

**Az alsó- és középfokú építésrendészeti jog változásai
a járások felállításával**

OTDK dolgozat

Jelige: KRone

Tartalom

BEVEZETŐ GONDOLATOK.....	3
1) A HELYI ÉS TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS VÁLTOZÁSAI 1990-TŐL NAPJAINKIG	5
2) A MAGYAR ÉPÍTÉSI IGAZGATÁS ÉS ÉPÍTÉSI JOG TÖRTÉNETE.....	9
3) ÉPÍTÉSI IGAZGATÁS ÉS ÉPÍTÉSI JOG FOGALMA, TERÜLETEI.....	13
4) ELSŐFOKÚ ÉPÍTÉSÜGYI FELADATOK HATÓSÁGI ALANYAI, AZOK HATÁSKÖRE ÉS ILLETÉKESSÉGE	17
5) ELSŐFOKÚ ÉPÍTÉSFELÜGYELET HATÓSÁGI ALANYAI	22
6) ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS AZ ÉPÍTÉSRENDSZET TERÜLETÉN.....	24
7) AZ ÖRÖKSÉGVÉDELEM HATÓSÁGI RENDSZERE	29
ÖSSZEGZÉS	36
FORRÁSJEGYZÉK.....	39
<i>IRODALOMJEGYZÉK.....</i>	<i>39</i>
<i>JOGFORRÁSOK</i>	<i>41</i>
<i>EGYÉB FORRÁSOK:</i>	<i>42</i>

BEVEZETŐ GONDOLATOK

„Ha egy hivatal rosszul van szervezve és vezetve, az alárendeltek legnagyobb erőfeszítése és lelkiismeretessége sem fog teljes eredményt elérni” – Magyary Zoltán

A kétezres évek első évtizedének végére hatványozottan igazzá vált Magyary Zoltán ezen gondolata. Ugyanis a kormány a regionális közigazgatási hivatalok felállításával egyidejűleg nem módosította az önkormányzatok törvényességi felügyeletére vonatkozó kétharmados önkormányzati törvény szükséges szakaszait, azokat rendeletben kívánta rendezni. Ez alkotmányellenes helyzetet eredményezett, mert a törvény módosítása nélkül a regionális hivatalok nem láthatták el a törvényességi felügyeletet, az visszaszállt a kormányra, ezzel pedig a feladat elláthatatlanná vált. Tovább súlyosbította a helyzetet, hogy a dekoncentrált szervek átláthatatlan szervezeti, működési és gazdálkodási rendszert alkottak.

Ennek okán a teljes magyar közigazgatási rendszer átalakítását tűzte ki célul, a 2010-ben felállt kormány. Első lépésnek volt tekinthető a megyei szintű közigazgatás helyreállítása és a dekoncentrált szervek horizontális integrációjának megkezdése.

A további átalakítások már a Magyary Zoltán Közigazgatási-Fejlesztési Program keretében valósultak meg. Ennek eredményeként 2013. január 1-jével – 1983-as megszüntetésük után harminc évvel – ismételten felállították a járási szervezetet. Ezen államigazgatási területi egységek mélyen gyökereznek a magyar jogtörténet talajában. Megjelenésük a nemesi vármege kialakulásának idejére, a 13. századra tehető, azonban az első tényleges említésük forrás szinten csak az 1427-es kamara haszna országos összeírásban történt meg. A 16. századtól nevezték processusnak, amelyet egészen a 19. századig használtak. Élükön a szolgabírák álltak, mint egyszemélyi vezetők, ez egészen 1950-ig a tanácsrendszer felállításáig igaz volt, ekkortól 1971-ig a járási tanácsok vezették, szinte minden ügyben elsőfokú hatóságként jártak el, ezzel kiürítve, formálissá degradálva a községeket. 1971-től megszűnésig élükön az elnök állt.

2013-ban 175 járási/kerületi hivatal kezdte meg működését, ezen államigazgatási területi szint felállításával két célja volt a kormánynak. Egyfelől az önkormányzati és államigazgatási feladatok szervezeti elválasztása, másfelől az államigazgatási feladatok horizontális integrációjának tovább folytatása.

A Magyar Program céljainak megvalósítása és ezen belül az alsófokú államigazgatási feladatok újraszervezése jelentősen befolyásolta az építési hatósági feladatokkal rendelkező szervek struktúráját is. Tanulmányunkban az építési jog két elkülönült területe – építésrendészeti jog, településrendezési jog – közül az építésrendészeti jog területén bekövetkezett változásokat kívánjuk felvázolni, hiszen e területen a jelentős szervei és hatásköri változások eredményeként három elkülönült szerv, szervezeti egység rendelkezik elsőfokú hatáskörrel: (1) járásszékhely település jegyzője; (2) járási törzshivatal; (3) járási építésügyi hivatal/megyeszékhely járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal.

Dolgozatunkban vázlatosan áttekintjük a helyi és területi államigazgatás változásait 1990-től napjainkig, az építési jog és építési igazgatás Magyarországi történetét, továbbá fogalmilag elhatároljuk az építési jogot, építési igazgatást. Ezt követően az építésrendészeti jogban, valamint az örökségvédelemben – az egységesített szervezetrendszer okán – bekövetkezett hatásköri és illetékességi változásokat, az új struktúra kialakításának okait, valamint a lehetséges jövőbeni változtatásokat ismertetjük.

1) A HELYI ÉS TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS VÁLTOZÁSAI 1990-TŐL NAPJAINKIG

A rendszerváltás megelőzően „a községek szerepének fokozatos felértékelődésével a járás szerepe egyre inkább súlytalanná vált,”¹ ennek következtében 1983-ban felszámolták, mint közigazgatási egységet. Az 1990-ben kialakított önkormányzati- valamint területi államigazgatási rendszer számos probléma alapját jelentette az elmúlt húsz évben. Az első önkormányzati törvény az *autonómiát biztosító garanciáik garmadájaival ruházta fel a közösségeket*, azonban „jóformán semmiféle eszközt nem teremtett az erőforrások hatékony felhasználásának kikényszerítése érdekében.”² Az eltúlzott mértékű autonómia oly széles körű függetlenséget biztosított a helyi önkormányzatoknak a központi, kormányzati szervekkel szemben, hogy „a minisztériumok, országos főhatóságok eszköztelennek érezték magukat a rájuk bízott feladatok helyi ellátásában, ezért összességében több tucat csak nekik alárendelt, általuk irányított, csak az ő szolgálatukra álló szervet, dekoncentrált szervet hoztak létre.”³ Egyfelől ez azt eredményezte, hogy a dekoncentrált szervek és az önkormányzatok, mint decentralizált szervek *nem tudtak összehangoltan működni*. Másrészt a dekoncentrált szervek *széttagolt, átláthatatlan szervezeti, működési és gazdálkodási rendszert* alkottak, ahol az egyes ágazati alrendszerek között teljesen hiányzott a horizontális integráció.

E mellett – mint államigazgatási területi egységet – új területi szintként létrehozták a régiókat (7 régiót) élükön a *köztársasági megbízottal*. A régió elszakadt a tradicionális megyei szinttől, amely szintén két okból nem volt szerencsés. Egyrészt „aligha vitatható, hogy stabil egyértelmű határokkal bíró régiók hosszú történelmi folyamat eredményeként jönnek létre. Az új, formálódó régiók kijelölése... gyakran erős hatalmi-politikai töltetű, vitatott kérdés.”⁴ Másik oldalról pedig az okozott problémát, hogy bár a dekoncentrált szervek központjai a legfelső szinten összehangolták tevékenységüket, de helyi szinten, amely főként megye székhelyt jelentet nem volt olyan központi szerv, amely a koordinációt megvalósította volna. Ezt felismerve a kormány 1994-ben rendelkezett a köztársasági megbízotti hivatalok megyei közigazgatási hivatalokká történő átalakításáról. Ezen átalakítás fő célja a dekoncentrált szervek horizontális integrációjának megvalósítása volt, amely főként az önállóságukat féltő szervek ellenállása miatt nem valósult meg.

¹ ENDRŐDI JUDIT, SZABÓNÉ KOVÁCS ANDREA: Járások a magyar közigazgatás történetében, in. *Építésügyi Szemle* 2012/1-2. szám, 15. o.

² VIRÁG RUDOLF: *A kormányprogram végrehajtása a területi államigazgatásban című előadása a XX. Országos jegyző-közigazgatási konferencián* 2012 szeptember, 1.o. <http://www.kozszov.org.hu/index.php/konferenciak/72-a-xx-orszagoss-jegyzo-kozigazgatasi-konferencia> (letöltve: 2014. 10.22.)

³ LŐRINCZ LAJOS: *A közigazgatás alapintézményei*, Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, 2007, 183. o.

⁴ NEMES NAGY JÓZSEF: A régiókról, in. *Comitatus* 2009/180. szám, 24. o.

Szintén 1994-ben – a volt járási szinttel szinte azonos területeken – felállították a *fejlesztési társulásokat és a területfejlesztés kistérségeit*, amelyek célja az alsó-, középszintű állami feladatok megvalósításának racionalizálása és átláthatóbbá tétele volt. Az együttműködés lényege abban állt, hogy ezek létrejöttével az önkormányzatok komparatív előnyökhöz jussanak, „ami megtestesülhet egyrészt olyan feladatokban és szolgáltatásokban, amelyek nyújtására a maga egyedülállóságában az önkormányzat képtelen lenne, másrészt jobb és olcsóbb megoldások, hatékonyabb feladatszervezés kínálatában.”⁵ A szervezeti szint stabilitását vagy inkább instabilitását a statisztikai adatok szemléltetik leginkább. 1994-ben 138 kistérséget hoztak létre, számuk 1997-re 12-vel nőtt, eközben azonban 281 település váltott körzetet. 2004-re a kistérségek száma elérte a 168-at. A 2007-es jogszabályi módosítások révén 121 település került új körzetbe, ezek közül 91 az újonnan felállított 6 kistérségbe.⁶ A szervezeti struktúra a kistérségektől függetlenül vagy ezekkel együtt is sok esetben akadályozta a kormányzati szándék hatékony érvényesítését.

A 2002-ben indított *IDEA program* ezt felismerve kívánta megreformálni a közigazgatás ekkora már elburjánzott vadhajításokkal teli szervezetrendszerét. A program célja a területi önkormányzatok feladatracionalizálása és regionális államreform végrehajtása volt. A *régiókhoz igazított államigazgatási rendszer* sem teremtette meg a horizontális integrációt, sőt tovább csökkentette a rendszer-jelleget azáltal, hogy nem minden ágazati alrendszerben tértek át a regionális szintre. Tovább rontotta a helyzetet a regionális államigazgatási hivatalok felállítása miatt kirobbant harc a kormány és az Alkotmánybíróság között. A kormány mindenféleképpen rendeleti szinten kívánta szabályozni a kérdést figyelmen kívül hagyva azt a tényt, hogy a hivatal felállítása kétharmados törvény rendelkezéseit is érintette (a helyi önkormányzatokról szóló törvényt). Az Alkotmánybíróság a kormány első két nekifutását alkotmányellenesnek⁷ minősítette, a második esetben ennél is tovább lépett azáltal, hogy megállapította „az Alkotmány 44/C. §-át sértő *alkotmányellenes helyzet jött létre* azáltal, hogy az Országgyűlés a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben nem szabályozta a *helyi önkormányzatok felett törvényességi ellenőrzést* gyakorló közigazgatási hivatalok jogállását.”⁸ Mu-

⁵ SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2003, 14. o.

⁶ KOVÁCS SZABOLCS: A járások és a mai kistérségi térfelosztás összehasonlítása II., in. *Comitatus* 2010/3. szám, 47-51. o.

⁷ 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, 131/2008. (XI.3.) AB határozat.

⁸ 131/2008. (XI.3.) AB határozat. Ezen határozatában az AB felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének 2008. december 31-ig tegyen eleget.

lasztását az Országgyűlés ezen ciklusban már nem tudta orvosolni, hiszen a kormány törvényjavaslatát⁹ az Országgyűlés – kétharmados többség hiányában – elvetette.

A kormány harmadik nekifutásra (318/2008. (XII.23.) Korm. rendelet) létrehozta, általános hatáskörű területi államigazgatási szerveként a *regionális államigazgatási hivatalokat*, amelyek a korábban ismertetett hiányosságok miatt lényegi reformot és előrelépést nem jelentettek.

Ennek következtében tartósan fennállt az-az abszurd és alkotmányellenes helyzet, hogy az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési hatáskör visszacsúszott a kormányra, és ennek okán ellátatlan maradt a feladat, amit csak 2011. szeptember 1-jével, már egy másik kormány tudott rendezni, a regionális közigazgatási hivatalok megyei területi szintre történő visszahelyezésével.

A közigazgatási szervezetrendszer átalakításának szükségességét felismerve a 2010 tavaszán megalakult kormány, a Nemzeti Együttműködés Program keretében a teljes területi közigazgatás reformját tűzte ki céljául.

Ennek első lépése volt 2010-ben a közigazgatási hivatalok szervezeti és működési keretének rendezése, és a – központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvényben foglaltak szerinti – *megyei és fővárosi szintre történő visszahelyezésük*, továbbá az Országgyűlés az Ötv. módosításával felhatalmazta a Kormányt, hogy a közigazgatási hivatalok működésének részletes szabályait rendeletben határozza meg. Ezek különösen azért voltak jelentősek, mert ezzel *helyreállították a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet*, orvosolva az alkotmányos deficitet és a nemzetközi kötelezettség megsértését (Helyi Önkormányzatok Európai Chartája).

A szabályozást azonban csak átmenetinek szánta a jogalkotó. A magyar területi államigazgatás reformjának második lépéseként – még a Magyar Zoltán Közigazgatási-Fejlesztési Program (továbbiakban Magyar Program) megindulását megelőzően – 2011. január 1-én felállt a megyei közigazgatási hivatalok jogutódjaiként megszervezett *fővárosi és 19 megyei kormányhivatal* (a továbbiakban: kormányhivatal). A kormányhivatalok felállításával megvalósult az államigazgatási alrendszerek területi horizontális integrációja, hiszen „e hivatalok szervezetileg integrálják a területi államigazgatás felét, koordinációs és ellenőrzési jogkört gyakorolnak a másik fele felett (a rendészeti szerveket, valamint az adó-és vámhivatalt kivéve).”¹⁰ Az integráció célja a hatékonyabb, átláthatóbb, gazdaságosabb és ellenőrizhetőbb államigazgatási működés feltételeinek megteremtése, valamint a Kormány területi szinten való

⁹ T/10222. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV törvény módosításáról.

¹⁰ VIRÁG RUDOLF: i.m. (2012), 2. o.

állandó jelenlétének biztosítása volt, tekintettel a „jó állam” koncepciójának célkitűzéseire, valamint a helyi önkormányzatok törvényes működésének biztosítására.

A közigazgatás átalakításnak teljes stratégiáját és irányait már a *Magyary Programban* határozták meg, amely bár kimondta, hogy „... elsősorban a központi közigazgatást, az államigazgatást vonja fókuszába”¹¹ mégis kiemelte, hogy az önkormányzati reformmal összefüggésben „... átszabásra kerülnek az államigazgatási feladatok – eddig részben az önkormányzatok által végzett – elintézésének szervezeti és eljárási rendje, és ezzel összefüggésben átértékelésre került a helyi közügyek rendszere.”¹² Ennek eszközeként tekintett a Magyary Program a járási szervezetre. Kialakítása során *felülvizsgálták a jegyzői hatásköröket* a következő szempontok szerint: „a helyi közügyek körébe tartozó (szakmai) hatáskörök (a jövőben önkormányzati hatáskör); államigazgatási (szakmai) hatáskörök (a jövőben kormányhivatali hatáskör); az igazgatási (funkcionális) hatáskörök mindkét szerv hatáskörében megmaradnak.”¹³

A felülvizsgálat eredményeként 2013. január 1-jével felállított – a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti egységeként működő – járási hivatalok révén – legalább részben – megvalósult a helyi közügyek, valamint az államigazgatási ügyek szétválasztása. Ennek alapján a járási hivatalokhoz kerültek: „a jegyző – kivételesen a polgármester, illetve a polgármesteri hivatal ügyintézője – hatáskörébe tartozó meghatározott államigazgatási ügyek; a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei kistérségi kirendeltségeinek, ügyfélszolgálatainak, irodáinak feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek.”¹⁴ A hatáskörök szétválasztásán túl a járások létrehozásával megvalósult az alsófokú ágazati szervek horizontális integrációja, amely lehetővé teszi az egységes átlátható gazdálkodást, a szakszerű összehangolt működést.

¹¹ GÁL ANDRÁS LEVENTE (szerk.): *Magyary Zoltán Közigazgatási-Fejlesztési Program (MP 11.0) – A Haza üdvére és a köz szolgálatára*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2011, 5. o.

¹² Uo. 6. o.

¹³ Uo. 25. o.

¹⁴ GÁL ANDRÁS LEVENTE (szerk.): *Magyary Zoltán Közigazgatási-Fejlesztési Program (MP 12.0) – A Haza üdvére és a köz szolgálatára*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2012, 26. o.

2) A MAGYAR ÉPÍTÉSI IGAZGATÁS ÉS ÉPÍTÉSI JOG TÖRTÉNETE

Az építési tevékenységekre vonatkozó szabályok és az építési hatóságok történeti megjelenése között jelentős eltérés figyelhető meg. Ugyanis „a már a rómaiaknál is” szállóige érvényes az építési tevékenységek szabályozásának *kezdő pontként* való megjelölésére is – Augustus császár építési törvénye –, Magyarországon, pedig Szent István, azon törvénye tekinthető kezdetnek, amelyben elrendelte, hogy minden tízedik falu építsen templomot ezzel – a kereszténység erősítésén túl – segítette a falusias települések kialakítását. Az állami hatóságok megjelenése viszont csak jóval későbbre, II. József uralkodásának idejére tehető.

A középkorban több uralkodó is bocsátott ki rendelkezéseket, előírásokat. A tatárjárást követően IV. Béla elrendelte a városfalak építését, amelyek egyes települések képét és szerkezetét a mai napig befolyásolják. „Zsigmond király 1410-ben Visegrád városa számára tette kötelezővé a megrongálódott házak egy éven belüli tatarozását... Mátyás király 1477-ben felhívta a budai magisztrátust a megrongálódott házak rendbehozatalára.”¹⁵ Ennek egy éven belüli nem teljesítése esetén az ingatlant királyi koronára szállottnak tekintette.

Mária Terézia 1776-ban a tervrajzok elkészítésének módjára vonatkozó szabályokat adott ki. II. József idejéig a városigazgatás, így az építési igazgatás is a városi tanácsok kezében volt, amelyek tagjainak tisztsége képesítéstől nem függött, az uralkodó viszont már előírta a magasabb tisztségek betöltéséhez szükséges iskolai végzettséget. „A városi tanácsot közigazgatásilag a vármegyének, gazdaságilag az egyesített kamara és helytartótanács megbízottjának, a kamarai adminisztrátornak rendelte alá. A városok fejlesztését a kamarai adminisztrátor irányította.”¹⁶ Szintén a jozefinizmus terméke volt a pesti építésrendészeti szabályzat kiadása, amelyben az építkezéseket magisztrátusi engedélyhez kötötte, a kivitelezést pedig csak engedéllyel rendelkező építőmester végezhetette.

Pesten 1806-ban megalakult a *Szépítő Bizottság*, amelynek feladata helyszíni szemlék és tervbírálatok alapján a köz- és magánépítkezések irányítása. Budán 1810-ben állítottak fel ilyen bizottságot. Tevékenységük eredményeként megszűntek az engedély nélküli építkezések. A neoabszolutizmus idején 1856-ban oszlatták fel e szerveket az udvar centralizációs törekvései folytán, egyedül a városi magisztrátus kezébe adva az építési engedélyek kiadását.

„A kiegyezésnek az egyik legfontosabb következménye az egységes városrendezési hatóságnak, a Fővárosi Közmunkák Tanácsának megalakulása volt,” amely „feladata az egész

¹⁵ VARGA EMIL: Építésügyi hatósági tevékenység egykor, in. *Városépítés* 1980/6. szám, 35. o.

¹⁶ MAGYAR MÁRIA: Az építésügyi hatóságok története Magyarországon, in. *Építésügyi Szemle* 1997/4. szám, 116. o.

fővárosra és egyéb városrészekre terjedő szabályozási tervek elkészíttetése vagy elkészítése, ezenkívül a tervek nyomán a szabályozások végrehajtása volt.”¹⁷

Az építésügyet, építésügyi igazgatást átfogó kódex kodifikálásáig *nem volt központi irányító szerve e területnek*, azonban hatáskörrel rendelkezett több minisztérium, az Országos Építésügyi Végrehajtó Bizottság, a Királyi Városépítési Bizottság, az Országos Középítési Tanács és a főváros esetében a fentebb bemutatott Fővárosi Közmunkák Tanácsa is. Ezen áldatlan állapotot is orvosolni kívánta az első átfogó szabályozást megteremtő törvény a városrendezésről és az építésügyről szóló 1937. évi VI. törvény.

Csizmadia Andor véleménye szerint az 1930-as évek jogalkotásának „voltak különösen a szakigazgatási kérdésekben pozitív eredményei is. Ilyennek tekinthető az 1937. évi városrendezési törvény.”¹⁸ E jogszabályt megelőzően az építési igazgatás területén a központi állami beavatkozás esetleg volt, elsősorban területi szinten, városi statútumokban fejlődött, azonban első törvény európai mércével mérve is jelentős jogalkotás volt. A miniszteri indoklás kiemelte, hogy az építési igazgatás „igen sokirányú tevékenység foglalatosa.”¹⁹ Ez tükröződik vissza a kódexből is, amely többek között „megállapította és összefoglalta a korszerű városrendezés és építésügy elveit, kötelezővé tette a városfejlesztési terv megállapítását, meghatározta a fejlesztés érdekében elvégzendő teendőket, a városrendezési tervek tartalmát és készítésük módját, rendezte az építési és építésrendészeti szabályok kérdését.”²⁰

A törvény *elsőfokú építésügyi hatóságként* jelölte meg Budapesten, a törvényhatósági jogú és megyei városokban a polgármestert – hozzáutalt ügyekben a kerületi elöljárót –, kis- és nagyközségekben a főszolgabíró. *Másodfokú építésügyi hatóságok* voltak: (1) a Fővárosi Közmunkák Tanácsa a főváros és környéke, (2) közigazgatási bizottságok építésügyi albizottságai törvényhatósági városok, valamint az (3) alispán a megyei városok és a kis- és nagyközségek esetében.²¹

Az 1945 után átalakult társadalmi, gazdasági környezet, így különösen „a tulajdonosi viszonyok radikális megváltozása, a magántulajdon visszaszorítása, az állami szerepvállalás és beruházások túlsúlya oly mértékben megváltoztatták az épületek beruházási, tervezési, engedélyeztetési és kivitelezési körülményeit, hogy azok már új törvény megszületését indokol-

¹⁷ MAGYAR MÁRIA: i.m. (1997), 116. o.

¹⁸ CSIZMADIA ANDOR: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*, Budapest, Akadémia Kiadó, 1976, 444. o.

¹⁹ Indoklás a városrendezésről és építésügyről szóló törvényjavaslathoz, in. Képviselőházi irományok, 1935-40. VI. kötet, 302. o.

²⁰ HELLE LÁSZLÓ: A városrendezés jogi és pénzügyi eszközei, in. *Városi Szemle* 1948/3-4. szám, 157. o.

²¹ 1937. évi VI. törvénycikk a városrendezésről és az építésügyről 25. §.

ták.”²² Ennek okán született meg az *építésügyről szóló 1964. évi III. törvény*, amely amit lehetett átmentett a régi törvényből. Az építésügyi hatóságok rendszerét alapvetően átalakította a tanácstörvény, mely megszüntette az önkormányzatiságot, továbbá a városokat és a községeket a központi irányítás részeivé tette, mint annak alsó fokú végrehajtóit. Az első fokú hatóságok a tanácsok (Budapesten kerületi tanácsok) végrehajtó bizottságainak építési feladatot ellátó szakigazgatási szervei lettek.²³ Másodfokon: Budapesten a Fővárosi Tanács végrehajtó bizottságának építési feladatot ellátó szakigazgatási szerve, egyéb településeken a megyei tanácsok végrehajtó bizottságának építési feladatot ellátó szakigazgatási szerve járt el.²⁴

A rendszerváltást követően az önkormányzatiság helyreállításával ismételten szükségessé vált a hatásköri szabályok újrendezése. Az 1964. évi III. törvény végrehajtására kiadott 30/1964. (XII. 2.) Korm. rendelet 15. § (1) bekezdésének módosításával ez meg is történt. Első fokon hatáskörrel rendelkeztek települési – kerületi – önkormányzatok jegyzői és az építésügyi hatósági igazgatási társulásnál a társult települések közül az ügy szerint illetékes jegyző. Másodfokon a fővárosi/megyei közigazgatási hivatal járt el. Ennek következtében mintegy 1400 elsőfokú építésügyi hatóság jött létre.²⁵

1997-ben kodifikálták a *ma is hatályos építési kódexet*, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényt, amely jelentősen nem érintette ezeket a hatásköröket. Bevezette a kiemelt építésügyi hatósági ügy fogalmát, amely esetében csak kerületi/városi önkormányzat jegyzője járhatott el, kivételesen, ha tartósan biztosította a szükséges szakmai feltételek a települési önkormányzat jegyzője is eljárhatott. Az építési jog területének későbbi változásait a hatályos szabályozás bemutatása során ismertetjük.

Az építési igazgatás a második világháborút követően legmagasabb szinten is önállóságot nyert. 1945-ben létrehozták az Újjáépítési Minisztériumot, amelynek 1946-tól jogutódja volt az Építés- és Közmunkaügyi Minisztérium, melynek fő feladata az ország újjáépítése volt. 1949-től helyébe lépett az önálló Építésügyi Minisztérium, amely 1967-ig működött, ekkortól helyét az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium vette át. Részbeni önállóságát 1988-ban veszítette el, amikor a Németh-kormány második időszakában létrehozták a Közlekedési, Hírközlési és Építésügyi Minisztériumot.

²² VÖLGYESI LEVENTE: A magyarországi építési jog és az épített örökség védelmének hatvan éve (1937-1997), in. *Iustum Aequum Salutare* 2009/3. szám, 119. o.

²³ 1964. évi III. törvény az építésügyről 24. §.

²⁴ 30/1964. (XII. 2.) Korm. rendelet az 1964. évi III. törvény végrehajtásáról 15. §.

²⁵ MAGYAR MÁRIA: i.m. (1997), 117. o.

Önálló léte 1990-ben az új kormány és minisztériumi rendszer felállításával *szűnt meg*,²⁶ azóta figyelhető meg a tárcák közötti vándorlása. 1990-1998 között a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium és az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium megosztottan irányította az építésügy területét.²⁷ 1998-2002 között a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, 2002-2006 között a Belügyminisztérium hatáskörébe tartozott. 2006-tól az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, 2008-at követően 2010-ig a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium felelt e feladatok ellátásáért.²⁸

A (második) Orbán-kormány megalakulásával ismételtén a Belügyminisztériumhoz került. A jelenlegi kormány felállításával 2014. június 6-ával átkerült a terület irányítása a *Miniszterelnökséghez*.²⁹

²⁶ 1990. évi XXX. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról 1. §.

²⁷ 1990. évi LXVIII. törvény a kormányzati munkamegosztás megváltozásával összefüggésben egyes törvények módosításáról 2. §.

²⁸ VÖLGYESI LEVENTE: Az önálló építésügyi igazgatás végnapjai, in. *Jogtörténeti Szemle* 2010/2. szám, 53-56. o.

²⁹ 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 16. §.

3) ÉPÍTÉSI IGAZGATÁS ÉS ÉPÍTÉSI JOG FOGALMA, TERÜLETEI

A társadalmi viszonyok széles spektruma köthető építési tevékenységekhez, ezen viszonyok *több jogág szabályozása alá tartoznak*. Ezek közül a legmeghatározóbbak a közigazgatási jog és a polgári jog, de tartalmazznak e területre vonatkozó szabályokat az agrárjogi és a pénzügyjogi joganyagok is.

A *polgári jog* határozza meg az építési beruházással érintett ingatlanok és ingóságok tulajdoni helyzetét, használatát, hasznosítását, birtoklását és nem utolsósorban a szomszédos ingatlanok védelmét. Szintén e jogág szabályai rendezik az építtető és a kivitelező szerződéses viszonyát.

Az *agrárjog* az ingatlanok hasznosítási szabályait, gazdálkodási ágak szerinti beosztását, valamint a mezőgazdasági tevékenységre rendelt területek védelmére vonatkozó joganyagokat rögzíti.

A *pénzügyi jogi* szabályok az építési jog közgazdasági eszközökkel történő élénkítésének illetve korlátozásának jogi hátterét teremtik meg.

A *közigazgatási jog megjelenése az építési viszonyokban*, mint a korábbi fejezetben is láttuk évszázados eredetű. Mai értelemben vett előzményei csak a 19. század végén alakultak ki, amikor a technikai fejlődéssel és az iparosodással karöltve beindultak az urbanizációs folyamatok, amelyek révén a városok óriási növekedésen és fejlődésen mentek keresztül. A felgyorsult fejlődés tervszerűséget igényelt volna, ehelyett azonban spontán burjánzás volt megfigyelhető. Eredményeként a városokból hiányoztak a zöldterületek, elavulttá vált az infrastruktúra, a szűk utcák akadályozták a korszerű közlekedés kialakítását, így az egyre növekvő lakásigényeket már nem is tudták emberhez méltó módon kielégíteni. E problémák és feszültségek feloldásán túl, az állam a városfejlesztési folyamatok alakítása és tervszerűbbé tétele miatt avatkozott be és vállalt szerepet. „Az építési szabályzatokban adott volt egy olyan jogi eszközrendszer, amely az állami szabályozás számára átvehető és alkalmassá tehető volt ezeknek az új feladatoknak az ellátására is, a városfejlesztés jogi eszközrendszerre az építési közigazgatás jogintézményeit felhasználva, az építési jog keretein belül fejlődött tovább.”³⁰

A 20. század második felében végbement jogfejlődés kiszélesítette mind a településfejlesztés irányításának, mind az épületek biztonságát, használhatóságát biztosító eszközrendszereknek a körét. Ennek egyik oka, hogy a közigazgatás által végzett településfejlesztés már nem merült ki az építés szabályozásában és annak ellenőrzésében, hanem átfogó településfej-

³⁰ SZALAI ÉVA: Az építési igazgatás, építési jog alapjai, in. LAPSÁNSZKY ANDRÁS (szerk.): *Közigazgatási jog – Fejezetek szakigazgatásaink köréből II. kötet Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás*, Budapest, Complex Kiadó, 2013, 265-266. o.

lesztési koncepciót jelentett, vagyis a városi élethez igazodó települési szerkezet, modern infrastruktúra és esztétikus településképp kialakításának megtervezését, a kivitelezés irányítását és ellenőrzését. Ehhez a korábban kialakult jogintézmények nem voltak megfelelőek, ezért szükségessé vált a településfejlesztési, településrendezési jog saját jogintézményeinek a kialakítása.

Másik oka, hogy a technikai fejlődés lehetővé tette korszerű építési technikák és új típusú építőanyagok alkalmazását, amelyek révén megvalósulhattak a tömeges építkezések, a nagyipari módszerek alkalmazása, ezek pedig felvetették a biztonságos építkezés jogi meghatározásának az igényét. Ez realizálódott a tervezőkkel és a kivitelezőkkel szembeni szakmai követelményeket előírásában.

„A jogi szabályozási szükségletek ilyen rohamos növekedése pedig szétfeszítette az építési jog, építési szabályozás kereteit.”³¹ Ez megfigyelhető abban, hogy az egyes építmények építési munkálataira vonatkozó szabályokat kiemelik az építési jog köréből (pl. erőművek, vasutak, repülőterek), valamint a településfejlesztési, településrendezési jog folyamatos elkülönülésében.

E különállás figyelhető meg az építési jogról alkotott fogalmakban is. *Harrer Ferenc* – aki a terület úttörője volt – még városrendezési jognak nevezte az építési jogot. Fogalma szerint a városrendezési jog, „legtágabb értelemben, nevezetesen: a város szabályozása és beépítése, továbbá az útépítés, csatornázás, vízellátás, közvilágítás és a közlekedés ügye; az utóbbihoz a rendészet különböző ágai és a közegészségügyi feladatok nagy része.”³² Városrendezés alatt értette egyfelől a szabályozási tervnek és a beépítési módjának meghatározását, amely alatt mai értelemben vett településfejlesztést és rendezést értette. Megállapította, azonban, hogy „... nem kevésbé fontos a városfejlesztés szempontjából az egyes telkek beépítési feltételeinek megállapítása, vagyis az építési szabályzat.”³³

Magyary Zoltán 1942-es tankönyvében csupán városrendezési jogról és városrendezési törvényről írt, amelyet két nagy területre osztott fel: (1) tisztán városrendezési szabályokra és (2) a városrendezési munkálatok végrehajtására vonatkozó rendelkezésekre.³⁴ Pedig az 1937-es törvény már részletesen szabályozta az építésügyet.

Madarász Tibor a városigazgatás ezen feladatainak csoportját településigazgatásnak nevezi, mivel véleménye szerint, „ezek a városi szükségletek kielégítésére irányuló városigazga-

³¹ Uo. 266. o.

³² HARRER FERENC: A modern városigazgatás problémái, in. *Városi Szemle* 1911/10. szám, 668. o.

³³ HARRER FERENC: i.m. (1911), 672. o.

³⁴ MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar Közigazgatás – A közigazgatás szerepe a XX. század államában, a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 339-341. o.

tási feladatok a legszorosabban összefüggenek a város település mivoltával, minthogy ez az igazgatás végső soron a település létéből fakadó szükségesség.”³⁵ A településigazgatási feladatok közé sorolta a településfejlesztést és rendezést, valamint az építésrendészetet is.

Eltérően a korábbiaktól *Imre Miklós* fogalma inkább az építésrendészetet emeli ki az építésügy alapvető funkciójaként. Definíciója szerint „szűkebb értelemben használt építésügyi igazgatás fogalom alatt általában csak az építésügyi tevékenység igazgatását értik. Ez magába foglalja az építési tevékenységet végző alanyok körének, valamint a tevékenység-végzés módjának, mikéntjének a meghatározását. A tágabb értelemben vett építésügyi igazgatás tevékenység kategóriába a fentiekén kívül a területfejlesztés-, területrendezés, a műemlékvédelem igazgatását is beleértjük.”³⁶ Növuma a fogalomnak a fentiekén túl, hogy megjelenik benne a műemlékvédelem, mint építésügyi igazgatási feladat. *Szabó József* az Imre Miklós-féle tág értelmezést tekinti építési jognak.³⁷

A ma hatályos szabályozásnak leginkább *Kóbor Gyula* fogalmi elhatárolása felel meg. „Tág értelemben az építésügy magába foglalja az állam területének tervszerű, hatékony felhasználását a szabályozástól egészen a konkrét építési munkálatokig. Ebben a vonatkozásban az építésügyi igazgatás része a területfejlesztés és területrendezés, az ahhoz szorosan kapcsolódó településtervezés és –fejlesztés, valamint a műemlékvédelem, a közterület-fenntartás és az építésrendészeti igazgatás.”³⁸ Szűk értelemben a hatályos építési kódex szabályozási modelljét követve a településfejlesztést, településrendezést és az építésrendészeti igazgatást tekintik az építésügyi igazgatás összetevőinek. E fogalompár jól visszaadja, hogy bár a kódex e két területet tartja kifejezett építésügyi igazgatásnak, azonban a kapcsolódó jogszabályok folytán szervezeti kapcsolatok állnak fent a tágabban értelmezett definícióban felsorolt részterületekkel.

A fentiekből egyértelműen láthatóvá vált, hogy az *építési közigazgatási jog*nak két jól elkülöníthető területe alakult ki: (1) az építésrendészeti jog és (2) a településrendezési jog. *Szalai Éva* mindkét területet definiálta. „Az első területhez azok a normák és jogintézmények sorolhatók, amelyek az épületek biztonságos és rendeltetésszerű használhatóságát hivatottak biztosítani... A második jogterülethez azok a normák és jogintézmények tartoznak, amelyek a

³⁵ MADARÁSZ TIBOR: *Városigazgatás és urbanizáció*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1971, 62. o.

³⁶ IMRE MIKLÓS: *Építésügyi igazgatás*, Budapest, Államigazgatási Főiskola, 1998, 11-12. o.

³⁷ SZABÓ JÓZSEF (szerk.): *Közigazgatás – Építés, közlekedés, ügy*, Győr, Kenguru Kft, 1997, 63-64. o.

³⁸ BENCSIK ANDRÁS (szerk.): *Közigazgatási jog – Különös rész*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012, 107.o.

településen belüli területfelhasználási viszonyok alakítását, az épületeknek a település szerkezetébe való beillesztését szolgálják.”³⁹

Az *építésrendészeti jog* területéhez tartoznak többek között: a) az építmények megépítésére, használatára, bővítésére és lebontására vonatkozó szabályok; b) az építmények műszaki tervezésével kapcsolatos tevékenységek szabályozása, a tervekkel szemben támasztott követelmények, a tervezésre jogosultak körének meghatározása; c) az építési munkák kivitelezésére vonatkozó technológiai, biztonsági előírások és a kivitelezésre jogosultak körének meghatározása; d) építési anyagokkal, szerkezetekkel szembeni minőségvédelmi szabályok.

A *településrendezési jog* szabályozza többek között: a) a településrendezési tervek fajtáit; b) a területfelhasználást, és beépítést; c) közterületek használatának rendjét; d) rendezési tervek érvényesítését szolgáló eszközöket.⁴⁰

Az építésügyi jog területére tradicionálisan jellemző az ágazati kódex léte. A jelenleg hatályos épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (továbbiakban *Étv.*) keretjellegű jogszabály. Az ágazatot horizontálisan és vertikálisan tagolt szabályozás jellemzi. Az *Étv.* szabályai kógens szabályok, amelyeket minden hatálya alá tartozó tevékenység végzése során alkalmazni kell. Hatálya alól kivételt a sajátos építményszabályok⁴¹ és a műemléki védelem alatt álló építmények és területek jelentenek. Ezek esetében az *Étv.* szubszidiárius. A törvényi szint alatt jelentős mennyiségű kormányrendeleti szintű jogszabály található. „Az elmúlt évek módosításainak következtében, az *Étv.* az építési jog közigazgatási jogi alapintézményei tekintetében kógens, garanciális anyagi jogi szabályokat tartalmazó alaptörvényből, szubszidiárius kerettörvényé alakult át. Az építési jogban a kormányrendelet vált uralkodó jogforrássá.”⁴² A következő fejezetekben a Magyar Program keretében átalakított építésrendészeti jog területén hatáskörökkel felruházott szervekben, azok hatáskörében és illetékességi területükben bekövetkezett változásokat kívánjuk ismertetni.

³⁹ SZALAI ÉVA: A területfejlesztési igazgatás és az építési jog alapjai, in. FAZEKAS MARIANNA (szerk.): *Közigazgatási jog – Különös rész*, Budapest, Osiris Kiadó, 2011, 168. o.

⁴⁰ SZALAI ÉVA: i.m. (2013), 274. o.

⁴¹ Sajátos építményszabályok: többnyire épületnek nem minősülő, közlekedési, hírközlési, közmű- és energiaellátási, vízellátási és vízgazdálkodási, bányászati tevékenységgel és a bányászati hulladék kezelésével kapcsolatos, atomenergia alkalmazására szolgáló, valamint a honvédelmi és katonai, továbbá a nemzetbiztonsági célú, illetve rendeltetésű, sajátos technológiájú építmények, amelyek létesítésekor - az építményekre, építési tevékenységekre vonatkozó általános érvényű településrendezési és építési követelményrendszeren túlmenően - eltérő, vagy sajátos, csak arra a rendeltetésű építményre jellemző, kiegészítő követelmények megállapítására és kielégítésére van szükség. - 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről 2. § 18. pont.

⁴² SZALAI ÉVA: i.m. (2013), 272. o.

4) ELSŐFOKÚ ÉPÍTÉSÜGYI FELADATOK HATÓSÁGI ALANYAI, AZOK HATÁSKÖRE ÉS ILLETÉKESSÉGE

A Magyar Program megvalósítása során 2013. január 1-jétől az *építésügyi hatósági hatáskörök gyakorlóinak rendszerében* volt a legjelentősebb változtatás az építésrendészeti jog területén belül. „Az új építésügyi hatósági rendszerrel a kormány teljes szemléletváltást vezetett be, mert a hangsúlyt az építésügyi hatósági folyamatok átláthatóságára, egyszerűsítésére, az eljárások megindításának rugalmasságára, és a hatóságok hatékony működésére helyezi.”⁴³ Az önkormányzati szervezeti keretek között működő építésügyi hatóságok sok esetben nem tudtak megfelelni a feladat ellátásához minimálisan is szükséges jogalkotói elvárásoknak. Az okokat összegyűjtve láthatóvá válik, hogy azok egy csoportja már a Magyar Programban is megjelent, mint a változtatások szükségességét igazoló tétel, ezen okok voltak az *államigazgatási és önkormányzati feladatok összefonódása*, vagy a feladatok ellátásához *szükséges személyi, tárgyi feltételek hiánya* (amelyet sok esetben kisebb városok sem tudtak teljesíteni). Az okok másik csoportja az *ingatag szervezeti rendszerre* vezethető vissza, hiszen az építésügyi hatóságok illetékességi területei gyakran változtak azáltal, hogy az önkormányzatok társulásai is módosultak,⁴⁴ illetve változott „... az egyedileg – kormányrendelettel – hatósági jogkörrel felruházott települések száma, mert nem tudták huzamosabb ideig a feladatellátás minimális feltételeit sem teljesíteni.”⁴⁵

Ezen tények okán kézenfekvő változtatás lett volna, hogy az építésügyi hatósági feladatok ellátását a járások létrehozásával rátelepítik azokra, azonban „érdekes módon – korábban – a járások feladat-hatáskörének iskolapéldájaként emlegetett építésügyi hatósági jogkörök végül jegyzői feladatkörben maradtak.”⁴⁶ Rögtön le kell szögezni, azt is, hogy a változó *illetékességi terület problematikáját megoldotta* a kormány az illetékességi terület járási területéhez való kötésével. Ezzel megszüntetve azt az abszurd helyzetet, hogy a települések maguk határozzanak akár közvetlenül (társulásból való kiválással) akár közvetve (nem kistérség székhely építésügyi körzetközponti település jegyzője a települési önkormányzat képviselőtestületének határozata alapján kezdeményezhette a miniszternél a kistérség székhely építésügyi körzetközponti település jegyzője gyakorolja építésügyi hatósági feladatokat)⁴⁷ az épí-

⁴³ BÖGNER MÁRIA: Az építésügyi hatósági rendszer átalakulása, feladatellátás, in. *Építésügyi Szemle* 2013/1-2. szám, 20. o.

⁴⁴ Elsőfokú építésügyi hatáskörrel rendelkezett: a települési, kerületi önkormányzat jegyzője; körjegyző.

⁴⁵ MAGYAR MÁRIA: Az új önkormányzati törvény az építésügyi igazgatás tükrében, in. *Építésügyi Szemle* 2011/2. szám 13. o.

⁴⁶ FÁBIÁN ADRIÁN: Járások az átalakuló területi közigazgatásban: érvek és remények, in. *Új Magyar Közigazgatás* 2013/4. szám, 33. o.

⁴⁷ 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről 1.§ (1). (2010.08.31. hatályos állapot).

tésügyi hatóság területi illetékességéről, ezzel sértve az államigazgatási feladatok elkülönítését az önkormányzati feladatoktól.

A megfelelő minőségű feladatellátást a kormány úgy kívánta megoldani, hogy egy adott járás településeinek tekintetében egyedüli *általános építésügyi hatóságként* jelölje meg a *járasszékhely település jegyzőjét* (fővárosi kerületi önkormányzat jegyzőjét), azonban ezáltal fennmaradt az a probléma, hogy keverednek az illetékes település államigazgatási és önkormányzati feladatai. A *Magyary Program célkitűzéséhez is jobban igazodó változtatás lenne*, ha a jövőben a járasszékhely jegyző építésügyi feladatait áttelepítenék a járásokra. Ezt alátámasztja az is, hogy székhelyjegyzőknél hagyása nem indokolható azzal – amivel a többi jegyzőnél hagyott hatáskör –, hogy ez speciális helyismeretet igényel, mivel nehezen elképzelhető, hogy akár a legkisebb járás járasszékhely jegyzője mind a 15-20-25 település tekintetében – nem beszélve az óriásjárásokról ahol akár 40 fölötti település⁴⁸ esetében is kell látnia ezt feladatát – speciális helyismerettel rendelkezne, főként olyannal, amely elengedhetetlen az építésügyi hatósági feladata ellátásához.

Nehezen értelmezhető az, hogy az általános építésügyi hatóság jár el abban az esetben, ha *sajátos építményszerkezetek* tekintetében az eljáró hatóságot külön jogszabály nem jelölte ki. Ezen építmények speciális volta mindenképpen igényelné, hogy szakigazgatási szervhez kerüljenek az ezzel kapcsolatos feladatok ellátása. Ezeket nehéz helyi ügyként kezelni, ezek sokkal inkább szakhatósági feladatok.

Az előbbiekből látható, hogy a sajátos építményszerkezetek esetében *speciális építésügyi hatóságok* kijelölése is lehetséges, ilyen például honvédelmi és katonai célú építmények esetében elsőfokon a Honvédelmi Minisztérium Hatósági Hivatal vezetője, másodfokon pedig a honvédelmi felelős miniszter.⁴⁹ További speciális építésügyi hatóságok „az antennák, antenntartó szerkezetek és azokhoz tartozó műtárgyak tekintetében a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság, közlekedés sajátos építményszerkezetekkel kapcsolatos eljárás során a Nemzeti Közlekedési Hatóság,”⁵⁰ ez alól kivétel a később ismertetett járás törzshivatalának hatásköre.

Az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) kormányrendelet (továbbiakban: Éhk.) *kiemelt elsőfokú építésügyi hatóságként* nevezi meg a *járási hivatalok szakigazgatási szerveként működő építésügyi hiva-*

⁴⁸ Edelény 46, Fehérgyarmat 50, Kaposvár 77, Körmend 46, Lenti 48, Sárvár 42, Siklós 53, Szigetvár 45, Zalaegerszeg 84, ezen adatokból megfigyelhető, hogy az óriás járássok többsége kisvárosi központtal rendelkezik, amelyek közül többnek problémát okozhatott korábban is az építésügyi hatósági feladat ellátása, kérdéses akkor hogyan oldják meg ennyi település esetében.

⁴⁹ 40/2002. (III. 21). Korm. rendelet a sajátos építményszerkezetek körébe tartozó honvédelmi és katonai célú építményekre vonatkozó építésügyi hatósági engedélyezési eljárások szabályairól 3. § (1).

⁵⁰ NAGY NÓRA: Az építési tevékenységek állami ellenőrzése, in. *Új Magyar Közigazgatás* 2014/3. szám, 29. o.

talokat (megyeszékhely esetében építésügyi és örökségvédelmi hivatal), amelyek hatáskörébe tartozó eljárások három okból kerülhetnek ki a jegyzői hatásköréből: (1) az engedélyezési eljárás gyorsítását szolgálja a járási szintre telepítés (2) speciális eljárások, amelyek különleges szakképzettséget igényelnek; (3) általános elsőfokú hatóság kizárása.

Az eljárások gyorsítása megvalósulhat a kormány által kiemelt jelentőségűnek minősített ügyekben, és azokban is ahol az eljárásokat összevonják (integrált eljárás;⁵¹ összevont telepítési eljárás⁵²). Az eljárás gyorsításának az eszköze ún. tudomásvételi típusú eljárások, amelyek esetében nem a teljes eljárást folytatják le, hanem egy egyszerűsített engedélyezési eljárást. Az ún. tudomásvételi eljárás típusai: a) jogutódlás-; b) használatbavétel-; c) veszélyhelyzet esetén építési tevékenység tudomásulvétele.⁵³

Szintén az eljárás gyorsítása, egyszerűsítése céljából állították fel az *Építésügyi Szolgálati Pontokat* az Éhk. 1. mellékletében meghatározott, 5000 főnél nagyobb lakosságszámmal rendelkező 127 településen. Feladatuk a kérelmek fogadása, információadás, építésügyi hatósági eljárás illetékének és az építésügyi igazgatási szolgáltatási díjak befizetésének lehetővé tétele, valamint az ügyfelek által benyújtott iratok feltöltése az építésügyi hatósági eljárást támogató elektronikus dokumentációs rendszerbe (ÉTDR), amelyben láthatóvá válik, ha szükség van az eljárás lefolytatásához további iratok csatolására.⁵⁴ Az Építésügyi Szolgálati Pontok „egyfajta közvetítő szerepet töltenek be a hatóság és az ügyfél között, hogy minél gördülékenyebb legyen az eljárás megindítása.”⁵⁵

Speciális eljárásaként határozható meg „a kihirdetett veszélyhelyzetben szükséges építésügyi hatósági intézkedések megtétele és a kihirdetett veszélyhelyzet folytán bekövetkezett építménykárok helyreállításával összefüggő építésügyi hatósági ügy,”⁵⁶ és az Étv. 4. § (3a) bekezdésében meghatározott ügy.⁵⁷

⁵¹ Integrált eljárás:

- a.) integrált építési hatósági eljárás: egy beruházás keretében megvalósuló különböző építményekre vonatkozó eljárásokat fogja össze
- b.) integrált engedélyezési eljárás: egyazon beruházáshoz az építési engedélyezési eljáráson kívül más hatóság engedélyei eljárására is szükség van.

⁵² Összevont telepítési eljárás: több eljárás egy eljárásba foglalását jelenti, amelyre az építető kérelmére kerül sor. Két szakaszból áll: a telepítési hatásvizsgálati szakaszból (hatásvizsgálat, építési tevékenységet megelőző engedélyezési eljárás) és integrált építési engedélyezési eljárásból.

⁵³ 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról XII. fejezet.

⁵⁴ Az ÉTDR-t egy későbbi fejezetben részletesen bemutatjuk.

⁵⁵ BÖGNER MÁRIA: i.m. (2013) 20. o.

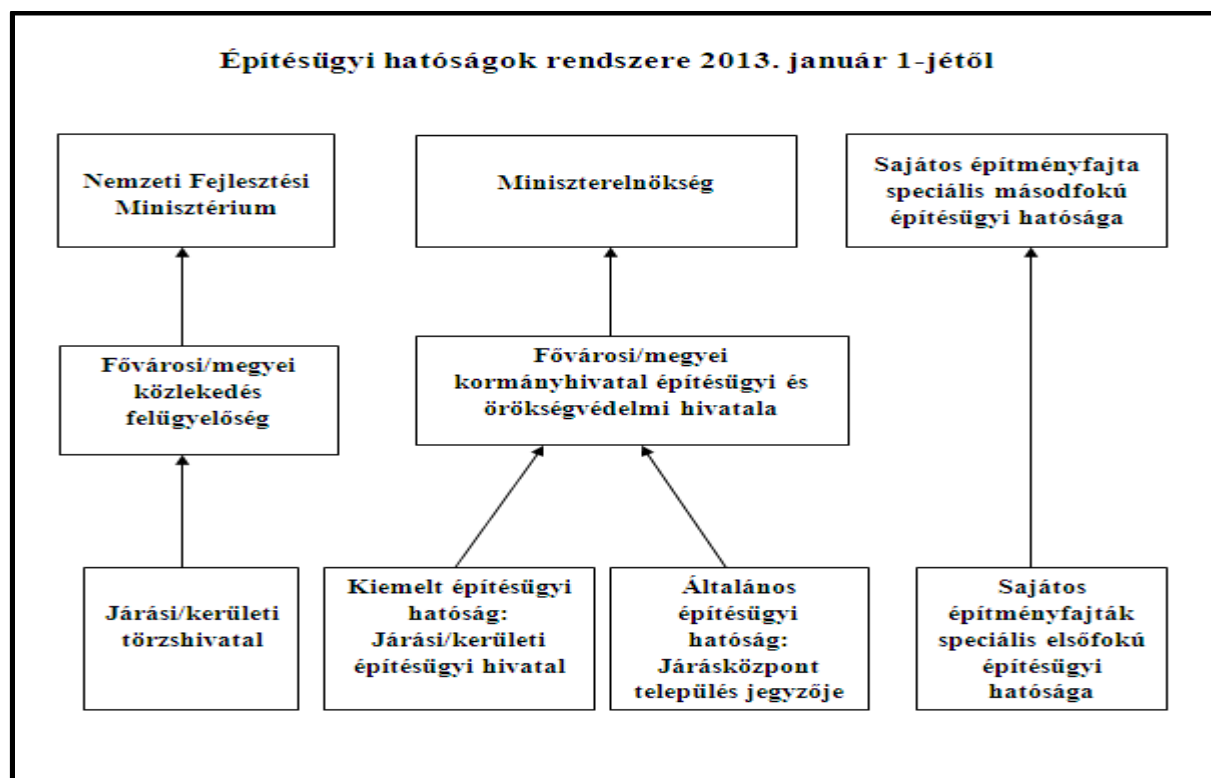
⁵⁶ 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről 1. § (2) d).

⁵⁷ A magyar történelem kiemelkedő jelentőségű helyszínein lévő, a nemzeti vagyonról szóló törvény szerint az állam kizárólagos tulajdonába tartozó építmények vagy nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősülő műemlékek és műemlékegyüttesek, továbbá országos jelentőségű kulturális és sport

A kiemelt elsőfokú építésügyi hatósági feladataikat az építésügyi hivatalok az Éhk. első mellékletében feltüntetett járásokban látják el, a kisebb járásokban nem alakították ki ezt a szakigazgatási hivatalt költség- és feladathatékonysági okokból.

Mind az általános, mind a kiemelt elsőfokú hatóságok jogorvoslati fóruma a fővárosi vagy megyei kormányhivatalok építésügyi és örökségvédelmi hivatala.

A harmadik elsőfokú hatáskörrel rendelkező szerv a járás törzshivatala, amely szabályozási helye szerint közlekedési igazgatási hatáskörrel rendelkezik, de a szabályozás tárgya – és maguknak a hivataloknak az ügyrendje – szerint inkább beszélhetünk építésügyi hatósági feladatról, hiszen a jogszabály rendelkezése szerint elsőfokon illetékes a járási hivatal a „gyalogutak és azok műtárgyai építésének, korszerűsítésének, fennmaradásának és megszüntetésének (elbontásának) engedélyezése”⁵⁸ iránti ügyekben. Az átalakítások mechanizmusát tekintve szükségesszerű változtatás⁵⁹ volt a hatáskör áttelepítése a települési jegyzőktől, azonban szerencsétlen választás a törzshivatal, hiszen építési szakember hiányában (hiszen e területen szakértelemmel rendelkezők szakigazgatás állományában találhatók) kell építésügyi kérdésben döntenie. A szabályozás további érdekessége, hogy másodfokon már szakigazgatási szerv jár el, a fővárosi/megyei közlekedési felügyelőség.



rendeltetésű építmények telkére, valamint az azok közvetlen környezetébe tartozó telkekre vonatkozóan az ott megvalósítandó közérdekű beruházás érdekében a Kormány rendeletben megállapíthatja a beépítés szabályait.

⁵⁸ 263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet a Nemzeti Közlekedési Hatóságról 4. § (4) b)-ba).

⁵⁹ 296/2012 (X.17.) Korm. rendelete a járási (fővárosi kerületi) hivatalok kialakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról 22. § a).

Az elsőfokú építésügyi hatósági szervezet átalakítása esetében a Magyar Program előremutató eredményeket ért el az illetékességi terület állandósítása és az eljárások gyorsítása területén, valamint a járási hivatalok szakigazgatási szerveként működő építésügyi hivatalok felállításával, azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a járásszékhely jegyzőnél hagyott általános építésügyi hatáskörökkel még nem teljesen valósult meg az önkormányzati és államigazgatási feladatok elválasztása, amelyek áttelepítése a járási szakigazgatási szervekre szerencsésebb volna átláthatóság és formalizálás tekintetében is. Az építésügyi hatósági ágazat sikeres területi horizontális integrációját igazolja, hogy mind az általános mind a kiemelt elsőfokú hatóság fellebbezési fóruma a fővárosi és megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveként működő építésügyi és örökségvédelmi hivatalának építésfelügyeleti hatósági és örökségvédelemmel kapcsolatos hatósági feladatokat is ellátó önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége.

5) ELSŐFOKÚ ÉPÍTÉSFELÜGYELET HATÓSÁGI ALANYAI

A Magyar Program keretében végrehajtott reformot megelőzően az építésfelügyeleti feladatokat a fővárosi és megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveként működő Építésügyi Hivatal önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységeként működő építésfelügyeletet látta el, másodfokon pedig az ágazati miniszter (belügyminiszter). A változtatásokat követően az *építésfelügyeleti hatósági jogosítványokat a járási hivatalok szakigazgatási szerveként működő építésügyi hivatalok* – megyeszékhely (fővárosban kerület) esetén az építésügyi és örökségvédelmi hivatalok gyakorolják. Ezzel *közelebb hozva a hatósági feladatot ellátó szervet magához az ellátandó feladathoz, továbbá egyszerűsítette a fellebbezési eljárást, fellebbezési mechanizmust* azzal, hogy nem miniszteri szinthez kell fordulni, hanem másodfokon is a megyei igazgatás hatáskörében marad az ügy érdemi elbírálása.

Az építésügyi hatóságok kétféle jogcímen gyakorolnak felügyeletet, ez az építésrendészeti felügyelet és az építési felügyelet. „Az építésrendészeti felügyelet körében a hatóság az építkezés folyamatában ellenőrzi, hogy az építés, illetőleg az építmény használta megfelel-e a hatósági határozatokban (építési engedélyhez kötött tevékenységet engedély alapján, az engedélynek megfelelően végzik-e) és jogszabályokban foglalt előírásoknak (az engedély végzett, illetőleg engedélyhez nem kötött építési munkálatokat jogszerűen végzik-e). Az építésfelügyelet a kivitelezés jogszabályoknak és a minőségi követelményeknek való megfelelését ellenőrzi, e körbe sorolható a meglévő épületek jókarbantartásának ellenőrzése.”⁶⁰ E két jogcímen alapuló felügyeleti eljárás alapján lefolytatandó hatósági ellenőrzést ugyanaz a szerv végzi.

Két különleges eljárást nevesít a kormányrendelet. Sajátos építményszakfajták esetében az általános elsőfokú építésfelügyeleti hatóság jár el abban az esetben, ha külön jogszabály nem rendelkezik ezen építményszakfajták feletti építésfelügyeleti feladatokat ellátó szerv kijelöléséről. Sajátos építményszakfajták speciális építésfelügyeleti hatósága a Hírközlési Felügyelet, amely feladatát távközlési nyomvonalas és nyomvonal jellegű építmények és egyéb műtárgyak tekintetében látja el.⁶¹ A másik nevesített építésfelügyeleti eljárás címzettje az építésügyi és örökségvédelmi hivatal, azokban az esetekben kell eljárnia – az általános ügyeken túl –, amikor a „műemléki jelentőségű területen a telek közterületi határához legközelebb, de legfeljebb

⁶⁰ SZALAI ÉVA: i.m. (2013), 303. o.

⁶¹ 7/2002. (XII. 20.) IHM rendelet a távközlési építmények építésfelügyeleti ellenőrzési eljárásáról 2. § (1).

10 méterre álló, meglévő épület bontásának tudomásulvételével kapcsolatos”⁶² eljárás kell lefolytatni.

A Magyar Program keretében „átértékelődött az építésfelügyeleti feladatellátás is, melynek következtében az építésfelügyelet lett a felelőse az építési folyamat és a települési építményállomány felügyeletének.”⁶³ Ezekkel az új feladatokkal új jogosítványokat is kapott az építésfelügyelet: (1) kötelezési eljárás lefolytatása; (2) főszabály szerint a szankció megállapítása.⁶⁴

A kötelezési eljárás indulhat hivatalból, kérelemre vagy más hatóság megkeresése alapján. Kötelezés alanya lehet érintett telek vagy építmény, építményrész tulajdonosa, ha nem a tulajdonos végezte a szabálytalan tevékenységet, akkor az építtető vagy az építési tevékenység végzője. „Az építésügyi hatóság az engedélyezési eljárással összefüggésben, az építésfelügyeleti hatóság ennek hiányában a) a közbiztonsági, közlekedésbiztonsági, továbbá más közérdekből a telek határain kerítés építését elrendelheti vagy megtilthatja, b) közérdeknek minősülő közbiztonsági, közlekedésbiztonsági érdekből elrendelheti a meglévő kerítés lebontását vagy átláthatóvá átalakítását, c) helyi építési szabályzat vagy annak rendelkezése hiányában a telek határain támfal építését elrendelheti.”⁶⁵

Az építésfelügyeleti bírság „objektív felelősségen alapuló, anyagi jogi bírságfajta, amelynek alkalmazása kógens módon előírt kötelezettsége a hatóságnak.”⁶⁶ Építésfelügyeleti bírságot az építőipari kivitelezési tevékenység jogosulatlan vagy szakszerűtlen végzőjével szemben kell alkalmazni, de sajátos építményfajták esetében csak eltérő szabályozás hiányában kell kiszabni.⁶⁷ Mértékét az építésfelügyeleti bírságról szóló 238/2005. (X. 25.) kormányrendelet alapján kell meghatározni.

⁶² 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről 3. § (2).

⁶³ MAGYAR MÁRIA: Az építésügyi hatósági rendszer változása, in. *Új Magyar Közigazgatás* 2013/4. szám, 37. o.

⁶⁴ Uo. 37. o.

⁶⁵ 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról 16. § (3).

⁶⁶ SZALAI ÉVA: i.m. (2013), 306. o.

⁶⁷ 238/2005. (X. 25.) Korm. rendelet az építésfelügyeleti bírságról 1. §.

6) ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS AZ ÉPÍTÉSRENDSZET TERÜLETÉN

Az emberek mindennapi életének alapvető részeivé váltak a számítástechnikai eszközök és az információs rendszerek használata. Ma már nem szükséges személyesen intézni a banki ügyeinket, a jegyvásárlásokat, a bevásárlást, ezeket otthon ülve gyorsan és akár szakszerűbb tájékoztatás mellett végezhetjük, mint korábban. Az emberekben ez az igény érzékelhető a közigazgatási ügyeink intézése során is. Elvárva a minél nagyobb kényelmet, a minél gyorsabb és szakszerűbb ügyintézés lehetőségét. Ezen követelmények támaszthatók az építésrendszet területén is.

Mit is jelent azonban valójában az elektronikus közigazgatás, milyen követelményeket támaszt a közigazgatás egészével szemben? A legegyszerűbb fogalmi meghatározás szerint az e-közigazgatás nem más, mint „az infokommunikációs technológiák és az informatikai eszközök állami szervek által történő felhasználása.”⁶⁸ Lényegét tekintve a fogalom megállja a helyét, azonban jelentős hiányossága, hogy nem közvetíti, hogy az e-közigazgatás mit is jelent valójában az egyszerű eszközfelhasználáson túl a közigazgatás berkein belül. Erre alkalmasabbnak vélem a következő definíciót, amely szerint „az elektronikus kormányzás legszélesebb értelemben a digitális információs és kommunikációs technológiák alkalmazását jelenti a kormányzat és a társadalom közötti kapcsolatrendszerben. Az elektronikus kormányzat megvalósítása az igazgatás minden szintjét érintő olyan modernizációs folyamat, amelyben a technológia fejlődésére alapozva végső soron a kapcsolatrendszerek minőségi átalakulása megy végbe.”⁶⁹

Ennek alapján a megfelelően működő elektronikus közigazgatás kialakítása jelentős hatást gyakorol a közigazgatás három alapvető elemére: *a személyzetre, a működésre, valamint a szervezetre*. E hatás eltérő lehet, de egyik esetben sem figyelmen kívül hagyható. Elsősorban természetesen a működést érinti, hiszen alapvetően alakítja át az akár évtizedes gyakorlatokat, munkafolyamatokat is, amihez igazítani kell a szabályozást, de természetesen sok esetben a belső ügymenetet is. Ez természetesen kihat a szervezetre, mivel az e-közigazgatásban hatványozottan szükséges az egyes részterületeken hatáskörrel rendelkező szervek együttműködése és ezeknek az együttműködéseknek minden egyes szervezeti szinten a koordinációja. A személyzetnek is újfajta kihívásokkal kell megküzdenie, tudniillik ismernie és használnia kell olyan rendszereket munkavégzése során, amelyeket korábban nem. Ennek

⁶⁸ VEREBICS JÁNOS: Elektronikus kormányzat és jogi szabályozás, in. *Infokommunikáció és Jog* 2004/1. szám, 5. o.

⁶⁹ DÓSA IMRE, POLYÁK GÁBOR: *Informatikai jogi kézikönyv*, Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, 2003, 246. o.

okán kiemelten fontos a személyzetnek a képzése, felkészítése az új típusú feladatok megoldására. Kiemelnénk egy negyedik fontos elemet a gyors, gördülékeny és az ügyfolyamathoz szabott infrastruktúrát. Ahhoz tehát, hogy megfelelően működő elektronikus közigazgatás jöjjön létre e négy feltétel egyidejű fennállta szükséges, bármelyik hiánya csak elvi síkon teszi lehetővé az e-közigazgatást, gyakorlatban viszont működésképtelen rendszert jön létre.

Építésrendészeti jog területén a kormány 2013-ban látta elérkezettnek az időt az e-közigazgatás bevezetésére, az *Országos Építésügyi Nyilvántartás* (továbbiakban: OÉNY) felállításával.⁷⁰ Az OÉNY részei: (1) Építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokat támogató elektronikus dokumentációs rendszer (továbbiakban: ÉTDR); (2) az elektronikus építési napló (továbbiakban: e-építési napló); (3) e-statisztika; (4) építésügyi monitoring, valamint (5) e-tanúsítás. Az OÉNY „az adminisztratív terhek lényeges csökkentését eredményezi az állampolgárok és a hatóságok tekintetében is, mert megszünteti a több száz helyen különböző formában és tartalommal vezetett hatósági nyilvántartás vezetésének kötelezettségét, helyette egy egységes elektronikus nyilvántartás működik.”⁷¹ Tanulmányunkban az ÉTDR-t mutatjuk be.

Az e-építésügy az egyik legösszetettebb területe az e-közigazgatásnak, ez különösen igaz az ÉTDR területére, amely felületén keresztül lefolytatott eljárás keretében jelentősen eltérő típusú dokumentumokat (szöveges, rajzos, képi) kell csatolni, amelyek legkülönbözőbb forrásokból érkeznek (pl. kérelmező, tervező, véleményező szervek stb.), de a rendszernek mégis teljes egészésként kell kezelni azokat. Ennek okán csak egy meglehetősen bonyolult fogalommal írható le maga az elektronikus rendszer. „Az ÉTDR egy olyan, interneten elérhető, az építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokat országos szinten, egységesen támogató informatikai rendszer (központi szolgáltatás), amely az építésügyi hatósági engedélyezési folyamat valamennyi résztvevője számára támogatja az engedélyezési tervdokumentáció (a rajzi mellékleteket is beleértve) elektronikus kezelését, azaz tárolását, véleményezését (döntések meghozatalát), megjelenését és megőrzését.”⁷²

Az ÉTDR előnye, hogy felületén keresztül *bármilyen építésügyi és építésfelügyeleti engedélyezési eljárás lefolytatható*, ezáltal a jogalkotó lehetőséget biztosít az építtető vagy a kérelmező részére, hogy az építésügyi eljárást elektronikusan indítsa meg. Ez lehetőség nem

⁷⁰ Európában először 2003-ban Angliában és Walesben helyeztek működésbe elektronikus építési engedélyezési rendszert. – VARGA ILLÉS LEVENTE: Digitális építésügy, in: *Építésügyi Szemle* 2011/2. szám, 19. o.

⁷¹ HEGEDŰS ANNAMÁRIA: Az építésügyi Dokumentációs és Információs Központról, valamint az Országos Építésügyi Nyilvántartásról, in: *Építésügyi Szemle* 2013/1-2. szám, 18. o.

⁷² KAPUVÁRY MAGDOLNA, KONCZ PÉTER, SZOBONYA MARGIT: Az ÉTDR rövid bemutatása, in: *Építésügyi Szemle* 2014/1. szám, 6. o.

pedig kötelezettség, tehát továbbra is lehetőség van a hagyományos eljárás indítására⁷³ postai úton vagy személyesen a hatóságok ügyfélszolgálati irodáinál, illetve integrált ügyfélszolgálati irodáknál (Kormányablak, Építésügyi Szolgálati Pont). Az ÉTDR *használatához regisztrálni kell* mind két felhasználói csoportnak, vagyis a kérelmezői oldnak és hatósági oldalnak is. A kérelmezői oldal regisztrációja történhet ügyfélkapus vagy tanúsítvány alapú (ez elektronikus aláírást jelent) belépéssel. A hatóságé csak az előbbivel.

Ezekkel történő belépést követően kell regisztrálni az ÉTDR rendszerbe, ahol a személyes adatokon túl a felhasználói minőséget is meg kell adni (hatóság, kérelmező, szakértő stb.), lehetőség van arra, hogy más felhasználó minőséggel is regisztráljon a felhasználó. Ez szerencsés, hiszen attól, hogy valaki az egyik eljárásban szakértő, attól még másik eljárásban lehet kérelmező is, de ez igaz lehet a hatóság tagjára is. A szükséges adatok megadása során figyelni kell arra, hogy azoknak egyeznie kell az ügyfélkapuban szerepelőkkel, mert eltérés esetén az ÉTDR nem engedi a regisztrációt. Ezen folyamat során kell nyilatkozni arról, hogy az eljárás során milyen kapcsolattartási módot kíván igénybe venni az ügyfél. Jogi személy képviselője vagy meghatalmazottja útján vesz részt az eljárásban, aki főszabály szerint a cégjegyzésre jogosult személy.⁷⁴ A *kettős regisztráció intézményét véleményünk szerint fel kellene váltani az egységes ügyfélkapus regisztrációval* és ÉTDR esetében csak azt kellene biztosítani, hogy belépéskor választható legyen, milyen minőségben kívánja igénybe venni a felhasználó a program adta lehetőségeket, mivel az azonosításhoz szükséges adatokat jelenleg is az ügyfélkapus adatok átvételével és az azokkal való egyezés vizsgálatával végzi a rendszer. Ezzel könnyítenék és gyorsítanák az ÉTDR használatát, mivel nem kellene kötelezően kétszer regisztrálni, sem pedig alkalmanként, ha más minőségben kívánja igénybe venni a rendszert a felhasználó.

A regisztrációt követően az ügyfél *elektronikus tárhelyet* hoz létre, ahova az eljáráshoz szükséges alapadatok megadása után dokumentumokat tölthet fel, kizárólag PDF/A formátumban, A4-es (szükség esetén A3-as) nyomtatási méretben.⁷⁵ A tárhely tartalmát a kérelem benyújtásáig bármikor megváltoztathatja. Rendkívüli előnye a rendszernek, hogy még a kérelem benyújtása előtt maga az ügyfél indíthatja el az előzetes szakhatósági állásfoglalás kérelem folyamatát. Az egyes szakhatóságokat külön-külön kell megkeresni, de minden eljárás során lehetőség van még fel nem töltött dokumentumok csatolására. Ezáltal nem csak gyors-

⁷³ 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról 8. § (1).

⁷⁴ KAPUVÁRY MAGDOLNA, KONCZ PÉTER, SZOBONYA MARGIT: i.m. (2014), 7-8. o.

⁷⁵ 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról 8. melléklet az építészeti-műszaki dokumentáció tartalma.

szulhat az ügyintézés, hanem rendkívüli mértékben csökkenthetnek az adminisztratív költségek is.

Ezeket követően, amennyiben úgy ítéli meg az ügyfél, benyújthatja a kérelmét a tárhelyen összegyűjtött dokumentumokból. A rendszer automatikusan felajánlja az építés helye és az engedélyezés típusa szerinti hatóságot. Ennek ellenére lehetséges, hogy nem megfelelő hatósághoz nyújtja be az ügyfél a kérelmet, példának, ha korábban nem jól választotta ki az eljárás típusát. A tényleges eljárás csak ezután kezdődik meg, mivel ekkortól lesz látható a hatóság számára a kérelem és annak csatolt mellékletei. A hatóság és az ügyfél az ÉTDR felületén keresztül tarthatja a kapcsolatot, de szintén lehetséges hagyományos kapcsolattartás is (személyes vagy postai úton). Fontos, hogy hiánypótlásra csak egyszer van lehetőség. Az ügyfél az ÉTDR felületén az eljárás menetét végigkísérheti, láthatja az általa és a hatóság által végzett eljárási cselekményeket.

Az aláírt, hiteles döntés feltöltésével egyidejűleg az engedélyezési dokumentációt időbélyegzővel látják el. A döntést a kérelmező, építető vagy meghatalmazottja rendelkezése alapján vagy elektronikus úton az ÉTDR-en keresztül történik, vagy hagyományosan papír alapon.⁷⁶ „Az elektronikusan hiteles dokumentum másolható, továbbítható, s ez elektronikusan mindvégig hiteles is marad. Nyomtatás esetén azonban már elveszíti hitelességét, ilyen esetben a hagyományos hitelesítési mód válik papíralapon is hitelessé.”⁷⁷ Csökkentené a jövőbeni hatósági ügyek számát és szintén kényelmesebbé tenné az ügymenetet az ügyfelek számára, ha az eljárást lezáró határozatot mind elektronikusan, mind pedig hagyományos formában megkapná az ügyfél.

Mint fentebb jeleztük „az ÉTDR-t kötelezően használó építésügyi hatóságok és az építésügyi eljárásokban résztvevő szakhatóságok számára is az ügyfélkapus belépési mód biztosítja az azonosítást és ők is csak regisztráció után kapnak jogosultságot a rendszerben az ügyintézésre.”⁷⁸

Az eljáró építésügyi hatóságok feladatellátását is megkönnyíti az ÉTDR rendszer használata. Más hatóságokkal, így a szakhatóságokkal jóval könnyebben érintkeznek, hiszen a feltöltött dokumentáció az ÉTDR rendszeren keresztül mindkét fél számára elérhető. Nem kell azokat postai úton megküldeni, megvárni a postai úton érkező válaszokat, továbbá nem

⁷⁶ 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról 15. § (3).

⁷⁷ KAPUVÁRY MAGDOLNA, KONCZ PÉTER, SZOBONYA MARGIT: i.m. (2014), 6. o.

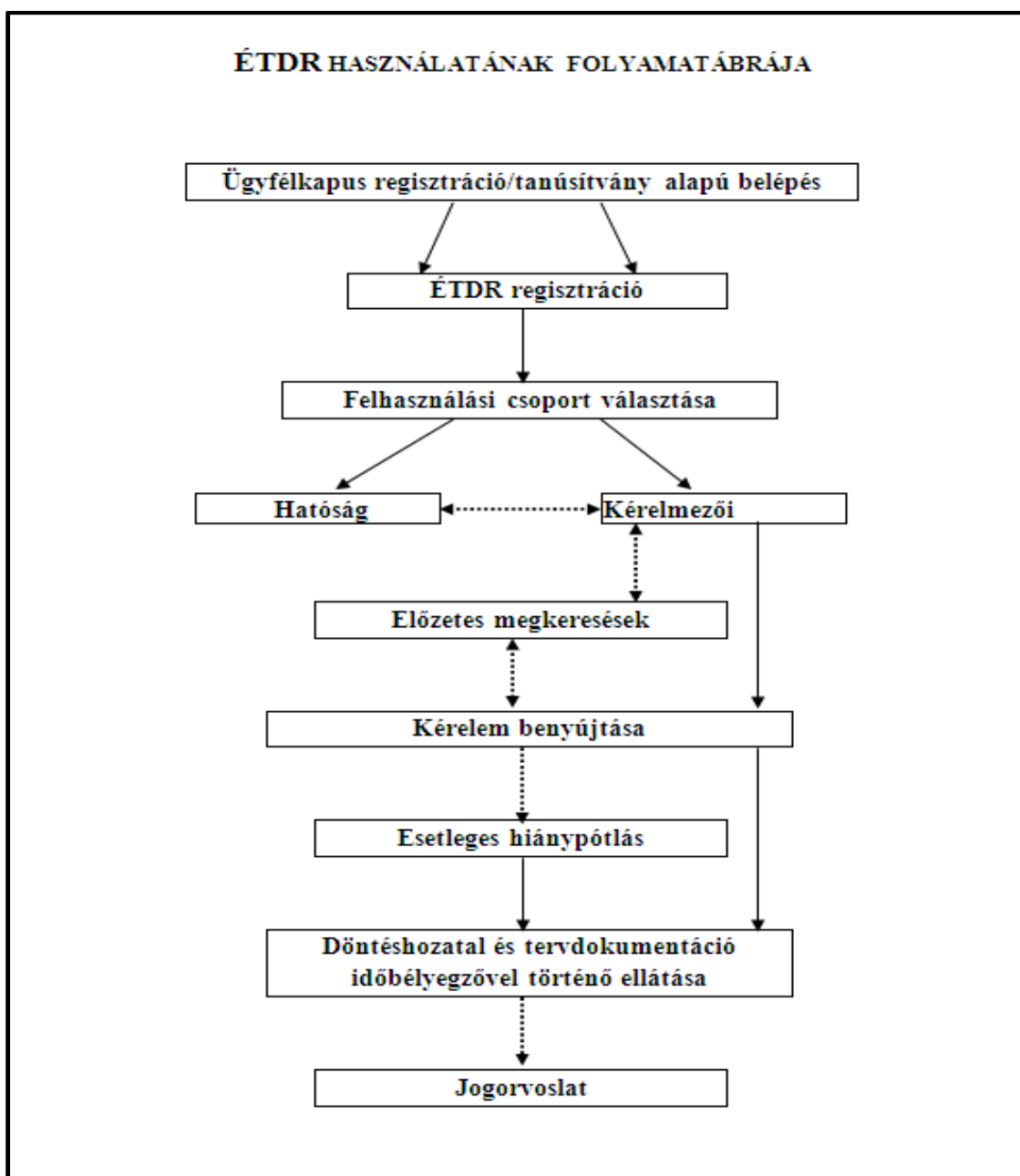
⁷⁸ KAPUVÁRY MAGDOLNA, VARGA ILLÉS LEVENTE, SZOBONYA MARGIT: Elektronikus közigazgatás az építésügyben, in. *Építésügyi Szemle* 2012/3. szám, 26. o.

kell tartani egyes iratok elvesztésétől sem. A megkeresési eljárások jelentős idővel rövidülhetnek már csak a postai út kiiktatásával is.

Az ügyintézők szakszerű és jogszabályoknak megfelelő tevékenységét segíti, hogy a rendszerbe számos sablon került beépítésre, továbbá a rendszer figyelmezteti őket az egyes eljárási cselekmények határidejére.

A jogorvoslati eljárást is egyszerűsíti, hogy az első- és másodfokú hatóságok az ÉTDR felületén keresztül kommunikálva végezhetik a feladataikat.

Jól látható, hogy az ÉTDR összességében gyorsítja, kényelmesebbé és szakszerűbbé teszi az egyes építésügyi eljárásokat, valamint felületén keresztül megvalósulhat az egyes szakigazgatási szervek gyors és koordinált együttműködése.



7) AZ ÖRÖKSÉGVÉDELEM HATÓSÁGI RENDSZERE

Az örökségvédelem létének szükségességét talán nem lehet jobban és szebben összefoglalni, mint azt *Pauler Tivadar vallási és közoktatási miniszter* tette első örökségvédelmi tárgyú rendeletünkben: „Minden mivelte nemzet, mely jövőjében bízva a polgáriasodás fényes ösvényén törhetlen erővel előre nyomulni kivan, felismervén azt, hogy jelenkori miveltsége az eltűnt nemzedékek százados fáradozásainak gyümölcse, nemcsak kegyelettel viseltetik, de fennállását is biztosítani igyekszik azon műemlékeknek, melyek daczolva a századok viharaival, egyenként művelődési történelmének egy-egy dicső lapját, ősei munkájának egy-egy századokra szóló jelét képezik.”⁷⁹ E rendelet állította fel első örökségvédelmi szervünket a *Magyarországi Műemlékek Ideiglenes Bizottságát*.

1869-ben Henszlmann Imre terjesztett be törvényjavaslatot, amelyet 1871-ben Ipoly Arnold és Rómer Flóris bevonásával az ingó műemlékekre is kiterjesztett. Mindhárman részt vettek az Ideiglenes Bizottság munkájában, amely eredményeként törzskönyvet készítettek a magyarországi műemlékekről, azokat három kategóriába sorolva (helyreállítandó, megóvandó, lerajzolandó).

Az első törvény 1881-ben Trefort Ágost vallási- és közoktatási minisztersége idején született meg. E jogszabály állította fel az első örökségvédelmi közigazgatási szervet a *Műemlékek Országos Bizottságát*. A törvényben nem került be az ingó műemlékekre vonatkozó szabályozás. Ezt a hiányt csak jóval később sikerült orvosolni a múzeum-, könyvtár- és levéltárügy némely kérdéseinek rendezéseiről szóló 1929. évi XI. törvény kodifikálásával.⁸⁰

A múzeumokról és műemlékekről szóló 1949. évi 13. törvényerejű rendelet szabályozta újra a területet. Megszüntette Műemlékek Országos Bizottságát és létrehozta a Múzeumok és Műemlékek Országos Központját, amely csak három évig működött.⁸¹

1953-tól nem volt önálló szerve az örökségvédelemnek, az *Építészeti Tanács* hatáskörébe tartozott. Ezen áldatlan állapot 1957-ig állt fent, amikor létrejött az Országos Műemlékvédelmi Főfelügyelőség, amely az Építésügyi Minisztérium Város és Községrendezési Főosztályának felügyelete alá tartozott.

Az 1964-es építésügyi törvény csekély számú örökségvédelmi intézkedést foglalt magába, ezeket a műemlékvédelemről intézkedő 1/1967. (I.31.) ÉM számú rendelet szabályai egészítették ki.⁸²

⁷⁹ A m. kir. vallás- és közoktatási miniszternek 1872. ápr. 7-én 5371. sz. a. kelt rendelete, a magyarországi műemlékek ideigl. bizottságának fölállítása tárgyában, Magyarországi Rendeletok Tára, 1872, 484-488. o.

⁸⁰ FEKETE ILONA: Műemlékvédelem és örökség Magyarországon: intézménytörténet, perspektívák, vélemények, in. *Világosság* 2005/6. szám, 103. o.

⁸¹ 1952. évi 25. tvr. a múzeumokról és műemlékekről szóló 1949. évi 13. tvr. módosítása tárgyában.

1992-ig állt fent a szervezeti rendszer, ekkor hívták életre az Országos Műemlékvédelmi Hivatalt, amely az építésüghöz hasonlóan a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium irányítása alá tartozott. A budapesti mellett öt vidéki irodája volt.

Az 1967-es szabályozás 1997-ben helyezték hatályon kívül. Ekkor két külön törvény rendezte az ingatlan és ingó örökségvédelmet. A *műemlékvédelemről szóló 1997. évi LIV. törvény* csak az ingatlan műemlékek védelméről szólt. Ezek védelmére felállított szerv az Országos Műemléki Tanács volt. Az *ingó örökségek védelméről a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény* rendelkezett. E javak védelméről a Kulturális Örökség Igazgatósága gondoskodott.⁸³

Négy év után ismételten átalakította az örökségvédelem szervezetét a *kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény*. Az előbbi két szervezetet összevonva létrehozták a *Kulturális Örökségvédelmi Hivatalt* (továbbiakban: KÖH), amely integrált védelmet valósított meg. A KÖH-nek építésügyi, örökségvédelmi hatáskörei voltak.

Alapjaiban változott meg az egész szervezetrendszer 2011-től. Ezen változások több lépcsőben valósultak meg, követve a területi közigazgatás átalakítását is. Az első periódus 2011 januárjától 2012 júliusáig tartott, ekkor a KÖH területi irodáit – 9 ilyen volt, regionális szinten működtek – integrálták a fővárosi és megyei kormányhivatalokba Kulturális Örökségvédelmi Iroda néven, mint szakigazgatási szervek az elsőfokú kulturális örökségvédelmi hatósági és szakhatósági feladatokat látták el, továbbá építésügyi hatósági hatáskört gyakoroltak a műemlékek esetében. KÖH másodfokú örökségvédelmi hatóságként járt el.

Következő szakasza az átalakításnak 2012. július 1-je és október 20-a közötti időszak, amikor is az építésügyi hatósági hatáskört az általános építésügyi hatóságok vagyis az erre kijelölt települési jegyzők gyakorolták. A kulturális örökségvédelmi irodák szakhatósági feladatokat láttak el. A KÖH országos illetékességű másodfokú örökségvédelmi hatóság és szakhatóság volt.⁸⁴

A harmadik periódus 2013. január 1-jéig tartott, ekkor megszüntették a KÖH-t, amely jogutódja az újonnan felállított *Forster Gyula Nemzeti Örökséggazdálkodási és Szolgáltatási Központ* (továbbiakban: Forster Központ) lett. A Forster Központ kulturális feladatokat ellátó központi hivatal, önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv. A Forster Központba október 31-ével beolvadt az 1992-ben alapított Műemlékek Nemzeti Gondnoksága, a széttagolt szervezeti rendszer átláthatóbbá tétele okán. Az átszervezéssel az örökségvédelem szak-

⁸² VÖLGYESI LEVENTE: i.m. (2009), 128-129. o.

⁸³ LÖVEI PÁL: A műemlékvédelem, in: *Ars Hungarica* 2013/4. szám, 469. o.

⁸⁴ 324/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról, a kulturális örökségvédelmi szakigazgatási szervekről, és eljárásaikra vonatkozó általános szabályokról.

mai felügyeleti szerve és irányítója a Belügyminisztérium lett. Az elsőfokú műemlékvédelmi és régészeti örökségvédelmi hatóság a fővárosi és megyei kormányhivatalok törzshivatal lett. A másodfokú hatósági feladatokat pedig a Budapest Főváros Kormányhivatal kulturális örökségvédelmi iroda látta el. Ezzel egyidejűleg a többi kormányhivatalnál működő kulturális örökségvédelmi irodát megszüntették. Műemlékekre vonatkozó építésügyi hatáskört továbbra is az általános építésügyi hatóságok – a kijelölt jegyzők – látták el.⁸⁵

A utolsó periódust a járások felállítása jelentette, az ezekre vonatkozó szabályokat a fogalmi áttekintés után mutatjuk be. Központi szinten változást jelentett *Lechner Lajos Tudásközpont Nonprofit Kft* (továbbiakban: Lechner Központ) felállítása, amely felelős a régészeti és műemléki értékek védetté nyilvánításának vagy a védelem megszüntetésének előkészítéséért, továbbá többek között működteti az Építésügyi Dokumentációs és Információs Központot és az Országos Építésügyi Nyilvántartást. A legmagasabb szinten változásra 2014. június 6-ával került sor ekkor az örökségvédelem irányítása a Belügyminisztériumtól a *Miniszterelnökséghez* került át.

Az örökségvédelmi hatósági feladatok területén bekövetkezett változások ismertetéséhez, szükséges rögzíteni mit is takar az örökségvédelem kifejezés. A terület elsődleges jogforrása a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (továbbiakban Kövtv.). A Kövtv. a *kulturális örökség kifejezést gyűjtőfogalomként* használja, amely három területet ölel fel: (1) *műemlékeket*; (2) *a régészeti örökséget* és (3) *a kulturális javakat*. Az örökségvédelem az előbbi két terület védelmével foglalkozó hatósági feladatok összessége, amelyben az ágazati felügyeletet jelenleg a miniszterelnökséget vezető miniszter látja el.⁸⁶ Jelen tanulmányban az ingatlan elemek – amelyek nagyrészt műemlékek – védelmével kapcsolatos első- és másodfokú hatósági alanyokat és hatásköreiket ismertetjük.

Ingatlan elemekkel kapcsolatos örökségvédelmi feladatok jelentős része a műemlékekkel kapcsolatos feladat. A Kövtv. különbséget tesz műemlék és műemléki érték között. Műemléki érték „minden olyan építmény, kert, temető vagy temetkezési hely, terület (illetve ezek maradványa), valamint azok rendeltetésszerűen összetartozó együttese, rendszere, amely hazánk múltja és a közösségi hovatartozás-tudat szempontjából kiemelkedő jelentőségű történeti, művészeti, tudományos és műszaki emlék, alkotórészeivel, tartozékaival és berendezési

⁸⁵ 266/2012. (IX. 18.) Korm. rendelet a kulturális örökségvédelmi hatóságok kijelöléséről és eljárásaikra vonatkozó általános szabályokról.

⁸⁶ A kulturális javak védelméért a kultúráért felelős miniszter felel. – 2001. évi LXIV. törvény a kulturális örökség védelméről 6. § a).

tárgyaival együtt.”⁸⁷ A műemlék pedig minden olyan műemléki érték, amelyet jogszabály védetté nyilvánított.

A Kövtv. szabályai alapján a műemlékvédelmi tevékenység építésügyi hatósági tevékenységgel kapcsolatos feladatai:

- a műemléki érték felkutatása, nyilvántartása, védetté nyilvánítása és a védendő műemléki területek meghatározása
- a műemlékek és környezetük fenntartása, helyreállítása, védelme, valamint értékükkel összhangban álló hasznosítása.⁸⁸

Az *elsőfokú örökségvédelmi hatóság* 2013. január elsejétől a *járási hivatal szakigazgatási szerveként működő építésügyi és örökségvédelmi hatóság*, amelyeket a megyeszékhelyeken hozták létre (valamint kettőt a fővárosban) az egész megyére kiterjedő illetékességgel.⁸⁹ Az építésügyi feladatokhoz szorosan kapcsolódó örökségvédelmi feladataik a műemlékekhez kapcsolhatóak, amelyek három területre oszthatók fel: (1) a védetté nyilvánítási eljárással kapcsolatos feladatok; (2) örökségvédelmi engedélyezési feladatok; (3) örökségvédelmi szakhatósági feladatok.

A *védetté nyilvánítási eljárást* a régészeti lelőhely esetében a Lechner Központnál, a műemléki érték esetében az illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatalánál lehet kezdeményezni. A Lechner Központ hivatalból is eljárhat. Az illetékes kormányhivatal szakmai véleményével és fotódokumentációval ellátva továbbítja a kérelmet a Lechner Központnak. Javaslatot a miniszternek mindkét területen a szerv jogosult tenni, aki dönt az eljárás megindításáról vagy megtagadja a védetté nyilvánítást. Az eljárás során, amennyiben az eljáró hatóság szükségesnek látja az ideiglenes védetté nyilvánítást, elrendelését megelőzően egyeztetést folytat le az illetékes járási (kerületi) építésügyi és örökségvédelmi hivattal, majd ezt követően dönt. A védetté nyilvánítás kérdéséről kikéri az illetékes település polgármesterének véleményét. A Lechner Központ a védetté nyilvánítási dokumentációt a miniszter elé terjeszti, aki ez alapján hozza meg a döntését. Védetté nyilvánítás esetében a döntés másolatát megküldik a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatalnak. Ugyan ezen eljárás az irányadó a védelem megvonásának esetére is.⁹⁰ Véleményünk szerint ezen eljárás során nem a polgármester véleményét kellene kikérnie a Lechner Központnak,

⁸⁷ 2001. évi LXIV. törvény a kulturális örökség védelméről 7. § 10. pont.

⁸⁸ SZABÓ ANNAMÁRIA: Műemlékvédelem a hatályos közigazgatási jogban, in. *Új Magyar Közigazgatás* 2013/4. szám, 2. o.

⁸⁹ 393/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet a régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról 2. § (1) a).

⁹⁰ 80/2012. (XII. 28.) BM rendelet a régészeti lelőhely és a műemléki érték védetté nyilvánításáról, nyilvántartásáról és a régészeti feltárás részletes szabályairól 2-5. §.

hiszen ő az esetek többségében egyfelől nem szakember másfelől pedig elfogult lehet olyan helyi érdekek irányába, amelyek szembehelyezkednek az örökségvédelmi érdekekkel, ennek okán szerencsésebb volna a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal véleményének kikérése.

Az építésüghöz köthető *örökségvédelmi engedélyezési és szakhatósági feladatoknál* felmerülő kérdés, miért szükséges az elhatárolás az általános építésügyi feladatoktól. Ennek oka, hogy a műemléki építményeken végzett építési munkák egy részéhez engedély szükséges, „van azonban számos olyan tevékenység is, amely nem védett építményeken építési engedély nélkül is végezhető, ám a műemlékvédelem szempontjából nem közömbös. Ami építésügyi szempontból jelentéktelen változtatás, az műemlékvédelmi szempontból súlyos következményekkel járhat.”⁹¹ Elég itt gondolni freskókra, különleges ablakkeretekre vagy térszerkezetre ezek átalakítása nem építési engedélyhez kötött, az ilyen munkálatok feletti előzetes hatósági kontrollt és azok feletti felügyeletet az örökségvédelmi engedélyezés és a szakhatósági feladatok ellátása biztosítja.

Az engedélyezési eljárásra és szakhatósági feladatok ellátására vonatkozó szabályokat a régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 393/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet tartalmazza.

Az elsőfokú örökségvédelmi hatóság a járás építésügyi és örökségvédelmi hivatala, amelynek „az örökségvédelmi engedélyezési eljárása során a 3. mellékletben meghatározott szempontok alapján vizsgálja, hogy a tervezett tevékenység megfelel-e a Kötv.-ben és az e rendeletben meghatározott követelményeknek.”⁹² A *másodfokú örökségvédelmi hatósági feladatok megosztottak. Műemléki érték védelmével* kapcsolatban a fővárosi és megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveként működő építésügyi és örökségvédelmi hivatalának építésfelügyeleti hatósági és örökségvédelemmel kapcsolatos hatósági feladatokat is ellátó önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége. *Régészeti érték védelmével* kapcsolatban Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége jár el.

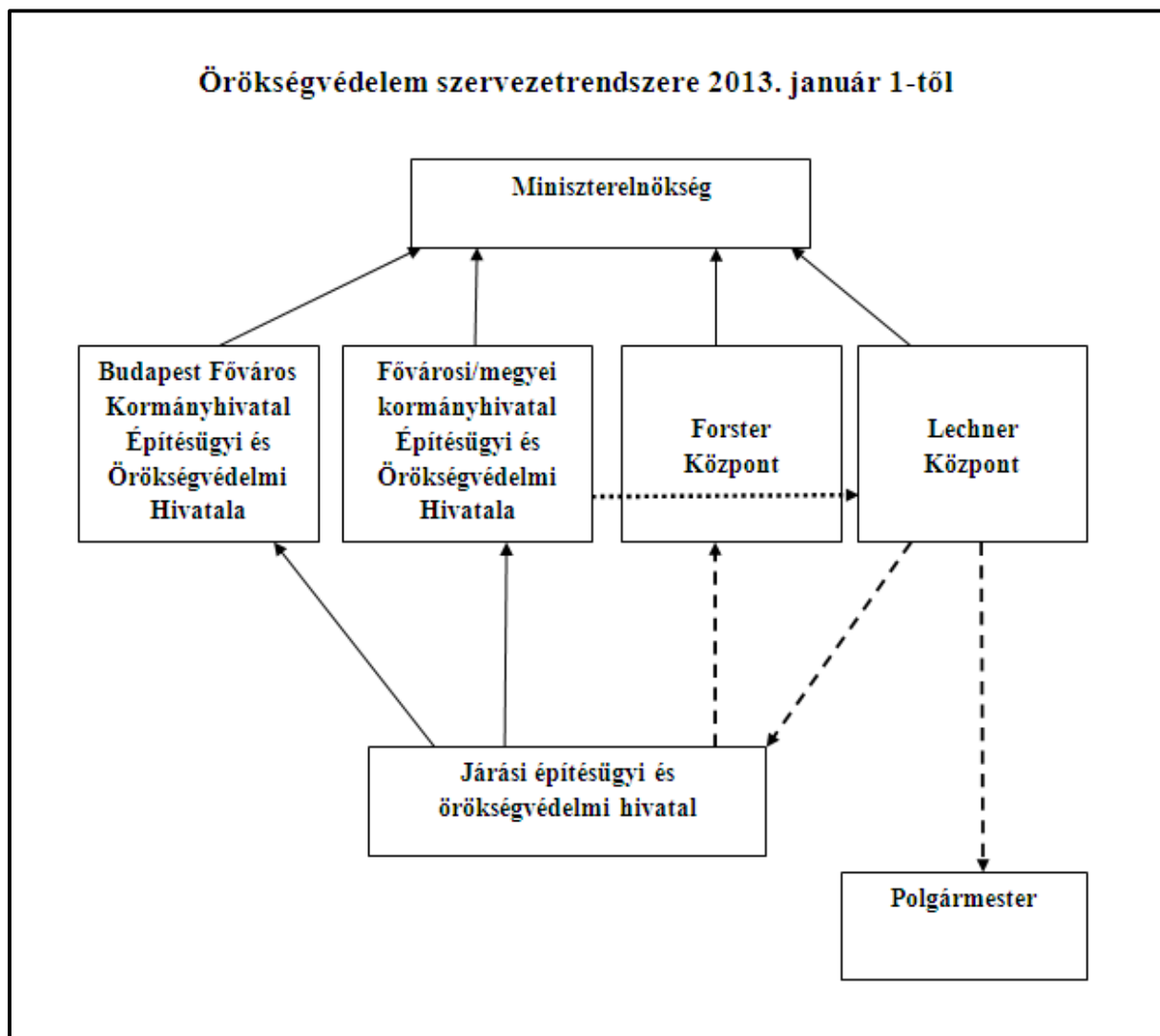
A szakhatósági szervezeti struktúra megfelel az örökségvédelmi hatósági struktúrának. Szakhatósági hatáskörében a hatóság feladata „a régészeti lelőhelyet, régészeti védőövezetet, műemléket, műemléki területet vagy világörökségi területet érintő ügyben a 3. mellékletben meghatározott szempontok alapján vizsgálja, hogy a tervezett tevékenység megfelel-e a

⁹¹ WOLLÁR KATALIN, ÚJLAKI ZSUZSANNA, HORVÁTH ÁKOS, SARKADI MÁRTON: Az örökségvédelem szervezetrendszerének és jogi hátterének változásai, in. *Új Magyar Közigazgatás* 2013/4. szám, 29. o.

⁹² 393/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet a régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról 6. §.

Kötv.-ben és az e rendeletben meghatározott követelményeknek.”⁹³ Világörökségi területet érintő eljárásban a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatalnak ki kell kérnie a Forster Központ véleményét.

A védetté nyilvánított régészeti lelőhelyeket a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatalnak legalább évente egyszer ellenőriznie kell és erről jegyzőkönyvet és fotódokumentációt kell készíteni, amit szintén meg kell küldeni a Forster Központnak.



Vitathatatlan tény, hogy a regionális szintű örökségvédelemhez képest – amely esetében egy szerv látott el három megye területén örökségvédelmi feladatokat – mindenféleképpen előrelépés, hogy mind az első- mind a másodfok megyei szinten épült ki, azonban nem lehet elmenni azon *probléma* mellett, hogy ezen *hivatalok a megyeszékhelyhez kötöttek* még olyan megyék esetében is, ahol a megyeszékhelyen csekély számú műemlék található, míg más vá-

⁹³ 393/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet a régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról 13. § (1).

rosokban jelentős számban fordulnak elő ilyenek,⁹⁴ de azon megyékről is meg kell emlékezni, ahol több jelentős város esetében is a megyeszékhely hivatala (bár néhol a településre kihe-lyezett személyzettel⁹⁵) látja el az örökségvédelmi feladatokat. Ilyen esetekben különösen nehéz a jogszabályban meghatározott nem hatósági feladatának ellátását is teljesíteni, mivel nehezen elképzelhető, hogy több tíz kilométerről meg tudná valósítani az „az örökségvédelem érdekeit érintő helyi szintű szakmai és társadalmi együttműködés elősegítését.”⁹⁶ Szükséges volna véleményünk szerint, ha ezen a területen nem kormányrendelettel döntenének az épí-tésügyi és örökségvédelmi hivatalok székhelyéről és számáról, hanem erről a megyei kor-mányhivatalok a helyi érdekeket szem előtt tartva dönthetnének, akár az illetékes miniszter jóváhagyásával.

⁹⁴ Elég példaként megemlíteni Tatabánya és Esztergom esetét, amelyek történelmi múltja és műemlékeinek szá-ma között jelentős eltérés van és nem a megyeszékhely település javára.

⁹⁵ Ilyen Győr-Moson-Sopron megye ahol Győr mellett Sopronban – két fővel – működtetnek kirendeltséget.

⁹⁶ 393/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet a régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabá-lyokról 43. § (1) b).

ÖSSZEGZÉS

A Magyar Program célkitűzései között szerepelt az önkormányzati és államigazgatási feladatok szervezeti szétválasztása és az egyes ágazatok területi horizontális integrációja. Ennek megfelelően 2013. január elsejével létrehozták a járásokat, mint az állam legkisebb területi közigazgatási egységét.

Ezen átalakítás jelentősen érintette az építésrendészeti hatásköröket is. Az építésügyi hatósági ügyek problémáit részben sikerült orvosolni azzal, hogy a járásszékhely jegyzője lett az elsőfokú általános építésügyi hatóság. Részben mivel, az illetékességi területek ingatagsága megszűnt azáltal, hogy a járás területéhez kötötték az illetékességet, azonban továbbra is probléma maradt, hogy az államigazgatási és önkormányzati feladatok összefonódnak. Megoldása lehet ennek a problémának, hogy járási szintre telepítik át az elsőfokú általános építésügyi hatásköröket, hiszen a járásszékhely jegyzőnek sincs olyan szintű speciális helyismerete 15-20-25, sőt óriás járások esetén akár 60-70 településen, amely miatt indokolt lenne a hatáskör nála hagyása.

Nehezen értelmezhető az, hogy az általános építésügyi hatóság jár el abban az esetben, ha sajátos építményszakmák tekintetében az eljáró hatóságot külön jogszabály nem jelölte ki. Ezen építmények speciális volta mindenképpen igényelné, hogy szakigazgatási szervhez kerüljenek az ezzel kapcsolatos feladatok ellátása. Ezeket nehéz helyi ügyként kezelni, ezek sokkal inkább szakhatósági feladatok.

A járási törzshivatalra telepített elsőfokú építésügyi hatáskör is rossz konstrukciónak tűnik, hiszen hiába szabályozza ezt a hatáskört közlekedési hatósági feladatként a jogalkotó nehezen vitatható, hogy a „gyalogutak és azok műtárgyai építésének, korszerűsítésének, fennmaradásának és megszüntetésének (elbontásának) engedélyezése”⁹⁷ sokkal inkább építésrendészeti kérdések, mint közlekedésiek, és mint építésügyi kérdés speciális szaktudást igényelne, amely a szakigazgatások létrehozása és a feladatok megosztása révén a törzshivatalban nem valósul meg.

Építésügyi hatósági hatáskörök közül csak a kiemelt eljárások kerültek a járási hivatal szakigazgatási szerveként működő építésügyi hivatalokhoz, ezek mellett az építésfelügyeleti hatásköröket telepítették a hivatalokra, amely átalakítás teljes egészében megfelel a Magyar Programban felvázoltaknak.

ÉTDR esetében a kettős regisztráció intézményét fel kellene váltani az egységes ügyfélkapus regisztrációval és ÉTDR esetében csak azt kellene biztosítani, hogy belépéskor választ-

⁹⁷ 263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet a Nemzeti Közlekedési Hatóságról 4. § (4) b)-ba).

ható legyen, milyen minőségben kívánja igénybe venni a felhasználó a program adta lehetőségeket, mivel az azonosításhoz szükséges adatokat jelenleg is az ügyfélkapus belépéssel végzi a rendszer. Ezzel könnyítenék és gyorsítanák az ÉTDR használatát, mivel nem kellene kötelezően kétszer regisztrálni, sem pedig alkalmanként, ha más minőségben kívánja igénybe venni a rendszert a felhasználó.

Szintén előremutató volna és csökkentené a jövőbeni hatósági ügyek számát és kényelmesebbé tenné az ügymenetet az ügyfelek számára, ha az eljárást lezáró határozatot mind elektronikusan, mind pedig hagyományos formában megkapná az ügyfél. Sok esetben ugyanis más hatóság sem fogadja el az elektronikus határozatot, mivel hagyományos módon kellene csatolni, így a jelenlegi szabályozás nem ösztönzi az állampolgárokat a rendszer használatára, vagy az eljárás végén keletkező iratokat csak és kizárólag hagyományos módon kéri kiadni, ami más elektronikus eljárásban okozhat majd kényelmetlenséget.

Az örökségvédelem szervezetrendszere is átalakult, amely révén e terület elsőfokú államigazgatási szerve a járási hivatalok szakigazgatási szerveként működő építésügyi és örökségvédelmi hivatalok lettek. E hivatalokat megyeszékhelyenként szervezték meg (és két fővárosit) az egész megyére kiterjedő illetékességgel, azonban felállításuk során nem vizsgálták meg a helyi sajátosságokat, ennek okán szükségesnek véljük e rendszer felülvizsgálatát, mivel vannak olyan megyék ahol a megyeszékhely település műemlékvédelmi szempontból nem annyira jelentős, mint egy másik megyei település vagy esetleg a megye olyannyira gazdag műemlékekben, hogy több ilyen hivatalra volna szükség. Szerencsésnek tartanánk, hogy a megyei kormányhivatalok határozzák meg, hogy mely járásoknál lenne szükséges ilyen szakigazgatási szerv felállítása akár úgy is, hogy ehhez az illetékes miniszter hozzájárulása lenne szükséges.

Problémásnak véljük, hogy műemléki vagy régészeti értéke nyilvánítási vagy attól megfosztási eljárás során a polgármester véleményét kéri ki a Lechner Központ, hiszen a polgármesterek az esetek többségében egyfelől nem szakemberek másfelől pedig elfogultak lehetnek olyan helyi érdekek irányába, amelyek szembehelyezkednek az örökségvédelmi érdekekkel, ennek okán szerencsésebb volna a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal véleményének kikérése.

Az építésrendészeti területen a Magyary Program keretében megvalósított változtatások húsz év ágazati problémáit kívánták orvosolni, a program következtében, ha nem is teljes egészében, de megvalósult a területi horizontális integráció, stabilnak tekinthető illetékességi területek alakultak ki. Ahhoz azonban, hogy a Magyary Programot e területen is teljes sikertörténetként értékelhessük szükségesek volnának a fent felvázolt változtatások, vagyis az első-

fokú általános építésügyi hatáskörök és a törzshivatal építésügyi hatáskörének járáshoz telepítése, valamint az örökségvédelem alsó-szintű szervezeti rendszerének megyei kormányhivatal általi kialakítása.

FORRÁSJEGYZÉK

IRODALOMJEGYZÉK

- [1.] BENCSIK ANDRÁS (szerk.): *Közigazgatási jog – Különös rész*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012
- [2.] BÖGNER MÁRIA: Az építésügyi hatósági rendszer átalakulása, feladatellátás, in. *Építésügyi Szemle* 2013/1-2. szám
- [3.] CSIZMADIA ANDOR: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*, Budapest, Akadémia Kiadó, 1976
- [4.] DÓSA IMRE, POLYÁK GÁBOR: *Informatikai jogi kézikönyv*, Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, 2003
- [5.] FÁBIÁN ADRIÁN: Járások az átalakuló területi közigazgatásban: érvek és remények, in. *Új Magyar Közigazgatás* 2013/4. szám
- [6.] FEKETE ILONA: Műemlékvédelem és örökség Magyarországon: intézménytörténet, perspektívák, vélemények, in. *Világosság* 2005/6. szám
- [7.] GÁL ANDRÁS LEVENTE (szerk.): *Magyary Zoltán Közigazgatási-Fejlesztési Program (MP 11.0) – A Haza üdvére és a köz szolgálatára*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2011
- [8.] GÁL ANDRÁS LEVENTE (szerk.): *Magyary Zoltán Közigazgatási-Fejlesztési Program (MP 12.0) – A Haza üdvére és a köz szolgálatára*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2012
- [9.] HARRER FERENC: A modern városigazgatás problémái, in. *Városi Szemle* 1911/10. szám
- [10.] HEGEDŰS ANNAMÁRIA: Az építésügyi Dokumentációs és Információs Központról, valamint az Országos Építésügyi Nyilvántartásról, in. *Építésügyi Szemle* 2013/1-2. szám
- [11.] HELLE LÁSZLÓ: A városrendezés jogi és pénzügyi eszközei, in. *Városi Szemle* 1948/3-4. szám
- [12.] IMRE MIKLÓS: *Építésügyi igazgatás*, Budapest, Államigazgatási Főiskola, 1998
- [13.] KAPUVÁRY MAGDOLNA, KONCZ PÉTER, SZOBONYA MARGIT: Az ÉTDR rövid bemutatása, in. *Építésügyi Szemle* 2014/1. szám
- [14.] KAPUVÁRY MAGDOLNA, VARGA ILLÉS LEVENTE, SZOBONYA MARGIT: Elektronikus közigazgatás az építésügyben, in. *Építésügyi Szemle* 2012/3. szám
- [15.] KOVÁCS SZABOLCS: A járások és a mai kistérségi térfelosztás összehasonlítása II., in. *Comitatus* 2010/3. szám

- [16.] LÖRINCZ LAJOS: *A közigazgatás alapintézményei*, Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, 2007
- [17.] LÖVEI PÁL: A műemlékvédelem, in. *Ars Hungarica* 2013/4. szám
- [18.] MADARÁSZ TIBOR: *Városigazgatás és urbanizáció*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1971
- [19.] MAGYAR MÁRIA: Az építésügyi hatósági rendszer változása, in. *Új Magyar Közigazgatás* 2013/4. szám
- [20.] MAGYAR MÁRIA: Az építésügyi hatóságok története Magyarországon, in. *Építésügyi Szemle* 1997/4. szám
- [21.] MAGYAR MÁRIA: Az új önkormányzati törvény az építésügyi igazgatás tükrében, in. *Építésügyi Szemle* 2011/2. szám
- [22.] MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar Közigazgatás – A közigazgatás szerepe a XX. század államában, a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942
- [23.] NAGY NÓRA: Az építési tevékenységek állami ellenőrzése, in. *Új Magyar Közigazgatás* 2014/3. szám
- [24.] NEMES NAGY JÓZSEF: A régiókról, in. *Comitatus* 2009/180. szám
- [25.] SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2003
- [26.] SZABÓ ANNAMÁRIA: Műemlékvédelem a hatályos közigazgatási jogban, in. *Új Magyar Közigazgatás* 2013/4. szám
- [27.] SZABÓ JÓZSEF (szerk.): *Közigazgatás – Építés, közlekedés, útügy*, Győr, Kenguru Kft, 1997
- [28.] SZALAI ÉVA: A területfejlesztési igazgatás és az építési jog alapjai, in. FAZEKAS MARIANNA (szerk.): *Közigazgatási jog – Különös rész*, Budapest, Osiris Kiadó, 2011
- [29.] SZALAI ÉVA: Az építési igazgatás, építési jog alapjai, in. LAPSÁNSZKY ANDRÁS (szerk.): *Közigazgatási jog – Fejezetek szakigazgatásaink köréből II. kötet Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás*, Budapest, Complex Kiadó, 2013
- [30.] VARGA EMIL: Építésügyi hatósági tevékenység egykor, in. *Városépítés* 1980/6. szám
- [31.] VARGA ILLÉS LEVENTE: Digitális építésügy, in. *Építésügyi Szemle* 2011/2. szám
- [32.] VEREBICS JÁNOS: Elektronikus kormányzat és jogi szabályozás, in. *Infokommunikáció és Jog* 2004/1. szám
- [33.] VIRÁG RUDOLF: A kormányprogram végrehajtása a területi államigazgatásban című előadása a XX. Országos jegyző-közigazgatási konferencián 2012 szeptember, 1.o.

<http://www.kozszov.org.hu/index.php/konferenciak/72-xxorszagoszjegyzokozigazgatasi-konferencia> (letöltve: 2014. 10.22.)

- [34.] VÖLGYESI LEVENTE: A magyarországi építési jog és az épített örökség védelmének hatvan éve (1937-1997), in. *Iustum Aequum Salutare* 2009/3. szám
- [35.] VÖLGYESI LEVENTE: Az önálló építésügyi igazgatás végnapjai, in. *Jogtörténeti Szemle* 2010/2. szám
- [36.] WOLLÁR KATALIN, ÚJLAKI ZSUZSANNA, HORVÁTH ÁKOS, SARKADI MÁRTON: Az örökségvédelem szervezetrendszerének és jogi hátterének változásai, in. *Új Magyar Közigazgatás* 2013/4. szám

JOGFORRÁSOK

- [1.] A m. kir. vallás- és közoktatási miniszternek 1872. ápr. 7-én 5371. sz. a. kelt rendelete, a magyarországi műemlékek ideigl. bizottságának föllállítása tárgyában, Magyarországi Rendeletek Tára, 1872, 484-488. o
- [2.] 1937. évi VI. törvénycikk a városrendezésről és az építésügyről
- [3.] 1952. évi 25. tvr. a múzeumokról és műemlékekről szóló 1949. évi 13. tvr. módosítása tárgyában
- [4.] 1964. évi III. törvény az építésügyről
- [5.] 30/1964. (XII. 2.) Korm. rendelet az 1964. évi III. törvény végrehajtásáról
- [6.] 1990. évi XXX. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról
- [7.] 1990. évi LXVIII. törvény a kormányzati munkamegosztás megváltozásával összefüggésben egyes törvények módosításáról
- [8.] 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről
- [9.] 2001. évi LXIV. törvény a kulturális örökség védelméről
- [10.] 40/2002. (III. 21.) Korm. rendelet a sajátos építményszabványok körébe tartozó honvédelmi és katonai célú építményekre vonatkozó építésügyi hatósági engedélyezési eljárások szabályairól
- [11.] 7/2002. (XII. 20.) IHM rendelet a távközlési építmények építésfelügyeleti ellenőrzési eljárásáról
- [12.] 238/2005. (X. 25.) Korm. rendelet az építésfelügyeleti bírságról
- [13.] 263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet a Nemzeti Közlekedési Hatóságról
- [14.] 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről

- [15.] 324/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról, a kulturális örökségvédelmi szakigazgatási szervekről, és eljárásaikra vonatkozó általános szabályokról
- [16.] 266/2012. (IX. 18.) Korm. rendelet a kulturális örökségvédelmi hatóságok kijelöléséről és eljárásaikra vonatkozó általános szabályokról
- [17.] 296/2012 (X.17.) Korm. rendelete a járási (fővárosi kerületi) hivatalok kialakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról
- [18.] 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról
- [19.] 393/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet a régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról
- [20.] 80/2012. (XII. 28.) BM rendelet a régészeti lelőhely és a műemléki érték védetté nyilvánításáról, nyilvántartásáról és a régészeti feltárás részletes szabályairól
- [21.] 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

EGYÉB FORRÁSOK:

- [1.] Indokolás a városrendezésről és építésügyről szóló törvényjavaslathoz, in. Képviselőházi irományok, 1935-40. VI. kötet
- [2.] 90/2007. (XI. 14.) AB határozat
- [3.] 131/2008. (XI.3.) AB határozat
- [4.] T/10222. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV törvény módosításáról