

**Az alapvető jogok biztosának és
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének
Közös jelentése
az AJB-334/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Vida Éva
dr. Herke Miklós

Az eljárás megindulása

A beadvány szerint három magánszemély (a továbbiakban: panaszosok) azzal a panasszal fordult a hivatalhoz, hogy a győri Petőfi Sándor Városi Művelődési Központ (a továbbiakban: PSVMK) környezetében lévő társasházak lakóiként ellenzik Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának (a továbbiakban: Önkormányzat) a PSVMK elbontására és azt követően – annak helyén – többszintes parkolóház építésére vonatkozó döntését. Véleményük szerint a létesülő parkolóház a fokozott zaj-, és levegőszennyezés miatt súlyos környezeti kockázattal, a környéken lakók egészséges környezethez való jogának sérelmével, valamint a szomszédos ingatlanok elértéktelenedésével járna.

Álláspontjuk szerint az 1973-ban épült, Ybl-díjas Lőrincz József által tervezett PSVMK az ún. Star-garage tömb meghatározó épületeként korának hű reprezentánsa, így – elbontás helyett – műemléki védelme volna indokolt.

Ennek érdekében 2015 júliusában az egyik panaszos kezdeményezte a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központnál (a továbbiakban: Forster Központ) az épület műemléki értéként történő nyilvántartásba vételét. A Forster Központ 2015. július 22-én kelt levelében értesítette a panaszost arról, hogy kezdeményezése az eljárás megindításához szükséges jogszabályi feltételeknek megfelel. A panaszos a műemléki nyilvántartásba vétel megtagadásáról szóló határozat 2015. szeptember 19-i jogerőre emelkedéséről a Forster Központ 2015. október 1. napján kelt leveléből értesülhetett.

A panasz alapján a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján a biztos vizsgálatot indított.

A beadvány alapján megkerestük Győr Megyei Jogú Város Polgármesterét, a Forster Központ Nyilvántartási Irodájának vezetőjét, valamint a Miniszterelnökséget vezető minisztert.

Az érintett alkotmányos jogok

- *A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”),
- *A nemzet közös örökségének védelme* (Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”),
- *A tisztességes hatósági eljárásból való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „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 petíciós jog* (Alaptörvény XXV. cikk: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”),
- *A jogorvoslatból való jog* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”).

Alkalmazott jogszabályok

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)
- A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (Kötv.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- Az egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi LXXXIV. törvény (Ket. módtv.)
- A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkbt.)
- A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény és az azzal összefüggő törvények módosításáról szóló 2014. évi CVI. törvény (Kötv. módtv.)¹
- A Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központtról szóló 199/2014. (VIII.1.) Korm. rendelet
- A régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 39/2015. (III.11.) Korm. rendelet
- 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. MvM rendelet (MvM.r.)

A megállapított tényállás

Az eredetileg is művelődési háznak tervezett PSVMK – korábban: Ifjúsági Ház, vagy „Ifiház” – Győr belvárosában, a Teleki László, az Árpád és a Szent István út által határolt saroktelken épült 1973-ban. Az épület Lőrincz József (1930-1990) kétszeres Ybl Miklós-díjas építész munkája, mely a környező több emeletes lakóépületekkel építészeti egységet alkot, s mint ilyen, az úgynevezett Star-garage tömb központi eleme. Az épület 2013 óta üresen áll, állapota azt követően rendkívüli mértékben leromlott.

Az ingatlan-nyilvántartás szerint a Győr, belterület 6989 helyrajzi számú művelődési ház kivett művelődési központ, egyben védett régészeti lelőhely. Az ingatlan kizárólagos tulajdonosa az Önkormányzat. Vezetékjog jogosultjaként bejegyzésre került az E.ON Észak-Dunántúli Áramhálózati Zrt., valamint a Győr-Szol Közszolgáltató és Vagyongazdálkodási Zrt.

Az Önkormányzat Közgyűlése a Petőfi Sándor Városi Művelődési Központ épületének hasznosításáról szóló 131/2015. (VI.26.) Közgyűlési határozatban² (a továbbiakban: Kgy. határozat) a PSVMK elbontásáról és helyén *vegyes funkciójú – akár többszintes – parkolóház* megépítéséről döntött.³

A panaszosok az Önkormányzat PSVMK-val kapcsolatos terveiről 2014 elején értesültek. Érdeklődésükre a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Győri Járási Hivatalának Járási Népegészségügyi Intézete 2014. február 24-én közölte,⁴ hogy a PSVMK helyén létesítendő épület építési engedélyezési tervdokumentációjába való betekintési jog gyakorlására az eljárás megindulása után lesz lehetőség, az azt lefolytató, területileg illetékes építésügyi hatóságnál. Ugyanezen levélben közölték azt is, hogy a válaszevel keltének napjáig építési engedély iránti kérelem nem érkezett.

¹ Hatálytalan 2016. január 2-től

² Lásd <http://jogtar.gyor.eu/?p=13812>

³ A 10/2015. (III. 27.) önkormányzati rendelettel módosított, a Győri Építési Szabályzatról és Győr Szabályozási Tervéről szóló 1/2006. (I. 25.) önkormányzati rendelet szerint a 6989 hrsz-ú ingatlan településközponti vegyes övezetben fekszik. A hivatkozott önkormányzati rendelet 38. § (1) bekezdése szerint „a településközpont vegyes övezet több önálló rendeltetési egységet magában foglaló a) lakóépület, b) a lakófunkciót nem zavaró ba) igazgatási épület, bb) művelődési épület, bc) szolgáltató épület, bd) vendéglátó épület, be) szálláshely szolgáltató épület, bf) egyházi épület, c) helyi települési szintű ca) legfeljebb 10.000 m² hasznos szintterületű kiskereskedelmi épület, cb) oktatási épület, cc) egészségügyi épület, cd) szociális épület, ce) sportépítmény, d) parkolóház, e) a parkolóházon belül üzemanyagöltő elhelyezésére szolgál.”

⁴ GY-02R/049/01289-2/2014.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal 2015. július 7-én kelt, az egyik panaszosnak szóló tájékoztatása alapján építési engedélyezési eljárás iránti kérelem az illetékes hatósághoz továbbra sem érkezett. Egyben felhívták a figyelmet arra, hogy az építési engedélyezési eljárás megindulása után a Ket. alapján kérhető az ügyféli státusz megállapítása.

Ugyanezen panaszos 2015. június 24-én kelt beadványában a PSVMK műemléki értéként történő nyilvántartásba vételét kezdeményezte a Forster Központnál.

I. A Forster Központ Nyilvántartási Iroda (a továbbiakban: Nyilvántartási Iroda) irodavezetője tájékoztatásának összefoglalása⁵

Az irodavezető részletes tájékoztatást adott a panaszos által kezdeményezett – a PSVMK műemléki értéként történő nyilvántartásba vételére irányuló – eljárásról.

Közölte, a PSVMK műemléki értéként való nyilvántartásba vételére irányuló eljárást a panaszos közérdekű bejelentésére (kezdeményezésére) a Forster Központ indította hivatalból.

A Nyilvántartási Iroda 2015. július 22-én kelt levelében⁶ arról értesítette a panaszost, hogy a 2015. július 9-én érkezett, a PSVMK műemléki értéként történő nyilvántartásba vételére irányuló kezdeményezése a jogszabályi feltételeknek megfelel, továbbá a nyilvántartásba vételi javaslat közérdekű bejelentésnek minősül.

A Nyilvántartási Iroda végzéssel⁷ rendelkezett az eljárásba bevont ügyfelek köréről, vagyis az ügyféli jogállás megállapításáról, melyet a következő szervezetek kézbesítettek: E.ON Észak-Dunántúli Áramhálózati Zrt. (mint vezetékjog jogosultja), Győr-Szol Közszolgáltató és Vagyongazdálkodási Zrt. (mint vezetékjog jogosultja), Győr Megyei Jogú Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala (mint a 6989 hrsz-ú ingatlan tulajdonosa), továbbá Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Győri Járási Hivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Osztálya.

Az irodavezető tájékoztatása szerint az ügyfélkör meghatározásakor, ideértve az eljárást kezdeményező panaszos ügyféli jogállásának megtagadását is, a Ket. 15. § (3) bekezdésére⁸ figyelemmel jártak el.

A Nyilvántartási Iroda újabb⁹ végzésében helyszíni szemle elvégzésének, valamint helyszíni szemrevételezésen alapuló értékvizsgálati dokumentáció elkészítésének időpontjáról értesítette a fenti ügyfeleket. Majd arról is értesítették őket, hogy a PSVMK műemléki értéként történő nyilvántartásba vétele iránti eljárás ügyintézési határidejét – a Ket. 33. § (7) bekezdése¹⁰ szerint – 21 nappal, 2015. szeptember 1-jéig meghosszabbították.¹¹

A műemléki értékvizsgálati dokumentáció felvételére 2015. augusztus 5-én került sor.¹² A műemléki érték eszmei értéke és jelentősége kapcsán a dokumentáció – egyebek mellett – azt tartalmazza: „(..) a kiteljesedett Kádár-kor művelődés- és ifjúságpolitikájának és intézményrendszerének egy elemeként született a ház; két-három generáció töltötte ifjúságát a falak között. Típusában a hatvanas-betvenes évek hazai építészetének ugyan számon tartandó emléke, azonban műépítészeti értékei – a tér-és tömegalakítás, a homlokzat-és felületképzés rendszerének együttese – összességükben nyilvántartott műemléki értéként való regisztrálását nem indokolja.” A rövid indoklással egybekötött javaslat szerint „a volt ifjúsági ház mind az építész Lőrincz József oeuvre-jének mind típusában a hatvanas-betvenes évek hazai építészetének számon tartandó műtárgya.

⁵ 600/1759-15/2015.

⁶ 600/1759-2/2015.

⁷ 600/1759-3/2015. számú, 2015. július 22-én kelt végzés

⁸ 15. § (3) bekezdés szerint „Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott batásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.”

⁹ 600/1759-5/2015. számú, 2015. július 23-án kelt végzés

¹⁰ A Ket. hivatkozott rendelkezése 2016. I.1-től hatálytalan.

A végzés keltének idején a 33. § (7) bekezdés úgy rendelkezett, hogy „Az eljáró hatóság vezetője – ha azt jogszabály nem zárja ki – az ügyintézési határidőt annak letelte előtt kivételesen indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb huszonegy, a (2) bekezdésben meghatározott esetekben legfeljebb tizenöt nappal meghosszabbíthatja. Amennyiben az ügyintézési határidő rövidebb, mint 21 nap, az legfeljebb csak az ügyintézési határidő mértékével hosszabbítható meg. A végzésben a határidő-hosszabbítás indokait kifejezetten meg kell jelölni.”

¹¹ 600/1759-6/2015. számú, 2015. augusztus 6-án kelt végzés.

¹² 600/1759-8/2015.

A tervező adaptált egy a II. világháború utáni modernista építészetben széles körben alkalmazott fekvő „üvegdoboz”-formát, a benne rejlő funkcionális és esztétikai lehetőségekkel. *Összességében azonban építőművészeti kvalitásai, kvázi ritkaság értéke, egyedisége tekintetében nem éri el azt a színvonalat, hogy regisztrált műemléki státuszt nyerjen a ház. Mindazonáltal megfontolandónak tartjuk, illetve javasoljuk, hogy a város az épület helyén tervezett vegyes rendeltetésű objektum kiépítésében használja föl megfelelő átalakításokkal a fennállót. A lehetőség benne rejlik a házban. Az Oross János jegyezte murália megtartása indokolt.*”

A Nyilvántartási Iroda 2015. augusztus 31-én hozta meg a nyilvántartásba vételt megtagadó határozatát,¹³ amelyben a jogorvoslati lehetőségek tekintetében a Ket. 98. § (1) bekezdését és a Kötv. 74/B. §-át jelölte meg. A határozatot a négy fenti ügyfél részére kézbesítették. A Nyilvántartási Iroda a 2015. október 1-jén kelt értesítésében¹⁴ tájékoztatta a panaszost arról, hogy a nyilvántartásba vételt megtagadó határozat 2015. szeptember 19-én jogerőre emelkedett.

II. A Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Polgármestere tájékoztatásának összefoglalása¹⁵

A Polgármester tájékoztatót a bontás engedélyezése iránti hatósági eljárás megindulásáról, valamint arról, hogy a szóban forgó ingatlannal összefüggő építésügyi hatósági eljárásban az ingatlan jövőbeni hasznosítását érintő jogerős döntés még nem született. Közölte azt is, hogy a Forster Központ előtti, a PSVMK műemléki értéként történő nyilvántartásba vételét célzó eljárás a nyilvántartásba vételt megtagadó határozattal 2015. szeptember 19-én jogerősen lezárult.

III. A Miniszterelnökséget vezető miniszter tájékoztatásának összefoglalása¹⁶

A Miniszterelnökség álláspontja szerint a nyilvántartásba vételi kérelemre az eljárást szabályosan lefolytatták, a helyszíni értékvizsgálat kapcsán az értékvizsgálati dokumentációt idézte, mely szerint az épület *a hatvanas-betvenes évek hazai építészetének számon tartandó műtárgya, de nem éri el azt a színvonalat, hogy regisztrált műemléki érték státuszt nyerjen.* Ugyanakkor kiemelték azt a véleményt, hogy *mindazonáltal megfontolandónak tartjuk, illetve javasoljuk, hogy a város az épület helyén tervezett vegyes rendeltetésű objektum kiépítésében használja föl megfelelő átalakításokkal a fennállót.* Ez alapján az épület megóvására nemcsak a nyilvántartott műemléki státusz, hanem a helyi védelem intézménye is lehetőséget adott volna, hiszen ekkor az épületet ugyancsak nem lehet lebontani.

III.1. A műemléki értéként történő nyilvántartásba vételi kezdeményezés közérdekű bejelentésként való szabályozása kapcsán jelezték, hogy *a miniszteri rendelet felülvizsgálata folyamatban van, és a tervezett változtatások érintik a nyilvántartásba vételi eljárás szabályozását is – a módosítások eredményeképpen a közérdekű bejelentés egyszerű bejelentéssé válhat.* A kezdeményezés jelenleg azért minősül közérdekű bejelentésnek, *mert ezzel a jogintézménnyel biztosítható, hogy bárki jogosult legyen felhívni a Forster Központ figyelmét a műemléki értékekre és szorgalmazza az általános védelem alá helyezést (nyilvántartásba vételét).* Az illetékmentesség nem ró anyagi terhet a kezdeményezőre (szemben a közigazgatási eljárással, ahol illetéket kell fizetni), ugyanakkor a bejelentő nem kerül ügyféli pozícióba a bejelentés alapján lefolytatandó eljárásban.

III.2. A közérdekű bejelentés alapján kötelezően indítandó hivatalbóli eljárás kapcsán jelezték, hogy a Forster Központnak lehetősége van arra, hogy ne indítson eljárást, mert *a bejelentés nem kérelem, hanem hivatalbóli eljárás megindítására okot adó körülmény, de ez nem jelenti azt, hogy megalapozatlan bejelentés esetén is szükség lenne az eljárás lefolytatására.* Ha a bejelentés hiányos, nincs lehetőség hiánypótlásra, vagy ha már a bejelentésből megállapítható, hogy az érintett épület, építmény nem rendelkezik műemléki értékkel, akkor nem is szükséges eljárást indítani, a bejelentést a Pkbt. szerint kell elintézni (mivel nem bizonyult alaposnak, nem kell intézkedést hozni, az eljárás nem indul meg, és erről értesítik a bejelentőt). A Forster Központ jelen ügyben lefolytatta az eljárást, a kezdeményezés alapján arról értesítette a bejelentőt, hogy a kezdeményezése alkalmas az eljárás megindítására, és az eljárás eredményéről értesíteni fogják. *Ezt követően a további eljárási cselekményeket – helyesen – a Ket. rendelkezései szerint végezték.*

¹³ 600/1759-9/2015.

¹⁴ 600/1759-10/2015.

¹⁵ 60869-2/2015, kelt: 2015. november 11.

¹⁶ KÖHÁT/468/4 (2016)

A nyilvántartásba vételt megtagadó határozatot az ügyfelek részére kézbesítették, míg az ügyfélnek nem minősülő kezdeményezőt értesítették a megtagadásról.

III.3. A hatósági eljárás alapjául szolgáló kezdeményezés, miniszteri rendelettel közérdekű bejelentéssé nyilvánítása kapcsán a Pkbt. előírásaira és a közérdekű bejelentés fogalmára hivatkoztak. *E tekintetben a miniszteri rendelet csak kiemeli, hogy közérdekű bejelentésről van szó, de nem ez a kitétel („a nyilvántartásba vételi kezdeményezés közérdekű bejelentésnek minősül”) helyezi a törvény hatálya alá, hanem a Pkbt. fogalmi rendszere, együttesen a Kötv. által meghatározottakkal (mely a kulturális örökség védelmét közérdeknek tekinti, és megvalósításához közreműködési jogosultságot biztosít az állampolgároknak). E közreműködési jogosultság egyik formája a nyilvántartásba vétel kezdeményezése: *ami olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja, hiszen a műemléki érték nyilvántartásba vétele – az általános védelem alá helyezés – közérdek.**

III.4. Az Alkotmánybíróság 1211/B/1996. számú határozatában nincs olyan rendelkezés, mely az ügyféli és petíciós jogok szabályozási szintjére vonatkozó megkötést vagy megállapítást tartalmazna. Ugyanakkor jelezték, hogy a *miniszteri rendelet tervezett módosítása során a Ket. szerinti eljárásra kívánnak áttérni, mely jogszabály világosan szabályozza az ügyféli jogokat – az esetlegesen fennálló anomália ezzel megszüntethető.*

III.5. Az Alaptörvény P) cikkében és a Kötv. általános előírásaiban rögzítettek kapcsán – mely szerint a kulturális örökség megóvása mindenki kötelessége – azt közölték, hogy ez *elsősorban tiltó és szankcionáló rendelkezésekben nyilvánul meg és ekként e kötelezettséget „be nem avatkozási kötelezettségként” lehet felfogni (hasonlóan pl. a természetvédelemben).*

A legfontosabb jogszabály a Büntető Törvénykönyv, amely minősített eseteként rendeli büntetni a védett kulturális javak körébe tartozó tárgy, műemlék, régészeti lelőhely vagy régészeti lelet rongálását, valamint azt, ha orgazdaság tényállását ugyanezen védett tárgyakra követik el. Sajátos az is, hogy önálló – nem minősített – tényállás a tulajdon megrongálása vagy megsemmisítése. Ezzel a Btk. elismeri, hogy a rongálás nemcsak akkor bír társadalmi veszélyességgel, ha idegen vagyontárgyra követik el, hanem akkor is, ha az elkövető tulajdonában van, de az adott vagyontárgy fennmaradása az egész társadalom érdekét szolgálja, tehát a védett jogi tárgy a kulturális örökség védelméhez fűződő társadalmi érdek.

A kulturális örökség elemei eltérő jogalanyok (állam, önkormányzat, egyház, magánszemély, gazdasági társaság stb.) tulajdonában vannak, így a tulajdonjog valamennyi részjogosítványa kiterjed rájuk, ezért azok tekintetében csak a tulajdonosnak írható elő konkrét tevékenység. A Nemzetgazdasági Minisztérium és a Miniszterelnökség kidolgozta a műemlékek állagmegóvását, felújítását ösztönző adókedvezmények rendszerét, ami része a Kormány által elfogadott 2016. tavaszi törvényalkotási csomagnak. Ezek a kedvezmények segítséget nyújtanak a műemlékek tulajdonosainak, hogy a kulturális örökség védelmével kapcsolatos jogszabályi kötelezettségeiknek eleget tegyenek.

III.6. A kulturális örökségvédelem állampolgári részvétele kapcsán hangsúlyozták, hogy az állami, önkormányzati vagy magántulajdonú kulturális örökségi elemek esetében *egy kívülről, nem tulajdonos személy nemcsak a kötelezettségek, hanem jogok alanya sem lehet, így azok védelmében önkéntesen sem vehet részt a tulajdonos beleegyezése nélkül a tulajdonjog sértetlensége miatt* (így a tulajdonos beleegyezése nélkül senki nem végezhet állagmegóvási munkákat más tulajdonában álló műemléken; csak az örökségvédelmi hatóság végrehajtható döntése alapján). Az örökségvédelemben való állampolgári részvétel egyik mindenki számára nyitva álló eszköze a műemléki érték nyilvántartásba vételének kezdeményezése, lehetőség van kulturális örökségvédelmi jogi személyek (egyesületek) létrehozására, és a személyi jövedelemadó 1%-ának felajánlásával támogatásukra.

III.7. A hatályos szabályozás szerint a műemléki érték nyilvántartásba vétele határozattal történik, mely ellen nyitva áll a Ket. szerinti jogorvoslati lehetőség. Ha a műemléki érték védettségének tényét a hatósági nyilvántartásba már bejegyezték, akkor a védetté (a műemlékké) nyilvánítás miniszteri rendeletben történik, itt nincs jogorvoslati lehetőség, csak a védettség megszüntetését lehet kezdeményezni (ami a védetté nyilvánítással megegyező eljárási rendben folyik).

Sajátos esetet szabályoz a Kötv. 64. § d) pontja, amikor a Hivatal vita esetén dönt arról, hogy valamely tárgy vagy jelenség kulturális örökségvédelem körébe tartozik-e.

Az állami kötelezettség teljesítése alapvetően az örökségvédelmi hatóságok feletti felügyeleti és irányítási joggal ellenőrizhető (a szakmai irányító szerv a Miniszterelnökség). A kulturális örökség elemeinek megfelelő védelmét megalapozó jogszabályi környezet kialakítása az ágazati jogszabályok folyamatos felülvizsgálatával megvalósul.

A vizsgált ügy kapcsán közölték, *hogy a közösség (annak képviselői) és az önkormányzat között zajló vitát a Forster Központ döntötte el ezzel, hogy megtagadta a nyilvántartásba vételt, és ezzel kimondta, hogy az épület nem kerülhet védelem alá.* Hangsúlyozták, a döntések nem értékítéleten, hanem tudományos, szakértői megállapításokon alapulnak (összhangban a Kötv. 4. § (2) bekezdésével¹⁷). Ha az értékvizsgálati dokumentáció – amely a Ket. 86. § (1b) bekezdése¹⁸ szerinti bizonyítási eszköz – nem mondja ki, hogy műemléki érték áll fenn, úgy a hatóság nem veheti nyilvántartásba a kezdeményezés tárgyát.

III.8. Összegzésként kifejtették, hogy az építészeti örökség kiemelkedő értékű elemeit a nemzetközi (egyetemes), országos (nemzeti) vagy helyi építészeti örökség részeként lehet kijelölni (védetté nyilvánítani), fenntartani, megővni, használni és bemutatni. Győr építési szabályzata lehetővé teszi, hogy a PSVMK-t helyi védelem alá helyezték, ha a kezdeményezést alaposnak találják és a képviselő-testület a védetté nyilvánítás mellett dönt. Ettől független az országos (nemzeti) védelem, a műemlékvédelem, ahol a közérdek érvényesülését az segíti elő, hogy a védettségi kezdeményezés illeték- és költségmentesen, bárki által benyújtható. *A műemléki érték fennállását vizsgáló szakértői eljárás bürokratikus terheit jelentősen csökkenti, hogy a teljesen megalapozatlan kezdeményezések elbírálását követően a Pkbt. szabályai szerint további intézkedést nem kell tenni.*

Ha a műemléki védelem kezdeményezésére a jövőben a Ket. szabályai vonatkoznak, úgy a bejelentés, mint a hatósági nyilvántartás vezetésével kapcsolatos hivatalbóli eljárásra okot adó körülmény eljárási illetékköteles lesz. Az eljárást mindig le kell folytatni és érdemi döntéssel lezárni, amelyben az eljárás ügyfeleit jogorvoslati jog illeti meg. A kezdeményező azonban ekkor sem válna ügyfélle, hiszen jogát vagy jogos érdekét az ügy nem érinti, hatósági ellenőrzés alá nem vonták, reá nézve a hatósági nyilvántartás adatot nem tartalmaz. A kulturális örökség védelmében való állampolgári részvétel erősítését jelentené, ha a védettséget – tehát a nyilvántartásba vételt – kezdeményező is ügyféli jogállást kapna és ezzel jogorvoslati jogot is szerezne. Mivel a nyilvántartás vezetését várhatóan a kulturális örökség védelméért felelős miniszter veszi át, így döntése ellen kizárólag bírósági felülvizsgálatnak lesz helye. Ha a műemléki érték fennállása a vita tárgya, úgy a döntés valóság-hű tényekre alapozottsága lesz kérdéses, így a bíróság a jogvitában igazságügyi szakértői szakvélemény beszerzésével hozhat döntést.

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 – egyebek mellett – 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. A Forster Központ és a Nyilvántartási Irodája, mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül, ugyanakkor a jogi szabályozás közérdekű bejelentésnek minősülő nyilvántartásba vételi kezdeményezés kapcsán jogorvoslati lehetőséget nem biztosít.

¹⁷ A Kötv. 4. § (2) bekezdése szerint „A kulturális örökség elemeit tudományos módszerekkel kell felkutatni, számba venni, értékelni, az utókor számára megőrizni és hozzáférhetővé tenni.”

¹⁸ A Ket. 86. § (1b) bekezdése szerint „A hatósági nyilvántartásba való bejegyzésre, valamint az onnan való törlésre irányuló eljárás során a hatóság csak jogszabályban e célból meghatározott bizonyítási eszközöket használhat fel.”

Ennek ellenére a beadványoknak azon részeit, melyek egyfelől a PSVMK-ra vonatkozó bontási engedélyezési eljárással, másfelől az annak helyén létesítendő – a Kgy. határozat szerinti – vegyes funkciójú – akár többszintes – parkolóházat érintő építésügyi hatósági eljárással kapcsolatosak, mivel ezen eljárások az ombudsmani vizsgálat ideje alatt folyamatban voltak, az Ajbt. 18. § (1) bekezdésében foglaltakra tekintettel – hatáskör hiánya miatt – nem vizsgálhattuk.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése lehetőséget teremt az alapvető jogok biztosának a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására. A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében – éppen a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályait.

II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosja következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – 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 alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – 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.¹⁹

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 ugyanis alkotmányosan a jogintézmények.²⁰

Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.²¹ Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.²² Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt.

¹⁹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

²⁰ 75/1995. (XII.21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

²¹ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.

²² 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.*

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”²³

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint²⁴ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme* vagy *érvényesülése*, illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, szükséges, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

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 eljárás*hoz és *ügyintézéshez való jog* az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Korábban a tisztességes eljárásból való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, azonban az alkotmánybírósági 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.²⁵ 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 alkotmánybírósági gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybíróság megállapította,²⁶ hogy a 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 törvényt sértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvényt sértő 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).

²³ 2/1990. (II. 18.) AB határozat

²⁴ 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

²⁵ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

²⁶ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

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

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog 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. Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a közigazgatási hatóságok eljárásához kapcsolódó tisztességes ügyintézéséhez való jog mellett a tisztességes eljáráshoz való jogot a XXVIII. cikk (1) bekezdése az igazságszolgáltatás tekintetében szintén nevesíti. E két, a különböző típusú eljárásokhoz kapcsolódóan önállóan nevesített jog alapvető tartalma azonban mind a korábbi alkotmánybírósági határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.²⁷ E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait²⁸ megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

3. A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és a *jogorvoslathoz való jog* szoros kapcsolatban áll egymással. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a *jogorvoslathoz való jog* immanens tartalmát képezi, hogy az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz lehet fordulni. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben garantált alapvető joga a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

4. Az Alaptörvény XXV. cikke értelmében „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.*”

A petíciós jog klasszikus tartalma alapján két fogalmi elemmel bír; magában foglalja egyrészt a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, másrészt a közhatalmat gyakorló szerv válaszadási kötelezettségét, ami magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása. [987/B/1990. AB hat.]

Az Alaptörvény Kommentárja szerint az Alaptörvény a petíciós jog tartalmát a korábbi Alkotmány rendelkezéseitől eltérően – tágabb körben – határozza meg, mivel a kérelmek és panaszok mellett már javaslatokat is meg lehet fogalmazni e jog gyakorlásakor.

²⁷ Ld. XXIV. (1) „a hatóságok részrehajlás nélkül” „tisztességes módon” „ésszerű határidőn belül”; XXVIII. (1) „független és pártatlan bíróság” „tisztességes és nyilvános tárgyaláson” „ésszerű határidőn belül”, illetve ezen alapvető tartalmi egységre utal a XXVIII. (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog egységessége is.

²⁸ Pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog.

Ennek megfelelően már nem szükségszerű feltétel, hogy a petíció (kérelem, panasz, javaslat) egyéni, vagy a közérdeket érintő sérelem reparálását célozza. Az Alaptörvény indokolása ugyanakkor azt is egyértelművé teszi, hogy ez a rendelkezés a bírósági és hatósági eljáráson kívüli kérelmekre, panaszokra, javaslatokra vonatkozik.

5. Az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése szerint „*A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.*” Az Alkotmánybíróság korábban – az Alkotmány értelmezése kapcsán – megállapította,²⁹ hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére.

A 28/1994. (V.20.) AB határozat szerint a „*környezetvédelemhez való jog (...) elsősorban önálló és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.*” Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a környezethez való jog tulajdonképpen a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó *állami kötelességet* jelenti. Megfogalmazta továbbá azt is, hogy e jog speciális tárgyából és dogmatikai sajátosságából következően a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítése érdekében elkerülhetetlen, de a védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan (az elért védelmi szinttől való visszalépés tilalma vagy non-derogation elv).

Az Alkotmánybíróság jogfejlesztő tevékenysége révén az egészséges környezethez való jogot később kiterjesztette az *épített környezet védelmére* is: a 27/1995. (V. 15.) AB határozatban abból indult ki, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesítése *állami kötelezettség*. Majd a korábban kidolgozott, az elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmának elvét követve kimondta azt is, hogy a környezethez való jog tartalmából eredően az épített környezet jogszabályban biztosított védelmi szintje jogilag kötetlen hatósági döntésekkel nem csökkenthető.

A 16/2015. (VI.5.) AB határozatban a testület az Alaptörvény környezetvédelmi tárgyú rendelkezéseit illetően kiemelte egyfelől, hogy ezek alapján – az addigi alkotmánybírósági gyakorlatnak megfelelően – a környezetvédelem hatóköre a természeti értékeken túl kiterjed immár az ember alkotta értékek ápolására és megővésére is, továbbá hogy a nemzet közös örökségébe a *kulturális értékek* is beleértendőek. Másfelől leszögezte, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védeltségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. A P) cikk (1) bekezdése ugyanis meghatározza, hogy valójában mit jelent a környezetvédelem, mint *állami és állampolgári kötelezettség*: 1. védelmet, 2. fenntartást; 3. jövő nemzedékek számára történő megőrzést. Az Alaptörvény másik jelentős előrelépése tehát a *kötelezett kör kiterjesztése*. Amíg az Alkotmány alapján a környezetvédelemben csak az állami kötelezettségek voltak hangsúlyosak, addig az Alaptörvény „*mindenki*” – *így a civil társadalom és minden egyes állampolgár – kötelezettségéről* is beszél. A nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel. A természeti értékek jövő nemzedékek számára történő megőrzését az Alaptörvény a 30. cikk közvetítésével az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedék védelmére létrehozott helyettese által intézményesen is elősegíti. A P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségéként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó kötelességévé teszi.

²⁹ 996/G/1990. AB határozat

A nemzet közös örökségének alkotmányos védelemére alapított fenntarthatóság követelménye az alkotmányfejlődés olyan eredményeként jelenik meg az Alaptörvényben, amely új alkotmányos értéként az alapvető jogokat és egyéb alkotmányos értékeket, közöttük a jogbiztonság követelményét is új fejlődési perspektívába helyezheti.

A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat. A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség konkrét tartalmát ezért az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciái és a jogbiztonság követelménye érvényesítése mellett a joggyakorlat, az alkotmánybírói gyakorlat és a jövő jogfejlődése alakítja és bontakoztatja ki. Ebben a folyamatban sajátos és kiemelt, az Alaptörvényben meghatározott szerep jut az alapvető jogok biztosának, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének.

III. A vizsgálat érdemében

Előre kell bocsátani, a PSVMK műemléki értéként történő nyilvántartásba vételével kapcsolatos eljárás során az épület örökségvédelmi jelentőségének megítélése olyan szakmai kérdés,³⁰ amely túlmutat az alapvető jogok biztosának hatáskörén, ezért vizsgálatunk kizárólag az eljárás jogi szabályozására és ennek érvényesülésére terjedhetett ki.

1. A konkrét ügy elemzése előtt szükséges áttekinteni a kulturális értékek, a műemlékek, a kulturális örökségvédelem jogrendszerbeli helyzetét („beágyazottságát”) és annak általános szabályozását. Az alapjogok kapcsán már ismertetett, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint *a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.*

Az ember által létrehozott *épített (mesterséges) környezetet* a Kvt. 4. § 1. pontja – a föld, a levegő, a víz, az élővilág mellett – a környezetet alkotó *környezeti elemként definiálja.*³¹ A törvény célként rögzíti a környezet védelmére irányuló tevékenységben – így különösen a környezet állapotának feltárásában, megismerésében, az állami szerveknek és az önkormányzatoknak a környezet védelmével összefüggő feladatai ellátásában – a *lakosság* kezdeményezésének és részvételének elősegítését.³² A Kvt. 10. § (1) bekezdése kimondja és rögzíti, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények *együttműködni kötelesek* a környezet védelmében.

A Kvt. szabályai³³ szerint a környezetvédelmi törvény rendelkezéseivel összhangban külön törvények rendelkeznek – többek között – az *épített környezet alakításáról és védelméről*, továbbá a tudományos, kulturális vagy esztétikai értékekkel bíró területek, képződmények, létesítmények megőrzése és helyreállítása érdekében *a műemlékek védelméről*.

Az épített környezettel kapcsolatos előírásokat az Étv. tartalmazza, melynek 2. § 33. pontja szerint „*építészeti örökség: az épített környezet maradandó építészeti értéket is képviselő elemeinek (építmény, épületegyüttes, táj- és kertépítészeti alkotás) összessége* – annak minden beépített alkotórészével, tartozékával és berendezésével együtt.” Az Étv. 56. § (1) és (2) bekezdései szerint „az építészeti örökséghez tartoznak a műemlékek, a műemléki környezetek, a műemléki jelentőségű területek és a történeti tájak.

³⁰A minősítés szakmai szempontjait lásd a <http://www.kormany.hu/download/2/ee/70000/1%20szempontrendszer%20-%20M%20C5%B1eml%20C3%A9ki%20C3%A9rt%20C3%A9k%20v%20C3%A9d%20C3%A9s%2020150910%20K%20C3%B6zlem%20C3%A9ny%20v.pdf>. „Közlemény a műemléki érték meghatározásának, nyilvántartásba vételének és műemlékké nyilvánításának szakmai szempontjairól”

³¹A Kvt. 4. § 2. pontja szerint „*környezet: a környezeti elemek, azok rendszerei, folyamatai, szerkezetét*”.

³²Kvt. 1. § (2) bekezdés f) pont

³³Kvt. 3. § (1) bekezdés s) pontja és (2) bekezdése

Az építészeti örökség megfelelő fenntartása és megóvása közérdek”, továbbá építészeti örökség kiemelkedő értékű elemeit nemzetközi (egyetemes), országos (nemzeti) és helyi építészeti örökség részeként kell kijelölni (védetté nyilvánítani), fenntartani, megóvni, használni és bemutatni. Az Étv. előírása³⁴ szerint a helyi építészeti-műszaki tervtanács feladata – többek között – a helyi építészeti értékek és örökség védelme.

Az előzőek nyomán az épített környezet építészeti örökséget is felölelő speciális előírásait jelenleg a Kötv. szabályozza, mely szerint *a kulturális örökség elemei: a régészeti örökség, a hadtörténeti örökség régészeti módszerekkel kutatható elemei, a műemléki értékek, valamint a kulturális javak.*³⁵

A Kötv. előírása³⁶ szerint *„műemléki érték: minden olyan építmény, kert, temető, temetkezési hely vagy sírjel, 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 tárgyainal együtt.*”

A Kötv. 4. § (1) és (2) bekezdései szerint *„a kulturális örökség a nemzet egészének közös szellemi értékeit hordozza, ezért megóvása mindenkinek kötelessége*”. A kulturális örökség elemeit nemcsak megóvni szükséges; hanem tudományos módszerekkel kell felkutatni, számba venni, értékelni, az utókor számára megőrizni és hozzáférhetővé tenni. A Kötv. 5. § (1) bekezdése szerint *a kulturális örökség védelme közérdek, megvalósítása közreműködési jogosultságot és együttműködési kötelezettséget jelent* az állami és önkormányzati szervek, a nemzetiségi szervezetek, az egyházi jogi személyek, a civil és gazdálkodó szervezetek, valamint *az állampolgárok számára.*³⁷

A Kötv. előírásai³⁸ azt is kimondják, hogy a kulturális örökség védelme érdekében a köz- és magáncélú fejlesztéseket – így különösen a terület- és településfejlesztés, terület- és településrendezés, környezet-, természet- és tájvédelem és az ezzel kapcsolatos beruházások tervezését – e védelemmel összhangban kell végezni.

Az előzőek alapján *megállapítjuk, hogy a műemléki épületek (értékek) részét képezik a kulturális és az építészeti örökségnek (valamint az épített környezetnek), fenntartásuk és megóvásuk olyan sajátos, közérdekű feladat, egyben kötelezettség, amely teljesítésében – az állami (és önkormányzati szervek) mellett – mindenkinek részt kell vállalnia.*

2. A Kötv. szabályozása a műemléki státusz „megszerzését” állami jóváhagyáshoz köti, a szabályozás úgy rendelkezik, hogy *nyilvántartott műemléki érték*³⁹ alatt a közhiteles nyilvántartásba vett, általános védelem⁴⁰ alatt álló műemléki értéket kell érteni, míg *műemlék*⁴¹ az olyan nyilvántartott műemléki érték, amelyet jogszabállyal védetté nyilvánítottak.

A Kötv. 28/A. § (1) bekezdése szerint a nyilvántartott műemléki értékek általános védelem alatt állnak, a rájuk vonatkozó szabályokat jogszabályok állapítják meg. A műemléki értéként való nyilvántartásba vétel szükségszerűen megelőzi a védetté nyilvánítást, mivel műemlékké kizárólag a nyilvántartásba vett műemléki érték nyilvánítható.⁴²

Az előzőek alapján *megállapítjuk, hogy a műemléki értéként történő nyilvántartásba vétel jelentősége kettős. Egyrészt a nyilvántartott műemléki értékek a Kötv. erejénél fogva általános védelem alatt állnak. Másrészt műemléki védelmet csak nyilvántartott műemléki érték kaphat, így a nyilvántartásba vétel szükségszerű előfeltétele a műemlékké válásnak.*

2.1. A műemléki értékek állami nyilvántartása és védetté nyilvánítása kapcsán szükséges röviden áttekinteni az eljárási szabályokat is.

³⁴ Étv. 30/C. § (4) bekezdés c) pontja

³⁵ Kötv. 7. § 11. pontja

³⁶ Kötv. 7 § 15. pont

³⁷ Kötv. 5. § (1) bekezdés

³⁸ Kötv. 3. §-a

³⁹ Kötv. 7. § 22. pont

⁴⁰ Az általános védelem tartalmát meghatározó rendelkezések a Kötv. 43-45. §-ában találhatók. Ezek értelmében a nyilvántartott műemléki értéket nem veszélyeztető, fenntartható használatra kell törekedni (43. § (4) bekezdés), a nyilvántartott műemléki érték egésze nem bontható le (45. § (1) bekezdés), részleges bontásához engedély szükséges (45. § (2) bekezdés), a nyilvántartott műemléki érték telkén a műemléki értékkel nem bíró építmény bontása, új építmény létesítése során a védelmet megalapozó műemléki érték érvényesülésére jogszabályban meghatározottak szerint tekintettel kell lenni (45. § (3) bekezdés).

⁴¹ Kötv. 7. § 17. pont

⁴² Kötv. 29. §-a

A Kötv. 6. § (1) és (2) bekezdései szerint „A kulturális örökség védelméért felelős miniszter (továbbiakban: miniszter) a kulturális örökség védelmének keretében

a) ellátja a védelem összehangolását és irányítását, ágazati felügyeletét, továbbá

b) irányítja a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóságot (a továbbiakban: hatóság).

(2) A miniszter (1) bekezdés szerinti feladatainak ellátásában kormányrendeletben kijelölt központi hivatalként működő központi költségvetési szerv (a továbbiakban: Hivatal) működik közre.”

A Kötv. módtv. 2015. január 1-jével – többek között – jelentősen átalakította a kulturális örökségvédelem szervezetrendszerét,⁴³ a műemlékvédelem szabályait. A Kötv. módtv. jogalkotó által deklarált célja⁴⁴ a műemlékvédelem terén egy olyan dinamikus és költséghatékony műemlékgazdálkodás létrehozása, amely révén a műemlékké nyilvánítás szabályozásának átalakításával – azaz a kétlépcsős védetté nyilvánítás bevezetésével – megvalósulhat a „megalapozottabb értékfeltáráson alapuló, a funkcionális és gazdasági fenntarthatóságot is mérlegelő, a helyi közösség vagy a tulajdonos véleményét figyelembe vevő védelem és védetté nyilvánítás.” A törvénymódosítás indokolása szerint a jogbiztonság és hatékonyság növelése érdekében „az állam szakértői szolgáltatásai révén segíti a műemlékek fenntartóit, a tulajdonosokat. A beruházás-előkészítés és a kapcsolódó hatósági eljárások szakértői támogatása terén állami szakértői szolgáltatások bevezetése szükséges.”

Az előbbiek alapján a Kötv. szerinti hatóság kijelölését a 39/2015. Kr. végzi el,⁴⁵ melynek értelmében a régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos hatósági feladatok ellátását – a Kötv. 71. §-ában meghatározott nyilvántartások vezetésével kapcsolatos feladatok kivételével – elsőfokú örökségvédelmi hatóságként a járási (fővárosi kerületi) hivatal, másodfokú örökségvédelmi hatóságként Budapest Főváros Kormányhivatala végzi.

A Kötv. szerinti Hivatal jogállásáról, feladat- és hatásköréről a 199/2014. Kr. rendelkezik, melynek 1. §-a szerint a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ a kulturális örökség védelméért felelős miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. A 3. § szerint a Nyilvántartási Iroda – a Műtárgyfelügyeleti Irodával együtt – a Forster Központ önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező, jogi személyiség nélküli, országos illetőségű első fokú szerve, melynek hatósági ügyeiben a másodfokú hatóság a (Forster) Központ elnöke.⁴⁶ Továbbá az 5. §-a szerint – a Kötv. 71. § (1) bekezdése⁴⁷ alapján – a „Nyilvántartási Iroda a Kormány által kijelölt első fokú kulturális örökségvédelmi hatóságként a Kötv. 71. § (1) bekezdése szerint ellátja (...) a műemléki értékek (...) központi, közhiteles nyilvántartás elektronikus adatkezelésével kapcsolatos hatósági és szakmai feladatokat.”

A műemléki érték nyilvántartásának és védetté nyilvánításának szabályait az MvM.r. szabályozza, a 4. § (2)-(9) bekezdések tartalmazzák a nyilvántartásba vétel eljárási szabályait.

Eszerint a műemléki érték nyilvántartásba vétele a Hivatalnál – a Forster Központnál – kezdeményezhető (a jogszabály mellékletben meghatározott adattartalommal). A nyilvántartásba vételi javaslat közérdekű bejelentésnek minősül. A műemléki érték nyilvántartásba vételére irányuló eljárás hivatalból is indulhat. A műemléki érték nyilvántartásba vételére irányuló kezdeményezés esetén – ha az nem hivatalból indult – a műemléki érték elhelyezkedése szerint illetékes elsőfokú hatóság adatszolgáltatása kérhető a műemléki érték meghatározása céljából.

⁴³ A kormányzaton belül a Miniszterelnökséghez kerültek az örökségvédelmi feladat- és hatáskörök. Az átalakítás második lépéseként a kormány egy egységes, erős örökségvédelmi háttérintézmény létrehozásáról döntött. Ennek során egy hivatalhoz, a Forster Központba kerültek az örökségvédelmi nyilvántartási és tudományos szakértői feladatok, továbbá a Magyar Nemzeti Múzeum részét képező Nemzeti Örökségvédelmi Központ által ellátott egyes feladatok is.

⁴⁴ Kötv. módtv. általános indokolása.

⁴⁵ 39/2015. Kr. 3. §-a

⁴⁶ A 199/2014. Kr. 3. §-ának utolsó fordulatával kapcsolatban megjegyzendő, hogy a Kötv. 74/B. §-a alapján a műemléki érték nyilvántartásba vétele tárgyában hozott határozat fellebbezhető.

⁴⁷ A Kötv. 71. § (1) bekezdése szerint „A kormányrendeletben meghatározott szerv vezeti a) a régészeti lelőhelyek, b) a régészeti feltárási engedélyek, c) a védetté nyilvánított régészeti lelőhelyek, d) a műemlékek, műemléki jelentőségű területek, műemléki környezetek és történelmi tájak központi, közhiteles nyilvántartását, amely tartalmazza az a)-d) pontokban meghatározottakkal összefüggő, az örökségvédelem szempontjából fontos adatokat.

A műemléki érték nyilvántartásba vételének feltétele a helyszíni szemrevételezésen alapuló – kötelező adattartalmú – értékvizsgálati dokumentáció elkészítése.

Ennek eredményét, valamint az illetékes elsőfokú hatóság véleményét a Forster Központ jogszabályon alapuló bizonyítékként veszi figyelembe.

3. A tényállás szerint a Forster Központ a panaszos „közérdekű bejelentésére hivatalból kezdeményezte” a PSVMK műemléki értéként való nyilvántartásba vétele iránti eljárását.

Az ügyben az eljáró Nyilvántartási Iroda – az MvM.r. előírása⁴⁸ alapján – a nyilvántartásba vételt javasoló személyt közérdekű bejelentőként kezelte, és a Pkbt. szabályai alapján értesítette őt beadványa beérkezéséről, majd miután a nyilvántartásba vétel tekintetében lefolytatta a Ket. szerinti hatósági eljárást – melyben a panaszos nem volt (lehetett) ügyfél –, annak kimeneteléről (eredményéről) levélben adott tájékoztatást.

A Miniszterelnökség válasza alapján nem vitatható, hogy a műemléki érték nyilvántartásba vételi eljárása során lefolytatásra került egy közérdekű bejelentéssel, valamint egy hatósági eljárással kapcsolatos eljárás, ennek során az ügyfélként bevont személyekkel szemben a Ket., míg a közérdekű bejelentővel szemben a Pkbt. rendelkezéseit alkalmazták – párhuzamosan.

Az előzőekre tekintettel – a nyilvántartási eljárás értékelését megelőzően – át kell tekinteni és elemezni kell a Ket. és a Pkbt. előírásait.

3.1. A Ket. 12. § (2) bekezdése szerint közigazgatási hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, *hatósági nyilvántartást vezet*, vagy hatósági ellenőrzést végez. A Ket. „hatósági ügy” fogalma általános követelményt határoz meg, amennyiben egy adott eljárásban az előző fogalmi elemek megállapíthatók, úgy az – utaló szabály nélkül is – a Ket. tárgyi hatálya alá fog tartozni.

Az ügyféli érintettség fennállásának megítélésakor a Ket. általános ügyfél fogalmából kell kiindulni, de figyelembe veendő az ágazati jogszabályok és az adott ügy körülményei is. A Ket. 15. § (1) bekezdése értelmében *ügyfél* az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. Jogszabályi rendelkezés esetén az előzőek vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülhet a meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.⁴⁹

A Ket. alapelvei⁵⁰ alapján a 15. §-ában foglalt feltételek – köztük a jogos érdek – fennállását az eljáró hatóság *hivatalból*, az egyedi ügy körülményeire figyelemmel *köteles* vizsgálni, akár kérelemre, akár hivatalból indult vagy folytatott eljárásról van szó. A jogos érdek közvetlen érdekeltséget jelent, mely a bírói gyakorlat szerint akkor áll fenn, ha az illetőnek közvetlen és nyilvánvaló érdeke fűződik ahhoz, hogy akár saját magára, akár másra vonatkozó jogot, illetve kötelezettséget a hatóság megállapít-e, ha igen, akkor milyen tartalommal.

A Ket. 29. §-a alapján a hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg. A hatóság többféle módon szerezhet tudomást azokról a körülményekről, melyek a hivatalbóli eljárás megindítását megalapozzák. Ilyen lehet saját észlelése, de származhat az értesülés a hatóságtól független jogalanyok panaszaiból, közérdekű bejelentéseiből is.

A hatósági ügyek alapvető követelménye, hogy azokban a hatóságoknak döntési kötelezettségük van, aminek egyenes folyománya az Alaptörvényben is rögzített jogállami követelmény, a döntések felülvizsgálhatósága, a jogorvoslati jog biztosítása.

A Ket. 86. § (1) bekezdése értelmében a hatóság a törvényben meghatározott adatokról közhiteles hatósági nyilvántartást vezet.⁵¹

⁴⁸ A 4. § (2) bekezdés második mondata alapján.

⁴⁹ Ket. 15. § (3) bekezdés

⁵⁰ Például a Ket. 1., 3. és 5. §-ai

⁵¹ Megállapította: a Ket. módtv. 55. § (12) bekezdése. Hatályos: 2013. VII. 1-től.

A Ket. módtv. általános indokolása szerint a Ket. hatósági nyilvántartásokra vonatkozó szabályozása a *közhiteles* hatósági nyilvántartásokra szűkül le, ami azt is jelenti, hogy a továbbiakban a hatóságok által kezelt egyéb nyilvántartások vezetése nem minősül hatósági ügynek. Ezzel a jogalkotó célja az volt, hogy egyértelművé tegye, mely ágazati jogszabályok által meghatározott nyilvántartásokra vonatkozik a Ket. szabályozási rendszere, így például az ügyfél minőség, ezeknél ugyanis a nyilvántartás-vezetés a jogalany jogát, jogos érdekét – *akár közvetetten is, de – érinti.*

A Ket. módtv. rögzíti a hatósági nyilvántartások közhitelességének mérlegelésénél figyelembe vett szempontokat is. E körben kiemelendő az adott nyilvántartások közbizalmi jellege, vagyis származhat-e az ügyfeleknek, egyéb érintetteknek joga, vagy kötelezettsége a nyilvántartásból megismert adatok alapján. Amennyiben igen, úgy a Ket. 15. § (1) bekezdése alapján e jogalanyok mindig *ügyfélnek* minősülnek, a nyilvántartás vezetése pedig Ket. szerinti hatósági eljárásnak. A közvetlenül érintett ügyfeleken túl, akik az adott bejegyzések érintettjei (alanyai), e nyilvántartások tartalma – a Ket. 86. § (1a) bekezdésében⁵² rögzített közhitelességből következően – mindenkire kötelező, tehát további alanyi jogok és kötelezettségek folynak, folyhatnak belőle. Vagyis a közhiteles hatósági nyilvántartások nem csak az érintetteknek, hanem mindenkire kihatással vannak, lehetnek; naprakészségük, helytállóságuk⁵³ más állampolgárok joggyakorlását, alapvető jogait is érintik (érinthetik).

Az elhatárolás másik oldalán nyilvánvalóan azok a nyilvántartások szerepelnek, melyek vezetése kizárólag a hatóság saját céljait, saját belső feladatellátását, például ellenőrzési tevékenységét szolgálja. Az ilyen típusú nyilvántartás semmiképp sem tekinthető közhiteles (jogokat és kötelezettségek keletkeztető) hatósági nyilvántartásnak, *mivel célja nem az, hogy az ügyfél számára biztosítson kötelezően alkalmazandó adat, jog vagy kötelezettség „forrást”.*

A Kötv.⁵⁴ és a 199/2014. Kr.⁵⁵ előírásai alapján a *műemléki értékek nyilvántartása* közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül.

Az előzőek alapján *megállapítjuk, hogy a műemléki értékek nyilvántartása a Ket. szerinti közhiteles hatósági nyilvántartásnak felel meg, ezért a vezetésével kapcsolatos eljárások is a Ket. hatálya alá tartoznak.*

3.2. A *közérdekű bejelentésre* vonatkozó speciális szabályok a Pkbt.-ből ismerhetők meg. A Pkbt. indokolása jogalkotói célként rögzíti a panaszokra és közérdekű bejelentésekre vonatkozó „töredékes” joganyag Alaptörvény XXV. cikkében rögzített petíciós joggal való összhangjának és egységének megteremtését.

A Pkbt. hatálya alá tartozó panaszokat és közérdekű bejelentéseket az állami és a helyi önkormányzati szervek a Pkbt. szerint kötelesek intézni.⁵⁶ Vagyis, a Pkbt. szerinti eljárásban kizárólag azon ügyek intézhetők, amelyek nem tartoznak bírósági, vagy közigazgatási eljárás – így a Ket. – hatálya alá, tehát a panaszos/közérdekű bejelentő és a hatóság között nem jön létre a Ket. 12. § (2) bekezdése szerinti hatósági ügy.

A törvényi definíció értelmében a *panasz* olyan kérelem, amely *egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére* irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A bárki által megtehető *közérdekű bejelentés* ezzel szemben *olyan körülményre* hívja fel a figyelmet, amelynek *orvoslása vagy megszüntetése* a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés továbbá *javaslatot* is tartalmazhat.⁵⁷

⁵² A Ket. 86. § (1a) bekezdése szerint „A hatósági nyilvántartás közhitelessége alapján az ellenkező bizonyításág vélemezni kell annak jóhiszeműségét, aki a hatósági nyilvántartásban szereplő adatokban bízva szerez jogot. Az ellenkező bizonyításág a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatról vélemezni kell, hogy az fennáll, a hatósági nyilvántartásból törölt adatról vélemezni kell, hogy nem áll fenn. Senki sem hivatkozhat arra, hogy a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatot nem ismeri, kivéve ha a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adat személyes adatnak vagy törvény által védett titoknak minősül, és megismerhetőségének törvényi feltételei nem állnak fenn.”

⁵³ Lásd az AJB-262/2014. számú jelentést.

http://www.ajbh.hu/documents/10180/1957691/Jelent%C3%A9s+lak%C3%ADmnyilv%C3%A1ntart%C3%A1si+%C3%BCgyben+262_2014/cfb0494d-b252-4692-9d64-1d73bceed77a?version=1.0

⁵⁴ Kötv. 7. § 22. pontja, 71. § (1) d) pontja és 72. § (1) bekezdése

⁵⁵ 199/2014. Kr. 5. § (1) bekezdés d) pontja

⁵⁶ Pkbt. 1. § (1) bekezdés

⁵⁷ Pkbt. 1. § (2)-(4) bekezdései

Törvény eltérő rendelkezése hiányában a közérdekű bejelentést az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezést követő harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni.⁵⁸

A közérdekű bejelentőt a szerv szükség esetén meghallgathatja, a vizsgálat befejezése után pedig köteles őt értesíteni – az indokok megjelölésével – a megtett intézkedésekről, vagy azok mellőzéséről.⁵⁹

A közérdekű bejelentés vizsgálata mellőzhető, ha azt ugyanazon panaszos a korábbival egyező tényállás mellett nyújtotta be, vagy a közérdekű bejelentő személye azonosíthatatlan (kivéve, ha a bejelentés alapjául súlyos jog- vagy érdeksérelem szolgál).⁶⁰

A megalapozott közérdekű bejelentés alapján gondoskodni kell a jogszerű, vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, és az egyéb intézkedések megtételéről, a feltárt hibák okainak megszüntetéséről, az okozott sérelem orvoslásáról és indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.⁶¹

3.3. A Pkbt. és a Ket. szerinti eljárások elhatárolásával, e két törvény párhuzamos alkalmazásából eredő visszasságokkal összefüggésben az ombudsman több korábbi jelentésében⁶² megállapította, hogy azok helyes alkalmazása *garanciális jelentőségű* mindenekelőtt a Ket.-ben biztosított ügyféli jogok, a jogorvoslathoz való jog érvényesülése, valamint a hatósági ügyek intézésére vonatkozó alapelvek tekintetében.

Az AJB-7891/2012. számú jelentésben az alapvető jogok biztosa felhívta a figyelmet arra, hogy a petíciós jog intézménye fontos garanciája a demokratikus állami működés biztosításának – ugyanakkor a hatóságok munkaterhe a joggyakorlatot abba az irányba mozdíthatja, hogy inkább a Pkbt. alapján vizsgálják a beadványozók ügyeit annak ellenére, hogy valójában közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, illetve azt le is folytatják, de a Pkbt-t jelölik meg eljárási szabályként a beadványozók felé. Mindez a hatósági tevékenység kiüresedését vonja maga után, illetve a Ket. garanciális szabályainak kiiktatása révén teret engedhet a jogalkalmazó kiszámíthatatlan és önkényes intézkedésének.

Az alapjogi tisztázás kapcsán már utaltunk arra, hogy az Alaptörvény indokolása⁶³ szerint a petíciós jog a bírósági és hatósági eljáráson kívüli kérelmekre, panaszokra, javaslatokra vonatkozik. Amennyiben egy kezdeményezés az előző eljárásokat érintené, úgy azokat az adott bírósági vagy hatósági eljárások keretében vagy azokhoz kapcsolódva kell orvosolni.

Mindezek alapján *megállapítjuk, hogy petíciós jog alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha az nem bírósági vagy hatósági eljárásból kapcsolódik, az adott eljárás során a jogorvoslathoz való jog egyébként nem biztosítható.*

4. Az előzőek alapján egy adott beadvány panasznak, közérdekű bejelentésnek, vagy kérelemnek minősülése (minősítése) alapvető, mert ennek eredője, hogy a beadványozót az eljárás folyamán milyen – Ket. avagy Pkbt. szerinti – jogosultságok illetik.

⁵⁸ Pkbt. 2. § (1)-(2) bekezdései

⁵⁹ Pkbt. 2. § (3)-(4) bekezdései

⁶⁰ Pkbt. 2/A. §-a

⁶¹ Pkbt. 3. § (1) bekezdés

⁶² Lásd például az OBH 1091/2009., AJB-7891/2012. és az AJB-1333/2014. számú jelentéseket.

Ezen túlmenően a Pkbt. 4. § (1) bekezdése és az Ajbt. 11/A. „Közérdekű bejelentések vizsgálata” címében foglalt rendelkezések alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálja a Pkbt. szerinti közérdekű bejelentések hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

A Pkbt. hatályba lépése (2014. január 1.) előtt a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló szabályozást – egyébként ugyanazon tartalommal – az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény tartalmazta, így a korábbi jelentések esetenként erre a jogszabályra hivatkoznak.

⁶³ A XXV. cikkhez „A petíciós jog alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez, ideértve az önkormányzatokat is. A rendelkezés a bírósági és hatósági eljáráson kívüli kérelmekre, panaszokra, javaslatokra vonatkozik.”

Az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése szerint *jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel*, a 18. cikk (3) bekezdése szerint „a Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével *rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes*”.

Az előzőek szerint *alacsonyabb rendű jogszabály törvénnyel, Alaptörvénnyel nem lehet ellentétes, mert ez a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét sérti.*

4.1. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

Az MvM.r. szabályozása alapján a műemléki értéként történő nyilvántartásba vételi eljárásra irányuló kezdeményezés közérdekű bejelentés, az alapján hivatalból indított eljárást folytatnak le. Emiatt a beadványozó a nyilvántartásba vételi eljárásban nem vehet részt, mert beadványát a jogi szabályozás közérdekű bejelentéssé nyilvánítja, a lefolytatandó közigazgatási hatósági eljárást elkülöníti és hivatalbólivá minősíti. Annak ellenére, hogy a kezdeményezés egy közhiteles hatósági nyilvántartásba történő bejegyzésre irányul, azt a jogalkotó mégsem Ket. szerinti kérelemnek tekinti, annak érdemi elbírálása egy későbbi, hivatalból lefolytatott hatósági eljárásban valósul meg. A műemléki értéként történő nyilvántartásba vétel iránti „javaslatot” egy *miniszteri rendelet nyilvánítja* petíciós jog körébe tartozó közérdekű bejelentésnek, így teremtve jogalapot a Pkbt. alkalmazására, egyben kizárva a Ket. előírásainak – köztük az ügyféli jogokkal, jogorvoslattal, stb. kapcsolatos szabályok – alkalmazását.

A közérdekű bejelentés azonban – a Pkbt. fogalom meghatározása szerint – főszabályként arra szolgál, hogy *olyan körülményre hívja fel a figyelmet, melyet a bejelentést tevő szerint orvosolni vagy megszüntetni kellene*, amelyhez – kiegészítő jelleggel – *javaslat is kapcsolódhat*. A törvény előírásai alapján az eljárásra jogosult szerv elbírálja a beadványt, vizsgálatot folytat le, a megtett intézkedéséről vagy mellőzéséről – indokolással – értesíti a bejelentőt.

Ehhez képest – amint a Miniszterelnökség válasza is megerősítette – a közérdekű bejelentés alapján a Forster Központ – a MvM.r. 4. §-ában foglaltaknak megfelelően – a Ket. szerinti közhiteles hatósági nyilvántartásba vétellel kapcsolatos közigazgatási hatósági eljárást folytat le, majd lezárását követően a hatósági döntésének eredményéről értesíti az azt kezdeményező beadványozót. Vagyis a MvMr. és az azon alapuló jogalkalmazás ugyanabban az ügyben a Pkbt. és a Ket. szabályait alkalmazza, lényegében egyidejűleg.

A közigazgatási hatósági eljárás főszabálya szerint a Ket. előírásaitól nem lehet eltérni,⁶⁴ csak ha azt a Ket. megengedi.⁶⁵ A Ket. az ügyfélkör bővítését jogszabályhoz,⁶⁶ korlátozását vagy speciális eljárási előírásait törvényhez vagy kormányrendelethez⁶⁷ köti.

A MvM.r. 4. § (2) bekezdésének második mondata – indirekt módon – szabályozza a nyilvántartásba vételi eljárás ügyféli körét és értelemszerűen befolyásolja az igénybe vehető jogorvoslati lehetőséget – vagyis alapvető jogokat érintő kérdéseket – szabályoz, hiszen e jogi technikával (a beadvány Pkbt. hatálya alá utalásával és az eljárás elkülönítésével) a kezdeményező a hivatalból indult hatósági eljárásban nem lesz (kérelmező) ügyfél.

A tényállásban foglaltakkal szemben a Nyilvántartási Iroda a panaszos ügyféli jogállásában döntést nem hozott,⁶⁸ a csatolt iratok a Ket. 15. § (1) bekezdésben foglalt esetkörök – így a jogos érdek – vizsgálatát nem támasztják alá, azokból csupán a (3) bekezdés szerinti vizsgálat nélkül ügyfélnek minősülők bevonása állapítható meg.

⁶⁴ A Ket. 12. § (1) bekezdés szerint „A közigazgatási hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.”

⁶⁵ Ket. 13-14. §-ai

⁶⁶ Ket. 15. § (3), (5) és (7) bekezdései

⁶⁷ Ket. 15. § (3), (6) és (6a) bekezdései

⁶⁸ Önmagában ez a bizonytalanság is jelzi, hogy a hatályos jogi szabályozás – a kezdeményezés Pkbt. hatálya alá utalása – aggályos és a nyilvántartásba vételi eljárás során a Pkbt. és a Ket. szabályainak alkalmazása átfedésben van.

A Miniszterelnökség válasza a hatályos szabályozás indokaként a bürokratikus terhek csökkentésére, a megalapozatlan kezdeményezések szűrésére, az ügyféli költségek csökkentésére, a kezdeményezők érintettségének hiányára és a tulajdonjog sérthetlenségére utal.

Az előzőek nem támasztják alá – sőt cáfolják – a Ket. hatálya alá tartozó hatósági eljárás (kérdés) kapcsán a Pkbt. szabályainak alkalmazási indokoltságát és alkalmazhatóságát, miközben az irányadó szabályok nem törvényi szinten, hanem miniszteri rendelettel lettek meghatározva.

Az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB határozata szerint „(...) nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. *Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is.* Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is. (...)”⁶⁹

Az előzőek alapján az MvM.r. által szabályozott esetkörben nem a Pkbt. szerinti állami, helyi önkormányzati szerv által orvosolandó vagy megszüntetendő körülményről van szó, (melyhez javaslat is kapcsolódik), hanem valójában egy olyan – a Ket. szabályai szerinti – beadványról, amely közigazgatási hatóság által vezetett, közhiteles hatósági nyilvántartásba történő bejegyzésre, felvételre irányul.

Mindezek alapján *megállapítjuk, hogy a MvM.r. szabályozása nincs összhangban a Pkbt. és a Ket. előírásaival, kizárja a kezdeményezőt a Ket. szerinti eljárásból, ami sérti a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, az ügyfelek tisztességes hatósági eljárásból való alapvető jogát, továbbá a jogorvoslatból való jogot.* Megjegyezzük, hogy a Miniszterelnökség válasza szerint folyamatban van a műemléki értékek nyilvántartásba vételére irányuló eljárás szabályainak felülvizsgálata, amit a Ket. szerinti eljárásá kívánunk alakítani.

4.2. A Miniszterelnökség álláspontja szerint kívülálló harmadik személy – a tulajdonos beleegyezése nélkül – önkéntesen nem vehet részt a kulturális örökségi elemek védelmében, mert az sértene a tulajdonjog sérthetlenségét.

Ehhez képest az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság a közérdek alapján elismeri a tulajdonjog korlátozását, a szükségesség-arányosság mércéjének a közérdekvédelmi tesztet tekinti. A Testület gyakorlata szerint senki magánérdeke nem lehet elsődleges mások magánérdekével szemben, ugyanakkor mindenki magánérdekével szemben elsődleges a közérdek.⁷⁰

A Kötv. 5. § (1) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy a kulturális örökség védelme közérdek. A közérdekből pedig az következik, hogy sem a jogi szabályozás, sem a jogalkalmazás nem részesíthet védelemben, nem hozhat előnyösebb helyzetbe olyan tulajdonosi magatartást – függetlenül akár jogszerű voltától –, amely bármilyen módon (akár közvetve is) veszélyeztetné, sértene az adott védendő értéket vagy annak megóvását.

4.3. A korábbiak szerint a jövő nemzedékek közös örökségének részét képező kulturális értékek védelme és a kulturális örökség védelmével kapcsolatos kötelezettségek részben alkotmányosan, részben az ágazati törvények szintjén is többszörösen meghatározottak.

Az Alaptörvény P) cikke szerint a jövő nemzedékek érdekeinek – a természeti és a kulturális örökség – védelme magában foglalja az adott értékek *védelmét, fenntartását és megőrzését* (megóvását), vagyis a szabályozásban és a végrehajtásban ez az elsődleges és alapvető, ennek kell (kellene) vezérelnie minden (érintett) állami szervet. E körben lényegtelen, hogy az állami tevékenység milyen formában jelentkezik (jogi szabályozásban vagy jogalkalmazásban), vagy a védelemre irányuló hatósági aktus lezárult, folyamatban van, esetleg még el sem kezdődött.

Azon túl, hogy a MvM.r. egyazon ügyben a Ket. és a Pkbt. szabályait egyidejűleg alkalmazza, – álláspontunk szerint – az Alaptörvény P) cikkében és a Kötv. 5. § (1) bekezdésében foglaltakat sem érvényesíti, melyek szerint a kulturális örökség megóvása *mindenki kötelessége, az közérdek,* ennek megvalósítása *közreműködési jogosultságot és együttműködési kötelezettséget* jelent – többek között – az állami szervek és az állampolgárok számára.

⁶⁹ Amire a közelmúltban például a 36/2014. (XII. 18.) és a 3114/2016. (VI. 10.) AB határozatok is hivatkoztak.

⁷⁰ Például a 7/1991. (II. 28.) AB határozat vagy a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

A kulturális örökség (és a környezet-) védelmével kapcsolatos kötelezettség nem egyedül – és főleg nem kizárólagosan – az államot terheli, hanem mindenkire, azaz az egyes állampolgárra is vonatkozik. E kötelezettségben közös társadalmi érdek – a jövő nemzedékek érdekeinek – érvényesítése jelenik meg, ami feltételezi a részvétel fontosságát, a résztvevők együttműködését és tudatos magatartásukat, a teljesítést biztosító jogokat. Emiatt nem közömbös, hogy a jogalkotó milyen szabályozást alakít ki, a hatóságok eljárásaik során milyen gyakorlatot folytatnak, a közös alkotmányos cél megvalósítása érdekében mennyiben és milyen módon támogatják az örökségvédelem ügye iránt elkötelezett jogalanyok kezdeményezéseit.

A joggyakorlat szerint egy kötelezettség jellemzően nem passzív, külső szemlélőként való magatartást jelent (kivéve, ha nem tevést írnak elő), hanem aktív tevékenységet. A kulturális örökség védelme – a környezet- és természetvédelem szabályaihoz hasonlóan – ugyanezt kívánja (kívánná) meg. A Kötv. szerinti közreműködési jogosultság nem korlátozódik – és főképp nem korlátozható – csak közérdekű bejelentésekre, javaslatokra, mert a törvényi célok elérése érdemi, tevéleges és alakító társadalmi és egyéni részvételt igényel.

Nem szolgálja az Alaptörvény P) cikkét, valamint a Kötv. céljait – és az együttműködési kötelezettséggel sincs szinkronban –, ha a kulturális örökség védelmével kapcsolatos törvényi kötelezettségét teljesítő állampolgár – kezdeményező személy – az érték nyilvántartásba vételi hatósági eljárásban nem vehet részt, mert ezzel – bár a „védettségre érdemesség” eldöntése szakmai kérdés – a közérdek (és közvetve a közhitelesség) érvényre juttatása sérül, sérülhet. A kulturális és természeti örökség védelmével kapcsolatos közigazgatási hatósági eljárásoknak nem csak a hatóság és a tulajdonosok (az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogosultak) az alanyai, mert a P) cikk és a Kötv. szabályai – épp a közérdek érvényesítése miatt – ennél szélesebb alanyi kört határoznak meg.

Az sem elhanyagolható körülmény, hogy a védelmet – mind a természeti, mind a kulturális örökség kapcsán – jogszabályok jelenítik meg, ami azt is eredményezi, hogy a törvényekben, más normákban előírt különleges szabályok, ezen értékekre vonatkozó használati, kezelési módok, korlátozások és tilalmak betartása nemcsak az érintett tulajdonosokra, hanem mindenki számára (természetes és jogi személyekre, hatóságokra, stb.) kötelezőek. Ebből következően szakmai megalapozásukon túl, indokolt közérdek alapján a társadalom – az állampolgárok – lehető legszélesebb körű bevonása és érdemi részvétel biztosítása.

Mindezek alapján megállapítjuk, hogy *a MvM.r. szabályozása nem megfelelően biztosítja az állampolgárok részvételét az Alaptörvény P) cikke és a Kötv. szabályozása szerinti kulturális örökségvédelmi kötelezettségek teljesítése kapcsán, ami sérti a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, aggályos a jövő nemzedékek közös örökségének védelme tekintetében.*

Intézkedések

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – az alapvető jogok biztosa felkéri a *Miniszterelnökséget vezető minisztert*, hogy a jelentésben foglaltak alapján vizsgálja felül és módosítsa a MvM.r. közérdekű bejelentésre vonatkozó előírásait, megteremtve a jogi szabályozás Alaptörvény rendelkezéseivel való koherenciáját.

Budapest, 2016. szeptember

Szabó Marcel sk. Székely László sk.