



MINISZTERELNÖKSÉG

GULYÁS GERGELY
miniszter

**Dr. Sulyok Tamás úr,
az Alkotmánybíróság elnöke és**

**Tárgy: utólagos normakontroll eljárás
Iktatószám: JHÁT-PDF/25/16./2021.
Hivatkozási szám: II/02097/2020.**

**Dr. Bitskey Botond úr,
az Alkotmánybíróság főtitkára
részére**

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Főtitkár Úr!

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 57. §-ának (1b) bekezdésében foglaltak alapján

amicus curiae

keretében kívánom tájékoztatni szakmai álláspontomról az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő *II/02097/2020.* számú ügyben.

Álláspontom szerint az egyes ingatlanok műemlékké nyilvánításáról, illetve műemléki védettségének megszüntetéséről szóló 15/2018. (XII.17.) MvM rendelet (a továbbiakban: MvM rendelet) 6.§-ában foglalt rendelkezés összhangban áll az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdésében foglaltakkal és nem ellentétes az Alaptörvény XXI. cikkének (1) bekezdésével.

Indokolás

1. Az *amicus curiae* benyújtásának jogcíme

Az Abtv. 57. §-ának (1b) bekezdése rögzíti, hogy *ha a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője – figyelemmel arra is, hogy az ügy a személyek széles körét érinti-e – az ügyvel kapcsolatos álláspontjáról az Alkotmánybíróságot tájékoztatni kívánja, véleményét az (1a) bekezdés szerinti közzétételtől számított 30 napon belül – soron kívüli eljárás esetén 15, illetve az Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdése szerinti eljárásban 5 napon belül – megküldi az Alkotmánybíróságnak.*

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 14. § (1) bekezdésének 14. pontja értelmében *a Miniszterelnökséget vezető miniszter a Kormány kulturális örökség védelméért felelős tagja.*

A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kötv.) 93.§ (2) bekezdésének n) pontja alapján *felhatalmazást kap a miniszter, hogy rendeletben megállapítsa a műemléki védettség megszüntetését.*

Az Alkotmánybíróság honlapján 2021. január 7-én az Abtv. 57. § (1a) bekezdésének megfelelően a II/02097/2020. ügyszámon hozta nyilvánosságra az ügy adatlapját. Az anonimizált indítvány szövege 2021. január 15. napjától érhető el, mely szerint az indítványozók - az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapján - az egyes ingatlanok műemlékké nyilvánításáról, illetve megszüntetéséről szóló 15/2018. (XII. 17.) MvM rendelet 6.§-a alaptörvény ellenességének megállapítását és a hatályba lépésére, illetve a kihirdetésének napjára visszamenőleges megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól.

Szakmai álláspontomat a fenti jogszabályi hivatkozásokkal összhangban terjesztem elő.

2. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései

Magyarország Alaptörvénye

P) cikk (1) 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.

XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

3. Az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezés

Az MvM rendelet 6. §-a szerint: Az egyes ingatlanok műemlékké nyilvánításáról, valamint műemléki jelentőségű területté 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.

4. Az alapügy tényállása

A Kötv. felhatalmazása alapján a kulturális örökség védelméért felelős miniszter rendeletben állapíthatja meg egyes nyilvántartott műemléki értékek műemlékké nyilvánítását és a műemléki védettség megszüntetését.

A miniszter az MvM rendelet támadott szakaszával a Budapest II. kerület, Bem József tér 3. szám alatti, belterület 13507/3 helyrajzi számú ingatlan műemléki védettségét megszüntette, mivel az ingatlanon található épület a műemlékké nyilvánítás szakmai ismérveinek a továbbiakban nem felel meg.

5. A jogszabály alkotójának álláspontja

5.1. Az indítvány érdemi elbírálására alkalmatlansága

Az Alaptörvény rendelkezései és az indítványhoz kötöttség elve szerint jelen eljárásban az alkotmánybírói eljárás annak vizsgálatára korlátozódhat, hogy az indítvánnyal támadott MvM rendelet 6. §-a sérti-e a kulturális értékek védelmének, fenntartásának, megőrzésének kötelezettségéhez fűződő, illetve az egészséges környezethez való alaptörvényi jogot.

Az indítványozók a támadott rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának hiányát ténybelileg abban látják, hogy a vizsgált épület műemléki védeltségének megszüntetése pontosan meg nem határozható gazdasági érdekeken alapult, a beruházási munkálatok megvalósításának a műemléki védeltség képezte az akadályát.

A védeltség fenntartásának alátámasztásul az UNESCO 2019. áprilisi jelentésére, a gazdasági érdek felmerülésének bizonyítékaul a 388/2020. (VIII. 7.) Korm. rendelet 1. §-át és az 1. számú melléklet 48. sorát hivatkozzák be, amely az itt tervezett beruházást kiemelt gazdasági jelentőségűvé nyilvánította. Meglátásuk szerint az UNESCO-ajánlás a védeltség fenntartását, a kiemelt beruházás a korábbi védeltségi szinttől való visszalépést és a gazdasági célú módosítást támasztják alá. Jogi érvként a visszalépés tilalmára (non-derogation) hivatkoznak.

Az Abtv. 52. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének e) pontja értelmében a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés vagy - a 33. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén - az Országgyűlés határozata miatt ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel, továbbá a 34-36. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén az indítványban foglalt kérelem részletes indokolását.

Álláspontom szerint az indítvány nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra nézve, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény hivatkozott alapjogi követelményeivel, illetve, hogy miként sérti a kulturális értékek védelmének nemzetközi dokumentumokban foglalt kötelezettségét és ekként az egészséges környezethez való alaptörvényi jogot, ezért az nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének e) pontja szerinti követelménynek.

Az indítványozóknak az UNESCO 2019. áprilisi jelentésére, valamint a beruházás kiemelt jelentőségűvé nyilvánítására vonatkozó rendeletnek már hatályát vesztett mellékletére, valamint az ezekből vélelmezetten állított szakmai indokok hiányára történő hivatkozása nem alkalmas alkotmányossági vizsgálatra, ezért az indítvány visszautasításának van helye.

5.2. Az indítvány megalapozatlansága

5.2.1. Jogtörténeti előzmények

Nem helytálló az indítványozók azon hivatkozása, amely szerint az érintett ingatlan műemléki védeltségének megszüntetése az Alaptörvényből fakadó visszalépés tilalmába (non-derogation) ütközik. Ennek alkotmányos vizsgálatakor fontosnak tartom levezetni, hogy a műemléki védelem elrendelése és megszüntetése a műemlékvédelem korai szakaszától kezdve napjainkig miniszteri közhatalmi aktus, amelyet a műemlékvédelmi szabályozás azonos szinten mindvégig megtartott.

A műemlékek fenntartásáról szóló 1881. évi XXXIX. törvénycikk 1. §-ában már törvényi szinten mondta ki, hogy „*a műemlékek jelen törvény védelme s a vallás- és közoktatásügyi minister felügyelete alá helyeztetnek*”. A törvénycikk 3.§-a úgy nyilatkozik, hogy „*a vallás- és közoktatásügyi minister esetről-esetre határozza meg, hogy mely építmények tartandók fenn, mint műemlékek*”. Már ebben a korai időszakban is látszik az az elsősorban társadalmi igény, hogy a műemlék épületek törvényi szintű védelmének megerősítéseként miniszteri hatáskörbe tartozik a műemlék épületek védelme, mégpedig olyan módon, hogy esetről esetre gondos mérlegelést követően kerül megállapításra, hogy mely építmények műemléki védelme indokolt és mely építmények estén kell a védettséget megszüntetni.

A műemlékek fenntartásáról szóló 1881. évi törvényt a múzeumokról és műemlékekről szóló 1949. évi 13. számú tvr. váltotta fel, mely a műemlékekről és a múzeumokról együttesen rendelkezett, ez a jogszabály lényegében a műemlékek fenntartásáról szóló 1881. évi törvény korszerűsített változatának tekinthető. A múzeumokról és műemlékekről szóló 1949. évi 13. számú tvr. 17.§-ának (2) bekezdése akként rendelkezett, hogy a műemlékek számbavételének módját a miniszter rendelettel szabályozza, valamint 17. § (3) bekezdésében kimondta, hogy a műemlékek nyilvántartásából törölni kell azt az ingatlant, amely műemléki jelentőségét elvesztette. A törlést a vallás- és közoktatásügyi miniszter rendelte el.

A jogszabály időállapot-változásait is figyelembe véve a törlés elrendelése továbbra is miniszteri hatáskörben történt. Ezt követően az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény hatályon kívül helyezte a korábbi műemlékvédelmi rendelkezéseket és az építésügyi igazgatás keretein belül rendezte a műemlékvédelmi feladatokat. A törvény 20. §-ához kapcsolódóan a 30/1964. (XII. 2.) Korm. rendelet (továbbiakban: Ét. Vhr.) 12. §-ának (1) bekezdése kimondta, hogy a műemlékké nyilvánításra, vagy annak megszüntetésére vonatkozó szabályokat az építésügyi miniszter és a művelődésügyi miniszter együttesen állapítja meg, tehát egyértelmű, hogy továbbra is miniszteri szintű jogalkotási hatáskörben maradt a műemléki védettség megszüntetése.

A műemlékvédelem részletszabályainak kidolgozására a műemlékvédelemről szóló 1/1967. (I.31.) ÉM rendelet megalkotásával került sor, melynek 5. § (1) és (2) bekezdése határozza meg pontosan a műemléki védelem rendeleti úton történő keletkezésének és rendeleti úton történő megszüntetésének lehetőségét: „5. § (1) *A műemlékek védetté nyilvánítását, a védettség megszüntetését a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter a művelődési és közoktatási miniszterrel együttes rendeletben állapítja meg.*” [Ét. Vhr. 12. § (1) bek. ad erre felhatalmazást] A hivatkozott ÉM rendelet egészen a műemlékvédelemről szóló 1997. évi LIV. törvény megalkotásáig hatályban volt.

A műemlékvédelemről szóló 1997. évi LIV. törvény szabályozása is követi a korábbi jogalkotási gyakorlatot, figyelemmel arra, hogy a műemléki védelem megszüntetést továbbra is miniszteri rendeleti szinten írta elő. A jogszabály a 35. §-ában meghatározta ennek szempontrendszerét és utalt arra, hogy a műemléki védelem megszüntetésére irányuló eljárásra a 35. § (2) bekezdés szerint a védetté nyilvánításra vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.

A műemlékvédelemről szóló 1997. évi LIV. törvény helyébe lépett a Kötv., amely 2001-től a jelenleg hatályos törvényi szintű rendelkezést tartalmazza a műemléki védettség elrendeléséről és a védettség törléséről.

5.2.2. Jelenlegi szabályozási környezet

Az Alaptörvény vonatkozó követelményeivel összhangban lévő Kötv. preambuluma az alábbiakat rögzíti:

„Az Országgyűlés

- felismerve, hogy kulturális örökségünk hazánk múltjának és jelenének pótolhatatlan, egyedi és meg nem újítható forrása, a nemzeti és az egyetemes kultúra elválaszthatatlan összetevője;

- abból a célból, hogy a nemzeti és az egyetemes történelem során felhalmozott kulturális örökség feltárásának, tudományos feldolgozásának, megóvásának, védelmének, fenntartható használatának és közkinccsé tételének törvényi feltételeit megteremtse;

- annak érdekében, hogy a nemzeti és az egyetemes kulturális örökség megőrzésére irányuló tevékenységeket szabályozza, a feladatokat meghatározza, és tovább egyszerűsítse, hatékonyabbá tegye a hatósági eljárásokat, illetőleg a kiemelkedő jelentőségű kulturális értékek állami tulajdonba kerülését elősegítse,
a következő törvényt alkotja.”

A Kötv. 6. § (1) bekezdésének a) és b) pontja kimondja, hogy a kulturális örökség védelméért felelős miniszter a kulturális örökség védelmének keretében ellátja a védelem összehangolását és szakmai irányítását, ágazati felügyeletét, továbbá irányítja a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóságot.

A műemlék és a műemléki érték fogalmát a Kötv. 7. § 15. és 17. pontja határozza meg.

15. Műemlék: olyan közhiteles nyilvántartásban nyilvántartott műemléki érték, amelyet miniszteri döntéssel, határozattal vagy e törvény alapján miniszteri rendelettel védetté nyilvánítottak.

17. Műemléki érték: minden olyan építmény, történeti kert, történeti temetkezési hely, vagy műemléki terület, valamint ezek maradványa, továbbá azok rendeltetésszerűen összetartozó együttese, rendszere, amely hazánk múltja és a magyar nemzet vagy más közösség hovatartozás-tudata szempontjából országos jelentőségű történeti, művészeti, tudományos és műszaki emlék alkotórészeivel, tartozékaival és beépített berendezési tárgyával együtt, vagy egyes nevesített értéke vonatkozásában.

A Kötv. 35. §-ának (1) bekezdése határozza meg, mely esetekben kerülhet sor a védett műemléki érték védettségének megszüntetésére:

„35. § (1) A védettség megszüntetésére akkor kerülhet sor, ha a védett műemléki érték

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 Kötv. 35. §-ának (1) bekezdése taxative határozza meg a műemléki védelem megszüntetésének esetköreit. A törvény hatálybalépésekor, a támadott MvM rendelet idején és jelenleg is az egyik lehetséges megszüntetési ok a szakmai ismérveknek való meg nem felelés, ami a támadott rendelkezésben megfogalmazódott.

A fenti szakasz (2) bekezdése meghatározza azt, hogy a műemléki védettség megszüntetésére irányuló eljárásra a műemlékké nyilvánításra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

A kulturális örökség védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) – az MvM rendelet kihirdetésekor hatályos - 11. § (1) bekezdése szerint a nyilvántartott régészeti lelőhely és a nyilvántartott műemléki érték védetté nyilvánítására, valamint a védettség megszüntetésére irányuló kezdeményezést (a továbbiakban: együtt: kezdeményezés) a nyilvántartást vezető hatóságnak kell benyújtani.

A Korm. rendelet 11. § (5) bekezdése értelmében *a miniszter a kezdeményezés alapján*

a) gondoskodik a védetté nyilvánítás vagy a védettség megszüntetésének tudományos előkészítéséről, vagy

b) védetté nyilvánítási dokumentáció, illetve a védettség megszüntetésére vonatkozó tudományos állásfoglalás készítésének mellőzésével megtagadja a védetté nyilvánítást vagy a védettség megszüntetését.

A Korm. rendelet 14. § (3) bekezdése meghatározza a műemléki védettség megszüntetését megalapozó tudományos állásfoglalás kötelező tartalmi elemeit:

a) a műemlék hatósági nyilvántartási és földrajzi azonosító adatait, kiterjedésének pontos meghatározását, a térképmelléleteket, a tulajdoni lap másolatot, az archiv és aktuális fotódokumentációt;

b) a műemlék építészeti leírását, aktuális állapotának bemutatását;

c) a műemlék örökségvédelmi szempontú értékelését;

d) a műemléki védettség megszüntetésének kezdeményezője nevét, a kezdeményezés dátumát, előzményeit és indokait;

e) a műemléki védettség megszüntetésére vonatkozó szakértői véleményt indokolással, továbbá ezen szakértői vélemény tartalmától függően az általános műemléki védelem fenntartására irányuló indokolt javaslatot.

A Korm. rendelet 17. § (1) bekezdése szerint *a miniszter a 11. § (5) bekezdés a) pontja szerinti döntése alapján a nyilvántartást vezető hatóság által elkészített dokumentáció ismeretében*

a) a védetté nyilvánítás vagy a védettség megszüntetése tárgyában rendeletet alkot,

b) a dokumentáció kiegészítését rendeli el, vagy

c) megtagadja a védetté nyilvánítást vagy a védettség megszüntetését.

5.2.3. A rendeleti megállapítás alkotmányossági megfelelése

A védetté nyilvánítás, illetve a megszüntetés részletszabályait, eljárási rendjét a Korm. rendelet határozza meg. A Korm. rendelet 11. §-ának (5) bekezdése értelmében a miniszter gondoskodik a védettség megszüntetésének előkészítéséről, a 14. § (3) bekezdése sorolja fel a tudományos állásfoglalás kötelező tartalmi elemeit, míg a 17. § (1) bekezdés a) pontja rögzíti azt, hogy a miniszter a védettség megszüntetése tárgyában rendeletet alkot.

Ezen Alaptörvényből levezetett törvényi és kormányrendeleti felhatalmazás alapján alkotta meg a miniszter az indítványozók által támadott MvM rendeletet, amely rendelkezett a műemléki védettség megszüntetéséről.

Az Alkotmánybíróság korábbi döntésében /13/2018. (IX. 4.) AB határozat/ kiemelte a Nemzeti Hitvallásban megfogalmazott vállalást, illetve azt, hogy „...az Alaptörvény „szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között” [12]. Rögzítette e bekezdésben azt is, miszerint „(m)ár a Nemzeti Hitvallás is rámutat tehát arra, hogy a jelen kormányzatok által hozott döntések kihatással vannak a későbbi nemzedékekre is, ezért a jelen kormányzati, illetőleg jogalkotói döntéseknek az eljövendő nemzedékek érdekeire is tekintettel kell lenniük.”

A hivatkozott AB határozat Indokolásának [13] pontja az alábbiakat rögzíti: „Az Alaptörvényből fakadó, a jövő nemzedékekkel szemben fennálló felelősség azt kívánja meg a jogalkotótól, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján, az elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően értékelje és mérlegelje.”

Az MvM rendeletben érintett elemek – így a jelen eljárással érintett ingatlan – vonatkozásában a jogalkotó nem önkényesen, hanem tudományos, szakmai adatok alapján jutott a rendeletben megnyilvánuló döntésére. Az értékelés és a mérlegelés szempontjait az Alaptörvénnyel összhangban álló törvényi és a vonatkozó ágazati jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően végezte el.

Az indítványozók által felhozott ténybeli és jogi érvek nem alkalmasak arra, hogy a rendelkezés Alaptörvénybe ütközését megalapozzák, ugyanis a döntés a vonatkozó jogszabályi rendelkezések betartása mellett, a kötelezően figyelembe veendő szakértői dokumentáció alapján született.

Az indítványozók hivatkoznak az Alkotmánybíróság egyedi ügyben hozott 3104/2017. (V. 8.) AB határozatra, amelynek indokolása kimondja, hogy „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.” [40]

Ezzel összefüggésben szeretném kiemelni, hogy a hivatkozott határozat szöveggörnyezetéből kiderül, hogy a megállapítás elsősorban az érintett ügyre vonatkozatható és a bírói felülvizsgálatra vonatkozik: „[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. A bírónak tehát arra van alkotmányos értelemben jogköre és lehetősége, hogy a nyilvántartásbavételi eljárásban észlelt jogsértés esetén a hatóságot új eljárásra utasítsa. A bíró tartalmi értelemben vett felülvizsgálata a kifejtettek miatt korlátozott, csak szélső esetben érvényesíthető. Így a támadott rendelkezések nem sértik sem a tisztességes hatósági eljáráshoz, sem pedig a jogorvoslathoz való jogot.”

Látható, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata elsősorban a természeti erőforrások vonatkozásában ismert, a fenti határozat szerint a műemlékvédelem körében az állami kötelezettség vállalása egyfelől az állam teherbíró képességének függvénye, másfelől kivételt enged rendkívüli indokolás esetén.

Az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelő anyagi és eljárási szabályok alapján meghozott normaalkotás történt az MvM rendelet indítványozók által támadott 6. §-a tekintetében, a Nemzeti Hitvallást követve az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében és a XXI. cikk (1) bekezdésében foglaltak garanciális szabályait követve, az elővigyázatosság és a megelőzés elvét szem előtt tartva, tudományos, szakmai véleményre támaszkodó mérlegelés eredményeképpen.

Az alkotmányos garanciákra épülő jogszabályi környezetben hozott, a szakmai-tudományos véleményre alapított rendelkezés nem válhat alaptörvény-ellenessé pusztán azért, mert az indítványozók azzal nem értenek egyet.

A támadott rendeleti megállapítás jogszabályokban lefektetett, garanciális eljárási szabályok alapján, szakmai-tudományos ismérvek birtokában született, a szabályozásban semmiféle visszalépés nem történt.

Az indítványozók a visszalépés tilalma elvének érvényesülése kapcsán több alkotmánybírói határozatra is hivatkoznak, amelyek elsősorban a környezetvédelem és a természetvédelem szabályozására vonatkoznak. Így idézik többek között a 3223/2017. (XI.25.) AB határozat indokolásának 27. pontját is, miszerint „*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 a megelőzés elveire is, hiszen a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg*”.

Az indítványozók által előadottakkal ellentétben a visszalépés tilalma az olyan jogszabályi változások esetében valósulhat meg, amelyeknél vizsgálható az, hogy a változás anyagi jogi, eljárásjogi, szervezeti szempontból nem eredményez-e a korábbi szabályozási környezethez képest visszalépést [lásd 4/2019. (III.7.) AB határozat, 14/2020. (VII. 6.) AB határozat].

A műemlékké nyilvánítás és a műemléki védettség megszüntetésére vonatkozó jelenleg hatályos szabályozás 2001-től – de a fent jogtörténetileg levezetettek szerint már jóval korábban - teremtette meg annak a lehetőségét, hogy a miniszter rendeletben döntsön a műemléki védettség megállapításáról vagy annak megszüntetéséről. Az így kialakított ágazati környezetben vagy szabályozásban azóta nem történt olyan jogszabályi változás, amely anyagi jogi, eljárásjogi vagy szervezeti szempontból felvetné a visszalépés lehetőségét, valamint olyan változás sem következett be a szabályozásban, amely a fentebb megfogalmazott esetek bármelyikét kimerítené, és arra az indítványozó sem hivatkozott, ezért a visszalépés tilalmának sérelme a hatályos szabályozás kapcsán alkotmányossági szempontból nem tekinthető megalapozottnak.

Jelen ügyben támadott rendeleti szakasz kiforrott szabályozás eredményeképpen született. Az alkalmazandó ágazati jogszabályokat érintően generális, visszalépést jelentő szabályozás-változás nem történt. A tudományos véleményen alapuló megállapítás tehát egy szabályozott eljárás lezárásaként hozott, törvényi felhatalmazás alapján megalkotott rendelet.

A műemlékvédelem körében védetté nyilvánítás, annak fenntartása vagy megszüntetése nem statikus állapotot jelent.

A műemlékállományt érintő újra és újra jelentkező felülvizsgálatok (ún. revízió) kimenetele (ún. klasszifikáció) nyitott: az értékvizsgálat nem jelenthet statikusságot a védettség kiterjedésben, értékbesorolásában, nem feltételezheti az egykor műemléki védelmet szerzett elem a teljes változtatási tilalmat vagy az állományban betöltött szerepének esetleges megváltoztathatatlanságát sem. Annak megítélése, 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 összetett kérdés, amelynek megválaszolását szakértői jogosultsággal rendelkező szakemberek végzik. Az általuk megfogalmazott vélemény - célját tekintve - értékítéletet hordoz.

A fenti körülményeket a döntéshozó megismerte, és értékítéletként elfogadta azt a megállapítást, hogy az épületegyüttes építészeti értékei szerint nem kiemelkedő.

A normavilágosság szempontjából a 3104/2017. (V.8.) AB határozat [42] bekezdése az alábbiak szerint fogalmaz:

„A műemléki érték fogalmát, illetve ehhez kapcsolódóan az MvM rendelet támadott felsorolását a szabályozás szempontjából az Alkotmánybíróság olyan jellegű normaelemnek

tekinti, amely egyrészt alkalmas az érték kiválasztásra, másrészt esetről-esetre lehetővé teszi a konkrét tárgy (épület, objektum, stb.) műemléki körbe vonását vagy annak elvetését. Az alapul fekvő ügy műemléki tárgyainál nem a pusztán érték a meghatározó, hanem a tárgyak egyedi jellege: abból a korból más ugyanilyen jellegű tárgy (tárgyegyüttes) nem maradt fenn, így megőrzésükhöz olyan közérdek fűződik, amely indokolja a műemléki érték elismerését. Amennyiben hasonló objektumok sokasága volna található országszerte, az értékvédelem feltehetően nem terjedne ki automatikusan valamennyire. A túlzóan zárt avagy részletező fogalmi meghatározás éppen az ilyen körülmények mérlegelését akadályozná meg. Ezen összefüggésekre tekintettel a normavilágosság követelményének az indítvánnyal érintett szabályozás megfelel.”

A műemléki érték és a műemléki érték értékelésének eljárásrendje, mint szabályozásbeli elem vizsgálatakor kimutatható, hogy annak jogszabályi rendelkezése a szabályozásban megfelelően egyértelmű és megfelelő eljárásrendhez kötött. A jogalkotásbeli döntés a Kötv. időbeli és tárgybeli hatályát tekintve ugyanazon közhatalmi szintű döntéshozatalhoz telepítve változatlan.

A támadott rendelkezés a fenti ismeret és folyamat eredményeképpen született, így a szabályozásban semmiféle visszalépés nem mutatkozik meg. Amennyiben az indítványozók felvetését elfogadnánk, akkor nem lenne lehetőség arra, hogy egy már védetté nyilvánított műemlék esetén a védettség indokoltságát felülvizsgálni lehessen.

Az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése és a XXI. cikk (1) bekezdésének kapcsolatából levezetett visszalépés tilalmának elve az épített környezet és a védett kulturális örökségi elem védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése céljából az állami jogalkotó számára is felelősség és kötelesség. A védettséget elrendelő vagy az azt megszüntető miniszteri rendelet a kulturális örökség elemeinek hatósági nyilvántartási feladataival van szoros összefüggésben, amely jogalkalmazási, nyilvántartási feladat.

Téves az indítványnak a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatnak a [20] és [21] bekezdések szerinti azon hivatkozása, amely az AB határozati indokolás és a támadott rendelkezés megalkotása közötti elvi és jogi párhuzam fennállására vonatkozik. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével alkotmányossági összefüggésben álló környezet védelmére vonatkozó szabályozások átalakítása esetén a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és a megelőzés elveire, melynek körében az államnak a szabályozási intézkedései során is biztosítani kell a környezeti állapot romlásának megakadályozását.

Az egyedi műemléki védettség miniszteri rendelettel történő megszüntetése adott épület esetében nem tekinthető a kulturális örökség tárgykörében olyan általános jellegű szabályozásbeli átalakításnak, amelynek közvetlen szabályozási következménye általános, illetve közvetlen eredménye állapotromlás az érintett belvárosi környezetben. Álláspontom szerint a szabályozás nem valósít meg visszalépést, környezeti károkozás, szennyezés nem történt. Arányossági ismérvként a döntéshozói mérlegelés során felmerülhet, hogy fenntartható-e egy több évtizede pusztuló épületegyüttes tömböt alkotó alacsony környezeti minősége vagy a védettség bizonyos mértékű átértékelésével és nagyléptékű építészeti beavatkozás lehetőségével elérhető-e egy magasabb szintű és minőségű környezeti állapot.

A védettség megszüntetését kimondó miniszteri rendelet sérelmezett rendelkezése nem ütközik a visszalépés tilalmába, mert az egészséges környezethez való jog körében megállapított visszalépési tilalom jogelvével az épített környezeti elemek, építmények védelme körében a fenntarthatósági követelmény arányossági elvével, valamint az állami tehervállalás, beavatkozás igényével is összevetendő. Emellett a jogelv a nemzet közös örökségének

alkotmányos védelmére alapítottan jelentkezik, nem pedig egyedi helyszínrre szóló rendelkezési lehetőség alkotmányjogi korlátjaként.

6. Összegzés

A kifejtettek alapján álláspontom szerint az indítványban foglalt, az MvM rendelet 6. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó érvek az indítvány érdemi elbírálására nem elégségesek, ezért az indítvány visszautasítását tartom indokoltnak.

Érdemi vizsgálat esetén a megalapozatlan indítvány elutasítása azért indokolt, mert kétséget kizáróan megállapítható, hogy az MvM rendelet indítvánnyal támadott rendelkezése az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban áll.

Budapest, 2021. február „15”

Tisztelettel:


Gulyás Gergely
miniszter 1. *

