

VÖLGYESI LEVENTE

A magyarországi építési jog és épített örökség védelmének hatvan éve (1937–1997)

Bevezetés

2011-ben emlékeztünk meg arról, hogy hatályon kívül helyezték az államszocializmus korszakában elfogadott, az építészettel, továbbá az épített örökséggel, azaz a műemlék épületek védelmével kapcsolatos jogszabályokat. 1998. január 1-jétől új jogszabályi környezetben élünk, még akkor is, ha a műemléki szabályozás 2001-ben új köntösbe bújt, s azóta is, bár több módosítással terhelt, de éli immáron évtizednyi mindennapjait.

Az építészet elsősorban művészeti és mérnöki tevékenység, amely nyomot hagy az egyes települések társadalmán. Épületeinket vagy szeretjük, vagy átkozzuk a tervezőt, az építtetőt, az engedélyező hatóságot: hogyan vetemedhetett arra, hogy tönkretegye életterünket. Ám a már álló épületekkel együtt kell élnünk. Bár a jog szerint egyetlen épülethez sem szabad hozzányúlni építési engedély, valamint a tervező (szerző) kifejezett engedélye hiányában, némely épület még arra is számíthat, hogy további, különleges védelemben részesül.

Ez természetesen nem mindig volt így. A tizenkilencedik század közepéig minden település maga döntötte el, hogy mennyi teret enged polgárai építőkedvének.¹ A kiegyezés után jött el a központi törvényhozás primátusának ideje, és az 1870-es évek elején meg is születtek az első központi rendelkezések, amelyek a törvényhatóságok (megyék, törvényhatósági jogú városok), valamint a helyhatóságok (községek, kisebb,

¹ SEEREINER Imre: A területfejlesztés és a területrendezés. In: DEMCSIK Tamás: *Magyar közigazgatási anyagi jog*. Szent István Társulat, Budapest, 2006. 58.

ügynevezett rendezett tanácsú, 1929-től megyei városok) hatáskörébe utalta az elsőfokú építésügyi hatósági feladatokat.²

Általános építésügyi szabályozás 1937 és 1965 között

A központi építésügyi szabályokat csupán 1937-ben rögzítette a VI. törvénycikk.³ Miután ez a jogszabály kifejezetten szakmai alapon állt, s nélkülözte a politikai határosat, túlélte az 1945–1948-as változásokat, illetve a pártállami diktatúra legkeményebb éveiben is nyugodtan lehetett alkalmazni.

A törvény három nagy részre oszlott: az első rész a városrendezést, a második a telekfelosztás, a telekhatár-rendezés, a telekátalakítás műszaki-jogi kérdéskörét, valamint a tulajdonjogot erősen korlátozó, de szükséges kisajátítás kérdéskörét tárgyalta, a harmadik nagy egység pedig az építésügyi hatóságokról rendelkezett kimerítően, tovább konkretizálta az addig is fennálló hatósági hierarchiát.⁴

Városrendezés

Kezdetben a települések szabadon alakították ki utcahálózatukat, s ez a tűzoltás vagy a közlekedés kapcsán a későbbiekben komoly gondot okozott. Az iparosodás korában, amikor a városok is fejlődni kezdtek, nagy problémát jelentett a szinte középkori jellegű utcahálózat átalakítása. A nagyobb városok szabályrendeletekben igyekeztek rendet teremteni, akár különbizottság felállításával is, de a városszövetbe való durva beavatkozásra, házak bontására és széles utak vagy terek nyitására csak nagyon kevés helyen vállalkoztak. A huszadik század közepén viszont már országos üggyé vált, hogy a városok utcahálózata, épületeinek minősége megfelelő legyen. A törvény erre garanciát nyújtott.⁵ Minden városnak ki kellett alakítania a városfejlesztési tervét. Ennek kapcsán kellett meghatároznia a városias kialakításra szánt területet, és el kellett végeztetnie annak vízszintes és magassági felmérését. A legtöbb városnak tudniillik még precíz felmérése és térképe sem volt. A felmérés

² SZALAI Éva: A területfejlesztési igazgatás és az építésügy alapjai. In: FICZERE Lajos–FORGÁCS Imre: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész*. Osiris, Budapest, 2006. 220–221.

³ 1937. évi VI. törvénycikk a városrendezésről és az építésügyről. 1–29. §§.

⁴ ELEKES Andrásné: A településrendezés helye, szerepe, jelentősége az építésügyi igazgatásban. In: *I. Építésügyi Igazgatási Konferencia*. Budapest, 1983. 322–323.

⁵ SZALAI Éva: i. m. 222.; SEEREINER Imre: A területfejlesztés és a területrendezés. I. m. 43., 58.

alapján meg kellett állapítani az általános és részletes rendezési tervet, bevezetni a teleknyilvántartást.⁶

Az *általános rendezési tervben* legalább 1:5000 méretarányú térkép, valamint műszaki leírás alapján ki kellett jelölni a városias kialakításra szánt terület beépített, illetőleg beépíthető részeit, és meg kellett határozni, hogy a terület egyes részein milyen (zárt sorú, szabadon álló, előkertes vagy más rendszerű) építkezés kötelező. Ezen felül ki kellett jelölni a városias kialakításra szánt területnek azokat a részeit is, amelyeket a város az utak, a közkertek, füves terek, vasutak, továbbá a nagy kiterjedésű, zajos, bűzös, tűz- vagy robbanásveszélyes és más elkülönítendő üzemek, végül a gyógy- és üdülőhelyek, sportterületek és kiállítási területek vagy egyéb nagyobb közcélú intézmények és berendezések elhelyezésére rendelt.

A *részletes rendezési tervben* legalább 1:1000 méretarányú térkép alapján a beépített, illetőleg beépítésre kijelölt területre vonatkozóan meg kellett határozni az utak szintjét, emelkedési viszonyait és tagozását, az épületek építési vonalát, az épületmagasságot, az építési telkek méreteit, a telkek beépítési módját, a közműhálózat elhelyezését és a városrendezés szempontjából jelentős egyéb lényeges körülményeket.

Tekintettel arra, hogy Magyarországon 1855 óta létezett állami telek-
könyvi nyilvántartás,⁷ a városok teleknyilvántartása csupán tájékoztató jellegű volt. A nyilvántartásban fel kell tüntetni az általános rendezés alá vont területen lévő minden telek forgalmi értékét, valamint minden olyan közigazgatási természetű jogot és kötelezettséget, amelyek nyilván-
tartását az iparügyi miniszter a belügyminiszterrel egyetértésben elrendelte. A fenti munkálatokra a települések hat évet kaptak, kivéve a részletes rendezési tervet, amelyet az általános rendezési terv hatályba lépése után kellett elkészíteni (a már beépített területekre vonatkozó részt pedig két éven belül).

A városias kialakításra szánt területet, továbbá az általános és részletes rendezési tervet Budapestre és környékére vonatkozóan a Fővárosi Közmunkák Tanácsa, a többi város esetében pedig a helyi népképviselői szerv (nagyvárosainkban a törvényhatósági bizottság, kisebb városokban pedig a képviselő-testület) állapította meg. A Fővárosi Közmunkák Tanácsa a városias kialakításra szánt terület megállapítása, valamint az általános rendezési terv elkészítése előtt köteles volt meghallgatni az illető város vagy község törvényhatósági bizottságát, illetőleg képviselő-

⁶ Kovács Ferenc: A tanácsok építésügyi műszaki nyilvántartásának rendszere, fejlesztési lehetőségei. In: *Magyar közigazgatási anyagi jog*. I. m. 422.

⁷ MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris, Budapest, 1995. 338.

lő-testületét, a részletes rendezési terv megállapítása előtt pedig az illető város polgármesterét, illetőleg községnél a képviselő-testületet.

A városias kialakításra szánt területről, valamint az általános rendezési tervről hozott határozatot az iparügyi miniszter a belügyminiszterrel egyetértve hagyta jóvá. A részletes rendezési terv viszont miniszteri jóváhagyást már nem igényelt. A rendezési terveknek tekintettel kellett lenniük a szomszédos vagy egyébként érdekelt más város rendezésének a tervére.

Természetesen az olvasóban felmerülhet a kérdés: mekkora terület számított Budapest környékének. Ezt nem állapította meg a törvény, hanem a belügyminiszterre bízta, akinek viszont előzetesen ki kellett kérnie az iparügyi miniszter véleményét. Az is a belügyminiszterre tartozott, hogy megállapítsa, mikortól kell megkezdeni a teleknyilvántartás vezetését.

Közérdekre hivatkozva az iparügyi miniszter, a belügyminiszterrel együtt a rendezési terv megváltoztatására, valamely közmű egész tervének bemutatására kötelezhette a várost. Az általános rendezésre tervpályázatot rendelhetett el, s részletesen szabályozhatta a felmérések elvégzését, a rendezési terv elkészítését, valamint a teleknyilvántartás vezetését. A belügyminiszter és az iparügyi miniszter más kérdésekben is komoly jogosítványokat kapott, hogy érvényesíthessék a centralizáció elvét, amelyet csak az adott város anyagi körülményei korlátozhattak.

A helyi testületek, illetve a miniszterek mellett legalább ennyire fontos az eljáró hatóságok, az önkormányzati építésügyi hivatali struktúra áttekintése.

Budapesten elsőfokon a polgármester, illetőleg a hozzá utalt ügyekben a kerületi előjáró; a városokban a polgármester; kis- és nagyközségekben a járási főszolgabíró nevében jártak el az építésüggyel foglalkozó hivatalnokok. Másodfokon a fellebbezéseket Budapesten és környékén a Fővárosi Közmunkák Tanácsa;⁸ a többi törvényhatósági jogú városban a közigazgatási bizottság építésügyi albizottsága; megyei városokban, valamint a kis- és nagyközségekben az alispán bírálta el. A másodfokú hatóságok határozata ellen a belügyminiszternél lehetett felülvizsgálati kérelemmel élni.

A Fővárosi Közmunkák Tanácsa a Budapest környékére vonatkozó ügyekben a Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye törvényhatósági bizottsága által választott és kilenc taggal kiegészített tanácsban határozott. Tanácskozási joggal jelen lehetett a vármegyei államépítészeti hivatal vezetője,

⁸ POLITZER Tamásné: A városépítés történetében az építésügyi igazgatás szerepe és fejlődése Magyarországon. In: *I. Építésügyi Igazgatási Konferencia*. I. m. 393.

valamint az érdekelt megyei városok képviselő-testületei által kijelölt egy-egy városi tisztviselő.

Az 1876 óta működő *közigazgatási bizottságok*⁹ most létrehozott építésügyi albizottságai az elnökön kívül négy tagból álltak. Tagjai: a tiszti főügyész, az államépítészeti hivatal főnöke és a közigazgatási bizottság kebeléből választott két tag.

A Fővárosi Közmunkák Tanácsa által megállapított városrendezési tervet és építésügyi szabályzatot jogorvoslat szempontjából a közigazgatás körében hozott határozatnak kellett tekinteni. Az építésügyi szabályzathoz, továbbá a törvénnyel szabályozott ügyekben alkotott szabályrendeletekhez a belügyminiszternek az iparügyi miniszterrel egyetértően megadott jóváhagyása volt szükséges. Megyei város szabályrendeletét a *törvényhatósági kisgyűlés* véleményével együtt kellett jóváhagyásra felterjeszteni.

A törvény lehetővé tette a tulajdonjog korlátozását is, de csak olyan mértékben, hogy minden telek tulajdonosa vagy birtokosa köteles volt eltűnni, hogy a telkén a rendezési terv elkészítéséhez szükséges munkát elvégezzék, a szükséges berendezést ott tartsák, de a város az okozott kárt köteles volt megtéríteni. Az általános és részletes rendezés alapjául szolgáló felmérési adatokról, térképekről és leírásokról, továbbá a teleknyilvántartásról bárki részleges másolatot, illetőleg kivonatot kérhetett, tehát az adatok nyilvánosak voltak.

A törvény hatályba lépését követően, illetve a rendelkezésre álló szabályozási idő letelte után utat, valamint közműhálózatot létesíteni, bővíteni, szabályozni, továbbá építési telket alakítani és építkezni, s általában bármely művet vagy berendezést létesíteni csakis a városrendezési tervnek megfelelően lehetett.¹⁰

Azt, hogy a városrendezési terv végrehajtása milyen ütemben zajlott le, a városi költségvetés határozta meg. Így egy gyenge pénzügyi évben a terv az íróasztalfiókban maradt, a városatyák által megálmodott tervek közül nem valósult meg semmi, a városi szépítése nem haladt. Azért, hogy a tervek közül mégis megvalósulhasson valami, a miniszternek joga volt a költségvetés keretszámain belül intézkedni annak érdekében, hogy a város infrastrukturális fejlődése ne torpanjon meg.¹¹

⁹ 1876. évi VI. törvénycikk.

¹⁰ LOVDL Tamás: A város- és községrendezési tervezés hazai fejlődése. In: *I. Építésügyi Igazgatási Konferencia*. I. m. 156–157.

¹¹ KÖRNER Zsuzsa–NAGY Márta: *A városrendezési szabályozások története Magyarországon*. Műegyetemi Kiadó, Budapest, 2004. 113–118.

Telekalakítás

A városnak a beépítésre kijelölt területén telek felosztásához az építésügyi hatóság engedélyére volt szükség. Számunkra ez azért nagyon érdekes, mert a város beépítésre kijelölt területén kívül – ideértve a városias kialakításra ki nem jelölt területet is – telekfelosztáshoz csak akkor volt szükséges hatósági engedély, ha a felosztás következtében nyolcszáz négyszögölnél kisebb telek keletkezett. Ilyen esetben a hatóság megtagadhatta az engedélyt. Ma efféle liberalizáció elképzelhetetlen.

Már a modern időköt mutatta, hogy a felosztásra szánt telek tulajdonosa a hatóság rendelkezése szerint köteles volt kivezetni a telkére a városi út- és közműhálózatot, továbbá telkét utakkal és a városban meglevő közművekkel a szükséges mértékben ellátni, illetőleg ennek költségét viselni. A tulajdonos érdekeit és a tulajdon szabadságát védte, hogy a felosztásra szánt telek határán létesíteni vagy szabályozni kívánt út céljára a tulajdonos csak az út fél szélességének megfelelő területet volt köteles átadni, az út és a közművek létesítésének költségét pedig fele részben kellett viselnie. A felosztásra szánt telek út céljára felhasznált részéért, ha az a telek egyharmadát nem haladta meg, valamint az említett célra felhasznált területen lévő épületért és egyebekért nem járt kártalanítás. A tulajdonos az ilyen épületet és egyéb részeket lebontathatta és elvihette. Ha a hatóság a tulajdonost a telek egyharmadánál nagyobb rész átadására kötelezte, a többletért kártalanítás járt. Az egyharmadrész számításánál a telek eredeti területét kellett alapul venni.

A felosztásra szánt teleknek közcélra igénybe vett része, az igénybevétel elrendelésének jogerőre emelkedésekor, kisajátítási eljárás nélkül közterületté vált. A telekkönyvi bejegyzést akár a város, akár a telektulajdonos a telekkönyvi érdekeltek hozzájárulása nélkül kérhette. A kártalanítást a telek felosztás előtti értékének megfelelően kellett megállapítani.

Részletesen szabályozták a határrendezést is. Ha egymással közvetlenül szomszédos telkek közül egyet vagy többet az alakja miatt nem lehetett a szabályoknak megfelelően beépíteni, telekhatár-rendezés következett. Az új közös határt bármelyik érdekelt telektulajdonos kérelmére – közérdekből ilyen kérelem nélkül is – az építésügyi hatóság állapította meg. Az új közös határt úgy kellett megvonni, hogy lehetőleg megfeleljen az érdekelt telektulajdonosok kívánságának. Az új határ megállapításáig a telkekre nem lehetett építési engedélyt adni. Magánjogi elemek ebben az esetben is megjelentek. Az, akinek a telke a határrendezés folytán a szomszéd telekből gyarapodott, a szomszéd telek tulajdonosát volt köteles kártalanítani. A kártalanítás összege, valamint a határrendezéssel

kapcsolatos egyéb magánjogi igény tárgyában megegyezés hiányában a telekkönyvi hatóság döntött. A telekkönyvi hatóság az építésügyi hatóságnak az új határt megállapító határozata alapján rendelhetette el a telekkönyvi bejegyzést. Ez a rendelkezés egyértelműen mutatja, hogy a tizenkilencedik század második felének liberális tulajdonpolitikája már a múlté. A közérdek dominanciája már a huszadik századot mutatja, ahol a tulajdonszabadság szentségét és sérthetetlenségét a jog sok esetben rugalmasan kezeli.

Ha a város beépítésre kijelölt részén valamely telekcsoport az egyes telkek fekvése, alakja vagy kis terjedelme miatt nem volt alkalmas a szabályoknak megfelelő beépítésre, lehetőség volt a telekátalakításra. Szükség esetén beépítésre alkalmas telket is eljárás alá lehetett vonni. Az érdekeltek kérelmére csak akkor lehetett telekátalakítási eljárást indítani, ha telkük száma és nagysága szerint többségben voltak, és az átalakítás nem ellenkezett közérdekkel. Egyébként közérdekből az érdekeltek kérelme nélkül is eljárást lehetett indítani.

Minthogy itt a tulajdonjog erős korlátozásáról volt szó, a törvény a döntést a hatósági ügyintéző helyett a helyi legmagasabb szintű kollektív döntéshozó szervre ruházhatta. A telekátalakítási eljárás megindításáról törvényhatósági jogú városban a törvényhatósági bizottság, megyei városban a képviselő-testület határozott. A határozatban az átalakításra szánt telkeket és közterületeket pontosan meg kellett jelölni. Indokolt esetben az eredetileg kijelölt területnél nagyobb területre is kiterjeszthették, illetve kisebbre korlátozhatták az átalakítást.

A telekátalakítás tervéről, a terület értékeléséről – a felsőbb határozat birtokában – az építésügyi hatóság határozott, és ebbe szakértőket is bevonhatott. Az eljárás megindítása után az átalakítandó területen nem volt szabad olyan változtatást végezni, amely a telek állagát megváltoztatta vagy az átalakítás végrehajtását egyéb okból megnehezítette volna. Azt, hogy az esetleg megkezdett építkezés mennyiben folytatható, a hatóság állapította meg. A telek tulajdonosának vagy birtokosának el kellett tűrnie telkén a telekátalakítás érdekében szükséges felmérést és kitűzést. Az okozott kárt az érdekeltek kérelmére indított eljárásban a kérelmezők, az érdekeltek kérelme nélkül indított eljárásban pedig a város térítette meg.

A telekátalakítás tervében az új telkeket és közterületeket a városrendezési terv figyelembevételével kellett megállapítani. Az új telkeket úgy kellett kiosztani, hogy mindenki lehetőleg azt a telket kapja, amely egészen vagy nagyobb részben az övé volt, és hogy a korábbi telektulajdonosok közül minél kevesebben maradjanak új telek nélkül. A teleknek az a része, amelyen épület volt, csak a korábbi tulajdonos beleegyezésével

volt másnak juttatható. Aki nagyobb értékű telket kapott, köteles volt a különbözet összegét a város pénztárába befizetni. Annak, aki kisebb értékű telket kapott vagy egyáltalában nem kapott, a különbözet összegét a város pénztárából kártalanításként ki kellett fizetni. Arra viszont senki sem szerzett jogot, hogy a telekátalakítás folytán neki juttatott telket visszautasítsa, s helyette pénzbeli kártalanítást követeljen. Ha a telekátalakítás folytán valamely épület új tulajdonosnak jutott, ő köteles volt kártalanítani a korábbi tulajdonost. Ha a telekátalakítás miatt valamely épületet le kellett bontani, az épület tulajdonosát – érdekeltek kérelmére elrendelt telekátalakítás esetén – a kérelmezők, illetve – kérelem nélkül elrendelt telekátalakítás esetén – a város volt köteles kártalanítani.

Az épített örökség megóvása szempontjából nagyon fontos, hogy a változtatásoknál óvatosan avatkozzanak be. Kisajátítható volt az olyan telek, amely a városrendezés terve szerint út létesítéséhez, bővítéséhez, illetőleg szabályozásához volt szükséges; vagy amelynek beépítése később jóváhagyott városrendezési tervnek vagy később hatályba lépett építési szabálynak már nem felelt meg; továbbá amely a városrendezés tervének végrehajtásához vagy általában a városkép előnyösebb alakításához, avagy a város természetes fejlődését gátló akadály elhárításához volt szükséges. Ugyanúgy a város kisajátíthatta az olyan területet, amely bármely közmű üzemi telepéhez, hálózatához vagy közcélú épület vagy berendezés létesítéséhez, illetőleg bővítéséhez szükséges volt; vagy amely ipari, műemléki, honvédelmi védőterületként szolgált, illetve gyógy- vagy üdülőhely létesítéséhez, illetőleg bővítéséhez vált szükségessé. A kisajátítás lefolytatásához sok esetben az illetékes miniszter hozzájárulása is kellett.

Nagyon érdekes az a rendelkezés, amely szerint az építésügyi hatóság kisajátítási eljárás nélkül is elrendelhetette az olyan épületrészek lebontását, amelynek csupán díszítésre szolgáltak: tornyot stb. – a városkép előnyösebb alakítása céljából. Ilyen esetekben – mivel a műtárgynak nem volt használati értéke – a lebontásáért nem járt kártérítés. A lebontásnak, valamint az épületen emiatt szükséges átalakításnak a költsége a várost terhelte. A lebontásból nyert építőanyag az említett átalakításhoz felhasználható volt, a fel nem használt része az épülettulajdonosé maradt.

Ha valamelyik ipartelep nagy kiterjedésénél, zajos, bűzös, tűz- vagy robbanásveszélyes üzeménél fogva, vagy közérdek miatt kifogás alá eső egyéb okból lényegesen akadályozta a városrendezési terv végrehajtását, az iparügyi miniszter kisajátítási jogot engedélyezhetett a városnak a telep áthelyezéséhez szükséges telek és épület tekintetében. Ha az ilyen telepet az elhelyezésére vonatkozó szabályok ellenére és hatósági engedély nélkül létesítették, az iparügyi miniszter a telep kártalanítás nélküli

megszüntetését vagy áthelyezését rendelhette el. Ugyanígy a sertéstelepek felszámolása is megkezdődött az olyan helyeken, amelyek az e célra kijelölt területen kívül feküdtek.

Olyan úton, amelyen zárt sorú építkezés lett a kötelező, az előkertet kisajátítási eljárás nélkül az út területéhez lehetett csatolni, ha ezt az út forgalma szükségessé tette. Az előkert igénybevételét Budapesten és környékén a Fővárosi Közmunkák Tanácsa, más törvényhatósági jogú városban a törvényhatósági bizottság, megyei városban a képviselő-testület rendelhette el. Az előkert bontását és az emiatt szükséges átalakítást a város végeztette el, a bontási anyag a telektulajdonosé maradt.

Kis- és nagyközségben a vármegye szabályrendeletét kellett alkalmazni a telekátalakítási ügyekben, az 1937. évi törvénynek megfelelően. Mint-hogy a községek kevésbé voltak tehetősek, a belügyminiszter felmentést adhatott egyes törvényi rendelkezések végrehajtása alól.

Egyedi építésügyi szabályok

A törvény utolsó harmada az építésügyi szabályokkal foglalkozott. Ez legalább olyannyira fontos volt, mint az előző fejezetek: az ugyanis, hogy az országos és a helyi rendelkezések ismeretében a tervező és az építtető mindenütt egységes hatósági joggyakorlattal találkozhatott, a jogbiztonságot szolgálta.

Épület építéséhez és használatbavételéhez az építésügyi hatóság engedélyre volt szükség. A hatóság csak olyan építésre adhatott engedélyt, amelynek bemutatott terve az építésrendészet szabályainak, városrendezési terv alá eső területen pedig a városrendezési tervnek is megfelelt. Beépítésre ki nem jelölt területen csak középületet és olyan épületet lehetett építeni, amely az illető terület rendeltetésének megfelelt. Az építési engedélyben az építést közérdekből meghatározott feltételekhez lehetett kötni, sőt a későbbi átalakítás kötelezettségét is meg lehetett állapítani. Ha az építés a városrendezési tervvel ellenkezett, avagy a tervezett rendezés végrehajtását később megdrágíthatta, illetőleg másként megnehezítette volna, az építésre kért engedélyt meg kellett tagadni vagy az engedélyben meg kellett állapítani a későbbi átalakítás kötelezettségét.

Ha valamely épület már az építéskor sem felelt meg a hatályban volt szabályoknak és az építésre adott hatósági engedélynek, a hatóság elrendelte az átalakítását. Ha nem lehetett megfelelően átalakítani, a közérdek súlyosabb veszélyeztetése esetén le lehetett bontatni. A hatóság csak az épület használatbavételére adott hatósági engedély jogerőre emelkedésétől számított öt év alatt, amennyiben pedig az épületet hatósági engedély nélkül vették használatba, csak a használatbavételtől számított

tíz év alatt intézkedhetett. Ha valamely épület állapota a városképet rontotta, a hatóság az épület tatarozását is elrendelhetette. Ezen hatósági kötelezések végrehajtásának költsége az épület tulajdonosát terhelte.

Az építésnél az útnak a városrendezési terv szerint megállapított szintjéhez kellett alkalmazkodni. Ha az út tényleges szintje nem felelt meg a városrendezési terv szerint megállapított szintnek, az építésügyi hatóság megengedhetette az építést, de ez nem állt az építtető érdekében, mert az ilyen épület tulajdonosa az út megfelelő szintre helyezésekor köteles volt a saját költségén elvégezni az épületen emiatt szükséges átalakítást. Az erre vonatkozó határozat jogerőre emelkedésétől számított egy éven belül az épület tulajdonosa a várostól, illetőleg a községtől költségterítést követelhetett.

Építési engedélyt csak annak lehetett kiadni, aki igazolta, hogy tulajdonjogánál fogva vagy más jogcímen építeni jogosult a telken. Az építési engedély kiadását meg kellett tagadni, ha nyilvánvaló volt, hogy a szándékolt építés másnak a jogát sérti. Az építésügyi hatóság a magánjog sérelme címén emelt kifogás következtében megtagadhatta az építési engedély kiadását, ha az építés a kifogást tevő félnek helyrehozhatatlan kárt okozott volna. Az építési engedély kiadását akkor is meg kellett tagadni, ha előre meg lehetett állapítani, hogy az épület vagy berendezés létesítése, illetőleg fenntartása tilos áthatást idéz elő a másik telekre. Tilos volt különösen víz, gőz, füst, korom, hő, bűz, zaj, rázkódtatás vagy más hasonló dolgok útján a szomszéd telekre olyan áthatást gyakorolni, amely a helyi viszonyok és az illető rendeltetése szerint közönségesnek tartott mértéket meghaladta, és a teleknek azon a helyen szokásos használatát jelentősen korlátozta.

A hatóság az építési engedély feltételeit kilátást védő szolgálat vagy más hasonló természetű jogosítvány hiányában is lehetőség szerint akként állapította meg, hogy az épület a másik telektől a kilátást, a nap-sütést és a szabad levegőt ne vonja el túlzottan.

A törvény azt is előírta, hogy a telket nem szabad úgy mélyíteni, hogy a szomszéd telke vagy épülete ennek következtében a szükséges földtámasztékot elveszítse, ha csak a mélyítést végző másféle megtámasztásról kellően nem gondoskodik. Ha az a veszély fenyegetett, hogy valamely épület összedől vagy részei a szomszéd telekre esnek és azt megrongálják, ennek a teleknek tulajdonosa a veszély elhárítására szükséges intézkedések megtételét követelhetette attól, aki a bekövetkező kárért felelős lett volna. Ha építeni, vagy meglévő épületet tatarozni, átalakítani vagy lebontani csak úgy lehetett, hogy a szomszédos telekre vagy a telek fölé állványokat helyeztek, az építőanyagot ezen a telken átvitték vagy a telken lerakták, vagy a telken átjártak, a szomszéd kártérítés ellenében

mindezeket tűrni volt köteles, de csak akkor, ha a kártérítésre előzetesen biztosítékot kapott. Ezeket a szabályok az 1960-ban hatályba lépett Polgári Törvénykönyvbe is átültették.¹²

A további részletszabályokat a törvény nem tartalmazta, hanem felhatalmazást adott, hogy miniszteri rendeletekkel szabályozzák azokat.

Büntető- és egyéb rendelkezések

Külön érdekesség, hogy a telektulajdonosok fejlesztési hozzájárulás fizetésére voltak kötelezhetőek. Gyakorlatilag nem a személy, hanem a telek viselte a terhet, így a mindenkori tulajdonost terhelte a befizetési kötelezettség. Ennek jogalapja, hogy a településrész fejlettségének arányában a telek értéke is folyamatosan emelkedik, ami nem a tulajdonos érdeme, hanem a közösségé. A közösségi eredmények élvezete mellett tehát annak terheihöz is hozzá kellett járulni.

A törvény viszont előírta a településeknek, hogy minden bevételt, ami az építésügyi igazgatás keretében került a városhoz, kizárólag az építésügyi területén lehet felhasználni.

A törvény büntetőrendelkezéseket is tartalmazott. Kihágást követett el és pénzbüntetéssel volt büntetendő az, aki hatósági engedélyhez kötött telekfelosztást vagy építkezést engedély nélkül végzett, vagy már felépült épületet engedély nélkül vett használatba, esetleg a telekfelosztási, az építési vagy a használati engedély rendelkezéseit nem tartotta be. Ha a kihágást emberi tartózkodásra is használt épülettel kapcsolatban követték el, az illetőket két hónapig terjedhető elzárással kellett büntetni. Függetlenül attól, hogy az építető felelős volt-e a kihágásért, az építésügyi hatóság rendbüntetésként az ingatlan értékének egytized részéig terjedhető pénzbírságot szabhatott ki rá, ha az építkezést engedély nélkül vagy az engedélytől eltérő módon végezték, s ebből az építető vagyoni előnyhöz jutott. A pénzbírságot közzadók módjára kellett behajtani, és az a várost (kis- vagy nagyközséget), Budapesten és környékén a fővárosi pénzalapot illette meg.

Második periódus (1964–1997)

Az 1937-es törvény csupán 1964-ben került ki a hatályos jogszabályok közül, és hosszú időre, 1998-ig az építésügyről szóló 1964. évi III. tör-

¹² 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről. 100–106. §§.

vény vette át az egyeduralmat.¹³ Olyannyira, hogy integrálta még a műemléki szabályozást is. Természetesen felmerül a kérdés: ha szakmai alapon állt az 1937-es törvény, miért kellett lecserélni. Az indok igen egyszerű. Amit csak lehetett, átemeltek a régi törvényből, ámde a tulajdonosi viszonyok radikális megváltozása, a magántulajdon visszaszorítása, az állami szerepvállalás és beruházások túlsúlya oly mértékben megváltoztatta az épületek beruházási, tervezési, engedélyeztetési és kivitelezési körülményeit, hogy azok már új törvény megszületését indokolták. A magán-építészirodák helyét átvették az állami tervezőirodák, ugyanígy a beruházó is sok esetben a magyar állam volt, az engedélyeket a tanácsok mint államigazgatási szervek állították ki, s a kivitelezésben is csupán az állami építőipari vállalatok jöhettek szóba. Komolyabb magánvállalkozás – a kisiparon kívül – eleve kizárt volt, ideológiai okokból gyakorlatilag fogalmi lehetetlenségnek számított.

Magánszemélyek nem szerezhettek nagyobb ingatlanvagyonot, a „magántulajdon” fogalmát üldözték, ideológiai szempontból károsnak vallották. Helyette a „személyi tulajdon” kifejezést használták, amely a marxista felfogás szempontjából semlegesnek számított. A személyi tulajdon viszont eleve kizárt nagyobb ingatlantulajdont vagy -használatot. Aki mégis többtelekhez jutott, például öröklés útján, kénytelen volt eladni vagy elajándékozni azt.¹⁴

Az eljárási rendet, valamint az eljáró hatóságok rendszerét nem kellett különösebben átalakítani. Az viszont érzékenyen érintette a településeket, hogy a tanácstörvény¹⁵ megszüntette az önkormányzatiságot; a városok és a községek ugyanúgy a központi irányítás részei lettek, mint a hierarchia alsó fokán levő más szervek.¹⁶ Az önkormányzatok eltüntetésével így az alsófokú népképviselői rendszert számolták fel, a lakosság közvetve vagy közvetlen módon már nem lehetett részese lakókörnyezete alakításának. A tanácsi választások mögött nem állt valóságos választójogi szabadság. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy ne születhettek volna jó épületek vagy ne lett volna városfejlesztés, csupán

¹³ SZALAI Éva: A területfejlesztési igazgatás és az építésügy alapjai. In: FICZERE Lajos–FORGÁCS Imre: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész.* I. m. 223.; MADARÁSZ Gabriella: Az épített környezet alakítása és védelme. In: PETRIK Ferenc: *Az építésügy kézikönyve.* HVG-Orac, Budapest, 1998. 10.

¹⁴ VÖRÖS József–KARSAI József: *A lakásépítés (-vásárlás), -felújítás és -korszerűsítés, valamint a telekgazdálkodás pénzügyi szabályai.* Budapest, 1985. 9–17.; 31/1971 (X.5.) Korm. sz. rendelet, 32/1971 (X.5.) Korm. sz. rendelet, 25/1971 (X.5.) ÉVM–IM sz. rendelet, 26/1971 (X.5.) ÉVM–IM sz. rendelet.

¹⁵ 1950. évi I. törvény a tanácsokról.

¹⁶ BALOGH Béla: Településpolitikai, településfejlesztés feladatai a párt és igazgatási szervek gyakorlatában. In: *I. Építésügyi Igazgatási Konferencia.* I. m. 27.

azt kívántam nyomatékosítani, hogy alkotmányjogi szempontból a korszak aggályosnak mondható. A politika egyes települések fejlődését komolyan vissza is vethette. Gondolhatunk akár Esztergom esetére is, amely – mert primási székhely volt – büntetésből elvesztette megyeszékhelyi rangját, sőt még járási székhelyi státusra sem tartották méltónak. Ezt a város a mai napig nem tudta teljességgel kiheverni.¹⁷

Furcsa egyébként, hogy a jogforrási hierarchia nem érvényesült úgy, ahogyan az elvárható lett volna a népi demokráciában. Így az építési törvényt nem önmagában kell szemlélni, hiszen sok fontos rendelkezés rendeletekben, tehát alacsonyabb szintű jogszabályokban található meg. Rendelet határozta meg az eljáró hatóságokat, a kiszabható szabálysértési szankciókat, vagy a különböző szabályozási tervek elkészítésére vonatkozó felhatalmazást. Ez manapság már elképzelhetetlen hatásköri túllépésnek és jogszabálysértésnek számítana a végrehajtó hatalom részéről. Ennél még megdöbbentőbb, hogy fontos kérdéseket akár az úgynevezett *állami irányítás egyéb jogi eszközeként* számon tartott *határozat* is eldönthetett.¹⁸

Az új építési törvény egységesen és átfogóan szabályozta az építésügyi igazgatást, így a területrendezést, az épületek, a műtárgyak és más építmények megépítésére, használatára, állagmegóvására, felújítására, helyreállítására, átalakítására, bővítésére és lebontására vonatkozó szabályokat, az építéstervezést, az építmények kivitelezésével kapcsolatos építőipari tevékenységet, az építésügy körébe tartozó kutatás és kísérletezés célkitűzéseit, a szocializmusra oly jellemző építésügyi árszabályozás elveit, az építésügyi szabványosítás feltételeit. Kiterjedt a törvény a műemlékvédelemre, valamint a belterületi fásításra és parkosításra, továbbá a közterületek használatára vonatkozó szabályozásra is.

Területrendezés

Az új törvény – követve az 1937-es szabályozás rendszerét – először a területrendezéssel foglalkozott. Az ország meghatározott területrészeire *regionális terveket* kellett készíteni a tervszerű területfelhasználás, az észszerű településhálózat, továbbá a főbb építmények térbeli összehangolása céljából.¹⁹ A regionális terveket minden szinten figyelembe kellett venni a további tervezésnél. A regionális tervezés, valamint a regionális

¹⁷ MINDSZENTY József: *Esztergom, a primások városa*. Mindszenty Alapítvány, Budapest, [é. n.] 126.

¹⁸ Ezt először egységesen a korszak végén, az 1987. évi XI. tv. 46–48. § szabályozza.

¹⁹ LÁNYI László: Gravitációs modell felhasználása az országos regionális tervezésben. In: *I. Építésügyi Igazgatási Konferencia*. I. m. 117–125.

tervek jóváhagyásának és alkalmazásának rendszerét a minisztertanács (kormány) állapította meg.

A városok és a községek rendezési terveinek elkészítése előtt meg kellett fogalmazni a város, illetőleg a község *rendezési programját*, amelyet a további engedélyezéseknél figyelembe kellett venni. A városok és a községek tervszerű fejlesztése céljából *általános rendezési tervet*,²⁰ valamint – a szükségletnek megfelelően, fokozatosan – *részletes rendezési terveket* kellett készíteni.²¹ A tulajdonosok (kezelők, használók) ellenszolgáltatás nélkül kötelesek voltak eltérni, hogy az ingatlanukon elvégezzék a rendezési terv elkészítéséhez szükséges munkálatokat, és az ehhez szükséges berendezést ott tartásák. Az okozott kárt a polgári jog szabályai szerint meg kellett téríteni. Ezek a szabályok szinte szó szerint az 1937-es törvény mondatai.²²

A rendezési terveket a *nép gazdasági tervek* elkészítése és végrehajtása során figyelembe kellett venni. A települések területét felhasználni, építési telkeket alakítani és beépíteni, út- és egyéb közlekedési, továbbá közműhálózatot s általában bármely építményt létesíteni, valamint ilyen célokra építésügyi hatósági engedélyt adni csak a rendezési terveknek megfelelően volt szabad. Ha valamely tervezett területfelhasználás a még jóvá nem hagyott rendezési tervvel ellenkezett vagy a tervezett rendezés végrehajtását lényegesen költségesebbé tette, illetve másként megnehezítette volna, az építésügyi hatóság köteles volt megtagadni vagy feltételekhez kötni az engedélyt. Az engedélyben – kártalanítási igény kizárásával – későbbi átalakítás vagy lebontás kötelezettségét is elő lehetett írni.²³

A rendezési terv jóváhagyására jogosult hatóság megállapíthatta a tulajdonjog gyakorlásának a terv végrehajtása céljából szükséges korlátozásait. Ezeket a tulajdonjogi korlátozásokat a hatóság megkeresése alapján a telekkönyvbe be kellett jegyezni, bár a bejegyzés elmaradása a korlátozások hatályát nem érintette.

A város és község rendezési terveinek elkészítését a városi, illetve községi végrehajtó bizottság határozta el. Az építésügyi miniszter fon-

²⁰ VINCZE István: Az általános rendezési tervek alkalmazásának néhány alapvetőnek ítélt kérdése. In: *I. Építésügyi Igazgatási Konferencia*. I. m. 244–253. Az általános rendezési terv elkészítésének határideje: 1970. december 31. 2001/1965 (I. 16.) Korm. határozat.

²¹ GYÖRI István–PERÉNYI Éva: *Szabályozási előírások a területrendezési tervek készítéséhez*. Budapest, 1984. 7.; STADLER József: A területrendezési tervezés hatékonysága az építés-igazgatási munkában. In: *I. Építésügyi Igazgatási Konferencia*. I. m. 216–225.

²² 1937. évi VI. tc. 3. § (4) bekezdés.

²³ 1937. évi VI. tc. 19. § (5) bekezdés átemelése.

tos népgazdasági érdekből esetenként határidőt szabhatott a terv elkészítésére vagy a meglevő rendezési terv továbbfejlesztésére, illetőleg módosítására.

Az általános rendezési tervet a főváros és a megyei jogú városok tekintetében a minisztertanács, járási jogú városoknál a megyei tanács, községeknél a járási tanács hagyta jóvá. Járási jogú város és község egyszerűsített általános rendezési tervét a városi, illetőleg a községi tanács hagyta jóvá.

A részletes rendezési tervet városi és községi tekintetben a járási tanács végrehajtó bizottsága, az építésügyi szabályzatban meghatározott kisebb jelentőségű részletes rendezési terveket pedig az építésügyi hatóság hagyta jóvá.²⁴ A rendezési terveket jóváhagyás előtt az érdekelt államigazgatási szervekkel egyeztetni kellett, majd közszemlére kellett tenni, ismertetni az érdekeltekkel, s ennek során az érdekeltek a rendezési tervekre észrevételeket tehettek.²⁵

Telekalakítás

Építési telket csak az *építésügyi szabályzatot* megállapító rendelet rendelkezései és az építésügyi hatóság engedélye, határozata szerint volt szabad alakítani. Az eljárás megindítását az építésügyi hatóság megkeresése alapján a telekkönyvbe be kellett jegyezni. Meg kellett tagadni az engedélyt, ha a munkálatok következtében a terület rendeltetésének és a település érdekeinek meg nem felelő település vagy beépítés keletkezett volna.

Ha a telekalakítást állami szerv, társadalmi szervezet vagy szövetkezet kívánta végrehajtani, az építésügyi hatóság a szervet utak és közművek létesítésére vagy költségeinek viselésére kötelezhette. Az 1937-es törvény ezt még magánszemélyekre is kiterjesztette.²⁶

Az építésügyi hatóság telekalakítást hivatalból is elrendelhetett, ha azt megalapozott építési szándékok indokolták, és ha az alakítandó telkeket el lehetett látni a *rendezési tervek* és az *építésügyi szabályzat* rendelkezései szerint szükséges utakkal és közművekkel.²⁷ A törvény kimondta, hogy az építésügyi hatóságnak a telekalakítás ügyében hozott határozatát bíróság előtt nem lehetett megtámadni. A Közigazgatási Bíróságot az államszocialista rendszer 1949-ben megszüntette, így az ál-

²⁴ LÁSZLÓ László: A különböző szintű területrendezési tervek szerepe az építésügyi igazgatásban. In: *I. Építésügyi Igazgatási Konferencia*. I. m. 126–134.; LOYDL Tamás: I. m. 158.

²⁵ 30/1964 (XII.2.) Korm. rendelet (Vhr.) 4–5. §§.

²⁶ 1937. évi VI. tc. 5. § (3) bekezdés.

²⁷ MOLNÁR Miklós: *Az ingatlanokra vonatkozó tulajdonjog államigazgatási korlátozása*. ÁSZI, Budapest, 1989. 16–22.

lamigazgatási szervek elleni jogorvoslat minimálisra zsugorodott, ami az úgynevezett állampolgári jogokat erősen korlátozta.²⁸

Ha az alakítás folytán a telek területe csökkent, a tulajdonost a telekrészért kártalanítani kellett; ha a telek területe növekedett, a tulajdonos köteles volt a telekrész értékét megfizetni. Az alakítás során a teleknek azt a részét, amelyen épület állt, csak a tulajdonos beleegyezésével lehetett másnak adni, kártalanítással. Ha a telekalakítás miatt valamely épületet vagy épületrészt le kellett bontani, az épület tulajdonosát ugyan-csak kártalanítani kellett.²⁹

Új elemként került be a törvénybe – a szocialista elveknek megfelelően – a telekalakítási és az építési tilalom. A rendezési terv jóváhagyására jogosult hatóság a terv végrehajtásának biztosítása céljából a település meghatározott területrészeire telekalakítási, illetőleg építési tilalmat rendelhetett el; fontos népgazdasági érdekből, meghatározott esetekben, ezt az építésügyi hatóság is elrendelhetette. Ez utóbbi már kellően gumi-szabály, sok visszaélésre, jogkorlátozásra adott lehetőséget. Így volt ez annak ellenére, hogy a törvény deklarált: a telekalakítási, illetőleg építési tilalmat a feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra kellett korlátozni. Az ingatlan tulajdonosa, kezelője, használója az ingatlant a jogszabályok keretei között a tilalom fennállása alatt is birtokolhatta, használhatta és azzal rendelkezhetett. A tilalom miatt kártalanítás nem járt. Méltányos intézkedés volt viszont, hogy ha az ingatlan tulajdonosa emiatt nem tudta megvalósítani lakóház-építési szándékát, kisajátítási eljárás nélkül beépíthető cseretelket kapott, feltéve, hogy a tulajdonos vagy egyenes ági rokona a lakóházépítésre kötelezettséget vállalt.

Szintén új szabály volt, hogy a település külterületén nem szabad állandó lakás, közintézmény vagy nyaraló céljára alkalmas épületet építeni. Bár itt az építésügyi szabályzat megállapíthatott kivételeket, a külterületi helyeken új telkeket sem volt szabad kialakítani.³⁰

Védőterületekkel viszont az új törvényben is találkozunk. Ilyeneket kellett létesíteni, ha az üzemek stb. károsíthatták a környezetet, vagy ha magukat az üzemeket és építményeiket kellett megvédeni a környezet káros hatásaitól. A védőterületeken is elrendelhető volt telekalakítási, illetőleg építési tilalom.

²⁸ 1949 évi II. törvény a Közigazgatási Bíróság megszüntetéséről.

²⁹ 1937. évi VI. tc. 9. § bekezdéseinek átemelése.

³⁰ DUNAY Zsolt: Területrendezési tervek készítése közterületekre, zártkertekre Veszprém megyében. In: *I. Építésügyi Igazgatási Konferencia*. I. m. 30.

Ha a részletes rendezési terv szerint a település belterületén vagy beépíthető külterületén közút létesítéséhez, bővítéséhez vagy szabályozásához területre volt szükség, az építésügyi hatóság az ott lévő telek között céljára szükséges részét – kisajátítási eljárás nélkül – igénybe vehette, és közterületként lejegyeztethette, a részletes rendezési terv szerint feleslegessé vált közterületet pedig a telekhez hozzájegyeztethette. A telekkönyvi le- vagy hozzájegyzéshez a telekkönyvi érdekelték hozzájárulása nem volt szükséges. Az építésügyi hatóságnak ezt elrendelő határozatát bíróság előtt nem lehetett megátadni.³¹

Ha a teleknek a közút céljára szükséges részén épület vagy épületrész állt, kisajátítási eljárást kellett lefolytatni. (Csak akkor nem, ha az igénybevételre az érdekelték kérelmére indított telekalakítási eljárással kapcsolatban került sor.) A telek igénybe vett részéért nem járt kártalanítás, ha az a telek területének egyötödét nem haladta meg. Az egyötödöt meghaladó többletterületért kártalanítás járt, ám az egyötöd kiszámításánál azt a területet is figyelembe kellett venni, amelyet a telekből közút céljára kártalanítás nélkül tíz évnél nem régebben vettek igénybe. Ez a tíz év 1937-es szabályozás idején még harminc esztendő volt. Igaz, akkor a telek harmada is elvehető volt kártalanítás nélkül.³²

Érdekes az a rendelkezés: ha a közút létesítéséhez szükséges területet teljes szélességben az új közút egyik oldalán fekvő telekből kellett lehasítani, az így nem érintett szemközti telek tulajdonosa köteles volt az igénybe vett terület fele értékét befizetni a városi vagy községi tanács végrehajtó bizottságának. A fizetendő összeg azonban nem haladhatta meg saját telke egyötöd részének értékét.

Az infrastruktúra fejlesztéséért a szocializmusban nem kellett közösségi hozzájárulást fizetni. Viszont ha a telekhez a hatóság hozzájegyzett közterületet, az illető köteles volt megfizetni gazdagodását.³³

Műemlékvédelem

A településrendezés után a következő nagy téma a műemlékvédelmi szabályozás volt.

Az 1881. évi műemléki törvényt az 1949. évi 13. sz. törvényerejű rendelet váltotta fel, amely a műemlékekről és a múzeumokról együttesen rendelkezett. Ez a jogszabály az 1881-es törvény korszerűsített változa-

³¹ MOLNÁR Miklós: i. m. 51–55., 253–263.

³² 1937. évi VI. tc. 15. § (1)–(2) bekezdések.

³³ NÉMETH László: *Segédlet az ingatlankezelő szervek gazdasági és pénzügyi szabályozó rendszerének alkalmazásához*. Székesfehérvár, 1980. 48.

ta volt.³⁴ Kibővítette a műemlékvédelem során elrendelhető munkák körét, és védelemben részesítette a műemlékek környezetét is. Ily módon nyilvánítottak védetté számos műemléket, jelenleg is ezek alkotják a védett állomány törzsanyagát.

A törvényerejű rendelet 5. és ezt követő fejezetei (17–23. §.) foglalkoztak a műemlékekkel. Nyilvántartásukról a 8. fejezetben (28. §.) alapított Múzeumok és Műemlékek Országos Központja (MMOK) gondoskodott. A nyilvántartás elkészítésének és vezetésének, valamint a műemlékek számbavételének módját a vallás- és közoktatásügyi miniszter rendelettel szabályozta; bejelentési, illetve adatszolgáltatási kötelezettséget is róhatott a jelentős ingatlanok tulajdonosaira (birtokosaira).

A műemlékké nyilvánítás tényét a Központ kérésére a telekkönyvbe is bejegyeztették. A műemléki ingatlanra vonatkozó minden telekkönyvi bejegyzésről a Központot hivatalból értesíteni kellett.

A jogszabály a Múzeumok és Műemlékek Országos Központját a vallás- és közoktatási miniszter felügyelete és a Magyar Tudományos Tanács irányítása alá helyezte. A hivatal elsőfokú hatóságként működött múzeumi és műemléki ügyekben, és közvetlenül érintkezett más hatóságokkal. A hivatalvezetőt a miniszter javaslatára a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, a tisztviselőket és alkalmazottakat a hivatalvezető javaslatára a miniszter nevezte ki.

A rendelet 9. fejezete (29–30. §.) felsorolta a vétségnek és kihágásnak minősített magatartásokra kiszabható büntetéseket. Vétséget követett el és fogházzal volt büntethető, aki védett tárgyat szándékosan megromgált, elpusztított vagy megsemmisített, illetve engedély nélkül kivitte az országból. Kihágást követett el és elzárással volt büntethető, aki bejelentési vagy adatszolgáltatási kötelezettségét nem teljesítette, a műemlék megtekintését akadályozta.

1949-től tehát a *Műemlékek Országos Bizottságát* a *Múzeumok és Műemlékek Országos Központja* váltotta fel, amely a műemlékvédelem hatósági feladatainak ellátását végző szakhivatal volt.

A törvényerejű rendelet értelmében a műemléket és annak tartozékait épiségben és változatlan állapotban fenn kellett tartani. A fenntartás kötelezettsége a tulajdonost, ha pedig a hasznosítás jogát a haszonélvező gyakorolja, a haszonélvezőt terhelte. A fenntartási kötelezettség az épít-

³⁴ HORLER Miklós: *A műemlékvédelmi gondolat kialakulása Európában*. BME Mérnöki Továbbképző Intézet, Budapest, 1984. 52.; BOZÓKI Lajos: Politika és tudomány. A Műemlékek Országos Bizottságának megújulása Gerevich Tibor irányítása alatt (1934–1945). In: BARDOLY István–HARIS Andrea: *A magyar műemlékvédelem korszakai*. Országos Műemlékvédelmi Hivatal, Budapest, 1996. 173.

ménynek építészeti állagára és tömegére, homlokzatára, alaprajzára, továbbá az építmény művészi megjelenésének minden tényezőjére (díszítés, vakolat, festés, korabeli berendezések stb.) kiterjedt.

A Központ az ép és változatlan fenntartás érdekében megóvási és helyreállítási munkálatokra, a műemlék zavartalan hatásának érvényesülése érdekében pedig az elégtelenítő vagy idegen részek (díszítés, átfestés, vakolás, hirdetőtáblák) eltávolítására utasíthatta a fenntartásra kötelezett személyt. Ha ez nem történt meg, a megállapított határidőn belül a Központ a fenntartásra kötelezett személy költségére elvégeztethette a munkálatokat. Romok estében viszont csak a további pusztulás megakadályozására irányuló munkálatokat lehetett elrendelni.

Ha valaki a műemléken építési munkákat akart végezni – külső vagy belső átalakítást, bővítést vagy javítást tervezett, feliratokat vagy műszaki berendezéseket (antenna, villanyoszlop) kívánt elhelyezni –, a Központ engedélyét kellett kérnie. Műemlék jellegű épületre szóló építési vagy más hatósági engedélyt a Központ előzetes hozzájárulása nélkül nem lehetett kiadni. A fenntartás kötelezettségén felül a Központ olyan munkálatok teljesítésére is felhívhatta a műemlék fenntartására kötelezett személyt, amelyek a műemlék eredeti jellegének kifejezésére vagy hatásosabb érvényesülésére irányultak. Ha a fenntartásra kötelezett személy az ilyen munkálatok elvégzését megtagadta, a munkálatokat a Központ az államkincstár terhére elvégeztethette. Az államkincstár ilyen esetben a meglévő gazdagság erejéig a fenntartásra kötelezett személytől megtérítést követelhetett.

A zavartalan birtoklás elvét ütötte át az a szabály, hogy lehetővé kellett tenni a műemlék megtekintését, bár ennek módját úgy kellett megállapítani, hogy az a tulajdonost, illetőleg az ingatlan felett rendelkezésre jogosult más személyt az ingatlan rendeltetésszerű használatában, vagy méltánylást érdemlő életviszonyaiban ne zavarja, és ne járjon károsodással vagy költséggel.

A műemléket az állam kisajátíthatta, ha a fenntartására kötelezett személy mulasztással vagy a Központ törvényes intézkedéseinek meghíúsításával veszélyeztette a műemlék épségét.

A műemlékkel együtt védelemben részesülhetett annak építészeti és tájképi környezete, valamint a történeti és régészeti jelentőségű földterületei is. A miniszter a földművelésügyi miniszterrel, illetve az esetleg illetékes más miniszterrel egyetértésben állapította meg, hogy valamely műemlék környezetét vagy valamely földterületet védelemben kell-e részesíteni, és hogy a védett terület milyen ingatlanrészeket öleljen fel.³⁵

³⁵ MAGYAR Mária–PÉTER Annamária: *Az építészeti örökség védelme*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003. 21–23.

A műemlékvédelem kormányzati irányításának hatásköre az 1950-es évektől többször is módosult. 1949-ig a műemlékvédelem feladatai a vallás- és közoktatásügyi miniszter hatáskörébe tartoztak. A 2019/6/1953. MT határozat a műemlékvédelem irányítását az *Építészeti Tanácsra*, majd a 2214/1953. MT határozat az *Országos Építésügyi Hivatalra* ruházta át. Az 10054/1956. kormányhatározattal viszont a műemlékvédelem irányítása és szakfelügyelete az építésügyi miniszter feladatköre lett, míg a műemlékekkel kapcsolatos kultúrpolitikai feladatokat az 1045/1957. kormányhatározat a művelődési tárcára bízta oly módon, hogy a védetté nyilvánítás és törlés ügyeiben a két miniszter egyetértése volt szükséges. Gyakorlatilag ez érvényesült 1998-ig, miközben a műemlékvédelmi szakigazgatási szerv elnevezése többször változott. A Múzeumok és Műemlékek Országos Központja 1952-ben megszűnt, s megalakult az *Országos Műemléki Felügyelőség* (OMF), amelynek hatásköre ismételtelen csak az ingatlan örökségre terjedt ki.³⁶ Az OMF felügyeletét az Építésügyi Minisztérium Műemléki Osztálya (utóbb főosztály) látta el. Külön szervként működött a *Budapesti Műemlék Felügyelőség* (BMF), amely műemlék jellegű épületeknél hatóságként, műemlékeknel az OMF hozzájárulásával döntő hatóságként járt el.³⁷

Az 1949. évi törvényerejű rendeletben megfogalmazott alapokat fejlesztette tovább az 1961-ben megjelent *Országos Építési Szabályzat* (OÉSZ),³⁸ amelynek szerves része volt a műemlékvédelmi szabályozás. Ekkor jelentek meg a városrendezés és a műemlékvédelem kapcsolatának máig meglévő elemei, mint például a műemléki környezet részletes meghatározása, új fogalomként a műemléki jelentőségű terület bevezetése és ezzel együtt a műemléki együttesek védelmének jogi szabályozása, valamint a műemlékeknek és védett együtteseknek a városrendezési tervekbe való beépítése.

Az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény hatályon kívül helyezte a korábbi műemlékvédelmi rendelkezéseket, és az építésügyi igazgatás keretei között rendelkezett a műemlékvédelmi feladatokról. A műemlékvédelem részletes szabályait az 1/1967. (I. 31.) ÉM rendelet határozta meg, amely a műemlékvédelemről szóló 1997. évi LIV. törvény megalkotásáig volt hatályban.

³⁶ Az építésügyi miniszter 52/1957. sz. és 63/1957 sz. utasítása. TAMÁSI Judit: *Műemlékvédelem törvényi keretek között*. Országos Műemlékvédelmi Hivatal, Budapest, 2001. 124.

³⁷ A Fővárosi Tanács Végrehajtó Bizottsága Városrendezési és Építésügyi Főosztályának szervezetében működő BMF a 13/1963. ÉM számú utasítás alapján működött. GERŐ László: *Magyar műemléki ABC*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1984. 35–36., 138.

³⁸ 5/1961 (III.9.) ÉM rendelet 157–169. §§.

Bár a műemlékvédelemmel már 1881-től törvény foglalkozott, az állami műemlékvédelmi szervezetek (MOB, MMOK) hatékonysága erősen kritizálható volt. Csak az 1957-ben megalakított *Országos Műemléki Felügyelőség* hozott lényeges mennyiségi és minőségi változást. Az OMF-nek két feladatot kellett ellátnia: egyrészt a műemlékekkel kapcsolatosan végzett munkák szakfelügyeleti, hatósági teendőit, másrészt az operatív, gyakorlati műemlékvédelem komplex és koordinált megvalósítását.

Az OMF felügyeleti tevékenysége többértű volt. Egyik fő ágát a jogszabályokkal kapcsolatos teendők adták. Magyarországon a következő műemléki védettségi kategóriák ismeretesek, értéksor szerint: műemlék, műemlék jellegű és városképi jelentőségű ingatlan. A védett épületek elsődleges jelentősége történeti szerepükben rejlik. Ezért kerültek a műemlékjegyzékbe olyan épületek is, amelyeknek építészeti-művészeti értéke olykor csekély, de fontos történelmi esemény vagy személyiség kapcsolódik hozzájuk. A műemlék jelentőségű területek többségükben a történelmi városok és kisebb rangú települések magjai. Környezetükben minden munka – az épületen, a telken és a környező telkeken is – hatósági engedéllyel volt végezhető,³⁹ amíg ez a műemlék jellegű épületek esetében csak a saját telekre vonatkozott.

A műemlékjegyzékből való törlésre vagy új felvételle az Országos Műemléki Felügyelőség tett javaslatot. Műemlék jellegű épület esetében a felügyeletét ellátó ÉVM főosztállyal egyeztetett, műemlék esetében ehhez az építésügyi és városfejlesztési, illetőleg a művelődési miniszter egyetértése volt szükséges. Műemléki épületeken a használók és a tulajdonosok is végezhettek munkákat – a műemléki hatóság jóváhagyásával. A jóváhagyás az építészeti tervdokumentáció benyújtása alapján történt, amelyet jelentősegteljesebb esetekben tervkonzultáció, helyszíni szemle, esetleg a szakhatóságnál szervezett tervtanács előzött meg.⁴⁰

A magyar műemlékvédelem társadalmi bázisát a *Hazafias Népfront* keretein belül szervezett *műemléki albizottságok*, *honismereti körök*, *várbaráti társaságok* alkották. Az *albizottságok* elméleti kutatómunkával, kiadványok összeállításával és finanszírozásával, figyelőszolgálat működtetésével segítették a munkát. A műemlékek kulturális és népgazdasági hasznosítását a jó műemléki propaganda is előmozdította.⁴¹

³⁹ JANTNER Antal: A műemlékvédelem ágazati igazgatása, az Országos Műemléki Felügyelőség jogállása. In: ROMÁN András: *Műemléki albizottságok XII. országos értekezlete (XII. MAOE)*. Nyíregyháza, 1983. 7–9.

⁴⁰ DERCSENYI Balázs: Legújabbkori építészeti emlékek felkutatása és védetté nyilvánítása. Uo. 23–24.

⁴¹ MOLNÁR Béla: Műemlékvédelem és társadalom. Uo. 11–13.

Az OMF tevékenységének másik fő ága a gyakorlati helyreállító munka volt, amely hatósági ellenőrzés alatt országosan végzett tevékenységként nemzetközileg szabályozott elvi és metodikai alapokon folyt; utóbbiakat a *Velencei Karta* összegezte.⁴²

Amíg az európai jogszabályok a kulturális, addig a hazai építési törvény az építésügyi igazgatás körébe sorolta a műemlékvédelmet. Ennek két oka volt. Egyrészt az, hogy a város- és községrendezés eleve meghatározta az egyes műemlékek védelmi lehetőségeit, hiszen a megóvandó építmények rendezési tervekbe illesztése nélkül a szándék nem volt megvalósítható. Másrészt az, hogy a műemlékvédelem kapcsolatban állt az építési engedélyezési eljárással, ugyanis a védett épület építési tevékenység során újítható fel, állítható helyre. A régebbi szabályozáshoz képest csupán annyi a változás, hogy most magát a műemlékvédelmi tevékenységet minősítették az építésügyi igazgatás részének.

Az Országos Műemléki Felügyelőség jogkörét a 38/1965. (Ép. Ért. 23.) ÉM számú utasítás állapította meg. A műemlékvédelemről intézkedő 1/1967. (I. 31.) ÉM számú rendelet a védelem szabályait részletezte. Az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium (ÉVM) *Szervezeti és Működési Szabályzatát* hatályba léptető 2/1972. ÉVM számú utasítás nyomán létrejött a *Műemléki Főosztály*, amelynek feladatait az OMF – önálló költségvetési szervként és jogi személyként – látta el. Így az OMF két vonalon dolgozott: az ÉVM *Műemléki Főosztályaként* minisztériumi szabályozó, irányító, koordináló, ellenőrzési és hatósági tevékenységet, és az ÉVM szakmai szervezeteként a műemlékvédelem szakhatósága tudományos, hatósági tervezési és kivitelezési tevékenységet végzett.

Az építésügyi miniszter a 38/1965. (Ép. Ért. 23.) ÉM számú utasításával meghatározta az OMF szervezetét és hatáskörét. A hivatalt az *igazgató* vezette, akit munkájában *igazgatóhelyettesek* támogattak. Az *igazgató* közvetlenül irányította a *Személyzeti Csoportot*. Az *általános igazgatóhelyettes* közvetlenül irányította a *Beruházási*, a *Gyűjteményi*, a *Műemlék-felügyeleti* és a *Tudományos Osztályt*. A *műszaki igazgatóhelyettes* irányítása alá tartozott a *Tervezési* és a *Kivitelezési Osztály*. A *gazdasági igazgatóhelyettes* pedig a *Pénzügyi és Számviteli Osztályt*, a *Belső Igazgatási*-, és a *Munkaügyi Csoportot* irányította.

Az OMF a hatósági tevékenységét a területi előadók útján végezte, s közvetlen kapcsolatban állt a tanácsai szervekkel, az idegenforgalmi hivatalokkal, a tervezőirodákkal és a vállalatokkal.⁴³ Tervezési és kivitele-

⁴² CSÁSZÁR László: *A műemlékvédelem Magyarországon*. Képzőművészeti Kiadó, Budapest, 1983. 22–24.

⁴³ VUKOV Konstantin: Városrehabilitáció és műemlékvédelem. In: *I. Építésügyi Igazgatási Konferencia*. I. m. 255.

zési jogosultságának keretei között feltárásokat végzett, helyreállításoknál tervezőként és kivitelezőként, továbbá a műemlékekkel kapcsolatos képző- és iparművészeti alkotások esetében restaurátorként járt el. Műemlékvédelemmel kapcsolatos építéstervezést kiegészítő tevékenységet korlátozás nélkül, építőipari kivitelezési munkát pedig melléktevékenységként olyan körben végezhetett, amelyre szakmai felkészültsége alapján képes volt. Az OMF *Gyűjteményi Osztályán* belül működtette az *Építészeti Múzeumot*. Kiadta a *Műemlékvédelem* című, negyedévente megjelenő folyóiratot, valamint megjelentette *Évkönyvét* is.

Az 1/1967. (1. 31.) ÉM számú rendelet tizennyolc cím alatt részletezte a műemlékvédelem kérdéseit. Az OMF a védetté nyilvánításról, illetve a megszüntetésről vezetett nyilvántartása alapján hatévenként *műemlékjegyzéket* adott ki, valamint intézkedett az aktuális státusz telekkönyvi bejegyeztetéséről. A műemléképület megjelöléséről is az OMF gondoskodott. A „Műemlék” feliratú tábla elhelyezését, amely ismertette az építmény történetét, a tulajdonosnak el kellett tűrnie, sőt a táblát karban kellett tartania.⁴⁴

Az épület fenntartása kapcsán az OMF komoly hatáskört kapott: amennyiben a védett épület tulajdonosa az őt terhelő fenntartási kötelezettséget nem teljesítette, az építésügyi hatóság elrendelhetette a felújítást vagy helyreállítást. Ennek kapcsán nem volt jogosult mérlegelni az intézkedés szükségességét, ha a műemléki hatóság már állást foglalt, s ilyenkor köteles volt hatósági lépéseket tenni. Ha az ismétlődő bírságolás, illetve a szabálysértési eljárás eredménytelen volt, elrendelte a munkákat a kötelezett költségére. A lakóépületek helyreállítási költségeit a tanácsok, az egyéb ingatlanokkal kapcsolatos munkálatok költségeit az OMF megelőlegezte. A személyi tulajdonban lévő épületek helyreállításkor az állami költségvetés átvállalta a terhek egy részét, ha az elrendelt munkálatok a műemlék eredeti jellegének kifejezésére vagy hatásosabb érvényesülésére irányultak. Ez úgy történt, hogy az építmény rendeltetésszerű használhatóságának fenntartásával, illetve fokozásával kapcsolatos költségek a tulajdonost terheltek, az azon felüli költségeket az OMF viselte.

Az OMF hozzájárulásához kötötték az állami tulajdonú műemlék eladását, cseréjét, megterhelését, kezelőjének kijelölését, kezelői jogának átruházását és a tulajdonjog (vagy kezelői jog) gazdasági társaságba vitelét elrendelő döntést. Az OMF-nek kellett jóváhagynia olyan munkákat, amelyek engedélyezése nem az építésügyi, hanem más (útügyi, vízügyi stb.) hatóság jogkörébe tartozott, valamint műemléki jelentősé-

⁴⁴ MOLNÁR Miklós: i. m. 36.

gű területen és műemléki környezetben egyedileg nem védett építmények, köztárgyak, közüzemi felszerelések alakítását, továbbá zöldfelületek létesítését, elbontását, külső felújítását, átalakítását, a műemléki érdeket érintő területfelhasználást, telekalakítást, szolgalmi jog alapítását, a kisajátítást, közületi elhelyezést, temetők kiürítését, ötven évnél régebbi vagy képzőművészeti alkotást magában foglaló síremlék lebontását vagy áthelyezését, védett ingatlanon, műemléki jelentőségű területen és műemléki környezetben lévő fák kivágását és telepítését.

Megjelent az a mai napig élő elv, hogy műemléket lebontani nem lehet.⁴⁵ Ha erre mégis szükség volt például az épület végleg összedőlni látszott, a védettséget megszüntető határozat kiadása után az OMF engedélyezhette a bontást, előírva, hogy az építmény egyes részeit építsék bele az új építménybe, vagy az építmény értékes részleteit helyezték múzeumba.

Az OMF feladata volt a védett építmények és területek hatósági ellenőrzése is. Ez a műemlékek állapotának és használatának folyamatos szemmel tartását jelentette. Az OMF mérlegelési jogkörében hozott határozatokat csak jogszerűségük szempontjából lehetett felülvizsgálni.

A műemlékeket és a velük kapcsolatos képző- és iparművészeti alkotásokat – mint hazánk történeti múltjának jellegzetes, pótolhatatlan értékeit – a törvényben szabályozott hatósági védelemben kellett részesíteni, jellegük megváltoztatása nélkül fenn kellett tartani. A fenntartási kötelezettség kiterjedt a műemlék építészeti állagára, alkatára, homlokzatára, tartozékaira. Külső vagy belső felújítási, helyreállítási, átalakítási, bővítési vagy bontási munkákat végezni, valamint a műemlék felhasználásának módját megváltoztatni csak az építésügyi miniszter által előírt módon és előzetes hozzájárulásával volt szabad.⁴⁶

A törvény ezen fejezete más védelmet is előírt. A települések területének gyógyászat vagy üdülés céljára alkalmas részeit építésügyi védelemben kellett részesíteni. A Balatont és környékét, továbbá a természeti adottságok folytán összefüggő, az üdülés és az idegenforgalom szempontjából jelentős más területeket üdülőterületi egységekké lehetett nyilvánítani, és egységes építésügyi védelemben kellett részesíteni. Az üdülőterületet a *regionális tervben*, illetőleg a település rendezési programjában és általános rendezési tervében külön fel kellett tüntetni. Itt csak olyan építményt volt szabad építeni, amely a hely rendeltetésének megfelelt, és a lakosság, továbbá az üdülőterületet igénybe vevő személyek szükségle-

⁴⁵ Uo. 69.

⁴⁶ SZABÓ Leventéné: Történelmi városrészek megőrzése, fenntartása, felújítása az építésügyi igazgatás feladatai között. In: *I. Építésügyi Igazgatási Konferencia*. I. m. 226–233.

teinek kielégítését szolgálta. Az állandó lakás céljára alkalmas épületekkel beépíthető lakóterületeket általában el kellett különíteni az üdülterületektől. Ha erre nem volt lehetőség, az állandó lakás céljára alkalmas épület építésének engedélyezése során különleges építési kikötéseket, használatára pedig korlátozásokat lehetett megállapítani.⁴⁷

Építésügyi hatóságok

A törvény IV. fejezete az építésügyi hatóságokkal foglalkozott. Az építésügyi igazgatás körébe tartozó hatósági feladatokat – ha jogszabály másként nem rendelkezett – a *tanácsok végrehajtó bizottságainak* építésügyi szakigazgatási szervei látták el.⁴⁸ Munkájuk előmozdítása céljából a községekben – a tanácsokról szóló jogszabályoknak megfelelően – építésügyi állandó bizottságot (albizottságot) kellett szervezni. Építésügyi állandó bizottságot a helyi viszonyok figyelembevételével a *városi*, illetve a *városi kerületi tanács* is szervezhetett.

A tanácsok végrehajtó bizottságai építésügyi szakigazgatási szerveinek hatáskörébe tartozó hatósági feladatokat elsőfokon községekben a járási, a járási jogú városokban a városi, a fővárosban és a megyei jogú városokban a kerületi tanács végrehajtó bizottságának *építésügyi osztálya* látta el. Másodfokon a községekben és a járási jogú városokban a megyei, a fővárosban és a megyei jogú városokban a fővárosi, illetőleg a városi tanács végrehajtó bizottságának építésügyi szakigazgatási szerve járt el.

A megyei tanács végrehajtó bizottsága – az építésügyi miniszter előzetes hozzájárulásával – általános vagy meghatározott ügyekre kiterjedő elsőfokú építésügyi hatósági jogkörrel ruházhatta fel a községi tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szervét, ha a község jelentősége, fejlettsége és lélekszáma azt indokolta, és arra a tanács végrehajtó bizottságának szervezete lehetőséget nyújtott. Azokban az ügyekben, amelyekben elsőfokon a községi tanács végrehajtó bizottságának építésügyi szakigazgatási szerve járt el, a másodfokú építésügyi hatósági jogkört a járási tanács végrehajtó bizottságának építésügyi szakigazgatási szerve gyakorolta. Mindezek szervezeti felépítését és működési szabályait az építésügyi miniszter állapította meg.

Az építésügyi miniszter a területrendezés követelményeinek egységes érvényre juttatása, valamint az építésügyi hatóságok munkájának elő-

⁴⁷ FAZEKAS Sándorné: A balatoni üdülőkörzet regionális rendezési tervének végrehajtását szervező építési hatósági tevékenység Somogyban. In: *I. Építésügyi Igazgatási Konferencia*. I. m. 38–44.

⁴⁸ MADARÁSZ Tibor: *Szakigazgatás a városokban*. Budapest, 1972. I. k. 29–33., 139–143., II. k. 26–28.; VÖRÖS József–KARSAI József: i. m. 45.

segítése céljából *területi főépítészeket* nevezhetett ki. A területi főépítész az építésügyi hatóságok és más szervek részére szakvéleményt adott, és ténymegállapításokat tett az építésügyi igazgatás körébe tartozó ügyekben, különösen a területrendezéssel és az építésügyi hatósági engedélyek kiadásával kapcsolatos kérdésekben. A területi főépítést az építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokban érdekeltnek kellett tekinteni.⁴⁹

Egyedi építésügyi szabályok

Területfelhasználáshoz, telekalakításhoz, építmény megépítéséhez, használatbavételéhez, felújításához, helyreállításához, átalakításához, bővítéséhez és lebontásához, továbbá gép felállításához az építésügyi hatóság engedélye volt szükséges. Az építésügyi hatóság az építési engedélyhez kötött építési munka, illetőleg az engedélyben meghatározott egyes munkaszakaszok megkezdését – az építésügyi szabályzatban vagy más jogszabályban meghatározott esetekben – *kezdési engedélyhez* vagy *bejelentési kötelezettséghez* köthette. Az építésügyi hatóság, mint a törvény megszületése előtt is, az engedély megadását feltételekhez köthette.

Ha valamelyik egyéb jogszabály az építésügyi hatósági engedélyének megadásával kapcsolatban valamely állami szerv előzetes meghallgatását vagy hozzájárulását előírta, a határozathozatal előtt gondoskodni kellett az érdekelt szerv szakvéleményének beszerzéséről, és annak előírásait az építésügyi hatóság határozatába kellett foglalni.

Építési engedélyt az ingatlan tulajdonosának, kezelőjének, használójának, továbbá annak volt szabad adni, aki a tervezett építési munkák elvégzéséhez megszerezte az ingatlannal rendelkező személy hozzájárulását. Közös tulajdonban álló ingatlanon az építési jogosultság a tulajdonostársat csak akkor illette meg, ha a tervezett építési munkák elvégzéséhez valamennyi tulajdonostárs hozzájárult. Ha azonban a tulajdonostárs tartózkodási helye vagy más körülményei miatt ez rendkívüli nehézséggel vagy számottevő késedelemmel járt volna, az építésügyi hatóság be nem épített telekre akkor is megadhatta az engedélyt, ha ahhoz a tulajdonostársaknak a tulajdoni hányad szerint számított többsége hozzájárult.

Mint már több esetben is tapasztaltuk, az 1964-es új törvényi szabályozás sokszor nem hat ránk az újdonság erejével. Így volt ez akkor is, amikor előírta, hogy az építésügyi hatósági engedély megadását meg kellett tagadni, ha előre meg lehetett állapítani, hogy az építmény megépítése, illetőleg fenntartása víz, gőz, gáz, füst, korom, hő, bűz, zaj, rázkódtatás, sugárzás vagy más ok miatt a környezetre olyan káros hatással

⁴⁹ Vhr. 15–17. §.

járt volna, amely a helyi viszonyoknak és az érintett terület rendeltetésének megfelelő mértéket meghaladta, a szomszédos ingatlanok használatát számbavehetően korlátozta volna, illetőleg az állékonyságot, az egészséget, az élet- vagy közbiztonságot veszélyeztette, vagy a közérdeket egyéb módon sértette volna.⁵⁰

A törvény következő szakaszában is csak az első fordulat nyújt újdonságot: az építési engedély feltételeit úgy kell megállapítani, hogy az építmény a korszerű építészeti követelményeknek megfeleljen. A szomszédos telkeken levő építmények továbbra is kapjanak kellő támasztékot, világosságot, napfényt és levegőt, s az építmény a szomszédok kilátását lehetőleg ne akadályozza – hangzik az 1937-ből ismerős mondat. Az építésügyi hatóság az építési engedély megadása során köteles figyelembe venni a telekkel szomszédos ingatlanok tulajdonosainak, kezelőinek, használóinak jogos érdekeit.⁵¹

Újdonság a törvény 30. szakaszában, hogy az építmény rendeltetészerű használatához szükséges járulékos építményeket, tereprendezési, fásítási, parkosítási munkálatokat az építménnyel együtt, illetőleg azt megelőzően kellett megvalósítani. Újfajta építési anyagokat, szerkezeteket, építési módokat és építőipari szerelvényeket is csak akkor volt szabad alkalmazni, ha erre az építésügyi miniszter vagy az általa feljogosított hatóság, illetőleg tudományos szerv engedélyt adott. Az építésügyi miniszter viszont elrendelhetette egyes építési anyagok, szerkezetek, építési módok és építőipari szerelvények kötelező alkalmazását.

Az építési munkát az engedélynek és az ahhoz tartozó műszaki terveknek és egyéb okiratoknak megfelelően kellett elvégezni. Az építésügyi hatóság által engedélyezett műszaki tervtől csak a hatóság engedélyével volt szabad eltérni; bár az építésügyi miniszter a rendelkezés alól jogszabályban kivételeket állapíthatott meg.

A szomszédos ingatlan tulajdonosa, használója ellenszolgáltatás nélkül köteles volt eltérni, hogy az építkezés elvégzéséhez szükséges mértékben állványzatot helyezzenek ingatlanára, továbbá telkén átjárjanak, a szükséges mérési munkálatokat elvégezzék, az építőanyagot átvigyük vagy lerakják. Az okozott kárt a polgári jog szabályai szerint meg kellett téríteni.

Ha építkezés során építészeti emlék vagy építménnyel kapcsolatos képzőművészeti alkotás került elő, a kivitelező köteles volt azt az építésügyi

⁵⁰ 1937. évi VI. tc. 21. § (2) bekezdés.

⁵¹ KESZTHELYI Péter: A települési környezetvédelmi szakszolgálat sajátos szerepe az építésügyi igazgatásban. In: *I. Építésügyi Igazgatási Konferencia*. I. m. 520–521.

hatósághoz haladéktalanul bejelenteni és a lelőhelyet a hatóság intézkedéséig érintetlenül hagyni.

Ha az építményt a rendeltetésszerű használatra nem alkalmas módon építették meg, az építésügyi hatóság a használatbavételt megtilthatta, vagy a hibák, hiányosságok megszüntetésétől tehette függővé. Az építményt csak az építési és a használatbavételi engedélyben meghatározott célra volt szabad használni. Az engedélyezett céltól eltérő használathoz az építésügyi hatóság engedélye volt szükséges.

Alapelv volt, hogy az ingatlan tulajdonosa, kezelője, használója köteles a telek és az építmény karbantartásáról, illetőleg fenntartásáról gondoskodni, és az építmény állapotát, állékonyságát a jogszabályokban meghatározott módon és időszakonként felülvizsgálni.

Az építésügyi hatóság akkor adhatott engedélyt az építmény lebontására, ha azzal *népgazdasági érdeket* nem sértett, illetve ha az építményt gazdaságos helyreállítással vagy átalakítással sem lehetett tovább fenntartani.

A rendezési tervek és az építésügyi szabályok megtartásának ellenőrzése az építésügyi hatóság hatáskörébe tartozott. Az építésügyi hatóság e feladatának ellátása során ellenőrizte az építési munkák végzését, a telkek és az építmények állapotát, rendeltetésszerű használatát és karbantartását, a közterületek használatát. Feladata volt továbbá az engedély nélkül és az engedélytől eltérő módon végzett építési munkák megelőzése, felkutatása, illetőleg megakadályozása. Az építtetőnek és a kivitelezőnek tűnie kellett, hogy az ellenőrzésre jogosult szervek az építési munka végzését, illetőleg a telket és az építményt ellenőrzik. Az ellenőrzéshez szükséges adatokat, anyagokat, segédszerkezeteket, eszközöket és munkaerőt ellenszolgáltatás nélkül kellett rendelkezésre bocsátani.⁵²

Ha a kivitelezés építési engedély nélkül vagy az engedélytől eltérő módon, illetőleg az állékonyságot, az egészséget, az élet- vagy közbiztonságot veszélyeztető módon történt, az építésügyi hatóság elrendelhetette az építkezés megszüntetését és az eredeti állapot helyreállítását, az építési engedélynek megfelelő munkaműveletek elvégzését, a műszaki követelményeknek meg nem felelő anyagok vagy szerkezetek kicserélését, illetőleg az építmény részleges vagy teljes átalakítását, lebontását és újrakepítését.

1964-ben már olyan szabályokkal is találkozhattunk, hogy a hatóság elrendelhetette az egy épületben levő valamennyi üzlethelyiség homlokza-

⁵² BURGER Miklós: *Államigazgatási jog, különös rész*. Rendőrtisztai Főiskola, Budapest, 1977. 83–87.

tának, továbbá a kirakatszekrényeknek, hirdetőberendezéseknek és feliratoknak egységes tervezését és kivitelezését, ha az közérdekből, különösen a városkép előnyösebb kialakítása céljából szükségesnek tűnt.

Ha az építésügyi hatóság az építési engedély nélkül vagy az engedélytől eltérő módon megépített építmény lebontását nem rendelte el, az építményre meghatározott időre szóló, visszavonásig érvényes vagy végleges fennmaradási engedélyt adhatott. A meghatározott idő eltelté, illetőleg az engedély visszavonása után az építményt le kellett volna bontatni. Az építésügyi hatóság az építési engedély nélkül vagy az engedélytől eltérő módon végzett építkezés tudomására jutásától számított egy éven belül, legkésőbb azonban az építmény használatbavételétől számított tíz éven belül intézkedhetett.⁵³

Építéstervezési tevékenység

Építéstervezési tevékenységet – a polgári korszaktól és a mai gyakorlattól eltérően – az országos vagy területileg illetékes állami tervező szervezetek, tervező szövetkezetek, valamint tervezésre jogosult állampolgárok gyakorolhattak. Az állami szervek és a társadalmi szervezetek építkezéseivel kapcsolatos műszaki tervek elkészítése és a tervezői művezetési tevékenység ellátása az állami tervező szervek feladata volt. A magánszektor szóba sem jöhetett.

A többször ismétlődő, azonos vagy hasonló rendeltetésű szerkezetekre, építményrészekre és építményekre típustervet kellett készíteni. A típusterv alkalmazása állami szervek építkezéseinél kötelező volt; jogszabály más építetők építkezéseinél is elrendelhetette a típusterv kötelező alkalmazását. Ezek a rendelkezések az egyhangúság irányába hatottak, a mai napig fennálló, sokszor nyomasztó, fantáziátlan és egyforma, falanszterszerű épülethalmazok létjogosultságát alapozták meg.

Ha állami szerv vagy társadalmi szervezet volt az építetető, akkor a tervezési munka elvégzésére az illetékes tervezővel tervezési szerződést, továbbá tervezői művezetési szerződést is köteles volt kötni. Az egész tervezési munkára egy generáltervezővel kellett szerződést kötni abban az esetben is, ha a tervezéshez több tervező közreműködése volt szükséges. A generáltervező részfeladatok elvégzésére altervezési szerződéseket köthetett.

A tervező felelt a vonatkozó jogszabályok, hatósági előírások és szakmai követelmények érvényesítéséért, az általa készített műszaki terv és

⁵³ Aczél Péter: Az építésügyi igazgatás hatósági eszközei. In: *I. Építésügyi Igazgatási Konferencia*. I. m. 335–352.

költségvetés helyességéért, gazdaságosságáért és teljességéért, valamint azért, hogy a terv műszakilag és gazdaságosan kivitelezhető legyen; felelős volt továbbá a terv esztétikai és korszerű műszaki színvonaláért és a szerződésből eredő kötelezettségeinek teljesítéséért. A tervező köteles volt figyelemmel kísérni és tanácsaival, észrevételeinek megtételével előmozdítani a kivitelezést a műszaki terv szerint. A generáltervező valamennyi terv és költségvetés összefüggéséért és egyeztetéséért is felelt.

Építőipari tevékenység

Építőipari tevékenységet az országos vagy területi illetékességgel szervezett állami építőipari vállalatok, az építőipari szervezetek, továbbá az állami szervek, társadalmi szervezetek, illetőleg szervezetek szervezetében működő építőipari részlegek, valamint az építőipari kisiparosok végezhetek. Az állami építőipari vállalatok feladata elsősorban az állami szervek és a társadalmi szervezetek építési igényeinek kielégítése volt. Az építőipari szervezetek és a szervezetek építőipari részlegei főleg a lakosság és a szervezetek építési igényeit elégítették ki, az építőipari kisiparosok pedig a lakossági igényeket.

A kivitelező felelős volt az építőipari tevékenységgel kapcsolatos jogszabályok, szabványok és egyéb előírások, továbbá a hatósági engedélyek megtartásáért, valamint a szerződésből eredő kötelezettségeinek teljesítéséért. A generálkivitelező az alvállalkozói munkák összehangolásáért is felelt.

Büntető- és egyéb rendelkezések

A törvényben szerepelt még néhány fontos kitétel. Így például építési engedély nélkül vagy az engedélytől lényegesen eltérő módon végzett építkezést nem volt szabad állami kedvezményben vagy támogatásban részesíteni.

Az építésügyi igazgatás körébe tartozó hatósági eljárásokban az államigazgatási eljárás általános szabályait kellett alkalmazni.⁵⁴

Rendeletek büntették a szabálysértéseket. Így pénzbírsággal volt sújtható az, aki valamely cselekményével a rendezési tervet oly mértékben megszegte, hogy ezáltal a tervezett rendezés végrehajtását megakadályozta vagy lényegesen költségesebbé tette. Megbüntették azt, aki építésügyi hatósági engedélyhez kötött területfelhasználást, telekalakítást, építési vagy bontási munkát végzett, vagy engedély nélkül gépet állított fel;

⁵⁴ 1957. évi IV. törvény.

ha az állékonyságot, az egészséget, az élet- vagy közbiztonságot közvetlenül veszélyeztető építményt (építményrészt) az építésügyi hatóság által megállapított határidőben nem bontotta le vagy nem javította ki, és a lebontásig, illetőleg a kijavításig nem tette meg a szükséges biztonsági intézkedéseket. Büntetés járt műemlék megrongálásáért, illetőleg azért, ha azon műemléki hatósági hozzájárulás nélkül vagy a hozzájárulástól eltérő módon végeztetett, illetőleg végzett munkát, vagy ha az építkezés során előkerült építészeti emléket vagy építménnyel kapcsolatos képzőművészeti alkotást az építésügyi hatóságnál haladéktalanul be nem jelentette, és a lelőhelyet a hatóság intézkedéséig nem hagyta érintetlenül.

Kisebbségi szabálysértést követett el az, aki használatbavételi engedély nélkül adott vagy vett használatba építményt, illetőleg azt az építésügyi hatóság engedélye nélkül a meghatározott rendeltetéstől eltérő célra használta. Felelni kellett azért, ha a telek vagy az építmény jó karban tartására vonatkozó kötelezettségét elmulasztották, s ezzel az egészséget, a testi épséget vagy a közbiztonságot veszélyeztették (az építmény alkotórésze, tartozéka leeshetett, eldőlhettett, illetőleg csapadék-, szennyvíz vagy egyéb folyadék befolyt az építmény emberi tartózkodásra használt részébe vagy közterületre). Megbüntethették azt is, aki közterületet hatósági engedély nélkül vett igénybe vagy az engedélytől eltérően használt; újfajta építési anyagot, szerkezetet, építési módot vagy építőipari szerelvényt hatósági engedély nélkül vagy az engedélytől eltérően alkalmazott.⁵⁵

Konklúzió

Az építésügyi szabályozás magán viselte az államszocialista időszak jegyeit. A jogszabályok hierarchiája nem érvényesült, még miniszteri utasításban is rendelkeztek olyan kérdésekről, amelyek az állampolgárok, illetve az ügyfelek alapvető jogait érintették. Mégis elmondhatjuk, hogy a szabályozásban elsősorban a szakmaiság érvényesült, így ezek a jogszabályok túlélhették a rendszerváltozás éveit. A korszak szabályait nézve tagadhatatlan a túlzott állami szerepvállalás érvényesülése. Ma már aggályosnak tartanánk, hogy a tulajdonosi, beruházói, kivitelezői és engedélyeztetői feladatokat ugyanaz az állami szerv lássa el. Hiányzott a kontroll. Ma már a műemlékvédelemben is elképzelhetetlen, hogy a hivatal tervezzen, kivitelezzen és engedélyezze önnönmaga tevékenységét.

⁵⁵ Vhr. 28. §.

Bár az építésügy kevésbé szenvedett átpolitizálást, a jogállami garanciák kiépítése az 1990-es években mégis komoly feladat volt, amelyet a jogszabály módosítások sora és új jogszabályok születése övezett. Az érem másik oldala még ma is kísért bennünket, hiszen ha végigmegyünk bármelyik magyarországi város utcáin, szembesülhettünk az épületek rossz állagával és lepusztult homlokzatával, amely az államosítás ellenében agitál, hirdetve mindannyiunk számára, hogy az államnál rosszabb tulajdonost keveset találunk.