
Új irányok az építésügy igazgatásában

Bencsik András*

Kivételes megtiszteltetés a Torma András Professzor Úr 65. születésnapja alkalmából megjelenő tanulmánykötetben publikálni. Megtisztelő, mivel magam is sokat köszönhetek az Ünnepeltnak, mivel szakmai pályám fő grádicsain nem egyszer vállalta azt, hogy szakmai bírálatával és előzékeny közreműködésével segíti a tudományos életben előbbre jutásomat, ugyanakkor felelősségteljes feladat is, mivel nem könnyű megfelelni egy, az ünnepelthez méltó kötetben való megjelenéssel szemben megfogalmazódó elvárásoknak. Tisztelt Professzor Úr, kedves Bandi! Először is Isten éltesse, kívánok még legalább hatvanöt boldog, tartalmas és eredményes évet. Másodszor köszönöm a sok biztatást, tanácsot és segítséget, amellyel eddig is segítetted utamat a pályán. Az alábbiakban egy olyan tanulmánnyal köszöntelek, amely – a különös részi ágazatok közül – érzésem szerint nem áll távol Tőled, s amellyel kapcsolatban napjainkban sem nyugszik a jogalkotói „harc kedv”, ami pedig tudományos vizsgálatért kiált.

1. A kezdetek: az építési jog (ki)alakulása

Az építési igazgatást alapvetően a közösség védelme hívta életre, amelyek – a vonatkozó tevékenységfajták közül – többek között közhatalmi, ennek keretében szabályozó (hatósági jogalkotás) és ellenőrzési (hatósági jogalkalmazás és hatósági felügyelet) eszköztár alkalmazását jelentetik – a tervezési és egyéb, nem közhatalmi tevékenységfajták mellett – az állami jelenlét tekintetében az ágazatban. A vizsgált szakigazgatási terület komplexitásához igazodóan sokfélék (és folyamatosan sokasodnak) azok a kihívások, amelyekre tekintettel az állami beavatkozás elengedhetetlen ezen a területen. A szabályozás szükségességét elsősorban a közbiztonság megteremtése, a külső támadások, tűzvészek, járványok elleni védekezés hívta életre, de ebben a körben értelmezhető a környezetvédelem, a település esztétikus kialakításának biztosítása vagy a település funkcionális elrendezésének garantálása (pl. ártéren történő építkezés tiltása, korlátozása).¹

Mindezekre tekintettel az építésügy fogalmi meghatározása tekintetében indokoltnak mutatkozik az ágazat tág és szűk értelemben történő definiálása

* Habilitált egyetemi adjunktus, ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

¹ Megjegyzendő, hogy éppen ezen sajátosságok miatt alapvetően önkormányzati szinten alakult ki és fejlődött évszázadokon keresztül az ágazat jogi szabályozása.

közötti differenciálás. Az építési igazgatás szűk értelemben alapvetően két területre osztható, a településrendezési jogra és az építésrendészetre. Tág értelemben az építésügy magában foglalja az állam területének tervszerű, hatékony felhasználását a szabályozástól egészen a konkrét építési munkálatokig. Ebben a vonatkozásban az építésügyi igazgatás része a területfejlesztés és -rendezés, az ahhoz szorosan kapcsolódó településtervezés és -fejlesztés, a műemlékvédelem, a közterület-fenntartás és az építésrendészeti igazgatás, valamint az építési tervezési, kivitelezési, építőipari és építőanyagipari tevékenység igazgatása is.²

Az építési igazgatás története egyidős a letelepült, állandó épületekben élő helyi közösségek történetjével. Természetesen mindaddig, amíg a társadalmi munkamegosztás során nem különült el az igazgatást főtevékenységként végzők csoportja, s nem alakult ki az írott jog, az építési tevékenység szabályozása szokásokon, majd szokásjogon alapult. A szokások alapja néha spirituális, vallási eredetű volt, de ahogy a többi igazgatási ágazatban (pl. egészségügy), úgy itt is megjelentek tapasztalati, szükségletek által vezérelt elemek. A vallási előírások – így például az épületek tájolása, helyiségek elrendezése, szakrális indíttatású stílusjegyek követése – mellett mindig is a védelmi funkcióknak való megfelelés hatott leginkább a települések elrendezésére és az épületek kialakítására.³ A védelmi funkció – ahogy erre a fentiekben már utaltunk – számos területen megjelent, és más-más következménnyel járt.⁴

Az igazgatás szervezete kezdetben, a szokásjog írott joggá alakulásával a szabályozáshoz igazodóan lokális jellegű volt (települési, városállami szint). Bár a helyi szabályozás szerepe a mai napig megmaradt, a centralizáció erősödésével mind a reguláció, mind az igazgatás, mind a finanszírozás (középítések) területén megjelent és egyre dominánsabbá vált az uralkodói (állami) szerepvállalás.⁵ Az ókori építésszabályozás és -igazgatás a görög és hellenisztikus hagyományokon alapuló római középítészetben, valamint jogalkotásban csúcspontot ért el.⁶

Mint minden szakigazgatási területen, így az építésügyben is jelentős visszaesés következett be a nyugat-római birodalom bukásával. A kaotikus állapotok között újra megnőtt a helyi szabályozás jelentősége, s csak néhány területen (Bizánc, Kis-Ázsia) öröklődtek tovább az ókori hagyományok. A centralizált európai államok kialakulása és megerősödése után azzal együtt, hogy az állami szerepvállalás fokozódott (kikényszerítette az ipari fejlődés, népességnövekedés, urbanizáció), megmaradt a központi és helyi szabályozás dualizmusa is.

² Vö. TORMA András: *Közigazgatási jog különös rész II. Területi-Műszaki igazgatás*. Miskolc, Bíbor, 1999. 53. A témakörhöz kapcsolódóan lásd egyebek mellett KŐSZEGFALVI György – LOYD Tamás: *Településfejlesztés*. Budapest, ELTE Eötvös, 2001., LÁSZLÓ Mária – PAPP Norbert: *Bevezetés a terület- és településfejlesztésbe*. Lomaynt, 2007., valamint PAPP Norbert – TÓTH József: *Terület- és Településfejlesztés I*. Pécs, Alexandra, 2005.

³ Vö. TORMA: i. m. 52.

⁴ Ld. védelem a környezeti hatásokkal szemben (pl. építőanyag megválasztása), tűzvédelem (pl. tűztávolság tartására kötelezés), egészségvédelem (pl. kommunális berendezések és szolgáltatások), valamint védelem a támadások ellen (pl. nyílászárók alkalmazása).

⁵ Komoly építésügyi tudásról tesznek tanúbizonyságot az ókori öntözőrendszerek, városfalak, tervezett városok (Uruk, Amarna, Alexandria).

⁶ Erre hozhatók példaként Augustus császár építési rendelkezései.

A vázolt tendenciák vonatkozásában a XIX. század végén, de erőteljesebben a XX. században következett be alapvető változás. A fent említett technikai fejlődés és ezzel egy időben a rohamosan érzékelhető urbanizációs folyamatok olyan helyzetet eredményeztek, amelyben tervszerűtlenül mentek végbe az iparosítási-városfejlesztési beruházások. Ennek a jelenségnek számos káros következménye (pl. zaj- és környezeti ártalmak, zöldterületek drasztikus csökkenése, a korszerű közlekedést akadályozó szűk közterületek, egyre fokozódó lakásigény stb.) lett egyre inkább érzékelhető, amelyek arra késztették az államot, hogy egyrészt „békebíróként” oldja fel a kialakult feszültséget, másrészt „szabályozóként” vállaljon aktív szerepet a városfejlődési folyamatok alakításában, ami lényegében az állami telekpolitika kialakítását és az építési tevékenység kontrolljának kiépítését eredményezte.

A XX. század második felében azonban olyan további fejlemények következtek be az időszak jogfejlődésének eredményeképpen, amely két területen is számottevően átalakította az építési jog eddig kialakult kereteit. Egyrészt kiemelendő, hogy a településfejlesztési tevékenység jóval meghaladta az építési tevékenység szabályozásának és ellenőrzésének funkcióját, s ennél komplexebb, a településfejlesztési folyamatok tudatos és tervszerű irányításában manifesztálódó céllal fejlődött tovább, amelyek alapvetően az alábbi rendszerszintű változásokat hozták: megjelentek a stratégiai tervezés eszközei és kialakult a rájuk vonatkozó szabályozás (településrendezési jog alapdokumentumai), létrejöttek továbbá intézményesített együttműködési formák a helyi önkormányzati és az államigazgatási szervek között (pl. építés hatósági és építésfelügyeleti ellenőrzés). Megjegyzendő másrészt az is, hogy egyre fokozottabban jelentek meg a biztonsági szempontok, amelyekre – a magánjogi reguláció elégtelensége okán – egyre nagyobb hangsúlyt kellett fektetnie a közjogi-közigazgatási jogi szabályozásnak.⁷

Az állami beavatkozás (át)alakulása történeti teljességéhez szükségesnek mutatkozik azt is kiemelni, hogy a XX. század végén egy új jelenséggel, az ún. globalizálódó beruházások elszaporodásával szembesülünk. Ez a gyakorlatban azt a realitást takarja, hogy az építési beruházások értelemszerűen nem állnak meg a települési határoknál, kialakulnak területközi, regionális és országos infrastruktúra hálózatok, a fejlettebb térségek felé törekvés azonban egyenlőtlen folyamatokat eredményez, amely korszakunkban felértékeli és – különösen az Európai Unió tagsságával összefüggésben – kiemelt jelentőségűvé teszi a területfejlesztés szabályozását és megvalósítását.

⁷ Egyebek mellett a tervezővel, kivitelezővel szembeni szakmai követelmények jogszabályi szinten történő megjelenése, egyes építményekre, beruházásokra vonatkozó szabályozásnak az építési jog „általános részéből” a jogalkotó általi kiemelése, valamint a településrendezés, településfejlesztés relatív önállósodása említhető ebben a körben. Vö. SZALAI Éva: *Az építési igazgatás, építési jog alapjai*. In: LAPÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből II. kötet. Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás*. Budapest, Complex, 2013. 266.

2. Az építési jog hazai története

Az építési igazgatás hazai alakulása döntően követte az előbb vázolt folyamatokat azzal, hogy az építési jogi tárgyú rendelkezések már I. István előírásai között is megjelentek, az egységes, kifejezetten az építési igazgatást kódex-jelleggel szabályozó jogalkotói produktum megszületésére azonban a XX. század első harmadáig várni kellett.

A településfejlesztés és az építésügyi igazgatás a sorozatos világégek és válságok közepette lényegében változatlan maradt a magyar közigazgatás második aranykorának számító 1930-as évek közepéig. Magyarország első átfogó építési törvénye az 1937. évi VI. törvénycikk volt. Ezzel a nemzetközi mércével is színvonalas jogszabállyal emelkedett az építésügyre vonatkozó szabályozás törvényi szintre. A törvénycikk bevezette a – mai fogalmaink szerinti – városfejlesztési és -rendezési tervezést, és építésrendészeti bírságot, rendezte az építési hatósági tevékenységet, korszerűsítette az ingatlan-nyilvántartást. A szabályozás 1964-ig adta a szabályozás gerincét, de hatását lerontotta, hogy egészen 1957-ig nem volt az ágazatnak egységes ágazatirányító főhatósága. Szükségesnek mutatkozik azt is megjegyezni, hogy az említett törvény „rosszkor volt rossz helyen”, ami a valóságban azt jelentette, hogy mire beépülhetett volna a hatósági gyakorlatba, addigra kitört a második világháború. A háború és utána a helyreállítás időszaka pedig nem kedvez sem a tervezésnek, sem a hatósági megfontolásoknak.

A II. világháború – mint a legtöbb ágazat területén – az építésügyben is katasztrofális állapotokat idézett elő. Az egyes épületek, létesítménytípusok 30-94%-a sérült, vagy semmisült meg. Vészhelyzetben a közigazgatás többnyire centralizált, – nem ritkán diktatórikus – eszközöket alkalmaz, az átgondolt fejlesztés helyett ezek az évek a kampányok, a mennyiségi szemlélet, a sablonos szükségmegoldások időszaka. Már 1945-ben létrehozták az Országos Építésügyi Kormánybiztosságot, 1946-ban az Építésügyi és Közmunkaügyi Minisztériumot, 1949-ben az Építésügyi Minisztériumot, amely azonban, lényegében csak „építőanyag termelői hatóság” volt, s mivel az ágazati főhatalom több szerv között oszlott meg, nem tölthette be irányító feladatát. Ez az állapot csak 1957-ben rendeződött, amikor a tényleges építésügyi irányítói jogkör az Építésügyi Minisztériumhoz került. A korszak kedvező változása ugyanakkor, hogy a helyi településfejlesztési és építésügyi igazgatási feladatok a helyi igazgatás „univerzális” szerveihez, a tanácsokhoz kerültek. Emellett szükséges kiemelni azt is, hogy az egész szocialista korszak centralizált állami berendezkedésében a beruházók hierarchikus irányítás alatt álltak, ennél fogva a gazdasági érdekek primátusa érvényesült, így a fejlesztési folyamatok összehangolásának igénye háttérbe szorult.⁸

1964-ben megszületett második építési kódexünk, az 1964. évi III. törvény. Elődjéhez hasonlóan magas színvonalú, stabil jogi produktumnak bizonyult. Az ágazat története során először találkozott egymással a tiszta ágazati főhatalom, a

⁸ Uo., 267. Megjegyzendő, hogy ezen a helyzeten nem változtatott az Építésügyi Minisztérium felállítása vagy az 1964. évi III. törvény elfogadása sem.

korszerű szabályozás és a stabil helyi hatósági igazgatási és szabályozási tevékenység. Megállapítható, hogy ezt a jogszabályt az ágazati szemlélet jellemezte, lényegében tehát egy olyan kerettörvény volt, amely – egyértelmű pozitívumként – magába foglalta a területfejlesztés és az építési igazgatás eszköztárát egyaránt.

Ez az állapot a rendszerváltásig tartott, amikor pozitív és negatív változások is zajlottak e területen. A rendszerváltás mámorában ésszerű megoldásnak tűnt a helyi önkormányzatok – mint a tanácsnál nagyobb legitimációjú helyi jogalkotó szervek – bekapcsolása az építési igazgatás rendszerébe. A történeti hűség kedvéért azonban kiemelendő, hogy az ekkortájt tapasztalt negatívumok egyenes úton vezettek a 2020. március 1-jével kiépült kormányhivatali hatáskörtelepítéshez. Hátrányosnak mondható a jogszabályok gyakori változása és a „tisztá” ágazati főhatóság „ elvesztése”.⁹ Végbement a gazdasági struktúra lassú, majd gyorsabb átalakulása, megteremtődtek az állampolgári tulajdonszerzés feltételei, megjelent (különösen a kilencvenes évek elején) a beruházók fejlesztési döntéseinek koordinálása és determinálása, ami differenciált közigazgatási jogi eszközrendszert igényelt. Ebben a koordináta rendszerben született meg az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.), amely az építési jog hatályos rendszerének alapnormájaként fogható fel.

Az „építési jog” nem homogén normaösszességként fogható fel, hanem egy kifejezetten komplex, szerteágazó jogterületként, míg az építésügyi(i igazgatás) azon szervezetek és az általuk végzett tevékenységek összességéeként értelmezhető, amelyek közhatalmat gyakorolva biztosítják az „építésügyi” jogszabályok érvényesülését. Ezzel összefüggésben két megjegyzés kívánkozik ide. Egyrészt kiemelendő, hogy az „építési jog” bázisát – különösen a közhatalom gyakorlására tekintettel – a közigazgatási jog adja (ld. szervezetrendszer, feladat- és hatáskört rögzítő szabályok, eljárási rendelkezések stb.), másrészt az is megállapítható, hogy ez a normaanyag több jogágból „kölsön vesz” bizonyos jogintézményeket, így az építési igazgatásra vonatkozó joganyag szoros összefüggést mutat – egyebek mellett – a pénzügyi joggal, az agrárjoggal és a polgári joggal is.

Csupán a jogterület heterogén jellegének érzékeltetése céljából emeljük ki, hogy a következő alapvető jogági összefüggéseket. Az építési jogban a polgári jog feladata egyebek mellett a tulajdonosi, használati jogosítványok szabályozása, a szomszédos ingatlan védelmével kapcsolatos jogintézmények alkalmazhatósága, valamint a szerződéses kapcsolatok (építtető-tervező, építtető-kivitelező) regulálása. Az agrárjog szerepe alapvetően az építési célú földterületekkel gazdálkodásra, valamint a mezőgazdasági rendeltetésű területek védelmére irányul, míg a pénzügyi jogi kapcsolódást az építési tevékenység ösztönzése (pl. CSOK) vagy korlátozása (pl. 27%-os ÁFA) érdekében alkalmazott közpénzügyi rendelkezések érzékeltetik.

⁹ Ezt jól érzékelteti az a tény, hogy az elmúlt 30 évben több mint 6 főhatóság „csatolt része” volt már az építésügy.

Az építési joggal összefüggésben szükséges végezetül azt is kiemelni, hogy azt egyrészt jellemzi a kódex-szerű szabályozás léte, másrészt azonban mind vertikálisan, mind horizontálisan többszörösen tagot jogterületről beszélhetünk.¹⁰ A vertikális tagoltság a jogforrások szintekkel azonosítható, ebben a körben csak utalunk arra, hogy a törvényi szintű szabályozás mellett kiterjedt törvénynél alacsonyabb szintű (kormány-, miniszteri- és helyi önkormányzati rendeletei) joganyag adja a reguláció matériáját. A horizontális tagoltság ezzel szemben abból fakad, hogy nem csupán az építési ágazatba tartozó jogszabályok tartalmaznak építési jogi tárgyú rendelkezéseket, hanem számos ágazati joganyag is szabályozás alá von bizonyos – e szakigazgatási területhez kapcsolódó – életviszonyokat. Ebben a körben lehet megemlíteni – egyebek mellett – a közlekedési, hírközlési, környezetvédelmi, örökségvédelmi, vízjogi, energiajogi vagy éppen honvédelmi jogi rendelkezéseket.

3. Új irányok településrendezési jog területén: a településkép védelme mint sajátos településrendezési eszköz

Az építési (közigazgatási) jog lényegében két területre osztható, ennek megfelelően voltaképpen két alrendszerrel különböztethetünk meg: a településrendezési jogot és az építésrendészetet (építési szabályozási jog).¹¹ Az időrendben korábban kialakult építésrendészeti tevékenység alapvető funkciója az épületek biztonságos és rendeltetészerű használatának biztosítása, amely alapvetően hatósági (jogalkalmazói és felügyeleti) tevékenységen keresztül realizálódik a szabályozásban. Megállapítható, hogy ez a tevékenység tipikusan az állami feladat-ellátás szférájához tartozik, mivel mind a védendő érdekek (biztonsághoz, élethez és egészséghez való jog biztosítása), mind a jogalkalmazás egységessége iránti igény az államigazgatási feladat- és hatáskörként történő szabályozás melletti érvként hozható fel.

A településrendezési jog – ezzel szemben – jóval „fiatalabb” jogterület, rendeltetése pedig nem más, mint a településen belüli területfelhasználási viszonyok alakítása, az épületeknek a település szerkezetébe való beillesztése. Az építési igazgatás eme alrendszere vonatkozásában – a területrendezési (országos és regionális, megyei területrendezési) tervek hierarchiája és az OTÉK kategóriáiban manifesztálódó központi jogi keretek között – felértékelődnek a helyi viszonyok, így ezt a feladatellátást tradicionálisan helyi önkormányzati keretek között helyezte el a jogalkotó a rendszerváltást követően.¹² Talán nem igényel bővebb magyarázatot annak belátása, hogy (példának okáért) a helyi építési

¹⁰ Uo., 270.

¹¹ Megjegyzendő, hogy ez a disztinkció az építési közigazgatási jogra és nem az építési igazgatásra vonatkozik, mivel az építési igazgatás szervei hatáskörük gyakorlása során ugyanazon aktusuk kibocsátása során együtt alkalmazzák a településrendezési jog körébe és az építésrendészeti jog körébe tartozó szabályokat.

¹² Ezzel összefüggésben indokolt utalni arra, hogy a településrendezési eszközök megalkotásában (szabályozási jog) ragadható meg az önkormányzati feladat-ellátás lényege, azok érvényesítése – összhangban a fentebb írtakkal – nem tekinthető kizárólagos önkormányzati feladatnak.

szabályzat vagy a településszerkezeti terv vonatkozásában meghatározó jelentőségűek a helyi sajátosságok, a település specifikumai.

A településképi védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény három sajátos jogi eszközt intézményesített a településrendezés tekintetében, amelyekre az Étv. csak utaló szabályt tartalmaz, a részletszabályok ennek megfelelően a településképi törvényből ismerhetők meg.

A településképi követelmények előírása érdekében a jogalkotó felhatalmazza a helyi önkormányzatot arra, hogy településképi rendeletben az építési tevékenységgel érintett építmények településképhez való illeszkedését biztosító anyaghasználatára, tömegformálására, homlokzati kialakítására és a zöldfelületek kialakításának módjára; a – településszerkezet, táji környezet, településkarakter vagy egyéb helyi adottság miatt – településképi szempontból meghatározó területekre; az Étv. szerinti helyi építészeti örökség egyedi és területi védelmére, védetté nyilvánítására és a védettség megszüntetésére; valamint a reklámok, reklámhordozók, cégerek és egyéb műszaki berendezések elhelyezésére és alkalmazására, illetve tilalmára vonatkozó településképi követelményt határozzon meg.¹³ A településképi rendelet szakmai megalapozása érdekében településképi arculati kézikönyv készül, amely a településképi jellemzők bemutatásának és minőségi formálásának eszköze. A kézikönyv feltárja és ismerteti a településen belül jól elkülönülő egyes településrészek arculati jellemzőit és értékeit, és ennek figyelembevételével szöveges és képi megjelenítés formájában javaslatot tesz a településképhez illeszkedő építészeti elemek alkalmazására.

A településképi követelményeknek az egyedi építési beruházásoknál való alkalmazását az alábbi önkormányzati településképi-érvényesítési eszközök segítik elő:

- az önkormányzat tájékoztatást ad és szakmai konzultációt biztosít a településképi követelményekről,
- az önkormányzat polgármestere (főpolgármester) az építésügyi engedélyezési eljárást megelőzően véleményt adhat a jogszabályban meghatározott építésügyi hatósági engedélykérelemhez (településképi véleményezési eljárás),
- az önkormányzat polgármestere (főpolgármester) településképi bejelentési eljárást folytathat le (egyebek mellett) az építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött és egyszerű bejelentéshez kötött építési tevékenységnek sem minősülő építési tevékenységek tekintetében, továbbá településképi bejelentési eljárást köteles lefolytatni a reklámok és reklámhordozók elhelyezése tekintetében,
- az önkormányzat polgármestere (főpolgármester) településképi kötelezést adhat ki és bírságot szabhat ki, ide nem értve a reklámhordozók és reklámok jogellenes elhelyezésével kapcsolatos, valamint a településképi bírságot.

A településképi vélemény rendeltetése abban ragadható meg, hogy az önkormányzat polgármestere (főpolgármester) az építésügyi engedélyezési eljárást

¹³ A településképi rendelet előbb ismertetett településképi követelményeinek részletes tartalmi kereteit – ideértve a helyi építészeti örökség védelmének szakmai szabályait is – kormányrendelet határozza meg.

megelőzően a megkeresés beérkezésétől számított 15 napon belül, a településképi követelmények teljesítésével kapcsolatban véleményt adhat az építésügyi hatósági engedélykérelemhez. Fontos kiemelni, hogy a vélemény kialakításához a polgármester kikéri az önkormányzati főépítész vagy a helyi építészeti-műszaki tervtanács szakmai véleményét, ha a polgármester 15 napon belül nem nyilvánít véleményt, hozzájárulását megadottnak kell tekinteni. Az előbb ismertetett eljárásrenddel szemben az önkormányzat polgármestere (főpolgármester) településképi bejelentési eljárást folytathat le az építési engedélyhez és egyszerű bejelentéshez nem kötött építési tevékenységek, míg köteles településképi bejelentési eljárást lefolytatni a reklámok és reklámhordozók elhelyezése tekintetében. A településképi bejelentési eljárást az ügyfél bejelentés formájában a polgármesternél (főpolgármesternél) kezdeményezi, az érintett tevékenység pedig a bejelentés alapján megkezdhető, ha ahhoz más hatósági engedély nem szükséges, és a polgármester (főpolgármester) a tevékenység végzését a bejelentést követő 15 napon belül nem tiltja meg vagy az eljárást nem szünteti meg. Jogorvoslati szempontból kiemelt jelentősége van annak, hogy ez a döntési kompetencia a polgármester átruházott önkormányzati hatáskörének tekinthető, így a polgármester hatósági döntésével szemben a települési önkormányzat képviselő-testületéhez lehet fellebbezni.

4. Új irányok az építésrendészet területén: az egyszerű bejelentés intézményének tényérése

Az talán nem igényel bővebb kifejtést, hogy a jogszabálysértő, az építési előírásokkal ellentétes építési munkák komoly veszélyeket hordoznak magukban (pl. kedvezőtlen településrendezési folyamatokat indíthatnak el, védett természeti értékek pusztulását eredményezhetik, az állampolgárok életét, testi épségét károsíthatják vagy veszélyeztethetik, környezet károsodáshoz vezethetnek stb.). Ezt a nem kívánatos helyzetet elkerülendő (vagy legalábbis esélyét csökkentendő) az építési jogi előírások betartását szigorú, hatósági eszközök által realizált ellenőrzési rendszer biztosítja.

A közigazgatási jog alapvetően két jogintézményen keresztül tölti be ezt a jogvédő funkciót az építésügyben: az engedélyhez kötöttség és az utólagos ellenőrzési rendszer által. Előbbi lényegében a közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenységén keresztül manifesztálódik: ebben a körben azt vizsgálja – előzetesen és folyamatba épített módon – a közigazgatás, hogy a tervezett építmény megfelel-e a jogszabályi követelményeknek, illetve alkalmas-e a rendeltetésszerű használatra. Ezzel szemben építkezés és az építmények használata során betartandó előírások utólagos kontrollját a hatósági felügyelet körébe tartozó módon vizsgálja a közigazgatás.

Ezen a ponton érdemes arról is megemlékezni, hogy az építési munkáknak a hatósági kontroll szempontjából három típusát indokolt megkülönböztetni:

- engedély és bejelentés nélkül végezhető tevékenységek (pl. meglévő épület utólagos hőszigetelése), ebben az esetben a kontroll hatósági felügyeleten keresztül realizálódik,
- egyszerű bejelentéshez kötött tevékenységek (pl. 300 m²-t nem meghaladó hasznos alapterületű új lakóépület építése), amikor az építési dokumentáció teljességét a hatóság előzetesen vizsgálja, a vonatkozó követelmények számonkérésének formája ebben az esetben is a hatósági felügyeleti tevékenység, valamint
- az engedélyhez kötött tevékenységek (pl. 300 m²-t meghaladó hasznos alapterületű lakóépület építése), amikor a tervezett építési tevékenységnek az engedélyezési eljárásban manifesztálódó előzetes kontrollja kiegészül az utólagos hatósági felügyeleti tevékenységgel.

Az engedélyezési eljárásokkal összefüggésben célszerűnek mutatkozik az egyszerű bejelentéshez kötött eljárások köréről külön szólni, mivel ez a jogintézmény jelentős mértékben relativizálja az építésrendészetben egyébként érvényesülő engedélyhez kötöttséget. A Kormány 2015-ben fogadta el az építésügy átalakítását célzó intézkedési tervről és az ahhoz kapcsolódó feladatokról szóló 1567/2015. (IX. 4.) Korm. határozatot, amely a lakossági építkezésekre irányadó „bürokráciacsökkentés” realizálása érdekében a bejelentési elv térnyerését kívánta realizálni az engedélyezési eljárásokkal szemben. A hivatkozott kormányzati döntés értelmében a legfeljebb 160 m² hasznos alapterületű lakóépület építése (valamint a meglévő lakóépület legfeljebb 160 m² hasznos alapterületűvé történő bővítése vagy átalakítása) esetén az építésügyi hatóságnak tudomásulvételi eljárást kell lefolytatnia, amennyiben szakhatósági közreműködés, és építésügyi követelmények vizsgálatán túlmenő szakkérdés vizsgálat nem szükséges. A kormányhatározatban foglalt elképzelésen azonban a jogalkotó több irányban is túllépett, mivel egyrészt az Étv. hatályos normaszövege a legfeljebb 300 négyzetméter összes hasznos alapterületű új lakóépület építése esetén tette főszabállyá az egyszerű bejelentési kötelezettséget az engedélyezési eljárás helyett, másrészt a hatóság szerepe is változáson esett át az eredeti koncepcióhoz képest.¹⁴

Az egyszerű bejelentéshez kötött építési tevékenységek szabályozását az Étv. 33/A. §-a, illetve a 155/2016. (VI.13.) Korm. rendelet. adja. Az Étv. akként rendelkezik, hogy – engedélyezési eljárás lefolytatása helyett – egyszerű bejelentéssel történik

- a 300 négyzetméter összes hasznos alapterületet meg nem haladó új lakóépület építése,
- műemlék kivételével, a meglévő lakóépület 300 négyzetméter összes hasznos alapterületet meg nem haladó méretűre bővítése, valamint
- a fenti építési munkákhoz szükséges tereprendezés, támfalépítés.

¹⁴ Étv. 33/A. §.

A szabályozás több ponton – bár építési közigazgatási jogi szempontból némileg vitatható – eljárási könnyítést tartalmaz az építető vonatkozásában. Kiemeljük ezek közül az alábbiakat:

- egyszerű bejelentéssel folytatott építési tevékenység esetén az építető az építési tevékenységet bejelenti a kijelölt szervnek,
- ha a tervező a tervezés során a közműellátás és az égéstermék-elvezető megvalósítása érdekében az arra jogosult szolgáltató hozzájárulását vagy jóváhagyását kéri, és arra nyolc napon belül nem kap érdemi választ, a hozzájárulást vagy jóváhagyást megadottnak kell tekinteni.

E helyütt annyit jelzünk, hogy ez a módosítás alapvető profilváltást jelentett az építési igazgatásban részt vevő hatóságok számára, mivel az előzetes engedélyezési tevékenység helyett a bejelentési kötelezettséggel kombinált utólagos kontroll eszközrendszerével kell teljes körűen biztosítani a jövőben az építési munkálatok jogszerűségét, szakszerűségét és biztonságosságát, illetve ezen keresztül a környezeti szempontok érvényesülését. Megállapítható azonban, hogy a jelenlegi jogszabályi környezetben a kezdeti tapasztalatok alapján a tervező, a kivitelező, az építető és a szomszéd oldalán egyaránt bizonytalanság, védtelenség vált érzékelhetővé.¹⁵

5. Zárszó helyett: a hatályos építési igazgatási szervezetrendszer – jogorvoslati szempontú – értékelése

Az építésügyi közigazgatási kompetenciák telepítése vonatkozásában a jogalkotónak az alábbi szempontokat indokolt szem előtt tartani:

- a településrendezési feladat-ellátás alapvetően érinti a helyi lakosság életviszonyait, így ebben a tekintetben a helyi önkormányzatokat indokolt „helyzetbe hozni”,
- az építési igazgatást jellemzi az ún. „kettős érdekkötöttség”, közelebbről az a sajátosság, hogy az építési jogi eszközök egyszerre szolgálják a lokális lakossági érdekeket, valamint a jog által védett általános közérdeket, így nem mellőzhető az államigazgatási szervek bekapcsolása a szervezetrendszerbe, továbbá
- a településrendezési és építési igazgatási feladat-ellátás magas szintű szaktudást igénylő, ugyanakkor magas költségekkel járó tevékenység.¹⁶

Mindezek előre bocsátását követően indokoltnak mutatkozik kiemelni, hogy a hazai szabályozásban az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII.23.) Korm. rendelet egy meglehetősen differenciált hatáskörmegosztást épített ki az építési ágazatban.

A fentiekkel összefüggésben az alábbi megjegyzések kívánkoznak ide. A legszámottevőbb változás az általunk az építési közigazgatás kezdeti decentralizálásával összefüggésben korábban írtakhoz képest az a struktúra, amely

¹⁵ Ezzel kapcsolatban bővebben ld. BENCSIK András – BARTA Attila: A települési önkormányzatok szerepe a környezetvédelmi igazgatás átalakult rendszerében. *Pro Futuro*, 2017/1. 59-93.

¹⁶ Vö. SZALAI: i. m. 308.

a – körzetközpont, majd később a járásszékhely település önkormányzatának – jegyzője helyett a megyei, fővárosi kormányhivatalt jelöli ki az általános építésügyi hatóságnak.¹⁷ Ez a sajátosság – az Ákr. és a Kp. „koordináta rendszerében” – azzal az eredménnyel jár, hogy az építésügyi eljárások egyfokúvá válnak: a kormányhivatal döntésével szemben nincs helye fellebbezésnek, a döntés csak közigazgatási perben lesz megtámadható. Dogmatikai és praktikus kérdéseket vet fel továbbá az is, hogy a hatályos rendszerben az építéshatósági és az építésfelügyeleti kompetenciákat egyazon közigazgatási szerv (ti. a megyei, fővárosi kormányhivatal) hivatott gyakorolni.

¹⁷ Ld. 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. §