


ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Dr. Sulyok Tamás Elnök Úr részére!

1015 Budapest, Donáti u. 35-45.,
Postacím: 1535 Budapest, Pf. 773

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG | |
| Ügyszám: | II/ 02 0 9 7 - 0 / 2020 |
| Érkezett: | 2020 DEC 21. |
| Példány: | / |
| Melléklet: | / db |
| Készítette:  | |

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott országgyűlési képviselők (kapcsolattartó: Tordai Bence országgyűlési képviselő, értesítési cím: 1358 Budapest, Széchenyi rkp. 19.) az **Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e)** pontja és az **Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése** alapján kezdeményezzük, hogy a tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy

a 15/2018. (XII. 17.) MvM rendelet 6. §-a ellentétes az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és XXI. cikk (1) bekezdésével,

ezért azt hatálybalépésére visszamenőlegesen semmisítse meg.

Az alkotmánybírósági eljárás során az Alkotmánybírósággal a kapcsolattartás feladatait Tordai Bence országgyűlési képviselő látja el.

I. Az utólagos normakontroll-eljárás alapja

Indítványozók kezdeményezik annak megállapítását, hogy 15/2018. (XII. 17.) MvM rendelet 6. §-a sérti az Alaptörvény alábbi szakaszait:

a) P) cikk (1) bekezdését: *„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.”*

b) XXI. cikk (1) bekezdését: *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”*

II. Az indítványozók kérelmei

Indítványozók kezdeményezik, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály támadott rendelkezéseit a kihirdetés napjára visszamenőlegesen **s e m m i s í t s e** meg.

III. Az előzmények és a jogi környezet

1. Jelen kérelemmel érintett ingatlan az ún. Radetzky-laktanya, illetve ennek műemléki védettsége.

Az ingatlan Budapesten, a II. kerület, Bem József tér 3. házszám alatt található, a helyrajzi száma: 13507/3. Az 1840-ben élelmiszerraktárnak épült, eredetileg klasszicista stílusú épületet 1897-ben alakították át kaszárnyává, nevét gróf Radetzky tábornagról kapta. Az épületben korábban katonai könyvtár is működött. A Bem József téren álló épület a budai Duna-part sziluettjének részét képezi. 180 éves fennállása során működött benne hadikórház az első világháború alatt, használta az épületet az ÁVH és a Munkásőrség is, 1989-től pedig a Magyar Demokrata Fórum székháza lett.

Műemléki védettséget nagyon későn kapott, 2007-ben vonták ideiglenes védelem alá, ami mégsem akadályozta meg 2010-ben a bontási engedély kiadását. 2011-ben teljes értékű műemléki védelmet kapott. Ennek ellenére készült el – néhány homlokzatszakasz műtárgyszerű megtartását leszámítva – az épület teljes bontásával számoló irodaházterv 2016-ban. Ekkor civil kezdeményezésű tiltakozás és petíció indult az épület bontása ellen, és végül 2017-ben jogerős bírósági ítélet született arról, hogy az épület műemlék, és a megkezdett bontás jogsértő volt, egyben kötelezték a tulajdonost, hogy az épületet állítsa helyre, ez azonban nem történt meg.

Az UNESCO 2019. áprilisi jelentésében (*Report on the Joint World Heritage Centre/ ICOMOS Reactive Monitoring Mission to „Budapest, including the Banks of the Danube, the Buda Castle Quarter and Andrassy Avenue (Hungary)”*) külön felhívta a figyelmet a laktanya állapotára.

Azt írták, a Radetzky-laktanya tekintetében az egész épületkomplexumról – az épületbelsőket is beleértve – készíteni kell egy átfogó tanulmányt. A tervezett projektben legalább a keleti épületszárnyban meg kell tartani az épület teljes belső térszerkezetét (a lépcsőket, a lépcsőházakat, a földemekeket és a főfalakat). Minden konkrét beavatkozást előzetesen egyeztetni kell a Világörökségi Központtal.

(„R5.6 Radetzsky Barracks

R 5.6.1 A study of the whole existing complex, including the interiors must be made. In the proposed project, at least the interior structures (stair, staircase, floors, main walls) of the Eastern part should be maintained. Any concrete project is to be submitted to the WHC.”)

(Forrás:

<https://tervlap.hu/cikk-nezet/megis-bonthato-a-radetzky-laktanya-a-bem-teren;>

<http://whc.unesco.org/en/documents/175254>)

2. Az épületet az 53/2011 (VIII.25.) NEFMI rendelet nyilvánította védetté az alábbi indokok alapján:

„18. § (1) Műemlékké nyilvánítom a Budapest II. kerület, Bem József tér 3. házszám alatti, 13507/3 helyrajzi számú ingatlant. (2) A Kötv. 40. § első mondatában meghatározottaktól eltérően úgy rendelkezem, hogy a műemléknek nincs műemléki környezete.

(3) Az örökségvédelmi bírság megállapításának alapjául szolgáló érték szempontjából a műemléket I. kategóriába sorolom.

(4) A védetté nyilvánítás célja az 1840 körül épült, klasszicista stílusú katonai élelemtár és az 1897-ben épült historizáló, volt Radetzky-laktanya épülete építészeti értékeinek megőrzése.”

Annak ellenére, hogy az épület 2011-ben illő módon teljeskörű műemléki védelmet kapott, amely tény az egyedi bírói ítélet is megerősítette, sőt az UNESCO 2019-es jelentésében kifejezetten és nevesítve kiállt a műemlékvédelmi szempontok figyelembe vétele mellett (tehát a védelem indokoltsága megerősítésre lelt), a 15/2018. (XII. 17.) MvM rendelet megszüntette a védettséget az alábbiak szerint:

„6. § Az egyes ingatlanok műemlékké nyilvánításáról, valamint műemléki jelentőségű területtelé nyilvánításáról, illetve műemléki védettségének megszüntetéséről szóló 53/2011. (VIII. 25.) NEFMI rendelet 18. § (1) bekezdésével műemlékké nyilvánított Budapest II. kerület, Bem József tér 3. szám alatti, belterület 13507/3 helyrajzi számú ingatlan műemléki védettségét – tekintettel arra, hogy az azon található épület a műemlékké nyilvánítás szakmai ismérveinek a továbbiakban nem felel meg – megszüntetem.”

A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény az alábbiak szerint rendelkezik.

„3. §

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.

4. §

(1) A kulturális örökség a nemzet egészének közös szellemi értékeit hordozza, ezért megóvása mindenkinek kötelessége. Tilos a kulturális örökség elemeinek veszélyeztetése, megrongálása, megsemmisítése, meghamisítása, hamisítása.

(2) A kulturális örökség elemeit tudományos módszerekkel kell felkutatni, számba venni, értékelni, az utókor számára megőrizni és hozzáférhetővé tenni.”

A törvény értelmező rendelkezései szerint: „műemlék az olyan közhiteles nyilvántartásban nyilvántartott műemléki érték, amelyet miniszteri döntéssel, határozattal vagy e törvény alapján miniszteri rendelettel védetté nyilvánítottak.”

A 35. § (1) szerint „a védettség megszüntetésére csak akkor kerülhet sor, ha a műemlék, műemléki terület a) megsemmisült, b) a védelem alapját képező értékeit helyreállíthatatlanul elvesztette, c) a szakmai ismérveknek nem felel meg, d) a műemlékké nyilvánítás céljának nem felel meg, vagy e) áthelyezése vagy telekalakítása következtében az adott telken a védett érték nem található meg.”

A (2) bekezdés értelmében „a műemléki védettség megszüntetésére irányuló eljárásra a műemlékké nyilvánításra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Ennek megfelelően a törvény 29. § (2) bekezdésében foglaltakat a védettség megszüntetése során is megfelelően alkalmazni kell, amely szerint a műemlékké vagy műemléki területté nyilvánítás, a műemléki kategóriába sorolás vagy annak felülvizsgálata, a nevesített műemléki érték meghatározása

és a műemléki védettség megszüntetése tudományos előkészítését a hatóság az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározottak szerint folytatja le.”

A műemléki védettség megszüntetésének nem az volt a valódi oka, hogy a műemlékké nyilvánítás szakmai ismérveinek az már nem felelt meg a továbbiakban: a jogszabálmódosítás valós célja az ingatlan későbbi könnyebb értékesíthetősége, átépíthetősége: azaz egyszerű gazdasági indok volt.

Ezt támasztják alá az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításról szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet módosításáról szóló 388/2020. (VIII. 7.) Korm. rendelet 1. §-a és az 1. számú mellékletének 48- sorában foglaltak is, amelyek előrevetítik a beruházás megindítását.

Az 1. számú melléklet szerint ugyanis az adott helyrajzi számon fellelhető Radetzky-laktanyát a Kormány *„Komplex ingatlanfejlesztésre, illetve az ahhoz kapcsolódó építmények, infrastrukturális fejlesztések megvalósítására irányuló beruházás”* céljára jelölte ki. Műemléki védelem mellett a beruházás nem lenne ilyen formában megvalósítható.

IV. Az Alaptörvénnyel való összhang hiánya

Magyarország Alaptörvényének „Nemzeti Hitvallás” – jelen ügy szempontjából releváns – bekezdése:

„Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, 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.”

Magyarország Alaptörvényének P) cikke (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.”

Magyarország Alaptörvényének XXI. cikke (1) bekezdése szerint

„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

Ami a tényeket illeti.

Az ismert előzmények alapján megállapítható, hogy az épület műemléki védettségének megszüntetésére (visszalépés) nem azért került sor, mert az már nem lett volna indokolt,

hanem azért, mert ott pontosan meg nem határozható gazdasági érdekek alapján beruházási munkákat akarnak megvalósítani, és ennek akadályát képezi a műemléki védettség.

Megítélésünk szerint erre megfelelő bizonyítékok a hivatkozott UNESCO-ajánlás Radetzky-laktanyára vonatkozó, fentiekben is idézett rendelkezései (a védettség indokoltságát támasztja alá) és a kiemelt beruházásról szóló, fentiekben körülírt Kormányrendelet mellékletének szövege (a korábbi védettségi szinttől való visszalépést és a gazdasági célú módosítást támasztja alá).

Ami a jogi érvelést illeti.

Az Alkotmánybíróság több döntése foglalkozik a **visszalépés tilalma (non-derogation)** elvével.

Miként azt a testület átfogó módon és elvi érveléssel kimondta a 13/2018. (IX. 4.) AB-HATÁROZATA indokolásában:

„[17] A 28/1994. (V. 20.) AB-határozatban az Alkotmánybíróság a környezethez való joggal kapcsolatosan megállapította, hogy a »környezetvédelemhez való jog [...] elsősorban önállósult 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« (ABH 1994, 134, 138.). Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben azt is leszögezte, hogy »[a] környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan« (ABH 1994, 134, 140.). Kimondta továbbá azt is, hogy »a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. [...] A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni« (ABH, 1994, 134, 140–141.). A 28/1994. (V. 20.) AB-határozat tehát egyértelműen az Alkotmány 18. §-ából vezette le a visszalépés tilalmának elvét, és a szabályozás megelőzés elvétől (prevenció) a szennyező fizet elve (szankció) irányába történő elmozdulását is a visszalépés tilalma sérelme körében értékelte.

[18] Az Alkotmánybíróság a 3068/2013. (III. 14.) AB-határozatában megállapította, hogy »[a]z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az

Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők« (Indokolás [46]). Mindezek alapján a 13/2013. (VI. 17.) AB-határozatot (Indokolás [32]) figyelembe véve az Alkotmánybíróság felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket {az egészséges környezethez való joggal összefüggésben lásd: 16/2015. (VI. 5.) AB-határozat, Indokolás [90]}. A 3114/2016. (VI. 10.) AB-határozat az Alaptörvény hatályba lépése előtti alkotmánybírósági gyakorlatra is figyelemmel az egészséges környezethez való jog Alaptörvény szerinti tartalmát akként összegezte, hogy »az egészséges környezethez való jogot az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége körében köteles biztosítani, s az egyszer már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést az államnak szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével kell indokolnia« (Indokolás [45]).

[19] Az Alaptörvény hatályba lépését követően az Alkotmánybíróság több határozatában is kitért a visszalépés tilalma elvének jelentőségére, és az elvet a természeti környezet védelmén túlmenően alkalmazhatónak ítélte egyebek között a zaj- és rezgésterhelési határértékekre {3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, különösen Indokolás [45]}, az épített környezet védelmével kapcsolatos szabályozásra {3068/2013. (III. 14.) AB-határozat, Indokolás [53]}, illetőleg tágabb dimenzióban a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra is, tekintettel arra, hogy ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]}. A 3223/2017. (IX. 25.) AB-határozat pedig ezen túlmenően azt is megerősítette, hogy a visszalépés tilalma elvének érvényesülésére az egyedi ügyekben eljáró jogalkalmazóknak is tekintettel kell lenniük a jogszabályok alkalmazása során. Amíg azonban a jogalkotó új jogi szabályozás elfogadásával folyamatosan alakíthatja a környezet és természet védelmére vonatkozó szabályokat, addig a jogalkalmazónak mindenkor a fennálló jogszabályi kereteken belül kell érvényesítenie ezt az elvet (Indokolás [29]). A 28/2017. (X. 25.) AB határozat pedig azt is megerősítette, hogy a P) cikkből közvetlenül is levezethető a visszalépés tilalmának mint az állam környezeti szabályozásra vonatkozó többletkötelezettségének elve (Indokolás [28]).

[20] Mindez azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a visszalépés tilalma immáron közvetlenül az Alaptörvényből fakad, és egyaránt kapcsolódik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséhez, és a XXI. cikk (1) bekezdéséhez. A visszalépés tilalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és megelőzés elveire is, hiszen „a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg” {legutóbb: 3223/2017. (IX. 25.) AB-határozat, Indokolás [27]}. Az elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében ugyanis az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]}. Az elővigyázatosság elvéből következően tehát abban az esetben, ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a

környezet állapotát, a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem. Korábban nem szabályozott esetek szabályozásakor az elővigyázatosság elve nem kizárólag a visszalépés tilalmával összefüggésben, hanem önállóan is érvényesül: azon intézkedések esetében, melyek formálisan nem valósítanak meg visszalépést, ám befolyásolhatják a környezet állapotát, az intézkedés korlátja az elővigyázatosság elve is, amellyel összefüggésben a jogalkotó alkotmányos kötelezettsége, hogy a tudomány álláspontja szerint nagy valószínűséggel vagy bizonyosan bekövetkező kockázatokat megfelelő súllyal figyelembe vegye a döntés meghozatala során. A megelőzés elve ezzel szemben a potenciális szennyezés forrásánál, de még a szennyezés bekövetkezését megelőzően történő fellépés kötelezettségét jelenti: annak biztosítását, hogy a környezetet esetlegesen károsító folyamatok ne következzenek be.

[21] Az Alkotmánybíróság végezetül arra is rámutat, hogy amennyiben egy szabályozás esetében nem igazolható kétséget kizáróan, hogy az nem valósít meg visszalépést, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően kell vizsgálni a visszalépés alkotmányosságát, oly módon, hogy az elővigyázatosság elvére is figyelemmel az államnak a szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével, azzal érdemben összemérve kell indokolnia az egyszer már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést {3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [45]}.

Az Alkotmánybíróság egyedi ügyben hozott határozata [3104/2017. (V. 8.) AB-határozat] elvi érveléssel mondja ki, hogy: „[40] ... Az Alkotmánybíróság a fentiekből következően megállapítja, hogy az alapul fekvő ügyekben olyan kulturális értékvédelmi és megőrzési kötelezettség merül fel, amely nemcsak az eljáró hatóságokat, hanem bizonyos értelemben a felülvizsgálatot végző bírót is köti. A műemlékvédelem körében tehát az állam arra vállal kötelezettséget, hogy teherbíróképessége függvényében milyen értékeket kíván a jövő nemzedékek számára megőrizni, amely alkotmányos értelemben osztja az egészséges környezethez való jog körében megállapított visszalépési tilalmat. **Ha egyszer már valami védelem alá került, az onnét való kivételhez rendkívüli indok kell...**”

Konklúzió.

Az adott esetben a korábbi védettség megszüntetése akkor lenne igazolható, ha az állam a szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével, azzal érdemben összemérve indokolná az egyszer már elért szinttől való visszalépést. Álláspontunk szerint a tények tükrében erre nincs mód, így a sérelmezett jogszabályhely a visszalépés tilalmába ütközik, ezért alaptörvény-ellenes.

V. Egyéb nyilatkozatok

Az indítványozók a közérdekből nyilvános adataik, így különösen az indítvány közzétételéhez hozzájárulnak.

Budapest, 2020. december 16.

Tisztelettel,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'T' followed by a series of loops and a long horizontal stroke.

Tordai Bence, országgyűlési képviselő,
és a következő oldalakon részletezett,
alábbi országgyűlési képviselők: