the settlement structure plan which ensures building regulations in accordance with local characteristics.⁴⁵

The representative body of the settlement's local government issued the local building code but amended it in the years of 2006 and 2008 determining that the area may be incorporated.⁴⁶ This decisions was in contrast to some act, like the metropolitan regulations and comprehensive regulation plan. The local building code contained the protection of the moorlands but the enclosure stated that the affected area is not a moorland so the store can build in it.

The decisions of the Dunakeszi Local Government permitted of the building operations in the approved area but we can declare that the authority did not take into consideration the legal provisions and the primacy of that. After all the store could build-in the area but it has to procure the necessary authorizations and expertises.

⁴⁴ Act LXXVIII of 1997 on the formation and protection of the built environment Section 6 (1)

⁴⁵ Act LXXVIII of 1997 on the formation and protection of the built environment Section 2 (10), (28)

⁴⁶ The orders of the Dunakeszi Local Government, number 16/2006 (VII.03), 16/2008 (VI.09.)

4. The process of the water rights authorization

The store procured the preliminary water rights permit in 2007 to the diversion of the Óceán ditch.⁴⁷ In the same year the Middle-Danube-Valley Inspectorate for Environmental Protection, Nature Conservation and Water Management (hereinafter referred to as „MIENW”) gave water rights implementation permit to the investor.⁴⁸

It was valid not for a long period because in the next year the National Inspectorate For Environment, Nature and Water (hereinafter referred to as „NIENW”) set aside the first decision and it obliged the authority of first instance to conduct a new procedure. We can read in the preamble that the authority of first instance committed a procedural fault and it did not take account the opinion of the Duna-Ipoly National Park. In this opinion the National Park, the expert of the procedure, declared the special protected status of the area.⁴⁹

5. The declaration of the legal status of the area

The investor could build in the area if it procures the authorization for water rights and construction. The authorities could issue the necessary authorizations if the area is not a moorland.

An excessive length procedure started in which the MIENW as the first instance authority and the NIENW as the second instance authority issued conflicting orders in many times and the authorities heard some expert in the same question. At the end of the procedure the store started the procedure of the judicial review.

In the course of the judicial review the investor referred to – inter alia – the wrongly interpreted Act CXL of 2004 on the general rules of public administrative procedures and services by the court in view of the

⁴⁷ KTVF: 27767-8/2006: the decision of the Dunakeszi Local Government and the opinion issued in 2007. August 7th int he case of the amendment of the local building code (KTVF: 35167/2006)

⁴⁸ KTVF: 31109-11/2007: the order of Middle-Danube-Valley Inspectorate for Environmental Protection, Nature Conservation and Water Management issued on 2007. September 17.

⁴⁹ 14/1213/8/2008: the order of the National Inspectorate For Environment, Nature and Water

amendment on 1st October 2009 of it. The investor did not recognized the process uniform so the store asked the usage of the more favourable provisions of the law in the affected case.

The Pest County Court and finally the Curia determined that the procedure is uniform because in the course of it we can see remedy of infringement committed by the authorities and conduction of appeals procedures so the court has to take into account the text of the act which was in force prior to the amendment of it. The courts issued decisions which were unfavorable for the store.

6. Summary

In this essay I summarized the definition and the legal protection of moorlands, the role of the local government, the process of the water rights authorization and finally the legal status of the affected area.

We can declare that the authorities did not give all of the necessary authorizations and one of the building permits to the investor so it did not start the building-up of the affected area. Nowadays the aim of the store is to hinder the declaration of the special protection of the area and to purchase the necessary authorizations.

In my view the store observed but took advance of the law so if the Dunakeszi Local Government did not accept orders contrary with the law the store would not buy the area.