

Az illeszkedésről

Az illeszkedési szabály aktualitása és létének indokai

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) értelmében a városok régi jogszabályi környezetnek megfelelő (az 1964. III. építési törvény és a 2/1986. (II. 27.) ÉVM rendelettel közzétett országos építésügyi szabályzat előírásainak, fogalomrendszerének megfelelő) település-rendezési tervei és építési szabályzatai 2004. január 1. óta nem alkalmazhatók az engedélyezési eljárások során. A községek ez év végéig haladékot kaptak ugyan, de már látható, hogy korántsem minden település tudja felváltani régi tervét és szabályzatát ez év végéig. A városokban bekövetkezett új helyzet, a megnőtt ügytömeg és a községekben, a közeli jövőben várhatóan előálló hasonló helyzet ad kétségtelen aktualitást mai témánknak.

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

Mindenki előtt ismeretes, hogy 1989-ben a mintegy 3200 település közül 2600 rendelkezett általános vagy összevont rendezési tervvel, s a hiány egyfelől mérséklődött (minden évben 20 – 30 településre készült hiánypótló rendezési terv), másfelől a régi tervek – az önkormányzati rendszer létrejöttével, a községegyesítések megszűntével – gyakran hatályon kívül helyezésre kerültek, ezért a hiány növekedett. A két folyamat kiegyenlítette egymást, tehát sok településen az elmúlt években is az Étv. építésügyi követelményeiben megfogalmazott illeszkedési főszabály alapján jártak el az építésügyi hatóságok (természetesen csak akkor, ha jogszerűen akartak és tudtak eljárni).

Az is köztudott, hogy az országos építésügyi szabályzat (népszerű nevén: OÉSZ) egyes terület-felhasználási egységek övezeteire nem határozott meg konkrét előírásokat, mint tette az egyedi telkes lakó- és üdülőterületekre. A gyakorlat hibája és a létező kézi vezérlés oda vezetett, hogy a tervekben a lakó- és az üdülő-területeket a tervezők részletesen cizellálták, az intézmény-, az iparterületeket s a többi terület-felhasználási egységet meg nem. Ez előnyös lehetett a közintézmények és az állami vállalatok építkezéseinél, mert az állam nem kötötte meg saját kezét. Ugyancsak ehhez az időszakhoz kapcsolódik az OÉSZ azon előírása is, hogy rendezési terv és szabályzat híján az építési hatóságok határozhatják meg a telekalakítás és a beépítés feltételeit¹. Kiadásra is került sok olyan engedély, amely teljesen elrugaszkodott a környezetétől, mert a hatóság úgy látta, ez lesz a jövő útja (fel sem merem tétélezni, hogy az építető esetleg meggyőzte, hogy mi lesz oda jó).

Erre a régi tervekben fellelhető hiányokra tekintettel szabályozott úgy az Étv., hogy azokban a kérdésekben, amelyekben nem szabályozott a korábbi terv/szabályzat, azokban szintén az illeszkedés alapján kell eljárni.

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

Az illeszkedés jogszabályi alapjai

Mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy az illeszkedés nem új keletű követelmény a magyar építési jogban. Az 5/1961. (III. 19.) ÉM sz. rendelettel közzétett OÉSZ I. kötete (Városrendezési és műemlékvédelmi előírások) 116. §-ban több szempontból is tartalmaz erre vonatkozó utalásokat. „Minden építményt ... a környezettel, a városképpel és a tájképpel összhangban kell létesíteni és fenntartani. Építkezésnél, minden építómunkánál különös gondot kell fordítani ... a városkép, utcakép vagy tájkép szépségére, összhangjára, vagy megóvandó jellegére”. A '74-es OÉSZ II. kötetében, az építmények általános építési előírásait így kezdi: 1.§ (1) **Az építménynek** ki kell elégítenie a város- (község-) rendezési, a rendeltetési, a honvédelmi, az egészségvédelmi, az élet-, köz- és más biztonsági, továbbá a városképi, a műemlékvédelmi és a korszerű építészeti követelményeket és **alkalmazkodnia kell környezetéhez.** A '86-os OÉSZ 3.§ (3) bekezdése a városépítészet, települési környezet címszó alatt általános előírásként egyértelműen rögzítette, hogy „**Az építményeket a környezetükbe illeszkedően kell elhelyezni és megvalósítani.**” Tehát megállapíthatjuk, hogy a kérdéskör nem újonnan keletkezett, azt évtizedek alatt már régen ki lehetett volna tárgyalni, ha erre a kellő akarat meg lett volna.

Mielőtt elmélyednénk a konkrét, ma hatályos joghelyek vizsgálatában, arra kell felhívni a figyelmet, hogy nem művészi értelmű, hanem jogi természetű alkalmazkodásról beszélhetünk. A különböző művészeti irányzatok ismerik, és széles körben alkalmazzák a kontrasztot, az ellenpontosítást, a meghökkentést. A kicsi és nagy, a kövér és a sovány, a sötét és a világos, a női és a férfi princípium, a sűrűség és a ritkaság mind megannyi lehetőség az oldottságra vagy éppen a figyelem koncentrálására, a feszültségteremtésre, a kiemelésre és a hangsúlyozásra. Nem tagadható, hogy a városépítészetben is meg van ennek a helye és jelentősége. Számos történeti és akár legújabb kori város, városrész és építészeti kompozíció, városépítészeti együttes igazolja ennek nem csupán létét, hanem létjogosultságát is.

Jelen esetben azonban egészen másról van szó. Egyrészt a tervezés hiányáról beszélhetünk, tehát az előbb említett, és a különbözőséget indokoló tervezési művelet, tudatosság nincs jelen (legalább is közösségi értelemben); másrészt a különböző tulajdonosok egymás mellettiségéből, (közel) azonos településrendezési helyzetéből és törvény előtti egyenlőségéből fakadóan **az illeszkedés belesimulást, azonosságot, megfeleltetést jelent, jelenthet csak.** Ennek tudatában olvashatjuk és értelmezhetjük a jogi előírásokat.

Elsőként az Étv. 18.§-t szemléljük. A (2) bekezdése imígyen szól:

„Ha egy adott területen nincs építési szabályzat, illetőleg szabályozási terv, vagy azok a korábbi előírások szerint készültek, és nem szabályoznak - a 13. § (2) bekezdésében előírtak, illetőleg azok végrehajtására vonatkozó egyéb jogszabályokban rögzített követelményeknek megfelelően – teljes körűen, **építési munkát végezni² csak e törvény, valamint az egyéb jogszabályok megtartásával és csak akkor lehet, ha a célzott hasznosítás jellege, a beépítés mértéke és módja illeszkedik a meglévő környezethez.**”

Négy ismérv érdemel részünkről különös figyelmet e szabályból:

1. Az általános jogi előírások – kiemelten az Étv. – minden esetben figyelembe veendők az építési munkák végzése során (a definíció értelmében ez magába foglalja a telekalakítást is, s nem csupán az engedélyköteles tevékenységet, hanem az engedély nélkül végezhető munkákat is).
2. A célzott (tervezett) hasznosítás jellege illeszkedik környezetébe.

3. A tervezett beépítés mértéke illeszkedik.
4. A beépítés módja a meglévő környezethez illő.

Másodikként az Országos Településrendezési és Építési Követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) kormányrendelet (a továbbiakban: OTÉK) 50.§-át érdemes tanulmányozni. A paragrafus az építmények létesítési előírásai közül az általános előírásokat tartalmazza. A (2) bekezdés kimondja:

„Az építményeket és azok részeit a rendeltetési céljuknak megfelelően, a helyszíni adottságok figyelembevételével kell megvalósítani úgy, hogy ne akadályozzák a szomszédos telkek és építmények, önálló rendeltetési egységek zavartalan, rendeltetésszerű használhatóságát, **és illeszkedjenek a környezet és a környező beépítés adottságaihoz**, építészeti megoldásaikkal járuljanak hozzá a táj- és a településkép esztétikus alakításához.”

Ez az előírás az illeszkedés követelményét kiterjeszti minden építményre és minden terv-ellátottsági szituációra (akár van terv, akár nincs), továbbá az alapot is bővíti, hiszen nem csupán a beépítésre (az épített környezetre), hanem a természeti adottságokra is kimondja az illeszkedés követelményét. Kérdezhetik, hogy miért említek természeti környezetet, amikor a jelzőt hiába keressük a jogi szövegben, de ha tekintetbe vesszük a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényt, akkor látható, hogy a világot alapvetően két részre osztja: a természeti és az épített környezetre. Tehát, amikor a kormányrendelet a környező beépítés mellett külön nevesíti a „környezetet”, akkor az csak a természeti környezet lehet.

Az innen említhető két szempont:

1. A természeti környezetbe illeszkedés.
2. A környező beépítés adottságaihoz való illeszkedés.

Használja még az illeszkedés kifejezést a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, amikor 7.§ (2) bekezdésében így szabályoz:

„A táj jellege, a természeti értékek, az egyedi tájértékek és esztétikai adottságok megóvása érdekében:

a) gondoskodni kell az épületek, építmények, nyomvonalas létesítmények, berendezések külterületi elhelyezése során azoknak a természeti értékek, a mesterséges környezet funkcionális és esztétikai összehangolásával történő **tájba illesztéséről**;

b) gondoskodni kell a használaton kívül helyezett épületek, építmények, nyomvonalas létesítmények, berendezések új funkciójának megállapításáról, illetve ennek hiányában megszüntetésükről, elbontásukról, **az érintett területnek a táj jellegéhez igazodó rendezéséről**;

c) a település-, a területrendezés és fejlesztés, különösen a terület-felhasználás, a telekalakítás, az építés, a használat során kiemelt figyelmet kell fordítani a természeti értékek és rendszerek, a tájképi adottságok és az egyedi tájértékek megőrzésére;

e) biztosítani kell, hogy a gazdálkodással összefüggő épületek, építmények, létesítmények és berendezések elhelyezése, mérete, formája, funkciója és száma **alkalmazkodjon a táj jellegéhez**.

Megfigyelhetjük a rokon értelmű kifejezések használatát, ami kiterjeszti vizsgálódásunk horizontját, és talán segít a tisztánlátásban is ahelyett, hogy túlzottan bonyolítaná a feladatot. A törvény az illesztésen, illeszkedésen kívül az „igazodás” és az „alkalmazkodás” fogalmakat használja, amelyek alátámasztják az illeszkedés fentebbi jogi értelmezését. A Természetvédelmi Hivatal (korábban a KTM, majd a KöM, jelenleg KvVM részeként) az elmúlt évtizedben több területen kidolgozta a tájba illő épületek, építmények segédleteit.³

Ha végig tekintünk az egyes pontokon, akkor az alábbi megfontolásokat tehetjük:

Melyek azok a jogszabályi előírások, amelyek minden esetben figyelembe veendőek. Teljes felsorolásuk meghaladja az előadás, sőt talán a rendezvény idejét is, ezért a leggyakrabban használt jogszabályokra összpontosítok. Az Étv. 2., 19., 23.,

31. és 57.§-ai, az OTÉK 7. § (s ennek függvényében a 10. – 30. §-ok), 31. - 50. §-ai, a 35/1996. (XII. 29.) BM rendelettel közzétett Országos Tűzvédelmi Szabályzat stb. Nézzük a legfontosabbakat. Nem a felsorolás rendjében kezdem, mert az építési hatóságnak valami olyasféle tevékenységet kell folytatni, mint a településrendezési tervek, helyi építési szabályzatok készítőinek: elemezniük, jellemző vonásokat megállapítaniuk (a tervezés „szabadsága” nélkül).

Az OTÉK 7.§ (2) bekezdése szerint „az építési övezeteket és az övezeteket a **meglévő karakterük és/vagy tervezett szerepkörük, beépítettségük és karakterbeli különbségeik alapján és úgy kell besorolni**, hogy az azokon belüli – azonos helyzetben lévő – telkeket azonos értékű építési jogok és kötelezettségek illessék meg”. Ez a szabályozás alapjait rögzítő előírás az általunk tárgyalt téma szempontjából azért érdemel figyelmet, mert a rendezési terv híján eljáró hatóság (és a tervező) a meglévő karakter, szerepkör, beépítettség és karakterbeli különbségek alapján tudja „övezetbe sorolni” az egyes területeket, a tervezett szerepkört stb. nem véve figyelembe. Nem álmodhat jövőképet, nem mondhatja, hogy ehhez az elavult épített környezethez nem szükséges alkalmazkodni, mert a tervezés-szabályozás joga nem a hatóságé, hanem az önkormányzaté (Vö.: önkormányzati tv. 8.§ és 10.§ -t).

A hatóságnak célszerű meghatározni azt a területet, melyre kitekint, amikor az illeszkedést mérlegeli. Az Étv. 12.§ (1) bekezdése értelmében a szabályozási terv „legalább telektömb nagyságú” területrésze készülhet, a helyi építési szabályzat is készülhet részterületenként (Étv. 13.§ (3) bek.). A „telektömb: a telkek olyan csoportja, amelyet minden oldalról közterület vagy részben más beépítésre nem szánt terület határol” (Étv. 2.§ 26. pont). A szabályozás legkisebb egysége a telektömb, tehát az építési hatóságnak legalább ekkora területre kell kiterjesztenie vizsgálódását, hogy eldönthesse: illeszkedik-e környezetébe a tervezett építmény, vagy sem. A telektömb mellett említem az egy utcaszakaszt is, mint összefüggő, összetartozó vizsgálandó legkisebb környezetet (A tapasztalt kollégák gyakorolhatták az egy utcaszakaszra való kitekintést az előkert megállapítása kapcsán). Természetesen a mezőgazdasági területen való építés esetén a vizsgálandó terület lényegesen nagyobb lehet, akár az egész települési terület is, hogy jellegzetességeket meg lehessen állapítani.

Könnyen közbe lehetne vetni: a településeink nem homogének, beépítésük változatos, illetőleg egyes területeken, akár telektömbökön belül is éles váltások fordulnak elő (Nem kis mértékben a korábbi évtizedek gyakorlatából fakadóan, amikor a múlttal való radikális szakítás volt a jellemző: „a múltat végképp eltörölni”. Az igazság kedvéért meg kell említeni, hogy ez a gondolkodás az egész modernizmusra jellemző, így Nyugat-Európa is szenvedett ettől.). Tetézi még a problémát, hogy sok városban alkalmazhatatlanná váltak a korábbi tervek, olyanok is, amelyek radikális átépítést tettek lehetővé (a régi beépítéshez, használathoz képest). Mi a teendő ezeken a területeken?

Kitérő

Az aktuális, a településrendezést szabályozó törvények mindenkor abból indultak ki, hogy a tervszerű városfejlesztés alapja a településrendezési terv és a helyi építési szabályzat. A középkorban a szabad királyi városok kezdtek szabályzatokat készíteni, hogy a polgárok közös ügyeiket rendezzék, a közös jövőnek eme zálogát letegyék. A mindenkire egyformán érvényes játékszabályok a polgárok egyenlőségét is kifejezésre juttatták.

A több mint egy évszázados gyakorlatra építve, 1937-ben ezért írta elő a

városrendezésről és az építésügyről szóló 1937. évi VI. törvénycikk minden városra kötelezően az általános rendezési terv, és a beépítésre szánt terület egészére részletes rendezési tervek készítését. A törvény tartalmazott utalást arra vonatkozóan is, hogy egyes községek esetében is szükségessé válhat rendezési terv készítése. Az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény a város- és községrendezési terv készítésének kötelezettségét minden településre kiterjesztette, bár ehhez – szemben a korábbi törvénnyel – nem határozott meg határidőt.

Ezt a kitérőt azért tettem, mert lényeges látnunk, hogy az alaphelyzet – a jogalkotói szándék - a szabályozottság és nem annak hiánya. A Kormány jelentős összegekkel támogatja az önkormányzatokat településrendezési terveik elkészítésben. Nem tartozik a témánkhoz, de jó tudnunk, hogy 1999. óta 1600 település nyert el támogatást a megyei területfejlesztési tanácsok és a Balaton Fejlesztési Tanács által működtetett pályázati keretből (TFC, majd TEKI, CÉDE és a Balaton törvényre épülő támogatás), a támogatás összege (a 2004 –2006. évi ígervényekkel együtt) eléri a 3,5 milliárd forintot. Nem szükségszerű tehát a tervhány állapot, de ettől függetlenül is felmerül az illeszkedés alkalmazása, a bevezetőben részletezettek miatt.

Visszatérve a jogszabályokra

Ha elmerülünk az **építési törvény** egyes előírásainak elemzésében, akkor elsőként a **funkcionális, rendeltetésbeli illeszkedést** kell górcső alá vennünk. A funkciók egymásmellettsége, összeférhetősége minden engedélyezéskor problémaként merülhet fel, ezért ez nem speciális gond, ezzel tehát most nem foglalkozunk. Csupán arra utalnék, hogy **ez egészségügyi (ember és állat) és környezetvédelmi kérdés, eldöntéséhez tehát a szakhatóságok aktív közreműködésére van szükség, s általános eligazítást is e szakterületi jogszabályoktól remélhetünk**⁴. Másik általános tapasztalat, hogy általában nem magukkal a rendeltetésekkel van a gond, hanem annak megvalósulásával, vagyis az üzemeltetéssel: hogyan tarják az állatokat, milyen gyakran almoznak, a trágyát miként tárolják, vagy az ipari tevékenységet mely napszakban végzik, zárt nyílászárókkal, vagy sem, esetleg az udvaron; bekapcsolják-e a szűrő, elszívó berendezéseket, s jó karban tartják-e azokat; az oltott meszet zárt tartályban tárolják vagy egy béleletlen gödörben; a vendéglátó egység megtartja-e a nyitva tartás rendjét, kiszolgálják-e ittas vendéget, stb.

A **beépítési mód** megállapítása már szorosan ide tartozó kérdés, kiváltképp azokon a területeken, ahol az elmúlt évszázad során esetleg többször változott a beépítési mód, vagy nem szabályoztak egyértelműen, s ezekből fakadóan vegyes beépítések alakultak ki. Ez utóbbi Budapestre volt jellemző, s sok városban is feltűntek (akár még szabályozási tervekben is, egyébként teljesen jogellenesen) olyan területek, ahol kétféle beépítési módot engedtek meg egy területen. Az OTÉK fogalom-meghatározása, a beépítési mód építési helyhez kötése segíthet: a hatóságnak egy befoglaló formát kell találnia, amibe, mint építési helybe beférnek a meglévő épületek, s ebből fakadhat a megengedhető beépítési mód. Figyelemmel kell lenni még a szomszédjogokra, az ott meglévő építményekre és az építési lehetőségek megőrzésére.

Különös figyelmet kívánnak az építésügyi hatóságtól azok a telektömbök, amelyekben belül karakteres és éles határral jelölhető váltás figyelhető meg. Klasszikusan ilyenek a történeti városrészek főútvonalától a külváros felé eső tömbjei⁵, vagy esetenként a széles főutcák és a keskeny mellékutcák keretezte tömbök⁶.

Ezekben belül léptékváltás figyelhető meg, s a szabályzatok – ahol voltak ilyenek – mindig is külön övezetbe sorolták a különböző adottságú részeket (régén az utcaszélesség határozta meg a beépítési magasságot). Általában indokolt fenntartani a meglévő eltérést, s az illeszkedés ebben az esetben a telektömbnél kisebb egységre vonatkozatható. Az átmenő telkek két vége más-más beépítési feltételek közé tartozik. A tömbön belüli léptékváltásra jó példa Győrben, a Káptalan-domb aljában futó utca egyik szakasza: a sarokház a XX. század elején épült ötszintes épület, mellette egy foghíj (volt), majd egy egyemeletes védett barokk ház következik. A foghíj beépítése úgy történt, hogy a telek egyik felén a magas tűzfalat takaró hétszintes, a másik felén a műemlékhez simuló házrész jött létre, a kettő között egy kapuval és egy épület-közzel. Az illeszkedés esetenként ilyen megoldást is igényelhet.

A **beépítési mérték** meghatározásakor figyelembe kell venni, hogy ez nem csupán a beépítési százalékot jelenti, hanem az építménymagasságot, a tetőtér beépítését, a terepszint alatti építményeket, építményrészeket (vízszintes és függőleges kiterjedésüket) is, tehát mindazt, ami az igénybevétel intenzitását, „mértékét” befolyásolja. Ha e szempontból jelentős különbözőségű telkek vannak az adott, vizsgált területen, akkor javasolható a lefelé és fölfelé való szélső értékek figyelmen kívül hagyása (mint ahogy sok országban az a versenytárgyalásokon, közbeszerzéseken is történik), s a többi súlyozott átlagának megállapítása. Az vethető ez ellen, hogy minden építkezéssel alakulni fog ez az érték, s így a különböző időben építkezők közötti jogegyenlőség elve sérül. Ismételten azt kell mondanom, hogy ennek az állapotnak – a szabályozottság hiányának – rövidesen meg kell szűnnie, s ezért ez a fokozatos alakulás nem szabad, hogy gondot jelentsen. A települések története során egyértelmű tendencia volt egy folyamatos, időről–időre történő változás, szabályzatmódosulás, s legfeljebb ez fog folytatódni az illeszkedés alapján is. A házaknak is életük, történetük van. Ha valamelyik most esetleg kisebbre épülhet, mint később, akkor az majd bővíthető lesz. Ezekben az esetekben javasolható az olyan kialakítás, amely magában hordozza a bővítés egyszerű lehetőségét.

Elképzelhető olyan eset is, amikor pl. egy területen – a korábbi szabályozás alapján – megkezdődött egy átépülés. Ha ez már karakteresen mutatkozik (vagyis nem csupán egy-egy új épület jött létre tíz – húsz év alatt), akkor az építési hatóság veheti ezt jellemzőnek, s ennek megfelelően adhatja ki továbbra is az építési engedélyeket. Természetesen csak akkor, ha ez **a szomszéd jogokat nem sérti**.

Ez utóbbi egyébként a szabályozott területeken is komoly dilemma, hiszen az átalakulás olyan ütközéseket eredményezhet átmenetileg (akár évtizedekre), amelyek jelentős érdeksérelmekhez vezethet, valamint jogszabályi ellentmondásokat eredményezhet. Például a zártorsúságra való áttérés – ha OÉSZ alapon közelítjük meg (azaz telekhatártól telekhatárig ér az épület) – sok konfliktus forrása volt mindig. A korábbi oldalhatáron megépült épületek átnyúló eresze, az oldalhatárra nyíló ablakai, az alapozási mélysége (vagy éppen az alapozás hiánya), a „túlsó” oldalon (a másik szomszéd felé) az épületek homlokzatai közti távolság, s az ebből fakadó viták régóta keserítik az építésügyi hatósági kollégák életét. Ebben az esetben is a fokozatosság elvét célszerű alkalmazni. Sedlmayer János Sopron történeti beépítésének elemzésével tárta fel és mutatta be - a Műemlékvédelem c. folyóiratban⁷ – ezt a folyamatot (fésűs beépítés – hajlított ház – falazott kapubejárat – szárazkapu – emeletes zártorsú beépítés).

A korábbi jogi felfogás szerint a rendezési terv felülír minden szabályt, s a

szomszédproblémákat polgári peres eljárásban kell rendezni. Ha a szabályozás során a szükséges jogszabályi egyeztetéseket lefolytatják – külön kitérve az átmenet problémáira -, akkor lehet helytálló ez a módszer, egyébként azonban nem. Az Alkotmánybíróság határozata, amelyben leszögezi, hogy a jóváhagyott rendezési terv is csupán egy tervezet, ami vagy megvalósul, vagy nem, azt látszik alátámasztani, hogy az engedélyezés során messzemenően figyelembe kell venni az összes jogszabályt. Ezért a rendezési terv csupán fokozatosan közelíthet az elérendő állapot felé, pl. a zárt sorú beépítésű területen első ütemben nem fog telekhatártól telekhatárig beépülni az építési telek (az építési hely teljes szélességben) a szomszédos telken fennálló épületek miatt.

Általánosságban mindenkor gondot jelent **a helyi jellegzetesség megragadása, a típusalkotás**, s ez nem feltétlenül jelent többséget. A választások során is sok helyen a legtöbb szavazatot kapott jelölt nyer, még ha nem is szerezte meg a szavazatok, több mint 50%-át. Vagy egy más példa: Eger környékére a szőlőtermesztés a jellemző, pedig csak a mezőgazdaságilag művelt területek 35%-át hasznosítják eképpen, mégse mondja senki, hogy Eger vidékére a szántóföldi művelés lenne a meghatározó.

Az OTÉK 50.§-ban leírt követelmény – **„illeszkedjék a környező beépítés adottságaihoz”** – az egyéb építészeti jellemzőkre vonatkozatható: anyag- és formahasználat, fal – nyílás arány stb. Ismét az inhomogenitás problémájával kell szembenézni. Két - gyakran ellentétes - szempontot szükséges mérlegelni: a régebbi vagy az újabb épületek adottságai a meghatározóak? Ahol védett épületek, utcatorok vannak, ott egyértelműen az ősből építmények adhatják a fogódzót (kivéve, ha az újabb beépítés egyöntetűen reagált az értékekre), ahol ilyenek nincsenek, ott árnyaltabb a probléma, nehezebb a döntés. Az Európai Unióban szükséges a helyi kulturális örökség megőrzése, sőt erősítése, mert ez a sokszínűség, sokféleség adja a nagy közösség erejét, gazdagságát. Megvizsgálandó tehát, hogy a régi, de nem védett épületállomány, telekhasználat, formaképzés hordoz-e olyan jellegzetességet, ami továbbvihető, fejleszthető, s akkor célszerű és szükséges ahhoz igazodni.

Miért mindig a régihez térünk vissza? Ez valami nosztalgia, vagy konzervativizmus, netán haladás-ellenesség? Nincs helye az újításnak, a korszerűségnek? Az építészetben nincs helye a szabadságnak?

Talán úgy érezhetik, hogy egy első vonalban, a lövészárokból küzdő embernek nincs ereje és ideje filozófiai mélységekig hatolni, ilyen messze elkalandozni. Gandhit szokás manapság idézni, aki azt mondta: „Gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan!” Ennek megvalósításához pedig hozzá tartozik, hogy néha felemeljük a fejünket, s távolra tekintsünk.

Heisenberg azt írja, hogy csak konzervatív embertől várható a fizikában érdemi továbblépés, mert aki nem ismeri teljes mélységében az eddigi eredményeket, és nem becsüli értékeiket, az nem láthatja tisztán a problémákat sem. Az időtálló újításhoz szükséges a korábbi tévedések, próbálkozások ismerete is.

A modernizmus és a globalizmus előtti időszak adottságai tették lehetővé a helyi karakter kialakulását (még akkor is, ha a mesterek az ókortól kezdve mindig utaztak, s a technikai megoldások elterjedtek, s az építészet is bizonyos értelemben egy-egy stílust követett). A szállítás nehézségei miatt a helyi anyagok használata volt általános (csaknem kizárólagos), a technikai lehetőségek és a szegénység azonos építészeti megoldásokat eredményezett (egységesség), a mesterek véges száma és

ismerete alapján hasonló formai, szerkezeti elemek terjedtek el, egy-egy helyi minta (templom, földesúri kastély, intézői lak, bíró háza) karaktert alakított.

Az illeszkedés korlátjai

A meglévő beépítéseknek sok olyan eleme van, amihez való alkalmazkodást, illeszkedést a helyi szabályozás hiánya nem teszi lehetővé. Ilyenek azok az esetek, ahol az országos jogszabályok konkrét előírásokat tartalmaznak (amelyektől azonban helyben eltérő szabályokat is lehet alkotni). Ilyenek – a teljesség igénye nélkül – az alábbiak: az oldal- és a hátsókert, az épületek közötti telepítési távolság. Hiába állnak, pl. a hátsó telekhatáron melléképületek, újabbak nem helyezhetők oda, mert az OTÉK vonatkozó szabálya eltérő helyi szabályozás híján konkrét értéket állapít meg (35.§ (4) bek.) erre vonatkozóan. Ugyanez igaz az oldalkertben álló nyári konyhára, kukoricagóréra stb. Az előkert azért nem tartozik ide, mert az OTÉK 35.§ (2) bekezdése úgy fogalmaz: a helyi szabályozás „hiányában a kialakult állapotnak megfelelő vagy 5,0 méter”.

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

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

Hasonló megfontolások vonatkoznak a telepszerű beépítésekre, átfogóan minden tömbtelekre.

A telekalakítás beletartozik az építési munkákba, tehát alkalmazható rá is az illeszkedési szabály. Egyetlen kivételt képeznek a közterületek területének a megváltoztatása, a közterületi telekhatár megváltoztatása, pontosabban ezek azon csoportja, amikor a közterület csökken. A közterületek (közutak, terek, hidak, közparkok, közkertek stb. a települési önkormányzatok törzsvagyonát képezik, s mint ilyenek forgalomképtelenek. Csak a településszerkezeti terveken alapuló szabályozási tervek és helyi építési szabályzatok minősíthetnek egy közterületet a település élete szempontjából „feleslegesnek”, azaz értékesíthetőnek. Az Étv. 12.§ (5) bek. c) pontja, illetőleg a 13.§ (2) bek. d) pontja alapján a közterületek lehatárolása és azok rendeltetésének meghatározása e településrendezési eszközök feladata. Ez akkor is fennáll, ha a törvény értelmében nem feltétlenül kell minden területre szabályozási tervet készíteni. Ha azonban a közterületek megváltoztatása szükséges, akkor azokra a területekre érvényes az Étv. 12.§ (2) bekezdés c) pontja: Szabályozási tervet kell készíteni minden olyan esetben, „amikor azt az építés helyi rendjének biztosítása azt egyébként szükségessé teszi”. A közterületek csökkentése

egyetlen esetben fogadható el szabályozási terv nélkül: amikor egy telek előtt az utca szélesebb, mint annak többi része, s a keskenyebb részek is megfelelnek az útkategória szerinti OTÉK minimális szélességnek, továbbá a szakhatóságok által visszaigazoltan nincs semmi egyéb, a teresedést igénylő adottság (kereszteződés, közmű- vagy köztárgy építmény, terepadottság, vízfolyás stb.).

Kiegészítő megfontolások

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

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

A képviselő testületek önkormányzati törvény adta jogát a településfejlesztésre és a településrendezésre⁸ elvonni természetesen nem lehet, de éppen azért biztosítja az Étv. a változtatási tilalom jogintézményét, hogy azzal élni lehessen.

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

Többször felmerül a kérdés, hogy a települések szélső utcája, amelynek egyik oldala beépített, a másik meg nem, az illeszkedés alapján a beépítetlen oldalon épülhetnek-e lakóházak, üdülők, bármi, ami beépítésre szánt területen építhető. Egyértelműen nem, mert annak a területnek a jogi státusának a megváltozása nem képzelhető el rendezési terv és szabályzat nélkül. Még a mezőgazdasági területen egyébként létesíthető lakóház és gazdasági épület engedélyezése is kizárható, mert az ott lakást a beépített terület közelében nem igazolhatja a művelés⁹, s a gazdasági épületek (pl. állattartás) meg nem települhetnek rá a lakó-, üdülő- stb. területekre.

Még egy megjegyzés: Ha egy településnek van már jóváhagyott település-szerkezeti terve, amelyben kijelölt az előbb idézett szabályozási terv kötelezett területeket, akkor is a fentiek szerint kell eljárni, mert a képviselő-testületi határozattal jóváhagyott terv önmagában nem keletkeztet, és nem von el jogokat. Ha mellette a képviselő-testület rendelettel elrendel e területekre változtatási tilalmat, akkor viszont e miatt nem lehet ott alkalmazni az illeszkedési szabályokat, és nem lehet építkezni.

Egy lehetséges, sőt szükséges eszköz

Az OTÉK 34. § (2) bekezdése a következőket mondja:

„A helyi építési szabályzat, szabályozási terv építési vonalakat meghatározhat. **Helyi építési szabályzat, szabályozási terv hiányában - a kialakult állapotnak megfelelő – az építési vonalat elvi építési engedélyben kell meghatározni.**”

Ez esetben tehát az elvi építési engedély beszerzése kötelező, s ebben az eljárásban a hatóságnak lehetősége van más kérdéseket – az illeszkedés mikéntjét – is előzetesen tisztázni. Minden helyzetre természetesen ez nem ad megoldást, de nem kevés helyzetben mégis kiegészítő lehetőséget kínál. Az Étv. 35.§ (1) bekezdése meg az ügyfélnek biztosít lehetőséget, hogy a különféle szempontok előzetes tisztázása érdekében elvi (építési) engedélyt kérhet. Nem varázsszer ez sem, de segítheti az illeszkedés megítélését a fokozatos közelítés.

Befejezésül

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

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

Budapest, 2004. május „ „

Körmendy Imre

¹ 5/1974. (V. 24.) ÉVM sz. rendelet 143. (5) bek., 12/1980. (II. 14.) ÉVM sz. rend. 139.§ és 2/1986. (II. 27.) ÉVM számú rendelettel közzétett Országos Építésügyi Szabályzat 50. (1) bekezdése

² Az Étv. 34.§ (1) bekezdése szerint az építési munkába a következők tartoznak bele: telekalakítás, építmény, építményrész, épületegyüttes megépítése, átalakítása, bővítése, felújítása, helyreállítása, fennmaradása vagy rendeltetésének megváltoztatása.

³ Összegyűjtve megtalálhatók a Tájvédelmi kézikönyvben és a következő szabványokban: MSZ 20365, 20369, 70-75, 76-1, -2,-3,-4,-5, 379, 380 és 381;

⁴ Néhány ilyen szakterületi jogszabály már megszületett:
21/2001. (II. 14.) kormányrendelet a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról;
a 8/2002. (III. 22.) KöM-EüM együttes rendelet a zaj- és rezgésvédelmi határértékek megállapításáról;
a 19/2002. (V. 8.) OM rendelet a közoktatási intézmények elhelyezésének és kialakításának építészeti-műszaki követelményeiről;

⁵ Szép példa Sopron: a Várkerületnek a Szent Mihály dombra felfutó tömbjei. A város építési szabályzat már a II. világháború előtt külön kitért az átmenő telkek kérdésére.

⁶ Pl. Kiskúnfélegyházán a városközpontot a vasút-állomással összekötő, széles, platánfasorral kísért úton

a beépítés két-három emeletessé vált a XX. sz. elején, de a keskeny (faltól falig 9-10 méteres) mellékutcák felé már a saroktelkek beépítése is földszintes. A két épületet itt is kapu választja el egymástól. Megfigyelhető az átmenetképzés Budapesten is, pl. a II. ker. Keleti K. u. – Fényes Elek u. sarkán.

⁷ Műemlékvédelem 1979. Bp.

⁸ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. 8.§ és 10.§

⁹ Az Étv. 19.§ (2) bekezdése szerint beépítésre nem szánt területen építeni csak akkor szabad, ha az a) a terület rendeltetését szolgálja. A mezőgazdasági területek rendeltetése a művelés, s a beépített terület szomszédságában nem igazolható az épület szükséglet.