

Városliget – Város – Vár

Urbanisztikai Fórum a Magyar Urbanisztikai Társaság szervezésében

Körmendy Imre

„Kivéve a gyevi bírót!”

A Városliget fejlesztésének jogi környezetéről

A városok tervezése ősidőkre nyúlik vissza. „Már az ókori görögök is” – kezdődött több tantárgyat felvezető, bemutató tankönyv. Az Arisztoteléstől idézett állítás szerint: „A város nem a pusztaság együttélés kedvéért alapított, hanem az emberhez méltó élet céljából.” **Az emberiség fokozatosan jutott el az objektumtervezéstől a település, a város megtervezéséig, majd a térségi, regionális tervezésig,** s egészen a közelmúltig kellett várni arra, hogy egész földrész közlekedési folyosóinak összehangolásáig elérkezzen. Ebben a folyamatban voltak előreszaladások és visszaesések; elég, ha az ókori nagy birodalmakat követő középkorra gondolunk, amikor pl. Európában a Római Birodalom helyét kisebb államok, hercegségek, Itáliában meg - némi restaurációs törekvéseket és időszakokat leszámítva – városállamok vették át.

A városok építése túlmutat néhány emberöltőn, ezért állíthatja Vidor Ferenc, hogy a városépítés istenek dolga. Az új birodalmi székhelyeket, fővárosokat rendre magukat isteni jelzőkkel illető uralkodók alapították. A településtervezésben, a városok építésében gyakran tetten érhető a „kegyúr” tevékenysége; gondoljunk itt pl. Keszthelyre, ahol a Festetichek lezárták a város főútvonalát, s a kastély előtt nagy kanyarra (félkörívre) kényszerítettek mindenkit, Fóton a Károlyiak a falu legrégebbi részét bontották le a kastély, majd az Ybl-féle templom építésekor, de más magyar városokban is többször szétfeszítik a szerkezetet egy főúri kastélynak a településsel vetekedő nagyságú parkja. Ezekben a városokban jobbra ki sem alakult egy erős polgári tudat, hisz a település lakói a kastély, a püspöki palota, ... alárendeltjei voltak.

Ezután az eszmei bevezető után lássuk konkrétan a témát.

A magyar és a más országok törvénykezési gyakorlata ismeri a

kiemelt jelentőségű állami beruházásokra alkotott törvények rendszerét. Ha megnézzük a magyar országgyűlés ebbéli tevékenységét, a következőket látjuk:

1836. évi XXVI. törvénycikk **egy állandó hídnek Buda és Pest közötti** építéséről. Sok mindenről rendelkezik (részvénytársaság létrehozásáról, a szükséges kisajátítás jogalapjáról – átfogó kisajátítási törvény híján, Országos állandó Küldöttség felállításáról – mi többek között a híd terveit „gondos figyelemmel fontolja és bírálja meg” /ekkor még nincs átfogó szabályozása a területi és a települési tervezésnek és építésügyi szabályozásnak/, de a híd helyéről még véletlenül sem.

1836. évi XXXVII. törvénycikk a **nemzeti Múzeumról**: pénzalapról beszél, de telekről (mert az vásárlás útján 23 éve már rendelkezésre állt – nem az első kiszemelt telek volt ez) és épületről nem.

1870. évi X. törvénycikk a **Duna-folyamnak a főváros mellett szabályozásáról** s a forgalom és közlekedés érdekében Buda-Pesten létesítendő egyéb közmunkák költségeinek fedezéséről és e közmunkák végrehajtási közegeiről (e közege a Fővárosi Közmunkák Tanácsa, az FKT). Szervezetről, pénzekről és feladatokról rendelkezik, a kialakítás műszaki részleteiről egyáltalán nem.

1870. évi LX. törvénycikk a **Pest város északkeleti részében nyitandó főközlekedési sugárút munkálatai költségének fedezéséről** (egykori Sugárút, ma Andrásy út). A cím egyértelművé teszi, hogy az Országgyűlés nem tervezett, „csupán” a részletesen, szakmailag kimunkált tervekhez pénzt rendelt.

1871. évi XLIII. törvénycikk a **pestvárosi nagy körútról** a 3 bárányutczai kiágazással, és az 1870:LX. tc. folytán nyitandó közlekedési úton emelendő építkezések adómentességéről. A tervező a FKT-a, az OGY. csak a vonatkozó tervek megtartását írja elő és kölcsönt rendel hozzá.

1908. évi XXIX. tc. a Budapest **székesfővárosban és környékén állami költségen létesítendő munkásházakról** (ma Wekerle-telep és Kőbánya óhegyi tervezett lakónegyed). A korábbi pénzügyminiszteri telekvásárlás

jóváhagyása, és egy másik X. kerületi terület megvétélére szóló felhatalmazás, az építkezésekhez költségek rendelése.

Talán elég ennyi törvény megidézése, hogy lássuk a szereposztást, a kompetenciákat. **Az Országgyűlés nem tervez (területi, fizikai terveket)**, csak a legutóbbi időben teszi ezt, amikor megalkotja a területrendezési tervekről szóló törvényeket!

Egy távolabbi példa a demokráciát régóta gyakorló **Svájc**ból: egy kórház fejlesztési tervét az orvos-igazgató és a menedzser dolgozza ki, az építészeti terveket arra hivatott szaktervezők (építészek és mérnökök) készítik el – egyeztetve a települési önkormányzattal, figyelembe véve annak rendezési terveit, építési szabályzatát, s a kanton parlamentje arról dönt, hogy kivetnek-e plusz adót a költségek előteremtéséhez.

Németországban is alkotnak törvényeket a kiemelt infrastrukturális beruházásokról (pl. nagysebességű vasútvonal), de az ezek alapját képező terveket mérnökök, területi tervezési szakemberek csapata készíti elő, a nyomvonalat egyeztetik az érintettekkel, s csak a konszenzus létrejötte után kerül a törvényhozás elé. A Parlament nem tervez, hanem elfogadja a benyújtott tervet. Az épületekben testet öltő állami nagyberuházások (pl. új kormányzati negyed) kapcsán annyit mond az építési törvénykönyv, hogy **„a szövetségi állam érdekeit Berlinnek kiemelten kell súlyoznia a tervezési folyamatban”** (Baugesetzbuch 247. §; fordítás Brenner Jánostól).

Angliában is előfordult, hogy a normál ügymenetből teljesen kivettek egy londoni területet (**London Dockland**), s arra egyedi beruházás készült, de ez egy totálisan lerobbant Temze-parti terület volt, igazi barnamezős terület (ahol ismételt zavargások történtek), ahol még a várostól sem volt elvárható, hogy a felhalmozott gondokon legyen képes úrrá lenni. S a város terveitől ott nem tértek el, mert az a terület régóta irodai és lakóterületnek lett kijelölve.

Az előzőeket összefoglalva megállapítható, hogy más európai országban is léteznek különleges esetek, amelyekre eltérő megoldások születnek, de nem az érvényes tervezési rendszert rúgják fel, hanem abban érvényesítenek kormányzati elképzeléseket. Az Országgyűlés nem ter-

vez területrendezési és településrendezési terveket, hanem kidolgozott terveket valósításához ad pénzt, hoz létre szervezetet, ad iniciatívát.

A másik, amit láthatunk, hogy előbb jöttek létre a településrendezési tervek, s később a nagyobb térségeket átfogók; ebből az következik, hogy a korábbi terveket egyes esetekben módosítani szükséges, s egy **iteratív tervezési rend** jön létre.

Várostervezés helyett ingatlanfejlesztés. Korunkban gyakorivá vált, hogy a helyi önkormányzatok fölé nőtt (transznacionális) cégek értéktelen ingatlanokat vásárolnak meg, majd az önkormányzattal módosítatják a vonatkozó előírásokat, rendezési terveket. Ez közösségi ingatlanok eladása esetén felveti a hűtlen kezelés gyanúját (pl. Corvin-negyed, Mammut bevásárló központ, Balaton parti kempingek), akár egy helyi önkormányzat képviselő-testülete a jogalkotó, akár az Országgyűlés. Mindenképpen a demokrácia deficitjéről beszélhetünk ebben az esetekben, akár egy magáncég az ingatlanfejlesztő, akár a Kormány.

Az egyedi – nem rendszerelvű – döntéseknek az a problémája, hogy gyengítik a rendszert, a tervezhetőséget, az összehangolást. Van ugyan egy mondás, mi szerint „a kivétel erősíti a szabályt”, de ez óriási tévedés, legfeljebb a szabály értelmezési tartományát vagy az értékkészletét szűkíti.

Az új ötletekkel további probléma, hogy – amint azt a közép-afrikai közmondás megfogalmazza – **„egy fej nem tartalmazza a bölcsességet”**, lett legyen az bármelyik fej. A városok fejlődésének története ékesen bizonyítja, hogy **a városfejlesztési ötleteknek** érlelődniük kell. Elég itt pl. a Szent István - bazilika építésére gondolnunk, amely hatvan évig érlelődött, holott a helye megvolt (lásd erről Kemény Mária: A Szent István – bazilika, építészet, város, történelem c. könyvét. TERC Kiadó, Bp. 2010). Olyan jelentős személyiségek elképzelései is elhaltak, mint József nádoré, aki a bazilika helyére a Szerviták belvárosi templomát és rendházát javasolta áthelyezni, hogy a Városháza előtt méltó városi teret lehessen kialakítani. A Lánchíd ötlete is a XIX. század elején merült fel, a Hídegylet 1932-ben alakult meg, a törvény 1836-ban alkottatott, s

a híd 1839-től 1849-ig épült. s hogy ne csak a távoli múltból nézzünk példákat, lássunk időben közelebb állókat: a bécsi Museum Quartier ötlete 1983-ban merült fel, kivitelezése 2003-ban történt meg; a New York-i felhagyott magasvasút területén kialakított park ötletét egy civil szervezet 1999-ben vetette fel, a magvalósítás két üteme 2009-ben, ill. 2011-ben készült el.

Ellene vehető (lenne, ha a tények nem mást támasztanának alá), hogy Pompidou és Mitterand elnökök is nagy projekteket valósítottak meg, de nem szabad elfelejtenünk, hogy ők (egy erőteljes elnöki rendszerben) nem saját ötletüket valósították meg, hanem egy jól előkészített projektnek álltak az élére.¹

A hirtelen, a tervezési folyamaton és szereplőkön kívülről felmerülő ötletekkel évtizedek alatt kiérlelt elvek és a közmegegyezés dől romba. Így történt ez a sukorói kaszinóváros, a sávolyi motorpálya és a balatoni kempingek esetében. A Velencei tó északi partja a tervezésben évtizedeken keresztül, mint természeti, természet-közeli terület, beépítetlenül szerepelt minden tervben. Ezzel biztosítva, hogy a tó ne épüljön körül, szerves összefüggése megmaradjon az erdőkkel, dombokkal. Ebbe „tenyerelt bele” a mohóság és könnyelműség szimbóluma, a kaszinóváros. A sávolyi motorpálya ugyancsak érzékeny természeti területen jelent meg ötletként, mint egy ingatlan felértékelésére szolgáló manőver, s egy pici falura települt rá, amihez képest totálisan aránytalan. A nem túl messzi megyei jogú város, Nagykanizsa, amely fejlesztési problémákkal küzd, remek befogadója lehetett volna egy ilyen sportpályának, s biztosíthatta volna hozzá a háttér infrastruktúrát. A balatoni kempingekre vonatkozó közmegegyezés és szakmai elv az volt, hogy ezek jelentős zöldfelületeikkel a tó ökológiai környezetének megóvásához, a beépítetlen területek kellő részarányának biztosításához fontos, szükséges elemek. Az Abercombrie-díjas első regionális tervtől ez évtizedeken keresztül érvényesült, míg az Országgyűlés az egy tulajdonosnak privatizált kempinghálózat építési jogát egy törvénymódosítással majdnem duplájára emelte (8-15%-ra, az előbbi is már magasabb volt, mint a szakmailag kívánatos max. 5%!).

A kecskeméti autógyár-építés és ipari területek kijelölése is több törvényt sértett,

¹ Úgy tűnik, hogy a Louvre korszerűsítéséhez, bővítéséhez, mint állami intézmény fejlesztéséhez elkészült tervek alapján a város vezetésének még lehetett volna vétőjoga, de J. Chirac a helyszínen megtekintve a Pej-féle piramis makettjét, nem emelt kifogást (Aczél Gábor szóbeli közlése egy francia „legendáról”, amit ottani szakemberek nem cáfoltak).

de nem hirtelen felmerült ötlettől vezérelve, hanem több éves tudatos előkészítés alapján (ezért büntény, még akkor is, ha a BTK estleg nem nevesíti).

A Városliget törvény anomáliái

Az egész jogi környezetből kiszakítja a tervezést: a budapesti agglomeráció törvénnyel elfogadott tervéből, a fővárosi településfejlesztési és rendezési eszközökből. Ezzel éppen a lényeg, az összefüggésrendszer veszik el. A gyakori részleges törvénymódosítások szétzilálják a jogszabályok egységét, harmóniáját. A módosításokkor gyakorta a „rész” fontosabbá válik az „egésznél”.

Az OTÉK-tól való eltérés pedig azt hozza magával, hogy alapvető fogalmak vesznek el, pl. a zöldfelületek jogi meghatározása – így miként mérhető annak változása, növekedése?

A Városliget fejlesztéséről szóló törvény – megítélésem szerint – ellentétes a jogalkotási törvénnyel, mert nem illeszkedik a jogrendszer egységébe. ²

A törvényhozás eddig (ezt megelőzően) két olyan törvényt alkotott, amely valamely beruházásról, létesítményekről kimondta a közérdekűséget: a gyorsforgalmi úthálózat és a Vásárhelyi terv továbbfejlesztése (VTT) néven ismert Tisza-völgyi árvízi véstározók esetében. Tehette ezt azért, mert ezek mindegyike helyhez kötött beruházásnak minősül; az előbbi a meglévő hálózatrészek, a nemzetközi kapcsolódási pontok és a hálózat összefüggési kényszere miatt, az utóbbi esetben pedig a Tisza és a gravitáció kötötte helyhez a tározókat. Más esetekben – bármily fontosak voltak is nemzeti szempontból – nem lehetett ilyesmit állítani, mert még egy atomhulladék-lerakó sem csupán egy helyen valósítható meg Magyarország területén. **Egyértelműen kimondható, hogy ebben az esetben sem mondható ki, hogy közérdek lenne a múzeumok városliget megvalósítása, mert részükre csak Budapesten is számos hely és épület áll rendelkezésre.**

A kisajátításkor (valami hasonló, bár jogilag különböző a vagyonkezelői jog

² A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (4) bekezdés b) pontjával, s a 3.§-sal is, hiszen az rögzíti, hogy „Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon ... kell szabályozni.”

elvonása a Fővárostól) vagy a szolgalmi jog bírósági kijelölésekor alapvető vizsgálendő szempont, hogy **az adott helyen, ingatlanon a legkisebb sérelemmel jár-e az igénybevétel. Ez a szempont drasztikusan sérül (nem teljesül), hiszen más helyszínek nyernének a fejlesztés részbeni odatelepítésével, míg a Városliget egyértelműen károsodik általa.**

A Városliget törvény ellentétes az önkormányzati törvénnyel, mert a fővárosi önkormányzat helyett a Kormány/OGY döntött településfejlesztési kérdésben. A 2011. évi CLXXXIX. törvény szerint a településfejlesztés és településrendezés a települési önkormányzat feladata, s a Fővárosban a város egészét vagy több kerületet érintő feladatok a fővárosi önkormányzatra tartoznak.³

Szeretném ismételten emlékeztetükbe idézni Korompay György szavait: „... a városrendezés tulajdonképpeni feladata olyan szerves megoldás kidolgozása, mely a város műszaki vonatkozású és közületi érdekeltségű életjelenségeit természetüknek megfelelő módon szabályozza és hozza összhangba egymással.” Egyértelműen megállapítható, hogy **a Városligetbe tervezett Múzeum negyed nem felel meg ennek az alapvető szakmai követelménynek, mivel egy városi parknak „természete” szerint való a beépítése, továbbá a város egyes részeinek összhangját is felborítja amikor ide koncentrálnak sok fejlesztést és forgalmat, ahelyett, hogy a város kihasználatlan, funkcióhiányos területeit fejlesztené.**

A 2013-ban Budapesten megrendezett környezeti csúcs előadójának egyik alapvető megállapítása, hogy a közgazdaságnak (nem a gazdaságnak) egyértelműen a feladata a szegénység csökkentése és a szegények megsegítése. Ebből is az következik, hogy a város problémás területeire kell koncentrálni a közösségi beruházásokat, s nem presztízsbetűhözadásokat erőltetni. Úgy tűnik az ország vezetőit is elérte az „épületkomplexus” nevű betegség.

³ 2011. évi CLXXXIX. tv. 13. § (1) bekezdés 1. pont, illetve a 23. § (1) bekezdés.

A Városliget törvény újabb groteszk vonása az előkészítése:

önálló képviselői indítvánnyal került a T. Ház elé, mintha valami súlyos társadalmi igazságtalanságot, drámai helyzetet kellene villámgyorsan orvosolni (ez a törvényalkotási forma ugyanis ezért jött létre, erre való, s nem arra, hogy ezzel kikerüljék az alapos szakmai és társadalmi előkészítést, egyeztetést). A térségi és a településtervezés minisztériumi és azon kívüli szakemberei már 1983-ban elérték, hogy a demokratikus centralizmus keretein belül elinduljon, megkezdődjön a helyi lakosokkal, érdekeltekkel a rendezési tervek megismertetése és véleményezése már a készítés stádiumában.⁴ Ezért (is) érinti a szakmát oly erősen a tervezési rendből való kivétel, a kérdések előre eldöntése, a szakmai szempontok negligálása.

Az sem lebecsülendő **érdekesség**, hogy a XIV. kerület polgármestere terjesztette elő a törvényt felajánlva az államnak azt a parkot, amely nem az övé, nem őt illeti meg (az ún. az egész várost szolgáló közpark).⁵ A Városligetre elsősorban a sűrűn beépített VI. és VII. kerületnek van elemi szüksége, valamint a Belvárosnak, amelyből a földalatti vasút szállította az embereket a város erdejébe, majd a Ligetbe. A kerületnek nagyszerű lehetősége lett volna megvalósítani az 1917-es szabályozási tervében a Rákos patak mentére tervezett nagy kerületi közparkot, aminek jelentős hányadát az utóbbi évtizedekben építtette be lakóparkokkal.

Befejezésül

Az ellentmondásokat még hosszan lehetne sorolni, de itt és most talán elegendő ennyi. Az általam képviselt szervezet nevében egyértelműen le kell szögezmem, hogy a MUT továbbra is ellenzi a projekt megvalósítását, s emlékeztetnem kell arra, hogy:

A MUT következetesen felemelte szavát a Városligetbe tervezett múzeumi negyed ellen, mint ahogy tette ezt korábban pl. az ócsai lakóterület vagy a Bécsi utcai Zeppelin esetében.⁶ A valóság és az idő Ócsa esetében egyértelműen bennünket igazolt. Az ócsai lakásépítéssel hiba történt (s a Bécsi utcában is a

⁴ 7/1983. (Ép. Ért. 23.) ÉVM számú utasítás és az ezzel együtt megjelent többi jogi iránymutatás.

⁵ Szomorú, hogy az előterjesztő félrevezette az egész Országgyűlést, mert azt állította, hogy a szakmai szervezetekkel – pl. a MUT-tal egyeztetett a javaslat, pedig akkor már nyilvánosságra került a Társaság ellenfetes állásfoglalása.

⁶ Az ócsai építkezéssel kapcsolatban a felelős államiattárral történt egyeztetés és egy fórum után állásfoglalást adott ki a MUT, a Bécsi úti építkezéssel kapcsolatban pedig fórumot szervezett.

városkép elleni hiba jött volna létre), de a Múzeumi negyed lényegesen több ennél, nem egyszerűen hiba, hanem a város és annak társadalma elleni bűn. Azok a személyek, akik céljaik elérése érdekében vezető politikusok kegyeit keresve más szakmákat és azok képviselőit hozzák nehéz, sőt lehetetlen helyzetbe, azzal fognak bűnhődni, hogy tevékenységük saját szakterületük tekintélyét is aláássa, s kiszolgáltatja a szakértelmet a politika játékszereként.

Budapest, 2013. június 3.