

Dr. Sugár Tamás

kúriai bíró

Az építésügyi hatósági eljárások gyakorlata

Bevezetés

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának általánossá tételétől eltelt közel 30 évben meghatározó jelentőségű ügycsoporttá váltak az építésügyi hatósági határozatok felülvizsgálata iránti perek. Ebben a tárgyban a Kúria elnöke először állított fel joggyakorlat-elemző csoportot, amelynek feladatát széles körűen határozta meg, ami kellő alkotói szabadságot biztosít, egyben felelősséget is jelent a csoport vezetőjének és tagjainak.

A téma aktualitása nem vitatható, mert egyfelől köztudott, hogy az utóbbi évek gazdasági fellendülésének egyik tagadhatatlan jele, következménye az építőipari tevékenység felfutása, ezen belül a lakásépítések számának erőteljes növekedése. Másfelől a 2010-es években több lépcsőben jelentősen megváltozott az építésügyi hatósági eljárások rendje, egyszerűsödött az ügyintézés és az építési tevékenységek nagy része engedélykötelesből bejelentéskötelessé vált. A vizsgálattal érintett időszakot ennek megfelelően úgy szükséges kijelölni, hogy elsősorban a jogszabályi változások hatályba lépését követően indult eljárásokban hozott döntések kerüljenek értékelésre.

2020. március 1-jétől lényegesen módosult az építésügyi hatósági szervezetrendszer, megszűnt a jegyzők építésügyi hatósági jogköre, ezeket a feladatokat a kormányhivatalok vették át. Természetesen ezen változás következményeit az elemzés nem érintheti – csakúgy mint az egyfokú közigazgatási eljárás bevezetését sem –, ugyanakkor ez a tény is pontosan illusztrálja az építésügyi hatósági eljárások szervezetrendszerének, eljárási- és anyagi jogi szabályainak folyamatos módosulását, amelyeket a bírói gyakorlatnak követnie kell.

I. A joggyakorlat-elemzés célja

A joggyakorlat-elemzés célja annak feltárása, hogy a Kúria és az alsóbb fokú bíróságok milyen módon alkalmazták az utóbbi időben többször és lényegesen változó irányadó építésügyi jogszabályokat, a közigazgatási bíróságok döntései adott jogintézmény esetén eltérnek-e egymástól, továbbá a Kúria a joggyakorlat-egységesítő feladatának miként tesz eleget.

Meghatározó kérdés az elemzéssel érintett tárgykör megállapítása. A sajátos építményfajtákhoz kapcsolódó hatósági eljárások – így a vízügyi, bányászati, hírközlési, örökségvédelmi eljárások – közül kizárólag az örökségvédelemmel érintett ügyek vizsgálandók, mert ezek

szorosan kapcsolódnak a klasszikus építésügyekhez mind szervezeti, mind eljárási- és anyagi jogi szempontból. Ugyanakkor például egy villamos energia továbbítását szolgáló távvezeték építésének engedélyezési eljárása olyan egyedi rendben és szabályok szerint folyik, hogy nem illeszthető be a megadott tárgykörbe.

Nem képezik az elemzés tárgyát az önkormányzatok településfejlesztési és településrendezési tevékenységével összefüggő ügyek, mert egyrészt jellemzően nem hatósági eljárások keretében dőlnek el, másrészt ugyan jelentős kihatással bírnak a konkrét hatósági eljárásokra, – például a HÉSZ megalkotásával – de többségében általános jellegűek és a helyi jogalkotásban manifesztálódnak.

Az említett jogszabályváltozások miatt jelentős mértékben csökkent a hatóságok engedélyezési jogköre, ezzel párhuzamosan nőtt az építésügyi hatósági ellenőrzések szerepe és az építésfelügyeleti hatósági eljárások száma, valamint a jelentősége. A fentiek fényében a joggyakorlat-elemzés során kiemelt fontossággal bír ezen eljárások lezárásaként hozott határozatok felülvizsgálata eredményeként született ítéletek értékelése, mivel ezek meghatározó jellegűek a jövőbeni gyakorlatra nézve.

Megfontolást igényel annak eldöntése, hogy az építésügyi hatósági eljárások rendjéhez kapcsolódó egyes speciális eljárások közül melyek kapjanak helyet a vizsgálati tárgykörök között. Az Étv. 30. §-ában szabályozott, a korlátozási kártalanítás tekintetében hozott döntés közigazgatási határozatnak minősül, ami ellen közigazgatási per indítható. Az ilyen tartalmú határozatok alapja a tulajdonosi és építési jogokat korlátozó helyi építési szabályzat változás, ezért ez a pertípus kvázi építési ügynek minősül, amiből következően vizsgálata nem mellőzhető.

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló törvény több szempontból egyedi szabályokat rögzít, egyebek mellett az általános építési hatósági engedélyezési eljárásokra vonatkozóan is. Fontos társadalmi érdek, hogy ezek a rendelkezések betartásra kerüljenek, ezért az Étv. hatálya alá tartozó építésügyi eljárásokban való érvényesülésük mindenképpen vizsgálandó.

A fentiekkel szemben a telekalakítási eljárások csak periférikusan érintkeznek az építési ügyekkel, azokban a földügyi igazgatási szervek járnak el, így nem indokolt az ilyen típusú döntések bevonása az értékelésbe.

Az elemzés törzsanyagát a klasszikus építési ügyek képezik, így különösen az építési-, fennmaradási-, hasz-

nálatbavételi engedélyezési eljárások és a bontásra kötelező eljárások. A közigazgatási perek során két kiemelt jelentőségű eljárási kérdés merül fel, a keresetösségi jog témaköre, továbbá a megismételt eljárásokra vonatkozó egyedi rendelkezések alkalmazása. Ezek mellett – egyebek között – külön vizsgálendő az elvi engedély-végleges engedély viszonya, az időközbeni jogszabályváltozások figyelembe vehetősége, továbbá az építésügyi bírságolás és az intézkedési határidő betartásának kérdésköre.

II. A joggyakorlat-elemzés módszere

A megjelölt témákra vonatkozóan elsősorban a 2015. január 1. – 2020. február 29. között a Kúrián befejezett ügyek kerülnek feldolgozásra, azzal, hogy a témafelelős a vizsgálatba – annak megjelölése mellett – bevonhat ezt megelőző időszakból származó döntést, és alsóbb fokú bíróság által hozott ítéletet is. A csoport tagjaként kijelölésre került a Kúria hat közigazgatási bírója és egy polgári ügyszakos bírója, utóbbi az építési eljárásokhoz, építményekhez kapcsolódó kártérítési perek gyakorlatát fogja vizsgálni. A kúriai bírák mellett az elsőfokú ügyek elbírálásában tapasztalattal rendelkező három bírósági tagja a csoportnak, akik széles körű gyakorlattal rendelkeznek az építési ügyek megítélésében. A csoport

tagja továbbá Budapest Főváros Kormányhivatala Építési Osztályának Vezetője és az ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszékének építési igazgatást oktató docense, akik egyfelől gyakorlati, másfelől elméleti oldalról fognak segítséget nyújtani a téma feldolgozásában.

III. A joggyakorlat-elemző csoport munkájának ütemezése

A joggyakorlat-elemző csoport tevékenységét 2020-ban végzi. Alakuló ülését 2020. március 9-én tartja, ahol meghatározásra kerülnek az elemzéssel érintett jogintézmények, területek. A tervek szerint a következő ülésére 2020. április második felében fog sor kerülni, amelyen az egyes vizsgálati tárgykörök a csoport tagjai között felosztásra kerülnek és a szükség esetén döntés születik megkeresések kiadásáról.

Az elemzés vizsgálati fázisa 2020 májusától kezdődik és várhatóan szeptemberig tart, amikor az egyes részterületek összefoglaló anyagainak tervezetét a felelős csoporttagok elkészítik. 2020 őszén kerül sor az értékelésre, legalább két ülést szentel a csoport erre a munkafázisra.

A záróülés megtartásának tervezett ideje 2020 decembere, amikor megtörténik az összefoglaló jelentés szövegének elfogadása.