



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-227/2021. számú ügyben
az országos műemlékvédelem alatt álló épületek
tulajdonkorlátozásával és védelmével összefüggésben

Előadó: dr. Fiala-Butora Erika

Érintett szervek:

Balatonszőlős Község Önkormányzata

Veszprém Megyei Kormányhivatal

Miniszterelnökség Építészeti, Építésügyi és Örökségvédelmi Helyettes
Államtitkárság

Teleki László Alapítvány

Magyar Közút Nonprofit Zrt.

2021.

**Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének
közös jelentése
az AJB-227/2021. számú ügyben**

Előadó: dr. Fiala-Butora Erika

Az eljárás megindítása

A panaszos a tulajdonában lévő műemléki védelem alatt álló ingatlan kapcsán fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához.

Beadványában sérelmezte, hogy nincs anyagi lehetősége a műemlék épület helyreállítására, hivatalunkat pedig azért kereste meg, hogy segítsünk „valahol egy észszerű határt találni a műemlék védelem és egy család megélhetése között”.

A beadvány alapján az Alaptörvény XIII. cikkében megfogalmazott tulajdonhoz való joggal és a nemzet közös örökségéhez tartozó természeti erőforrásokról és kulturális értékekről rendelkező P) cikkével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottunk.

Az ügygel kapcsolatban megkerestük Balatonszőlős Község Önkormányzatát, a Veszprém Megyei Kormányhivatalt, a Miniszterelnökségen belül az Építészeti, Építésügyi és Örökségvédelmi Helyettes Államtitkárságot, a Teleki László Alapítványt, valamint a Magyar Közút Nonprofit Zrt.-t.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- *a nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének alkotmányos kötelezettsége:* „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.” [Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés]
- *a tulajdonhoz való jog:* „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.);
- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgt.);
- a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kötv.);
- a kulturális örökség védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet);
- az egyes ingatlanok műemlékké nyilvánításáról, valamint műemléki jelentőségű területté nyilvánításáról, illetve műemléki védettségének megszüntetéséről szóló 53/2011. (VIII. 25.) NEFMI rendelet (a továbbiakban: NEFMI rendelet)

A megállapított tényállás

1. A panasz részletes ismertetése

A panaszos előadta, hogy a Balatonszőlősön elhelyezkedő ingatlanán 2 épület található: az egyik a családi háza, a másik pedig a családjától örökölt, gyerekkorában otthonául szolgáló, 1856-ból származó épület. Ez utóbbit a 2011. szeptember 2. napján hatályba lépett NEFMI

rendelet műemléki védelem alá helyezte¹. Elmondása szerint szerette volna felújítani az épületet, de anyagi forrásai ezt – a műemlék épületre vonatkozó megkötések miatt – nem tették lehetővé. A panaszos elmondása szerint 2008-ban a Kulturális Örökségvédelmi Hivataltól (KÖH) azt a tájékoztatást kapta, hogy nincs lehetőség magántulajdonban lévő műemlékvédelem alatt álló épület felújítására állami támogatást kapni. A panaszos anyagi lehetőségei azt tették volna lehetővé, hogy a megrongálódott fa tetőszerkezetet felújíttatja és cseréppel fedi be, amit a KÖH nem fogadott el, így a már megvásárolt alapanyagok is lassan, az évek során tönkrementek.

Az épület állapotát nagymértékben rontotta – a nagyobb esőzésekkel és a hóolvadás következtében – a községben gyakran tapasztalható árvíz. Elmondása szerint ezt a község az 1960-70-es évek óta nem tudja orvosolni, akkorra tehető a vízelvezető árkok lezárása.

A panaszos először a 2007. január 9-én kelt levelében kérte a hatóságtól, hogy tekintsen el a védettség alá helyezéstől. Számos fellebbezés benyújtásával próbálta megakadályozni az ingatlan műemlékvédelem alá kerülését. Ennek ellenére tárgyi ingatlan a már említett NEFMI rendelet értelmében 2011. szeptember 2-i hatállyal műemléki védelem alá került. Többször kezdeményezte az épület védettség alóli kivonását, eredménytelenül. Ezt követően 2012. november 6-án terjesztett elő kérelmet az épület bontására vonatkozóan. A Veszprém Megyei Kormányhivatal, Járási Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatala 2013. február 27-én kelt határozatában ezt nem engedélyezte, tekintettel az ingatlan műemlék jellegére. Legutóbb pedig a panaszos a 2015. május 19-én kelt bejelentésében kezdeményezte a védettség megszüntetését, de az örökségvédelmi hatóság 2016. február 3-án hozott döntésében az ingatlan védettségét továbbra is fenntartotta.

A panaszos szőlőtermesztéssel és borkészítéssel foglalkozik, a szóban forgó terület a telephelyéül szolgál, ezért azt aktívan használja, szüksége van rá. Az épület jelenleg nagyon rossz állapotban van, elmondása szerint nincs anyagi lehetősége a helyreállításra.

A panaszos ellen a műemléki védelem alatt álló épület kapcsán jókarbantartási kötelezési eljárás indult 2020. szeptember 8-án.

2. Balatonszőlős Önkormányzatának álláspontja

Megkeresésünkre a polgármester előadta, hogy a szóban forgó ház állapota folyamatosan romlik, az elmúlt 40 évben állagmegóvás nem történt. Az épület bármelyik pillanatban összedőlhet, omlásveszélyes, a panaszos ez ügyben nem tesz semmit.

Előadta továbbá, hogy – az önkormányzat főépítészének segítségével – a tulajdonosnak a Teleki László Alapítvány által meghirdetett Népi Építészeti Programban 2019-ben nyertes pályázata volt a felújítás előkészítésére, amit nem vett igénybe, visszamondott. Az önkormányzat a tulajdonosnak minden segítséget kész volt biztosítani a felújításhoz², aki azonban ezeket visszautasította.

A vízelvezetés problémájára irányuló kérdésünkre előadta, hogy az ingatlan előtti terület tulajdonosa a Magyar Közút Nonprofit Zrt. (a továbbiakban: Közút), önkormányzati tulajdonú közterületről nem jut be víz a műemléki védelem alatt álló épület udvarára³. A panaszos lakóháza előtt nyitott vízelvezető árok van kialakítva, a műemlék épület előtt a fedett csapadékvíz-elvezetőn víznyelő, kapujában ráccsal ellátott víznyelő található, amelyet a nehéz gépek lassan teljesen tönkretesznek. Extrém esőzésekkel valóban áll a csapadékvíz az említett ingatlan udvarán, (ahogy más udvarokban is), ami a nehézgépek hatására folyamatosan mélyül.

¹ A NEFMI rendelet hatályba lépését megelőzően, a tárgyi ingatlant a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Keszthelyi Irodája 2007. január 25-én kelt határozatával ideiglenes műemléki védelem alá helyezte.

² A Veszprém Megyei Kormányhivatal leveléből tudtuk meg, hogy az önkormányzat ajánlatot tett a panaszosnak a műemléki épület utcafronti részének megvásárlására. Szóbeli egyeztetésünk során ezt Balatonszőlős polgármestere is említette.

³ Az ingatlan-nyilvántartás adatai szerint tárgyi út tulajdonosa a Magyar Állam, vagyongazdálkodója pedig a Magyar Közút Nonprofit Zrt.

Válaszlevelükhöz térképet, illetve fotókat mellékeltek annak bemutatására, hogy nem a „közterületről” beömlő víz tette tönkre ezt az értékes műemléket, hanem a tulajdonosok évtizedeken át tartó gondatlansága.

3. Veszprém Megyei Kormányhivatal válasza

A Kormányhivatal 2020. augusztus 27-én helyszíni szemlét tartott a szóban forgó ingatlanon. A helyszíni szemlét követően meghozott jókarbantartási eljárást elrendelő végzés, és a kérdéseinkre adott válaszlevél alapján a következők állapíthatók meg.

A Kormányhivatal álláspontja szerint a műemléki épület állagromlása elsődlegesen az összerogyott, hiányos tető- és födémszerkezetnek tudható be. Tény, hogy az ingatlan a település egyik legalacsonyabb pontján található, ugyanakkor a keletkező csapadékvíz elvezetésére az utcán kiépített csapadékvíz-elvezető árok létesült.

Az önkormányzat főépítésze a helyszín vizsgálatát követően arról tájékoztatta az örökségvédelmi hatóságot, hogy az országos védelem alatt álló épület megmentése, megóvása érdekében az önkormányzat vételi ajánlatot tett a tulajdonosnak. Tájház kialakítása céljából a műemléki épület utcafronti részét kívánták megvásárolni. Szándékuk szerint a vételárból a tulajdonosok fedezhették volna a tulajdonukban maradó épületrész felújítása kapcsán a Teleki László Alapítvány által kezelt Népi Építészeti Programban fizetendő 20%-os önrészt.

A Kormányhivatal előadta, hogy a Miniszterelnökség Építészeti és Építésügyi Helyettes Államtitkársága Építészeti Főosztály Műemlékvédelmi Osztálya papír alapon értesítést küldött valamennyi népi műemlék tulajdonosának a Teleki László Alapítvány Népi Építészeti Programjáról. A helyszíni ellenőrzést előíró döntésben a panaszos ismételt tájékoztatást kapott az igényelhető 80%-os támogatásról.

A helyszín vizsgálata során a jegyzőkönyvben többek között rögzítésre került, hogy a műemléki épület tetőszerkezete részben összerogyott, rossz állapotban van. A tulajdonosokat tájékoztatták a jókarbantartási kötelezettségükről és a felújítási lehetőségekről. A tulajdonosok ekkor tájékoztatták a hatóságot a vízelvezetési problémákról. A Kormányhivatal szerint a kiépített közterületi csapadékvíz-elvezető rendszer fenntartása, esetleges felülvizsgálata a helyi önkormányzat hatáskörébe tartozó feladat.

A helyszín vizsgálata alapján a hatóság a tulajdonosokkal szemben jókarbantartási kötelezési eljárást indított. A Kormányhivatalnak e tekintetben a tulajdonosok támogatására nincs lehetősége.

4. Építészeti, Építésügyi és Örökségvédelmi Helyettes Államtitkárság válasza

A helyettes államtitkár többek között arról tájékoztattott, hogy a műemlék jókarbantartási kötelezettségének elmulasztása miatti káros következmények felszámolására nincs közvetlenül rendelhető központi költségvetési forrás, ennek következtében elmarad az ezzel járó szisztematikus felmérés és allokáció.

A Népi Építészeti Program pályázati rendszere a magyarországi népi épített örökség megóvását célozza, amely a 2017. évtől a Lechner Tudásközpont, a 2019. évtől pedig a Teleki László Alapítvány lebonyolításban valósul meg. A program a műemléki értéket képviselő, műemlék, vagy helyi védelem alatt álló épített örökség egyedi elemeinek veszélyelhárításához, megóvásához, részleges vagy teljes helyreállításához biztosít vissza nem térítendő támogatást magánszemélyeknek és szervezeteknek évi közel 1.5 milliárd forintos keretből. A támogatás összege legalább 500 ezer, legfeljebb 20 millió Ft, mértéke a tevékenység megvalósítása során felmerülő összköltség legfeljebb 80%-a, egyes esetekben legfeljebb 50%-a.

5. A Teleki László Alapítvány válasza

Az alapítványtól azt a tájékoztatást kaptuk, hogy a panaszos a Népi Építészeti Program keretében 2019-ben kiírt támogatási programba nyújtott be támogatási kérelmet. A kérelem benyújtását megelőzően Balatonszőlős főépítésze e-mailben kérte, hogy az online felületekre

való feltöltéseket a panaszos helyett intézhesse, mert a panaszos az elektronikus rendszert nem tudja működtetni. Erre vonatkozóan két tanúval hitelesített meghatalmazást nyújtott be.

A Bíráló Bizottság a támogatási kérelemben szereplő összeg kb. 75%-ának megfelelő támogatást ítélte meg a panaszos részére a szakmai előkészítő dokumentációk elkészítésére.

A támogatói döntés elfogadására kitűzött határidő előtt egy nappal a Népi Építészeti Programiroda e-mailen figyelmeztette a meghatalmazottat a szükséges hiánypótlás és a szerződés elfogadásának határidejére. A meghatalmazott a hiánypótlási felhívásnak nem tett eleget, ezért 2020. január 7-én írt levelében a Programiroda újabb lehetőséget adva arra kérte, hogy nyilatkozzon a támogatás elfogadásáról vagy elutasításáról. 2020. február 11-ei e-mailjében a meghatalmazott arról tájékoztatta a Programirodát, hogy az eredetileg felkért statikus tervező a munkát nem vállalja és új tervező felkérésének lehetőségéről érdeklődött. Erre a Programiroda másnap válaszolt.

Tekintettel arra, hogy a kérelmező, vagy meghatalmazottja a hiányzó dokumentumot többszöri felszólítást követően sem pótolta, a Programiroda 2020. február 20-ai levelében a panaszost arról tájékoztatta, hogy a Teleki László Alapítvány a támogatási szerződés megkötésétől a továbbiakban eláll.

6. A Közút válasza

Kérdésünkre a Közút megerősítette, hogy tárgyi ingatlan melletti út a 7338 jelzésű összekötő út. Helyrajzi száma 89/1 hrsz. A tárgyi ingatlan a 16+936 kmsz. bal oldalán található. Az út kezelője a Közút.

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. 3. § (1) bekezdés b) pontja úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, és felhívja az alapvető jogok biztosa, az érintett intézmények és a nyilvánosság figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját – különösen a jövő nemzedékeket – érintő jogsértés veszélyére.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv, helyi önkormányzat 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 pert – 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 biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

Mivel a panaszos az ellene indult jókarbantartási kötelezési eljárást megelőzően fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához és beadványának tárgya a kötelezési eljárást nem érinti, ezért vizsgálatunk arra nem terjed ki.

II. Az érintett alapjogok és alkotmányos értékek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer 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 biztosa 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 tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait. 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 alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy *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.* Ez megfelel annak a tartalomnak, amely szerint az Alaptörvény Hitvallásában kiemelt hangsúlyt kapott a jövő nemzedékekért vállalt felelősség: *„Vállaljuk, hogy [...] a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”*

A P) cikk (1) bekezdése kifejezetten előírja, hogy mit jelent környezetünk védelme, mint állami és állampolgári kötelezettség: 1. a védelem, 2. a fenntartás; 3. a jövő nemzedékek számára történő megőrzés. Az Alkotmánybíróság pedig meghatározta a kötelezetti kört, akiket ezen hármas kötelezettség terhel: *„Alaptörvény jelentős előrelépése a kötelezetti 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.”*⁴

A P) cikk a természeti erőforrásokon túl – termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok – magában foglalja a kulturális értékek védelmét is. A fentiek fényében pedig megállapíthatjuk, hogy a kulturális értékek 1) védelme, 2) fenntartása és 3) megőrzése szintén mindenki kötelessége. Ezt az Alkotmánybíróság is elvi élel mondta ki: *„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 felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó kötelességévé teszi.”*⁵

2. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint *mindenkinél joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.* Az Alkotmánybíróság immár 30 éves gyakorlata következetes abban, miszerint 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

⁴ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [92]

⁵ 3104/2017. (V. 8.) AB határozat, [37]

korlátozás módjától is. Rögzítette továbbá, hogy az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.⁶

Az AB a tulajdonjog korlátozásainak kereteit a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatában továbbfejlesztette az Alaptörvény társadalmi felelősség kitételére figyelemmel. „Különös jelentőséggel bír e körben az a tény, hogy amint azt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata is deklaráálja, a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. A tulajdon korlátozását megvalósító szabályok alapjogi megítélésakor tehát az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmány alapján kialakított gyakorlatára támaszkodott, figyelembe vette azonban azt is, hogy az Alaptörvény maga hangsúlyozza a tulajdon társadalmi felelősségét, nemzetgazdasági, szociális funkcióját és ezek összefüggésrendszerét, a tulajdon ebből adódó kötöttségeit is.”⁷

Egy másik határozatában az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki, hogy a P) cikk szerinti természeti erőforrások – különösen a termőföld, a vízkészlet, az erdők, a biológiai sokféleség – és kulturális értékek védelme érdekében az állam korlátozhatja a tulajdonhoz kapcsolódó jogosultságok szabad gyakorlását. „Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése ugyanis a tulajdonhoz való joggal összefüggésben azt is kifejezetten rögzíti, hogy a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti értékek megóvásának az államot és mindenkit terhelő kötelezettsége pedig ezen, a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti társadalmi felelősség egyik konkrét, az Alaptörvényben kifejezetten megjelenő eseteként értelmezhető.”⁸ Összefoglalva tehát a P) cikk szerinti kulturális értékek védelme, fenntartása és megőrzése közérdek, amely miatt a tulajdonnal való szabad rendelkezés korlátozható.

Az Alkotmánybíróság arra vonatkozóan is ad iránymutatást, hogy milyen esetekben talál egy vitás tulajdonkorlátozást alkotmányellenesnek. „A tulajdonjog valamely elemének korlátozása ugyanis csak akkor jár magának a tulajdonnak, mint alaptörvényi jognak az alaptörvény-ellenes korlátozásával, ha az nem elkerülhetetlen, kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan (szükségesség-arányosság teszt).”⁹

A szükségesség mércéjét a „társadalmi felelősség” kitétel alapján az Alkotmánybíróság ugyancsak továbbfejlesztette és kimondta, hogy „Az Alaptörvény XIII. cikke értelmében még a teljes tulajdonelvonáshoz is (amennyiben arra törvényben meghatározott esetekben és módon kerül sor) csak a közérdek meglétének igazolása szükséges. Ennél szigorúbb szükségesség ezért a tulajdonhoz való jog korlátozásakor – amely nyilvánvalóan enyhébb beavatkozás, mint a kisajátítás – sem alkotmányos követelmény.”

Mindez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a tulajdonjog korlátozásának alkotmányos mércéje – a jogkorlátozás alapját vizsgálva – enyhébb követelményt támaszt az alapjogok Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségességi mércéjénél, mivel ez esetben elegendő a közérdek meglétét igazolni.

A közérdek miatt történő tulajdonkorlátozás esetében tehát az Alkotmánybíróság a szükségesség meglétét igazoltnak találja, ha az közérdekből történik. S a korábbiak szerint a P) cikk szerinti értékek védelme közérdeknek minősül. Ilyen esetekben az Alkotmánybíróság mérlegelési tere tehát kizárólag az arányosság megállapítására szorítkozik. A testület közvetetten azt is kimondta, hogy ezekben az esetekben az államnak széles mérlegelési joga van. Az Alkotmánybíróság ezen értelmezése pedig a közérdekből történő tulajdonkorlátozások – a korábbiakhoz képest szélesebb körben megvalósuló – korlátozás-tűrésű eseteit alapozhatja

⁶ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat. Ezt az értelmezést az AB számos határozatában fenntartotta: 18/2015. (VI. 15.)

AB határozat, Indokolás [26]; 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [59]

⁷ 20/2014 (VII. 3.) AB határozat [155]

⁸ 3071/2019. (IV. 10.) AB határozat [26]

⁹ 3150/2013. (VII. 24.) AB határozat [16], 3232/2016. (XI. 18.) AB határozat [11].

meg, hiszen „a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását lehetővé teszik.”¹⁰

III. Az ügy érdemében

1. Tulajdonjog korlátozása

1.1 A tulajdonos kötelezettségei

A Kötv. számos kötelezettséget ír elő a műemlék mindenkori tulajdonosával szemben. Általános kötelezéseként előírja, hogy a műemlék fenntartásáról, jókarbantartásáról a műemlék mindenkori tulajdonosa köteles gondoskodni¹¹. A fenntartás minőségére vonatkozóan is ad iránymutatást, miszerint műemlékeket épségben, jellegük megváltoztatása nélkül kell fenntartani. A műemlékeket a műemléki értékükhöz, jellegükhöz, történelmi jelentőségükhöz méltóan, a védett értékek veszélyeztetését kizáró módon kell használni, illetve hasznosítani. A műemlék egésze nem bontható le, arra csak a védettség megszüntetése esetén van lehetőség. Részleges bontás is csak engedély birtokában és törvényben megszabott feltételek teljesülése mellett lehetséges.

Ez alapján elmondható, hogy *a műemléki értéként történő nyilvántartásba vétel egyértelműen korlátozza a tulajdonhoz való jogot, valamint a tulajdonosokra vonatkozóan az ingatlan fenntartása szempontjából többletkötelezettségekkel jár.* A panaszos éppen a tulajdonkorlátozás és többletkötelezettség alkotmányosságát kérdőjelezte meg hivatalunkhoz intézett beadványában, mivel le szeretné bontatni a telkén álló épületet, mert gazdasági tevékenységéhez szüksége van a területre. Ezt viszont a hatályos törvényi rendelkezések alapján csak akkor tehetné meg, ha a védettség megszüntetésre kerülne.

A megszüntetést viszont a hatóság kizárta, mert álláspontja szerint nem állnak fenn a törvényben szigorúan meghatározott feltételek. Az örökségvédelmi hatóság a 2016. február 3-án hozott döntésében továbbra is fenntartotta az ingatlan védettségét, mivel álláspontja szerint az még mindig a Kötv. 7. § 17. pontja szerinti műemléki értéknek tekinthető. A védettség megszüntetésére pedig csak akkor kerülhet sor, ha a védetté nyilvánított műemlék megsemmisült, a védelem alapját képező értékeit helyreállíthatatlanul elveszítette, szakmai ismérveinek, vagy a műemlékké nyilvánítás céljának nem felel meg¹². Ezen feltételek a hatóság szerint nem állnak fenn.

A panaszos szempontjából a műemléki ingatlan feletti tulajdonjogával szemben áll a közérdek, az építészeti örökség védelme, valamint az állam azon kötelezettsége, hogy érvényesítse ezeket és a jövő generáció érdekeinek védelmét.

Az Alaptörvény P) cikke szerint a természeti erőforrások és a kulturális értékek egyaránt a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Ezért az Alkotmánybíróság természeti értékekre vonatkozó megállapításait a testület iránymutatásának megfelelően irányadónak tekintjük a kulturális értékekre vonatkozóan is, a tulajdonjog korlátozása ugyanúgy elképzelhető természetvédelmi védettség kapcsán, ahogy műemléki védelem esetén is¹³.

A természetvédelmi védettség kapcsán az Alkotmánybíróság több esetben is foglalkozott az állami tulajdon és/vagy magántulajdon alapjogi kérdésével, a magántulajdon természetvédelmi célú korlátozhatóságával. Immár harminc éves jogértelmezési múltra tekint

¹⁰ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

¹¹ Kötv. 41. § (1)

¹² Kötv. 35. § (1)

¹³ 3104/2017 (V. 8.) AB határozat [37]

vissza a tulajdon korlátozhatósága, miszerint a tulajdonhoz való jog nem korlátozhatatlan alapjog.

Az Alkotmánybíróság a 14/2020. (VII.6.) AB határozatában (az ún. Erdő-határozatban) felvázolta, hogy a környezet védelme és a társadalmilag felelős tulajdonlás alkotmányos követelményének összhangját hogyan képzeli el: „A kötelezettségek különösen az államot, az erdőtulajdonosokat és az erdővel rendelkezni jogosultakat érintik azáltal, hogy a tulajdonnal való rendelkezés, illetőleg az erdőgazdálkodás teljes és feltétlen szabadsága helyébe a felelős, fenntartható gazdálkodást megvalósító, a jövő nemzedékek érdekeit is figyelembe vevő erdőhasználat követelménye lép.”

A fenti AB határozat külön kiemelte, hogy nem áll összhangban az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével azon megállapítás, miszerint a rendes gazdálkodás körébe nem sorolható, az erdő faállományának természetvédelmi célú, természetesség irányába történő fejlesztésére a tulajdonos „nem kötelezhető, számára terheket, vagy jövedelmének beáldozását nem lehet elvárni”. Ellenkezőleg: az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kifejezetten az állam és mindenki (tehát jelen esetben az erdőtulajdonosok és erdőgazdálkodók) Alaptörvényből közvetlenül fakadó kötelezettségévé teszi az ilyen – a közös örökségünk védelmével kapcsolatos – terhek viselését.

Az Alaptörvény társadalmi felelősség kitétele a korlátozhatóság spektrumát kiszélesítette és az Alkotmánybíróság elvi élel állapította meg, hogy a P) cikk (1) bekezdése szerinti értékek megóvása a társadalmi felelősség egyik konkrét eseteként értelmezhető. Amennyiben a tulajdonkorlátozás közérdekből történik, akkor az Alkotmánybíróság a szükségesség meglétét igazoltnak találja és a mérlegelési jogkör kizárólag az arányosságra korlátozódik. Ezekben az esetekben az államnak széles mérlegelési joga van. A fentebb már hivatkozott Erdő-határozat megállapításait a fentiek alapján analógiával alkalmazhatjuk a műemléki oltalom alatt álló ingatlanok esetére is, miszerint a tulajdonosok gazdasági érdekei sem élvezhetnek prioritást a nemzet közös örökségébe tartozó természeti erőforrások és kulturális örökség védelmével és a jövő generációk számára történő megőrzésével szemben.

Ahogy azt a Kötv. 41. §-hoz fűzött indokolás is kimondja, a fenntartás alapkötelezettsége – összhangban az épített környezet elemeinek fenntartására vonatkozó általános szabályozással, a korábban érvényben volt szabályozással, illetve az általános európai gyakorlattal – a műemlék tulajdonosára hárul. Ez egy általánosan elfogadott, az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogával¹⁴ is összhangban lévő gyakorlat.

Maga a Kötv. ezt így fogalmazza meg: „A kulturális örökség védelme közérdek, megvalósítása közreműködési jogosultságot és együttműködési kötelezettséget jelent az állami és önkormányzati szervek, a nemzetiségi szervezetek, a vallási közösségek, a civil és gazdálkodó szervezetek, valamint az állampolgárok számára.”¹⁵

Az idézett Alkotmánybírósági határozatok fényében megállapíthatjuk, hogy a kulturális értékek védelme és fenntartása olyan közérdek, amely esetében a tulajdon egyes részjogosítványainak törvénnyel összhangban gyakorolt korlátozása nem vet fel alapjogi visszasságot. Az Alaptörvény, az irányadó jogszabályi rendelkezések és az AB határozatai következetesek e téren, ezért a panaszos igénye, miszerint szeretne „megszabadulni” a telkén álló műemléki védelem alatt álló ingatlantól, alapjogi szempontból nem igazolható.

1.2 Az állam többletkötelezettsége

Az Alaptörvény a P) cikk (1) bekezdése szerinti természeti erőforrások és kulturális értékek védelmét, fenntartását és megőrzését az állam és mindenki kötelezettségévé teszi. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság szerint az államot e kötelezettség terén többletkötelezettség terheli, „az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg,

¹⁴ Scea Ferme de Fresnoy v. Franciaország, 61093/00

¹⁵ Kötv. 5. § (1)

illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat.”¹⁶ Az állami kötelezettségvállalás sem lehet korlátlan azonban, az Alkotmánybíróság kifejezetten utal a költségvetés végességének realitására, amikor kimondja, hogy „a műemlékvédelem terén az állam arra vállal kötelezettséget, hogy teherbíróképessége függvényében milyen értékeket kíván a jövő nemzedékek számára megőrizni.”¹⁷

Az AJB-520/2016. számú ügyben¹⁸ kiadott jelentés rögzítette, hogy a közérdekből történő tulajdonjog-korlátozáshoz az államnak meg kell teremtenie a tulajdonjog korlátozásának anyagi feltételeit is. Mivel a jelentés kiadásának idejében még nem létezett olyan támogatási program, amely az országos védelem alá helyezett műemlékekre vonatkozóan jelentett volna megfelelő kompenzációt a tulajdonosok részére, a jelentés felkérést fogalmazott meg a Miniszterelnökséget vezető miniszterhez, hogy intézkedjen az országos védelem alatt álló ingatlanok tulajdonjog-korlátozásával arányos támogatási lehetőségek biztosítása érdekében.

2016. november 8-án a Kormány létrehozta a Népi Építészeti Programot, amelynek célja a népi műemlékek és a műemléki értéket képviselő vidéki épített örökség megóvása, megőrzése és fenntartása.¹⁹ A program végrehajtását a Teleki László Alapítvány végzi. Örömmel állapítjuk meg, hogy ezzel a Kormány eleget tett az említett közös jelentésben tett felhívásnak és ma már nemcsak a helyi védelemben részesülő műemlék tulajdonosok, de az országos védelem alatt álló műemlékek tulajdonosainak is van lehetőségük támogatást igényelni többletkötelezettségeik kompenzálása érdekében.

A Népi Építészeti Program létezéséről a panaszosnak is volt tudomása, hiszen a 2019-ben kiírt támogatási programban támogatási kérelmet nyújtott be, amelyet a Teleki László Alapítvány bíráló bizottsága részben támogathatónak talált. Végül, mivel a kérelmező többszöri hiánypótlásra történő felszólítást követően sem pótolta a hiányzó dokumentumokat, a Teleki László Alapítvány a szerződés megkötésétől elállt.

Jelen ügyben tehát az állam nem marasztalható el olyan szempontból sem, hogy ne tett volna eleget az Alkotmánybíróság által kimunkált és az AJB-520/2016. számú ügyben kiadott jelentésben is rögzített többletkötelezettségének. Más vizsgálati szempont alá esne egy olyan ügy, ahol a műemléki védelmet élvező ingatlan tulajdonosa nem nyerhetne pályázati forrásból támogatást és így nehéz anyagi helyzetéhez mérten aránytalanul nagy terhet jelentene neki a tulajdonában álló és a P) cikk (1) bekezdés alá eső kulturális érték védelme és fenntartása. Ilyen esetben joggal vetődhetene fel az a kérdés is, hogy az államot terheli-e mulasztás, de konkrét esetben erről nincs szó.

Megállapítjuk tehát, hogy a műemlékvédelem érdekében gyakorolt tulajdonjog-korlátozás kapcsán nem merül fel alapjogi visszásság gyanúja, az megfelel az Alkotmánybíróság által kidolgozott alkotmányos követelményeknek és követi a nemzetközileg is általánosan elfogadott gyakorlatot. A Kormány a Népi Építészeti Program létrehozásával eleget tett az állami többletkötelezettség követelményének, amelynek kereteit a mindenkori költségvetés teherbíró képességével összhangban kell kialakítani azzal, hogy a támogatási összeg lehetőleg igazodjon a tulajdonosok többletkötelezettségének mértékéhez.

¹⁶ 3104/2017. (V. 8.) AB határozat [39]

¹⁷ 3104/2017. (V. 8.) AB határozat [40]

¹⁸

http://www.ajbh.hu/documents/10180/2500969/K%C3%B6z%C3%B6s+jelent%C3%A9s+a+v%C3%A9rt%C3%A9p%C3%B6ltetk+tulajdonosainak+jogair%C3%B3+520_2016/d7919f7b-dfab-4fdf-bb1-8ff24a5b1328?version=1.0

¹⁹ 1601/2016. (XI. 8.) Korm. határozat a népi műemlékek és a műemléki értéket képviselő vidéki épített örökség megóvása, megőrzése, fenntartása érdekében a Népi Építészeti Program létrehozásáról

2. Belvízkárral kapcsolatos megállapítások

A panaszos elmondása szerint a szóban forgó épület állapotát nagymértékben rontotta az évek során a községben tapasztalható árvíz a nagyobb esőzésekkor és a hóolvadás során. Elmondása szerint ezt a község az 1960-70-es évek óta nem tudja orvosolni, abban az időszakban zárták le a vízlevezető árkokat. Ezzel szemben Balatonszőlős polgármestere szerint az állagromlást a tulajdonosok gondatlansága okozza. A Kormányhivatal a kiépített közterületi csapadékvíz-elvezető rendszer fenntartását, esetleges felülvizsgálatát a helyi önkormányzat hatáskörébe tartozó feladatnak tekintette.

Annak megállapítására, hogy az esővíz elvezetésének kérdése rontott-e az ingatlan állapotán, és ha igen, milyen mértékben, nincs közvetlen információnk és az alapjogi elemzésen túlmutató szakmai kérdés lévén, nem is áll módunkban eldönteni. Viszont az a kérdés, hogy az ingatlan előtti területre jutó esővíz elvezetése kinek a kötelezettsége, már jogi kérdés, ezért erre kitérünk a jelentésben.

A panaszos műemlékvédelem alatt álló épülete országos közútnak minősülő útról nyíló ingatlanon helyezkedik el. Ezért a csapadék elvezetéssel kapcsolatos feladatok megoszlanak a helyi önkormányzat és az országos közút kezelője között.

A Kkt. hatályos 29. § (11) bekezdése szerint a helyi önkormányzat – az országos közút tulajdonosának és vagyonkezelőjének előzetes hozzájárulásával és a közút kezelőjének szakfelügyelete mellett – építtetőnek minősül az országos közutat vagy annak területét érintő autóbuszöböl-építés, útcsatlakozás kiépítése, kerékpárút-építés, *csapadékelvezető rendszer*, parkolósáv és járda, forgalomcsillapító sziget, középsziget kiépítése, valamint az ezekhez kapcsolódó útfelújítási munkák esetében.

A Vgtv. 7. § (4) bekezdésének g) pontja szerint a település belterületén a csapadékvíz elvezetését biztosító árkok fenntartása és vízelékesítmények üzemeltetése az önkormányzat feladata, kivéve az országos közút, illetve a közforgalmú vasút víztelenítését szolgáló árkokat, csatornákat és egyéb vízlevezető vízelékesítményeket, ahol a közút, illetve vasút fenntartója köteles a fenntartásról gondoskodni.

Ennek megfelelően, a panaszos ingatlana előtti csapadékelvezető rendszer kiépítése a helyi önkormányzat, fenntartása pedig a Közút feladata, amely utóbbi az országos közúthálózat fenntartási és üzemeltetési feladatait látja el²⁰. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és a vonatkozó Alkotmánybírósági határozatokból következően a műemlék védelmét, adott esetben csapadékvíztől való megóvását fokozott óvatosság és körültekintés mellett kell ellátni, amely mintegy többletkötelezettséget ró a helyi önkormányzatokra és a Közútra.

A Kormányhivatal számunkra megküldött válaszában szerepel azon álláspontja, miszerint a „*kiépített közterületi csapadékvíz-elvezető rendszer fenntartása, esetleges felülvizsgálata a helyi önkormányzat hatáskörébe tartozó feladat.*” Ezzel szemben a Vgtv. rendelkezései egyértelműen kimondják, hogy a fenntartási feladatok a Közút hatáskörébe tartozó feladatok. Ugyan a Kormányhivatal értelmezése nem okozott alapjogi visszásságot, mert az a jelen vizsgálat tárgyául szolgáló eljárásban nem jelent meg hatósági határozatban, de mindenképpen célszerűnek gondoljuk felhívni a figyelmet a fentiekre egy esetleges jövőbeni, jogszabályoknak megfelelő eljárás érdekében.

A vizsgálat során észleltük, hogy a Közút többletkötelezettségének végrehajtását támogató jogszabályi rendelkezések hiányosak. A 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet 10. § (7) bekezdése szerint a régészeti lelőhely és a műemléki érték nyilvántartását vezető hatóság az Országos Építésügyi Nyilvántartást (OÉNY) vezető szervezetnek, az örökségvédelmi,

²⁰ 6/1998. (III. 11.) KHVM rendelet az országos közutak kezelésének szabályozásáról: 1/A. § (1) A koncessziós szerződés keretében megvalósult és megvalósuló országos közutak kivételével az országos közúthálózat közútkezelői feladatait a Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: Magyar Közút Zrt.) látja el, a közlekedésért felelős miniszterrel kötött szerződés alapján.

építésügyi, ingatlanügyi hatóságként eljáró fővárosi és megyei kormányhivataloknak, a jegyzőnek, a főjegyzőnek, valamint a feltárási joggal rendelkező intézmények számára elektronikus hozzáférést biztosít az általa kezelt, a régészeti örökség, a műemléki értékek, a világörökségi és világörökségi várományos területek védelmével összefüggő feladataik ellátásához szükséges adatokhoz. A Közút nem szerepel ezen a listán, habár a közút mellett elhelyezkedő műemléki ingatlanok csapadéktól való megóvásában fontos szerepet játszik. Indokolt lenne tehát a Közutat is felvenni az OÉNY-hez hozzáférési jogosultsággal rendelkezők listájába.

Megállapítjuk tehát, hogy egyrészt a Kormányhivatal tényszerűen tévedett, amikor a csapadékvíz-elvezető rendszer fenntartásának kötelezettségét a helyi önkormányzat hatáskörébe tartozó feladatnak gondolta, miközben az a vonatkozó jogszabályok szerint a Közút kötelezettsége. Másrészt pedig a hatályos jogszabályok alapján fennáll a P) cikk (1) bekezdése szerinti kulturális értékek sérelmének veszélye, azáltal, hogy a kulturális értékek megóvásában gyakorlati szerepet játszó állami szerv – jelen esetben a Közút – nem rendelkezik hozzáféréssel a műemléki értékek nyilvántartását tartalmazó OÉNY-hez, ezért e tekintetben nem is tervezheti intézkedéseit.

3. Intézkedés

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérjük a miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy vizsgálja felül az OÉNY-hez hozzáférési joggal rendelkező hatóságok, valamint állami szervek körét, és amennyiben a kulturális örökség védelme érdekében szükséges, terjessze ki a 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet 10. § (7) bekezdésében felsoroltak listáját, különös figyelemmel a Közúthoz hasonló, védelmi tevékenységet ellátókra.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Bándi Gyula

Dr. Kozma Ákos