

Nyíri Csaba

A nemzetgazdaságilag kiemelt beruházások hatósági engedélyezése

Mit jelent az engedélyezési eljárás gyakorlatában a kiemelt nagyberuházás? Milyen különleges eljárásrend kapcsolódik hozzá? Hogyan alkalmazták ezeket az előírásokat Pécsen, az Európa Kulturális Fővárosa (EKF) program keretében?

A célkitűzés

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény legfőbb célja a hatósági engedélyezési eljárások felgyorsítása, az ügyintézési határidők csökkentése. A törvénynek közvetlenül az ügymenet gyorsítását szolgáló szabályai mellett, az egyes hatósági és szakhatósági hatáskörök kormányrendeletben egyedileg történő telepítése is a szakszerűséget és a gyorsaságot kívánja elősegíteni.

A törvény hatálya alá tartozó beruházások engedélyezése jellemzően sokszereplős, az ügyintézés gyorsítása, mint célkitűzés megvalósításának érdekében különös jelentősége van az engedélyezési eljárásokat megelőző, a törvény keretei között lefolytatott egyeztetéseknek.

Szabályozási háttér

A tervek egyeztetése

A nemzetgazdaságilag kiemelt beruházások körébe sorolt projektek létesítményeinek hatósági engedélyezése során a törvény 3. § (1) bekezdésében előírt soron kívüli ügyintézés a 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (6) bekezdésében szabályozott területi koordináció segíti elő. A kiemelt beruházások tekintetében kiemelkedő jelentőségű a törvény 4. §-ába foglalt előírás. E szerint a beruházó vagy a hatóság kezdeményezésére az eljárás megindulása előtt a hatóság, valamint a szakhatóságok az ilyen irányú kezdeményezés kézhezvételétől számított nyolc munkanapon belül a beruházóval szemlét, illetőleg egyeztetést tartanak, amelyről emlékeztetőt vesznek fel. A törvény lehetővé teszi, hogy a kiemelt jelentőségű ügyekben a hatóság és az eljárásban részt vevő szakhatóságok a beruházóval egyeztetést tartsanak. Az erről készült *emlékeztető* azonban az egyeztetésen részt vevők számára *csak tájékoztatásul szolgál, jogi következménnyel nem bír.*

A tervezői egyeztetés az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII.13.) ÖTM rendelet 19.§ (1) bekezdése szerint is kötelező. (Az érdekelt hatóságokkal és szakhatóságokkal, valamint az érdekelt közmű-szolgáltatóval és a kéményseprő-ipari közszolgáltatóval.)

Mindezek révén - a közigazgatási hivatal által megteremtett intézményi keretek között - a hatósági, szakhatósági ügyintézési idők lerövidíthetők. (Baranya megyében az egyeztetési feladatok ellátásában jelentős részt vállal a közigazgatási hivatal.)

EKF egyeztetések

Ez azonban a szakhatóságnak is jelentős többletfeladatot jelent. A közigazgatási hivatal által szervezett egyeztetések mellett, a tervezés folyamán mindvégig biztosítani kell a tervezők

számára a közvetlen konzultációs lehetőséget is (elektronikus levelezés, telefon, személyes egyeztetés).

A közigazgatási hivatal többször javasolta, hogy a beruházó/építtető az építési engedélyezési eljárást indító kérelem benyújtása előtt – megfelelő tervek birtokában – kezdeményezze az előzetes szakhatósági állásfoglalás beszerzését.

Álláspontjuk szerint a szakhatóságok előzetes állásfoglalást adhatnak, melyeket az ügyfél mellékel a hatósági (pl. építési) engedély kérelméhez. Ebben az esetben a szakhatóságnak az építési engedélyezési eljárás megindítását követően már csak az általa véleményezett és az engedélyezésre benyújtott tervek azonosságát kell vizsgálnia. Ez rövidíti az eljárás idejét.

Ezzel azonban az EKF projekt beruházói eddig nem tudtak élni. A feszített tempójú tervezés miatt a tervezők a beadás előtti utolsó pillanatig dolgoztak. A szakhatóságokhoz így a kész tervek csak a hatóságtól érkeztek meg. Ennek esetenként – a tervek hiányosságai miatt – negatív következményei is voltak. Hiába van ugyanis tervezői egyeztetés, ha azokon még véleményezésre alkalmas tervek nem állnak rendelkezésre. A többszöri egyeztetés ellenére több esetben szólítottuk fel a tervezőt *hiánypótlásra*, melyet a *kiemelt beruházások esetén egy eljárásban csak egy esetben lehet megtenni*. Az egyik terv tűzvédelmi tervfejezetének szakmai színvonala miatt a tűzvédelmi szakértő engedélyének visszavonását is kezdeményeztük.

Soronkívüliség, rövidebb határidők

A törvény kiemelt jelentőségű ügyben a kérelmet soron kívüli elbírálását rendeli el, s a hatóság ügyintézési határideje legfeljebb hatvan nap lehet. A soronkívüliség valójában határozatlan jogi fogalom. A kiemelt beruházások terén azt jelenti, hogy az érkezési sorrend szerinti ügyintézés helyett, az első helyen intézendők a kiemelt ügyek.

A törvény rövidíti a szakhatósági ügyintézési időket is. A szakhatósági állásfoglalásra a 15 napos ügyintézési határidő megmaradt, azonban hosszabbítani csak 8 nappal lehet. A hiánypótlásra történő, illetőleg a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívás kiadására csak egy alkalommal kerülhet sor. A törvény rövidítette a jogorvoslati eljárások idejét is. Sőt a kiemelt jelentőségű ügyekben minden küldeményt elsőbbségi kézbesítés útján kell a címzetthez eljuttatni. Az EKF projektek ügyében megszokottá vált, hogy a megkereséseket a hatóság munkatársai hozzák a szakhatóságokhoz és a katasztrófavédelmi igazgatóság részéről is elvisszük az iratokat a hatóságokhoz.

A hatáskörök

A törvény 2. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerint a közigazgatási ügyekben hatóságként és szakhatóságként a Kormány által rendeletben meghatározott, ennek hiányában a másodfokon eljáró közigazgatási szerv jár el.

A törvény végrehajtására óta több kormányrendelet is született. Így kiemelt ügyé lett nyilvánítva pl. a Budai Palota kulturális, turisztikai fejlesztéséhez, a vasúti beruházások megvalósításához, útépitési beruházásokhoz, Záhony térségében a vasúti, valamint a belső közúti infrastruktúra fejlesztéséhez kapcsolódó beruházások.

A 74/2008. (IV. 3.) számú rendeletével a Kormány a „Pécs 2010 - Európa Kulturális Fővárosa” program fejlesztési kulcsprojektjeihez kapcsolódó beruházások megvalósításával összefüggő hatósági ügyeket is kiemelt jelentőségű ügyekké nyilvánította. E rendelet a többiekhez képest azért eltérő, mert egy város megújítása kapcsán térben eltérő helyszíneken több épület épül, és

több közterület kerül felújításra. A rendelet a Baranya Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságot jelölte meg a tűzvédelem területén eljáró elsőfokú közigazgatási szervként, három tűzvédelmi szakhatósági ügyben.

Tapasztalatok, problémák

Létszámproblémák

Baranyában évekig nem volt kiemelt nagyberuházás. A kiemelt beruházások gyors ügyintézésére nem volt felkészülési időnk és pont egy olyan helyzetben kerültek hozzánk a hatáskörök, amikor az előző évek létszámcsökkentései miatt a megelőzési osztályon mindössze két előadói hely maradt. A Kormány 1019/2006. (III. 10.) számú határozat lehetővé teszi, a 2006. évi LIII. törvény végrehajtásával közvetlenül összefüggő, indokolt költségnövekedésének fedezetét az operatív programért felelős miniszternél történő igénylését. Ezzel éltünk is, azonban létszámot nem kaptunk. Így maradt a feladatok belső átcsoportosítása, egyes feladatok más szakmai osztályokra, kirendeltségekre telepítése. Ennek is következménye, hogy a 15 napos ügyintézési időnkét általában kitöltjük.

Hatásköri ellentmondások

Az egyeztetések során hamar kiderült, hogy a tűzvédelmi hatáskörökkel is jelentős problémák vannak.

Mint közismert a tűzvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervezeteket és a tűzvédelmi hatósági tevékenység részletes szabályait a 79/2007. (IV. 24.) Korm. rendelet állapítja meg. Ez a hivatásos önkormányzati tűzoltóságnak, mint elsőfokú tűzvédelmi hatóságnak 11 témában állapít meg hatáskört. Ezek közül egyenként egy sem lett kiemelt ügygyé nyilvánítva a 74/2008. (IV. 3.) Korm. rendeletben. Emiatt aztán nem volt egyértelmű, hogy az EKF beruházásaival kapcsolatban az első fokú tűzvédelmi hatósági hatáskörökkel mely szerv rendelkezik.

- Egyik álláspont szerint a hivatásos önkormányzati tűzoltóság, mert a 74/2008. (IV. 3.) Korm. rendelet nem sorolja fel ezen ügyeket, tehát a tűzvédelmi hatósági ügyek nem lettek kiemelt hatósági ügygyé nyilvánítva.
- A másik álláspont szerint a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság, mert az eljárások az EKF beruházásaival összefüggésben folytatódnak. A kormányrendelet nem határozott meg más hatóságot, de ebben az esetben figyelembe vehető a törvény 2. §-a. E szerint, ha a Kormány rendeletben nem jelölt ki eljáró hatóságot, akkor a másodfokon eljáró közigazgatási szerv jár el a kiemelt beruházások ügyeiben.

A hatósági ügyek mellett más hatóság engedélyezési eljárásaiban elsőfokú tűzvédelmi szakhatóságként működik közre a hivatásos önkormányzati tűzoltóság. A szakhatósági hatásköröknél szintén kétféleképpen értelmezhetők a hatáskörök.

- A 74/2008. (IV. 3.) Korm. rendelet 2. számú melléklete szerint csak az építési, ütügyi és a vízjogi engedélyezési eljárásokban van a katasztrófavédelmi igazgatóságnak elsőfokú tűzvédelmi szakhatósági hatásköre.
- Kérdés, hogy a rendelet 1. számú mellékletében felsorolt hatósági ügyekben (pl. használatbavételi ügyek) mely szervnek van elsőfokú tűzvédelmi szakhatósági hatásköre, és kinek van hatásköre azon eljárásokban, melyek nincsenek felsorolva a jogszabályban. (Pl. üzlet működési engedélyezési ügyek, telepengedélyezési ügyek, stb.)

Kötelező egyeztetések

Egy beruházás során több egyeztetési kötelezettséget is előír az OTSZ (pl.: tűzcsapok elhelyezése, száma, stb.) amely nem minősül önálló hatósági ügynek. Ezeket az egyeztetéseket a jogszabály szerint a tűzoltósággal kell lefolytatni, aki az egyeztetésekben foglaltak teljesülését az építési és a használatbavételi eljárások során ellenőrzi. Szakmai szempontból az lenne indokolt, hogy az egyeztetéseket is az a hatóság folytassa le, aki az engedélyezési eljárásban szakhatóságként vesz részt. A jogszabály szigorú értelmezésével azonban ez a kiemelt ügyekben elkülönül.

Kérdés tehát, kivel egyeztessen a tervező? Ilyen problémák merültek fel a középmagas és magas épületek meglévő tűzoltási és felvonulási területeivel kapcsolatban is. A területekre építési engedélyezési eljárást folytatnak le, ahol azonban nincs tűzvédelmi szakhatósági hatáskör (csak épületek esetén van). Hatáskör nélkül szakhatósági állásfoglalást nem adhatunk. Útépítési engedélyeknél ugyan van szakhatósági hatáskörünk, azonban e tűzoltási felvonulási területekre nem kell útépítési engedélyt kérni. Arra az álláspontra jutottunk, hogy ilyen esetekben a tervezői egyeztetést a tűzoltósággal kell lefolytatni.

Ennek okai:

1. Az épületek építése során a tűzoltóság járt el tűzvédelmi szakhatóságként a középmagas épületek építési ügyeiben, tehát ismerheti, hogy az épületekhez milyen tűzoltási felvonulási területet terveztek.
2. A tűzoltóság, mint tűzvédelmi ellenőrzési hatáskörrel rendelkező szerv jogosult ellenőrizni és jogszabálysértés esetén kötelessége intézkedést kezdeményezni.

Így egy idő után a tervtárgyalásokon már két tűzvédelmi hatóság vett részt.

Összefüggések feltárása

A hatáskörökre is vonatkozik, hogy a jogszabályok egymással szoros összefüggésben vannak, azokból egy eljárást kiszakítani szakmailag indokolatlan az alábbiak miatt.

- A beépített tűzvédelmi berendezések szükségessége az épületek építési engedélyezési eljárásaiban dől el, melyet követően annak terveit és használatbavételét külön engedélyeztetni kell. A tűzvédelmi berendezések tervezésénél és engedélyezésénél ismerni kell az építési engedélyezési tervdokumentációt.
- Az építkezések során lehetősége van a tűzvédelmi hatóságnak, hogy ellenőrizze a tervek szerinti megvalósulást annak elkerülése érdekében, hogy ne az épület használatbavételkor derüljenek ki a problémák, illetve vannak eltakart épületszerkezetek, melyek a használatbavételkor már nem látszanak.
- Ha az előírások érvényesítésére vonatkozóan a tervező, illetőleg a kivitelező valótlan nyilatkozatot adott, a tervezővel, kivitelezővel szemben bírságot szabhat ki a tűzvédelmi hatóság.
- Az építkezések során előforduló tüzeseteknél vizsgálni kell a kárt szenvedett létesítmény tűzvédelmi helyzetét, ill. a létesítési és használati előírások teljesítését, a tűzoltóság hatósági, szakhatósági munkájának az építmény tűzvédelmi helyzetére gyakorolt hatását.
- Az üzletek működési és a telepengedélyezési eljárásai során a tűzvédelmi szakhatóság vizsgálja azt, hogy az adott épületben, telephelyen a tevékenység végezhető-e.

- A jogszabálysértések esetén a tűzvédelmi hatóság intézkedéseket tehet és megállapíthatja a tűzvédelmi kötelezettségeket.

Szakmai szempontból tehát az lenne kívánatos, ha a fenti hatáskörök egy hatóság kezében legyenek.

Jelenleg az építési engedélyhez adunk állásfoglalást, de a tűzoltósággal kell a tűzcsapokat egyeztetni, a tűzvédelmi berendezéseket engedélyeztetni. Az építkezés ellenőrzését szintén a tűzoltóság végzi, de a használatbavételi eljárás során katasztrófavédelem jár el.

A hatásköri kérdések eldöntését rendkívül fontosnak tartottuk, mert ha a hatáskörünket rosszul ítéltük meg, akkor ez az egész eljárást semmissé teheti. Emiatt előzetesen egyeztettünk az illetékes tűzoltóparancsnokkal és a közigazgatási hivatallal. Az egyeztetések során a jogszabályokat próbáltuk értelmezni, azonban a végén nem sikerült közös álláspontra jutnunk.

Tanúságok

- Az igazgatóságon a megelőzési létszám kevés. Most, az EKF projekt kapcsán ez a probléma rendkívüli terhelést jelent.
- A jelentősebb hatáskörök telepítésénél javaslom megvizsgálni, hogy a szervezet el tudja-e látni a megnövekedett feladatokat.
- A hatáskörök telepítésénél célszerű megvizsgálni a kapcsolódó hatásköröket is.

Meglátásom és tapasztalatom szerint az engedélyezési eljárások megindítása előtti egyeztetések fentiekben ismertetett formái szakmailag indokoltak és eredményre vezethetnek. Azonban ennek feltétele, hogy a tervek rendelkezésre álljanak. E nélkül előzetes szakhatósági állásfoglalás kiadása érdemben nem lehetséges.

Nyíri Csaba, tűzoltó alezredes, osztályvezető

Baranya megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság, Pécs

Fotók

Könyvtar_metszet – A tervezett könyvtár metszete

Kozter_muvhaz - Új közösségi terek létesülnek

PKK_kulso – Pécs Konferencia és Koncertközpont