



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-4087/2025. számú ügyben,
építésügyi közérdekű bejelentés intézésével összefüggésben.
(Előzményi ügyek: AJB-429/2023., AJB-532/2022., AJB-619/2021.)

Érintett szervek:

Budapest Főváros III. Kerület Óbuda-Békásmegyér
Polgármesteri Hivatala
Budapest Főváros Kormányhivatala

2025.

Az eljárás megindítása

A Panaszos¹ **közérdekű bejelentés intézésére irányuló felülvizsgálati kérelmében** tájékoztattott, hogy a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerében rögzített KBV-AJBH-127/2020. számú bejelentésére a Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: Kormányhivatal) által megküldött tájékoztatás alapján ismételtén Budapest Főváros III. Kerület Óbuda-Békásmegyér jegyzőjéhez (a továbbiakban: Jegyző) fordult. A Kormányhivatal tájékoztatásában megnevezett jogszabályhelyekre hivatkozással kérte a Jegyzőtől, hogy a korábbi bejelentéseiben megjelölt szabálytalanságokat vizsgálják ki. Sérelemzte, hogy a Jegyző – a már többször kért vizsgálat helyett – ismét arról tájékoztatta, hogy a közérdekű bejelentésben megnevezett szabálytalan építések vizsgálata az építésfelügyeleti hatóság feladata.

Panaszos korábban azért nyújtotta be közérdekű bejelentését, mert álláspontja szerint sem a Jegyző, sem a Kormányhivatal nem ismerte fel a hatáskörét az általa kifogásolt szabálytalan építési tevékenységek vonatkozásában.

Tekintettel arra, hogy álláspontja szerint a negatív hatásköri összeütközés továbbra is fennáll a két hatóság között, ezért kérte az alapvető jogok biztosától közérdekű bejelentése intézésének felülvizsgálatát.

Az alapvető jogok biztosja – egyebek mellett – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 38/A. § alapján kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését.

Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jog sérelmének a gyanúja, ezért vizsgálatot indult.

Az érintett alapvető jog

A tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- Alaptörvény
- Ajbt.
- a közérdekű bejelentés benyújtásakor hatályos, a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)
- a közérdekű bejelentés benyújtásakor hatályos az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.)

¹ Az Ajbt. 38/A. és 38/C. § szerinti közérdekű bejelentés intézésének felülvizsgálata során a Bejelentő már, mint Panaszos van jelen az ombudsmani eljárásban.

- a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.)
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.)
- a közérdekű bejelentés benyújtásakor hatályos a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Tkvtv.)
- a közérdekű bejelentés benyújtásakor hatályos az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK)
- a közérdekű bejelentés benyújtásakor hatályos az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.312)
- a közérdekű bejelentés benyújtásakor hatályos az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.343)
- a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.419)
- Budapest Főváros III. Kerület Óbuda-Békásmegyér Önkormányzat Képviselőtestületének Óbuda-Békásmegyér településképeinek védelméről szóló 36/2017. (IX. 29.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Tkvr.)
- Óbuda-Békásmegyér Építési Szabályzatáról szóló Budapest Főváros III. Kerület Óbuda-Békásmegyér Önkormányzat Képviselő-testületének 20/2018. (VI. 26.) ÖK rendelete (a továbbiakban: ÓBÉSZ)

Megállapított tényállás

A közérdekű bejelentés

Panaszos tájékoztatása szerint évek óta próbálja elérni, hogy a Jegyző lépjen fel Budapest III. kerület, Aranyhegy térségében az építési szabályok megsértésével szemben. Számos építési és eljárási szabálytalansággal kapcsolatos bejelentést tett, melyek érdemi kivizsgálása Panaszos álláspontja szerint elmaradt. Megítélése szerint azáltal, hogy az akkor még építéshatósági jogkört gyakorló Jegyző és az építésfelügyeleti hatáskörben eljáró Kormányhivatal egyike sem járt el érdemben a közérdekű bejelentéseiben jelzett szabálytalanságok esetén, az Aranyhegyen számos építési vállalkozó üzletszerűen visszaélt a hatóságok tétlenségével.

Panaszos a közérdekű bejelentésében kifejtette, hogy elterjedt az a beruházói gyakorlat, hogy az ingatlanokat már úgy hirdették meg eladásra, hogy a gépkocsitároló helység (garázs) a későbbiek során szobává átalakítható. Panaszos a Jegyző részére több ilyen hirdetés linkjét is megküldte.

Beadványaiban sérelmezte azt is, hogy a szabálytalan átalakítások következtében a zöldterület is sérül, hiszen a szobává átalakított garázs helyett a gépjárművekkel a lakók a későbbiekben a zöldterület helyén kialakult gépkocsibeállón, vagy az utcán parkolnak.

Panaszos a közérdekű bejelentése mellékleteként megküldte a Jegyző 2017. november 14-én kelt tájékoztató levelét, melyben a Jegyző tájékoztatta Panaszost, hogy az általa hivatkozott ingatlanok közül 7 esetben „az épületen belüli gépkocsi tárolók a használatba vételi engedély megadásakor még megvoltak, azok később kerültek megszüntetésre.” További 3 ingatlan vonatkozásában arról adott tájékoztatást a Jegyző, hogy „az elkészült épületek az Étv. 33/A. § alapján egyszerű bejelentéssel valósultak meg, annak a hatályos anyagi jogszabályoknak történő megfelelését jogszabályi felhatalmazás hiányában nem vizsgálhatja az építési hatóság.”

A Jegyző további vizsgálat és intézkedés céljából megküldte a dokumentációt a Kormányhivatal részére.

A Kormányhivatal 2017-ben arról tájékoztatta a Jegyzőt, hogy álláspontja szerint az R.312 67. § (1) bekezdése rendelkezése alapján nem kezdeményezhető bejelentésre építésrendészeti eljárás.

A Kormányhivatal válasza

A Kormányhivatal a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerén keresztül érkezett közérdekű bejelentés és a csatolt mellékletek alapján a hatóságok hatáskörével kapcsolatosan az alábbiakról tájékoztatta Panaszost.

Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági feladatellátás 2020. március 1-jével jelentősen megváltozott. Azon túlmenően, hogy az építésügyi és építésfelügyeleti közigazgatási hatósági eljárás egyfokúvá vált, ettől az időponttól kezdődően Budapest viszonylatában mind az építésügyi, mind az építésfelügyeleti hatósági jogkör Budapest Főváros Kormányhivatalához került az R.343 1. § és 3. §-a alapján. Az ügyekben érintett ügyfelek a döntések ellen, illetőleg esetleges mulasztás esetén közvetlenül a Fővárosi Törvényszékhez fordulhatnak jogorvoslatért.

A bejelentésben rögzítettekkel kapcsolatban a Kormányhivatal hivatkozott az OTÉK 1. számú melléklet fogalom meghatározására, mely szerint „102. Rendeltetés-módosítás: az építmény, az önálló rendeltetési egység, vagy a helyiség használati céljának megváltoztatása”. Az Étv. 54. § (3) bekezdése szerint az „építménynek, építményrésznek, önálló rendeltetési egységnek a használatbavételi, illetve fennmaradási engedélytől, ennek hiányában az eredeti rendeltetéstől eltérő használatához – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – az építésügyi hatóság engedélye szükséges. A használat változtatását az új használatra való alkalmasság igazolásával, továbbá jogszabályban meghatározott esetekben az építmény, építményrész, önálló rendeltetési egység és környezete kölcsönhatásának vizsgálatával kell alátámasztani”.

Az R.312. 17. § (1a) bekezdése alapján „Építmény, építményrész rendeltetésének építési engedély köteles építési munkával nem járó megváltoztatásához nem kell az építésügyi hatóság engedélye.”

A Kormányhivatal tájékoztatása szerint a beadvány mellékletei alapján a sérelmezett rendeltetés megváltoztatások az R.312. 1. melléklet szerinti építési engedély nélkül végezhető munkák körébe tartoznak, ezért a fenti jogszabályok alapján az eljárások lefolytatására hatáskörrel nem az építésügyi hatóság rendelkezik.

A Tkvtv. 10. § (1) bekezdés a) pontja értelmében az „önkormányzat polgármestere (főpolgármester) településképi bejelentési eljárást folytathat le – a 8. § (3) bekezdése szerinti Kormányrendelet keretei között, településképi rendeletben meghatározott esetekben és módon

– az Étv. 57/F. § hatálya alá nem tartozó, hatósági engedélyhez és az Étv. 33/A. §-a szerinti egyszerű bejelentéshez nem kötött építési tevékenységek és az Étv. 57/F. § hatálya alá nem tartozó rendeltet módosítások (...) tekintetében”.

A Tkvr. 53. § (2) alapján a „Településképi bejelentési eljárást kell lefolytatni – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – meglévő építmény rendeltetésének – részleges vagy teljes – megváltoztatása esetén, amennyiben az új rendeltetés szerinti területhasználat, a korábbi rendeltetéshez képest az alábbiak szerinti hatást eredményezi:

a) a jogszabályi előírásoknak megfelelően többlet-parkolóhely, rakodóhely kialakítását teszi szükségessé,

b) lakás rendeltetésének változása, amellyel lakás szűnik meg,

c) egyéb rendeltetésű építmény rendeltetésének lakásrendeltetéssé módosítása.”

A Tkvr. 55. § (1) bekezdése alapján a „településképi követelmények teljesítése érdekében az építési tevékenységet folytatóval szemben a polgármester településképi kötelezési eljárást folytat le

a) a településképi bejelentési kötelezettség elmulasztása,

b) a településképi bejelentéstől eltérően megvalósított építési tevékenység,

c) településképi bejelentést elutasító döntés, felszólítása ellenére megvalósított, településképi bejelentéshez kötött építési tevékenység

d) a IV.-XII. fejezetben meghatározott településképi követelmények megsértése (...) esetén.”

Ezen jogszabályi előírások alapján a gépkocsi tárolók rendeltetésének megváltoztatása ügyében a településképi bejelentési eljárás, valamint a településképi kötelezési eljárás lefolytatására a bejelentésben részletezett ügyekben Budapest Főváros III. Kerület Óbuda-Békásmegyér polgármesterének van hatásköre.

Budapest Főváros III. Kerület Óbuda-Békásmegyér jegyzőjének válasza

A Jegyző álláspontja szerint a Kormányhivatal vizsgálatának eredménye igazolta, hogy a korábban a Polgármesteri Hivatalban működő Építési Hatósági Osztály a Tkvr-ben foglaltaknak megfelelően járt el.

A Jegyző hivatkozott a Tkvr. 53.§ (2) bekezdés b), c) és e) pontjaira, és megállapította, hogy a korábban vizsgált, bejelentett esetekben az építtetők a gépkocsi tároló helyiséget – mely a lakás rendeltetés része – egyéb, jellemzően lakószoba rendeltetésű helyiségként használták. Ezekben az esetekben tehát nem szűnt meg lakás, nem keletkezett lakás, nem változott a lakásszám.

A Jegyző megállapította, hogy az építtetők szabálytalanságot valósítottak meg a gépkocsi tároló helyiség megszüntetésével.

Az érintett ingatlanok tekintetében az ÓBÉSZ és a korábban hatályos 32/2001. (XI.30.) ÖK. rendelet (ÓBVSZ) is előírja, hogy az új épületek építésénél a parkolási kötelezettséget elsősorban a főépületen belül kell biztosítani.

Ugyanakkor ezzel a tevékenységükkel nem a Tkvr., hanem az ÓBÉSZ, korábban ÓBVSZ rendelkezéseit sértették meg. Az Étv. rendelkezései szerint,

„46. § (1) az építésfelügyeleti tevékenység ellátása állami feladat.

(2) Az építésfelügyeleti hatóság az e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben meghatározottak szerint ellátja az építési folyamat felügyeletét, ellenőrzi az építmény műszaki állapotát, valamint feltárja a szabálytalan építkezéseket. Ennek keretében (...) a szabálytalan építési tevékenység feltárása érdekében a Nyilvántartás igénybevételel építésrendészeti ellenőrzést és eljárást folytat le. (...)

(3) Az építésfelügyeleti hatóság jogszabályban meghatározott módon (...)

ea) az építőipari kivitelezési tevékenység folytatását megtilthatja,

eb) a szabálytalan állapot megszüntetése érdekében bontást, átalakítást rendel el, vagy a fennmaradási engedélyezés feltételeinek fennállása esetén megkeresi az eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező építésügyi hatóságot. (...)

48. § (1) Szabálytalan a (...) szakszerűtlenül megkezdett és végzett tevékenység. (...)

(5) Szakszerűtlen (...) a kivitelezői tevékenység, ha azt a – 33/A§. szerinti építési tevékenység kivételével – a helyi építési szabályzat rendelkezéseitől eltérően végzik.”

Panaszos utolsó bejelentésére, a három hivatkozott ingatlan tekintetében a Főépítési és Várostervezési Iroda megállapította, hogy 2018 augusztusában épített 3 lakásos lakóépület építésére vonatkozóan kért kötelező szakmai konzultációt. A konzultációról készült jegyzőkönyv szerint a főépítész a tervezett épületre vonatkozóan kifogást nem emelt.

„Az előzőekből adódóan vélhetően a kivitelezés egyszerű bejelentés alapján folyik – erről pontos tájékoztatást a Kormányhivatal Észak-Budai Építésügyi és Építésfelügyeleti Osztálya tud adni. A 2020. július 30-i tulajdoni lap szerint az épület bejegyzése még nem történt meg, társasházként nincs bejegyezve. Ebből adódóan nem megállapítható, hogy a gépkocsi tárolók önálló albetétként kerülnek-e bejegyzésre és abból új lakást alakítanak-e ki.

Az Étv. 13. § (2) rendelkezése szerint:

„A 33/A. § (1) bekezdésében meghatározott építési tevékenység esetén *a helyi építési szabályzatban meghatározott (...)*

bb) a megengedett legnagyobb beépítettséget,

bc) a telken, az építési telken elhelyezhető épület, valamint az önálló rendeltetési egység számát és a megengedett vagy kizárt rendeltetését, (...)

bh) a járművek mennyiségére és elhelyezésére vonatkozó előírásokat;

c) országos vagy helyi építészeti örökségvédelemmel, – településképi rendelet hiányában a településképi védelemmel, országos régészeti-, táj- és természetvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseket, továbbá a veszélyeztetett területekre, a természeti csapások elleni védelemre, a katasztrófavédelemre vonatkozó követelményeket, védőterületet, védőtávolságot kell figyelembe venni.”

A Jegyző álláspontja szerint, a fentiekben hivatkozott jogszabályok alapján rendeltetésmód változásként a használat megváltoztatása csak akkor értelmezhető (azaz hatáskör a településképi eljárás lefolytatására akkor van), ha önálló rendeltetésként új lakás jön létre, vagy önálló rendeltetésű lakás szűnik meg.

Fentiek alapján a Főépítési és Várostervezési Iroda Panaszos közérdekű bejelentését Budapest Főváros Kormányhivatala Észak-Budai Építésügyi és Építésfelügyeleti Osztályához, mint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz tette át.

A felülvizsgálati eljárás

A felmerült alapjogi sérelemre és negatív hatásköri összeütközésre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (2) bekezdés alapján Hivatalom megkereste az Építési és Közlekedési Minisztériumot és tájékoztatást kért az alábbiakról:

„1. A hatályos jogi szabályozás szerint, mely hatóságnak van hatásköre és eljárási kötelezettsége a Panaszos által benyújtott közérdekű bejelentésekben és a panaszbeadványban bemutatott kivitelezői gyakorlat vonatkozásában?

2. A használatba vételi engedély/hatósági bizonyítvány kiadását követően történt átalakítások, – amelyek következtében az ingatlan már nem felel meg a helyi építési szabályzat előírásainak – a Tkvr. szerinti rendeltetés módosításnak vagy szabálytalan kivitelezésnek minősülnek?

3. Álláspontja szerint a Kormányhivatal megalapozottan hivatkozott-e 2017-ben kelt tájékoztató levelében arra, hogy az R.312. 67. § (1) bekezdése rendelkezése kizárta, hogy az építésfelügyeleti hatóság közérdekű bejelentés alapján tudomására jutott szabálytalanságok esetén építésrendészeti eljárást indítson?

4. A jelenleg hatályos szabályozás szerint van-e eljárási lehetősége/kötelezettsége az építésfelügyeleti hatóságnak, a tudomására jutott – tárgyi ügyben részletezett – szabálytalanságok esetén?

5. Álláspontja szerint, az Étv. 33/A. § szerinti egyszerű bejelentés alapján épült építmények vonatkozásában van-e, és milyen esetben van eljárási kötelezettsége az építésfelügyeleti hatóságnak a tudomására jutott szabálytalan kivitelezés vagy utólag bekövetkező változtatás esetén?

6. Álláspontja szerint a 2020. március 1-jét követően megalapozottan állapította-e meg hatáskörének hiányát a Kormányhivatal?

7. Álláspontja szerint 2020. március 1-jét követően megalapozottan állapította-e meg hatáskörének hiányát Budapest Főváros III. Kerület Óbuda-Békásmegyer Polgármesteri Hivatala? Részt vehet-e a Jegyző a településképi eljárásban? Amennyiben igen, milyen formában kaphat erre felhatalmazást?

8. Tudomása szerint a panaszban bemutatott negatív hatásköri összeütközés miatt volt-e egyeztetés a hatóságok között? Álláspontja szerint, kellett volna-e kezdeményezni, és ki kezdeményezhette volna az eljáró hatóság kijelölését a közigazgatási bíróságnál?

9. Álláspontja szerint a nem egyértelmű/hiányos jogi szabályozás, vagy a téves jogalkalmazás akadályozta a vonatkozó építésügyi előírások kikényszerítését a panaszos ügyében?

10. Megalapozottnak látja-e a felülvizsgálati kérelemben előadottakat; amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kíván kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében?”

A megkeresésre adott válaszában az Építési és Közlekedési Minisztérium (a továbbiakban: Minisztérium) megírta, hogy az R.312 17. § (1.a) bekezdés szerint az építmény, építményrész rendeltetésének építési engedély köteles építési munkával nem járó

megváltoztatásához nem kell az építésügyi hatóság engedélye. Az R.312. 1. melléklet 1. pontja alapján az átalakítás építési engedély nélkül végezhető építési tevékenység.

Az OTÉK 1. mellékletének 102. pontja szerint a rendeltetés-módosítás az építmény, az önálló rendeltetési egység, vagy a helyiség használati céljának megváltoztatása. A Tkv. 8. § (2) bekezdés c) pontja alapján az önkormányzat bejelentési eljárást folytathat le az Étv. 57 /F. § hatálya alá nem tartozó, az építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött és az Étv. 33/A. §-a szerinti egyszerű bejelentéshez kötött építési tevékenységnek sem minősülő építési tevékenységek, valamint folytat le az Étv. 57 /F. § hatálya alá nem tartozó, rendeltetés-módosítást vagy a rendeltetési egységek számának megváltozását jelentő rendeltetés-változások (a továbbiakban együtt: rendeltetés-változás) tekintetében. E szakasz (3) bekezdése szerint a (2) bekezdés b)-d) pontjában szereplő településképvérvényesítési eszközök alkalmazásának általános szabályait kormányrendelet, részletes szabályait az egyes önkormányzatok településképi rendelete tartalmazza. A Tkv. 8. § (2) bekezdés c) pontjára vonatkozó kormányrendeleti részletszabályt az R.419 46. § (1) bekezdés a) pontja állapítja meg, amely szerint az önkormányzat településképi bejelentési eljárást folytat le az építmények rendeltetésének megváltoztatása – így az önálló rendeltetési egység rendeltetésének módosítása vagy az építmény rendeltetési egységei számának megváltozása – esetén az országos és a helyi építési követelmények érvényesítése érdekében. A gépkocsitároló helyiség szobává alakítása a Minisztérium véleménye szerint építési engedély köteles építési munkával nem járó rendeltetés-változással jöhet létre, amely rendeltetés-változás egy helyiség és nem egy önálló rendeltetési egység vonatkozásában értelmezhető. Fentiek alapján az önkormányzatnak a Tkv-ből fakadóan van felhatalmazása a sérelmezett átalakításokat, mint építési engedélyhez nem kötött építési tevékenységeket településképi bejelentéshez kötni, de nem kötelező, és a hivatkozott Tkv. nem is szabályoz erre az esetre. A kifogásolt esetekre az építési tevékenységek pontos helyszínének és idejének ismerete és vizsgálata nélkül nem mondható ki egyértelműen, hogy az Étv. 48. §-a szerinti szabálytalan építési tevékenység valósult meg a gépkocsitároló helyiség szobává alakításával. A hivatkozott helyi építési szabályzat rendelkezése szerint új épületek építésénél a parkolási kötelezettséget elsősorban a főépületen belül kell biztosítani, ami nem jelent kizárólagosságot. Lehetséges, hogy a gépjármű a helyi építési szabályzat szerint elhelyezhető építményen kívül is az ingatlanon belül, és az sem kizárt, hogy ez a zöldfelület sérelmével, csökkentésével valósítható meg, például a gépkocsitárolóhoz vezető burkolt felületen, nyomvonalon. A Minisztérium megjegyezte, hogy meglévő gépjárműtároló esetén is előfordulhat, hogy a gépjármű-tulajdonos közterületen parkol.

A Minisztérium válaszai a kérdések sorszámai szerint:

1. A bejelentésben hivatkozott átalakítás – gépkocsitároló helyiség átalakítása szobává – mint építési engedély nélkül végezhető építési tevékenység mindkét (önkormányzati és építésfelügyeleti) hatóság hatáskörébe tartozik. Az önkormányzat hatáskörébe tartozik a Tkv. 8. § (2) bekezdés e) pontja alapján, de a Tkv. nem szabályoz erre vonatkozóan, az építésfelügyeleti hatóságnak pedig az R.312 58. § (4) bekezdés b) pontja alapján van eljárási kötelezettsége. Az építésfelügyeleti hatóság hatósági ellenőrzés keretében vizsgálja a helyi

építési szabályzatnak és az országos építési követelményeknek való megfelelést a helyiség átalakításával kapcsolatban.

2. A sérelmezett rendeltetismódosítás a hivatkozott Tkvr. 53. § (2) bekezdés szerinti rendeltetésváltozás körébe nem tartozik, mivel az nem eredményezi az alpontokban kifejtett hatások egyikét sem, ugyanakkor annak a megállapításához, hogy a konkrét esetben a gépkocsitároló helyiség szobává alakítása szabálytalan kivitelezésnek minősült-e, további vizsgálatra lett volna szükség.

3. A Kormányhivatal, mint építésfelügyeleti hatóság 2017-es tájékoztatása, amely szerint bejelentésre építésrendészeti eljárás nem folytatható, helytálló az R.312 67. § (1) bekezdés alapján, mivel az építésrendészeti eljárás közvetlenül a bejelentésre nem, csak hivatalból folytatható le. Az építésfelügyeleti hatóságnak ki kell vizsgálnia a közérdekű bejelentésben foglaltakat, és amennyiben építésrendészeti eljárásra okot adó körülményt (szabálytalanságot) tár fel a vizsgálata során, akkor hivatalból megindítja az építésrendészeti eljárást és egyben a vizsgálat eredményéről, megtett intézkedéseiről vagy azok mellőzéséről tájékoztatja a bejelentőt.

4. Tekintettel az R.312 58. § (4) bekezdés b) pontjára – amely csak a rendeltetési egységek számának változását nevesítette kivételként, a rendeltetésváltozást nem –, az építésfelügyeleti hatóságnak eljárási kötelezettsége volt az átalakítással egybekötött rendeltetésváltozás szabályosságának, a helyi építési szabályzat előírásainak és az országos építési követelményeknek való megfelelés kivizsgálására.

5. Minden „általános” (nem sajátos) építményen – függetlenül attól, hogy az engedély nélkül, engedély vagy egyszerű bejelentés alapján épült – végzett építési tevékenység szabályosságának vizsgálatára hatásköre és eljárási kötelezettsége volt az építésfelügyeleti hatóságnak az Étv. 46. § (2) bekezdése alapján. Az R.312 67. § (2) bekezdése rögzítette, hogy mely esetekben kellett az építésfelügyeleti hatóságnak építésrendészeti eljárást lefolytatnia.

6. Az Étv. 46. § (2) bekezdése alapján a szabálytalan építési tevékenység feltárása az építésfelügyeleti hatóságnak 2020. március 1-je előtt is és azt követően is a hatáskörébe tartozott.

7. Az OTÉK 1. mellékletének 102. pontja (rendeltetés-módosítás) értelmében és a Tkvtv. 8. § (2) bekezdés c) pontja alapján a települési önkormányzat hatáskörébe tartozott a rendeltetismódosítás mind az önálló rendeltetési egység, mind a helyiség vonatkozásában. A Tkvr. ugyan nem állapított meg szabályokat a helyiség rendeltetésváltozásával kapcsolatban, de ez nem jelentette azt, hogy nem volt hatásköre az önkormányzatnak, csak azt, hogy a rendeltetésváltozásnak nem volt jogkövetkezménye az önkormányzatnál. A Mötv. 41. § (4) bekezdése értelmében a jegyző az önkormányzat képviselő-testületének átruházott hatáskörében lefolytathatta a településképi bejelentési eljárást a Tkvtv. 10. § (3) bekezdés 2021. július 1-től hatályos rendelkezése szerint.

8. A Minisztériumnak nem volt információja a hatóságok közötti egyeztetésről. Az Ákr. 18. § (3) bekezdése nem rendelkezik arról, hogy hatásköri összeütközés esetén melyik hatóságnak kell kezdeményeznie a kijelölést a közigazgatási bíróságnál. A Minisztérium álláspontja szerint a jegyzőnek – miután a másodszori megkeresésnél is azon az állásponton volt, hogy nincsen hatásköre a bejelentés nyomán eljárni – kezdeményeznie kellett volna a hatóság kijelölését a bíróságnál.

9. A bejelentés vizsgálatakor hatályos szabályozás szerint, ha a rendeltetismódosítás építési tevékenységgel együtt valósult meg, az építésfelügyeleti hatóság vizsgálta az építési tevékenység szabályosságát és meg kellett volna tenni a szükséges intézkedéseket, ha azokat a helyi építési szabályzat és az országos építési követelmények megsértésével végezték. Ezért a Minisztérium véleménye szerint a téves jogértelmezés okozhatta a hatáskör hiányának megállapítását.

10. A Minisztérium a sérelmezett átalakítás szabályosságának kivizsgálására és a szükséges intézkedések megtételére felhívta az illetékes építésfelügyeleti hatóságot, amely felhívást tájékoztatásul Hivatalom számára is megküldött.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. – a panasz benyújtásakor hatályos – 38/A. § rendelkezése szerint, az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)–k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint **kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.**

A Budapest Főváros Kormányhivatala és Budapest Főváros III. Kerület Óbuda-Békásmegyér Polgármesteri Hivatala, mint közigazgatási szervek az alapvető jogok biztosa által vizsgálható szerveknek minősülnek.

Az érintett alapvető jog tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. Így a jelen ügyben is elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek jelen ügyben releváns szempontok szerinti értelmezése során irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság határozataiban, azok indokolásában kifejtett érveket, jogelveket, megállapításokat és következtetéseket.

Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezés legfontosabb elemeit a következők szerint azonosította a 3223/2018. (VII. 2.) AB határozatban és – ezzel egyezően – a 7/2019. (III. 20.) AB határozatban. Az

Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti alapjog alanya az ügyfél, a jog kötelezettje pedig a közigazgatási hatóság. Az alapjog rendeltetése, hogy ügyfélközpontú megközelítésben biztosítsa a közérdek és a szubjektív jogvédelem közötti egyensúlyt, az anyagi jog érvényesülését, végső fokon a hatóság jogszerű működését.

Az alapvető jogon belül fontos részjogosítvány az eljárás észszerű határidőn belül történő befejezéséhez való jog. Az Alkotmánybíróság – mint arra a már hivatkozott 7/2019. (III. 20.) AB határozatban maga a testület utalt – megállapította számos olyan, az alapjog tartalmához tartozó részjogosítvány alapjogi jellegét, amelyek az ügyfelet helyezik középpontba, és amelyek érvényesítése, a vizsgálati típusú hatósági eljárás alaki és anyagi hatékonyságát (gyorsaságát, szakszerűségét, törvényességét), összességében jognak alárendeltségét hivatottak szolgálni. Ilyen az észszerű határidőben meghozott döntéshez való részjogosítvány is.

Ezen részjogosítvánnyal kapcsolatban az Alkotmánybíróság 5/2017. (III. 10.) AB határozata rögzítette azon elvi megközelítést, miszerint alkotmányossági kérdés, hogy a jogalkalmazó szervek a jogalkotó által meghatározott kötelezettségeiket teljesítsék, ideértve a határidők betartását. *„A tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz hozzátartozik annak biztosítása, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk vonatkozó határidőket betartsák.”*

Az ügy érdemében

Az Ajbt. 38/A. § alapján indult eljárásban a bejelentés intézése vizsgálható; e körben tehát azt, hogy a bejelentés kapcsán a hatóság megtett-e mindent a megalapozottság vizsgálata körében, szükség esetén indított-e hatósági eljárást és vizsgálata során az előírt határidőket betartotta-e, továbbá, hogy eljárása során az alapvető jogokkal összefüggő visszasság megállapítható-e.

A bejelentés benyújtásakor hatályos Pkbt. 2. §-a értelmében **a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni.** Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről, vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.

Mindenekelőtt a közérdekű bejelentések intézésének vizsgálata kapcsán szükséges kihangsúlyozni, hogy **a felülvizsgálati eljárás lefolytatása a bejelentés benyújtásakor hatályos ágazati jogszabályok figyelembevételével történt, és a jelentés a bejelentés benyújtásakor hatályos szabályozás szerinti fogalmakat (mint például építésfelügyeleti eljárás/építésfelügyeleti hatóság) használja.** A jelenleg hatályos, a magyar építészettről szóló 2023. évi C. törvény (a továbbiakban: Méptv.) átfogó kódexként egységes szabályozást hozott létre az eddig több különböző törvény által szabályozott területen.

A Méptv. hatálybalépésével az általános építésügyi hatóság átvette az építésfelügyeleti hatóság feladatait is, ennek megfelelően a törvény végrehajtására kiadott, az építésügyi hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről szóló 281/2024. (IX. 30.) Korm. rendelet hatálya az általános

építésügyi hatóság eljárásaira és ellenőrzéseire terjed ki, ezzel egyidejűleg megszűnt az önálló építésfelügyeleti hatósági hatáskör is.

Mindazonáltal a felülvizsgálati eljárásnak nem képezte részét a bejelentések benyújtásakor hatályos építésügyi jogszabályok vizsgálata.

A felülvizsgálati eljárásban – osztva a Minisztérium álláspontját – megállapítottam, hogy a bejelentésben hivatkozott munkálatokat – gépkocsitároló helyiség átalakítása szobává – , mint építési engedély nélkül végezhető építési tevékenységet a Tkvtv. 8. § (2) bekezdés e) pontja alapján az Önkormányzatnak, az R.312 58. § (4) bekezdés b) pontja alapján pedig a Kormányhivatalnak, mint építésfelügyeleti hatóságnak kellett volna vizsgálnia.

Építésfelügyeleti hatóságként a Kormányhivatal hatáskörébe tartozott a helyi építési szabályzatnak és az országos építési követelményeknek való megfelelés vizsgálata, melyet hatósági ellenőrzés keretében kellett volna érvényesíteni a kifogásolt helyiség átalakításokkal kapcsolatban.

Figyelemmel arra, hogy a Tkvr. nem állapított meg szabályokat a helyiség rendeltetésváltásával kapcsolatban, ezért a rendeltetésváltásnak nem volt jogkövetkezménye, ugyanakkor megállapítható, hogy az önkormányzat is tévesen hivatkozott hatásköre hiányára.

Intézkedés mellőzésére vezető megfontolások

A fentiek alapján az érintett hatóságok közérdekű bejelentéssel kapcsolatos hatáskörének nem megfelelő felismerése és a vonatkozó jogszabályok téves értelmezése a panaszos tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jogával összefüggésben visszásságot okozott.

Tekintettel azonban arra, hogy a Minisztérium a sérelmezett átalakítás szabályosságának kivizsgálására és a szükséges intézkedések megtételére felhívta az illetékes építésfelügyeleti hatóságot, ajánlás megtétele nem indokolt.

Budapest, 2025. december 15.

Dr. Juhász Imre

