

Az Építésügyi Igazgatási Szakmai Kollégium



építésigazgatást érintő jogszabályok- és szervezeti struktúra jobbítását célzó javaslatétele a Miniszterelnökség / Szakmagyakorlók felé.

Az **Építésügyi Igazgatási Szakmai Kollégium** (a továbbiakban **ÉISZK**) az építésügyi jogszabályok hatályos rendszerének áttekintését követően, az ÉISZK tagjainak észrevételeire is figyelemmel a 2015. évi jogszabályváltozások előkészítése során az alábbi kérdéskörök, problémák megvizsgálását javasolja:

- 1) A tapasztalatok szerint nem jut érvényre az a jogszabályalkotói szándék, hogy például az összevont eljárás lefolytatásakor csökkenjen az ügymenet időtartama. Ezért **vizsgálendő** a -jogalkotó által legutóbb bevezetett- **összevont telepítési eljárás** létjogosultsága, melyet **a szakma nem fogadott be**, nincsen kialakult gyakorlata, s hatásköri ütközéseket tartalmaz.

Nem kizárt, hogy a korábbi elvi engedély ismét teret nyerhetne, olyan módon, hogy ennél az eljárás-típusnál rövidebbé válhasson az elbírálás, hiszen a közeljövőben megnyíló Eu-s pályázatok gyors engedély beszerzést igényelnek.

- 2) A többször módosított - és emiatt egymással nem mindig összhangban lévő - jogszabályok használatából adódnak olyan helyzetek, ahol az Építésügyi Hatóság tűnik fel egy-egy probléma forrásaként, okozójaként. Fontos volna az olyan jogszabályalkotás, amelynél nincsenek -az egységes jogalkalmazást gátoló- **értelmezési nehézségek**.

Gyakran az építésügyi hatóság felelősségeként értelmezi az ügyféli kör a határidő elhúzódását a szakhatóságokkal való nem mindig gördülékeny, lassú eljárás miatt. Ezen anomália felszámolásának egyik módja, hogy a beruházás jellegéhez kapcsolódóan lehessen eldönteni azt, hogy milyen szakhatóság bevonására van szükség, s ehhez milyen határidő szükségeltetik. Ebből következően a legegyszerűbb eljárásoknál szűkül –nullára redukálódik- az eljárásba bevonandó szakhatóságok köre.

- 3) A -talán megszűnt- OÉTT szerepét átvevő operatív szervezet felállítása az összes érintett szakmai szervezet bevonásával feltétlenül szükséges volna a most tervezett szervezeti- és jogszabályváltozások előkészítésének folyamatában. E folyamat fontos eleme volna, hogy a résztvevők köre a stratégiát követő jogszabály-módosítási szakaszban már nem olyan széles körben történne, mint volt az OÉTT-ben. Így is kevés az idő a körültekintő, a hatásokat is elemző, folyamatokat, modelleket elemző, így minden tekintetben megfelelő kimunkálásra!

Hasznos lenne, ha a szakmai szervezeteknek –így az ÉISZK-nak, mint a közvetlen tapasztalat birtokosának- lenne jogszabály által biztosított lehetősége jelezni a jogszabályi hibákat, hiányosságokat, vagy lenne egy olyan szervezet, amely **a hatóságok szemszögéből folyamatos visszajelzést** adhatna a Jogalkotónak.

- 4) Az önkormányzatok beleszólása a településkép alakításába** mindenképpen legyen biztosított, azonban a jelenlegi rendszer **semmilyen objektív szempontot** nem tartalmaz, **nincs érdemi jogorvoslat és hatékony szankció** sem. Ez a lehetőség jelen formájában a jogszabály-alkotó által „odadobott gyeplő”, mellyel a helyhatóság vagy él, vagy nem. Saját döntése, hogy milyen konfrontációt- többlet eljárást vállal - annak háttérével- a települése érdekében, ha szükségét érzi ennek. A mai jogszabályok tükrében ennek meghatározó eleme a településképi véleményezési eljárás, mely a napjainkban szűkebb kört érintő építési engedélyhez kötött eljárások egyik sarkalatos eleme. E jogával azonban csak akkor élhet a polgármester, ha az önkormányzat erről rendeletet alkotott.

A 2013.január 1. óta eltelt időszak mutatja, hogy sok helyen megszülettek e helyi rendeletek, de nem mindenütt, hiszen a kistelepüléseken sok helyütt már nem áll rendelkezésre olyan műszaki háttér, mely ezt szorgalmazhatta volna. Az ilyen „ellátatlan települések” esetében a jelenlegi szabályozás olyan rövid távú, gyors megoldásokhoz vezet, mely a napi túlélés érdekében jönnek tűnik, ám eléli a hosszú távú jövő további lehetőségeit. Felül kell vizsgálni a **településképi bejelentés, és a településképi kötelezési** eljárás helyi bevezetésére feljogosító jogszabályi háttérét, annak érdekében, hogy célravezető **szankcionálás** lehetővé váljék a kötelezettség elmulasztására. Tisztítaná a helyzetet, ha bővülne az engedélyköteles tevékenységek köre. Ezáltal csökkennének a jogértelmezési viták, s legfőképpen a településkép és az építési fegyelem volna sokkal kézben-tarthatóbb, ellenőrizhetőbb. Javasoljuk, hogy a településképi vélemény rendelkezései az engedélyezési eljárás szabályi között kerüljön szabályozásra.

- 5) Felül kellene vizsgálni az -egyik napról a másikra- felduzzasztott építési engedély nélkül végezhető tevékenységek körét**, ez segíthet az előző pontban írtak helyes kidolgozásán is. Az is indokolja ezt, hogy gyakran vezet vitás helyzetekhez az engedélytől való eltérésnél, az építési tevékenységek engedélyhez kötött voltának megítélése.

Alternatíva lehet az ideiglenes építmény fogalmának a bevezetése. Jelenleg ugyanis a legtöbb vita a néhány évig fennálló tárolók, gazdasági épületek kapcsán van, és ezek szabályozása hiányos és szankcionálási lehetőségük szinte nincs. Az építtető akár „óvadék” mellett kötelezettséget vállalhatna az 1-5 éven belüli bontásra, és így egyértelmű szankció is lehet a „vállalás” megszegése miatt.

A hétköznapi életben nehéz azt megmagyarázni, hogy nem kell engedély, de mégsem lehet építeni, erre vonatkozóan jó lenne egy egységes, országos tájékoztató kampány.

- 6) A 312/2012. Kormányrendelet 8. mellékletének pontról pontra való megfelelés és számonkérés időnként feszültséget okoz az építésügyi hatóság és a tervezők közt, s olykor elvesz a lényegi műszaki tartalom. A **tervek tartalmának** szabályozása hangsúlyozottan foglalkozzon “az ügy érdemi elbírálása szempontjából szükséges” „értelemszerű” tartalomra, a terv tárgyától függően. Ehhez konszenzus által megalkotott **objektív követelmény** megállapítása szükséges.**

- 7) Alapvető jog, hogy minden településen** olyan első fokú feladat ellátása olyan szervezeti formában történjen, mely biztosítja az **intenzív jelenlétet**, az **nem csupán az eseti helyszíni szemlékre** szorítkozik. Az ehhez szükséges legmegfelelőbb szervezeti

struktúra kialakításához **vizsgálják** meg a tényleges tapasztalatokat és **modellezzék** a napi munkavégzést is és az építetói **elvárásokat** is. **A szubszidiaritás szellemében a 176 db I. fokú általános építésügyi hatóságnál nem lehet kevesebb, azaz a járásközponti jegyzőnél távolabb nem lehet az I. fokú általános építésügyi hatóság, a településektől, az épületektől, az azokat tulajdonló és használó építetőkől, ügyfelektől messzebbre nem helyezhetők az állami építésügyi igazgatás szervei.**

Vagyis: Fontos lenne, hogy minden nagyobb településen a tervezők, építetők tudjanak konzultálni valakivel, aki képes a HÉSZ rendelkezéseit ismertetni, értelmezni. Fontos lenne olyan egységes felület is, ahol az építésügyi jogszabályok megismerhetők. Előfordul olyan eset is, amikor az építésügyi előírások nem a HÉSZ-ben vannak, és ehhez kapcsolódóan a településképi bejelentési és kötelezési előírásokat is meg lehetne ismerni.

Az 5.000 fő feletti lakosságszámú települések esetében valamilyen jelenlét biztosított az **építésügyi szolgáltatási pontok** által, e kollégák is az **építésügyi hatósági tapasztalatokkal rendelkezők** közül kerültek ki. Ezek az építésügyi szolgáltatási pontok ugyan nem hatóságok, de **részei az építésügyi igazgatás egészének**. Fontos volna **életszerűen pozícionálni** e feladatellátást.

- 8) Az építésfelügyeleti és építésügyi hatósági feladatkör közötti határok** felülvizsgálandók, megfontolandó, hogy az **általános építmény ellenőrzési jogkör** az építésügyi hatóságnál legyen.
- 9) Az építési termék rendelet** követelményrendszere nem kellően egyértelmű, értelmezése nehézséget okozhat a használat során, a szakma még nem tette teljesen magáévá, ezért **szövegezése felülvizsgálandó**.
- 10)** Vitás helyzetekhez vezethet az engedélytől való eltérésnél, e tevékenységek nem engedélyhez kötött voltának megítélése, ezért a jogalkotónak konkrétan meg kell határozni az eltérés lehetőségét. a jelenlegi szabályozás sajnos nem egyértelmű, kikaput nyit a felelős műszaki vezető nyilatkozata mellett az engedélytől eltérésre. Nagyon sok esetben nem indokolt az, hogy módosított engedélyt kelljen kérni, de objektívan meg kell határozni ezen esetek körét.
- 11)** Eltérő jogértelmezés alakul ki sokszor **a telek építésjogi rendezettségének** megítélése körül. Célszerű ezért az erre vonatkozó **szabálymondatok pontosítása, bizonyos esetekben könnyítés, mely szerint**
 - a) új épület létesítése kötelező legyen figyelembe venni,
 - b) alapterületet nem érintő átalakítás esetében, illetve ha az önkormányzat nyilatkozik arról, hogy az építési vonal módosítására rövid időn belül sor kerül, az engedély legyen kiadható.
- 12)** Nem életszerű a műemléki épületek esetében **a telekhatártól való távolság** szerinti elbírálás ugrásszerű változtatása, mely - a szakmai logika mellőzésével - településképet romboló érdekeket kelt.
- 13)** Nem szolgálja az építetők ügyfelek érdekét **a fellebbezési jog** biztosításának módja az érdemi döntés után is, ezért - az építkezések számának növelése érdekében - javasoljuk a majd két éve bevezetett szabályozás fenntartását.

A fellebbezési jogról lemondás biztosítása a döntés ismerete előtt aggályos, és visszaélésekre adhat okot. Mi történik, ha

- változik a nyilatkozat megtétele után az építési engedély iránti kérelem,
- a hatóság a kérelemtől eltérő döntést hoz,
- az ügyfél a nyilatkozatot követően jön rá a tévedésére.

Az érdemi nyilatkozat nélküli fellebbezés kizárása teljesen ellentétes a normál hatósági gyakorlattal, a hétköznapi ember számára megmagyarázhatatlan, kizárólag a visszaélések leplezésének lehet jó eszköze. Ennek mielőbbi eltörlését javaslom.

14) Az **ÉTDR**-ben keletkezett **iratok és záradékolások hitelességét kérdőjelek** veszik körül, ezért ennek szabályozási háttere **felülvizsgálandó**.

15) A megelőző szabályozásnak **nem volt ideje kiforralni, nem „szervesült”**, így **komolyan ártott** a teljesen új szabályozás **egyik napról a másikra** való bevezetése, melyet tovább **súlyosbított** a nem teljesen előkészített elektronikus ügyintézés (ÉTDR, Elektronikus építési napló).

16) A hatósági **kényszer-végrehajtás pénzügyi lehetőségei**, forrása **nem biztosított** (építési célelőirányzat hiányában). **Létrehozandó** egy ilyen végrehajtási tevékenységgel foglalkozó **szervezet**.

Érdemi anyagi forrás biztosítása a hatósági bontások biztosítására, és a bontási tevékenység során történtek felelősségének áthárítása a tulajdonosra. Jelenleg a hatóság azért nem él ezzel, mert 1) nincs rá pénze, 2) nem akarja vállalni a bontással járó felelősséget, 3) nem szeretne polgári vitát az építési anyagok tulajdonosával, 4) nem kívánja az építési hulladék elhelyezését megoldani.

17) Felül kell vizsgálni az **összeférhetetlenség** K.e.t.-en alapuló jogi hátterét. Az építésügyi igazgatásban ugyanis **megfelelő**, hogy az összeférhetetlenségi ügyekben a **kiemelt építésügyi hatóságok járnak el**, de a jelenlegi szabályozás úgy **módosítandó, hogy ne előzze meg** a kiemelt építésügyi hatóság eljárását, **egy hosszas, bürokratikus** kijelölési eljárás.

18) Az építéshatósági szolgáltatás **díjmentességét** ilyen formában, a jelenlegi jogszabályi környezetben **nem tartjuk megfelelőnek**.

19) Az egyes bejelentések **hallgatással való tudomásulvételénél „többet érdemel” az építettő ügyfél**. Inkább **szülessen** határozat vagy végzés, mert **sok helyütt szükség van** egy-egy ilyen bejelentést tudomásul vevő **dokumentumra**.

20) Vizsgálandó, hogy hasonló mértékű legyen az építési engedélyhez kötött tevékenységek köre, mint a '46-osban, '37-esben. A jelenlegi „szabadabb”, szabályozatlanabb körben rengeteg kritérium (építési hely, zöldfelületi mutató...) esetleg csak utólag jut a hatóság tudomására, melyek érvényre juttatására most nincsen egyértelmű eszköz.

21) A **szabálytalan építésnél** bővíteni kellene azon **felelősségi kört**, amelyben résztvevők eljárás alá vonhatók, vagy egyértelmű szabályra van szükség. Az új Ptk.

szervezéses felelősségi szabályai jelentősen szigorítottak a szerződő felek felelősségén, de az építető nem áll minden szereplővel szerződésben, ezért ez nem jelent megoldást. Az Étv. egyértelmű felelősségi viszonyt állapíthatna meg a felelős műszaki vezető, alvállalkozó és tervező részére is. A cégek mellett a tevékenységet végző magánszemélyek felelősségre vonását is lehetővé kell tenni.

22) Általános gond, hogy az **építésügyi jogszabályokra** túlságosan **rátelepült**, azokba oly mértékben beépült **a polgári jog**, hogy a korábbi engedélyezési szabályok (a '37-es és a jóval átláthatóbb, „tisztább” 12/1986) óta **csökkent az ügyfelek általi átláthatóság**, ugyanakkor látszólag az építési jogosultság megszüntetésével a Ptk. eltűnt az engedélyezési eljárásból. Nem a polgári jogot kell bevonni a hatósági eljárásba, de fontos, hogy addig ne foglalkozhasson a hatóság a kérelemmel, ameddig a polgári jogi kérdések nem tisztázottak. Nem az ügyintézők vállára kell nagyobb terhet rakni, éppen ellenkezőleg, a hatóságnak ténylegesen ne kelljen foglalkozni a tulajdonosi viszonyokkal. A jelenlegi szabályozás mellett ennek az ellenkezője valósul meg, mert végeredményben a hatóságnál csapódnak le a tulajdonosi engedély nélküli építkezések.

23) Nehézkés a **szakhatósági eljárási díjak** építésügyi hatóság általi beszedése, mely olyan hiánypótlási időket generál, amelyeket a közvélekedés az építésügyi hatóságok időhúzásának tulajdonít!

24) **Nem szolgálja sem a település, sem az ügyfelek érdekeit**, hogy a hatáskörrel rendelkező köztisztviselő leterheltsége és a több ellátandó település okán **„nem él együtt” a helyi folyamatokkal**, munkája kimerül a hozzá benyújtott ügyiratok feldolgozásában, helyszínelésével.

Szükséges a **rendszerbe illeszteni** egy helyben tartózkodó, szakmailag felkészült, **a közösség érdekében tenni tudó köztisztviselőt**, aki a kellő **gondossággal**, naprakészen tudja **szolgálni a helyben élőket**. **Vissza kell vinni** az építésügyi igazgatás helyi rétegét az épületek és tulajdonosaik **közelébe, ahol a „Hely ott a Hatóság”!**

25) A másodfok éljen **a döntés megváltoztatásának** jogszabály-adta lehetőségével a tényállás tisztázását követően feltárt újabb tények birtokában. Ha ezt felvállalja, az építető szempontjából rövidülhet az eljárás időtartama. A másodfokú hatóságnak ez egy alkalommal több munkát jelent, de ezzel elkerülhető lenne, hogy 3-4 alkalommal is megjárja az elsőfokú és a másodfokú hatóságot az építető kérelme.

26) A jelenlegi átláthatatlan rendszerből adódó **sokkörös hiánypótlás** nem szolgálja az ügyfelek érdekeit sem.

27) Az eljárás megindítása **egyszerűsítendő**, hiszen ez veszi el a kezdeti energiák nagy részét.

28) Az élet produkált nem egy olyan tragikus esetet is, mely a **kéményseprő szolgáltató** késői bevonásából, vagy teljes mellőzéséből eredt. Az engedély nélkül végezhető tevékenységek kiszélesítésének köre, az előzetes egyeztetés mellőzhetősége által valósulhattak meg olyan tevékenységek, résztvékenységek, melyek azonban kihatottak más kérdéskörre, így az égéstermék elvezetők,

tüzelőberendezések környezetére is, s lényegi változást okoztak az építményben, mint rendszerben.

- 29)** Fontos az érintett szakmai szervezetek –és nem az OÉTT-ben fennállott tágabb kör- bevonásával egyeztető fórum létrehozása, mely a **koncepció** kialakításában és a **normaszöveg** megalkotásában is részt vesz teljes szakmai tudásával szakmai kontrollt adva a jogszabály-alkotónak.
- 30)** A **használatbavételi engedélyezésnél** vizsgálandó a **szakhatósági- és településképi kontroll elengedésének** jelenlegi szabályozása.
- 31)** Javasoljuk, hogy a lefolytatható **eljárásokat** a jogalkotó **modellezze** le a lefolytatandó eljárási cselekmények alapján, vezesse végig a hatályos jogszabályok alapján az intézkedési lehetőségeket, ügyintézési határidők betarthatóságát. Javasoljuk átgondolásra az engedély nélküli bontással kapcsolatos intézkedési lehetőségeket is, szükség esetén a bírság rendelet felülvizsgálatát, az ezen eljárásra vonatkozó részletszabályok kidolgozását.
- 32)** **Étv.-ben rögzített kártalanítás szabályozása** komoly pontosításra szorul, ugyanis a fogalomrendszere kidolgozatlan, a jogalapi kérdések nem tisztázottak teljes körűen, nem kezeli a más jogszabályok által kötelezően előírt településrendezési eszközök módosításából adódó kártalanítás finanszírozását (pl. katasztrófavédelmi ágazati jogszabályok előírása szerinti védelmi övezet kijelölésének következményei). A jogalkalmazás szintjén komoly problémaként merültek fel a fenti gondok, melyek részletes kifejtését a későbbiekben tesszük meg.
- 33)** Mivel **a településrendezési szerződés** az önkormányzatok mindennapi életét alapvetően befolyásolja, illetőleg az Állam arra törekszik, hogy az önkormányzatok önellátóak legyenek, elengedhetetlen a szabályozás felülvizsgálata, hiszen a központi költségvetés számára több milliárd forint megtakarítást is jelenthet a megfelelő jogszabályi környezet!

A javaslat összefoglalása: Az állam az önkormányzatok finanszírozási önállóságának kiszélesítése érdekében szabályozta – a gyakorlatban hosszú évek óta, a szerződéskötési szabadság keretei között alkalmazott - településrendezési szerződés intézményét, amely azonban a rendszertani problémát nem oldotta meg, ugyanis a szabályozás hiányosságai miatt eredeti célját igen nehezen tudja betölteni. A szabályozás nem tartalmaz kapcsolatot a polgári jogi szabályrendszer és az építésügyi rendelkezések között.

- 34)** **Tulajdonosi hozzájárulás:** A tulajdonosi hozzájárulás csatolásának követelménye az építésügyi engedélyezési eljárásból kikerült, amely jogelméleti szempontból helyes, hiszen a polgári jogi jogviszony és a közigazgatási jogviszony szétválasztásra került, másrészt azonban a gyakorlatban igen káros, mert ezzel a ráépítési, túlépítési perek tömege jelenhet meg, hiszen a tulajdonosi hozzájárulásnak az "e építési napló" megnyitásakor csatolandó dokumentáció közötti szerepeltetése nem elegendő visszatartó erő az engedély nélkül építkezőknek, ráadásul a túlépítés és ráépítés PTK szerinti szabályai alapján a bontás kikényszerítése nem mindig érhető el a vétlen tulajdonostárs részéről.

A jelenlegi szabályozás során az építési **engedélyes nem szerez építési jogosultságot**, mert az építésügyi hatóság csupán a tervek műszaki tartalmát minősíti. Az egész eljárás végül is **csak úgy delegál egy építési engedélyt**, mint a telekalakítási vázrajz engedélyezése. Viszont ehhez a megváltozott szabályozáshoz **nem igazodik a polgári jogi szabályozás**, ahol az esetleges építési jogosultság bírósági úton történő pótlását lehet igényelni.

Javasoljuk tehát annak fenntartását, hogy **az építési jogosultság meglétét** az építési engedélyezés során **nem kell vizsgálni**, de ehhez **javasoljuk a polgári jogi szabályok hozzáigazítását**.

A **ráépítés szabályai** (Ptk.) alapján dől el, hogy mi lesz a ház sorsa. A korábbi helyzethez képest a jelentős probléma: hatósági engedéllyel bíró épületről bizonyosodhat be, hogy jogszerűtlen polgári jogi szempontból, **DE MÁR ÁLL A HÁZ**.

Javaslat:

- meghatározott tulajdonosi szám mellett legyen bekérve a tulajdonosi nyilatkozat (pl. 2-4 tulajdonos mellett ez nem lehet akadály, ha akadály, akkor már az építkezés sem lesz jogszerű; társasházi beruházásnál a Társasházi törvény szerinti többségi döntés legyen elegendő);
- valamennyi, ingatlan-nyilvántartásban bejegyzett tulajdonos hozzájárulása legyen a kivitelezés feltétele (a jelenlegi jogszabály tulajdonosi nyilatkozatot ír elő, ami lehet 1 % és 100 % is);
- tulajdonosi hozzájárulás nélkül legyen rosszhiszemű az építkezés (jogszabályi vélelem, Ptk-ban rögzíthető, vagy Étv-ben);
- kivitelező anyagi felelőssége, ha nincs 100 %-os tulajdonosi nyilatkozat.

Általánosságban kijelenthető, hogy az **építésügyi igazgatásra** a jövőben is az államigazgatáson belül és még **nagyobb súllyal** szükség lesz. **Nem mindegy** azonban, **hogy mi maradjon inkább helyben** az önkormányzatoknál, mi a járásközponti jegyzőknél, mi az állam hivatalaiban, **mit lehet központosítani**.

Az ÉTDR - részben a rendszer nem kellő idejű előkészítettsége miatt - sokszor nehézkesen működik, akadozik, nem működik megbízhatóan. Az ügyfelek jelentős része nem tudja azt könnyen használni. Egy megfelelően működő ÉTDR rendszer jelentősen csökkentené az ügyfelek és a hatóságok adminisztratív terheit is.

A **jövő közigazgatásának** bármely szintjén **fontos**, hogy **partnerként** kezeljék az **ügyfelek** látókörében **élő**-működő –a hatósági kontrollt biztosító- **hatóságokat**, s az ott dolgozók **tudását** használják. (A vállalkozói szférában *paarlásnak hívják azt, amikor a tudás kiaknázatlan marad.*) Ha a hatósági ügyintéző a felesleges végzések gyártása és papírmunka helyett érdemi munkát végezhetne, az a létszám fejlesztése nélkül is látványosan javítaná a hatóságok hatékonyságát. A hatékonyabb hatóság egyrészt csökkenteni tudja az ügyintézési határidőket, másrészt több figyelmet tud fordítani a szabálytalan építési tevékenységek felkutatására, szankcionálására. A hatékonyabb hatóság jobbá, szebbé, élhetőbbé teheti az épített környezetünket, biztosíthatja a beruházások számának növekedését, hozzájárulhat a lakásállomány fejlesztéséhez.

Csak akkor jutunk **együtt** előrébb, ha együtt gondolkodunk, és végre kialakul a **párbeszéd**.

Budapest, 2014. november 17.

Aldorfer Csaba

ÉISZK
elnök