

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3104/2017. (V. 8.) AB HATÁROZATA

### bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezések tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény 7. § 17. pontja, továbbá a régészeti lelőhely és a műemléki érték nyilvántartásának és védetté nyilvánításának, valamint a régészeti lelőhely és a lelet megtalálója anyagi elismerésének részletes szabályairól szóló 13/2015. (III. 11.) MvM. rendelet 2. számú melléklet 6–7. pontjai alaptörvény-ellenessége megállapítására és konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezéseket elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. Az alkotmánybírói eljárást kezdeményező bíró – az eljárás felfüggesztése mellett – a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kötv.) 7. § 17. pontja, továbbá a régészeti lelőhely és a műemléki érték nyilvántartásának és védetté nyilvánításának, valamint a régészeti lelőhely és a lelet megtalálója anyagi elismerésének részletes szabályairól szóló 13/2015. (III. 11.) MvM. rendelet (a továbbiakban: MvM rendelet) 2. számú melléklet 6–7. pontjai alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 8.K.31.064/2016. és 8.K.33.246/2015. számon folyamatban lévő ügyekben a kifogásolt jogszabályi rendelkezések alkalmazási tilalmának kimondását kérte az Alkotmánybíróságtól. A két külön kezdeményezésben előterjesztett ügyeket azok tartalmi azonosságára tekintettel az Alkotmánybíróság egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.
- [2] Az alapul fekvő ügyekben a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ (a továbbiakban: Központ) a Csepeli Papírgyár területén lévő egyes objektumokat műemléki érték nyilvántartásba vette. A Dunapack Papír és Csomagolóanyag Kft. mint az érintett objektumok tulajdonosa fellebbezésében vitatta a műemléki védelem megalapozottságát. Az elsőfokú határozatokat a Központ elnöke másodfokon helybenhagyta. A határozatok indokolása részletes ismertetést tartalmaz az egyik objektum értékvizsgálati dokumentációjáról, amelyet jogszabályon alapuló bizonyítékként vettek figyelembe. Az épület műemléki értéként történt nyilvántartásba vétele alátámasztást nyert.
- [3] A tulajdonos keresetet terjesztett elő a Központ elnöke határozataival szemben. A peres eljárásban hivatkozott arra, hogy szerinte az érintett szabályozás alaptörvény-ellenes. Erre vonatkozóan részletes álláspontját tartalmazó indítványt tett, kérve a bíróságtól az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését.
- [4] 2. Az ügyben eljáró bíró mindezekre tekintettel úgy döntött, hogy a bírósági eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján kezdeményezi az alaptörvény-ellenesség megállapítását, és az alkalmazás kizárását.
- [5] Előljáróban kifejtette, hogy a felperes tulajdonában álló erőmű épületegyüttes vonatkozásában az eljárás hivatalból, a szociális épület vonatkozásában pedig bejelentésre indult. A 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 nyilvántartásba vétele indokolt, az érintett objektumok megfelelnek a Kötv. 7. § 17. pontja szerinti műemléki értéknek, ezért azokat nyilvántartásba kell venni. Az elsőfokú hatóság e döntését 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 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.

- [6] A 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, jókarbantartási 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 épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: 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 régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 39/2015. (III. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r2.) 35. §-a alapján a védett (nyilvántartott, általános védelmet nyert) műemléki érték fenntartása, 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.
- [7] 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.
- [8] 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.
- [9] 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.
- [10] A kezdeményező bíró megjegyzi, 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.
- [11] Az indítványozó szerint a fentiek 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.
- [12] 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.
- [13] A kezdeményező bíró összefoglalóan megállapíthatónak tartja, hogy a műemléki értéként történő nyilvántartásba vétel – amellett, 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.
- [14] Az indítványozó utal arra, 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 biztoshelyettesének 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.
- [15] Az eljárás során, összhangban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 86. § (1b) bekezdésével, az MvM rendelet 4. § (3) bekezdése két 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 dokumentációnak az MvM rendelet 2. számú melléklete szerinti kötelező tartalmi elemekkel kell rendelkeznie, 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.
- [16] A kezdeményező bíró hivatkozik arra, hogy 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.
- [17] 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) már létezett, de az értelemszerűen nem minősül jogszabálynak. A 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.
- [18] A bíró alapvető aggálya tehát az, hogy a műemléki érték fogalom alapján vizsgálandó szempontokat, azok körét, terjedelmét, egymáshoz való viszonyuk értékelésének szakmai követelményeit a hivatkozott jogszabályi rendelkezések nem tartalmazták a határozatok meghozatalának idején.
- [19] Az indítvány szerint a támadott rendelkezések sértik Magyarország Alaptörvénye B) cikk (1) bekezdését, a XXIV. cikk (1) bekezdését, XVIII. cikk (7) bekezdését, a XXVIII. cikk (7) bekezdését és a 25. cikk (2) bekezdés b) pontját. Indítványát a bíró az alábbiak szerint főként korábbi alkotmánybírósági döntésekre hivatkozással indokolta.
- [20] A szabályozási hiány nem egyeztethető össze a jogállamiság elvéből [B) cikk (1) bekezdés] levezetett normavilágosság követelményével, mert a szabályozás tartalom nélküli, értelmezhetetlen, nem kiszámítható és a címzettek számára nem előre látható és azonosítható jelentéstartalmat hordoz.
- [21] 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.
- [22] A bíró ezzel összefüggésben hivatkozik arra az alkotmánybírósági megállapításra, miszerint a közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez tehát 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.

- [23] Az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.) AB határozata indokolásában kifejtette, hogy 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 előjárói 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 határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulást.
- [24] 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.

## II.

- [25] Az Alkotmánybíróság eljárása során a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

- [26] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

„B. cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

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

„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 [...]

b) a közigazgatási határozatok törvényességéről;”

- [27] 2. A Kötv. támadott rendelkezése:

„7. § E törvény alkalmazásában: [...]

17. Műemléki érték: minden olyan építmény, történeti kert, történeti temetkezési hely, vagy sajátos 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 tárgyakkal együtt.”

- [28] 3. Az MvM rendeletnek az indítvány benyújtásakor hatályos támadott rendelkezései:

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

A műemléki értékre vonatkozó értékvizsgálati dokumentáció kötelező adattartalma [...]

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”

### III.

- [29] Az indítvány nem megalapozott.
- [30] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.
- [31] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a bírói kezdeményezés megfelel az Abtv. 51. § (1) bekezdésében foglalt előírásnak, tehát jogosult nyújtotta be. Az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, a határozott kérelemmel szemben támasztott feltételeknek ugyancsak megfelel az indítvány. Tartalmazza az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a*) pontja szerinti megjelöléseket (az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozó jogosultságát megalapozó rendelkezéseket), továbbá az általa alaptörvény-ellenesnek tartott rendelkezések alkalmazása kizárásának indítványozását. Kifejti az eljárás megindításának indokait, megjelöli a támadott jogszabályi rendelkezéseket, amelyekhez az alaptörvényi rendelkezések többségét főként korábbi alkotmánybírósági határozatokból vett idézetekkel kapcsolja. Kivéteklént nyilvánvaló elírásnak tekinthető a nem létező alaptörvényi rendelkezésre, azaz a XVIII. cikk (7) bekezdésére hivatkozás.
- [32] 2.1. Az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban a tisztességes hatósági eljárás alkotmányi követelményével, azon belül is a közigazgatási határozatok felülvizsgálata alkotmányos kereteivel összefüggésben kifejtett álláspontját a jelen ügyre nézve is fenntartja: „a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában [ABH 1997, 263.] megállapította, hogy »[a] közigazgatási határozatok törvényessége bírói 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 bírói felülvizsgálata tekintetében a korábbi Alkotmány 50. § (2) bekezdése és az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b*) pontja, a jogorvoslatihoz való jog tekintetében pedig a korábbi Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdése, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése tartalmilag azonosan rendelkezik. [...] 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 [...]” (Indokolás [86], [88])
- [33] A kezdeményezést benyújtó bíró a jelen ügyben a tisztességes hatósági eljárásához való jogot és a jogorvoslatihoz való jogot hívta fel, erre figyelemmel és az idézett alapvetésre tekintettel az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [34] A műemléki érték meghatározása a nyilvántartásba vételi eljárás szakkérdésének minősül, amelynek kifejtésére meghatározott eljárási szabályok keretében értékvizsgálati dokumentáció, illetve főépítési állásfoglalás alapján

kerülhet sor. Az, hogy magában a hatósági eljárásban okozna tisztességes eljárást elnehezítő vagy lehetetlenné tevő problémát a jogszabályi fogalom elnagyoltsága, a bíró nem hivatkozik, mindösszesen az ügyféli jogok érvényesülését veti fel. A jogorvoslathoz való joggal összefüggésben már a bírósági eljárást érintően érvel, nevezetesen azzal, hogy a műemléki érték pontos meghatározásának hiánya formálissá teszi a jogorvoslatot.

- [35] Az Alkotmánybíróság egyik legutóbbi határozatában a szakkérdésen alapuló közigazgatási döntésekkel kapcsolatban a jelen ügyre is irányadóan kifejtette: „[a] közigazgatási perek sokaságában, ezen belül az egészségkárosodás fokával kapcsolatos ellátásokkal összefüggő hatósági és peres eljárásokban meghatározó jelentőséggel bírnak a kirendelt orvosszakértők által elkészített szakvélemények és az azok nyomán kiadott szakhatósági állásfoglalások. A polgári perrendtartáson alapuló bírósági felülvizsgálat azonban önmagában erre a tényre tekintettel nem korlátozott, azaz a bírót nem akadályozza a perrendtartás által garantált bizonyítások felvételében, a bizonyítékok szabad értékelésében, a perben alkalmazott jogszabály(ok) értelmezésében.” {3047/2017. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [31]}
- [36] A jelen ügyben a bíró jogszabályi támpontokat hiányol arra hivatkozva, hogy ez megakadályozza az alapul fekvő ügyekben a közigazgatási határozatok felülvizsgálatában, az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontjában írt jogköre gyakorlásában. Ez az állítás gyakorlatilag bizonyos jogszabályi rendelkezések hiányát, alkotmányos értelemben a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennállását is felveti.
- [37] A bíró által állított közvetlen alaptörvény-ellenességgel összefüggésben az Alkotmánybíróság mindenekelőtt egy olyan alkotmányos értékre utal, amely a normakontroll vizsgálat során megkerülhetetlen: az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése szerint „[a] természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” A nemzet közös öröksége védelemének, fenntartásának és megőrzésének kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel. A P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó kötelességévé teszi.
- [38] A nemzet közös örökségének alkotmányos védelmére alapított fenntarthatóság követelménye az alkotmányfejlődés olyan eredményeként jelenik meg az Alaptörvényben, amely új alkotmányos értéknek az alapvető jogokat és egyéb alkotmányos értékeket is új fejlődési perspektívába helyezheti.
- [39] A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat. A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség konkrét tartalmát ezért az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciái és a jogbiztonság követelménye érvényesítése mellett a joggyakorlat, az alkotmánybírósági gyakorlat és a jövő jogfejlődése alakítja és bontakoztatja ki.
- [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.
- [41] 2.2. A normavilágosság követelményével kapcsolatban az Alkotmánybíróság legutóbb a devizahiteles határozatában adott összefoglaló értékelést. E szerint: „[e]gy nyitott, az absztrakció magas szintjén megfogalmazott generálklauzula – mint jelen esetben a tisztességesség követelménye – minden esetben értelmezésre szoruló jogfogalmat jelent. A generálklauzulák jogrendünk integráns részét képezik, ugyanúgy, mint a részletező, kazuisztikus normák (801/B/2002. AB határozat, ABH 2008, 1899, 1904.). A 847/B/1996. AB határozatában az

Alkotmánybíróság megállapította, hogy »[a] jogalkotóknak a normavilágosság követelményeinek megfelelő jogszabályszoveget kell kibocsátaniuk. A jogalkotó feladata az, hogy a jogi szabályozás körébe vont életviszonyokat megfelelő rendelkezésekkel szabályozza. Az már egyfelől az életviszonyok, másfelől a szabályozás jellegétől függ, hogy a rendelkezés ad-e mérlegelési vagy értelmezési jogkört a jogalkalmazó szervezeteknek vagy sem. Esetenként a jogi szabályozás zárt, tételes felsorolást tartalmaz, amelyet a jogalkalmazó szervezetek nem bővíthetnek. Előfordulhat azonban, hogy a szabályozni kívánt társadalmi viszonyok annyira sokrétűek és változatosak, hogy az említett szabályozási mód alkalmazása szóba sem jöhet. Ilyenkor a jogszabály vagy tartalmi ismérvek alapján határozza meg a személyek, tárgyak, szolgáltatások ama körét, amelyre valamely rendelkezés irányadó, vagy példálózó felsorolást foglal magában« (ABH 1996, 644, 645.). Az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában az Alkotmánybíróság hangsúlyozta továbbá, hogy bizonyos esetekben éppen nem a részletező, hanem az általános, keretjellegű szabályozás segíti elő a jogbiztonságot. A »jogszabályok világossága, áttekinthetősége érdekében célszerű, ha a törvényhozó kerüli azoknak a helyzeteknek a teljes körű felsorolását, melyekre a jogszabály adott rendelkezését alkalmazni kell; az életviszonyok folytonos alakulása, változásai következtében e helyzetek kimerítő felsorolása reménytelen vállalkozás volna. Ha pedig újból és újból kiderülne, hogy a törvény hatályát ki kell terjeszteni olyan helyzetekre is, melyekre a törvényhozó eredetileg nem gondolt vagy nem gondolhatott, ez a sorozatos törvénymódosítások kényszere folytán az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság egyik elemére, a jogbiztonságra nézve jelentene veszélyt« (ABH 2001, 442, 461.) [34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [97]].

- [42] 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 értékki-választásra, 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.
- [43] 3. A kifejtettekből következően a bíró által hivatkozott alaptörvényi rendelkezések sérelmét az Alkotmánybíróság a támadott szabályozással összefüggésben nem állapította meg.
- [44] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a jelen eljárásban a műemléki érték jogszabályi fogalmával összefüggésben nem látta indokoltnak az Abtv. 45. § (1) bekezdésében meghatározott jogkövetkezmény, vagyis a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítását.
- [45] 4. Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és 65. §-a, valamint az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján eljárva – a Kötv. 7. § 17. pontja és az MvM rendelet 2. számú melléklet 6–7. pontjai alaptörvény-ellenessége megállapítására és konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezést a fentiekben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2017. május 2.

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1842/2016.

