

***A miskolci paneltűz – szerencsétlen
véletlenek végjátéka vagy...?***

Jelige:
„mopika”

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezető	4
1. Vissza a múltba, avagy mi történt 2009.08.15-én? – A miskolci paneltűz ismertetése	6
2. Szükséges műszaki háttérismeretek.....	8
2.1. Panelházak bemutatása.....	8
2.2. A szocializmus „csodáitól” a panelprogramig.....	9
2.3. Mi is az a panelpályázat?	9
2.4. A Tűzoltóság szerepe a panelpályázatban	10
2.5. Az utólagos homlokzati hőszigetelés korrekt kivitelezésére irányuló megoldási javaslat avagy a „drákói szigor” szükségessége.....	16
2.6. Leltár az építési folyamatok háza táján	18
3. A miskolci tüzeset maradványai, avagy a várva várt konklúzióhalmaz.....	22
3.1. Ahogy a műszaki szakértők látták	22
3.2. Az Árpád utcai precedens	25
4. Közigazgatási eljárásjogi problémák és azokra ajánlott megoldási javaslatok	29
Összegzés.....	34
Bibliográfia	35
Jogszabályok	36
Elektronikus bibliográfia	36
Melléklet	37

*„A sors megtréfálja olykor
a legbölcsebb embert is.”*

Gárdonyi Géza

Bevezető

Tisztán emlékszem rá, hazafelé tartottunk a családdal a késő esti órákban egy baráti bográcsozásról, és döbbsen hallgattuk a híreket, hogy Miskolcon paneltűz pusztított, emiatt óriási a felfordulás az Avas alján. Pár perc múltán vizuálisan is tapasztaltuk a hallottakat (pontosan előtte haladtunk el), és rémülten konstatáltuk, valóban nagy a baj.

2009.08.15. A dátum, amely fekete napként vonult be Miskolc történetébe. A nap, amely emberek életét változtatta meg, a nap, amelynek eseménye futótűzként terjedt az országban, a nap, amelyet a „szükséges rossz” jelzővel is illethetünk, amelynek hatására a „nagyok” ráeszméltek, hogy hiba van a rendszerben, és amelyet feltétlenül orvosolni kell, a nap, amelyet sokan intő jelként fogtak fel...

Máig lezáratlan ezen ügy „aktája”, és biztosan még nagyon sokáig téma lesz az emberek között, mi vezetett ehhez a tragédiához, van-e felelős, és ha igen ki(k)? Az állam, az önkormányzat, a lakóközösség, a kivitelező, a tűzoltóság, a katasztrófavédelem, az ügyészség... és a sornak még koránt sincs vége, amely a résztvevőket, érintetteket illeti. Többszereplőssé duzzadt ez a téma, amelyben az alanyok próbálják menteni a menthetetlent, hiszen a történelemből már kitörölhetetlen ez a szomorú eset. Ezért dolgozatom célja elsősorban a megelőzésre való figyelem felhívás, hogy a történelem ne ismétlje meg önmagát.

A központi kérdés megválaszolásához, számos aspektusból vizsgálni kell az ügyet. Fel kell kutatni a témához kapcsolódó hatásköri, jogalkotási hibákat, nem utolsósorban azt is tisztázni kell, ki minősül ügyfélnek ebben a szituációban.

A napjainkban nagy népszerűségnek örvendő, panel felújítási program analízisa során kikristályosodik, melyek azok a pontok, amelyeket feltétlenül orvosolni kellene, ugyanis a hiányosságok, pontatlanságok, a dolgozatom témáját adó paneltűzhez vezetnek, vezethetnek.

Hatalmas előnnyel rendelkezik az, aki tisztában van az építésügyi igazgatással, azon belül is az építésügyi szabályokkal, mivel jelen esetben ebben lehet a titok nyitja: honnantól és

meddig engedélyköteles egy lakás felújítása, és hogyan alakulnak akkor a hatásköri kérdések? Ezekre a kérdésekre próbálom a potenciális alternatívákat felsorakoztatni és levonni a konzekvenciát.

Ugyanakkor szöveget üthet a fejünkben, hogy a korrekt jogi szabályozás ellenére is bekövezhetett volna a tragédia, mint fatális sors, szerencsétlen véletlen, vagy csak a lelki béke végett menekülnek sokan ebbe a magyarázatba?

1. Vissza a múltba, avagy mi történt 2009.08.15-én? – A miskolci paneltűz ismertetése

Országos riadalmat és megdöbbenést keltett az a miskolci paneltűz, amely **2009.08.15-én** pusztított a Középszer utca 18-20. számú 27 lakásos, tízeleteres panelházban. A lángok valamikor este 9 óra felé csaphattak fel. Fél 10-kor kapták az első bejelentést a Miskolci Tűzoltóság emberei. Folyamatosan égtek a vonalak, a riasztások állandóak voltak, ezért az összes miskolci tűzoltó egység a helyszínre ment, de ez kevésnek bizonyult, így négyes szintre emelték a riasztást, amely azt jelenti, hogy a szerencsi, tiszaujvárosi és kazincbarcikai egységek is besegítettek a tűz oltásában.¹ A tűz a 6. emeleti lakás konyhájában keletkezett (feltehetőleg nyílt láng használata vagy dohányzás folytán) és innen terjedt tovább a felsőbb szintekre. Az eset során a felső négy szint négy lakása, valamint a lépcsőház súlyosabb tűzkárokat, még több lakás járulékos károkat szenvedett.² A tüzet közel egy óra gyötrelmes küzdelem árán sikerült a „lánglovagoknak” megfékezniük, azaz megfékezniük, de így sem jártak sikerrel. 20 lakót sikerült kimenekíteniük, többüket emelőkosaras gépjárművel, 14 személyt láttak el különböző fokú füstmérgezéssel, de sajnos a 7. emeleten élő 39 éves anyát, és 13 éves fiát már a helyszínen elvesztették füstmérgezés miatt. Két napra rá a 16 éves lány is belehalt sérüléseibe, amit a súlyos szén-monoxid és füstmérgezés okozott. A lányt a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kórház Stroke, Vasculáris és Általános Neurológiai Toxikológiai Osztály Intenzív részlegén kezelték.³

A panelépület lakóit provizórikusan a szemközti általános iskolában helyezték el, amíg tartott a ház statikai állapotának felmérése. A szakértők mindenképp a dúcolás mellett érveltek a veszélyes állapotra tekintettel, amit a hozzáértők a következő néhány napban el is végeztek, ezután költözhetek vissza a lakók.

Kormos üvegdarabok, szilánkok, a szigetelés levált darabjai jelezték még napokon át a szombati tragédiát. Rengeteg nézelődő, kíváncsiskodó, „katasztrófa turista” fordult meg a helyszínen, nem mellőzve a teóriák gyártását, hogy fordulhatott elő ilyen tragédia egy alig két éve, 2007-ben, a panelprogram keretében felújított háztömb esetében?

Lényegében így lehet összefoglalni annak a pár napnak az eseményét, amelynek utóhatása még a mai napig érzékelhető. Állandó téma volt a sajtóban a szomorú eset, „bérelt” helyet kapott a híradásokban is, folyton feltették a megválaszolásra váró kérdést: vajon van-e

¹ www.langlovagok.hu letöltés ideje: 2011. október 22.

² www.boon.hu letöltés ideje: 2011. október 14.

³ www.boon.hu letöltés ideje: 2011. október 14.

felelős, és ha igen, kicsoda? Beindultak a találgatások, miszerint valószínűsíthető, hogy a homlokzaton a hőszigetelő rendszer a tűzhatás korai szakaszában az égésben közreműködött. Ez volt az, az akkor még nem alátámasztott állítás, amely nem csak az ottani lakóközösség esetében, hanem országos szinten is borzolta a kedélyeket, mivel a köznyelven ismert Panelprogram óriási népszerűségnek örvendett, és mai napig több ezer panelépületnél van folyamatban a felújítás, vagy tervben a renoválás lehetősége. Tipikus lakástűzről van-e szó, amely a szellőző rendszeren keresztül terjedt, vagy az utólagos homlokzati hőszigetelés miatt egy új, speciális fajtájával állunk szemben?

Ha valóban nagymértékben hozzájárult a tűz terjedéséhez a hőszigetelés, hogyan engedélyezhették az ilyen anyag felhasználását, amely az eset alapján egyértelműen nem felel meg a tűzbiztonsági követelményeknek? Hol maradt az ellenőrzés a kivitelezés során? Hogy lehetséges az, hogy senkinek nem szűrt szemet az, hogy hiba van a rendszerben? A tűzoltóság, a deficitok észlelése után, hogy kötelezheti a lakóközösséget az utólagos munkák elvégzésére, ha nincsen hatásköre, hiszen sem hatóságként, sem szakhatóságként nem vett részt az engedélyezésben? Jogilag lehetőség van rá, hogy ideiglenes jelleggel hozzon intézkedést a tűzoltóság, de haladéktalanul át kell adnia a hatáskörrel és illetékességgel rendelkezőnek. Ennek, ebben a szituációban miért nem tett eleget?

Ügyféli szempontból helyes-e, ha a tűzoltóság vagyon- és életvédelmi szempontból kötelez? Korrektnak mondható-e az, az eljárás, amelyben, ha bekövetkezik a baj, kizárólag a lakóközösséget tekintik ügyfélnek – akivel szemben eljárást folytatnak le –, annak ellenére, hogy ő csak egyike a szerződő feleknek?

A jogszabályok alapján főszabály szerint a lakóközösség az ügyfél, de miért ő? Jogaiban korlátozott, hiszen jóformán „csak” fizet az állam és az önkormányzat mellett, de a kivitelezésbe, a kivitelezők kiválasztásába semmilyen beleszólási jogosultsága nincsen. Tulajdonosi rendelkezési joga totálisan redukálódott, gyakorlatilag az építetőt megillető jogosultsága nincs. Ilyen körülmények mellett hogyan lehet mégis őt ügyfélnek tekinteni? Mindössze különböző aspektusok kérdése lenne megítélni az ügyféli kört? Vajon felnyitja ez a tragédia a jogalkotók szemét, hogy igenis szükséges a jogszabályok módosítása, bizonyos jogkérdések tisztázása, szigorítása, és még inkább nagyobb figyelmet kell fordítani a hatósági kontrollra, amit 2008-ban megszüntettek?

Bízom benne, hogy a dolgozatom elolvasása után választ kapnak rá az érdeklődők, és ha kicsit is, de hozzájárulok a dolgozatommal ahhoz, hogy ezt az igen komplett, összetett témát megvilágítsam.

2. Szükséges műszaki háttérismeretek

A téma könnyebb feldolgozása és megértése érdekében elkerülhetetlen, hogy néhány alap műszaki ismeretet elsajátítsunk, amely a Panelprogram keretében megvalósul. Ebben nagy segítségemre volt Törő Attila tűzvédelmi szakmérnökkel való elbeszélgetés és szakdolgozatának elolvasása. A továbbiakban ez alapján mutatom be, és ismertetem a panelházak sajátosságait, jellegzetességeit, és a Panelprogram keretében megvalósuló lehetőségeket, munkálatokat és hiányosságokat.

2.1. Panelházak bemutatása⁴

Magyarországon először iparosított technológiával épített lakóépület (továbbiakban: panelépület) 1959-ben épült fel Dunaújvárosban. Paneles épületnek minősülnek azok az építmények, amelyek előre gyártott fal- és födemelemből készülnek, és az elemek élei mentén történő összeépítés, kapcsolás által válnak térbeli szerkezetté. A panelokat házgyárakban állítják elő. A kész elemeket az építési helyre szállítják, ott összeszereléssel, kibetonozással térbeli szerkezetté építik.⁵

1961-ben több százezer lakás felépítését tervezték a szovjet házgyári technológia alapján. Ezeknek a panelépületeknek a várható „szavatossága”, élettartama 80-100 év. Nagy előnye, hogy a tönkrement, elhasználódott elemek felújítása után a panelek akár még 50-60 évig is kulturált, komfortos, és nem utolsósorban modern életkörülményeket biztosítanak a lakóknak.⁶ Nyilvánvaló, hogy a panelépületek, a szocializmus termékei, speciális állami produktum, ugyanis amikor elkezdődött a „panelrengeteg” megépítése, mindent az állam rendezett, egyszemélyi hatalmi vezetés érződött ebben az érában is, szó sem lehetett semmilyen féle magán jellegű intézkedésről vagy rendezkedésről. Az utolsó pillanatig, amíg a „vas és acél országa” voltunk, jellemző volt a lakótömbök megépítése, erre utal az is, hogy 1990 környékén fejezték be az utolsó panel építését.

⁴ Törő Attila tűzvédelmi szakmérnök dolgozata alapján, Szent István Egyetem, Ybl Miklós Építéstudományi Kar, 2010

⁵ Dr. Huszár Zoltánné: Paneles építési mód, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest (1995), 5. oldal

⁶ Törő Attila tűzvédelmi szakmérnök dolgozatának alapján, Szent István Egyetem, Ybl Miklós Építéstudományi Kar

2.2. A szocializmus „csodáitól” a panelprogramig

Laikusként is érzékelhető, hogy az idő múlása itt is megtette hatását, és a panelos technológiával létesült épületeknél időszerűvé vált a felújítás több téren is.

A panelházak fűtése eredeti formájában pazarló. A fűtési rendszer sajátosságai miatt a lakások $\frac{3}{4}$ -ben az átlagnál melegebb van, azért kell túlfűteni, hogy a fennmaradó $\frac{1}{4}$ -nél is meglegyen a minimális 20-22 fok. Egyénileg nem lehet szabályozni a szobák hőmérsékletét, a túlfűtött szobákat az ablakok kinyitásával hűtik. A központilag biztosított fűtésnél nincs rá mód, hogy individuális jelleggel a fűtést elzárják, és ez által takarékoskodjanak.⁷

A takarékoság nem csak a fűtési költségek miatt, hanem a szén-dioxid kibocsátás okán is fontos, így a gyorsuló ütemben zajló éghajlat- és klímaváltozást is lehetséges visszafogni. 2004 óta – amióta az Európai Unió tagjai vagyunk – már uniós elvárás is, hogy az épületek fűtésre felhasznált energiáját csökkentse az ország.

A hazai éves energiafogyasztás 25%-át az épületek üzemeltetése teszi ki. Ez az energiafelhasználás lakossági és nemzetgazdasági szinten is hazánkban magasabb, mint Nyugat-Európában.⁸

Mindezek tükrében muszáj volt egy olyan programot létrehozni, amelynek célja az energiatudatos felhasználás, energiatakarékos épületek megvalósítása.

2.3. Mi is az a panelpályázat?⁹

A hazai lakáspolitikai egyik legjelentősebb célkitűzése a korszerű lakásállomány kialakítása, megőrzése és védelme. A korábbi gyártási technológia és kivitelezési hibák, az elmaradt felújítások és karbantartások, valamint a klíma és környezettudatos jövőkép kialakulása, és egyéb műszaki szabályozások megváltozása szükségessé teszi ezeknek az épületeknek az energetikai korszerűsítését.¹⁰

A mindenkor kormány célja, hogy jogszabályi keretbe foglalva lehetőséget kínáljon a tulajdonosoknak, a társasházaknak a pályázat útján történő korszerűsítésre, amelyet a rendelkezésre álló állami, önkormányzati és önerő forrásból fedeznek.

A kormány 2002. év végére elkészítette „A lakáscélú állami támogatásokról” szóló **12/2001. (I. 31.) számú kormányrendeletet**, amelynek célja az iparosított technológiával megépített

⁷ www.ingatlan1.hu letöltés ideje: 2011. október 30.

⁸ www.fataj.hu letöltés ideje: 2011. október 30.

⁹ 12/2001. (I.31.) Kormányrendelet a lakáscélú állami támogatásokról

¹⁰ www.ingatlan1.hu letöltés ideje: 2011. október 23.

lakóépületek energia megtakarítást eredményező – utólagos hőszigetelési, épületgépészeti rendszerek – korszerűsítése, felújítása.¹¹ A felújítás valóban effektív legyen, együtt kell kezelni a nyílászárók, a szigetelés és a fűtőkorszerűsítés kérdését. Amennyiben átfogó és megfelelő a felújítás, akkor lakásonként 1,8 millió forintból jelentős, 60%-os energiaköltség megtakarítást lehet elérni.¹²

A Panelprogram célja a lakóépületek energiafelhasználásának csökkentése, gépészeti felújítása, a közvetlen környezetben lévő közterületek korszerűsítése. A kívülállóknak ez leginkább a látványban materializálódik, ugyanis a homlokzat kiszínesedik, új hőszigetelő réteget visznek fel, és az elavult nyílászárókat lecserélik.

A pályázat előnyeire sorolható még az esztétikai renoválás, magas összgazdaságosság és a hosszú távú megtakarítás mellett az is, hogy sok munkahelyet teremt az építőiparban, az építőipari alapanyagok gyártásában (pl. ablakgyártás), nem beszélve az anyagiakról, hiszen sikeres pályázat esetén az állam vissza nem térítendő támogatást nyújt, és a fennmaradó költségekben az önkormányzat is szolgáltat anyagi támogatást.

Ma Magyarországon 900.000 panel van (ez 2 millió embernek ad otthont, területi elosztásban meghatározó a közép-magyarországi régió, itt 300.000 panel van, további 6 régióban 60-90.000.), ebből 200.000-nél megtörtént a korszerűsítési felújítás, és minden évben 10 milliárdnyi összeg jut a program finanszírozására.¹³

2.4. A Tűzoltóság szerepe a panelpályázatban

Az Európai Unió tagországainak tűzvédelmi szabályozására jellemző, hogy az alapfogalmak és a szabványos vizsgálati eljárások egységesek és közősek, viszont az egyes épületekre vonatkozó körülmények összeállítása a tagországok feladata és hatásköre.¹⁴

„Az épített környezet alakításáról és védelméről” szóló 1997. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 31.§ (2) bekezdése alapján „az építmények és azok részeinek (önálló rendeltetési egység) építése, bővítése, felújítása, átalakítása, helyreállítása, korszerűsítése

¹¹ A 21/2001 (I.31.) Kormányrendelet 28.§-a taxatív felsorolja azokat a korszerűsítési és felújítási tevékenységeket, amelyekre az állam támogatást nyújt.

¹² [www.ingatlan1.hu](http://wwwingatlan1.hu), letöltés ideje: 2011. október 28.

¹³ www.fataj.hu, letöltés ideje 2011. október 28.

¹⁴ Törő Attila tűzvédelmi szakmérnök dolgozatának alapján, Szent István Egyetem, Ybl Mikós Építéstudományi Kar

során érvényre kell juttatni az országos építési szakmai követelményeket, különösen a tűzbiztonság követelményeit.”

„A tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról” szóló 1996. évi XXXI. Törvény (a továbbiakban: Ttv.) 13. § (1) bekezdése értelmében forgalomba hozni, beépíteni csak megfelelőségi igazolással rendelkező építési terméket lehet.

A területileg illetékes tűzvédelmi hatóság tevékenységét jogszabályok határozzák meg. 2008-ban kormányrendeleti szinten került rögzítésre, hogy milyen építési tevékenység esetén kerül szakhatóságként bevonásra a tűzvédelmi hatóság.

Az építésügyi hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009. (IX.15.) Kormányrendelet 5. számú melléklet 6. pontja alapján a tűzvédelmi hatóság szakhatóságként vesz részt a következő esetekben:

„Az „A”-„C” tűzveszélyességi osztályba tartozó épületek, az „A”-„B” tűzveszélyességi osztályú helyiségeket tartalmazó épületek, az 500 m² - szintenkénti összesített - alapterület feletti közösségi helyiséget tartalmazó épület, valamint „D”-„E” tűzveszélyességi osztályba tartozó ipari, mezőgazdasági és tároló épületek, minden nagy forgalmú vagy tömegtartózkodásra szolgáló épület, mozgásukban, cselekvőképességükben korlátozott személyek befogadására, elhelyezésére szolgáló helyiséget tartalmazó épületek, a pinceszintek kivételével a kétszintesnél nagyobb szintszámú lakó- és üdülőépületek építése esetén.”

A panelépületek homlokzati hőszigetelés tűzvédelmi megfelelőségének a területileg illetékes tűzvédelmi hatóságok által történő véleményezését a 12/2001. (I.31.) Kormányrendelet 34. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezések biztosítják.

A 12/2001. (I.31.) Kormányrendelet alapján a pályázati felhívás, útmutató tartalmazza a támogatási célon túl a támogatás elnyerésének feltételeit, az eljárási szabályokat, a támogatás folyósítására megkötendő szerződés követelményrendszerét, és a pályázat formai és tartalmi követelményeit is, a benyújtandó dokumentumok, adatlapok listáját.

„Az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról” szóló 37/2007. (XII.13.) ÖTM rendelet 1. melléklet III. fejezetének 32. pontja alapján 2008. szeptember 1-jétől, a panelépületek külső homlokzati hőszigetelése, mint például az utólagos hőszigetelés már építési engedély, és bejelentés

NÉLKÜL végezhető! (korábban tehát engedélyköteles volt, illetve szükséges volt a bejelentés.)¹⁵

A meglévő épületek utólagos hőszigetelésének hatósági kontrollját csak a pályázati útmutató tartalmazza, mint egy előfeltételként egyfajta szakmai vélemény beszerzését az illetékes tűzvédelmi hatóságtól, hogy megfelel-e a hatályos tűzvédelmi előírásoknak.¹⁶ A 2008-tól kiírt pályázatokban rögzítésre kerültek a tűzvédelmet érintő pályázati elemek hatósági kontrolljai is. Ha a pályázat műszaki tartalma tűzvédelmi követelményt érintő munkálatok elvégzésére vonatkozik, akkor a pályázat benyújtásához a területileg illetékes hivatásos önkormányzati tűzoltóság véleményének beszerzése szükséges, illetve a munkák elvégzésének megfelelőségét az illetékes hivatásos önkormányzati tűzoltósággal kell véleményeztetni.

Ha a kivitelező megfelelő minőségű hőszigetelő rendszert épít be, akkor ez tűzvédelmi problémát, veszélyt nem hordoz magában, de egy nem megfelelő tűzvédelmi tulajdonságokkal rendelkező homlokzati hőszigetelő szigetelő rendszer képes akár az épület teljes homlokzatára kiterjedő tüzet okozni!¹⁷

A tűzvédelmi hatóság a saját követelményeinek érvényre juttatását, hatósági ellenőrzés keretében gyakorolhatja, és amennyiben azt észrevételezi, hogy a szakmai követelmények nem teljesülnek, akkor a 37/2007. (XII.13.) ÖTM rendelet 42.§ (2) és (4)-(5) szerint van lehetősége eljárni.¹⁸

Az építési termékek beépítéséről elsőként a hivatásos önkormányzati tűzoltóság szerez tudomást a kivitelezés időszakában tartott ellenőrzés során. Amennyiben úgy tapasztalja, hogy olyan építési terméket alkalmaztak, építettek be, amelynek tűzvédelmi, biztonságossági

¹⁵ Megállapította a 25/2009. (IX.30.) NFGM rendelet.

¹⁶ Törő Attila tűzvédelmi szakmérnök szakdolgozatának elolvasása alapján, Szent István Egyetem, Ybl Miklós Építéstudományi Kar

¹⁷ Törő Attila tűzvédelmi szakmérnök dolgozatának elolvasása alapján, Szent István Egyetem, Ybl Miklós Építéstudományi Kar

¹⁸ Korábban a 37/2007 (XII.13.) ÖTM rendelet 42.§ (2) bekezdése kimondta, hogy az (1) bekezdésben foglaltak keretében, ha valamely más hatóság a hatáskörébe tartozó, a szakterületre irányadó jogszabályok rendelkezésein alapuló, a szakterület követelményeinek (környezet-, természet-, vagy kulturális örökségvédelmi, egészségügyi-, tűzvédelmi követelmény) érvényre juttatását célzó intézkedés megtételére irányuló megkeresése csak építésügyi hatósági kötelezés útján juttatható érvényre, a szakhatósági vagy más hatósági megkeresés teljesítését az építésügyi hatóság csak hatásköre vagy illetékessége hiányában tagadhatja meg. A 37/2007. (XII.13.) ÖTM rendelet 3.címének 42-46.§-t a 25/2009. (IX.30.) NFGM (nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter) rendelet 11. § (1) h pontja hatályon kívül helyezte. Hatálytalan 2009. X.1-jétől. (25/2009. (IX.30.) NFGM rendelet: Az építési beruházások megvalósításának elősegítése érdekében egyes miniszteri rendeletek módosításáról.)

követelményeknek való megfelelést nem igazolták, vagy veszélyezteti a tűzbiztonságot, piacfelügyeleti eljárást kell kezdeményeznie az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Megelőzési és Piacfelügyeleti Főosztály irányába. Mivel ezek a munkálatok nem építési engedély kötelesek, ezért nagy figyelmet igényel a tulajdonosok részéről, mivel a tűzoltóság, a beépítendő hőszigetelő rendszer megfelelőségét nem is tudja ellenőrizni.¹⁹

Az építési termékek magyarországi forgalomba hozatalához szükséges engedélyek kiadását és azt megelőző tűzveszélyességi jellemzőinek, kockázati tényezőinek meghatározására, értékelésére, elemzésére (tűzvédelmi) alkalmassági vizsgálatokat az Építésügyi Minőségellenőrző Innovációs Közhasznú Társaság, azon belül is jelenlegi nevén annak Tűzvédelmi Tudományos Osztálya végzi. Alkalmassági vizsgálati tevékenységét az építési termékek műszaki követelményeinek, megfelelőség-igazolásának, valamint forgalomba hozatalának és felhasználásának részletes szabályairól szóló 3/2003. (I.25.) BM-GKM-KVVM együttes rendelet szabályozza.²⁰

A rendelet kimondja, hogy forgalomba hozni (továbbforgalmazni) vagy beépíteni csak megfelelőség igazolással rendelkező építési célra alkalmas építési terméket szabad. Építési célú terméknek minősül minden olyan anyag, szerkezet, berendezés vagy több különböző részből összeállított elem, amelyeket építményekbe állandó jelleggel beépítenek. Így az előírás az iparosított technológiával készült épületek homlokzati hőszigetelése során beépített termékekre és anyagokra is vonatkozik. A megfelelőség-igazolásnak, illetve dokumentálásnak részletesen szabályozott rendje van. Az eljárás alapjául ún. műszaki specifikációk szolgálnak.²¹

„Az Országos Tűzvédelmi Szabályzat kiadásáról” szóló 9/2008. (II.22.) ÖTM rendelet 1. §-a alapján:

„A létesítmények, építmények létesítésére – ideértve a tervezést, az átalakítást, illetve a módosítást is-, valamint a létesítmények, építmények, gépek, berendezések, eszközök és - a robbanó és robbanó anyagok kivételével – az anyagok használatára, technológiák alkalmazására vonatkozó tűzvédelmi szabályokat, tűzvédelmi műszaki követelményeket a rendelet mellékletében foglalt Országos Tűzvédelmi Szabályzat (továbbiakban: OTSZ) tartalmazza.”

¹⁹ Törő Attila tűzvédelmi szakmérnök dolgozatának elolvasása alapján, Szent István Egyetem, Ybl Miklós Építéstudományi Kar

²⁰ 3/2003. (I.25.) BM-GKM-KVVM együttes rendelete 10.§. (1.) bek.

²¹ Törő Attila tűzvédelmi szakmérnök dolgozatának elolvasása alapján, Szent István Egyetem, Ybl Miklós Építéstudományi Kar

Az OTSZ 5. rész I/3. fejezet 6. pontja alapján „az épületszerkezetek tűzállósági teljesítményét szabványos laboratóriumi vizsgálatokkal, vagy a méretezési műszaki specifikációban található számítási módszerek alkalmazásával kell meghatározni.”

A megfelelőségi-igazolás alapjául szolgáló műszaki specifikációknak jelenleg 3 fajtája létezik:²²

- Magyar nemzeti szabvány, ezen belül a honosított harmonizált szabványok
- EU-hoz történő csatlakozást követően az európai műszaki engedélyek (Az ETA-k)
- A hazai építőipari műszaki engedélyek (az ÉME-k).

Gyakori, hogy az építőanyagot forgalmazók palettáján található olyan termék, amely nem rendelkezik a fenti műszaki specifikáció valamelyikével. Sajnos a jogszabályi előírásokkal a tulajdonosok, építetők nincsenek tisztában, ezért fordul elő, hogy beépítésre kerülnek ezek az építőanyagok.

Az együttes rendelet alapján az építési termékre CE megfelelőségi jelölés csak akkor helyezhető el, ha a megfelelőség igazolása honosított harmonizált szabvány vagy európai műszaki engedély alapján történt és a termék megfelel valamennyi rá vonatkozó jogszabályban meghatározott alapvető követelményeknek. A CE jelölés azt jelenti, hogy a vásárolt termék biztonságos, vagyis kielégíti a vonatkozó műszaki előírások követelményeit, és a megadott műszaki adatok megfelelnek a valóságnak. Elsősorban a hatóságok számára találták ki, hogy a gyártó cégek gyorsan és hatékonyan ellenőrizhetőek legyenek. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a CE jelölés nem tartalmazza a termék tűzvédelmi előírásoknak történő megfelelőségét, csak annak forgalmazását teszi lehetővé. Ezért hibás az a szemlélet, amely szerint, a CE jelöléssel ellátott homlokzati hőszigetelő rendszer és annak elemei ezek után szabadon beépíthetőek. A tűzvédelmi paraméterek igazolására továbbra is szükséges az ÉMI, illetve az ETA engedély valamelyike.²³

A homlokzati hőszigetelő anyagok tűzterjedés kockázata függ a jogszabályi előírások, tűzszakaszolások, kivitelezési előírások be nem tartásától. Az utólagos hőszigetelés esetén sok apró részletre kell figyelni, amelyek elhanyagolása, elnagyolt kivitelezése miatt elvesz a biztonság, és az így megvalósult hőszigetelés nem felel meg a homlokzati tűzterjedés a homlokzati tűzterjedés vizsgálatban foglalt kritériumoknak. Az ilyen kivitelezésre nem

²² Törő Attila tűzvédelmi szakmérnök dolgozatának elolvasása alapján, Szent István Egyetem, Ybl Miklós Építéstudományi Kar

²³ Törő Attila tűzvédelmi szakmérnök dolgozatának elolvasása alapján, Szent István Egyetem, Ybl Miklós Építéstudományi Kar

érvényesek a megfelelőségi engedélyek, bírságolási eljárást vagy büntetőeljárást kell, hogy maga után vonjon.

A 2001-ben megindult felújítási program keretében sorra szigetelik le, teszik energiatakarékosná az ipari technológiával épített házakat (panelokat). A nem megfelelően kivitelezett utólagosan homlokzati hőszigetelés emeli a homlokzati tűzterjedés kockázatát, sőt elő is segítheti.

Egy esetleges tüzeset során az alábbi tényezők nehezítik a tűzoltóság munkáját a homlokzaton:²⁴

- a füst (a sűrű fekete füst korlátozza a látási viszonyokat, akadályozva a gyors és szakszerű életmentést.)
- a mérgező gázok (a toxikus veszélyek ellen a lakók nincsenek ellátva védőeszközökkel.)
- a tűz és hő terhelés (akadályozza a homlokzat megközelítését magasból mentő szerekkel, és elősegíti a tűz továbbterjedését.).

Általánosságban elmondható, hogy a legnagyobb problémát a kivitelezés szakszerűtlensége okozza az utólagos hőszigetelésben, amire bizonyíték a miskolci, Középszer utcai panel épületben történt tüzeset.

A tragédia után és óta számtalan vizsgálatot folytattak le, hogy pontosabban meghatározzák, mi vezetett a 3 ember életét követelő tüzesethez, és ugyanakkor a hibákat orvosolják is.

A vizsgálat során megállapítást nyert, hogy a kivitelezés alkalmával jelentősen eltértek a rendszer gyártói alkalmazástechnikai, műszaki specifikációk előírásaitól, ami a hőszigetelő rendszer látványos fizikai roncsolódásához vezetett.

²⁴ Törő Attila tűzvédelmi szakmérnök dolgozatának elolvasása alapján, Szent István Egyetem, Ybl Miklós Építéstudományi Kar

2.5. Az utólagos homlokzati hőszigetelés korrekt kivitelezésére irányuló megoldási javaslat²⁵ avagy a „drákói szigor” szükségessége

Az utólagos homlokzati hőszigeteléseknél a gondot a kivitelezési szakasz hatósági kontrolálatlansága okozza. A hőszigetelési rendszerrel a területileg illetékes tűzoltóság már csak a komplett kiépített és beburkolt rendszer formájában találkozhat. Ebben a kiépítettségben szinte már lehetetlen ellenőrizni, hogy a rendszer megfelel-e a műszaki dokumentációkban foglaltaknak. A legideálisabb az a hatósági kontroll lenne, amikor az a kivitelezési folyamatában történik, esetleg annak készülségi fokához igazodik.

A mai világban a hőszigetelés hasznos és szükséges, de nem szabad, és nem is lehet ignorálni a biztonságot, amit csak a jogszabályi kritériumoknak megfelelően kiválasztott és megfelelő minőségű anyagokból készült rendszerrel lehet csak teljesíteni.

Az építetőnek nagy gondossággal kell eljárnia, amikor kiválasztja a kivitelezőt, aki a homlokzatot burkoló hőszigetelő rendszert kiépíti. Álláspontom szerint ez kissé paradoxon, mivel kétségtelen, hogy mindenki, aki építkezésre szánja magát, a legjobbat szeretné végeredményként tapasztalni, de mint laikus, hozzá nem értő, hogyan tudná azt a kivitelezőt kiválasztani, akiben a szakértelem mellett a bizalom is megtalálható? Miért nem az felel, aki engedélyt adott a tevékenység végzésére? Fontos, hogy mennyire tartja be az előírásokat, például beépítik-e az éghetetlen anyagú homlokzati tűzterjedést gátló sávokat, és azon megfelelően kialakítják a szükséges rétegrendet, a szélek szakszerű leragasztásával elkerülhető az összefüggő légrések kialakulása, amelyek tűz esetén elősegítik a lángok gyors terjedését. Ha ezt a gyakorlatban továbbra is így valósítják meg (ahogy tették ezt a Középszer utcai panel esetében), akkor a jövőben lesz elég ok az aggodalomra a hőszigetelt házak tűzbiztonságát illetően.

Az iparosított technológiával épület lakóépületek utólagos hőszigeteléséhez minden műszaki feltétel adott, a felhasználható anyagok száma széles spektrumon mozog. A gondot nem a választás nehézsége okozza, hanem éppen a kivitelezés minősége, és kontrollálás negligálása.

²⁵ Törő Attila tűzvédelmi szakmérnök szakdolgozata és elmondása alapján, Szent István Egyetem, Ybl Miklós Építéstudományi Kar

Pozitív jövőkép, hogy az OTSZ tervezett módosítása a homlokzati hőszigetelésre is konkrét előírást tartalmaz, miszerint a homlokzati burkolati, bevonati és egyéb hőszigetelő rendszerek kivitelezésének megkezdését – a kivitelezési munka megkezdése előtt legalább 5 nappal – be kell jelenteni az illetékes tűzvédelmi hatóság és az ÉMI Kht. (Építésügyi Minőségellenőrző Innovációs Közhasznú Társaság) részére. Az ÉMI Kht. A kivitelezési munkák, és az alkalmazott hőszigetelő rendszer megfelelőségét ellenőrzi. Az ellenőrzésről készült minősítő iratot a tűzoltóság részére 8 napon belül megküldi.²⁶

Egyértelmű, hogy az utólagos homlokzati hőszigetelés olyan terület, amely a mostaninál sokkal, de sokkal szigorúbb ellenőrzést igényel a hatóságok részéről, nem utolsósorban a jogalkotók számára is egy szigorúbb normakontroll kidolgozását teszi szükségessé a jogszabályok rengetegében.

²⁶ Törő Attila tűzvédelmi szakmérnök dolgozatának elolvasása alapján, Szent István Egyetem, Ybl Miklós Építéstudományi Kar

2.6. Leltár az építési folyamatok háza táján

A téma kesze-kuszasága annak is köszönhető, hogy élesen elkülönül a panelprogram esetében az építési folyamat az általánostól, ezt tetőzi még az, hogy 2008-óta nem engedélyköteles a tevékenység (az engedélyezési eljárást quasi az állam részéről egy kontrollnak kell tekinteni, és ez kimarad a panelprogramoknál). A tisztán látás végett összehasonlítom a „normál”, általános építésügyi folyamat szabályozását a 'speciális' szabályozással, azaz a panelprogramok esetével.

A súlyos gazdasági és társadalmi következmények, az irreverzibilis anyagi károk elkerülése miatt szükséges, hogy az építési munkálatok során betartsák a jogszabályokat, illetve a helyi építési előírásokat. A 1997.évi LXXVIII. törvény, az Étv. rendelkezései figyelemmel kísérik a teljes építési folyamatot, amelynek értelmében az engedélyezési eljárás során a jogszabályi előírások betartását előzetesen ellenőrzik, az építés és használat során pedig az előírások betartását utólagosan ellenőrzik.

Építmény, építményrész, épületegyüttes megépítéséhez, átalakításához, bővítéséhez, felújításához, helyreállításához, korszerűsítéséhez, lebontásához, elmozdításához, illetve használatbavételéhez, fennmaradásához vagy rendeltetésének megváltoztatásához a jogszabályokban meghatározott esetekben az építésügyi hatóság engedélye szükséges.²⁷

Különböző építésügyi hatósági *engedély fajták* léteznek, ezek közül a legjelentősebbeknek az alábbiak tekinthetők:

- az elvi építési engedély
- az építési engedély
- a bontási engedély
- a használatbavételi engedély
- a fennmaradási engedély
- a rendeltetés megváltoztatására irányuló engedély.

Az építkezések feletti ellenőrzés legerősebb állami hatósági eszköze az építési engedély. Az építési munkát, tevékenységet végezni csak a jogerős és végrehajtható építési engedélynek, továbbá a jóváhagyott, engedélyezési záradékkal ellátott terveknek és egyéb okiratoknak, valamint a kiviteli tervdokumentációnak megfelelően szabad végezni, amely

²⁷ Dr. Kilényi Géza: A Közigazgatási Jog Nagy Kézikönyve, Complex Kiadó, 2008, Budapest

alátámasztja, hogy a készülő építmény megfelel majd a jogszabályban foglalt követelményeknek²⁸ Az építtetőnek minden olyan építményre, építményrészre, amelyre építési engedélyt kellett kérnie, annak használatbavétele előtt használatbavételi engedélyt is kell kérnie. Az elbíráláshoz szükséges az érdekelt szakhatóságok, az érintett infrastruktúrahálózatot működtető közüzemek, az építési napló részét képező felelős műszaki vezetők nyilatkozatai arról, hogy az építményen elvégzett szakmunka a jogerős és végrehajtható építési engedélyeknek és a jóváhagyott építési engedélyezési terveknek, valamint a jogszabályokban foglaltaknak megfelel, rendeltetésszerű és biztonságos használatra alkalmas. Használatbavételi engedély hiányában az építmény használata jogellenes.²⁹

Az építési szabályozásnál három fő szakaszt különítünk el, ezek az engedélyezési, kivitelezési és használatbavételi szakasz.

Normál esetben az engedélyezési szakaszban az építtető feljogosítja a kivitelezőt az engedélyben foglaltak elvégzésére (ezt a hatóság végzi). A panelprogramnál hiába nincsen engedélyezés 2008-óta (a paneltűzzel érintett lakótömb felújítása 2007-ben történt, így ott még engedélyköteles volt a tevékenység), de a pályázat benyújtásánál van egy kontroll a tűzoltóság részéről. Tulajdonképpen ez kiváltja az engedélyezési eljárás hiányát. A kivitelezési résznél az alapeljárásban – amennyiben engedélyköteles a tevékenység – a felelős műszaki vezető, és ha jogszabály előírja, mellette a műszaki ellenőr jelenléte feltétlen³⁰, akik kontrollálják, hogy a kivitelezési munka az engedélyezésben és a jogszabályban foglaltaknak megfelelően. A felelős műszaki vezető feladataihoz tartozik többek között:

a) az építési-szerelési munkára vonatkozó jogszabályok (szakmai és minőségi követelmények), munkavédelmi, tűzvédelmi, környezetvédelmi, műemlékvédelmi, természetvédelmi, közegészségügyi és más kötelező hatósági előírások, továbbá az építésügyi hatósági (létesítési) engedélyek betartatása, azok betartásának az általa vezetett építkezésen való ellenőrzése,

b) az építési napló vezetése, ellenőrzése és lezárása, ha erre a kivitelezőtől megbízást kapott,

c) az építőipari kivitelezési tevékenység munkafolyamatainak szakszerű megszervezése,

²⁸ Dr. Kilényi Géza: A Közigazgatási Jog Nagy Kézikönyve Complex Kiadó, 2008, Budapest

²⁹ Dr. Kilényi Géza: A közigazgatási Jog Nagy Kézikönyve Complex Kiadó, 2008, Budapest

³⁰ 191/2009. (IX.15.) Kormányrendelet az építőipari kivitelezési tevékenységről

- d) a kivitelezés során a minőségi követelmények biztosítása, a technológiai, a munkavédelmi és az egészségügyi előírások betartatása,
- e) a kitűzés helyességének, valamint a talajmechanikai és egyéb vizsgálatok megtörténtének ellenőrzése,
- f) a minőségi vizsgálatok és mintavételek elvégztetése,
- g) az azonnali intézkedést igénylő építési műszaki feladatok meghatározása és irányítása,
- h) a kivitelezési tervektől eltérő, nem építési (létesítési) engedélyköteles kivitelezésnek az építési naplóban történő feltüntetése.³¹

A Panelprogram esetében a probléma a kivitelezéstől indul, mivel nincs meg a kontroll, hiszen sem a hatóság, sem a felelős műszaki vezető nem ellenőriz:

(3) „Az építmények olyan jellegű felújítási, helyreállítási, átalakítási vagy korszerűsítési tevékenységét, melynek során

- a) az építmény tartószerkezeti rendszere nem változik meg, vagy
 - b) az építmény tartószerkezetének teherbíró képességét befolyásoló olyan mértékű teherváltozás - írásos szakértői véleménnyel igazoltan - nem következik be, mely a tartószerkezet megerősítését, elbontását, megváltoztatását tenné szükségessé, továbbá
 - c) ha égéstermék elvezetésére szolgáló bármilyen szerkezetű égéstermék-elvezető berendezés építésére nem kerül sor, illetve
 - d) az építmény homlokzatának megváltoztatása (kivéve a védett építményeket) nem jár együtt annak teherhordó szerkezeti változtatásával,
- a munka jellegének megfelelő szakmunkás-képesítéssel rendelkező személy vállalkozó kivitelezőként felelős műszaki vezető irányítása nélkül is végezheti, ha alvállalkozót nem vesz igénybe.”³²

A használatbavételi szakasz utólagos kontrollként aposztrofálható, ahol a hatóság ellenőrzi, hogy valóban az történt-e a kivitelezésben, amit az engedélyben foglaltak. Ez az ellenőrzés két féle módon valósulhat meg: egyrészt szemrevételezéssel (pl. nincs-e túlépítés), másrészt, amit nem lehet szemrevételezni (pl. technológia vagy beépített részek), erről a felelős műszaki vezető nyilatkozata és az építési napló dokumentuma nyújt információt.

A panelprogram esetében ez a használatbavételi szakasz teljesen kiesik.

³¹ 191/2009. (IX.15.) Kormányrendelet az építőipari kivitelezési tevékenységről

³² 191/2009. (IX.15.) Kormányrendelet: az építőipari kivitelezési tevékenységről, 13. §-a szerint.

	Engedélyezés	Kivitelezés	Használatbavétel
Normál eljárás	- engedélyben foglaltak végzésére feljogosítja az építtetőt - előzetes helyszíni szemlét tart³³	- felelős műszaki ellenőr, és a műszaki vezető kontrollál - a hatóság is³⁴	- hatóság utólagos kontrollja - a használatbavételi eljárás³⁵
Panelprogram	- tűzoltóság részéről kontroll	- nincs kontroll, sem a hatóság, sem a felelős műszaki vezető nem ellenőriz	- utólagosan nem teszik meg

1. ábra: az építési folyamat szakaszai

³³ Dr. Kilényi Géza: A Közigazgatási Jog Nagy Kézikönyve, Complex Kiadó, 2008, Budapest, 1104. oldal1102.oldal 1277.pont

³⁴ Dr. Kilényi Géza: A Közigazgatási Jog Nagy Kézikönyve, Complex Kiadó, 2008, Budapest, 1104.oldal

³⁵ Dr. Kilényi Géza: A Közigazgatási Jog Nagy Kézikönyve, Complex Kiadó, 2008, Budapest, 1104.oldal, 3733.pont

3. A miskolci tüzeset maradványai, avagy a várva várt konklúzióhalmaz

Az augusztusi tűzszerencsétlenség a környéken túl, az országban is központi téma lett heteken át. Megszámíthatatlan vizsgálat indult az ügyben, és annak során hibák tömkelegével szembesültek a szakértők.

Az alábbiakban a vizsgálatokból és jelentésekből szemezgetek, amelyeket megállapítottak a leégett miskolci panelház esetében.³⁶

3.1. Ahogy a műszaki szakértők látták

Először is, sok szempontból szabálytalan volt a panelháznak a hőszigetelése. A tűzoltók már korábban jelezték, hogy valószínűsíthető, hogy a tűz terjedését a panelház gyorsan kigyulladó szigetelése is segíthette. A szakértői vizsgálatból kiderült, hogy a házra nem olyan szigetelés került, amilyenre az engedélyeket kiadták. Fontos azonban leszögezni, hogy nem kizárólag ez segítette a tűz terjedését. A homlokzaton létesített hőszigetelő rendszer a tűzhatás korai szakaszában az égésben közreműködött, ez mára már bebizonyosodott. Az épületre elvileg csak bevizsgált, tűzvédelmi szempontból is biztonságos szigetelés kerülhet, és a beruházás dokumentációja szerint a szigetelés rendben is volt. A szakértői vizsgálat alapján azonban a papírok nem felelnek meg a valóságnak: a megvalósult homlokzati hőszigetelő rendszer nem azonos típusú az átadási dokumentációban hivatkozott építőipari műszaki engedélyben szereplő hőszigetelő rendszerrel. A falon – mint a magyarországi épületek többségén – éghető anyagot tartalmazó, polisztirol alapú szigetelés volt.³⁷ Ez olcsóbb, mint a teljesen tűzálló szigetelő anyagok, ezért a legtöbb helyen ezt használják. Az éghető anyagot úgy teszik tűzvédelmi szempontból biztonságossá, hogy szabályozzák a polisztirolréteg vastagságát, a szigetelésdarabokat pedig ragasztóval és tűzálló üveghálóval vonják be. A vizsgálat megállapította, hogy a szigetelés kezelését és munkálatait a miskolci ház kivitelezője nem az előírás szerint végezte.³⁸

³⁶ Bódi Zoltán alezredes, a miskolci tűzoltóság szóvivőjének elmondása alapján, www.boon.hu, www.origo.hu letöltés ideje: 2011. október 21.

³⁷ www.boon.hu letöltés ideje: 2011. október 22.

³⁸ Törő Attila tűzvédelmi szakmérnök dolgozatának elolvasása alapján, Szent István Egyetem, Ybl Miklós Építéstudományi Kar

A miskolci tűzoltóság az Építésügyi Minőségellenőrző Innovációs Nonprofit Kht-t (ÉMI) bízta meg a szigetelési rendszer vizsgálatával. A többhetes laboratóriumi vizsgálat után kiderült, hogy bár a szigetelés minden eleme engedéllyel rendelkezett, és minőségében nem hagyott kívánnivalót maga után, az elkészült szigetelőrendszer mégsem volt azonos az engedélyezett verzióval.³⁹ Az engedélyezett 5 cm vastag polisztirolréteg helyett 7 cm vastag szigetelést tettek a házra, a tűzvédelmi üvegháló pedig nem megfelelően borította be az elemeket. Az ablakoknál a védőhálót nem hajtották vissza a szigetelés szélén, így az éghető réteg szabadon maradt. A szigetelést tehát az ablakból kiáramló nyílt láng közvetlenül elérhette. Ott 60-70 fokos hőmérsékleten akár már egy gyufával is be lehetett volna gyújtani a házat borító polisztirolréteget - állapította meg egy másik szakvélemény, amelyet egy vegyész szakértő egyetemi professzor készített.⁴⁰ A szigetelés belső oldalán az segítette a tűz terjedését, hogy a polisztiroltáblákat csak foltokban, úgynevezett ragasztópogácsákkal rögzítették a ház falához. A szigetelés és a fal között így légrés alakult ki, amelyen a lángok könnyedén végigfutottak. Ez is nagymértékben hozzájárult a tűz terjedéséhez. Az előírás szerint az elemek széleit összefüggő ragasztóréteggel kellett volna rögzíteni, hogy a szigetelés és a fal közti rés apró területekre tagolódjon, de ezt a kivitelezők elmulasztották. Érdekesség, hogy a szigetelésnek összességében 45 percen (!!!) keresztül kellett volna ellenállnia a lángoknak, ehelyett körülbelül 4-5 perc alatt már égett, sőt le is vált a falról.⁴¹

Egyértelmű tehát, hogy a szigetelés kevésbé állta a tüzet, mint kellett volna, a megvalósult hőszigetelő rendszer tűzvédelmi tulajdonságai elmaradnak a műszaki specifikációban szereplő, laboratóriumi vizsgálattal igazolt értéktől. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy a hibás szigetelés nem egyedüli, és döntő eleme volt a tűz terjedésének. A problémát egyetlen kivitelezőnek nem lehet felróni, mivel olyan szakipari munkáról van szó, amely rengeteg lehetőséget ad a hibázásra.

A fentiekből kitűnik, hogy a közbülső kontrollt nem tudja teljes mértékben pótolni az utólagos vizsgálat. A baj bekövetkeztekor a szakértők bevonásával végzett vizsgálatok már csak a felelősség kérdésének megállapítását szolgálják.

Ez, a miskolci panel példája komoly figyelmeztetés, intő jel. A felújított panelházak közt biztosan előfordulhatnak még hasonlóan szabálytalanul felhúzott szigetelések, de ez a kivitelezők esetleges képzetlensége miatt történhet meg. A nagy állami, és magánpénzeket megmozgató panelfelújításoknál minősített kivitelezőket, az adott szigetelési rendszer

³⁹ www.boon.hu letöltés ideje 2011. október 24.

⁴⁰ www.origo.hu letöltés ideje: 2011. október 25.

⁴¹ Törő Attila tűzvédelmi szakmérnök, Szent István Egyetem, Ybl Miklós Építéstudományi Kar

ismeretéről tanúsítvánnyal rendelkező cégeket és munkásokat kellene megbízni. A miskolci tűzoltóság az augusztusi tapasztalatok alapján levélben jelezte többek között a katasztrófavédelemnek, az önkormányzati minisztériumnak és az építésügyi hatóságnak, hogy az ilyen esetekre okvetlen megoldást kell találni. A tűzoltók az eset óta több átfogó vizsgálatot folytattak le a miskolci panelházakon, hogy ellenőrizzék, adottak-e a tűzoltási feltételek a középmagas⁴² (a tízemeletes) és magas⁴³ (a tízemeletesnél magasabb) épületeknél.⁴⁴

Az elvárásokat nehéz betartatni, mivel az ellenőrzésnél a tűzoltók sokszor már csak a kész, levakolt falat látják, és nincs szaktudásuk, lehetőségük, hogy például rétegvizsgálatot végezzenek a szigetelésen. A kikerkező tűzoltó a panel felújításáról szóló bizonylatokat ellenőrzi. Mit lehet akkor tenni, ha a bizonylat hamis? A már elkészült panelszigeteléseket még a képesített szakemberek is csak nehezen tudják felülvizsgálni. A szigeteléshez csak a rendszer roncsolásával, megbontásával tudnak hozzáférni. Az ilyen megbontott rendszerek azonban nem állíthatóak helyre teljesen, beázást, esztétikai hibákat okozhatnak. Ráadásul a hatalmas falfelületek minőségére egy-két pont ellenőrzéséből nem feltétlenül lehet az egész felújítás állapotára következtetni. Sőt, ha egy panelházzal kiderülne, hogy a leégett miskolci épülethez hasonlóan, az engedélyektől eltérő módon szigetelték, akkor sem biztos, hogy javítani lehetne. Hiszen ezeknek a rendszereknek a javítására nincs kiforrott eljárás, és az is lehet, hogy drágább lenne a javítás, mint egy teljesen új szigetelési rendszer.⁴⁵

A tűzoltók levélben javasolták az Önkormányzati Minisztériumnak, hogy jogszabályváltoztatással szigorítsák az ellenőrzés folyamatát, tegyék lehetővé, hogy a kivitelezés során, menet közben is ellenőrizni lehessen a készülő szigetelést.⁴⁶ Jauernik István, az Önkormányzati Minisztérium államtitkára ugyanakkor az origo-nak azt nyilatkozta⁴⁷, szerinte nincs szükség további változtatásra, csupán szigorúan be kell tartani a panelprogramban előírt biztonsági feltételeket. Szerinte a tűzoltók most is ellenőrizhetik a szigetelést a kivitelezés bármely fázisában. Ez valóban így van, hiszen egy olyan hatóság, amelynek egy tevékenység a hatáskörét érinti, jogosult és egyben köteles is egy ilyen ellenőrzésre⁴⁸. Az államtitkár azt

⁴² 5/1965. BM TOP 2.11 pontja alapján **középmagasnak** kell tekinteni azt az építményt, melynek legfelső padlószintje 13,60 m-nél magasabb, de legfeljebb 29 m és az emberek rendeltetésszerű tartózkodására szolgál. Így az Árpád utcai, és a Középszeri ingatlanok is legfelső használati szintmagassága alapján középmagas épületnek minősülnek.

⁴³ 5/1965 BM TOP 2.11 pontja alapján melynek legfelső padlószintje a 29 m-t meghaladja.

⁴⁴ Törő Attila tűzvédelmi szakmérnök dolgozata alapján, Szent István Egyetem, Ybl Miklós Építéstudományi Kar

⁴⁵ Törő Attila tűzvédelmi szakmérnök dolgozata alapján, Szent István Egyetem, Ybl Miklós Építéstudományi Kar

⁴⁶ www.boon.hu letöltés ideje: 2011. október 25.

⁴⁷ www.origo.hu letöltés ideje: 2011. október 19.

⁴⁸ www.boon.hu letöltés ideje: 2011. október 24.

is fontosnak tartotta elmondani, hogy álláspontja szerint, az önkormányzatok voltak a panelfelújítások beruházói, így az ő felelősségük, ha nem szabtak meg kellően szigorú tűzbiztonsági feltételeket.

3.2. *Az Árpád utcai precedens*⁴⁹

Evidens, hogy az egész procedúrának, amely a tüzeset után következett, a lakóközösségek lettek az áldozatai. A tűzoltóság és a katasztrófavédelem folyamatosan vizsgálódott, és nem egy alkalommal olyan konklúziót vontak le, amely közigazgatási jogilag aggályos, kifogásolható. Erre remek példa Miskolcon az Árpád utcai panelház esetében folytatott vizsgálatok eredményei, amelyek a Megyei Főügyészség 2011. áprilisi végzése alapján így foglalhatóak össze:

Az Árpád utcai egyik középmagas lakóépületének tűzvédelmi kötelezése miatt a Tűzoltóság 2009. október 15-i határozatát a főügyészség megsemmisítette és új eljárás lefolytatására kötelezte az I. fokú tűzvédelmi hatóságot. A Miskolci Hivatásos Önkormányzati Tűzoltóság a Miskolci Társasházak Tűzvédelméért Program keretében – amely a 2009-es tüzeset után még aktívabban tevékenykedett – ellenőrzést tartott az említett Árpád utcai panelházban. Megállapították, hogy a korábban meglévő lépcsőházi távműködtetésű hő- és füstelvezetést biztosító ablakok megszüntetésre kerültek. Ezek után a tűzoltóság kötelezte a lakóközösséget, hogy az ablakok hiányát pótolják, azaz építsék be, azok ismét kerüljenek kialakításra. Ezt a tűzoltóság azzal indokolta, hogy a hő- és füstelvezetést biztosító ablakokat megszüntették a 2008. 01. 01. előtti panelprogram keretében induló felújítási munkák során.⁵⁰ Azonban a társasház a Tűzoltóság kötelezése alól eltérési engedélyezési kérelmet nyújtott be az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósághoz, így a Tűzoltóság törvényességi felügyeleti eljárást kezdeményezett a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Főügyészségen. Ennek első lépéseként a Miskolci Körzeti Földhivatalhoz fordultak annak megállapítása végett, hogy mikor létesült a panel, de sajnos a megkeresett hatóság a létesítés, építés valamint a használatbavétel évére vonatkozóan nem rendelkezett információval. Annyi viszont bizonyos, hogy az érintett panel már 1976-1977 évben lakóház megnevezéssel szerepelt az ingatlan nyilvántartásban. Pontos adatok hiányában csak gyaníthatjuk, hogy a panelház az 1970-es évek elején épülhetett, így az épület építésekor hatályos jogszabályi, szabványi előírásokat

⁴⁹ BAZ megyei Főügyészség végzése a BAZ megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság kötelezésének tárgyában.

⁵⁰ 37/2007. (XII.13.) ÖTM rendelet

kell vizsgálni a hő-és füstelvezető felület szükségességének megítélése tekintetében.⁵¹ „A tűzrendészetéről” szóló 1/1963. (VII. 5.) BM rendelet 47. § (4) bekezdése alapján „A középmagas- és magasházzal (épülettel), valamint kulturális létesítménnyel kapcsolatos tűzrendészeti követelményeket a Belügyminisztérium Országos Tűzrendészeti Parancsnoksága által kiadott szakmai szabvány tartalmazza.”(továbbiakban BM TOP) A BM TOP „Középmagas és magasépületek tűzrendészeti előírásai” nevű 5/1965. számú ágazati szabványa **1965. augusztus 15-től 1974. január 31-ig** – az „Az építmények tűzvédelme, középmagas és magas épületek” nevű MSZ 595/4-1974 szabvány megjelenéséig – volt érvényben. Ennek megfelelően a folyamatban lévő és 1974. január 31-ig átadásra került középmagas és magas épületekre vonatkozóan a lépcsőházak füstmentesítésére az 5/1965. BM TOP 23.4 és 23.41 pontjaiban levő szigorú előírás vonatkozik, amely a következő előírásokat tartalmazza:

*„23.4 pont: a füstelvezető nyílás helyett, a lépcsőház legfelső szintjén vagy tetőfödémén, füstelvezetőt kell kialakítani. A füstelvezető szabad nyitott állapota nyílástere a **lépcsőházi vízszintes alaprajzú vetület 5 %-ának megfelelő nagyságú** legyen, azonban **1 m²-nél kisebb felületű nem lehet**. A füstelvezető tegye lehetővé, hogy tűz esetén a füstgázokat akadálytalanul a szabadba lehessen vezetni.”*

*23.41 pont: a füstelvezető nyílás nyithatósága helyett, a lépcsőház füstelvezető nyitását üzembiztos szerkezettel kell kialakítania. A **füstelvezető működtetését minden esetben hozzáférhetővé helyen: középmagas épületben legalább a földszintről és a legfelső padlószintről, magas épületben valamennyi padlószintről biztosítani kell**. A füstelvezető működtetési helyein a nyitás módját felismerhető módon jelölni kell.”*

„A középmagas és magas lakóépületek utólagos tűzvédelmi munkáiról” szóló 16/1975. (XII.6.) ÉVM-BM-PM együttes rendelet hatálya, az építtetőre és a tulajdonosra tekintet nélkül, az 1965. augusztus 15. és 1974. január 31. napja között felépült és átadott középmagas és magas lakóépületekre vonatkozik. A 16/1975. együttes rendelet 1. §-a kiterjed azokra a középmagas és magas lakóépületekre, amelyekben „a lépcsőházi füstelvezetés megoldatlan.” A 16/1975. együttes rendelet 2. § (1) bekezdése alapján „A rendelet hatálya alá tartozó lakóépületekben 1976. január 1-jétől folyamatosan a következő utólagos tűzvédelmi munkákat kell elvégezni: lépcsőházi füstelvezetés megoldását az MSZ 595/4. számú országos szabvány előírásai szerint”. Az 1974 után megépülő középmagas épületek lépcsőházának

⁵¹ BAZ megyei Főügyészség végzése a BAZ megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság kötelezésének tárgyában.

füstelvezetésének műszaki kialakításáról az MSZ 595/4-1974. szabvány 4.16. pontja rendelkezik

A társasházakat, amelyeket okirattal nem tudtak alátámasztani, a közös képviselő elmondása alapján 1971-ben építettek, ellenben a Földhivatal nyilvántartása alapján 1976-ban már bejegyezték az ingatlan-nyilvántartásba, azaz akkor már rendelkezett használatbavételi engedéllyel, ezért ezek alapján az épületek a panelprogram előtt is kötelezettek voltak füstelvezető és a legfelső padlószintről működtethető legalább 1m² füstelvezető nyílás kialakítására és üzemben tartására.

Az Árpád utcai társasháznál a panelprogram keretében végzett energetikai felújítás kivitelezése 2006 augusztusa és 2007 tavasza között zajlott. Ezért a társasház 2006 szeptemberében az épület megjelenését érintő építési munkára vonatkozóan építési engedély iránti kérelmet terjesztettek elő a Miskolc Megyei Jogú Város építésügyi Hatósági Osztályához. A kérelemmel kapcsolatban megkeresték tűzvédelmi szakhatóságként a Tűzoltóságot, amely megállapította, hogy a panelprogramos dokumentáció elbírálása során nem tartalmaz műszaki leírást, valamint tűzvédelmi tervezői nyilatkozatot⁵². Így hiánypótlásra szólította fel a társasházat, amelynek az eleget is tett. Ez által a tűzoltóság hozzájárult az építési engedély megadásához. Azonban a Miskolc Megyei Jogú Város (MMJV) ugyancsak hiánypótlásra szólította fel a társasházat, azonban ennek nem tett eleget a társasház, erre tekintettel a kérelemmel összefüggő eljárást végzéssel megszüntette az MMJV, ezáltal a tűzoltóság szakhatósági állásfoglalása is érvényét veszítette, mivel az építési engedélyezési eljárásokban a szakhatóságok hozzájárulását, állásfoglalását megkeresés útján az építésügyi hatóság szerzi be, és jelen esetben ez nem így történt.

2008. január 1-jétől hatályos „Az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telek átalakítási és építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról” szóló 37/2007. (XII.13.) ÖTM rendelet, amely eltérő szabályozást tartalmaz a korábbi KTM rendelet 9. § (1) b. pontjától. Az ÖTM rendelet egyértelműen kizárja az utólagos homlokzati hőszigetelést az építésügyi hatósági engedélyhez és bejelentéshez kötött tevékenységek közül. Tehát az elvégzett utólagos homlokzati hőszigetelést és nyílászáró cserék a tűzvédelmi hatóság hozzájárulása és tudta nélkül kerültek kivitelezésre.

⁵² 45/1997. (XII.29.) KTM rendelet 5. § 12.pontja sorolja fel, hogy az építési engedélyezési tervdokumentációnak miket kell tartalmaznia (pl. éghetőségi és tűzállósági paramétereket, tűzjelzésre és oltásra vonatkozó adatokat).

Az Árpád utcai panelnál észlelt hiányosságokat azért tartottam fontosnak kiemelni, mert ehhez hasonló számos olyan lakóház lehet Miskolcon – és az országban egyaránt – ahol nem a jogszabályi követelményeknek megfelelően történtek a 2008 előtti felújítások.

A tűzoltóság vizsgálatai során a 1970-es évekbeli jogszabályokat veszi figyelembe, azonban a jelenlegi lakóközösség nem volt építtetője (nem is volt ügyfele ezen eljárásoknak) ennek a társasháznak, mert akkor a ház építtetőjének vagy a jogutódjának az állam tekinthető.

A lakóközösség jogait jóhiszeműen szerzi és gyakorolja, mivel egy használatbavételi engedéllyel rendelkező ingatlant vásárolt meg.⁵³ Továbbá az Étv. tartalmaz egy generális rendelkezést, hogy a hatóság olyan esetekben, amikor tudomása van a jogellenes állapotról (vagy arról tudhatott) – amely esetünkben nyilvánvaló, hiszen engedélyezték a használatbavételt, és voltak jogszabályok, amelyek alapján ezeket a tűzvédelmi követelményeket is figyelembe kellett venni – a tudomásszerzés követő két éven túl hátrányos jogkövetkezményeket nem alkalmazhat⁵⁴. Ez azonban közigazgatási jogi oldalról felvetheti az eljáró hatóságok felelősségét is.

⁵³ A Ket. azt nem mondja meg, hogy ki a jóhiszemű, hanem azt határozza meg, hogy ki a rosszhiszemű. Ebben az esetben egyértelműen rosszhiszeműnek nem tekinthető a lakóközösség.

⁵⁴ Étv. 48.§. (9.) bek.

4. Közigazgatási eljárásjogi problémák és azokra ajánlott megoldási javaslatok

Nem csak a tűzvédelmi vizsgálatok során tapasztaltak hibákat és hiányosságokat a szakértők, hanem a közigazgatási eljárás is szinte szétduzzad a tökéletlenségektől, mulasztásoktól, tévedésektől. (Amelyek egy részét már az előző fejezetben is jeleztem.)

Az alábbiakban ezekre fókuszálnék, hogy rávilágítsak arra, mennyire szükséges lenne egy jogszabály pontosítás vagy módosítás a Panelprogram esetében.

Az, hogy az **engedélyezés**, mint az állam egyik legalkalmasabb és legmegfelelőbb hatósági kontrollja igencsak pótolhatatlan és elengedhetetlen eleme lenne a Panelprogramnak, remélem mostanra alátámasztottá vált az Olvasó számára.

Mind e mellett jelen esetünkben hasonlóan esszenciális pontot képez az **ügyfél** kérdése.

Ki az ügyfél egy normál esetben, és ki ebben a speciális szituációban? Egyáltalán miért gondoljuk úgy, hogy ez nem egy szokványos, általános státusz?

Ki minősül ügyfélnek a Ket.⁵⁵ szerint?

Minden közigazgatási hatósági eljárás szükségképpen résztvevője az ügyfél. Ha nincs „alany”, akkor az eljárás nem is indulhat, a már megindultnál azonban, ha a természetes személy elhalálozik és nincs örököse, vagy a jogi személy jogutód nélkül szűnik meg az eljárást meg kell szüntetni. Ügyfélnek minősül az, akinek az ügyében a hatóság eljár, és döntést hoz, aki tehát az eljárás eredményében így vagy úgy érdekelt.⁵⁶

A Ket. 15. §-a így fogalmaz: „Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.”

Az általános ügyfélfogalom alanyi szempontból 3 kategóriát tartalmaz: természetes személyt, jogi személyt és a jogi személyiség nélküli szervezetet.

A hatósági eljárásban minden ember, természetes személy ügyfél lehet, aki az eljárás megindulásakor él, és az a méhmagzat is, aki később élve születik. Fontos megemlíteni, hogy a külföldi állampolgárok és a hontalan személyek egyaránt ügyféli jogállást nyerhetnek. (ügyük keletkezésének a helye az irányadó). Jogi személynek minősül az állam, az önkormányzati és egyéb társadalmi szervezet is, de ezen jogi személyek szervezeti egysége

⁵⁵ 2004. évi CXL. törvény 15. §-a szerint.

⁵⁶ Józsa Fábán: KET Kérdezz-felelek, A hatósági eljárási törvény magyarázata, 2. kiadás, 2009. 60. oldal

nem az (de felhatalmazás alapján az alapító okiratban annak lehet nyilvánítani.). Jogi személyiség nélküli szervezetek lehetnek azok, a természetes személyek által létrehozott jogalanyok, amelyek rendelkeznek valamely jogszabályban elismert jogképességgel, vagyis jogokat szerezhetnek, és kötelezettségek terhelhetik őket.

Az ügyfél tisztázásánál fontos fogalmi elem az érintettség. Ügyfél az, akinek jogát, vagy jogos érdekét az ügy érinti (korábban a definíció részét képezte a *jogi helyzet*, de ezt végül eltörölték.) Az ügyfél jogán alanyi jogot kell érteni, amely valamelyik jogszabályból származik, de a jogon kívül ez kötelezettséget is tartalmaz. A jogos érdek azonban már nem alanyi jog. A jogos érdek az, amikor az ügyfél tekintetében nem jog vagy kötelezettség megállapítása történik, hanem a közigazgatási szerv döntése az ügyfél helyzetét, lehetőségeit változtatja meg előnyösen vagy hátrányosan. Ez az érintett ügyféli minőség. Itt bizonyításra szorul az, hogy a döntés, és a döntéssel beállott helyzet között szoros oksági kapcsolat áll fenn.

Az általános ügyfélfogalom mellett ismeretes még a különös ügyfélfogalom is, azon belül is három eset:

- Amikor az érintettség vizsgálat nélkül, ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa, és az, akinek az ingatlan-nyilvántartásra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.
- Az ügyfél jogai megilletik, az ügy elbírálásában hatóságként, szakhatóságként részt nem vevő szervet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti.
- Meghatározott ügyekben a törvény az ügyfél jogaival ruházhatja fel azokat az érdekvédelmi és társadalmi szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamilyen alapvető jog védelmére, vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.

Az általános ügyfélfogalom tisztázása során érzékelhető, hogy a Ket. szabályait egyöntetűen nem lehet ráhúzni jelen témára. Az építésügyben általános az, az elv, hogy az építtető felel mindenért (aki egyben ügyfél is), mert ő választja ki a kivitelezőt, azonban ebben a szituációban ki az építtető? Kérdéses, miért tekintik a lakóközösséget az építtetőnek, hiszen akkor minimális ügyféli és építtetői jogokkal rendelkeznie kellene. Azonban ezek egyértelmű hiányát reprezentálja az, hogy semmibe nincsen beleszólása, se a kivitelezés folyamatába, se az anyag kiválasztásába. Ezek tényében, fényében minősítik a lakóközösséget ügyfélnek, építtetőnek. Ez azonban nem csak jogilag minősül aggályosnak, hanem etikai szempontból is, mivel méltánytalan a lakóközösség kötelezése úgy, hogy ráadásul jóhiszeműen szerezték és gyakorolták jogaikat a használatbavételi engedély alapján. Nem

beszélve arról, valószínűsíthető, hogy amióta felépült a társasház (az 1970-es évek elején) azóta kicserélődött a lakóközösség személyi összetétele, quasi „véletlenül” lesznek úgy jogviszony alanyai, hogy ahhoz korábban nem volt közülük.

Amíg nem következik be semmilyen probléma, addig ügyféli kérdés sincs, mivel nincs engedélyezés, azonban ha gond adódik a lakóközösséget „teszik” az ügyféli pozícióba. Az ügyféli definíció azt a részét kimeríti, hogy a lakóközösség jogát vagy jogos érdekét valóban érinti, de ekkor is legerősebb ellenrétként fel kell hozni azt a tényt, hogy nem rendelkezik se ügyféli, se építetői jogokkal.

Fontos átlátni, hogy az egész szituációt két elszeparált, különálló cselekmény ok-okozati összefüggése teszi egy kerek egészé. Amikor is láncolatosan összekapcsolódnak a cselekvések és a miértek. Az első cselekmény a Panelprogram keretében elvégzett energetikai felújítás és kivitelezés, valamint ennek hibái észlelése eredményeként, – konkrétan a miskolci tüzeset következményeként – az utólagos ellenőrzések, mint a láncolat második eleme. Ezen séma alapján kell, hogy összeálljon az ügyféli kérdéskör. Az első cselekménynél, a felújításnál a lakóközösség nem rendelkezik olyan jogosítványokkal, amely megalapoznák azt, hogy őt ügyfélnek tekintsék.

Hozzá kell fűzni azt is, hogy ez egy három szereplős jogviszony. Kezdeté, amikor az állam és az önkormányzat köt egy támogatási szerződést, amelyben a sikeres pályázónak rendelkezésre bocsátanak egy meghatározott összegkeretet. Következő lépése, amikor a lakóközösség sikeres pályázat esetén pénzüsszeget kap. Itt külön hangsúlyozandó, hogy a lakóközösség továbbra sem rendelkezik építetői jogokkal, mivel effektíve az állam, az önkormányzat az építető, amelyek meghatározzák azokat az objektív feltételeket, követelményeket, esetleg azt a szűk személyi kört, amelynek megfelel az építető. Ez adja a témánk egyik specialitását.

„Másképp az, hogy kényszerből került a lakóközösség az ügyféli pozícióba, mivel eljárást indítottak vele szemben. Főszabály szerint a lakóközösségnek meg kellene egyeznie az építető személyével, de az állami finanszírozás folytán a lakóközösség elesik az építetői jogoktól és kötelezettségektől, gyakorlatilag csak társfinanszírozóvá válik és rendelkezési joga is korlátozódik.

Álláspontom szerint röviden egy cseréről beszélhetünk: az állam részben pénzt ad, amelyet nem kér vissza, cserébe viszont a tulajdonosoknak semmibe nem enged beleszólást.

Ha az általam felvázoltak elfogadhatóak és bekövetkezik a baj, akkor mégis mi alapján folytathatnak eljárást a lakóközösség ellen, mi alapján kötelezik őket, úgy, mintha kizárólagos építetők lettek volna, valamint úgy, hogy a hatóság korábban már jogerősen használatbavételi engedélyt adott?

Másik aspektusból közelítve itt van a közigazgatási felelősség témaköre. Ha a közigazgatási szabályokat nem tartják be az ügyfelek, akkor beszélünk közigazgatási felelősségről. Ebben az esetben a szabályokat nem is a lakóközösség szegi, szegte meg, hiszen lehetősége sincs rá, hogy beleszóljon az eseményekbe. Ergó, a felelősség álláspontom szerint sokkal inkább az önkormányzatot terheli, hiszen ő a lebonyolítója az egész eljárásnak, ő az építetói jogok gyakorlója.

Mivel 2008 óta nem engedélykötelesek a Panelprogram keretében végzett munkálatok, így hatósági döntés meghozatala nélkül indul meg az eljárás. Az által hogy sem végzés, sem határozat – azaz semmilyen hatósági döntés nem született – a bíróságok, ügyészségek látóköréből is kikerült az eljárás, hiszen számukra is szükséges lenne egy döntés, amit egyáltalán vizsgálat tárgyává lehetne tenni.

Álláspontom szerint az itt bemutatott vizsgálódások bármelyikét vesszük szemügyre, mindegyik oda vezet, hogy a hiba az engedélyezés eltörlésében gyökerezik, hiszen így indul meg az a folyamat, amelynek során a munkálatok kikerülnek a hatósági kontroll alól, ezáltal szinte önkényesen végezhetőek a tevékenységek.

Megjegyzendő, hogy a paneltűzzel érintett lakóház szigetelését 2007-ben folytatták le, akkor még a fenti problémák tekintetében sokkal kezelhetőbb volt a jogi szabályozás. Ezek ellenére is bekövetkezett a tragédia. Mi várható akkor a 2008-as engedély elhagyás után?

Az is figyelmet igényel, hogy nem véletlen az, hogy az építésügyi hatósági eljárásban zárt az ellenőrzési rendszer (előzetes, közbülső, utólagos). Így azok egymást kiegészítve szavatolják, hogy ne legyen hiba a folyamat során, de ha ezt megbontják (ahogy tették 2008-ban) várható a problémák lavinaszerű megindulása.

Az eljárásban az ügyféli kérdésen kívül számos bizonytalan pont van még.

Köztük például a hatáskör és illetékesség kérdése. Hiszen ha nincs egy engedélyezési eljárás meghatározva, kérdéses lesz, hogy kit terhel az eljárási kényszer az adott ügytípusban. Ebben az esetben ugyanis azt az építésügyi hatóságot terhelné, amely most nincs.⁵⁷

Vizsgálódás tárgyát adja az is, hogy hatáskör, illetékesség hiányában is kötelessége lett volna bármely hatóságnak – ahogy jelen esetben a tűzoltóság ezeknek eleget is tett, úgy, hogy sem hatóságként, sem szakhatóságként nem vett részt az eljárásban –, hogy cselekedjen, ha észleli a gondokat. Ellenben kinek ruházta volna át, kinek adta volna tovább, aki hatáskörrel és illetékességgel rendelkezik, aki a döntésre jogosult?

⁵⁷ Melléklet hatósági ábra

A jogszabályok ezt egzaktul senki számára nem teszik kötelezettséggé, ezzel is egy újabb bizonytalan pontot hagyva az eljárásban a jogalkalmazói oldalról. Álláspontom szerint ennek orvoslására célszerű és szükséges lenne kijelölni egy hatóságot, amely felügyeli az egész eljárást, és bármilyen aggály esetében a megfelelő szervet jogosult bevonni az eljárásba, amely ezen jelzésre köteles eljárni és megoldani a gondokat. Amíg ilyen nincs, jellemzően senki nem jár el, vagy a nem megfelelő hatóság jár el, és jellemzően mindenki a másikat okolja és hibáztatja.

Összegzés

A dolgozat témáját egy szomorú eset ihlette, amely egyben figyelemfelhívás is arra, hogy a Panelprogram keretében elvégzendő munkálatok egy igen széles társadalmi réteget érintenek Magyarországon. Pontosan emiatt szükséges lenne egy megfelelő gyakorlat kialakítása, amely kikerüli, megelőzi a miskolci tragédiához hasonlóakat.

A téma rendkívül komplex és összetett. A közigazgatási jogi következmény mellett beszélhetünk büntetőjogról is, amely természetesen ismertebb, mert a médiában az kapott nagyobb szerepet, hangsúlyt.

A téma megírása során igyekeztem kiemelni azokat a pontokat, amelyek tisztázása nélkülözhetetlen, elsődleges lépés lenne ahhoz, hogy egy viszonylag kevesebb hibától szenvedő jogszabályt alkalmazzanak jelen építésügyi folyamatok során.

Elengedhetetlen, hogy *expressis verbis* kimondják, ki minősül ügyfélnek egy ilyen Panelprogram keretében, amikor speciális jogi helyzet adódott az állam, önkormányzat társfinanszírozói pozíciójával. Ugyanis a jelenlegi ügyféli szabályok, előírások ezen a területen sem kielégítőek.

De talán ettől is sokkal fontosabb lenne ismét az engedélyeztetés bevezetése, mivel ezzel az állami kontrollal egy kerek egészzé állna vissza az ellenőrzési folyamat, megvalósulna a prevenció, így könnyebben ki lehetne szűrni a munkálatok során a tévesztéseket, hibákat, anélkül, hogy tragikus események történnének.

Bibliográfia

A közigazgatási Jog Nagy Kézikönyve Complex Kiadó, Budapest, 2008.

Ficzere Lajos – Forgács Imre: Magyar közigazgatási jog, különös rész, Európai Unió kitekintéssel Budapest, Osiris Kiadó 2001.

Józsa Fábián Ket. Kérdezz Felelek - A hatósági törvény magyarázata 2. kiadás, 2009.

Kilényi Géza: A közigazgatási eljárásjogi törvény kommentárja Budapest, Complex Kiadó 2006.

Magyar Mária: Építésügyi hatósági eljárások, Complex Kiadó, Budapest 2006.

Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc – Darák Péter: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól Budapest, UNIO Lap- és Könyvkiadó 2005.

Szabó Lászlóné: Építésügyi jogszabályok változása In: Jegyző és közigazgatás, 2009. XI. évfolyam 6. szám

Szabó Lászlóné: Építésügyi jogszabályok változása In: Jegyző és Közigazgatás 2009. XI. évfolyam. 6. szám

Törő Attila tűzvédelmi szakmérnök szakdolgozata Szent István Egyetem, Ybl Miklós Építéstudományi Kar, 2010.

Völgyesi Levente: A magyarországi építési jog és az épített örökség védelmének hatvan éve (1937-1997) In: Iustum Auquum Salutare 200. V. évfolyam 3. szám

Jogszabályok

1996:XXXI. törvény – tűz elleni védekezésről, műszaki mentésről és a tűzoltóságról
1997: LXXVIII. törvény – az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény
2004. CXL. törvény – A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

12/2001. (I.31.) Kormányrendelet – A lakáscélú állami támogatásokról

193/2009. Kormányrendelet – Az építésügyi hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről

1/1963. (VII. 5.) BM rendelet – A tűzrendészetéről

37/2007. (XII.13.) ÖTM rendelet – Az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról

9/2008. (II.22.) ÖTM rendelet – Az Országos Tűzvédelmi Szabályzat kiadásáról

16/1975. (XII.6.) ÉVM-BM-PM együttes rendelet – A középmagas és magas lakóépületek utólagos tűzvédelmi munkáiról

3/2003. (I.25.) BM-GKM-KVVM együttes rendelet – az építési termékek műszaki követelményeinek, megfelelőség igazolásának, valamint forgalomba hozatalának és felhasználásának részletes szabályairól

Elektronikus bibliográfia

www.boon.hu

www.origo.hu

www.ingatlan1.hu

www.fataj.hu

Melléklet



1-2-3. melléklet: A tragédia helyszíne, Miskolc
Középszer 18-20.



