

Körmendy Imre: Az illeszkedésről

2006, július 11 - 09:47

(részletek egy hosszabb írásból)

Az illeszkedési szabály aktualitása és létének indokai

Az építési törvény értelmében a városok régi jogszabályi környezetnek megfelelő település-rendezési tervei és építési szabályzatai 2004. január 1. óta nem alkalmazhatók az engedélyezési eljárások során. A községek 2004. végéig haladékot kaptak ugyan, de már korábban látható volt, hogy korántsem minden település tudja felváltani régi tervét és szabályzatát. A városokban bekövetkezett új helyzet, a megnőtt ügymennyiség és a községekben a közeli jövőben várhatóan előálló hasonló helyzet ad kétségtelen aktualitást az illeszkedési szabály alkalmazási lehetősége és szükségessége vizsgálatának.

E radikálisnak nevezhető változás nélkül is joggal merül fel az illeszkedés kérdésköre, problematikája, mint egy építésügyi hatósági konferencia tárgya, hiszen eddig is számos településen nem volt rendezési terv, s a régi tervek gyakran nem szabályoztak teljes-körüln.

Mindenki előtt ismeretes, hogy 1989-ben a mintegy 3200 település közül 2600 rendelkezett általános vagy összevont rendezési tervvel, s a hiány egyfelől mérséklődött (minden évben 20–30 településre készült hiánypótló rendezési terv), másfelől a régi tervek – az önkormányzati rendszer létrejöttével, a községegyesítések megszűntével – gyakran hatályon kívül helyezésre kerültek, ezért a hiány növekedett. A két folyamat kiegyenlítette egymást, tehát sok településen az elmúlt években is az Étv. építésügyi követelményeiben megfogalmazott illeszkedési főszabály alapján jártak el az építésügyi hatóságok (természetesen csak akkor, ha jogszerűen akartak és tudtak eljárni). Az is köztudott, hogy az országos építésügyi szabályzat (népszerű nevén: OÉSZ) egyes terület-felhasználási egységek övezeteire nem határozott meg konkrét előírásokat, mint tette az egyedi telkes lakó- és üdülőterületekre. **A gyakorlat hibája és a létező kézi vezérlés oda vezetett, hogy a tervekben a lakó- és az üdülő-területeket a tervezők részletesen cizellálták, az intézmény-, az iparterületeket s a többi terület-felhasználási egységet meg nem. Ez előnyös lehetett a közintézmények és az állami vállalatok építkezéseinél, mert az állam nem kötötte meg saját kezét.** Ugyancsak ehhez az időszakhoz kapcsolódik az OÉSZ azon előírása is, hogy rendezési terv és szabályzat híján az építési hatóságok határozhatják meg a telekalakítás és a beépítés feltételeit. Kiadásra is került sok olyan engedély, amely teljesen elrugaszkodott a környezetétől, mert a hatóság úgy látta, ez lesz a jövő útja (fel sem merem tétélezni, hogy az építető esetleg meggyőzte, hogy mi lesz oda jó). **Erre a régi tervekben fellelhető hiányokra tekintettel szabályozott úgy az Étv., hogy azokban a kérdésekben, amelyekben nem szabályozott a korábbi terv/szabályzat, azokban szintén az illeszkedés alapján kell eljárni.**

Még két tényező tette és teszi szükségessé az illeszkedési szabály alkalmazását: (1) Az önkormányzat önhibájából következő, vagy önhibáján kívüli mulasztása nem hozhatja végletesen nehéz helyzetbe a tulajdonosokat (azaz a szabályozás hiánya nem jelenthet építési tilalmat). (2) Mivel – figyelembe véve a települések anyagi helyzetét és a nemzetközi tapasztalatokat – nem kötelező minden területre szabályozási tervet és helyi építési szabályzatot készíteni, ezért sok helyen tartósan fennmarad a „szabályozatlanság”. (...)

Sok területen, különösen a legsajátosabb értékes beépítések esetében elemi érdek, hogy a hely karakteréhez tartozó beépítési jellegzetességek megmaradjanak. Ezeken a területeken az önkormányzatnak az ott élők érdekében szükséges a szabályzatok kimunkálása, annak keretében a felmerülő, az országos szabályoktól eltérő szabályozást igénylő előírások kimunkálása és részletes egyeztetése az államigazgatási szervekkel (szakhatóságokkal).

Az illeszkedésnek vannak sajátos következményei: ha egy gazdasági (ipari) terület-felhasználási egység, telektömb egyetlen telek (a szocialista nagyüzemek között gyakori volt az ilyen), akkor az esetleges telekmegosztás során azonos beépítettségű telkek alakulhatnak ki, mert az egyetlen adottság, amihez igazodni szükséges az egy telek, a maga adottságaival. Ebben az esetben – szabályozás híján – nem lehet a szabad, beépítetlen telekterületeket leválasztani, és eladni. A megosztás során a telkek száma sem lehet sok, mert a kialakult telekméretre való igazodás ezt adja. A telekalakítási miniszteri rendelet is utal erre, amikor elvi engedélyhez, külön tervhez köti hét telektől való felosztást, amit településrendezési tervezési jogosultságú személy végezhet. Ez is azt erősíti, hogy ebben az esetben a szabályozatlan alakítás nem járható út. Hasonló megfontolások vonatkoznak a telepszerű beépítésekre, átfogóan minden tömbtelekre.

A telekalakítás beletartozik az építési munkákba, tehát alkalmazható rá is az illeszkedési szabály. Egyetlen kivételt képeznek a közterületek területének a megváltoztatása, a közterületi telekhatár megváltoztatása, pontosabban ezek azon csoportja, amikor a közterület csökken. A közterületek (közutak, terek, hidak, közparkok, közkertek stb. a települési önkormányzatok törzsvagyonát képezik, s mint ilyenek forgalomképtelenek. **Csak a településszerkezeti terveken alapuló szabályozási tervek és helyi építési szabályzatok minősíthetnek egy közterületet a település élete szempontjából „feleslegesnek”, azaz értékesíthetőnek.**

Kiegészítő megfontolások

Bizonyos területeken felmerül az illeszkedési szabályok alkalmazásának jogossága, s az, hogy tulajdonképpen mi építhető - ezeken a helyeken - e szabály alapján. **Azokról a területekről van szó, amelyekre az Étv. szabályozási terv és szabályzat készítését írja kötelezően elő.** Ilyenek a törvény 12.§ (2) és a 13.§ (4) bekezdése alapján a) (mindkét joghelyen) az újonnan beépítésre vagy jelentős átépítésre kerülő (pl. rehabilitációs) területek, b) a természeti adottság, a településszerkezet, az építés, az építészeti örökség vagy a rendeltetés szempontjából különös figyelmet igénylő védett területek (pl. kiemelt üdülőterület, gyógyhely, műemléki jelentőségű terület) egészére, valamint c) minden más olyan terület, ahol azt az építés helyi rendjének biztosítása azt egyébként szükségessé teszi.

Ezeken a területeken, sőt azokon a területeken is, ahol a helyi előírások rendezési tervek készítését írták elő, de nem rendeltek el változtatási tilalmat, a szabályozási tervek és helyi építési szabályzatok elkészültéig is el kell bírálni az építési engedély kérelmeket. Nem lehet az elutasítás indoka a településrendezési eszköz hiánya. Az Alkotmánybíróság 27/1994. (V. 10.) AB határozatában rámutatott, hogy a „**részletes rendezési terv készítendő**” (ma szabályozási tervet jelent ez) előíráshoz nem társulhat automatikusan és határidő nélkül a telekalakítás és/vagy az építés tilalma, mert: „A tulajdonnal való rendelkezésnek ilyen mértékű, semmiféle garanciát nem tartalmazó korlátozása indokolatlan és aránytalan, ennek folytán sérti az Alkotmány 13.§ (1) bekezdésében deklarált tulajdonhoz való jogot.” A képviselő testület önkormányzati törvény adta jogát a településfejlesztésre és a településrendezésre elvonni természetesen nem lehet, de éppen azért biztosítja az Étv. a változtatási tilalom jogintézményét, hogy azzal élni lehessen.

E területeken tehát – változtatási tilalom híján – az illeszkedés szabályait kell alkalmazni.

Többször felmerül a kérdés, hogy a települések szélső utcája, amelynek egyik oldala beépített,

a másik meg nem, az illeszkedés alapján a beépítetlen oldalon épülhetnek-e lakóházak, üdülők, bármi, ami beépítésre szánt területen építhető. Egyértelműen nem, mert annak a területnek a jogi státusának a megváltozása nem képzelhető el rendezési terv és szabályzat nélkül. Még a mezőgazdasági területen egyébként létesíthető lakóház és gazdasági épület engedélyezése is kizárható, mert az ott lakást a beépített terület közelében nem igazolhatja a művelés, s a gazdasági épületek (pl. állattartás) meg nem települhetnek rá a lakó-, üdülő- stb. területekre.

Befejezésül

Az illeszkedési szabályok alapján történő hatósági munka nem rutin feladat, s a résztvevőktől nagy odafigyelést, elmélyült munkát igényel. Lényeges, hogy a határozatokban mindenütt rögzítésre kerüljön, hogy mérlegelési jogkörben született döntés, s az indokoló rész kellően alapos, körültekintő legyen. Ebben az esetben a bíróság előtt is meg fogja állni a helyét.

Láthatjuk, hogy az illeszkedési szabályok alkalmazása igen összetett feladat, s sok kérdés vár még tisztázásra. Reméljük, hogy nem csupán az idő és a bírósági gyakorlat vág rendet e téren, hanem az alkalmazók esetismertetései is közkinccsé lesznek, s leginkább a települések - felismerve, hogy elemi érdekük az egyértelmű fejlesztési – rendezési környezet kialakítása, a társadalmi tervezés megvalósítása – szabályozási tevékenységé következtében jelentősen leszűkül a szabály alkalmazásának területe.

Körmendy Imre

építészmérnök

OLÉH Településrendezési Főosztály főosztályvezetője

Megjelent az Építésügyi Igazgatás negyedéves folyóirat XI. évfolyama 2004/3. számában