

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
8.K.33.246/2015/22.

Alkotmánybíróság

Budapest

Pf. 773.

1535

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: III / 1843 - 0 / 2016	
Érkezett: 2016 NOV 09.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 6 db	

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a

[REDACTED] alperes ellen műemléki érték nyilvántartásba vételi ügyben hozott közigazgatási határozat (1606203-4/2015) bírósági felülvizsgálata iránt indított 8.K.33.246/2015. perében - mint az ügy bírója - az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem, hogy

- az Alkotmánybíróság állapítsa meg a kulturális örökség védelméről szóló védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény 7. § 17. pontja, a régészeti lelőhely és a műemléki érték nyilvántartásának és védetté nyilvánításának, valamint a régészeti lelőhely és a lelet megtalálójának anyagi elismerésének részletes szabályairól szóló 13/2015. (III. 11.) MvM rendeletnek a műemléki értékre vonatkozó értékvizsgálati dokumentáció kötelező adattartalmát meghatározó 2. számú mellékletének 6-7. pontjai Magyarország Alaptörvénye B) cikk (1) bekezdésében, XXIV. cikk (1) bekezdésében, XVIII. cikk (7) bekezdésében, XXVIII. cikk (7) bekezdésében és 25. cikk (2) bekezdés b) pontjában foglaltakra ütközően alaptörvény-ellenesek,

- ezért - figyelemmel az Abtv. 25. § (1) bekezdésében foglaltakra - rendelje el azoknak a perbeli ügyben történő alkalmazásának kizárását.

I.

A felperes tulajdonát képezi a [REDACTED] természetben [REDACTED] alatti ingatlanon található 15. számú, 30454 műemléki azonosító számú [REDACTED] (a továbbiakban: szociális épület). A Budapest Főváros Kormányhivatal I. Kerületi Hivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Osztálya (a továbbiakban: kerületi hivatal) közérdekű bejelentéssel élt a szociális épület műemléki értéként történő nyilvántartásba vétele érdekében. A kerületi hivatal bejelentésében utalt arra, hogy az ingatlanon található több különböző korú és építészeti minőségű épület, többek között a bejelentésben megjelölt 57/a számú papírgyártó öreggyár és az erőmű épületegyüttes, utóbbi vonatkozásában utalva arra is, hogy annak

ideiglenes műemléki védettség alá helyezését [REDACTED] főépítésze kezdeményezte, míg a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ műemléki értéként védetté nyilvánítása előkészítését végzi a területen.

Rögzítendő, hogy a rendelkezésre álló iratok szerint a felperes a szociális épületre nézve is bontási engedéllyel rendelkezett a határozat meghozatalának idején, de a megindult nyilvántartásba vételi eljárásra tekintettek a felperes akként nyilatkozott a 2015. május 18. napján kelt levelében, hogy 2015. december 31. napjáig önkéntesen vállalja és garantálja, hogy a szociális épület bontását nem kezdi meg.

A bejelentés alapján eljárva a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ Nyilvántartási Iroda (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) a 2015. április 18. napján meghozott végzéseivel (600/1210-2/2015., 600/1210-3/2015., 600/1210-5/2015., 600/1210-5/2015., 600/1210-6/2015., 600/1210-7/2015.) adott tájékoztatást a nyilvántartásba vételi eljárás megindításáról. Az elsőfokú eljárásban mind a szociális épület, mind az öreggyár épületre nézve önálló értékvizsgálati dokumentáció készült helyszíni szemle keretében tartott szemrevételezés alapján is. A szociális épület vonatkozásában műemléki érték eszmei értékei és jelentősége körében az értékvizsgálati dokumentáció rögzítette, hogy az az ötvenes-hatvanas évek fordulóján dinamikus-expresszív formáival, kiváló multifunkcionális készségével, tömegkomponálásának nagyvonalúságával és a részek egészhez való proporcionalitásával, változatos anyaghasználatával (üveg, fém, beton, klingertégla) típusában kiemelkedő kvalitású műtárgy. Az értékvizsgálati dokumentáció szerint javasolt a szociális épület műemléki értéként nyilvántartásba vétele, mert annak tervezői, az építésze és a statikus az összetett funkciók magas szintű kielégítését korát megelőző formai keretben oldották meg, annak értékét az évtizedek nem koptatták el.

Az elsőfokú hatóság a 2015. május 18. napján meghozott 600/1210-13/2015. számú határozatával a szociális épület nyilvántartásba vételéről rendelkezett. A Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központtól szóló 199/2014. (VIII.1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r1) 5. § (1) bekezdés d) pontjában biztosított hatáskörében hozott döntését a kulturális örökség védelméről szóló védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kötv.) 71. § (1) bekezdésében, a régészeti lelőhely és a műemléki érték nyilvántartásának és védetté nyilvánításának, valamint a régészeti lelőhely és a lelet megtalálójának anyagi elismerésének részletes szabályairól szóló 13/2015. (III. 11.) MvM rendelet (a továbbiakban: MVM rendelet) 4. § (2)-(9) bekezdéseiben foglaltakra figyelemmel hozta meg.

Az öreggyár épület nyilvántartásba vételét megtagadta a 2015. május 18. napján meghozott 600/1210-15/2015. számú határozatával. Ezen döntéshez már rendelkezésre állt a [REDACTED] által adott, 2015. május 14. napján kelt állástoglalása is.

A felperes fellebbezése alapján eljáró alperes a 2015. július 22. napján meghozott 160/203-4/2015. számú határozatával az elsőfokú hatóság határozatát helybenhagyta. Döntését a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL.

törvény (a továbbiakban: Ket.) 104. § (1) bekezdésére, valamint a Korm.r.1 3. §-ában foglaltakra alapította, figyelemmel az MvM rendelet 4. § (5) bekezdésében, továbbá a régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 39/2015. (III. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r2) 28. § (3) bekezdésében foglaltakra. Döntésének indokolásában részletesen ismertette a szociális épületre vonatkozó értékvizsgálati dokumentáció megállapításait, rögzítette, hogy az értékvizsgálati dokumentációt az MvM rendelet 4. § (5) bekezdése alapján jogszabályon alapuló bizonyítékként vették figyelembe, azzal egyező álláspontot képvisel a főépítész is az állásfoglalásában, ellenben a fellebbezési eljárásban további vizsgálatot igénylő új tény, körülményt nem azonosított. Kifejtette a felperes fellebbezésében közöltekre, hogy az abban hivatkozott Korm.r2 28. § (3) bekezdése a nyilvántartott műemléki érték műemlékké nyilvánításának egyik feltétele, ezért nem ezen rendelkezés szerinti feltételeket, hanem az értékvizsgálati dokumentációban foglaltakat kellett vizsgálat tárgyává tenni. Megállapította, hogy a szociális épület az ipari építészetnek és az 1950 - 1960-as évek fordulója magyar építészetének kimagasló emléke, ezért műemléki értéként való nyilvántartásba vételének jogszabályi feltételei fennállnak.

A felperes keresetet terjesztett elő az alperes határozatával szemben. A peres eljárásban a 2016. május 16. napján tartott tárgyaláson hivatkozott arra, hogy álláspontja szerint az érintett szabályozás alaptörvény-ellenes. Erre vonatkozó részletes álláspontját tartalmazó indítványt tett a 2016. május 31. napján kelt beadványában, melyben a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 155/B. § (1)-(2) alapján a per tárgyalásának felfüggesztését és Kötv. 7. § 17. és 22. pontja, 28. § a) pontja, 28/A. §-a és 45. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítása és a támadott rendelkezéseknek az egyedi ügyben való alkalmazásának kizárására céljából az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését kérte a bíróságtól, amely részben indítványban foglaltak alapján, részben az alábbiak szerint indokolt.

II.

A) Az Alaptörvény közvetlenül érintett rendelkezései:

B) cikk

(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.

XXIV. cikk

(1) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

XXVIII. cikk

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

25. cikk

(2) A bíróság dönt

- a) büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben;
- b) a közigazgatási határozatok törvényességéről;

B) Az Alaptörvény közvetetten érintett rendelkezései:

XIII. cikk

(1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

XV. cikk

(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

C) A Kötv. érintett rendelkezései:

7. § E törvény alkalmazásában:

17. *Műemléki érték*: minden olyan építmény, kert, temető, temetkezési hely vagy sírjel, terület (illetve ezek maradványa), valamint azok rendeltetésszerűen összetartozó együttese, rendszere, amely hazánk múltja és a közösségi hovatartozás-tudat szempontjából kiemelkedő jelentőségű történeti, művészeti, tudományos és műszaki emlék, alkotórészeivel, tartozékaival és berendezési tárgyaival együtt.

22. *Nyilvántartott műemléki érték*: a közhiteles nyilvántartásba vett, e törvény alapján általános védelem alatt álló műemléki érték.

28. § A műemlékvédelem feladata:

a) a műemléki értékek felkutatása, tudományos kutatása, értékelése és számba vétele, dokumentálása, nyilvántartása, védetté nyilvánítása és a védendő műemléki területek meghatározása,

28/A. § (1) A nyilvántartott műemléki értékek e törvény erejénél fogva általános védelem alatt állnak.

(2) A műemléki érték nyilvántartásba vétele a Hivatalnál kezdeményezhető, a

nyilvántartásba vétel szabályait jogszabály állapítja meg.

41. § (1) A nyilvántartott műemléki érték és a műemlék fenntartásáról, jókarbantartásáról annak tulajdonosa, vagyonkezelője, használója, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt nemzeti vagyon körébe tartozó műemlékek esetében a vagyonkezelője, használója vagy a tulajdonosi jogok gyakorlója, továbbá az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvényben (a továbbiakban: Tv.) meghatározott ingyenes használója (a továbbiakban együtt: tulajdonos) az Étv.-ben meghatározottak, valamint e törvény szerint köteles gondoskodni.

(2) A nyilvántartott műemléki értéket, műemléket épségben, jellegük megváltoztatása nélkül kell fenntartani. A fenntartási, jókarbantartási kötelezettség a rendeltetésszerű és biztonságos használathoz szükséges műszaki állapot fenntartásán túlmenően kiterjed az azok sajátos értékeit képező építészeti, képző- és iparművészeti, valamint kertépítészeti alkotórészeire és tartozékaira, felszerelési tárgyaira.

D) Az MvM rendelet érintett rendelkezései:

1. § E rendelet hatálya a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvényben (a továbbiakban: Kötv.) meghatározott, a régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos feladatok tekintetében

a) a régészeti lelőhely és a műemléki érték nyilvántartásba vételére,

b) a hatósági nyilvántartás és azzal összefüggő igazgatási szolgáltatási díj mértékére és a fizetésre vonatkozó egyéb szabályokra,

4. § (1) A műemléki értéknek a Kötv. 71. § (1) bekezdés d) pontja szerinti központi nyilvántartásba vételét a (2)-(9) bekezdésben meghatározottak szerint kell lefolytatni.

(2) A műemléki érték (1) bekezdés szerinti nyilvántartásba vétele az 1. mellékletben meghatározott adattartalom benyújtásával a Hivatalnál kezdeményezhető. A nyilvántartásba vételi javaslat közérdekű bejelentésnek minősül. A műemléki érték nyilvántartásba vételére irányuló eljárás hivatalból is indulhat.

(3) 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 értékek meghatározása céljából.

(4) Műemléki érték csak helyszíni szemrevételezésen alapuló értékvizsgálati dokumentáció elkészítését követően vehető nyilvántartásba. Az értékvizsgálati dokumentáció kötelező adattartalmát a 2. melléklet határozza meg.

(5) A Hivatal a műemléki érték nyilvántartásba vételéről szóló döntése során az értékvizsgálat eredményét, az illetékes elsőfokú hatóság véleményét jogszabályon alapuló bizonyítékként veszi figyelembe.

2. melléklet a 13/2015. (III. 11.) MvM rendelethez

A műemléki értékre vonatkozó értékvizsgálati dokumentáció kötelező adattartalma

1. helyszín megnevezése,
 2. cím,
 3. ingatlanok megjelölése a helyrajzi szám(ok) felsorolásával és helyszínrajzi ábrázolásával,
 4. GPS (WGS84) koordináták pontos megadása,
 5. történeti kert vagy park esetén annak
 - 5.1. kiterjedése,
 - 5.2. típusa,
 - 5.3. stílusa,
 - 5.4. jellemző datálása,
 - 5.5. eszmei és természeti értékei és jelentősége, szöveges leírása, rövid összefoglaló ismertetése,
 6. épület/építmény vagy ezek együttese esetén annak
 - 6.1. megnevezése,
 - 6.2. fajtája,
 - 6.3. típusa,
 - 6.4. stílusa,
 - 6.5. jellemző datálása,
 - 6.6. eszmei értékei és jelentősége
- szöveges leírása, rövid összefoglaló ismertetése, továbbá
7. épület/építmény esetén a történeti értéket képviselő
 - 7.1. homlokzatképzés és a díszítmények,
 - 7.2. a belső téralakítás és térelhatárolás,
 - 7.3. a beépített történeti berendezések,
 - 7.4. a történeti „épületgépészeti”,
 - 7.5. a történeti épületvillamossági berendezések, anyagaira, szerkezetei kialakítására vonatkozó összefoglaló ismertetés, valamint
 8. fotódokumentáció.

E) Korm.r2 rendelet érintett rendelkezései:

34. § (1) A műemléki értéket a nyilvántartásba vételt megelőzően értékvizsgálattal kell meghatározni.

F) A Ket. érintett rendelkezései:

86. §

(1b) A hatósági nyilvántartásba való bejegyzésre, valamint az onnan való törlésre irányuló eljárás során a hatóság csak jogszabályban e célból meghatározott bizonyítási eszközt használhat fel.

(2) A hatósági nyilvántartásba történő hivatalbóli, mérlegelés nélküli bejegyzésre a határozatra vonatkozó 71-73. §-okban és a 78. §-ban meghatározottakat nem kell alkalmazni, és a döntés a nyilvántartásba való bejegyzés napján jogerőre emelkedik.

A perben felülvizsgálni kért alperesi határozat vonatkozásában alkalmazandó jogként azonosította, és értelmezése során normatartalom Alaptörvénnyel való ellentétét vélte megállapíthatónak a bíróság a felszámolóok névjegyzékéről szóló 114/2006. (V. 12.) Korm. rendelet egyes rendelkezéseivel kapcsolatos bírói kezdeményezések elutasításáról szóló 33/2014. (XI. 7.) AB határozat indokolás IV. rész [33] pontjában kifejtettakra tekintettel, a következők szerint:

[1] A felperes tulajdonában álló 209456 hrsz-ú ingatlanon álló szociális épület vonatkozásában bejelentésre indult, de ettől függetlenül hivatalból folyó, nyilvántartásba vételi eljárásban hozott határozatával az elsőfokú hatóság az MvM rendelet 4. § (5) bekezdése szerinti jogszabályon alapuló bizonyítéknak minősülő értékvizsgálati dokumentáció alapján döntött arról, hogy a szociális épület nyilvántartásba vétele indokolt, a szociális épület megfelel a Kötv. 7. § 17. pontja szerinti műemléki értéknek, ezért azt nyilvántartásba kell venni. Az elsőfokú hatóság e döntését a Korm.r1 5. § (1) bekezdés d) pontjában biztosított hatáskörében eljárva hozta meg, mint a Kötv. 71. § (1) bekezdés d) pontja szerinti nyilvántartás vezetésére a Kötv. 6. § (2) bekezdése alapján a Korm.r1-el kijelölt központi hivatal. Az érintett nyilvántartás a műemléki értékekre vonatkozik, a műemléki érték fogalmát pedig a Kötv. 7. § 17. pontja határozza meg. A törvényi fogalom-meghatározásnak megfelelő műemléki érték a nyilvántartásba vétellel válik a Kötv. 7. § 22. pontja szerinti nyilvántartott műemléki értéknek, azzal a joghatással, hogy a nyilvántartásba vétellel általános védelem alá kerül a nyilvántartott érték.

Az nyilvántartásba vett műemléki érték általános védelmét a Kötv. 28/A. § (1) bekezdése mondja ki. Ezen általános védelem a Kötv. 41. § (1) bekezdése alapján magába foglalja a tulajdonos fenntartási, jókarbantartás kötelezettségét, amely a törvény értelmében egyenrangú kötelezettsége a tulajdonosnak. Tartalmát tekintve a Kötv. 41. § (2) bekezdése szerint ez több, mint a rendeltetésszerű és biztonságos használathoz szükséges műszaki állapot fenntartása, mert az kiterjed a sajátos értékeit képező építészeti, képző- és iparművészeti, valamint kertépítészeti alkotórészeire és tartozékaira, felszerelési tárgyaira is, általános követelményként rögzítve, hogy jellegük sem változtatható meg a Kötv. értelmében, továbbá szükséges az Étv. releváns jogszabályi rendelkezéseire is figyelemmel lenni. A fenntartás és jókarbantartás e speciális tartalmú kötelezettsége a tulajdon tárgyat képező épület esetén egyértelmű anyagi tehertételt jelent a tulajdonos számára, különös figyelemmel arra, hogy a Korm.r2 35. §-a alapján a védett (nyilvántartott, általános védelmet nyert) műemléki érték fenntartás, jókarbantartása körébe eső esetleges restaurálás esetén minőségvédelmi korlátozásokkal él, ha az nem kizárt. A fenntartás és jókarbantartás követelményeinek teljesítésével összefüggésben a nyilvántartott műemléki értékleltárba felvett értékeire nézve a Korm.r2 38. §-a bejelentési kötelezettségeket ír elő a tulajdonos számára.

Együtt jár továbbá a tulajdon tárgyával való rendelkezés, mint a tulajdonjog részjogosítványának meghatározott irányú korlátozásával is a nyilvántartásba vétel azáltal, hogy a Kötv. 45. § (1) bekezdésével az egész műemléki értékre kiterjedő hatállyal előírt, és a törvény [Kötv. 45. § (2) bekezdése szerinti kivételek melletti] általános bontási tilalommal jár.

A rendelkezési jog korlátozása az elidegenítés és megterhelés tilalmával ugyan nem jár, de a

rendelkezési jog számba vett korlátozásai révén megállapítható, hogy azok a forgalomképességet is befolyásoló tényezők.

A tulajdonjog részjogosítványát képező használat is korlátozás alá kerül az általános védelem által. A Kötv. 43. § (4) bekezdéséből kifolyólag a műemléki érték használata során az azt nem veszélyeztető, fenntartható használatra kell törekedni.

Megjegyzendő, hogy a fenti korlátozások védelme érdekében a nyilvántartott műemléki értéknek minősülés létszakában tulajdonképpen az általános védelem körébe eső korlátok megtartásának előmozdítása céljából is, lehetőség van a nyilvántartott műemléki értéket egy éves időtartamra a műemléki védelemre irányadó jogszabályi rendelkezések hatálya alá helyezni, amely az ideiglenes védelem elrendelésével érhető el. Erre egyrészt a műemléki védetté nyilvánítás előkészítésével egyidejűleg kerül sor, ezt megelőzően ennek lehetősége a műemléki érték megsemmisülésének veszélye vagy értékeinek eltűnésével járó (veszély)helyzet kezelése érdekében van lehetőség.

A kifejtettek alapján megállapítható, hogy a nyilvántartásba vétellel járó általános védelem a kifejtett tulajdoni korlátozásokkal jár, s annak hatálya alatt erőteljesebb korlátozást jelentő ideiglenes védelem alá helyezéssel a műemlékekre előírt korlátozásokra is sor kerül, illetőleg kerülhet.

Ezt meghaladóan a használatot, hasznosítást korlátozza a nyilvántartott műemléki érték kutatása, amely a műemléki védelem előkészítéséhez szükséges értékleltár felvétele és fejlesztése érdekében szükséges korlátozásokból ered.

Összefoglalóan megállapíthatónak tartja a bíróság, hogy a műemléki értéként történő nyilvántartásba vétel – amellet, hogy az elidegenítési és terhelési részjogosítványt nem érinti – egyértelműen korlátozza a tulajdonhoz való jogot, valamint a tulajdonosokra vonatkozóan az ingatlan fenntartása szempontjából többlet-kötelezettségekkel jár.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a tulajdonhoz való jog nem korlátozhatatlan [42/2006. (X. 5.) AB határozat III. 2. f) pontja], az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A korlátozás akkor elfogadható, ha megfelel a szükségesség-arányosság alkotmányos követelményének, vagyis ha az okozott sérelem arányos a közérdeket szolgáló előnnyel. Fontos ebben az esetben is, hogy az állammal szemben legyen lehetőség a fellépésre, így biztosított legyen a megfelelő jogorvoslat, legyenek kidolgozott, a jogvédelmet szolgáló eljárási szabályok. A 11/2005. (IV. 5.) AB határozat különvéleménye is utalt arra, hogy „A tulajdonjog korlátozása alkotmányosságának a kényszerítő ok megléte szempontjából történő vizsgálatánál számításba kell azonban venni, hogy az Alkotmánybíróság a közérdek meglétét elfogadja és a természetvédelmet a tulajdonos jogánál nagyobb súlyúnak tekinti, ha az önkormányzati rendelet a magas szintű jogszabályban kimondott természetvédelmi rendelkezésen alapul (80/B/2001. AB határozat, ABH 2001, 1465, 1469.).” A természetvédelemhez hasonlóan a történetiségükre és művészeti értékükre figyelemmel kiemelkedő jelentőségű műemléki értékek védelméhez közérdek fűződik, a történelmi

távlatban elhelyezkedő emlékek a keletkezésük óta eltelt időtartam eredményeként egyedüli emlékhordozóvá, eredetiségükben már megismételhetetlenné válásuk nyomán az állam intézményvédelmi kötelezettsége áll be a tulajdonhoz való joggal szemben.

Annak megítéléséhez, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott garanciális elemek érvényesülnek-e, szükséges a tulajdonjog-korlátozás módjának, az azt övező eljárásrendnek, illetve garanciák megfelelőségének vizsgálata, figyelemmel arra is, hogy az érintett tulajdonjog korlátozás időtartama nem kiszámítható, a védetté nyilvánítási eljárás a nyilvántartásba vételt követően ugyan nem csak hivatalból indítható, de közérdekű bejelentésre is meg lehet indítani, az érték/kek tudományos vizsgálata, az értékleltár elkészítése, bővítésének szükségét felvető körülmények esetleges felmerülése esetén időben nem kiszámítható, ami a 11/2005. (IV. 5.) AB határozat IV. 1. pontja szerint aránytalan korlátozást jelenthet, továbbá „... a beavatkozást igazoló közérdek és tulajdonos kényszerű jogsérelme közötti arányosság megkövetelheti a veszteség kiegyenlítését, vagy legalábbis mérséklését a tulajdon súlyos megterhelése esetén, illetőleg akkor, ha a törvény a tulajdonosoknak csak egy csoportját kényszeríti teherviselésre, összehasonlítható tulajdonosokat pedig nem. (ABH 1993, 381.)”.

[2] A kifejtettek miatt az MvM rendelet 4. §-a és a Ket. 86. §-a szerinti eljárás eredményét, a nyilvántartásba vételt követően az MvM rendelet 4. § (6) bekezdés a) pontja és (9) bekezdése utal a bejegyző határozat jogerőre emelkedését követő, általános egy éves határidőre, de annak eredménytelen eltelte csak a nyilvántartásból való törlés lehetőségét teremti meg, sem annak kötelezettsége, sem automatikus bekövetkezése nem jogszabályi előírás.

Megjegyzendő, hogy a nyilvántartásba vételi eljárást, mint hatósági eljárást követő műemléki védetté nyilvánítási eljárást - amelyben a tulajdonosoknak észrevételezési joga van - az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes közös, az AJB-520/2016. számú ügyben adott jelentése szerint [Jelentés 10. oldal első bekezdése] nem hatósági, hanem jogszabály előkészítési eljárás, de azon eljárás eredményeként is megalkotandó jogszabály (MvM rendelet) az ingatlanokkal rendelkezni jogosultakra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket tartalmaz.

Az eljárás során, összhangban a Ket. 86. § (1b) bekezdésével, az MvM rendelet 4. § (3) bekezdése kettő jogszabályon alapuló bizonyítékot ismer el, egyrészt az értékvizsgálat eredményét, ami az MvM rendelet 2. mellékletében meghatározott tartalmú értékvizsgálati dokumentáció, másrészt az illetékes elsőfokú hatóság véleménye (főépítési állásfoglalás). Mindkét jogszabályon alapuló bizonyíték a műemléki értékre vonatkozóan tartalmaz megállapítást, illetve véleményt. Hogy mi minősülhet ekként, azt csak a Kötv. 7. § 17. pontja szerinti törvényi rendelkezés részletezi. A formai előírásokkal nem szabályozott véleménnyel szemben az értékvizsgálati dokumentáció az MvM rendelet 2. számú melléklete szerinti kötelező tartalmi elemekkel kell rendelkezzen, amelyek között - egyebek mellett - épület/építmény vagy ezek együttese esetén eszmei értékei és jelentősége [6.6. pont], továbbá történeti értéket képviselő egyes elemek [7.1-5.] számba vétele szükséges.

A Kötv. 7. § 17. pontja szerinti törvényi definíció az absztrakció magas szintjén áll, sem e helyütt, sem a Kötv. 7. §-ban, sem más rendelkezésében nem található további olyan előírás, amely a kiemelkedő jelentőségű történeti, művészeti emlék meghatározásának szempontjait rögzítené. Az, hogy alkotórészeivel, tartozékaival és berendezési tárgyaival együtt hazánk múltja és a közösségi hovatartozás-tudat szempontjából kiemelkedő jelentőségű történeti, művészeti, tudományos és műszaki emlékek mely építmény minősül, olyan több szakterületet érintő, összetett kérdés, amely a szakmai szabályok megtartásával eljáró, kompetens szakemberek, szakértők által megfogalmazott véleménye esetén is szükségszerűen értékítéletet hordoz. A műemléki érték meghatározásának szakmai szempontrendszerének jogszabályi rögzítése hiányában azonban az értékítélet objektivitása nem ellenőrizhető.

A perben felülvizsgálni kért határozat meghozatalának idején a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII.23.) MvM utasítás 31. §-a alapján az államtitkár által kiadott, 2015. október 7. napján aláírt Közleménye (a továbbiakban: Közlemény) még nem létezett. E Közlemény bevezetőjében utalás található arra, hogy a műemléki értékeknek a Kötv. szerinti tudományos módszerekkel való felkutatása, számbavétele és több szempontú értékelése során vált szükségessé a műemléki értékek ... pontosabb meghatározása, ... az értékelési tényezők, minőségkritériumok (szakmai szempontok) meghatározása. A Közlemény a műemléki érték meghatározásának, vizsgálatának szakmai szempontrendszerét is rögzíti, kifejtve, hogy műemlékkel együtt járó mely értékek milyen szempontok szerinti vizsgálata, azonosítása, egymáshoz való viszonyuk feltárása szükséges, utalva arra is, hogy értékvizsgálati dokumentációt készítő, szakterületen jártas szakértő határozza meg a ténylegesen meglévő műemléki értéket, szakvizsgálata alapján készült értékvizsgálati dokumentációja a közhiteles nyilvántartásba bejegyzés alapja.

Az MvM rendelet 2. számú melléklete szerinti tartalmi előírások szakmai szempontrendszer nem tartalmazzak, a Kötv. 7. § 17. pontja szerinti műemléki érték fogalom alapján vizsgálandó szempontokat, azok körét, terjedelmét, egymáshoz való viszonyuk értékelésének szakmai követelményeit a hivatkozott jogszabályi rendelkezések nem tartalmazták a határozat meghozatalának idején, így a vizsgálandó és mérlegelendő jellemzők, szem előtt tartandó körülmények körét. Ennélfogva az értékítéletet hordozó értékvizsgálati dokumentáció az objektív előírások megtartásának ellenőrizhető és számon kérhető követelményei hiányában akként marad a szubjektivitás talaján, hogy a vizsgálat során azonosítandó értékelési tényezők megfelelő felkutatását, rögzítését és értékelését, az értékelés szempontjait is rögzítő jogszabályi rendelkezések megtartásának ellenőrzésével, a vizsgálat tárgyának egzakt meghatározása okán utóbb pedig - szükséges esetén - szakértővel ellenőriztetni lehetne.

A Közleményben rögzített szempontok a tág jogszabályi definíciót elemeire bontva, az egyes elemek egymáshoz való viszonyát is megadva tartalmaz olyan szempontokat, amelyek jogszabályi tételezése esetén a hatóság döntése, az annak alapjául elfogadott bizonyíték megfelelősége vizsgálhatóvá válna, a határozati döntés érdemben vizsgálhatóvá válna. Ennek hiányában azonban csak az absztrakt törvényi definíció az, amely az értékítélet alapját képezi.

A felperes indítványa is rámutatott, hogy a szabályozási hiány nem egyeztethető össze a normavilágosság követelményével, mert a szabályozás tartalom nélküli, értelmezhetetlen, nem

kiszámítható és a címzettek számára nem előre látható és azonosítható jelentéstartalmat hordoz. Amint arra az Alkotmánybíróság a 34/1994. (VI.24.) AB határozata IV. 6. pontjában hangsúlyozta, hogy „Az alapjogi korlátozás alkotmányossága minimálisan feltételezi a korlátozó norma tartalmi megállapíthatóságát. A szolgálati titok meghatározatlan minősége, teljes fogalmi tisztázatlansága önmagában is alkotmányellenes, mert az nem felel meg a jogállamiság lényegét adó jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdése] követelményének, egyúttal kifejezetten sérti az Alkotmány 8. § (1) bekezdése és 61. § (1) bekezdése kontextusában az állam alapjogvédelmi kötelezettségét.”

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

Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.].

A jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.” [56/1991. (XI.8.) AB határozat].

Az Alaptörvény XXIV. cikkében rögzített tisztességes ügyintézéshez való jog alaptörvényi elismerése mellett a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikke által is megerősített alapjog.

Az Alkotmánybíróság 2/2000. (II. 25.) AB határozatában megállapította, hogy közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja.

Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénysértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak). Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye. Az 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. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. A jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A mindennapi gyakorlatot, a jogalkalmazó szervek jogszabály-alkalmazását azok tartalma határolja be. Ha és amennyiben annak tartalma nem megfelelő, az már az eljárás eredményeként hozott döntés elleni bírósági jogorvoslati eljárás során nem nyerhet orvoslást. Ha nyilvántartási eljárásban hozott döntés alapja olyan jogszabályon alapuló bizonyíték, amelynek tárgyát képező értékítélethez csak széleskörű mérlegelésre lehetőséget biztosító törvényi definíció adja meg a főbb tartalmi elemeket anélkül, hogy azok részét képező, a műemléki értéknek minősülés szempontjából releváns fogalmi elemeket meghatározná, azok azonosítását előírásokhoz kötné és a feltártak értékeléséhez, így például az egyes elemek egymáshoz való viszonya feltárásának vizsgálati szempontjait rögzítené, s ennél fogva teljes mértékben szakvizsgálat tárgyává tenné az értékek azonosítását anélkül is, hogy annak egzakt, utóbb is számon kérhető módszereit meghatározná, a bíróság álláspontja szerint az a legalitás követelményének sérelmére vezet. Az ekként teljes mértékben szabad mérlegelés tárgyává tett értékítélet utóbb nem vitatható érdeemben, mert a bizonyítékként kezelt értékvizsgálattal szemben jogszerűségi kifogások jogszabályi előírásokra hivatkozásokkal nem tehetők. Azzal pusztán szembeállítani lehet egy hasonló értékítéletet adó értékvizsgálatot, amivel szemben azonban szintén kifogásként emelhető, hogy teljes mértékben szabályozatlan, mérlegelésen alapuló olyan vélemény, amelynek objektivitása megkérdőjelezhető.

Az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.) AB határozata indokolásában kifejtette:

[84] A jogorvoslathoz való alapjog tartalmát érintően az Alkotmánybíróság először rámutat arra, hogy - az Alkotmányhoz hasonlóan - az Alaptörvény valamely személy jogát, jogos érdekét érintő bírósági, hatósági és más közigazgatási döntések ellen teszi lehetővé a jogorvoslatot. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogorvoslathoz való jog nem terjed ki a nem állami, például a munkáltatói vagy a tulajdonosi döntésekre, és nem terjed ki az állami, de nem hatósági, így például a katonai előljárói döntésekre sem. Azt, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságinak minősül-e a jogorvoslathoz való jog szempontjából, csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni. A jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügydöntő határozatait tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulást.

A jogorvoslathoz való jog lényegi tartalmát jelentő bírósági jogorvoslattal szemben is támasztottak alaptörvényi kötelezettségek:

[86] 3.2. Az Alkotmánybíróság a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában [ABH 1997, 263.] megállapította, hogy „[a] közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek

megfelelően érdemben elbírálhassa.” A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata tekintetében a korábbi Alkotmány 50. § (2) bekezdése és az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja, a jogorvoslathoz való jog tekintetében pedig a korábbi Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdése, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése tartalmilag azonosan rendelkeznek.

[87] A hivatkozott rendelkezések szövege mellett azok célja is változatlan a korábbi Alkotmányhoz képest, a korábbi határozat pedig összhangban áll a Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival is, amennyiben a modern magyar közigazgatási bíraskodást létrehozó jogforrás, a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk történeti alkotmányunk egyik vívmánya. A törvénycikk 131. §-a úgy rendelkezett, hogy a bíróság „érdemileg tárgyalja és eldönti az ügyet”; a 134. §-a szerint pedig „[a] határozatok hozatalánál a bíróság a bizonyítékokat szabadon mérlegeli, s a tárgyalás és a bizonyítás folyamában szerzett meggyőződésének egész benyomása alapján ítélt.” Az Alkotmánybíróság a törvénycikk és a több mint egy évszázaddal később hozott határozatának szöveg-hasonlóságára tekintettel a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában írtakat az Alaptörvény értelmezése során is fenntartja.

[88] Az Alkotmánybíróság fenti határozatából következően a közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálata alkotmányosan nem korlátozódhat a jogszerűség pusztán formális szempontok szerinti, az eljárási szabályok betartására korlátozódó vizsgálatára. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság nincs kötve a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja - sőt, felül kell bírálnia - a közigazgatási szerv mérlegelését is a polgári perrendtartás 339/B. §-ában írt korlátozás figyelembe vétele mellett. Döntése során figyelemmel kell lennie az Alaptörvény 28. cikkére, vagyis azt kell feltételeznie, hogy a jogszabályok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

Az Alkotmánybíróság által is irányadónak tekintett 39/1997. (VII. 1.) AB határozata indokolásában - III. 6.2. - pedig arra mutatott rá:

„A MOK által élvezett korlátlan diszkréció miatt a tagsági kérelmet elutasító döntés elleni bírói jogorvoslat értelmetlen: egyetlen jogszabályban sincs olyan szempont vagy mérce, amelynek alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatná. Ilyen jogi ürességben az a bíróság sem juthat el az ügy érdemi elbírálásához, amely - mint a magyar bíróságok - a méltányossági mérlegelés jogszerűségét is felülbírálja.”

Az Alkotmánybíróság által e határozata indokolása alapján a bíróság arra az álláspontra jutott, vizsgálva az alkalmazandó jogot, hogy a már kifejtettek szerint a legalitás követelményét meghaladóan sértő szabályozási hiány kihat a nyilvántartásba vételi döntéssel szemben biztosított bírósági felülvizsgálatra is. Annak ellenére, hogy vitássá tehető a műemléki érték nyilvántartásba vételéről szóló hatósági döntés, az ellen biztosított jogorvoslat nem lehet formális, nem merülhet ki az eljárási szabályok megtartásának ellenőrzésében, a döntés érdemére is kell annak terjednie. A hatósági döntés alapjául szolgáló bizonyíték, az értékvizsgálat szabályozatlansága okán az abban foglalt értékítélet érdemi vitatásához szükséges szempontok nem jogszabályban tételezettek, azok nem számon kérhetőek, jogszabálysértést megállapítani azokra tekintettel nem lehet, és a szabályozatlanság okán

szükségszerűen szintén széleskörű mérlegelés mellett folyó szakértői vizsgálat is csak megkérdőjelezhető, a szubjektív értékítélet „vádjával” illethető eredményre vezethet. Ekként a perben felvett bizonyítás eredményként rendelkezésre álló, illetve a közigazgatási eljárásban keletkezett bizonyítékok értékelése és összevetése is azzal jár, hogy maga a bírói döntés is nem kellően szabályozott, szubjektív értékítéletet hordozó szakvizsgálati eredményeket mérlegel, és szemben a tények és azok bizonyítékai perbeli mérlegeléséhez képest annak eredménye is elfogadható mértéket meghaladó szubjektív értékítéletet fog hordozni.

Az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.) AB határozata indokolása [96] pontjában kifejtettekre tekintettel vizsgálandó kérdések körében megállapíthatónak találta a bíróság, hogy a nyilvántartásba vétel tárgyában hozott döntés érdemi kérdését jelenti az, hogy a nyilvántartásba vétel tárgya műemléki értéket képvisel-e, ez bíróság által felülvizsgálható kérdés és az ügy érdemét képezi. A bírósági jogorvoslat biztosítása azonban a vázolt szabályozási hiányt nem tudja orvosolni aggálytalanul a kifejtettek miatt, a Közlemény jogi kötőerővel nem rendelkezik, nem számon kérhető annak esetleges be nem tartása különös tekintettel arra is, hogy a határozathozatal idején az nem is létezett.

A jelen indítvány III. [1] pontjában kifejtett tulajdonjog-korlátozással szemben biztosított jogorvoslathoz is hiányoznak azok a jogszabályi rendelkezések, amelyek a szükségszerűen értékítéletet hordozó hatósági döntés lényegét adó kérdésben, a műemléki értéknek minősül tekintetében hatékony és utóbb sem vitathatóan objektív bírósági döntést eredményezne.

A kifejtettekre tekintettel találta indokoltnak a bíróság, hogy az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezze. A támadott jogszabályi rendelkezések nem önmagukban, hanem a további jogszabályi rendezést igénylő rendelkezések hiánya okán alaptörvény-ellenesek, és szükséges ezért ennek megállapításán túl annak az egyedi ügyben való alkalmazásának kizárása.

IV.

Az Alkotmánybíróság III/1939/2015. határozata III. pontjában foglaltak alapján, az Abtv. 52. § (1b) bekezdése alapján a bíróság a következőket emeli ki:

A bíróság bírójának az Alkotmánybíróság eljárására kezdeményezésére az ügyben az Abtv. 25. § (1) bekezdése biztosít lehetőséget, a bírónak az ügyben az indítványban megjelölt jogszabályi rendelkezéseket kell alkalmaznia.

Az alkalmazandó jog alaptörvény-ellenessége indokait a bíróság az indítvány III. pontjában rögzítette, továbbá az vonatkozó indokolást is, hogy rendelkezések miért ellentétesek a Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.

Az indítvány II. pontjában és az indítványban rögzítette a vizsgálandó jogszabályi rendelkezéseket, az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit hasonlóan.

A kifejezett kérelmet az indítvány bevezetője tartalmazza.

V.

Kifejtettek alapján a bíróság úgy vélte, hogy az előtte folyamatban lévő 8.K.22.246/2015. számú perben Kötv. 7. § 17. pontja, és az MvM rendelet 2. számú mellékletének 6-7. pontjai Magyarország Alaptörvénye B) cikk (1) bekezdésében, XXIV. cikk (1) bekezdésében, XVIII. cikk (7) bekezdésében, XXVIII. cikk (7) bekezdésében és 25. cikk (2) bekezdés *b)* pontjában foglaltakba ütközően alaptörvény-ellenesek, ezért a per tárgyalását a 8.K.33.246/2015/21. számú tárgyalási jegyzőkönyvbe foglalt végzésével a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 155/B. § (1) bekezdése alapján a per tárgyalását felfüggesztette és a fentiek szerint az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte.

Ha a tisztelt Alkotmánybíróság úgy találná, hogy alkalmazási tilalom megállapításával nem lát módot az alaptörvény-ellenes helyzet megszüntetésére, úgy indítványozza a bíróság, hogy jelölje ki a műemléki érték nyilvántartásba vételéhez kapcsolódóan Kötv. 7. § 17. pontja értelmezésének alkotmányos korlátait.

Budapest, 2016. október 24.



bíró

A kiadmány hitelesül:

tisztviselő



