

Módosult az építési törvény

Célok és feladatok

Az elmúlt évek ellenőrzéseinek tapasztalatai, az ügyfelek visszajelzései és az építésügyben érintett szakmaitársadalmi szervezetek színtegyeöntetű véleménye szerint az építésügyi igazgatásban a jogalkalmazás oldalán komoly zavarok mutatkoztak, a törvényben helyesen megfogalmazott követelmények, célok és feladatok végrehajtása csorbát szenvedett. Különösen az építésügyi

hatóságok jogi státusza, működési feltételei és ezzel együtt az építésügyi hatóság munkája minősége képezte jogos kritika

tárgyát. A tapasztalt hibák, ellentmondások megszüntetése elsősorban intézményi reformot igényelt. A most módosított építési törvény alapvetően pénzügyi-finanszírozási okok miatt első lépésőnek tekinthető, ezt követően mindenképpen elő kell készíteni a végleges megoldás megvalósításának feltételeit, esetleg új törvényi koncepció alapján, mert a most módosított megoldással a jelzett problémák csak részben küszöbölhetőek ki.

Dr. Kolber István regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter a parlamenti vita során elmondta, hogy az építésügy a közigazgatás, a kor-

Az Országgyűlés 2006. február 13-án elfogadta az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) módosítását, amely 2006. évi. L. törvényként jelent a Magyar Közlöny 26. számában. A törvényi felhatalmazások alapján több végrehajtási rendelet módosítása, illetőleg újrafogalmazása már megkezdődött. Az alábbiakban ismertetjük a parlamentben elmondott miniszteri exposzé lényegét, a módosítás előzményeit és indoklását. Bemutatjuk a módosítás főbb tartalmi elemeit és várható szakmai, gazdasági és társadalmi hatásait.



mányzati munka egyik legfontosabb területe. Az építészet – művészeti ágként és gazdasági tevékenységként – évtizedekre, évszázadokra meghatározza környezetünket, keretet ad mindennapi életünknek, meghatározó eleme kultúránknak.

Az építőipar közvetlenül a GDP több mint egy tizedét termeli, háromszáz ezer ember foglalkoztatását biztosítja. Mindezek jelzik az építésüggyel kapcsolatos törvényi szabályozás kiemelkedő jelentőségét.

A kormány kiemelt figyelmet fordít erre az ágazatra. Az ágazatot érintő szabályozással elő szeretnék segíteni az Európa szintű versenyképesség kialakulását és megerősödését, a hazai foglalkoztatás bővülését és az építészeti értékek létrehozásának keretét biztosító szabályoz-

zást. Nem utolsósorban céljuk az is, hogy mind a közteherviselés, mind a gazdasági versenykeretei igazodjanak az igazságosság követelményeihez.

A miniszter kiemelte, a törvény módosítására vonatkozó tervezetet az előkészítés során szakmai körben egyeztetették: ebben – a megszokott államigazgatási körön túl – részt vettek

- az építésügyi szakmai szervezetek,
- az országos önkormányzati érdekszövetségek közül a Megyei Jogú Városok Szövetsége és a Jegyzők Országos Szövetsége.

A miniszter a parlamenti vita során hangsúlyozta, hogy az építési törvény 2005. évi két módosításához hasonlóan ez a módosítás is megjelenik a közigazgatás fejlesztésében. Nem javasoltak radikális szervezeti átalakításokat,

jöllehet szakmai viták során ezek igényként fogalmazódtak meg. A miniszter hangsúlyozta, a változtatásokban a „dinamikus egyensúly” volt a cél: olyan lépéseket javasolva, amelyek nem billentik ki az intézmény rendszert, és nem engedik meg a költségigényes intézményrendszer burjánzását. A változások ugyanakkor az ügyfelek számára gyakorlati haszonnal járnak, a befektetők és az építők törekvéseit megkönnyítik, javítják a fejlesztési források hasznosulását, hatékonyságát, az építkezők számára átláthatóbb és szakszerűbb ügyintézés kereteit nyújtják, mindezzel együtt kímélik a költségvetést is.

A módosítás előzményei

Az építésügy alaptörvénye először adta a szakterület átfogó, a megváltozott társadalmi és gazdasági feltételekhez igazodó szabályozását. A törvény alapvető megváltoztatása indokolatlan volt, azonban egyes előírásainak felülvizsgálata, korszerűsítése és helyenkénti koncepcionális módosítása sürgetően szükségessé vált. Az elmúlt évek tapasztalatai azt bizonyították, hogy az építésügyi és építésfelügyeleti hatóságok a törvényben meghatározott feladataiknak nem tudtak maradéktalanul megfele-

ni. Az okok szerteágazóak, de alapvetően abból a súlyosan ellentmondásos helyzetből eredtek, hogy az eddigi építésügyi és építésfelügyeleti hatósági rendszerben nem voltak kellőképpen biztosítva a feladatellátás stabil feltételei, továbbá nem voltak kellőképpen lehatárolva és szétválasztva az állami és az önkormányzati feladatok. Az állandóan változó építésügyi hatósági rendszerben az összeférhetetlenségi kérdések eddig tisztázatlanok voltak, hiányoztak a szakszerű, jogszzerű és befolyásmentes döntéshozatal garanciái.

A törvényben 1997-ben létrehozott építésügyi hatósági rendszer – egyedülálló módon – gyakorlatilag attól függően épült ki települési szinten, hogy sikerült-e megfelelő szakképesítéssel rendelkező köztisztviselői állományt biztosítani az építésügyi hatósági munkakörök betöltésére. A hivatali ügyintézők személyében, számában történt változás – ami az építési ágazat munkaerőpiaci dinamizmusát tekintve elég gyakran előfordult – maga után vonta a hivatali építésügyi hatósági hatáskörének megszűntét.

Az építkezések számának örvendetes növekedése, ezen belül az építésügyi hatósági engedélyköteles ügyek mennyiségének növekedése, a Kohéziós Alapból és a Strukturális Alapokból támogatható, építkezéssel járó beruházások ösztönzése, a közigazgatási eljárások szolgáltató jellege törvényességi kereteinek megteremtése, az ügyfelek egye-

di építési ügyeinek gyorsabb, színvonalasabb, célszerűbb és gazdaságosabb intézésének követelménye tovább már nem viselte el egy folyamatban erősen személyfüggő, szerkezetében instabil államigazgatási szervezet további fenntarthatóságát.

A kiépült kistérségi településszerkezet kereteibe illeszthető, stabil építésügyi hatósági szervezet az, amelytől elvárható az európai szinten is versenyképes, a piaci környezet kihívásaira megfelelően reagáló, szolgáltató államigazgatási rendszer kiépítése az építésügyi ágazatban.

Szintén az építésügyet befolyásoló módosítás a településrendezéssel kapcsolatos önkormányzati határozat (településszerkezeti terv) és rendelet (helyi építési szabályzat, szabályozási terv) esetében az eddigi törvényességi ellenőrzés hatékonyabbá tétele azzal, hogy a törvényt módosítás az ellenőrzés szakmai tartalmát pontosítja. Társadalmi kérdésként merült fel, hogy a településfejlesztési koncepciók készítésére is vonatkozzon a rendezési tervek során bevált szakmai, társadalmi egyeztetés.

A módosítás tartalmi összefoglalója

A törvény módosításának eredeti célja – a hatályba lépése óta felgyülemlett és elemzett tapasztalatok szabályozásba történő minél teljesebb körű hasznosítása volt.

A 2005. év folyamán végrehajtott jogalkotási tevékenység eredményeképpen

azonban e komplex módosítási program több lépésben valósult meg:

✕ a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2005. évi LXXXIII. törvény, amely többek között az építési törvényt is jelentősen módosította,

✕ a „feketemunka kifehéritése” érdekében szükségesé vált, az építőipari kivitelezési tevékenységgel kapcsolatos adatszolgáltatásokkal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXVI. törvény, mely többek között az építési törvényt is jelentősen módosította.

Az építésügy törvényi szabályozásának felülvizsgálata 2006. február 13-án elfogadott módosítással pontosabb lett, és a gyakorlati jogalkalmazásban is jobban alkalmazható, amely az alábbi főbb területekre terjed ki:

– az európai uniós elvárásoknak megfelelően

♦ építésügyi és az építésfelügyeleti hatósági rendszer működőképessé és hatékonyá tételére,

♦ a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű építési tevékenységek engedélyezésének szabályozására,

– a „feketemunka kifehéritése” érdekében további lépésként

♦ az építés résztvevői (építetető, tervező, kivitelező, építési műszaki ellenőr, felelős műszaki vezető) felelősségi körének meghatározására,

♦ az építésfelügyeleti bírság kiszabására vonatkozó szabályozásra,

– a településfejlesztési koncepció szakmai követelményeinek és egyeztetési eljárása megállapítására,

– a településrendezési szerződés bevezetésére,

– az építészeti minőség- és értékvédelem követelményeinek fokozottabb és hatékonyabb érvényre juttatására, ennek érdekében a tervtáncok jogállásának szabályozására.

Az előkészítés során felmerült az építésügyi hatósági jogkör ún. „államosításának” kérdése is. Ezzel kapcsolatban ki kell emelni, hogy

• az építésügyi hatósági jogkör jelenleg is államigazgatási (és nem önkormányzati) jogkör;

• ennek megfelelően jegyzői hatáskörbe tartozik;

• a szakmai feltételek biztosítása és a szakmai ésszerűség jegyében a fontosabb hatásköröket már évek óta körzeti, kormányrendeletben kijelölt székhelyek jegyzői gyakorolják;

• ezen a rendszeren a módosítás lényegesen nem változtat.

A módosítás eredményeképpen nagy előrelépést jelent az, hogy

– az építésügyi hatóság állandó helyre kerül,

– az összeférhetlenségi ügyek száma jelentősen csökkenthető,

– a szakmai irányítás és felügyelet az egységes jogalkalmazás érdekében fokozható,

– az építésfelügyeleti tevékenység az uniós elvárásoknak megfelelően biztosítható.

Az önkormányzatok szempontjából a jelenleg is adott szabályozási jogkör természetesen változatlan marad. Az ügyfelek széles körét érintő feladatok és hatáskörök ellátása alapvetően eddig is kiemelt körzetközpontokban történt, így e tekintetben sem következik be lényeges változás. Megemlíthető viszont, hogy áttekinthetőbbé vált az illetékességi rendszer annak következtében, hogy 2004. január elsején hatályba lépett az új kistérségi területi beosztás, és az építésügyi illetékességi területek is ehhez rendeződnek. A módosítás következtében biztosítható, hogy az egyedi építésügyi hatósági ügyekben országosan egységesen a városszerkezethez igazodóan kormányrendeletben meghatározott első sorban városi (fővárosi kerületi) önkormányzatok polgármesteri hivatalának jegyzője járhat el.

A módosítás – minden érintett érdekében – erősíti az építésügyi hatósági rendszer átláthatóságát anélkül, hogy a kapcsolódó érdekeket sértené vagy veszélyeztetné. Egyúttal az olcsóbb közigazgatás felé is lépések tehetők:

- a módosítás megszünteti a rendszer instabilitását. Első fokon generálisan a városi (fővárosi kerületi) jegyző jár el, külön kormányrendeletben meghatározott illetékességi területen. Az illetékességi terület lehetőség szerint azonos a kistérséggel, vagy „többbedmagával” elfér abban;

- az ügyfelek szempontjából előnyös a stabilabb intézményrendszer. Megszűnik az önkéntes és tetszés szerint – a következményekre tekintet nélkül változtatható – „társulásos” illetékesség. Az ügyek és irataik nem vándorolnak tovább, biztosabbá tehető a szakmai háttér.

Az ügyek intézése várhatóan gyorsul

Az építési törvény jelenleg is tartalmazza a településrendezéssel kapcsolatos kártalanításra vonatkozó rendelkezéseket. Az érintett állampolgárok számára igazságosabb és méltányosabb, hogy az eljárást a vonatkozó törvény módosítása (a kisajátítás mintájára) egyfokúvá teszi. Kiemelkedő jelentősége lehet annak, hogy a nagyobb, EU-forrásokkal is alátámasztott fejlesztések első fokú ügyei a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokhoz, második fokú ügyei pedig az Országos Lakás- és Építésügyi Hivatalhoz kerülnek. Ezzel lehetőség nyílik a kiemelt ügyekre kiemelt szakmai tudást és figyelmet fordítani, ami tíz- és százmilliók megtakarításokat is eredményezhet. A megoldás egyúttal hozzájárul a befektetői környezet javításához, ugyanakkor – az adott ügykörbe tartozó ügyek alacsony száma miatt – nem kíván többlet-létszámokat, csupán odafigyelő és hozzáértő szakembert.

A módosítás rendezi az építésügyi minőséghez és feygyelemhez kapcsolódó intézmény, az építésfelügyelet rendszerét

is. Az építésfelügyeleti szervek első fokon a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok önálló építésfelügyeleti szakigazgatási szervei. Fő feladatuk az építési folyamat szabályszerű lebonyolításának rendkívül széles körű „monitoringja”, beleértve, pl. az építőanyagok minőségi megfeleléségének ellenőrzését is.

A módosítás új intézményként vezeti be az építésfelügyeleti bírságot. Ennek mértékét, kiszabásának módját és felhasználását külön jogszabály állapítja meg.

A törvény előírta, hogy „60. § (4) az építés felügyeleti, valamint a kiemelt első fokú építésügyi hatóságok felállítását és a feladatok ellátását biztosító költségvetési eszközökről az Országgyűlés első ízben az 1998. évre szóló költségvetésben köteles gondoskodni. A feladatok folyamatos, szakemberű és törvényes ellátásához szükséges költségvetési eszközökről az évi költségvetésben minden alkalommal gondoskodni kell”.

A jóváhagyott fenti megoldást mind a Jegyzők Országos Szövetsége, mind pedig az önkormányzati szövetségek is támogatták.

Az építési törvény-módosítás szabályozásának lényege

A fenntartható fejlődés érdekében szabályozza a biológiai aktivitásértéket, melynek lényege az építkezéssel érintett növényzet egészségre történő hatásának, értékének megőrzése. Szabályozza a települési demokráciát, a választópolgárok helyi

önkormányzását. A települések jövője szempontjából kiemelkedő fontosságú településfejlesztési koncepció előkészítését összekapcsolja a településszerkezeti tervvel, a helyi építési szabályzattal és szabályozási tervvel. A tervtanácsok testületeinek véleményezési joga révén lehetőséget ad arra, hogy építésügyi minőség- és értékvédelem, a szakértelem maradéktalanul beépüljön az építésügyi döntésekbe. Nem minden területre készült helyi építési szabályzat, illetőleg szabályozási terv. A módosítás lehetővé teszi, hogy az ún. illeszkedési szabály általánosan alkalmazható legyen. A sajátos jogintézmények köre a tapasztalatokra, a gyakorlat által kitaposott útra építve, kiegészül a településrendezési szerződés új intézményével, a módosítás az önkormányzatok településfejlesztési lehetőségeit szolgálja azzal, hogy a beruházókkal az új szabályozás által rögzített tartalommal megállapodást köthetnek. A kivitelezés résztvevőinek, köztük az építető, a tervező felelősségének szabályozása illeszkedik a korábbi törvény-módosításokhoz. A módosítás kapcsolódik az építésügyi hatósági rendszer átalakítása révén a közigazgatási eljárások általános szabályairól szóló törvényhez, érinti az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvényt, a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt és a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló 2001. évi C. törvényt.

Az építési törvény módosításának indoklása

Az építésügy hatályos törvénye középpontjába 1997-ben az épített környezet fogalma került, összekapcsolva ezzel a környezet és az építés ügyét, védelmét. Az Étv. megfelelően szabályozza a közösségi és magántulajdon védelmét, kiemelkedő célként megfogalmazva a jogbiztonság és jogegyenlőség követelményét, a közérdek és a jogos magánérdek egyensúlyának megteremtését, a döntési folyamatok nyilvánosságának, nyomonkövethetőségének növelését. Az építmények elhelyezésére és kialakítására vonatkozó követelményrendszer – a településrendezéstől a konkrét építésig – összhangban van a hazai gyakorlattal, a környezetvédelem, a természetvédelem, valamint az építészeti értékek védelmének újszerű követelményeivel és harmonizál az európai szabályozással (pl. építési termékek megfelelőségi kritériumai, akadálymentes épített környezet). Ezen követelmények kötelező figyelembevétele európai uniós kapcsolódásunk feltétele, egyben alapja az építésügyi műszaki szabályozás korszerűsítés alatt álló új hazai rendszerének.

Az építésügy – politikai döntések következtében létrejött – jelenlegi széttagoltsága (különböző tárcák, hivatalok, szervek és szervezetek) jelentősen megnehezíti az Étv¹ 1. §-ának (2) bekezdésé-

ben, valamint a 4. §-ának (3)-(4) bekezdéseiben is deklarált egységes központi szakmai irányítás gyakorlását. A különböző területek hatékonyabb szakmai összehangolása érdekében megfelelő szintű keretek között az építésügy átfogó törvényében az építésügyért felelős miniszter feladatainak és hatáskörének részletesebb meghatározásával biztosítani szükséges az építésügy egységes – a sajátos építményfajtákat és a műemlékvédelmet is érintő – szakmai irányítását.

Szakmai hatások

A szakmai irányítási és a végrehajtási rendszer módosítása több ponton hivatott az építésügyi igazgatás egészének szakmai színvonalát közvetlen és közvetett módon is emelni, elsősorban a szakmai irányítás és a hatósági rendszerek stabilitásán, másodsorban az abban tevékenykedő köztisztviselők szakmai továbbképzésére vonatkozó változtatásokon keresztül. A jogbiztonság javulását eredményező rendszer egyszerűsített nagyobb szakmai garanciát nyújt az építettnek és az építési folyamat többi résztvevőjének is. A településrendezéssel összefüggő szabályozási módosítások – különös tekintettel a településrendezési szerződés bevezetésére – a mai gyakorlatban is működő, de szabályozatlan és visszaélésekre is alkalmas adó módszereit tereli jogi keretek közé.

Különös jelentőséget ad az építésfelügyeleti hatósági rendszer reformjának a „feketemunka kifehérítésében” várható szerepe, valamint az Európai Unióhoz történt csatlakozásunk, mely után várhatóan még több új termék, technológia, vállalkozás jelenik meg hazánkban, és erre szakmai oldalról is fel kell készülni.

Gazdasági hatások

A módosítás szerinti építésfelügyeleti hatósági rendszer átalakításához többletköltségek kapcsolódnak. Figyelembe véve az e feladatok ellátására vonatkozó jelenlegi finanszírozási rendszert a becsülhető többletköltség mértéke nem haladja meg jelentősen a jelenlegi hatósági rendszerek működőképessé tétele és szakmai színvonala emelése, az ügyfélbarát igazgatás létrehozása érdekében történő bármilyen szintű és megoldású szervezet-átalakítás költségeit. A hatályos szabályozás szerint működő építésügyi hatósági rendszer a maga széttagoltságával, állandóan változó, az állami finanszírozással nehezen, vagy egyáltalán nem követhető, a szükségesnél lényegesen nagyobb létszámmal működtethető, ezáltal mind az állami, mind pedig az önkormányzati költségvetést lényegesebben megterheli. Az építési törvény módosítása következtében kialakuló új szervezeti keretek mellett változtathatóak az építésügyi hatósági eljárások keretei is, csökkenthető az engedélyköteles építési tevékenységek száma, egyszerűsíthetők az

egy-egy eljárástípusok. Mindezek következtében a rendszerben kevesebb köztisztviselő foglalkoztatására (lényegesen kevesebb vezető, adminisztrátor stb.) lesz szükség.

Az átalakított építésügyi hatósági rendszer a szakszerűségét, a hatékonyságát illetően a várakozások szerint lényeges előrelépést jelent a jogszerű, szakmailag megalapozott döntéshozatalban, az egyéb érdemi változtatást szolgáló módosítások (pl. építésügyi és építésfelügyeleti bírság) számottevő bevételt is képeznek az eljáró építésügyi, építésfelügyeleti hatóság oldalán.

Társadalmi hatások

A módosítás

- az állampolgárok felelőségének megnövekedésével a jogkövető magatartás felértékelődését, ezzel együtt az „állampolgár-barát” ügyintézés kialakíthatóságát,
- az építésügyi igazgatás társadalmi presztízisének javulását,
- a szaktudás felértékelődését, valamint
- az építési minőség jelentős javulását jelentik.

Fontos elem, hogy a változtatás szükségszerűségével és annak megjelölt irányával a szakmai, társadalmi szervezetek is teljes mértékben egyetértettek.

Szerkesztették: Magyar Mária okl. építészmérnök, osztályvezető és Ráth György okl. építészmérnök, osztályvezető (Országos Lakás- és Építésügyi Hivatal), valamint Záborszky Zsuzsanna okl. építészmérnök, osztályvezető (Országos Lakás- és Építésügyi Hivatal), valamint Záborszky Klára, a főépítészeti hírlévlé szerkesztője.

1. A 2006. május 1-je előtti hatályos Étv. szerinti § számozással.