

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-639/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványa szerint tájékoztatást kért az építésügyi hatóságtól budaörsi ingatlanán lévő épület bővítésének feltételeiről. Ezt a hatóság 2014 márciusában írásban teljesítette. Az információkat több mint egy hónappal később pontosította, illetve visszavonta. A panaszos sérelmezi, hogy mindez az építésügyi hatósági szolgáltatásnak minősülő tájékoztatás alapján elkészült építési tervek főépítésznek történő bemutatása után történt. Az új hatósági tájékoztatás – amely a korábbi tájékoztatás 1. pontjának második mondatát nem tartalmazza – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényre hivatkozott, de érdemi indokolást nem tartalmazott.

Figyelemmel arra, hogy a beadványban foglaltak alapján a hatósági jogalkalmazással és a jogi szabályozással összefüggésben felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során megkerestem Budakeszi Város Jegyzőjét, a Pest Megyei Kormányhivatalt, a Miniszterelnökség Építészeti és Építésügyi Helyettes Államtitkárát, valamint az igazságügyi minisztert.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

Alkalmazott jogszabályok

- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.);
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.);
- Budaörs Város Önkormányzat Képviselő-testületének Merengő utca környéke Településrendezési Terve III. szabályozási szakasz Szabályozási Terv és Helyi Építési Szabályzatról szóló 44/2000 (XII. 01.) ÖKT. számú rendelete (a továbbiakban: ÖKT rendelet).

A megállapított tényállás

A panaszos 2014 februárjában kérelmet nyújtott be a budakeszi építésügyi hatósághoz, amelyben a budaörsi 8990/19 helyrajzi számú ingatlanán található épület bővítése céljából arról tudakozódott, hogy az ÖKT rendelet alapján van-e telekszabályozási és közműépítési kötelezettsége az építési engedélyezési eljárás megkezdése előtt, ugyanis az ingatlana előtti közterület nem teljesen közművesített.

Az építésügyi hatóságként eljáró Budakeszi Város jegyzője (a továbbiakban: jegyző) nevében és megbízásából az építésügyi osztály vezetője 2014. március 5-én, a 1519-1/2014. számú levelében tájékoztatta a panaszost. E szerint az ingatlan az ÜH/I-K építési övezetbe tartozik, a helyi építési szabályozás szerint új építési engedély csak teljes közművesített telekre adható ki, *amennyiben azonban a telken épület található, annak átépítése, bővítése lehetséges közművesítés hiányában is*, továbbá a szóban forgó telket szabályozási vonal nem érinti.

A jegyző a tájékoztatást a 2014. április 16-án kelt, 201400025188 ÉTDR és 1519-2/2014. számú levelében pontosította, illetve visszavonta azzal, hogy közművesítés hiányában átépítés, bővítés sem lehetséges. A hatósági szolgáltatásnak minősülő tájékoztatás tartalmazza az ÖKT. rendelet irányadó normaszövegét, de nem tartalmazza a korábbi levél 1. pontjának második mondatát. A jegyző érdemben nem indokolta a pontosítást, illetve a korábbi tájékoztatás visszavonását, az R. 3. §-ára és a Ket. 72. § (4) bekezdésére¹ hivatkozott.

II. Budakeszi Város Jegyzője tájékoztatásának összefoglalása²

Az első – álláspontja szerint – informális tájékoztató levél az akkor rendelkezésre álló adatok alapján készült, azonban félreértelmezhető volt, ezért adtak ki építésügyi hatósági szolgáltatásnak minősülő új tájékoztatást, amellyel egyidejűleg a korábbi tájékoztató levél érvényét veszítette. Mindezt a budaörsi főépítész jelzése alapján hajtották végre. A hatóságot, az építésügyi hatósági szolgáltatás keretében kiadott szakmai nyilatkozata köti. A korábbi tájékoztató levél azonban sem formailag, sem tartalmilag nem minősíthető az R. szerinti építésügyi hatósági szolgáltatásnak, így az ügyben nem történt építésügyi hatósági szolgáltatás visszavonása, sem javítása. Hangsúlyozta, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatást nem a Ket. 169/A. §-ának a hatósági szolgáltatásról szóló előírása, hanem az R. 3. §-a szabályozza, továbbá sem a Ket., sem az R. nem ad lehetőséget az építésügyi hatósági szolgáltatás javítására, visszavonására.

Budaörs Város Önkormányzat Képviselő-testülete a 33/2014. (X. 29.) önkormányzati rendelettel módosította a területre vonatkozó ÖKT. rendeletet, melynek következtében változtak a szóban forgó területen való beépítés előírásai. Az R. 3. § (6) bekezdése szerint egyébként az építési hatóságot nem köti az ügyfél kérelmére kiadott építésügyi hatósági szolgáltatás.

III. A Pest Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) tájékoztatójának összegzése³

A kormány megbízott a tényállás és a jogszabályi előírások ismertetésén túl kifejtette, hogy az ügyfél beadványa tartalma szerint építésügyi hatósági szolgáltatás iránti kérelemnek, míg a hatóság tájékoztatása az R. 3. §-a szerinti építésügyi hatósági szolgáltatásnak minősült.

Megállapította, hogy a hatóság a kérelmet töltötte fel az ÉTDR rendszerbe, és nem az ÉTDR űrlapsablon segítségével hozta meg szakmai nyilatkozatát. Ez azonban olyan eljárási hiba, amely a szakmai nyilatkozatot nem kérdőjelezi meg. Az eljárás során az ÉTDR használatának elmulasztása ugyan súlyos eljárási hibának minősült, de törvényi rendelkezés hiányában nem volt következménye.

Az első építésügyi hatósági szolgáltatást nem lehetett félreértelmezni, hanem az téves, illetve *[amennyiben a telken épület található, annak átépítése, bővítése lehetséges közművesítés hiányában is]* ellentétes volt az ÖKT. rendelet előírásaival.

Jogszabály nem zárja ki az építésügyi hatósági szolgáltatás keretében adott téves szakmai álláspont módosítását vagy visszavonását, ezért a visszavonás és az új tartalmú építésügyi hatósági szolgáltatás kiadása jogszerűnek minősült. Amennyiben az ügyfélnek kára keletkezett a téves tartalmú, 1519-1/2014. számú tájékoztatás, kárigényét polgári peres eljárásban érvényesíthette volna. Az 1519-2/2014. számú tájékoztatás az R. 3. § (3) bekezdése szerinti építésügyi hatósági szolgáltatásnak felelt meg, nem pedig hatósági szolgáltatásnak. A Ket. 72. § (4) bekezdésére való hivatkozás az ügyben nem irányadó, az az egyszerűsített döntések meghozatalakor alkalmazandó, de az építésügyi hatósági szolgáltatás nem minősül ilyen döntésnek.

¹ Egyszerűsített döntési formára

² 2289-1/2015.

³ PED/EH/382-3/2015.

Az építésügyi hatósági szolgáltatás nem tekintendő a Ket. 169/A. §-a szerinti hatósági szolgáltatásnak sem, arra egyrészt az Étv. 34. § (2) bekezdés n) pontja, másrészt az R. 3. §-a vonatkozik. Az ÖKT rendelet 3. § (3) és 2. § (9) bekezdése a 33/2014. (X. 29.) ÖKT rendelettel részben módosultak, így a korábban kiadott 1519-2/2014. számú építésügyi hatósági szolgáltatás nem köti a hatóságot. Az építésügyi hatóság 2014. július 3-án kelt, 1519-4/2014. számú levelében foglaltak – melyben közölték, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatás újbóli módosítására nincs lehetőség, az első fokú építésügyi hatóság csupán jogalkalmazó, így a helyi építési szabályzat módosítására nincs hatásköre, valamint a helyi építési szabályzat módosításáról nem kaptak értesítést – helytálló, erre tekintettel az ügyben felügyeleti intézkedés nem szükséges.

IV. A Miniszterelnökség Építészeti és Építésügyi Helyettes Államtitkára (a továbbiakban: építésügyi helyettes államtitkár) álláspontja⁴

Az építésügyi hatósági szolgáltatás bevezetésének elsődleges célja az volt, hogy az építetők még a kérelem benyújtása előtt megszerezhessék mindazokat az információkat, amelyek alapján kérelmüket hiánytalanul be tudják nyújtani. Ezen kívül az építető az engedélyezési eljárás típusától, a tervezett építési tevékenységtől függően tudomást szerezhessen a leendő ügyféli körrel, azok nyilatkozatai alapján (ellenérdekű ügyfél hiányában) lerövidülhessen az eljárás, az építési engedélyt minél előbb megszerezhesse, és a munkálatokat elkezdhesse.

A jogalkotó a hiánytalan kérelem benyújtását ösztönzendően a döntés meghozatalára rövidebb határidőt határozott meg, ami az építető számára kedvezőbb és kiszámíthatóbb. A korábbi gyakorlati tapasztalatok szerint a kérelem benyújtása előtt az építésügyi hatósági tájékoztatásról, a bemutatott dokumentumok hatósági áttekintéséről és a szükséges további iratokról nem készült írásbeli dokumentum, a szóban kapott felvilágosítás nem volt garancia az építető számára. Az építésügyi hatóság az eljárásában – függetlenül a korábban elhangzottaktól – akár több alkalommal is további dokumentumok pótlását kérhette, így az eljárások jelentősen elhúzódtak. Mivel az ilyen jellegű előzetes egyeztetések – hatósági eljárás hiányában – nem voltak szabályozva, ezért a jogalkotó másik célja az volt, hogy ezen egyeztetések kereteit a jogbiztonság érdekében jogszabályi rendelkezésekkel szabályozza.

Az építésügyi hatósági szolgáltatás bevezetésének a célja tehát nem az volt, hogy abban a tervezett eljárásra irányuló kérelmet érdemben vagy a bemutatott dokumentumok (építészeti-műszaki dokumentáció) anyagi jogszabályi megfelelését – még a kérelem benyújtása előtt – megvizsgálja az építésügyi hatóság, hanem a szolgáltatással az építető olyan információkhoz juthasson, amelyek (a hatóság által kiadott nyilatkozattal) hiánytalan kérelem benyújtását és a rövid ügyintézési határidőt biztosítják. Így a hatósági szolgáltatás az engedély iránti kérelem előzetes, a jogszabályban meghatározott tartalmú „formai” szűrése, melyről dokumentum készül.

A Ket. 169/A. §-a szerint hatósági szolgáltatásra vonatkozó rendelkezéseket azért nem lehet az építésügyi hatósági szolgáltatásra alkalmazni, mert azok szabályait az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódóan vezették be, és határozták meg tartalmát.⁵ A Ket. szerinti hatósági szolgáltatások köre, tartalma és szabályai teljesen eltérőek az építésügyi hatósági szolgáltatás szabályaitól, továbbá a Ket. e keretszabályoktól való eltérésre nem ad felhatalmazást. Emiatt az építésügyi hatósági szolgáltatásra nem a Ket. szabályai, hanem az Étv. felhatalmazása alapján az R.-ben meghatározott „speciális” szabályok az irányadók.

Az építésügyi hatóság az Étv. – 2013. január 1-jétől hatályos – 34. § (2) bekezdés n) pontja alapján nyújthat építésügyi hatósági szolgáltatást, amit az engedély iránti kérelem benyújtását megelőzően, az illetékes építésügyi hatóságnál lehet kérelmezni. Az építésügyi hatóság az R. 3. §-ában meghatározott körben adhat szakmai nyilatkozatot, ezért csak az e körben kiadott szakmai nyilatkozat bírhat kötő erővel, az is csak addig, amíg a vonatkozó jogszabályok vagy az engedély iránti kérelem típusa, tartalma és mellékletei nem változnak meg.

⁴ ÉHÁT/582/2/2015.

⁵ „A jogszabállyal feljogosított hatóság az ügyfél számára a más hatóságok hatáskörébe tartozó eljárásokra ügyintézési lehetőséget biztosíthat (kérelem benyújtására, azok továbbítására, az elektronikus rendszerbe való feltöltésre), jogszabályban meghatározott feltételek esetén az ügyfél nevében kérelmet terjeszthet elő, továbbá a hatóság nevében igazolást adhat ki vagy hatósági bizonyítványt állíthat ki”.

Az építető az engedély kérelmében csak a fél évnél nem régebbi szakmai nyilatkozatra hivatkozhat. *A szakmai nyilatkozat – tekintettel tartalmára – az engedélyezési eljárásban nem váltja ki a hatóság számára előírt vizsgálendő szempontokat.* A jogszabályban meghatározott körben kiadott fél évnél nem régebbi és az engedélyezési eljárásban felhasznált építésügyi hatóság szakmai nyilatkozatát vitatni, az engedélyezési eljárásban hozott döntés elleni fellebbezésben lehet. Ezekben az esetekben a nem jogszerű eljárással okozott kárt a közigazgatási hatóság a polgári jog szabályai szerint téríti meg.

A jogszerűtlen szakmai nyilatkozatot az engedélyezési eljárás megindulása előtt az illetékes építésügyi hatóság felügyeleti szervénél lehet vitatni.

Az építésügyi hatósági szolgáltatás nem „klasszikus” hatósági eljárásban folyik, és a hatóság által kiadott szakmai nyilatkozat „kvázi” jogszabályi tájékoztatás (jog gyakorlására vagy kötelezettség teljesítésére nem irányul), amely az építetőt az engedély iránti kérelem benyújtásában nem akadályozza, arra nem kötelezi. Az építésügyi hatósági szolgáltatást – például a kérelem tartalmában vagy a jogszabályi környezetben bekövetkezett változások miatt – több alkalommal is igénybe lehet venni, annak eredménye minden esetben más-más tartalmú szakmai nyilatkozat lesz. Az R. nem rendelkezik a szakmai nyilatkozat „saját hatáskörben” történő módosításáról, visszavonásáról, azonban a jogorvoslati lehetőségek biztosítják vitatását.

Az építésügyi hatósági szolgáltatást az építetők csak kis hányada veszi igénybe, annak ellenére, hogy az díjmentesen és elektronikus úton is kérelmezhető. Szándékuk továbbra is az – figyelemmel a kötelező elektronikus ügyintézésre, a hatóság és az ügyfél közötti kapcsolattartásra –, hogy a hatósággal történő előzetes egyeztetés (szűrés) az építésügyi hatósági szolgáltatás körében, az arról készült dokumentum védelmével valósulhasson meg. Az esetleges ombudsmani intézkedés megtételekor kéri a jogalkotói szándék figyelembe vételét.

V. Igazságügyi Miniszter álláspontjának összefoglalása⁶

1. A Ket. 169/A. §-a alapján a közigazgatási hatóság a hatósági szolgáltatás keretében jogszabályban meghatározott eljárások tekintetében ügyintézési lehetőséget biztosít, illetve az ügyintézéshez kapcsolódó egyéb szolgáltatásokat nyújt (pl. kérelembenyújtás, beadvány elektronikus irattá alakítása, internetes kapcsolati lehetőség biztosítása, telefonos ügyintézés).

A Ket.-ben szabályozott hatósági szolgáltatástól eltérő esetkört jelent az Étv. és az R. szerinti építésügyi hatósági szolgáltatás. Az Étv. 34. § (2) bekezdése alapján az építésügyi hatóság jogszabályban meghatározott esetben és módon építésügyi hatósági szolgáltatást nyújt. Az ennek keretében igénybe vehető szolgáltatásokat az R. 3. § (2) bekezdése szabályozza, amely alapján az építésügyi hatóság a kérelembenyújtást megelőzően meghatározott körben tájékoztatást nyújt, illetve vizsgálati cselekményeket végez.

A panaszos részére az általa kérelmezni kívánt építésügyi hatósági eljárásra vonatkozóan nyújtott tájékoztatás az R. 3. § (2) bekezdés f) pontja szerinti építésügyi hatósági szolgáltatásnak minősül. Mivel az építésügyi hatósági szolgáltatás esetei nem tartoznak a Ket. 169/A. §-ában szabályozott esetkörbe, továbbá a Ket. a hatósági szolgáltatás tekintetében eltérő szabályozásra nem ad lehetőséget, ezért az Étv. és az R. alapján nyújtott építésügyi hatósági szolgáltatás – a hasonló terminológia ellenére – nem minősül a Ket. szerinti hatósági szolgáltatásnak.

A Ket. 13. § (3) bekezdése alapján a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok a Ket. rendelkezéseitől – főszabály szerint – kizárólag akkor térhetnek el, ha azt a Ket. kifejezetten megengedi, ugyanakkor a Ket. 13. § (6) bekezdése azt is rögzíti, hogy jogszabály a Ket.-ben nem szabályozott, de annak szabályaival összhangban álló, kiegészítő jellegű rendelkezéseket állapíthat meg. Az építésügyi hatósági szolgáltatás a Ket.-ben foglalt általános közigazgatási eljárásjogi szabályozáshoz képest speciális jogintézmény, amely a Ket. rendelkezéseivel összhangban álló szabályozás hatálya alatt áll, így megfelel a Ket. 13. §-ában foglalt követelményeknek.

Álláspontja szerint az építésügyi hatósági szolgáltatás tekintetében a Ket. és az ágazati szabályozás viszonya megfelelően rendezett.

⁶ XX-AJFO/96/2/2016.

2. Az R. az építésügyi hatósági szolgáltatás kezdeményezése és teljesítése tekintetében formai követelményeket nem állapít meg, ezért az építésügyi hatóság első tájékoztató levele – egyetértve a Kormányhivatal és Miniszterelnökség álláspontjával – formájától függetlenül építésügyi hatósági szolgáltatásnak tekinthető. Álláspontja szerint a tájékoztatás informális jellegének ellentmond az a körülmény, hogy a hatóság később szükségesnek tartotta annak visszavonását, illetve módosított tartalmú szakmai nyilatkozat kiadását.

Az R. 3. § (6) bekezdése rögzíti az építésügyi hatósági szolgáltatás keretében kiadott szakmai nyilatkozat jogi kötőerejét, azonban hangsúlyozandó, hogy mind a Ket., mind az ágazati szabályozás szerinti, szolgáltatási jellegű hatósági feladatok szabályozásának kizárólagos célja az ügyfelek jogainak érvényesítését hatékonyan elősegítő jogi eszközök biztosítása. Az előzetes jellegre tekintettel a R. nem rendelkezik a téves ténymegállapításokat, jogi következtetéseket tartalmazó vagy egyéb okból megalapozatlan szakmai nyilatkozat utólagos módosításának, visszavonásának esetéről.

Ugyanakkor a szakmai nyilatkozat tartalmának vitatása esetén az építésügyi hatósági szolgáltatásnyújtást követően lefolytatásra kerülő építésügyi hatósági eljárásban rendelkezésre álló jogorvoslati eszközök vehetők igénybe, amelyek megfelelő garanciarendszert biztosítanak a téves tartalmú szakmai nyilatkozatból fakadó jogsérelmek orvoslására.

Kifejtette, amennyiben a vizsgálat alapján indokolt lenne további részletszabályok kidolgozása, azt az általános közigazgatási rendtartás kodifikációja és az ahhoz kapcsolódó végrehajtási rendelet során lehetőség szerint figyelembe fogja venni.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az előzőek alapján az építésügyi hatóságként eljáró Jegyző a biztos által vizsgálható hatóságnak minősül, a panaszolt építésügyi hatósági szolgáltatás tekintetében a jogi szabályozás közvetlen felülvizsgálati lehetőséget nem biztosít.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése lehetőséget teremt számomra a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében – éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályait.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján: „*A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*”⁷.

Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az *Alaptörvény B) cikke (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát*, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

A jogbiztonság követelménye nem korlátozódik kizárólag a jogalkotásra, az nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem a jogintézmények működésének, a jogalkalmazói magatartás kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy „*a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket*” (56/1991. (XI.8.) AB határozat). Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek az alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése rögzíti, amely kimondja: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*”

⁷ 9/1992 (I. 30.) AB határozat

Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.⁸ A *tisztességes eljárás*hoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: *olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikeristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.*⁹ Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.¹⁰ A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: *„a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás ’méltánytalan’ vagy ’igazságtalan’, avagy ’nem tisztességes’...”*. Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljárásról való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy *a tisztességes eljárás*hoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.

III. Az ügy érdemében

1. A tényállás szerint a panaszos, mint építető az építésügyi hatósági engedélyezésre irányuló kérelmének benyújtása előtt az ingatlanára vonatkozó helyi építésügyi szabályozással kapcsolatban – nevezetesen, hogy van-e telekszabályozási és közműépítési kötelezettsége – tájékoztatást kért az építésügyi hatóságtól. Az építésügyi hatóságként eljáró Jegyző úgy foglalt állást, hogy az önkormányzati előírásokra vonatkozó ügyféli kérés és az arra adott válasza tájékoztatásnak minősül. Ezzel szemben felettes szervei (a Kormányhivatal és az építésügyi helyettes államtitkár), továbbá az igazságügyi miniszter¹¹ álláspontja szerint válasza építésügyi hatósági szolgáltatásnak minősül. Az Étv. 34. § (2) bekezdés n) pontja 2013. január 1-jétől teszi lehetővé, hogy az építésügyi hatóság – jogszabályban meghatározott esetekben és módon – építésügyi hatósági szolgáltatást nyújtson. Az R. – a jegyző szóban forgó eljárásának időpontjában¹² hatályos – 3. § (1) bekezdése¹³ szerint az építető az építésügyi hatósági engedélykérelem benyújtása előtt építésügyi hatósági szolgáltatás¹⁴ iránti kérelmet terjeszthet elő. Ennek keretében kérheti, vizsgálják meg, hogy az elektronikus tárhelyen gyűjtött dokumentumai megfelelnek-e a kérelmezni kívánt eljárás előírásainak, szükséges-e további dokumentum beszerzése vagy szakhatósági közreműködés, a kérelmezni kívánt eljárásnak mennyi az igazgatási szolgáltatási díja vagy illetéke, előzetesen tisztázzák a leendő ügyféli kört, az építésügyi

⁸ Váci Péter: A jó közigazgatási eljárásról való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011/1. (40-41.o.)

⁹ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

¹⁰ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.), Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. (109. o.), Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. (562. o.), valamint Halmái Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. (706. o.)

¹¹ „Az R. az építésügyi hatósági szolgáltatás kezdeményezése és teljesítése tekintetében formai követelményeket nem állapít meg, ezért az építésügyi hatóság első tájékoztató levele (...) formájától függetlenül építésügyi hatósági szolgáltatásnak tekinthető. Álláspontom szerint ugyanis e tájékoztatás – építésügyi hatóság által hivatkozott – informális jellegének ellentmond az a körülmény, hogy a hatóság később szükségesnek tartotta annak visszavonását, illetve módosított tartalmú szakmai nyilatkozat kiadását a panaszos kérdése tárgyában.”

¹² 2014 tavaszán

¹³ Az R. 3. § (1) bekezdése szerint „Az építető az építésügyi hatósági engedély iránti kérelem tervezett benyújtása előtt építésügyi hatósági szolgáltatás iránti kérelmet terjeszthet elő az illetékes építésügyi hatósághoz elektronikusan a 2. § (2) bekezdése szerinti tárhely igénybevételével vagy papír alapon”.

¹⁴ Az R. 2016. január 1-jétől hatályos 3. § (1) „Az építető az építésügyi hatósági engedély vagy tudomásulvétel és az építésfelügyeleti hatósági tudomásulvétel iránti kérelem tervezett benyújtása előtt építésügyi vagy építésfelügyeleti hatósági szolgáltatás iránti kérelmet terjeszthet elő az illetékes hatósághoz elektronikusan a 2. § (2) bekezdése szerinti tárhely igénybevételével vagy papír alapon.”

jogszabályok változása érinti-e engedélyének meghosszabbítását, *tájékoztatassák a kérelmezni kívánt eljárásra vonatkozó szabályokról.*¹⁵

Az R. 3. § (3) bekezdése alapján az építésügyi hatóság az építésügyi hatósági szolgáltatás iránti kérelem alapján – függetlenül formájától és benyújtásának módjától – a jogszabályban előírt határidőn belül szakmai nyilatkozatot ad.¹⁶

Elfogadva a felettes szervek és az igazságügyi miniszter álláspontját, a panaszos által feltett, a kérelmezni kívánt eljárással kapcsolatos szabályokra vonatkozó tájékoztatáskérés és az arra adott válasz megfelel az R. 3. § (2) bekezdés f) pontja szerinti építésügyi hatósági szolgáltatásnak.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy a panaszos számára a Jegyző által adott 1519-1/2014. számú hatósági tájékoztatás építésügyi hatósági szolgáltatásnak minősül.*

1.1. A jegyző a szóban forgó tájékoztatását alig egy hónappal később, a 1519-2/2014. számú – „újabb” építésügyi – hatósági szolgáltatásával visszavonta és módosította annak (az irányadó előírásokra vonatkozó) tartalmát. A megkeresett szervek hangsúlyozták, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatás keretében kiadott szakmai nyilatkozat nem váltja ki az engedélyezési eljárást. Ez utóbbi eljárás során vizsgálja meg ugyanis a hatóság érdemben az építető kérelmét. Az építésügyi hatósági szolgáltatás megelőzi az építési hatósági (engedélyezési) eljárást, tehát az előzetes jellegű. A megkeresett szervek ugyanakkor a szakmai vélemény kötőerejével összefüggésben eltérő véleményeket fogalmazódtak meg.

A jegyző a főépítész jelezése alapján megállapította, hogy informális tájékoztatása félreértelmezhető volt, mivel az nem építésügyi hatósági szolgáltatás keretében történt. Ezzel szemben a Kormányhivatal szerint az első – építésügyi hatósági szolgáltatásnak minősülő – tájékoztatás nem volt félreértelmezhető, hanem téves volt, mivel nem felelt meg az ÖTR előírásainak. Ezen kívül az „új” építésügyi hatósági szolgáltatás jogszerűnek minősül, mert a jogi szabályozás nem zárja ki a téves szakmai álláspont módosítását, visszavonását.

Az építésügyi helyettes államtitkár és az igazságügyi miniszter szerint az R. – az építésügyi hatósági szolgáltatás előzetes jellege miatt – nem rendelkezik a téves szakmai nyilatkozat utólagos módosításának, visszavonásának lehetőségéről. Az építésügyi helyettes államtitkár azt hangsúlyozta, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatás, mint jogintézmény létrehozásának indoka és célja az volt, hogy az építetők megszerezhessék mindazokat az építésügyi információkat, melyek alapján kérelmüket a megfelelő mellékletekkel be tudják nyújtani, továbbá az ügyintézés ideje rövidebb legyen, egyben a szabályozás egyfajta garanciát is nyújtson az olyan hatósági joggyakorlattal szemben, amely újabb és újabb hiánypótlásokban nyilvánulna meg.

Az R. 3. § (6) bekezdése szerint a kiadott szakmai nyilatkozat az építésügyi hatóságot az érintett kérdés(ek)ben mindaddig köti, amíg a vonatkozó jogszabályi előírások vagy az engedély iránti kérelem nem módosul.¹⁷ Vagyis, az R. nem ad lehetőséget – a taxatíván meghatározott eseteken kívül – az építésügyi hatóságnak arra, hogy a nyilatkozatában foglaltaktól – pl. tévedésre, mulasztásra, stb. visszavezethető – okból eltérhessen. Miközben az építésügyi hatóság az általa kiadott szakmai nyilatkozatához – amíg a jogi szabályozás vagy a kérelem változatlan – kötve van, addig az R. 3. § (3) bekezdése alapján ez az építető számára kötelezettséget nem keletkeztet (ugyanis tartalma nem köti az építetőt és nem kötelezi az építésügyi engedély iránti kérelmének benyújtására).

¹⁵ Az R. 3. § (2) bekezdése szerint „Az építető az építésügyi hatósági szolgáltatás keretében kérheti a) annak vizsgálatát, hogy a 2. § (2) bekezdése szerinti tárhelyen gyűjtött dokumentumainak tartalma és a rendelkezésre álló előzetes szakhatósági állásfoglalások megfelelnek-e az általa kérelmezni szándékozott eljárásra vonatkozó előírásoknak, b) tájékoztatást arról, hogy szükséges-e ba) további melléklet, dokumentum beszerzése, vagy bb) további szakhatósági közreműködés, c) tájékoztatást az általa kérelmezni szándékozott eljárás és az abhoz szükséges szakhatósági közreműködés eljárási, igazgatási szolgáltatási díjának vagy illetékének mértékéről, d) a leendő ügyfél kör előzetes tisztázását, e) annak vizsgálatát, hogy az engedély hatályának meghosszabbítását milyen módon érinti vagy akadályozza-e valamely építésügyi jogszabály változása, valamint f) az általa kérelmezni szándékozott eljárásra vonatkozó szabályokról egyéb tájékoztatás nyújtását.”

¹⁶ „(3) Az építésügyi hatóság – függetlenül attól, hogy a szolgáltatás iránti kérelem milyen módon érkezett – az építésügyi hatósági szolgáltatás iránti kérelem benyújtását követő munkanaptól számított tizenöt napon belül szakmai nyilatkozatot fogalmaz meg, melynek tartalma nem köti az építetőt az építésügyi hatósági engedély iránti kérelmének benyújtásában és nem kötelezi az építetőt az építésügyi hatósági engedély iránti kérelem benyújtására.”

¹⁷ Az R. 3. § (6) bekezdése szerint „Az építésügyi hatóságot a szolgáltatása körében kiadott szakmai nyilatkozata azokban a kérdésekben köti, amelyekről nyilatkozott, mindaddig, amíg a vonatkozó jogszabályok vagy az engedély iránti kérelem típusa, tartalma és mellékletei nem változnak meg.”

Ezen túlmenően az építésügyi hatósági szolgáltatást csak az építető kezdeményezheti¹⁸, igénybe vétele nem kötelező¹⁹, és többször is igénybe vehető.²⁰

Az előzőeken túl az R. 7. § (1) bekezdés da) pontja²¹ úgy rendelkezik, hogy az építető az építésügyi hatósági szolgáltatást csak fél évig használhatja fel, vagyis a hatóság szakmai véleményhez való kötöttsége – valójában – eddig áll fenn.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatás alapján kiadott szakmai véleménye tartalmában az építésügyi hatóság kötve van, attól kizárólag az R. által meghatározott esetekben és módon „mentesül”.*

1.2. A Kormányhivatal álláspontja szerint jogszabályi rendelkezés hiányában is módosítható a téves szakmai nyilatkozat. Az építésügyi helyettes államtitkárság és az igazságügyi miniszter a szakmai nyilatkozat tartalmi vitatásának, a jogsérelmek orvoslásának lehetőségeként – az építésügyi hatósági szolgáltatást követően lefolytatott – építésügyi hatósági eljárásban rendelkezésre álló jogorvoslati rendszert jelölte meg.

Álláspontom szerint a tévesen kiadott építésügyi hatósági szolgáltatást a hatóság – az R. eltérő előírásának hiányában – nem módosíthatja, és nem vonhatja vissza. (Megjegyzem, a jogintézmény létrehozását épp azzal indokolták, hogy ezzel kiküszöbölik az egymásnak ellentmondó („packázó”) hatósági eljárási cselekményeket, megakadályozzák – az építetők jogbiztonságát erősítve – az eljárások elhúzódsát).

A szakmai véleménnyel szemben jogorvoslat²² nem létezik. A téves nyilatkozat tartalmi vitatására, érdemi jogorvoslat biztosítására az építésügyi hatósági eljárás jogorvoslati fórumrendszere csak korlátozottan (lenne) alkalmas. Egyrészt a téves, nemleges tájékoztatás önmagában akadályozza az engedélyezési eljárás megindítását (miért indítson, ha nem lehet), másrészt érdemi jogorvoslat (vagyis a hiba javítása) csak adat vagy tény jellegű tévedések (mellékletek, szakhatósági állásfoglalások megléte, stb.) esetén képzelhető el. Az engedélyezési eljárás megindítása kizárt az olyan – így az R. 3. § (2) bekezdés f) pontja szerinti – esetekben, ahol a téves szakmai vélemény a szabályozásra vonatkozik, hiszen azt nem lehet érvényesíteni a normatív szabályozás (tényleges) előírásaival szemben.

Nem vitatható tehát az, hogy miközben a jogalkotó az R-ben taxatív módon rögzítette a szakmai vélemény tartalmi kötőerejét és időtartamát, a felhasználásának határidejét, addig ezen túlmenő, további speciális vagy elérő, kivételes szabályokat a hatósági tévedések korrigálására nem határozott meg. Mindezekre tekintettel *megállapítom, hogy az R. előírásai alapján a Jegyző a 1519-2/2014. számú építésügyi hatósági szolgáltatással, hivatalból nem módosíthatta volna korábbi szakmai véleményét, ennek figyelmen kívül hagyása miatt sérült a panaszos tisztességes hatósági eljárásához való jogát.*

Megjegyzem, az ÖKT rendelet vonatkozó előírásait időközben – a 33/2014 (X. 29.) ÖKT rendeletével – módosította Budaörs Város Önkormányzat Képviselő-testülete, így a visszaszolgáltatás építésügyi hatósági szolgáltatás 2014. október 29-től nem köti az építésügyi hatóságot.

2. A szakmai véleményekkel kapcsolatos ellentétes álláspontok azt jelzik, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatás szabályai nem tisztázottak kellően (ez egyben oka lehet annak, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatást az építetők – mintként az építésügyi helyettes államtitkárság jelezte – kis számban veszik igénybe). A vizsgált ügyben felmerült jogalkalmazási és szabályozási bizonytalanságok miatt nem mellőzhettem az építésügyi hatósági szolgáltatás szabályozási helyzetének áttekintését sem.

2.1. A megkeresett szervek álláspontja szerint egyértelmű, hogy az 1519-2/2014. számú ügyiraton tévesen szerepel a „hatósági szolgáltatás” megnevezés.

¹⁸ R. 3. § (1) bekezdés

¹⁹ Lásd az R. 3. § (1) bekezdését („terjeszthet elő”), 30. § a) és b) pontjait („tájékoztatást kérhet” és „kérheti továbbá”) és 67. (4) bekezdés d) pontját („igénybevételenek lehetőségéről”).

²⁰ R. 3. § (5) bekezdés

²¹ R. 7. § (1) bekezdés da) pontja szerint „Az építésügyi hatósági engedély iránti kérelem a Ket. 35. § (1) bekezdésében foglaltakon kívül tartalmazza: (...) d) a kérelem tárgyával összefüggésben da) az építésügyi hatóság szolgáltatása körében kiadott, a 3. § (3) bekezdése szerinti, fél évnél nem régebbi szakmai nyilatkozatnak az ÉTDR ügy- és iratazonosítóját, (...)”

²² <http://kormanyablak.hu/hu/feladatkorok/19/JEGYZ00029>

Az építésügyi hatósági szolgáltatásra nem a Ket. 169/A. §-a szerinti hatósági szolgáltatás szabályai, hanem az Étv.²³ felhatalmazásán alapuló R.-ben meghatározott „speciális” szabályok az irányadók.

Hatósági szolgáltatás keretében – a Ket. 169/A. §-a²⁴ figyelemmel – a hatóság jogszabályi felhatalmazás alapján más hatóság hatáskörébe tartozó eljárásra kaphat ügyintézési lehetőséget (kérelem benyújtása és továbbítása, beadvány elektronikus irattá alakítása, internetes kapcsolati lehetőség biztosítása, telefonos ügyintézés, stb.), jogszabályban meghatározott esetekben pedig az ügyfél nevében kérelmet terjeszthet elő, a hatóság nevében igazolást adhat ki vagy hatósági bizonyítványt állíthat ki.

A Ket. szerinti hatósági szolgáltatás esetköre, tartalma és szabályai tehát teljesen eltérnek az építésügyi hatósági szolgáltatás szabályaitól, a Ket. előírásai alapvetően az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódnak.

A Ket. a hatósági szolgáltatások tekintetében nem ad lehetőséget eltérő szabályozásra, ezért – miként az igazságügyi miniszter válasza is tartalmazza, a hasonló terminológia ellenére – az Étv. és az R. alapján nyújtott építésügyi hatósági szolgáltatás nem tekinthető a Ket. szerinti hatósági szolgáltatásnak.

2.2. A jogalkotó az építésügyi hatósági szolgáltatást – speciális jogintézményként – az építetőköt (ügyfeleket) segítő, előkészítő jellegű eljárásaként kívánta létrehozni, ennek megfelelően az R. az építésügyi hatósági szolgáltatás szabályait egyértelműen elkülöníti, megkülönbözteti az építésügyi hatósági ügyekre vonatkozó előírásoktól. Az R. által szabályozott jogintézmény ennek ellenére alanyi és tartalmi szempontból közigazgatási hatósági ügyre és jogviszonyra hasonlít. Az építető (leendő ügyfél) ugyanis közigazgatási (építésügyi) hatósággal kerül jogviszonyba, mely olyan szakmai nyilatkozatot ad, ami tartalmát tekintve különösen az R. 3. § (2) bekezdés d-f) pontjai szerinti esetekben adat, tény, állapot igazolására hasonlít, melyhez a hatóság kötve van.

Az R. (és az Étv.) a szóban forgó jogintézménnyel kapcsolatban csak néhány alapvető szabályt²⁵ fogalmaz meg (esetkörei, kérelem benyújtása és elbírálása, szakmai vélemény kötőereje és időtartama, közlése és igénybevétele, továbbá felhasználás határideje); egyéb előírások hiányoznak (nincs szabályozva a jogorvoslat, mi a teendő, ha az építető olyan kérdést tesz fel vagy a hatóság olyanra ad választ, amely nem tartozik a hatósági szolgáltatás körébe, stb.).

Emiatt különös jelentősége van annak, hogy a hiányzó – eljárási és főképp garanciális – szabályokat a Ket. szabályrendszere pótolhatja-e, biztosítva az építésügyi hatósági szolgáltatás szabályozásának teljességét, vagy nem.

2.3. A Ket. 12. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni.

²³ Az Étv. 34. § (2) bekezdés n) pontja szerint „Az építésügyi hatóság (...) veszélyhelyzet, továbbá tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén szükségessé váló építési tevékenység tudomásulvételi eljárásokat folytat, és jogszabályban meghatározott esetben és módon építésügyi hatósági szolgáltatást nyújt.

²⁴ A Ket. 169/A. § (1), (3) és (5) bekezdése szerint: „(1) Jogszabályban arra feljogosított hatóság az ügyfél számára jogszabályban meghatározott eljárások tekintetében a) ügyintézési lehetőséget biztosít más hatóságok hatáskörébe tartozó eljárásokra, ahol a jogszabály erre feljogosítja és a hatóságok informatikai rendszerei ezt lehetővé teszik, b) az ügyfél nevében, jogszabályban meghatározott feltételek esetén a közhiteles nyilvántartásokból történő adatszolgáltatási, másolatkészítési kérelmet terjeszthet elő, illetve a hatóság nevében ilyen igazolást adhat ki, valamint c) a személyes és különleges adatok védelmére vonatkozó szabályokra figyelemmel az ügyfél nevében hatósági bizonyítvány kiállítását kérheti, illetve hatósági bizonyítványt állíthat ki.” „(3) Jogszabályban kijelölt szervezet az ügyfél számára az alábbi hatósági szolgáltatásokat biztosíthatja: a) az (1) bekezdés a) pontjában meghatározott hatósági szolgáltatásból a beadvány elektronikus irattá alakítását a vonatkozó szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatás szabályai szerint, az elektronikus irat hatóság nevében történő átvételét és – amennyiben ennek informatikai feltételei adottak – annak a hatóság informatikai rendszerében történő elhelyezését, továbbá ügyintézési lehetőség biztosítását más hatóságok hatáskörébe tartozó, az ügyfél számára elektronikus ügyintézési szolgáltatás keretében intézhető eljárásokban, jogszabályban meghatározott módon, b) az (1) bekezdés b) és c) pontjában meghatározott hatósági szolgáltatást, valamint c) a más hatóságok elektronikus tájékoztatásához, illetve elektronikus kapcsolattartási rendszeréhez történő hozzáférést biztosíthat, valamint az ügyfél azonosítását követően egyedi hatósági ügye intézéséhez internetes kapcsolati lehetőséget, szakmai és informatikai segítséget nyújthat.” „(5) Jogszabályban arra feljogosított hatóság országos telefonos ügyfélszolgálatot üzemeltet, amely jogszabályban meghatározottak szerint a) az ügyfél számára jogszabályban meghatározott, más hatóságok hatáskörébe tartozó eljárások tekintetében ügyintézési lehetőséget biztosít, valamint b) tájékoztatást ad a jogszabályban meghatározott, más hatóságok hatáskörébe tartozó eljárásokról, c) az ügyfél nevében, jogszabályban meghatározott feltételek esetén a közhiteles nyilvántartásokból történő adatszolgáltatási, másolatkészítési kérelmet terjeszthet elő, valamint d) a személyes és különleges adatok védelmére vonatkozó szabályokra figyelemmel az ügyfél nevében hatósági bizonyítvány kiállítását kérheti.”

²⁵ Az R. 3. §-a és 7. § (1) bekezdés da) pontja.

A Ket. szabályai²⁶ szerint közigazgatási hatóság a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező államigazgatási szerv, míg közigazgatási hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez.

A Ket. 83. § (2) bekezdése szerint „a hatóság által valamely tény, adat, jogosultság vagy állapot igazolására kiállított okiratot, mindezek más hasonló módon történő igazolását, valamint a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzést határozatnak kell tekinteni”. Továbbá a Ket. 172. § e) pontja szerint az „elektronikus igazolás: valamely tény, állapot vagy egyéb adat, illetve az ügyfél adatainak vagy jogainak igazolására szolgáló elektronikus okirat, amelyet a hatóság vagy más szervezet abból a célból állít ki, hogy az abban foglaltakat e törvény hatálya alá tartozó eljárásban az ügyfél vagy a hatóság felhasználja.”

Az igazságügyi miniszter válasza szerint a Ket. 13. § (3) bekezdése²⁷ alapján a Ket. szabályaitól főszabály szerint kizárólag akkor lehet eltérni, ha azt a Ket. kifejezetten megengedi. A Ket. 13. § (6) bekezdése alapján ugyanakkor jogszabály a Ket.-ben nem szabályozott, de azzal összhangban álló, kiegészítő jellegű rendelkezéseket állapíthat meg, melynek az építésügyi hatósági szolgáltatás speciális jogintézménye megfelel.

Az építésügyi ágazati szervek (a kegyző, a kormányhivatal, az építésügyi helyettes államtitkár) azt hangsúlyozták, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatásra nem a Ket. szabályai, hanem az Étv. felhatalmazása alapján az R-ben meghatározott „speciális” szabályok az irányadók, vagyis az önálló eljárásrendet alkot.

Az építésügyi hatósági szolgáltatás jogintézményét bevezető, a településfejlesztéssel, a településrendezéssel és az építésüggyel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CLVII. törvény indokolása szerint: „*b) Szemléletváltást jelent az engedélyezésben az új típusú építésügyi hatósági eljárások bevezetése. A 2013. január 1-jén bevezetendő elektronikus ügyintézés lehetőséget biztosít arra, hogy az eljárások hagyományos konstrukciójával Ket. keretei között szakítsunk. A hangsúly az engedélykérelem előkészítettségére helyeződik, mert ha a kérelem hiányos, szakszerűtlen, akkor a hatóság csak „kínlódik” vele és a végén a kérelem nem teljesíthető. Garanciákat kerestünk arra, miképpen lehetne az előkészítettséget növelni: (...) - másik igénybe vehető eszköz az építésügyi hatósági szolgáltatás, melynek keretében az építető kérheti a hatóságtól, hogy előre (még az építési engedélykérelem benyújtása előtt) nézze át, hogy a „kosárban” gyűjtögetett dokumentumok megfelelőek és elegendőek-e a kérelem elbírálásához, továbbá mennyi illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni, és az ügyfelek körének megállapítását is kérhetik. Ez a hatósági szolgáltatás azt a célt szolgálja, hogy a kérelem benyújtásakor ne legyen hiányos, „azonnal” elbírálható legyen, semmilyen körülmény ne szakítsa meg az engedélyezési eljárást. Ehhez olyan joghatás fűződhet, mint pl. a 15 napos ügyintézés garanciája.(...)”*

A megkereséseimre kapott válaszok szerint az építésügyi hatósági szolgáltatás nem tartozik a Ket. hatálya alá, azonban egyik szerv sem jelölt meg olyan jogszabályi előírást, amely a szolgáltatás Ket.-tel kapcsolatos viszonyát szabályozná. Ilyen előírás sem a Ket.-ben, sem az Étv.-ben nem található (az nem elegendő, hogy megelőzi a(z építésügyi) hatósági eljárást, a szakmai vélemény pedig nem döntés). Amennyiben ez a jogintézmény a Ket. kiegészítő jellegű rendelkezése lenne – ahogy azt az igazságügyi miniszter kifejtette –, úgy azt a jogszabálynak tartalmaznia kellene. Ezen túl az azonos jogi terminológia (hatósági szolgáltatás) megtévesztő. Amennyiben pedig az építésügyi hatósági szolgáltatás önálló (nem a Ket. hatálya alá tartozó) szabályozás alá tartozna – miként azt az ágazati szervek hangsúlyozták – úgy azt a Ket. 13. § (1) bekezdésében²⁸ megjelölt eljárások között kellene feltüntetni (megjegyzem: a 13. § (2) bekezdése²⁹ alá nem tartozhat, mert az ügyfajta szabályait nem törvény, hanem az R. szabályozza).

²⁶ Ket. 12. § (3) bekezdés a) és 12 § (2) bekezdés a) pontjai

²⁷ A Ket. 13. § (3) bekezdése szerint „Az (1) és (2) bekezdésben fel nem sorolt közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok e törvény rendelkezéseitől kizárólag akkor térhetnek el, ha azt e törvény kifejezetten megengedi.”

²⁸ A Ket. 13. § (1) bekezdése szerint „E törvény hatálya nem terjed ki a szabálysértési eljárásra, a választási eljárásra, a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására, a területszervezési eljárásra, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos eljárásra, a felsőoktatási felvételi eljárásra és – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra.

Ezt a bizonytalanságot erősíti az Étv. és az R. nem kellően kidolgozott szabályozása, hiszen nincs szabályozva a hatályuk alá nem tartozó ügyféli kezdeményezések intézésének menete (a követendő eljárás), az ügyféli érdekek védelme, a téves szakmai vélemény jogkövetkezményei (javíthatósága), stb.

A panaszolt ügy, az egymásnak részben ellentmondó vélemények azt igazolják, hogy e speciális építésügyi jogintézmény szabályozása hiányos, nem teljes, sőt, nem egyértelmű a viszonya a Ket. szabályrendszerével, ami bizonytalanná teszi (teheti) a hatósági jogalkalmazást, joggyakorlatot.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy az Étv. és az R. építésügyi hatósági szolgáltatásra vonatkozó előírásai hiányosak, a jogintézmény és a Ket. szabályrendszere közötti kapcsolat bizonytalan, ami a jogalkalmazás során sérti a jogbiztonság követelményének az érvényesülését.*

2.4. Az Étv. – 2013. január 1-jétől hatályos – 30/B. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Az összevont telepítési eljárást építésügyi hatósági szolgáltatás előzi meg”. A törvény imperatív megfogalmazása alapján az összevont telepítési eljárásokat minden esetben építésügyi hatósági szolgáltatásnak kell megelőznie. Ezzel szemben a korábbi, valamint az összevont telepítési eljárással kapcsolatos R. előírások³⁰ szerint az építésügyi hatósági szolgáltatás igénybevétele az építendő számára nem kötelező, csak lehetőség.

Az R. szabályozásának „fakultatív” jellegéből adódóan kérdéses a szóban forgó törvényi előírás teljesülése, hiszen normatív előírás hiányában megkérdőjeleződik érvényesíthetősége, ugyanis a hatóság – az építendő „ellenében” – építésügyi hatósági szolgáltatást nem kezdeményezhet, nem folytathat le (ami egyébként a jogintézmény – építésügyi helyettes államtitkár által ismertetett – céljaival sem lenne szinkronban).

Megállapítom, hogy az Étv. és az R. összevont telepítési eljárással kapcsolatos építésügyi hatósági szolgáltatást szabályozó előírásai nincsenek összhangban egymással. Az építésügyi hatósági szolgáltatásra vonatkozó ágazati előírások bizonytalansága és hiányossága sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, valamint a tisztessége hatósági eljárásból való jog érvényesülését.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a *Miniszterelnökséget vezető minisztert és az igazságügyi minisztert*, hogy a jelentésben foglaltak figyelembevételével vizsgálják felül az Étv. és az R. építésügyi hatósági szolgáltatásra vonatkozó előírásait, biztosítsák a speciális ágazati szabályozás és a Ket. összhangját.
2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem *Budakeszi Város jegyzőjét*, hogy a jövőben fordítson fokozott figyelmet az építésügyi hatósági szolgáltatások ügyintézése során a vonatkozó jogszabályi előírások maradéktalan betartására.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.

²⁹ A Ket. 13. § (2) bekezdése szerint „E törvény rendelkezéseit (...) csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajtra vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg.”

³⁰ Az R. 30. §-a szerint „Az építendő az építési beruházás helyétől, jellegétől függően a hatósági szolgáltatás keretében – elektronikus kérelem és gyűjtő tárhely igénybevétele esetén az elektronikus gyűjtő tárhelyen tárolt dokumentumaihoz való hozzáférés biztosításával – az eljáró építésügyi hatóságtól a) tájékoztatást kérhet aa) (...) b) kérieti tonábbá ba)(...)”.