

**Az alapvető jogok biztosának és
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös jelentése
az AJB-520/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Debisso Kinga

Az eljárás megindítása

A panaszosok a Budapest XV. kerületi Régi MÁV-telep „műemléki jelentőségű terület védetté nyilvánítási eljárásának” kezdeményezésével kapcsolatosan fordultak az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. A beadványban foglaltak szerint a MÁV-telepen élő lakosok egyrészt sérelmezték, hogy a védetté nyilvánítási eljárás megkezdéséről csak az önkormányzat hirdetményéből értesültek, másrészt azt is, hogy az eljárás során csupán iratbetekintési és észrevételezési joguk van, a tulajdonukat érintő változást egyébiránt nem befolyásolhatják. Kifogásolták továbbá, hogy az ott élő lakosságot senki sem tájékoztatta az országos védettség következményeiről, valamint, hogy a műemlékké nyilvánított épületek fenntartásával járó többletköltségek viselése a magántulajdonosok számára jelentős nehézséget jelentene. A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a tulajdonhoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján a biztos vizsgálatot indított.

Az érintett alapvető jogok és elvek

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

Vonatkozó jogszabályok

- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. (Étv.)
- a világörökségről szóló 2011. évi LXXVII. törvény (Vötv.)
- a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (Kötv.)
- a régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 39/2015. (III. 11.) Korm. rendelet (39/2015. Kr.)
- a régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 393/2012. (XII.20.) Korm. rendelet¹
- a régészeti lelőhely és a műemléki érték nyilvántartásának és védetté nyilvánításának, valamint a régészeti lelőhely és a lelet megtalálója anyagi elismerésének részletes szabályairól szóló 13/2015. (III. 11.) MvM rendelet (MvM.r.)
- a régészeti lelőhely és a műemléki érték védetté nyilvánításáról, nyilvántartásáról és a régészeti feltárás részletes szabályairól szóló 80/2012. (XII.28.) BM rendelet²
- az építészeti örökség helyi védelmének szakmai szabályairól szóló 66/1999. (VIII. 13.) FVM rendelet (Hvr.)
- a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény (Jtv.)

¹ Hatálytalan: 2015. március 12-től

² Hatálytalan: 2015. március 12-től

A megállapított tényállás

A panasz vizsgálata során megkerestük a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központot (a továbbiakban: Központ), valamint a Miniszterelnökség Kulturális Örökségvédelemért Felelős Helyettes Államtitkárát (a továbbiakban: államtitkár).

1. A jogszabályi környezet tekintetében a kapott tájékoztatások³ alapján⁴ az alábbiakat állapítottuk meg:

A jogszabályok az építészeti örökség többszintű védelmét teszik lehetővé. Az Étv. szerint az építészeti örökség kiemelkedő értékű elemeit nemzetközi (egyetemes), országos (nemzeti) és helyi építészeti örökség részeként kell kijelölni (védetté nyilvánítani), fenntartani, megóvni, használni és bemutatni.⁵ A nemzetközi védelemről hazánkban a Vötv., az országos (nemzeti, műemléki) védelemről a Kötv. rendelkezik, a helyi építészeti örökség védelmének kereteit pedig az Étv. és a Hvr. szabja meg, de a települési önkormányzatokra bízta a részletes szabályok kidolgozását. A védetté nyilvánítás mindhárom védettségi szinten közérdeket képvisel.

Az Étv. a helyi építészeti örökségre vonatkozóan indirekt meghatározást alkalmaz: Az építészeti örökségnek azok az elemei, amelyek értékük alapján nem részesülnek országos egyedi műemléki védelemben, de a sajátos megjelenésüknél, jellegzetességüknél, településképi vagy településszerkezeti értéküknél fogva a térség, illetőleg a település szempontjából kiemelkedőek, hagyományt őriznek, az ott élt emberek és közösségek munkáját és kultúráját híven tükrözik, a helyi építészeti örökség részét képezik.⁶

A műemléki értékek védetté nyilvánítására vonatkozó szabályokat a Kötv., a 393/2012. Kr, valamint a BM rendelet tartalmazza. A műemlékvédelemről rendelkező Kötv. meghatározása⁷ szerint *műemléki érték: minden olyan építmény, kert, temető, temetkezési hely vagy sírjel, terület (illetve ezek maradványa), valamint azok rendeltetésszerűen összetartozó együttese, rendszere, amely hazánk múltja és a közösségi hovatartozás-tudat szempontjából kiemelkedő jelentőségű történeti, művészeti, tudományos és műszaki emlék, alkotórészeivel, tartozékaival és berendezési tárgyaival együtt.* A Kötv. emellett rögzíti a műemlékvédelem feladatát is: *a műemléki értékek felkutatása, tudományos kutatása, értékelése és számba vétele, dokumentálása, nyilvántartása, védetté nyilvánítása és a védendő műemléki területek meghatározása.*⁸ Tehát mindazon építészeti örökség, amely ennek a meghatározásnak megfelel – az építészeti értékek mellett a kiemelkedő jelentőség megléte, bizonyítása esetén – a kulturális örökség részét képezi, és védetté nyilvánítható.

A műemlékké nyilvánítást bárki kezdeményezheti, vagy hivatalból is megindítható. A műemléki érték megállapítása, vizsgálata, dokumentálása (összességében: előkészítése) a kormányrendeletben meghatározott szerv feladata.

A 393/2012. Kr. 16. § (3) bekezdése szerint a védelem alá vonni tervezett műemléki jelentőségű területen és történeti táj területén álló ingatlanok tulajdonosait a védetté nyilvánítás előkészítésének megindításáról a Központ megkeresésére az érintett ingatlan fekvése szerinti települési önkormányzat a helyben szokásos módon (hirdetmény útján) értesíti.

Az államtitkár tájékoztatása szerint a betekintési jogra vonatkozóan a kezdeményezőnek küldött, a kezdeményezést nyugtázó válaszlevélben is figyelemfelhívás történik.

³ A Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ 160/313-2/2014. iktatószámú levele, valamint a Miniszterelnökség Kulturális Örökségvédelemért Felelős Helyettes Államtitkárának I-1/ME/5942/5 (2014) iktatószámú levele

⁴ A tájékoztatások megadását követően a jogszabályi környezet a 39/2015. Kr, valamint az MvM.r. megalkotásával megváltozott.

⁵ Étv. 56. § (2) bekezdés

⁶ Étv. 57. § (1) bekezdés

⁷ Kötv. 7. §-ának 17. pontja

⁸ Kötv. 28. § a) pontja

A dokumentációba történő betekintés annak elkészültétől a rendelet hatályba lépéséig tart, azonban a megkereséssel élő ügyfelek számára a jogszabály további jogosultságokat nem biztosít. (A hatályba lépést követően a dokumentáció a közhiteles nyilvántartásba kerül, ahonnan hatósági igazolás formájában kérhetők adatok a továbbiakban.)

Az államtitkár indokoltnak tartja a védettség előkészítése során a partnerségi viszony kialakítását. Ennek érdekében a BM rendelet kiegészült az új 2/A. § és 2/B. §-okkal. A 2/B. § (7) bekezdése az új kezdeményezéseknél előírja a polgármester véleményének kikérését. További partnerségi lépésként a módosítás alatt lévő örökségvédelmi jogszabályokban a tervek szerint már a tulajdonos véleményét is ki kell kérni. A vélemények nem ügydöntőek, azonban így nagyobb hangsúlyt kapnak a helyi érdekek, a rendeletalkotás során tett egyéb észrevételek mellett.

Az érintettek észrevételeire válaszadás történik az előkészítés során, a miniszteri döntés meghozatala előtt. A műemléki értéket az előkészített dokumentáció alapján a szakterületért felelős miniszter rendelettel nyilvánítja műemlékké.

A műemléki érték védetté nyilvánításának előkészítése a Jtv.-vel összhangban történik, az általános egyeztetés mellett a 393/2012. Kr. és a BM rendelet alapján érintetteknek minősülők személyesen (egyedi védelem esetében) vagy hirdetmény útján (területi védelem esetében) lényegében a Jtv. szerinti közvetlen egyeztetésben is részt vesznek, véleményüket megküldhetik, arra választ kapnak és érdemi észrevételeik figyelembevételre kerülnek.

2. A kapott válaszok alapján a konkrét eljárással összefüggésben az alábbi tényállást állapítottuk meg:

A Központ véleménye szerint a hirdetményi úton megtörtént értesítés a hivatkozott 393/2012. Kr.-ben foglaltaknak megfelel, mivel a védetté nyilvánítási dokumentáció a MÁV lakótelep műemléki jelentőségű területként történő védetté nyilvánítására tesz javaslatot, azaz ebben az esetben a műemléki jelentőségű területen álló ingatlanok tulajdonosait hirdetmény útján kell értesíteni.

A BM rendelet határozza meg⁹ a műemléki érték védetté nyilvánítási dokumentációjának kötelező tartalmi elemeit, amelynek a jelen ügyben készült védetté nyilvánítási dokumentáció a Központ véleménye alapján megfelel. A panaszban foglaltakkal összefüggésben a Központ kiemelte, hogy a dokumentációnak nem kell tartalmaznia arra vonatkozóan tájékoztatást, hogy a védetté nyilvánítás a műemléki jelentőségű területen elhelyezkedő ingatlanok tulajdonosai számára milyen többletkötelezettségekkel jár, a többletkötelezettségeket ugyanis a jogszabályok határozzák meg. A védetté nyilvánítás előkészítése során az elkészített dokumentációba betekinhetnek és észrevételt tehetnek mindazok, akik a védetté nyilvánítási eljárásról értesültek.¹⁰ A Központ tájékoztatása alapján ezt a jogosultságot az eljárás során az érintettek számára biztosították.

Az államtitkár tájékoztatása szerint a beérkezett észrevételekre a Hivatalnak írt tájékoztatással egyidejűleg választ küldött. Ezzel kapcsolatosan megjegyezte, hogy *„az a vélemény, amely érdemi kifogást emel és megalapozott, az figyelembevételre kerül. Az észrevételt tevők nagyobb érdekcsoportot képeznek a MÁV-telep lakosain belül, így a műemlékké nyilvánítás indokoltságát ismételten meg fogom vizsgálni. A védettség velejáróiról jogszabályok rendelkeznek, így azok nyilvánosak és bárki számára megismerhetőek. Azonban a műemlékvédelemben érvényesítendő, napirenden lévő szemléletváltás, az említett partnerségi viszony kiépítésének szándéka mentén indokoltnak tartom a területi védelem esetén csoportos tájékoztatás nyújtását, akár lakossági fórum keretében, amelyen minden további érdemi kérdésről mód nyílik egyeztetni. A változó örökségvédelmi jogszabályokban – összhangban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénnyel és az Étv. 53/C. § (1) bekezdésével – ha az érintettek köre meghaladja az ötven főt, közmeghallgatás fog előírásra kerülni.”*

⁹ BM rendelet 4. § (1) bekezdés

¹⁰ BM rendelet 4. § (3) bekezdés

Az országos védettség és a helyi védettség elkülönítésének szempontjaira vonatkozóan a Központ az alábbi tájékoztatást adta.

A Fővárosi Önkormányzat a MÁV-telepet épületegyüttesként helyezte helyi védettség alá.¹¹ Az országos védetté nyilvánításról szóló döntés meghozatala, és jelen esetben annak a kérdésnek az eldöntése, hogy a MÁV-telep rendelkezik-e a helyi védettséget meghaladó, magasabb szintű védettséget igénylő értékekkel – a dokumentációban foglaltak alapján – a miniszter hatáskörébe tartozik. A műemléki értékkel nyilvánítás alapját a műemléki értéknek a Kötv. értelmező rendelkezéseiben rögzített meghatározása képezi: műemléki érték minden olyan építmény, kert, temető vagy temetkezési hely, terület (illetve ezek maradványa), valamint azok rendeltetészerűen összetartozó együttese, rendszere, amely hazánk múltja és a közösségi hovatartozás-tudat szempontjából kiemelkedő jelentőségű történeti, művészeti, tudományos és műszaki emlék, alkotórészeivel, tartozékaival és berendezési tárgyával együtt. Az országos és helyi védelem elhatárolására vonatkozóan a törvényi definícióban szereplő „kiemelkedő jelentőség” megmutatkozhat:

- a) a védendő emlék korában;
- b) a védendő emlék létrehozásában megnyilvánuló közösségi akaratban;
- c) a védendő emlék egyediségében;
- d) a védendő emlék tipikusságában;
- e) a védendő emlék létrehozásának építéstechnika-történeti vonatkozásában;
- f) a védendő emlékeknek a környezetével összefüggésében;
- g) a védendő emlékekhez kapcsolódó különleges eszmei-szellemi vonatkozásokban;
- h) az esetleg jórészt átalakított emlék fenti szempontok szerint különleges értéket jelentő részletében;
- i) az emlék védett, illetve védendő együtteshez való tartozásában.

A védetté nyilvánítás dokumentáció megállapításai szerint a régi MÁV-telepet történeti, építészeti értékei a kiemelkedő jelentőségű épületegyüttesek közé emeli, ezért a műemléki jelentőségű területként (MJT) történő védelmét javasolja. A dokumentáció felhívja a figyelmet hogy a fővárosi területi védelem, illetve a rendelet előírása eddig nem tudták megfelelően megvédeni a telep értékeit. A dokumentáció megállapításai szerint a rákospalotai MÁV-telep a Magyar Államvasutak által a MÁV Istvántelki Főműhelye alkalmazottainak épített kislakásos telep, amely a rácsos utcahálózat szerint szervezett ingatlanokon, típustervek szerint, többféle alaprajzzal létesült egy- illetve kétemeletes lakóházból (társasházak), valamint középületekből (ref. templom, vásárcsarnok, mentőállomás, csendőrs, iskola, óvoda, tisztviselőház) álló, lényegében önálló kisváros jellegű telep. Létesítése kiemelkedő példája az államköltségen épített munkáslakás-telepeknek, amelynek létesítése két ütemben, a MÁV saját tervezői által készített egységes tervek szerint történt.

A tájékoztatások a védetté nyilvánítási dokumentáció érvelését idézték: *„A máig szinte érintetlenül fennmaradt építési struktúra hitelesen tükrözi az egykor a MÁV alkalmazásában álló tervezői gárda felkészültségét és teljesítményét a kialakított település és telekszerkezet vonatkozásában. A struktúrához választott szecessziós stílus a modernség jegyét kölcsönözte az együttesnek. A MÁV lakótelep a társadalom egy meghatározott hivatású csoportjának, a vasutasoknak sajátosan szerkesztett élettere, lakóhelye a 20. század elejéről. A speciálisan strukturált és felépített hivatás szerinti szerveződés magas szinten megfogalmazott építészeti struktúrát volt képes létrehozni a lakóhely vonatkozásában is, ami a maga nemében sajátos példája az emberek egy csoportja és lakóhelye kapcsolatának (lásd még a bányászkolóniák településképének megformálását). A közösség viszonylagos zártsága a település szövetében egyfajta zárványt alkotott, és ez a településképben a mai napig érvényre jut. E zárvány, mag, noha a fejlődésétől idegen beavatkozással metszették át (M3), teljes értékűként reprezentálja a vasút intézményrendszerének egy különleges szegmensét.*

¹¹ A főváros városképe és történelme szempontjából meghatározó épített környezet védelméről szóló 54/1993. (1994.11.1.) Főv. Kgy. rendelettel.

A telep divatos lakóhellyé válása következtében a telep lakosságának összetétele cserélődőben van, amelynek folytán csökken a helyi identitással rendelkezők száma, ez pedig a lokálpatrióta magatartást csökkentő tényező, a telep egységes megjelenésének és egyéb értékeinek megőrzését gyengíti. Az újabb vagy akár a régi tulajdonosok közül sokan nincsenek tisztában a településrész értékeivel és pusztán saját egyéni szempontjaik szerint alakítják át környezetüket. Az elhagyott lakások, elhanyagolt kertek, az értékörző szemléletet nélkülöző átalakítások, nyílászáróknak az eredetitől eltérőre cserélése jelzik az értékek erodálódását, pusztulását. Gyakori a házaknak kizárólag az egyes lakásokhoz kötődő külső hőszigetelése a homlokzatok egységének megbontásával.”

Ennek megfelelően a védetté nyilvánítási dokumentáció a védelem céljaként határozza meg a „település- és telekszerkezet, a történelmileg kialakult telekhasználat lenyomatának megóvását, az épületek értékörző helyreállításának biztosítását az érvényes épületenergetikai szabályok és fenntarthatósági szempontok figyelembevételével.”

3. A műemléki védelemmel összefüggő költségekkel, valamint az értékvédelmi támogatástól való eleséssel összefüggésben az államtitkár az alábbiakat válaszolta:

A védelem két szintje szabályozásának Étv. és Hvr. szerinti szétválasztása érdekében a Budapest főváros építészeti örökségének fővárosi helyi védelméről szóló 37/2013. (V. 10.) Főv. Kgy. rendelet 6.§ (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy: „Amennyiben helyi egyedi védettségű építményt országos egyedi műemléki védelem alá helyeznek, vagy helyi területi védettségű épületegyüttest országos területi védelem alá helyeznek, a Közgyűlés a helyi egyedi védettségű építmény vagy a helyi területi védettségű épületegyüttes helyi védelmét megszünteti.” A hatályos szabályozás ugyan az azonos típusú (egyedi, területi) védelmek esetén kizárja a kettős védelmet, de a műemléki területi védelem (műemléki jelentőségű terület - MJT) mellett nem zárja ki a helyi egyedi védelmet.¹² Tehát ebből következően a műemléki területi védelem alatt álló, helyi egyedi védelemben részesülő építészeti örökség helyi értékvédelmi támogatásban részesíthető. A kettős védelem kizárása az egyértelmű eljárások érdekében érthető, ugyanakkor szakmai alapokon nem választhatók szét egyértelműen a kétféle védelmi szint tárgyai, ugyanis ha egy építmény történeti, művészeti, tudományos vagy műszaki szempontból országos jelentőséget képvisel, még lehet az adott térség vagy település identitásának – hagyományainak, kultúrájának – meghatározója is. Az adminisztratív jellegű szétválasztás miatt azonban a települési önkormányzatok rendre kizárják a műemlékeket a helyi építészeti érték támogatásából, mivel az Étv. 57. §-ára alapozva a helyi védelemről szóló Önkormányzati rendeletek a helyi védelem fennállásához kötik az értékvédelmi támogatást, habár a műemlékeknek a helyi támogatásból történő kizárása csak implicite van benne az Étv.-ben. Így viszont sok településen éppen a legjelentősebb, a településkép szempontjából meghatározó helyen álló műemlék épületek nem részesülhetnek helyi támogatásban.

A Főváros XV. kerülete 2012-ben alkotta meg a helyi védelem szabályait a Budapest, XV. kerület építészeti és városszerkezeti értékeinek helyi védelméről szóló 36/2012. (IX.28.) önkormányzati rendelettel, amelynek 11. §-a rendelkezik a helyi egyedi védettségű épületek értékvédelmi támogatásáról. Így a kerületnek módjában állna helyi egyedi értékvédelemben részesíteni a MÁV telep egyes kiemelkedő értékű épületeit – az országos területi védelem mellett is – amelyhez felújítási támogatást is tudna biztosítani.

A telep értékvédő civil szerveződései, lakosai a fővárosi értékvédelmi támogatási lehetőségtől történő eleséstől tartanak, viszont nem élnek a kerületi helyi védelem lehetőségével, amely hasonlóképpen nyújt értékvédelmi támogatást. Az államtitkár véleménye szerint a megoldást a helyi egyedi védelemre tett javaslatokban kellene keresniük, nem pedig a szakmailag megalapozott területi műemléki védelem elutasításában.

¹² Az Étv. 57. § (2) szerint ugyanis az országos területi műemléki védelem az egyes ingatlanokon fennálló helyi egyedi védelem hatályát nem érinti.

Ugyanakkor a műemléki védelem esetében is vannak pályázati lehetőségek, ami nagyobb esélyt jelent a telep pályázói számára.

A műemlékekre adható pályázati forrásfelhasználás lehetőségeit behatárolják az Európai Unió által előírtak és az operatív programok államilag meghatározott tematikája. Közvetlenül műemlékvédelemre szolgáló hazai forrás leginkább pályázati formában érhető el (pl. NKA, fővárosi értékvédelem), ritkábban ugyan, de ilyen jellegű volt a Vidékfejlesztési Minisztérium által kiírt „Vidéki örökség megőrzése” pályázat, amelynek volt műemlékre elnyerhető, illetve helyi védett építészeti örökség megővésére szolgáló változata is. Jelenleg műemléki helyreállításra adható hazai pályázati lehetőség nincsen, de a Miniszterelnökség szándéka szerint a közeljövőben újra lesz. Azonban EU-s pályázati forrásból jelentős összegek állnak rendelkezésre műemlékhez kapcsolódó beruházásokhoz, például energetikai pályázatok, turisztikai attrakció fejlesztési pályázatok révén, amelyek keretében jelentősebb összegek kerültek megítélésre az elmúlt években. Tervezik továbbá a műemlékekre vonatkozó komplex ösztönző rendszer bevezetését a közeljövőben.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja, az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira.

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével is követni kívánjuk a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V.11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) számú határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is.

Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.¹³

A jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.”¹⁴

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” A tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Korábban a tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, azonban az alkotmánybíróági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki.¹⁵ Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybíróági gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybíróóság megállapította,¹⁶ hogy közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja.

Abban az esetben, ha a határozat törvénytörtő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénytörtő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak).

Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.

Az Alkotmánybíróóság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.¹⁷ A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. A jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

¹³ 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

¹⁴ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

¹⁵ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

¹⁶ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

¹⁷ 6/1998. (III. 11.) AB határozat

3. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben¹⁸ következetesen hangsúlyozta, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátlan, az a köz érdekében és a közérdekkel arányos módon korlátozható.

Az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. Rögzítette továbbá, hogy „Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkor (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni”.¹⁹ A törvényalkotó a tulajdonhoz való jog alapján mindig köteles tiszteletben tartani azokat a jogosítványokat, amelyeket korábban ő maga alakított ki alkotmányos értelemben vett tulajdonként.²⁰ Az Alkotmánybíróság kimondta,²¹ hogy „(...) a tulajdonhoz való jog védelmére kialakított gyakorlata megfelel az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkében foglaltaknak, és összhangban áll az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) határozataiban kifejtett elvekkel.” Az Egyezmény 1. cikke szerint minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.

A testület rámutatott arra, hogy „a közérdek fogalmát a Bíróság tágran értelmezi. (...) A tulajdonjog korlátozásánál a Bíróság állandó gyakorlata szerint ugyanazokat a követelményeket kell alkalmazni, mint amelyeket az Egyezmény a tulajdonjog elvonására meghatároz. Ez azt jelenti, hogy a korlátozás csak akkor fogadható el, ha az okozott sérelem arányos a közérdeket szolgáló előnnyel. (...) Az arányosság kérdésénél a Bíróság széles körben vizsgálja az összefüggéseket és ezen az alapon megállapította az Egyezmény megsértését olyan esetben, amikor a tulajdonjog korlátozásánál az állammal szemben való fellépésre nem volt lehetőség, megfelelő jogvédelmet szolgáló eljárási szabályokat nem dolgoztak ki.”

Az Alkotmánybíróság a határozatában példaként idézi a Bíróságnak egy lengyel ügyben 2004-ben hozott elvi határozatát, amely a konkrét jogsérelem megállapításán túl a jogrendszer alapvető hiányosságát is kiemelte: a Bíróság szerint Lengyelország nem rendelkezett a jogvédelmet szolgáló megfelelő eljárásról a tulajdonjog sérelme esetére, ezért felhívta a tagállamot a megfelelő jogi és közigazgatási lépések megtételére. Ugyanezt a megoldást alkalmazta a Bíróság 2006-ban egy másik lengyel ügyben, amelyben a jogrendszer hiányosságát abban jelölte meg, hogy nem állnak rendelkezésre olyan eljárási és egyéb jogintézmények, amelyek megakadályoznák a tulajdonjog önkényes és kiszámíthatatlan megsértését ezért ismételen felhívta a lengyel államot az arányosságot biztosító jogi megoldás kidolgozására.

Legvégül az Európai Unió Alapjogi Chartája 17. cikkének (1) bekezdése a tulajdonhoz való joggal összefüggésben kimondja: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.”

¹⁸ 64/1993. (XII. 22.) és 13/1998. (IV. 30.) AB határozatok

¹⁹ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

²⁰ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 459. o.

²¹ 42/2006. (X. 5.) AB határozat

III. A vizsgált ügy tekintetében

III.1. A MÁV-telep műemlékké nyilvánítási eljárása

A beérkezett tájékoztatások, valamint az azokhoz csatolt iratok alapján a konkrét műemléki érték védetté nyilvánítási eljárásával összefüggésben megállapítható, hogy a Központ eljárása, így különösen az érintettek értesítése a hatályos jogszabályoknak megfelel, ezen túl a Központ a beérkezett észrevételt tevő lakosoknak levélben válaszolt.

A MÁV-telep örökségvédelmi jelentőségének megítélése – amely szerint a MÁV-telep örökségvédelmi szempontból országos, avagy helyi értéket képvisel – szakmai, valamint szakmapolitikai kérdés, amelyben nem foglalhatunk állást. Az államtitkár levelében megjegyezte, hogy „*az észrevételt tevők nagyobb érdekcsoportot képeznek a MÁV-telep lakosain belül, így a műemlékké nyilvánítás indokoltságát ismételten meg fogom vizsgálni.*”

Fentiekre tekintettel a konkrét ügyben a Központ eljárásával összefüggésben alapvető joggal összefüggő visszásság nem merült fel.

III.2. A védetté nyilvánítás eljárás hatályos szabályai

A tájékoztatások megérkezését követően a jogszabályi környezet átalakult, hatályba lépett a 39/2015. Kr., valamint az MvMr.

Az új szabályozás szóban forgó rendelkezései alapján a nyilvántartott műemléki érték műemlékké nyilvánításának előkészítéséről értesíteni kell az érintett ingatlanal rendelkező jogosultat, a védetté nyilvánítás kezdeményezőjét, a hatóságot, más jogszabály alapján is védett vagy védendő műemléki érték esetében a hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságot, a tervezett műemléki környezet területén fekvő ingatlan tulajdonosát, valamint a természetvédelmi kezelésért felelős szervet, ha a védelemre tervezett történeti kert, történeti táj, műemléki jelentőségű terület, műemléki környezet országos jelentőségű védett természeti területen helyezkedik el.²²

A védelem alá vonni tervezett területen álló ingatlanok tulajdonosait a műemlékké nyilvánítás előkészítésének megindításáról a Hivatal megkeresésére az érintett ingatlan fekvése szerinti települési önkormányzat hirdetmény útján értesíti.²³ Ha az előkészítés alatt álló területi védelem ötven tulajdonosnál többet érint, a Hivatal a települési önkormányzat bevonásával szervezett közmeghallgatás keretében tájékoztatást ad.²⁴

A nyilvántartott régészeti lelőhely és a nyilvántartott műemléki érték védetté nyilvánítására, valamint a védettség megszüntetésére irányuló kezdeményezést a Hivatalnak²⁵ kell benyújtani. A kezdeményezés közérdekű bejelentésnek²⁶ minősül. A kezdeményezés hivatalból is indulhat.²⁷ A miniszter a kezdeményezés alapján határidő kitűzésével elrendeli a védetté nyilvánítás előkészítésének megindítását, vagy védetté nyilvánítási dokumentáció készítésének mellőzésével megtagadja a védetté nyilvánítást.²⁸

A szabályozás – az államtitkár tájékoztatásának megfelelően – új rendelkezésként²⁹ tartalmazza, hogy nyilvántartott műemléki érték védetté nyilvánításának előkészítése során a Hivatal legkésőbb a Kötv. 29. § (3) bekezdése szerinti értesítést³⁰ megelőzően kikéri az érintett nyilvántartott műemléki érték szerinti illetékes települési – a fővárosban a fővárosi

²² 39/2015. Kr. 28. § (5) bekezdés a) - f) pont

²³ 39/2015. Kr. 28. § (6) bekezdés

²⁴ 39/2015. Kr. 28. § (7) bekezdés

²⁵ Az MvMr. 2. § (2) bekezdése alapján a Forster Gyula Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ.

²⁶ A Hivatal AJB-4212/2015. iktatószámán vizsgálatot folytat egy műemlékvédelmi eljárás ügyében, amely felöleli a kezdeményezés közérdekű bejelentésnek történő minősítését is.

²⁷ MvMr. 7. § (1) bekezdés

²⁸ MvMr. 7. § (6) bekezdés a) és b) pont

²⁹ MvMr. 8. § (3) bekezdés

³⁰ A Kötv. 29. § (3) bekezdése szerint a védelem alá vonni tervezett műemléki jelentőségű területen, műemléki környezetben és történeti táj területén álló ingatlanok, valamint nyilvántartott műemléki érték ingatlanának tulajdonosait és a jogszabályban meghatározott egyéb érintett személyeket és szervezeteket jogszabályban meghatározott módon értesíteni kell a műemlékké nyilvánítás előkészítésének megkezdéséről.

kerületi vagy a Margitsziget esetén a fővárosi – önkormányzat polgármesterének, valamint a nyilvántartott műemléki érték tulajdonosának vagy tulajdonosai többségének véleményét a védetté nyilvánítással kapcsolatban.

Az eljárási szabályok szerint a védetté nyilvánítás előkészítése során a Hivatal értesíti a védetté nyilvánításra javasolt ingatlannal rendelkezni jogosultat.³¹ Az értesítés formája tekintetében a nyilvántartott műemléki érték vagy védetté nyilvánítandó műemléki terület esetén a Hivatal a Korm. rendeletben meghatározott módon³² folytatja le az értesítést.³³ Az értesítésről a védetté nyilvánítás előkészítésének megindításától számított 15 napon belül kell intézkedni.³⁴

A tulajdonos eljárásbeli jogosítványait is az MvMr. tartalmazza. A védetté nyilvánítás előkészítése során *észrevételt tehet*, és a *dokumentációba betekinthez*, aki a védetté nyilvánítási eljárás megindításáról értesült, valamint akinek az adott ingatlanra vonatkozó jogát a védelem érinti.³⁵

III.3. A védetté nyilvánítás eljárási szabályaival összefüggő aggályok

A panaszban foglaltak alapján az eljárási szabályokat érintően három kifogás állapítható meg: a hirdetményi kézbesítés ténye, az észrevételezés és az iratbetekintés időbeliségének bizonytalansága, illetve a megküldött észrevételek sorsa (figyelembevétel, az arra történő válaszadás). Ezekre vonatkozóan az új jogszabályi környezet nem tartalmaz lényeges változtatást, így az aggályos pontok a hatályos rendelkezések esetében is fennállnak.

1. A védetté nyilvánítás – amellet, hogy az elidegenítési és terhelési részjogosítványt nem érinti – korlátozza a tulajdonhoz való jogot, valamint a tulajdonosokra vonatkozóan az ingatlan fenntartása szempontjából többlet-kötelezettségekkel jár.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint³⁶ a tulajdonhoz való jog nem korlátozhatatlan, az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A korlátozás csak akkor fogadható el, ha megfelel a szükségesség-arányosság³⁷ alkotmányos követelményének, vagyis ha az okozott sérelem arányos a közérdeket szolgáló előnnyel. Fontos ebben az esetben is, hogy az állammal szemben legyen lehetőség a fellépésre, így biztosított legyen a megfelelő jogorvoslat, legyenek kidolgozott, a jogvédelmet szolgáló eljárási szabályok.

A védettséggel járó, tulajdont érintő erős befolyásoltság miatt kiemelt fontosságú, hogy az érintett ingatlanokkal rendelkezni jogosultak *értesüljenek* a műemléki érték védetté nyilvánításának megkezdett folyamatáról.

A hirdetményi kézbesítésről szóló jelentés³⁸ a hatósági eljárásokra vonatkozóan az alábbi megállapításokat tartalmazza: *Az ügyféli minőség megállapítása a hatósági eljárás egyik legfontosabb kérdése és a tényállás tisztázásának alapja, hiszen a közigazgatási hatóság az adott ügy intézésekor az ügyfelet (ügyfeleket) érintő jogot vagy kötelességet állapít meg. (...) Ennek megfelelő felderítése, tisztázása alapja és feltétele a szabályosan lefolytatott hatósági eljárásoknak.* Egy buszmegálló kialakításával összefüggésben kiadott ombudsmani jelentés³⁹ szerint pedig: *„A Ket. előterjesztői indokolása az ügyfél értesítése kapcsán hangsúlyozza, hogy annak indoka az, hogy az ügyfél tudjon róla, hogy őt érintő eljárás folyik valamelyik közigazgatási hatóságnál.” Ez az előírás azon túl, hogy a hatóság oldalán jelentkező eljárási kötelezettséget jelent, alapjogi garancia is az ügyfél szempontjából.”*

³¹ MvMr. 8. § (4) bekezdés

³² Id. a fentebb idézett 39/2015. Kr. 28. § (6) bekezdést

³³ MvMr. 8. § (6) bekezdés

³⁴ MvMr. 8. § (7) bekezdés

³⁵ MvMr. 9. § (4) bekezdés

³⁶ 42/2006. (X. 5.) AB határozat

³⁷ Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés

³⁸ AJB-4682/2013. ügyszámú jelentés

³⁹ AJB-8334/2012. ügyszámú jelentés

A műemléki érték védetté nyilvánítási eljárás nem hatósági eljárás, hanem jogszabály előkészítési folyamat. A kettő ugyanakkor jól párhuzamba állítható egymással abból a szempontból, hogy az eljárás végén esetlegesen megalkotandó jogszabály az érintett ingatlanokkal rendelkezni jogosultakra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket tartalmaz.

A vezetékjog utólagos bejegyzésének gyakorlatáról készült ombudsmani jelentés⁴⁰ a hatósági döntésekkel kapcsolatban – de az értesítésekre is vonatkoztathatóan – a következőket tartalmazza: *A hirdetményi kézbesítés szabályaival kapcsolatosan rá kívánok mutatni arra, hogy a döntések ilyen módon való közlése kényszerközlés, atipikus, ritka közlési forma, amely csak kivételesen alkalmazható. A hirdetményi kézbesítés valójában hirdetményi értesítés hatósági döntéshozatalról, tehát eljárásjogi fikció. Célja, hogy az ilyen módon értesülő személyeken keresztül a többi címzetthez is eljusson a döntés, vagyis közvetve akár minden ügyfélhez is, még ha erre minimális is az esély. Főszabály szerint ugyanakkor a hatóságnak mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy az ügyfelet megtalálja, és a döntést közvetlenül neki kézbesítse. Ennek hiányában ugyanis csorbulnának az ügyféli jogok, kiüresedne a jogorvoslathoz való jog.*

Hivatalunkhoz beadvány érkezett egy – a Budapest X. kerület Kőbányai Önkormányzat rendelete alapján – helyi védettség alá helyezett ingatlant érintően. A vizsgálat során kiadott jelentés⁴¹ szerint: *A helyi védetté nyilvánításhoz hasonló jogintézmény, a természetvédelmi védettség kapcsán az Alkotmánybíróság több esetben is foglalkozott az állami tulajdon és/vagy magántulajdon alkotmányossági kérdésével, a magántulajdon természetvédelmi célú korlátozhatóságával. Többször is megerősítette, hogy a természet védelme olyan hosszú távú közérdek, mely miatt a tulajdonhoz fűződő magánérdek korlátozható, és az alkotmányossági kérdés az, hogy milyen esetben kell a tulajdonos számára kártalanítást biztosítani. Fontosnak tartotta továbbá a védettség tényének ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését a megismerhetőség biztosításának érdekében. Az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy egy terület védetté nyilvánítása jelentős többletkötelezettséget ró az ingatlan tulajdonosára, használójára, a kötelezettség megszegése bizonyos esetben büntetőjogi felelősséget is von maga után, ugyanakkor a védettség miatti tulajdonkorlátozást nem tartotta aránytalannak, illetve alkotmányellenesnek.⁴² A helyi védetté nyilvánítás vonatkozásában a közérdek, az építészeti örökség részének védelme, vagyis az állam intézményvédelmi kötelezettsége áll szemben a tulajdonhoz való joggal, így annak megítéléséhez, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott garanciális elemek érvényesülnek-e, szükséges a tulajdonjog-korlátozás módjának, az azt övező eljárásrendnek, illetve garanciák megfelelőségének vizsgálata. (...) Ugyanakkor a hirdetményi kézbesítés nem megfelelő eszköz annak érdekében, hogy az érintettek ténylegesen tudomást szerezzenek a tulajdonukat érintő önkormányzati tervekről. Tekintettel arra, hogy a védetté nyilvánítás által a tulajdonjog korlátozása következik be, indokolt lenne a tulajdonosok személyes értesítése a védetté nyilvánítási eljárás megindításáról, a vonatkozó dokumentumok elérhetőségéről és a véleményezési lehetőségről. Álláspontunk e tekintetben változatlan: a tulajdonjog-korlátozáshoz kapcsolódóan indokolt az érintettek személyes értesítése, az eljárásban érintett ingatlan-tulajdonosok számától függetlenül.*

2. Ahogy azt a tényállási rész, valamint a jogszabályi környezet fenti részletezése mutatta, az ingatlannal rendelkezni jogosultak lehetőségei az eljárás során az észrevételezésre és a betekintésre terjednek ki. Ezekre vonatkozóan ugyanakkor a jogszabály nem tartalmaz részletes szabályokat: nincs előírás arra vonatkozóan, hogy az eljárásról értesített személyeknek a dokumentáció megismerésére, valamint azt követően az esetleges észrevételeik megtételéhez mennyi idő áll rendelkezésükre.

⁴⁰ AJB-5747/2010. ügyszámú jelentés

⁴¹ AJB-3115/2014. ügyszámú jelentés

⁴² Pump Judit: Gemenc jogi védelme, 29/1995. (V. 25.) AB határozat, 48/1997. (X. 6.) AB határozat, 67/1997. (XII. 29.) AB határozat, 11/2005. (IV. 5.) AB határozat, 13/2006. (V. 5.) AB határozat

A panaszos beadványában jelezte, hogy a műemléki védettség ügyében élt iratbetekintési jogával, valamint a lakosság körében aláírásgyűjtést kezdeményezett, hogy az előkészítő részére jelezze a lakosság aggályait és véleményét az eljárással kapcsolatosan. Sérlemzte ezt érintően, hogy az iratbetekintést követően nem volt tudomása arról, hogy mennyi idő alatt kell elkészíteniük az észrevételeiket, valamint az idő bizonytalansága miatt az aláírásgyűjtéssel sem tudtak minden érintetthez eljutni. Az érintettek részére rendelkezésre álló határidő rögzítése azért is különösen fontos, mivel enélkül a szabályozás bizonytalanságot tartalmaz az egyetlen érdemi részvételi lehetőségükre vonatkozóan. *Véleményünk szerint az alapvető garanciális elemre vonatkozó szabályozásbeli hiányosság a jogbiztonsággal és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszásságot eredményez.*

3. Az észrevételek tekintetében továbbá az sem tisztázott, hogy milyen kötelezettsége van az értesítettek észrevételei vonatkozásában az előkészítőnek. A tényállásban megjelenítetteknek megfelelően az államtitkár a beérkezett észrevételekre a Hivatalnak írt tájékoztatással egyidejűleg választ küldött, valamint jelezte, hogy az a vélemény, amely érdemi kifogást emel és megalapozott, az figyelembevételre kerül.

Az államtitkár véleménye előremutató, ugyanakkor jogszabályi előírások hiányában nincs garancia arra, hogy ez minden eljárásban így történik. A tájékoztatás alapján megkerestük a panaszost, aki úgy nyilatkozott, hogy az államtitkár válasza nem érkezett meg hozzá. Az érintett nyilvánosság által megtett észrevételekre vonatkozóan *a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról* szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Khvr.) tartalmaz hasonló, alkalmazható szabályokat.

A Khvr. 10. § (1) bekezdése szerint a környezetvédelmi hatóság az érintett nyilvánosságtól, valamint a 12-15. §-ok szerint kapott, a környezeti hatás szempontjából lényeges észrevételeket a szakhatóságok bevonásával *érdemben megvizsgálja*. A környezetvédelmi hatóság határozatának indoklása tartalmazza az észrevételek értékelését és a nyilvánosság bevonásának folyamatáról szóló információt. Az észrevételek értékelése magában foglalja az észrevételek ténybeli megítélését, szakterületi elemzését és a jogi következtetéseket.

Álláspontunk szerint az államtitkár véleményével tartalmilag azonos szabályok (amelyek az észrevételek érdemi megfontolását, valamint a válaszadás kötelezettségét tartalmazzák) megalkotása indokolt a tulajdonosokat illető garanciális szabályok körében. Megállapítjuk, hogy *az ingatlanokkal rendelkezni jogosultak észrevételeivel kapcsolatos előírások hiánya a jogbiztonsággal és a tisztességes eljárással kapcsolatos visszásságot okoz*, az észrevételeket érintően szükséges lenne az előkészítő részéről az észrevételek érdemi vizsgálatára, továbbá az indokolt válaszra vonatkozó rendelkezések beépítése a jogszabályi környezetbe.

Ezt megkívánja a már hivatkozott alkotmánybírói határozat is, amely szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.⁴³ Az államtitkár a válaszelevelében foglaltak alapján indokoltnak tartja a partnerségi viszony kialakítását. Álláspontjával egyetértünk, javaslatunk ezt a célt szolgálják.

III.4. A tulajdonjog korlátozásának kompenzálása

A panaszban foglaltak szerint a helyi védettséggel a tulajdonosok értékvédelmi támogatásra pályázhatnak, amely megkönnyíti a helyi védelemmel kapcsolatos többletköltségek viselését. Az országos védettség hatályba lépésével ugyanakkor a helyi védettség megszűnik, így a tulajdonosok nem lesznek jogosultak értékvédelmi támogatásra.

⁴³ 9/1992. (I. 30.) számú AB határozat

Az államtitkár – tényállásban idézett – válasza szerint a támogatási lehetőségek behatároltak az EU által előírtak és az operatív programok államilag meghatározott tematikája miatt. A tájékoztatás alapján jelenleg műemléki helyreállításra adható hazai pályázati lehetőség nincs, de a Miniszterelnökség szándéka szerint a közeljövőben újra lesz. Az államtitkár a védelem két szintjét érintő szabályozással összefüggésben kiemelte, hogy a hatályos szabályozás ugyan az azonos típusú (egyedi, területi) védelmek esetén kizárja a kettős védelmet, de a műemléki területi védelem (műemléki jelentőségű terület – MJT) mellett nem zárja ki⁴⁴ a helyi egyedi védelmet. Álláspontja szerint a lakosoknak *a megoldást a helyi egyedi védelemre tett javaslatokban kellene keresniük, nem pedig a szakmailag megalapozott területi műemléki védelem elutasításában.*

Az államtitkár véleménye a kettős védelem lehetőségét tekintve a jogszabályokban foglaltaknak megfelel. Az ezzel összefüggő támogatási lehetőségekre vonatkozóan ugyanakkor meg kell állapítani, hogy az államtitkár által felvetett lehetőség nem az országos védelemmel együtt járó megoldás, hanem helyi önkormányzati részvételt és intézkedést feltételez. Ez – mivel nem valósul meg szükségszerűen – csak esetlegesen (önkormányzati együttműködéssel) eredményezheti az értékvédelmi támogatási forma megőrzését. Nem az országos védelemmel összefüggő garancia ugyanakkor a tulajdonosok szempontjából, ezért ennek lehetősége önmagában kompenzációképpen nem elegendő.

A közérdekből történő tulajdonjog-korlátozáshoz az államnak meg kell teremtenie a tulajdonosok korlátozásának anyagi feltételeit is. Ez a helyi szintű védelem esetében a már említett értékvédelmi támogatás, amelyet a tulajdonosok vonatkozásában megjelenő terhek kompenzálására hoztak létre. Ez pályázat útján lehetőséget nyújt a védetté nyilvánított épület karbantartási, felújítási költségeinek részbeni, önkormányzati forrásból történő fedezésére. Ez a panaszosok beadványában foglaltak alapján megfelelően működik is.

Fentiekre tekintettel szükséges, hogy az esetlegesen országos védelem alá helyezett műemlékekre vonatkozóan biztosan rendelkezésre álljanak olyan támogatási források, amelyek a tulajdonjog-korlátozással kapcsolatosan megfelelő kompenzációt jelentenek a tulajdonosok részére.

Intézkedések

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy

- a műemléki védetté nyilvánítás szabályait módosítsa, hogy a védetté nyilvánítási eljárásról az érintett tulajdonosok ne hirdetményi kézbesítés, hanem közvetlen, személyes értesítés keretében értesüljenek; jogszabályban legyen rögzítve az ingatlanokkal rendelkezni jogosultak részére a dokumentációba betekintés és az észrevételezésre minimálisan rendelkezésre álló határidő; továbbá jogszabályban legyen rögzítve az előkészítő részéről az észrevételek érdemi vizsgálatára, valamint az indokolt válaszadására vonatkozó kötelezettség;
- intézkedjen az országos védelem alatt álló ingatlanok tulajdonjog-korlátozásával arányos támogatási lehetőségek biztosítása érdekében.

Budapest, 2016. február

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.

⁴⁴ Az Étv. 57. § (2) bekezdése alapján az országos területi műemléki védelem az egyes ingatlanokon fennálló helyi egyedi védelem hatályát nem érinti.