

**Az alapvető jogok biztosának és  
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének  
Közös jelentése  
az AJB-342/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

### **Az eljárás megindulása**

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert Belváros-Lipótváros V. kerületi Önkormányzata 2012 augusztusa óta építésügyi feladatait főépítész közreműködése nélkül látja el. A beadvány szerint tekintettel az építészeti örökség kerületben található országos és helyi védettség alatt álló értékeire, valamint arra, hogy az UNESCO Világörökségi Bizottsága határozata alapján Világörökség Jegyzékbe felvett Duna part panorámájához tartozóan a kerület jelentős részben világörökségi terület, a főépítész hiánya különösen aggályos az épített környezet védelme és az egészséges környezethez való jog intézményvédelmét szolgáló garanciarendszer érvényesülése szempontjából.

A panasz alapján a nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének alkotmányos kötelezettségével, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszasság gyanúja miatt a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesemmel közös vizsgálatot indítottunk.

Eljárásunk során vizsgálat lefolytatására kértük fel Budapest Főváros Kormányhivatalának Kormány megbízottját, valamint megkerestük Belváros-Lipótváros V. kerületi Önkormányzata polgármesterét az ügygel kapcsolatos tájékoztatás, és az iratok megküldése érdekében.

### **Az érintett alkotmányos jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.” [32. cikk (3) bekezdés]
- A nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének alkotmányos kötelezettsége: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” [Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés]
- Egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. (Étv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIV. törvény (Mötv.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A világörökségről szóló 2011. évi LXXVII. törvény (Vötv.)
- A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (Kötv.)
- A magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról szóló 2012. évi XXX. törvény (HungarikumTv.)
- A világörökségi kezelési tervről, a világörökségi komplex hatásvizsgálati dokumentációról és a világörökségi várományos helyszínekről szóló 315/2011. (XII. 27.) Korm. rendelet (VöVhr.)

- A régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 39/2015. (III. 11.) Korm. rendelet (KötVhr.)
- A főépítési tevékenységről szóló 190/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet (FőépKr.)
- Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (ÉtVhr.)
- A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (TrKr.)
- A magyar nemzeti értékek és a hungarikumok gondozásáról szóló 114/2013. (IV. 16.) Korm. rendelet (HungarikumVhr.)
- Az építészeti örökség helyi védelmének szakmai szabályairól szóló 66/1999. (VIII. 13.) FVM rendelet (FVMr.)
- Budapest és Pannonhalma világörökségi helyszíneinek műemléki jelentőségű területté nyilvánításáról szóló 7/2005. (III. 1.) NKÖM rendelet (NKÖMr.)
- A Világörökségi Várományos Helyszínek Jegyzékéről szóló 27/2015. (VI. 2.) MvM rendelet (MvMr.)
- Az egyes ingatlanok műemlékké nyilvánításáról, egyes ingatlanok műemléki védettségének megszüntetéséről, valamint egyes műemlékvédelmi tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 70/2013. (XII. 16.) BM rendelet (BMr.)
- Budapest főváros építészeti örökségének fővárosi helyi védelméről szóló 37/2013. (V. 10.) Főv. Kgy. rendelet (KgyR.)
- Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzata Képviselő-testületének az építészeti örökség helyi értékeinek védelméről szóló 14/2008. (IV. 3.) rendelete (HéVr.)

## A megállapított tényállás

A panasz, valamint a kormány megbízott és a polgármesternek küldött megkeresésre válaszoló jegyző tájékoztatása alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg.

1. Belváros-Lipótváros, Budapest Főváros V. kerülete a pesti oldal központi kerülete. Itt található Magyarország egyetlen kiemelt nemzeti emlékhelye, valamint Magyarország közéletének, tudományos-művészeti életének központi jelentőségű, megbecsülhetetlen kulturális értéket jelentő műemlék épületei, és az ezekkel környezetükként szervesen összefüggő útjai és terei.

Itt van egyebek között az Országház, a Kossuth tér, a Néprajzi Múzeum, a Magyar Tudományos Akadémia, a Gresham-palota, a Széchenyi tér, a Lipóttelepülési Casino (Duna Palota), a Pesti Vigadó, a Vörösmarty tér, a Váci utca, a Belügyminisztérium, az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a Tánzer-házban), a Földművelésügyi Minisztérium, a Gazdasági Minisztérium, a Honvédelmi Minisztérium, az Igazságügyi Minisztérium, a Szent István-bazilika, a Kereskedelmi- és Vendéglátóipari Múzeum, a Magyar Nemzeti Bank, a Pénzügyi Központ egykori épülete, az Amerikai Nagykövetség, a Szabadság tér, az Adria Hajóstársaság Palotája, a Magyar Királyi Postatakarékpénztár épülete<sup>1</sup>, a Batthyányi Örökmécses, a Hold utcai Vásárcsarnok, a Kúria, a Legfőbb Ügyészség, a Fővárosi Ítéltábla, a Fővárosi Törvényszék, a Pesti Központi Kerületi Bíróság, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, a Deák téri Evangélikus Templom, a Belvárosi Szent Anna Szervita Templom, az Adria biztosító székháza, a Pesti Vármegyeház, a Deák Ferenc tér, a Párizsi udvar, a Belvárosi Ferences Templom és rendház, a Károlyi Palota (Petőfi Irodalmi Múzeum), a Piarista Gimnázium és Rendház és a Sapientia Szerzetesi Hittudományi Főiskola, az Eötvös Lóránt Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, a Központi Szeminárium, az Egyetemi templom, a belvárosi Szent Mihály Templom, az Egyetemi Könyvtár, az ELTE Rektori Hivatala az egykori Klarissza kolostor épületében, a Szent György nagyvértes Szerb Ortodox Templom, a Fővárosi

<sup>1</sup> A MvMr. Melléklet 2.5. pontja szerint a Postatakarékpénztár épülete világörökségi várományos helyszín.

Nagyboldogasszony Főplébánia-Templom, az Unitárius templom, az Angolkisasszonyok temploma és a volt zárda épülete, a Magyar Ortodox Egyházközség temploma, Pollack Mihály háza, és az Oszwald Ház, későbbi Frohner szálló, ahol ma az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala működik. A kerület középületei, lakóépületei és épületegyüttesei (mások mellett Hild József, Ybl Miklós, Pollack Mihály, Lechner Ödön, Pártos Gyula, Baumgarten Sándor, Lajta Béla, Alpár Ignác, Nyíri István, Lauber László, Meinig Artúr, Löllbach Kálmán, Kiss István, Gerle György, Zitterbarth Mátvás, Vágfalvi Quittner Zsigmond, Rainer Károly, Schannen Ernő, Diescher József, Örömy József, Medgyaszay István, Szkalniczky Antal, Koch Henrik, Hauszmann Alajos alkotásaiként) jelentős számban országos (250 műemlék és 33 műemlék közterület)<sup>2</sup>, illetve fővárosi<sup>3</sup> (127 épület), vagy kerületi (226 épület, valamint 290 kerületi utcafépí védelem alatt álló épület) helyi<sup>4</sup> egyedi vagy területi műemléki védettség alatt állnak.<sup>5</sup>

Az 5. kerület a Duna-partok panorámája világörökségi helyszínhez<sup>6</sup> kapcsolódóan világörökségi terület, így a kerület páratlan építészeti örökséget képviselő műemlék épületei és az itt lévő egyetlen nemzeti történelmi emlékhely mellett a Belváros-Lipótváros – a világörökségi területi védelmével összhangban – egyben műemléki jelentőségű területként is védett<sup>7</sup>.

2. A polgármesternek küldött megkeresésünkre válaszoló jegyző arról tájékoztatott, hogy 2012 nyarától a kerületi Főépítész Iroda, mint osztály vezetője a főépítész kinevezéshez a jogszabály által előírt építész mesterképzési szakon szerzett okleveles építészmérnök, vagy azzal egyenértékű szakképzettséggel nem rendelkezik. Az osztályvezető 11 éve dolgozik az V. kerületben és 9 éve a Főépítész Irodán, 2012-i Főépítész Irodavezetői-osztályvezetői kinevezéséig a Területfejlesztési Csoportot vezette. Főépítész Iroda vezetői feladatait 2012-től máig felsőfokú, főiskolai idegenforgalmi és szálloda szakon szerzett közgazdász végzettség birtokában látja el, angol és német középfokú okleveles nyelvtudással rendelkezik. A jegyző tájékoztatása szerint ugyanakkor „Az osztályon dolgozó okleveles építészmérnökök közül főépítész előnevelése folyamatban van.”

A jegyző kifejtette, hogy a Főépítész Irodát vezető osztályvezető döntést nem hoz. Az osztályvezető csak javaslatot tesz, és minden döntést a Polgármester, a Bizottságok, vagy a Képviselő-testület hoz meg, minden jogsegélyre adható választ pedig a Jegyző bírál el.

A jegyző tájékoztatásához mellékelten megküldte Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzat Polgármesteri Hivatalának Ügyrendje (a továbbiakban: Ügyrend) részét képező, a Főépítész Iroda feladataira vonatkozó kivonatát is.

Az Ügyrend szerint a Főépítész Iroda feladatai egyebek mellett a következők:

- a hatályos jogszabályokkal összeveti a véleményre benyújtott terveket és erről főépítész nyilatkozatot ad ki,
- az engedélyezési tervdokumentáció központi, területi, műemléki tervtanács elé kerülésének feltétele a kerületi főépítész nyilatkozat megtétele,
- a 312/2012. (XI.8.) Korm. rendelet szerint a polgármesteri településképi véleményt a Főépítész Iroda készíti elő, a településképi vélemény alapját a főépítész szakmai álláspontja képezi, a véleményhez minden esetben csatolni kell a főépítész szakvéleményt, valamint a szakvélemény részletes indokolását,
- előkészíti a rendeletet a helyi védetté nyilvánításról, vagy annak megszüntetéséről, továbbá a védettséggel összefüggő korlátozásokról és kötelezettségekről.

<sup>2</sup> Belváros-Lipótváros Bp. Főváros V. kerület Önkormányzatának a Belváros-Lipótváros Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatáról és Szabályozási Tervéről szóló 29/2004.(VI.04) önkormányzati r. 1. függelék

<sup>3</sup> Budapest főváros építészeti örökségének fővárosi helyi védelméről szóló 37/2013.(V.10.) Főv. Kgy. r. 1. melléklet

<sup>4</sup> Belváros-Lipótváros Bp. Főváros V. kerület Önkormányzata Képviselő-testületének az építészeti örökség helyi értékeinek védelméről szóló 14/2008. (IV. 3.) r. 1. melléklet

<sup>5</sup> <http://www.belvaros-lipotvaros.hu/user/rendeletek/2009-45%20%C3%A9p%C3%ADr%C3%A9szeti%20%C3%B6r%C3%B6ks%C3%A9g%201%20sz%20mell.pdf>

<sup>6</sup> <http://www.belvaros-lipotvaros.hu/user/rendeletek/2009-45%20%C3%A9p%C3%ADr%C3%A9szeti%20%C3%B6r%C3%B6ks%C3%A9g%201%20sz%20mell.pdf>

<sup>7</sup> Ld. Vötv. 1. melléklet

<sup>7</sup> Ld. Budapest és Pannonhalma világörökségi helyszíneinek műemléki jelentőségű területté nyilvánításáról szóló 7/2005. (III. 1.) NKÖM rendelet

Fenti feladatokhoz is kapcsolódóan a jegyző arról tájékoztatott, hogy jogszabályban külön nevesítve szereplő, kifejezetten főépítési véleményhez kötött nyilatkozatot az osztályvezető nem adott ki, nem ad ki. Így például az Önkormányzat tervtanácsot nem működtet, így tervtanácson főépítési véleményt nem ad ki. Az Étv. 30/C. §-ban szabályozott településképi véleményezési eljárást a Polgármester nem folytat, így a 30/C. § (2) bekezdésben nevesített főépítési véleményt tükröző nyilatkozatot a Főépítési Iroda nem ad ki.

A Főépítési Iroda Osztályvezetőjének munkaköri leírását a jegyző tájékoztatásához mellékelten megküldte. A mesterszakon szerzett, okleveles építészmérnöki végzettséggel, illetve a FőépKr. 3. §-ában megállapított további konjunktív foglalkoztatási feltételekkel nem rendelkező osztályvezető munkaköri leírása 1. pontja szerint, mint Főépítészt helyettesítő személy szakmai véleményével segíti az Önkormányzat településpolitikai, településüzemeltetési, ingatlan vagyongazdálkodási és beruházási tevékenységét, ennek érdekében részt vesz a konkrét tervek véleményezésében. A munkaköri leírás 3. pontja szerint az Osztályvezető az épített környezet védelmével és megóvásával összefüggő feladatai körében testületi jóváhagyás esetén helyi tervtanácsot működtet és kezdeményezheti a feladatkörével összefüggő tervek magasabb szintű tervtanácsai meg tárgyalását; szakmai tanácsadást nyújt az építetők és a tervezők számára. A munkaköri leírás szerint mint Főépítészt helyettesítő személy az Osztályvezető felelősséget vállal minden főépítési nyilatkozatban foglalt álláspontért.

A jegyző megkeresésünkre adott válaszában az Önkormányzat építésügyi, valamint az építészeti örökség helyi értékeinek védelmével kapcsolatos főépítési feladatok tekintetében kérdésünkre az alábbi tájékoztatást adta., „Az Önkormányzat a címben szereplő feladatok ellátása érdekében törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben szabályozza az építésügyi feladatokat. (...)

Az önkormányzat 2012 nyaratól az építésügyi, építészeti örökség helyi értékeinek védelmével kapcsolatos feladatait, a főépítési feladatokat úgy teljesíti, hogy építési jogszabály változások tekintetében Képviselő-testületi határozat tartalma szerint az önkormányzat megbízza a jogszabály korábbi készítőjét annak módosításával és szakmai egyeztetésével, mely anyagokról a Képviselő-testület hoz döntést, illetve az osztályon dolgozó építész folytatja le a szakmai egyeztetéseket az ügyfelekkel az építési jogszabályok vonatkozásában. Településrendezési kérdésekben 2004 óta minden esetben az Urban-Lis Studio Kft.-t vezető településtervező jár el, ezáltal 2012 nyara óta a megfelelő szakmai előkészítés a kerületi építési jogszabályok módosításakor is valamennyi esetben biztosított.

A településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet alapján a Kormányhivatalban működő Központi Építészeti-műszaki Tervtanács biztosítja a véleményezést, ahogyan a műemlékek esetében a Műemléki Tanácsadó Testület. Szakmai szempontból a védett, műemléki jelentőségű V. kerület közigazgatási területen ez a megfelelő, ugyanis a kerület teljes közigazgatási területe műemléki jelentőségű terület.”

3. A Kormányhivatalt – az Önkormányzat felügyeleti szerveként – vizsgálat lefolytatására kértük fel a panasszal érintett önkormányzat 2013., 2014. és 2015. évi építésügyi feladatellátása, illetve ezzel összefüggésben a kerületi Főépítési Iroda működése tekintetében. Megkeresésünkben a településrendezési eszközök, az építési jogszabályok előkészítése, valamint a világörökség-védelem, továbbá az építészeti örökség országos és helyi műemléki védelem alatt álló értékeinek védelmével összefüggő garanciális szabályok érvényesülése szempontjából kértük a vizsgálat lefolytatását.

3.1. A Kormány megbízott válaszában<sup>8</sup> a kért vizsgálat lefolytatására hatáskörét vitatta<sup>9</sup>, mert – álláspontja szerint – sem az önkormányzati főépítész tevékenysége, sem a Főépítési Iroda működése nem tartozik abba a körbe, amit a Kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében vizsgálhat.

<sup>8</sup> BPB/004/00441-3/2015.

<sup>9</sup> A Möt. 132. § (2) bekezdésére és (3) bekezdés a) és b) pontjára hivatkozással

A Kormány megbízott a hatáskörének hiányáról szóló tájékoztatása mellett kifejtette azon álláspontját, hogy az önkormányzat építésügyi feladatai ellátásával összefüggésben a Kormányhivatal csak a képviselő-testület által meghozott, hatósági jogkörbe nem tartozó döntéseket (településrendezési eszközök elfogadása) vizsgálhatja, amelyet a Kormányhivatal folyamatosan végez, jogsértés észlelése esetén pedig megteszi a szükséges intézkedéseket. A tájékoztatás szerint az V. kerületi önkormányzat által e körben hozott döntések ellenőrzése is eszerint zajlik, amelyekkel összefüggésben 2013., 2014. és 2015. évben nem merült fel törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazására okot adó jogsértés. A megkereséssel érintett Főépítési Iroda a vizsgált döntések előkészítésével kapcsolatos feladatait megfelelően látta el.

A Kormány megbízott válasza szerint „A hatósági jogkörben meghozott döntések (építési, építésfelügyeleti és örökségvédelmi döntések) és ehhez kapcsolódóan a vonatkozó építésügyi előírások betartása az adott eljárásra irányadó szabályok szerinti jogorvoslati rendben, egyedileg vizsgálhatók felül. E tárgykörre vonatkozóan a Kormányhivatal részéről törvényességi felügyeleti jogkörben nincs lehetőség a kért vizsgálat lefolytatására.” A Kormány megbízott kifejtette azon álláspontját, miszerint „(...) a világörökség-védelem, továbbá az építészeti örökség országos és helyi védettség alatt álló értékeinek védelmével összefüggő építési eljárási szabályok érvényesülésének vizsgálata sem képezheti a Kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának tárgyát, mivel az ezzel összefüggésben meghozott döntések is hatósági hatáskörben születnek.”

A Kormány megbízott tájékoztatása szerint „Az Étv. 6/A. § (3) bekezdése deklarativan ugyan rögzíti, hogy a települési önkormányzat (fővárosban a fővárosi és kerületi önkormányzat) az építési feladatait egyebek mellett (a helyi rendeletei megalkotása és a kapcsolódó sajátos jogintézmények) önkormányzati főépítész közreműködésével látja el, ugyanakkor e szabály érvényre juttatását biztosító előírást, a főépítési pozíció be nem töltése esetén alkalmazható eszközt, intézkedésre jogosult szervet az Étv. nem határoz meg.

Az önkormányzati főépítész a főépítési tevékenységről szóló 190/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 8. §-a alapján elsődlegesen az illetékességi területét érintő településrendezési eszközök előkészítésével, elfogadásával, módosításával, valamint az önkormányzati tervtanács működése esetén ezzel kapcsolatos feladatokat lát el. A panasszal érintett önkormányzat tervtanácsot nem hozott létre, nem működtet, így ezzel összefüggő teendők esetükben jelenleg nem merülnek fel, a településrendezési eszközök elfogadásával kapcsolatos feladatokat pedig – az ehhez szükséges szakmai ismeretek birtokában – a Főépítési Iroda vezetője látja el. Tekintettel azonban arra, hogy az irodavezető jelenlegi alap végzettsége nem felel meg maradéktalanul a Korm. rendelet előírásainak, így főépítési kinevezésére nem került sor.” A Kormány megbízott tájékoztatásában végül kifejtette, hogy „a főépítész hiánya és a kerület örökségvédelmi szempontból kiemelt jellege kapcsán kifejtett aggályok megalapozottságát a vonatkozó örökségvédelmi tárgyú jogszabályok alapján nem látom indokoltnak, mivel e jogszabályok az önkormányzati főépítész számára nem határoznak meg örökségvédelemmel összefüggő feladat- és hatásköröket.”

3.2. Tekintettel arra, hogy a Kormány megbízott a kért vizsgálatot – hatáskörének hiányára hivatkozással – elmulasztotta lefolytatni, 2016. február 2-án ismételt vizsgálat lefolytatására kértük fel.<sup>10</sup> Ismételt felkérésünkben megjelöltük azon jogszabályi rendelkezéseket, amelyek alapján a vizsgálatra törvényességi felügyeleti eljárás keretében a Kormányhivatal hatásköre álláspontunk szerint megállapítható. Újabb felkérésünkben felhívtuk a Kormányhivatal figyelmét az önkormányzati főépítésznek a helyi építészeti értékvédelemmel kapcsolatos, jogszabályban megállapított feladataira és eljárásjogi szerepére, illetve e feladatkörének az önkormányzat építésügyi feladatellátásával való jogszabályokon alapuló összefüggéseire. Ismételt vizsgálatra szóló felkérésünkben külön és kifejezetten kértük a HÉVr. módosításáról szóló 29/2015. (XI.17.) önkormányzati rendelet, valamint Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének a településképi bejelentési eljárásról és településképi kötelezésről szóló 20/2015. (V. 27.) önkormányzati rendeletének törvényességi vizsgálatát, e rendeletek előkészítésére is kiterjedőleg.

---

<sup>10</sup> K-1132/2016/1.

A Kormány megbízott vizsgálat lefolytatására szóló ismételt felkérésünkre adott válaszában<sup>11</sup> (a továbbiakban: második tájékoztatás) kifejtette, hogy álláspontja szerint a Möt. 132. § (3) bekezdés alapján a Kormányhivatal az önkormányzat építési feladatellátási kötelezettsége teljesítésével összefüggő törvényességi felügyeleti hatáskörének keretein belül „azt vizsgálhatja, hogy az érintett eleget tesz-e a jogszabályon alapuló feladat-ellátási kötelezettségének, ellátja-e az egyes jogszabályokban számára kötelezően előírt feladatokat, arra azonban nem jogosult, hogy a feladatellátás mikéntjét vagy minőségét törvényességi felügyeleti eljárás alá vonja.”

A Kormány megbízott második tájékoztatása szerint a Kormányhivatal részéről a települési önkormányzatok építésügyi feladat-ellátási kötelezettsége teljesítésének vizsgálata kizárólag a képviselő-testület hatósági jogkörbe nem tartozó építésügyi döntései (építési tárgyú rendeletek, településrendezési eszközök elfogadása) meghozatalára terjedhet ki.

Jelenleg Dr. Kovács Zoltán, a Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkára által 2015. december 15-én kiadott utasítás alapján céll ellenőrzés keretében folyamatban van a helyi önkormányzatok építésügyi tárgyú rendeleteinek átfogó vizsgálata.

Ezen céll ellenőrzés kiterjed a vizsgálati felkérésben érintett rendeletek: Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzat Képviselő-testületének a Belváros-Lipótváros Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatáról és Szabályozási tervéről szóló 29/2004. (IV. 4.) rendeletének módosításáról szóló 34/2015. (XII. 14.) rendeletére, valamint a településképi bejelentési eljárásról és településképi kötelezésről szóló 20/2015. (V.27.) önkormányzati rendeletére is. Tekintettel arra, hogy a céll ellenőrzés meghatározott ütemterv szerint zajlik, annak lezárását követően tud a Kormány megbízott tájékoztatást nyújtani a vizsgálati eredményekről, az azok alapján esetlegesen szükségessé vált intézkedésekről.

A Kormány megbízott második tájékoztatása szerint a Kormányhivatal egyebekben pedig nem rendelkezik hatáskörrel az általunk kért vizsgálat lefolytatásához, „továbbá törvényességi felügyeleti jogkörben az ahhoz szükséges – az önkormányzat építésügyi tevékenységével kapcsolatos – adatokra, információkra és iratokra sincs rálátása a Kormányhivatalnak.”

A tájékoztatás az Étv. 6/A. § (2) bekezdés a) pontjában és 30/C. § (2) bekezdésében foglalt, a településképi véleményezési eljárással kapcsolatos vizsgálati kérdésünkkel kapcsolatosan azt rögzítette, hogy az V. kerületi önkormányzat illetékességi területét érintő településképpel összefüggő feladatokat – a terület műemléki, illetve világörökségi jellegére tekintettel, felkérés alapján – minden esetben az Állami Főépítész vezetésével működő területi tervtanács látja el a 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet 9. § (4) bekezdése értelmében.

A Kormány megbízott második tájékoztatásában ismételten kifejtette, hogy a főépítész nem tartozik a Möt.-ben rögzített azon érintetti körhöz, akikkel kapcsolatban a Kormányhivatal részéről törvényességi eljárás folytatható, így az általa ellátott tevékenység kapcsán a kért vizsgálat túlmutat a Kormányhivatal felügyeleti jogkörén.

Fontosnak látta ismételten hangsúlyozni a Kormány megbízott, hogy a kerületi főépítész az önkormányzat építésügyi feladatainak ellátása során közreműködőként vesz csupán részt, egy javaslattevő, véleményező szerv, döntési kompetenciával nem rendelkezik. Az V. kerületi Önkormányzatnál – az Állami Főépítész tájékoztatása szerint – a főépítész feladatkörébe tartozó tevékenységet jelenleg az osztályvezető irányítása mellett a Főépítészeti Iroda előírt szakképzettséggel rendelkező munkatársai látják el.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg.

---

<sup>11</sup> BP/1010/00170-2/2016.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

Megállapítottuk, hogy az önkormányzat épített környezet védelmével és építésügyi feladatainak ellátásával kapcsolatosan a panaszos számára nincs jogorvoslati lehetőség biztosítva, ezért a panasz alapján vizsgálatot indítottunk.

## II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – 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.<sup>12</sup> Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.<sup>13</sup>

2. 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 védelmének, fenntartásának és megőrzésének kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel. A természeti értékek jövő nemzedékek számára történő megőrzését az Alaptörvény a 30. cikk közvetítésével az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedék védelmére létrehozott helyettese által intézményesen is elősegíti. 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.

<sup>12</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>13</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

A nemzet közös örökségének alkotmányos védelmére alapított fenntarthatóság követelménye az alkotmányfejlődés olyan eredményeként jelenik meg az Alaptörvényben, amely új alkotmányos értéként az alapvető jogokat és egyéb alkotmányos értékeket, közöttük a jogbiztonság követelményét is új fejlődési perspektívába helyezheti.

A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybíróági 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 alkotmánybíróági gyakorlat és a jövő jogfejlődése alakítja és bontakoztatja ki. Ebben a folyamatban sajátos és kiemelt, az Alaptörvényben meghatározott szerep jut az alapvető jogok biztosának, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének.

3. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>14</sup>, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére. Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította<sup>15</sup>, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>16</sup> továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önálló és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. 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.

<sup>14</sup> 996/G/1990. AB határozat

<sup>15</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>16</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat



A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne.

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<sup>17</sup>.

### III.A vizsgálat érdemében

A panasz alapján az alábbiakban azt az alapkérdést vizsgáljuk meg, hogy az önkormányzat építésügyi feladatellátásának részeként az épített környezet és a nemzet közös örökségéhez tartozó építészeti értékek helyi védelme milyen konkrét feladatokat jelent az önkormányzatok számára, illetve az önkormányzati főépítésznek ehhez kapcsolódóan milyen jogszabályokban megállapított sajátos szerepe, funkciója, hatásköre és feladatai vannak.

Először áttekintjük a világörökség, a kulturális örökség, valamint az épített környezet védelmére vonatkozó jogi szabályozás többszintű (nemzetközi, országos és helyi - Budapest esetében fővárosi és kerületi) architektúráját, szerkezetét, illetve azt, hogy ebben a helyi önkormányzatoknak milyen sajátos szerep jut építésügyi feladataikhoz kapcsolódóan.

Ezt követően a vizsgálattal érintett Belváros-Lipótváros V. kerületi Önkormányzat közigazgatási területének kulturális örökségvédelem szempontjából kiemelt jellegére, egyedi sajátosságaira is tekintettel vizsgáljuk meg azt a kérdést, hogy 2012 nyarától vizsgálatunk lezárásáig az építésügyi feladatokhoz kapcsolódóan a helyi építészeti értékek védelmével kapcsolatos feladatok miképpen teljesültek.

1. A Kvt. 3. § (1) bekezdés e) pontja egyfelől rögzíti, hogy a Kvt. rendelkezéseivel összhangban külön törvények rendelkeznek az épített környezet alakításáról és védelméről, másfelől ugyanezen szakasz (2) bekezdés d) pontja a speciális törvényi védelmet igénylő egyik tárgykörként határozza meg a műemlékvédelmet.<sup>18</sup>

A nemzet közös kulturális öröksége meghatározó részeként az épített környezet táji, területi és egyedi értékeinek védelme a Kvt. alapelveivel és rendelkezéseivel összhangban, komplex módon valósul meg az erre vonatkozó jogszabályok szerint.<sup>19</sup>

A) A Kötv. és a KötVhr. a nemzet egészének közös szellemi értékeit hordozó régészeti örökség, műemléki érték, jogszabállyal műemlékké nyilvánított műemléki érték, nemzeti emlékhelyek, műemléki területek és kulturális javak és ezek gyűjteménye országos szintű, kiemelt védelmének szabályait állapítja meg.

B) A Vötv. az UNESCO Világörökségi Bizottsága által a Világörökségi Jegyzékbe felvett, vagy arra várományos (felterjesztett) kiemelkedő egyetemes, kulturális örökségi védelmet élvező terület, vagy védett természeti terület védelmének szabályait állapítja meg. Fontos, hogy a világörökség védelem területi jellegű, az egyetemes értékű kulturális építészeti örökséghez és természeti örökséghez egyaránt kapcsolódhat. A védelem sajátos eszköze és alapja az egyes világörökségi területekre kidolgozott, illetve a VöVhr. alapján kidolgozandó, a Vötv. 8. § (1) bekezdése alapján Korm. rendeletben kihirdetett *világörökségi kezelési terv*, valamint a világörökség védelméért felelős miniszter által világörökségi helyszínenként kijelölt *világörökségi gondnokság*.

<sup>17</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>18</sup> Kvt. 3. § (2) bekezdés „Az élővilág változatossága, élőhelyeinek megőrzése, a tudományos, kulturális vagy esztétikai értékekkel bíró területek, képződmények, létesítmények megőrzése és helyreállítása érdekében - e törvénnyel összhangban - külön törvények rendelkeznek: (...) d) a műemlékek védelméről.”

<sup>19</sup> A HungarikumTv. és a HungarikumVhr. által biztosított védelem olyan megkülönböztetésre, kiemelésre méltó értékekre vonatkozik, amely a magyarságra jellemző tulajdonságával, egységével, különlegességével és minőségével a magyarság csúcsteljesítménye. Tekintettel arra, hogy a HungarikumTv. nem kapcsolódik szervesen az épített környezet és az építészeti örökség védelmének a Kvt.-ben, a VilágörökségTv.-ben, a Kötv.-ben, és az Étv.-ben megállapított szabályozásához, ezekkel nincsen összhangban, a HungarikumTv.-hoz kapcsolódó esetleges kérdések vizsgálatát mellőztük.

A világörökségi kezelési tervben foglaltak a területrendezés, településrendezés, a káros, veszélyeztető hatások elhárításának és megelőzésének, továbbá a változtatások (fejlesztések, felújítások, helyreállítások) alapidokumentuma.

Tekintettel arra, hogy a vizsgálattal részben érintett budapesti világörökségi helyszínekre (Duna-partok, a Budai Várnegyed és az Andrássy út) még nem készült világörökségi kezelési terv, azok országos szintű védelme jelenleg alapvetően a Kötv. keretében valósul meg a NKÖMr. alapján, amelyben a miniszter Budapest és Pannonhalma világörökségi helyszíneit műemléki jelentőségű területté nyilvánította.

C) Az Étv. az épített környezet védelmének, az építészeti örökség védelmének szabályait tartalmazza, meghatározva a védelmi szintek egymáshoz való viszonyát is.

Az Étv. 2. §-a szerint 32. *Építészeti érték*: az épített környezet minden olyan tárgyi és szellemi (építészettörténeti, építőművészeti, műszaki-tudományos) építészeti minőséggel rendelkező alkotásokban megjelenő értéke, amelyben a mindenkori társadalom – ezen belül a helyi közösségek – identitása és alkotóképessége fejeződik ki. 33. *Építészeti örökség*: az épített környezet maradandó építészeti értéket is képviselő elemeinek (építmény, épületegyüttes, táj- és kertépítészeti alkotás) összessége – annak minden beépített alkotórészével, tartozékával és berendezésével együtt.

Az Étv. 56. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az építészeti örökséghez tartoznak a műemlékek, a műemléki környezetek, a műemléki jelentőségű területek és a történeti tájak. Az építészeti örökség megfelelő fenntartása és megóvása közérdek.

Az Étv. e szakasza szerint az építészeti örökség kiemelkedő értékű elemei védelmének nemzetközi (egyetemes), nemzeti (országos) és helyi szintje van. A nemzetközi építészeti örökség – a Világörökség jegyzékben nyilvántartott – kiemelkedő, egyetemes értékű elemeit a vonatkozó nemzetközi egyezményeknek is megfelelően kell fenntartani, megőrizni, használni és bemutatni.

Az országos építészeti örökség – a műemléki, természetvédelmi és egyéb védettséget tartalmazó nyilvántartásba vett – kiemelkedő, nemzeti értékű elemekre vonatkozó részletes szabályokat külön törvények állapítják meg.

Fentebb bemutatuk, hogy az egyetemes, nemzetközi védelmi szintet a Vötv., a nemzeti, országos szintet a Kötv. (illetve ezzel meghatározatlan összefüggésben a HungarikumTv.) szabályozza.

Az Étv. az építészeti örökség védelmi szintjei közül a helyi védelmi szint szabályait állapítja meg: a helyi építészeti örökség feltárásával, számbavételével, védetté nyilvánításával, fenntartásával, védelmével és megőrzésével kapcsolatos feladatokat közvetlenül és kifejezetten a települési önkormányzatok építésügyi feladatainak részeként szabályozza.<sup>20</sup>

Az Étv. 2. § 34. pontja szerint *Helyi építészeti értékvédelem*: a helyi építészeti örökség értékeinek feltárása, számbavétele, védetté nyilvánítása, fenntartása és védelmének biztosítása.

Az Étv. 57. § (1) bekezdése szerint az építészeti örökségnek azok az elemei, amelyek értékük alapján az 56. § szerint nem részesülnek országos egyedi műemléki védelemben, de a sajátos megjelenésüknél, jellegzetességüknél, településképi vagy településszerkezeti értéküknél fogva a térség, illetőleg a település szempontjából kiemelkedőek, hagyományt őriznek, az ott élt emberek és közösségek munkáját és kultúráját híven tükrözik, a helyi építészeti örökség részét képezik.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a helyi építészeti örökség értékeinek feltárása, számbavétele, védetté nyilvánítása, fenntartása, fejlesztése, őrzése, védelmének biztosítása a települési önkormányzat feladata. Az országos területi műemléki védelem az egyes ingatlanokon fennálló helyi egyedi védelem hatályát nem érinti. E rendelkezés alapján tehát az önkormányzat építésügyi feladatellátásának elválaszthatatlan részét képezi a helyi építészeti értékvédelem.

A települési önkormányzatoknak az épített környezet és a kulturális örökség védelmével összefüggő sajátos feladatait az Étv.-vel összhangban a Möt. is tartalmazza.

---

<sup>20</sup> Vö. Étv. 56-57. §

A fővárosi kerületi önkormányzatok tekintetében a helyi településrendezés, településfejlesztés; helyi településrendezési szabályok megalkotása (fővárosi településrendezési terv alapján); a kulturális örökség helyi védelme<sup>21</sup> feladatkörök jelentik azt a strukturális alapot, amely keretben szab a fővárosi kerületi önkormányzat építési feladataival összefüggésben az épített környezet és az építészeti kulturális örökség védelmével kapcsolatos feladatellátásának.

Az Étv. a helyi önkormányzatok épített környezet védelmével összefüggő építésügyi feladatainak két alapvető, egymással összefüggő, ám megkülönböztetett irányát állapítja meg.

Egyfelől az Étv. 6. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat az épített környezet, a település tervszerű alakítása és védelme érdekében e törvény és végrehajtási rendeleteinek keretei között településfejlesztési<sup>22</sup> és településrendezési<sup>23</sup> feladatokat lát el.

Másfelől az Étv. 6/A. § (1) bekezdése<sup>24</sup> alapján a települési önkormányzat építésügyi feladatai között elláthatja az épített környezet helyi védelmét, a helyi építészeti értékek, a településkép, a rálátás és kilátás védelmét, továbbá meghatározza a település területfelhasználásához az építményekben létesíthető rendeltetések körét és a reklámok elhelyezésére vonatkozó követelményeket.

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény P) cikke a nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának, és jövő nemzedékek számára való megőrzésének alkotmányos felelősségét állapítja meg, és ehhez kapcsolódóan kiemeli az állam ezzel kapcsolatos kötelezettségeit, ezen alkotmányos keretek között az Étv. 6/A. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés diszpozitív módja („elláthatja”) az épített környezet helyi védelme tekintetében nem a tetszőlegességet jelöli.

Az Étv. 6/A. § (1) bekezdése alapján tehát nem az tartozik az önkormányzati döntési kompetenciába, hogy egy létező helyi építészeti érték védelmét építésügyi feladatai ellátásával összefüggésben biztosítja-e.

A rendelkezés diszpozitív jellege arra utal, hogy a helyi építészeti értékvédelem és az épített környezet védelmének sajátos feladatát csak annyiban kell az adott települési önkormányzatnak ellátnia, amennyiben a közigazgatási területén fellelhetőek ilyen védendő építészeti – táji értékek, és ezek védelme más módon nem biztosított megfelelően (a településen meglévő építészeti értékek és az építészeti örökség nem állnak országos védelem alatt).

Amennyiben tehát a települési önkormányzat közigazgatási területén az építészeti örökség olyan értékei találhatóak meg, amelyek nem részesülnek magasabb, országos egyedi vagy területi műemléki, illetve főváros kerülete esetén fővárosi helyi egyedi, vagy területi védelemben, az Étv. 6/A. §-a alapján ezek védelme – építésügyi feladatainak részeként – a települési önkormányzatok építésügyi feladatai között az önkormányzat kötelezettsége és az Alaptörvény P) cikkén alapuló alkotmányos felelőssége.

Az Étv. 57. § (3) bekezdése alapján a helyi védetté nyilvánításról vagy annak megszüntetéséről, továbbá a védettséggel összefüggő korlátozásokról, kötelezettségekről és támogatásokról a települési önkormányzat (a fővárosban a fővárosi és a kerületi önkormányzat is) rendeletben dönt.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Ld. Mötv. 23. § (5) bekezdés 5., 6. és 13. pontjait

<sup>22</sup> Ld. Étv. 9.-9/A. §

<sup>23</sup> Ld. Étv. 9/B. §-15. §

<sup>24</sup> Étv. 6/A. § (1) E törvényben meghatározott feltételek teljesülése esetén - jogszabályban meghatározott körben és az ott meghatározottak szerint - a) a települési önkormányzat (fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat) aa) elláthatja az épített környezet helyi védelmét, a helyi építészeti értékek, a településkép, a rálátás és kilátás védelmét, továbbá meghatározza a település területfelhasználásához az építményekben létesíthető rendeltetések körét és a reklámok elhelyezésére vonatkozó követelményeket.

<sup>25</sup> Vizsgálatunk lezárásakor észleltük, hogy 2016. június 23-án hirdette ki a Magyar Közlöny 90. száma a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvényt (Tvt.), amely 13. §-a szerint 2016. július 23-án lép hatályba. A Tvt. 15. § (5) bekezdés f) pontja szerint „az Étv. 57. § (3) bekezdésében a rendeletben szövegrész helyébe a településképi rendeletben szöveg lép.” A Tvt. 16. § (6) bekezdés g) pontja szerint a Tvt. hatályba lépésével egyidejűleg hatályát veszti az Étv. 62. § (6) bekezdés 1. pontja is, amely a helyi építészeti értékvédelemmel kapcsolatos jogalkotásra az önkormányzat képviselő-testülete számára szóló felhatalmazást tartalmazta. A Tvt. 12. § (2) bekezdésében az önkormányzat képviselő-testülete részére a településképi rendelet megalkotására adott felhatalmazásban nem jelenik meg a helyi építészeti értékvédelem, e rendelkezésben foglalt felhatalmazás kizárólag a településképi követelményekkel, illetve az ezzel összefüggő eljárásokkal kapcsolatos. A Tvt. 12. § (3) bekezdése a fővárosi

Az ezzel kapcsolatos jogalkotásra szóló felhatalmazást az Étv. 62. § (6) bekezdés 1. pontja adja meg az önkormányzatok képviselő-testületei részére a helyi építészeti értékek védelme érdekében a védetté nyilvánításról, a védettség megszüntetésének eljárási szabályairól, a védettség érdekében biztosított önkormányzati támogatási és ösztönzőrendszer mértékéről és módjáról szóló szabályok önkormányzati rendeletben való megállapítására.

1.1. A Kormány megbízott vizsgálatra szóló felkérésünkre hatáskörének hiányáról szóló tájékoztatása mellett azt az álláspontját fejtette ki, hogy „Az önkormányzat építésügyi feladatai ellátásával összefüggésben a Kormányhivatal csak a képviselő-testület által meghozott, hatósági jogkörbe nem tartozó döntéseket (településrendezési eszközök<sup>[26]</sup> elfogadása) vizsgálhatja. (...) a világörökség-védelem, továbbá az építészeti örökség országos és helyi védettség alatt álló értékeinek védelmével összefüggő építési eljárási szabályok érvényesülésének vizsgálata sem képezheti a Kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának tárgyát, mivel az ezzel összefüggésben meghozott döntések is hatósági hatáskörben születnek.”

Az Étv. 57. § (3) bekezdése, továbbá ehhez kapcsolódóan az Étv. 62. § (6) bekezdés 1. pontjában foglalt felhatalmazó rendelkezés szerint az önkormányzat képviselő-testülete – építésügyi feladatai között – a helyi építészeti értékek védelméről szóló rendeletet jogszabályként alkotja meg.<sup>27</sup>

A rendeletalkotás – a Kormány megbízott általános véleményében kifejtettekkel szemben – aligha minősülhet a Ket. 12. § szerinti közigazgatási hatósági ügyben hozott döntésnek.

A Mötv. 132. § (2) bekezdése szerint „A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűségének biztosítása.”

Ugyanezen szakasz (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja az érintett a) működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét; (...) c) jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését.

A Kormány megbízott első tájékoztatásában kifejtett álláspontja, amely szerint a Kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárást az önkormányzat építésügyi feladatai ellátásával összefüggésben csak a képviselő-testület által meghozott, hatósági jogkörbe nem tartozó döntések (településrendezési eszközök elfogadása) esetén folytathat, míg az egyéb, például az építészeti örökség helyi védettség alatt álló értékeinek védelmével összefüggő építési feladatellátási kötelezettségek vizsgálata, ezek között a helyi építészeti értékek védelméről szóló rendelet megalkotása, illetve az ennek alapján megvalósuló helyi építészeti értékvédelemmel kapcsolatos feladatellátás nem képezheti a Kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának tárgyát, nincsen összhangban sem a Mötv., sem az Étv., sem a Jat. vonatkozó rendelkezéseivel.

Ez nem csak az Étv. 62. § (6) bekezdés 1. pontjában a helyi építészeti értékvédelemmel kapcsolatos rendeletalkotásra, hanem az e bekezdés többi pontjában foglalt felhatalmazó rendelkezésen alapuló, önkormányzati építésügyi feladatellátással összefüggő rendeletalkotásra (pl. településképi kötelezési és véleményezési eljárás, településképi bejelentési eljárás szabályainak megalkotására) vonatkozólag is igaz.

Erre az újabb vizsgálatra való felkérésünkben felhívtuk a Kormány megbízott figyelmét.

---

önkormányzat közgyűlésének szólan a fővárosi helyi építészeti értékvédelem alá vont építmények esetére vonatkoztatja a településképi véleményezési eljárás részletes szabályaira adott felhatalmazást.

A Tvt. hatálybalépésével a fővárosi kerületi helyi építészeti értékvédelem korábbi Étv. szerinti rendszere alapvetően módosul. Jelen jelentés megállapításai azonban a panasz szerint a 2012-2016 július 1-ig tartó időszak értékelésén alapulnak, és nem érinthetik a Tvt. jövőbeni hatálybalépésével kialakuló, fővárosi kerületi helyi építészeti értékvédelem majdani, jelenleg nem pontosan átlátható helyzetét.

<sup>26</sup> Az Étv. 9/B. § (2) bekezdése szerint: A településrendezés eszközei a) a településszerkezeti terv, amelyet a településfejlesztési koncepció alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki és állapít meg, b) a helyi építési szabályzat, amelyet a településszerkezeti terv alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki és állapít meg.

<sup>27</sup> A Jat. 5. §-a alapján

Ahogy a tényállásban is ismertettük, ismételt felkérésünkben foglalt kérdéseinkre adott válaszában a Kormány megbízott arról tájékoztatott, hogy jelenleg célellenőrzés keretében folyamatban van a helyi önkormányzatok építésügyi tárgyú rendeleteinek átfogó vizsgálata. Ezen célellenőrzés kiterjed a vizsgálati felkérésben érintett rendeletekre is.

A tájékoztatás alapján – tekintettel a meghatározott ütemterv szerint zajló, jelenleg a Kormányhivatal előtt folyamatban lévő törvényességi felülvizsgálatra – Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzat Képviselő-testületének a Belváros-Lipótváros Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatáról és Szabályozási tervéről szóló 29/2004. (IV. 4.) rendeletének módosításáról szóló 34/2015. (XII. 14.) rendeletével, valamint a településképi bejelentési eljárásról és településképi kötelezésről szóló 20/2015. (V.27.) önkormányzati rendeletével kapcsolatos vizsgálatot az alapvető jogok biztosának hatásköre hiányára irányadó rendelkezések alapján mellőznünk kell.

A Kormány megbízott ismételt válaszában ugyanakkor a kifejezett kérésünk szerinti, a HéVr. módosításáról szóló 29/2015. (XI.17.) önkormányzati rendelet törvényességi felügyeleti eljárásban való vizsgálatára szóló felkérésünkkel kapcsolatban nem adott tájékoztatást folyamatban lévő törvényességi felügyeleti eljárásról, illetve a felkérésünkkel kapcsolatos esetleges eltérő álláspontjáról szóló tájékoztatást sem kaptunk.

2. Az Étv. 6/A. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy *a települési önkormányzat* (fővárosban a fővárosi és a kerületi önkormányzat) *az építésügyi feladatát a helyi rendeletei megalkotásával és a kapcsolódó sajátos jogintézményekkel, továbbá a települési* (fővárosban a fővárosi és a kerületi) *vagy térségi – a főépítési tevékenységről szóló kormányrendeletben foglaltak szerinti - önkormányzati főépítész közreműködésével látja el.*

A főépítész foglalkoztatási feltételei a Főépkr. 3. §-a szerint fővárosi kerületi főépítési munkakör esetében építész mesterképzési szakon szerzett okleveles építészmérnök, vagy azzal egyenértékű szakképzettség, főépítési vizsga, valamint nyolc éves szakmai gyakorlat.

Mind a jegyző, mind a Kormány megbízott tájékoztatása egyöntetűen rögzíti, hogy 2012 nyarat követően vizsgálatunk lezárásáig az V. kerületi Főépítési Iroda osztályvezetője nem rendelkezett a FőépKr. 3. § (3) bekezdésében megállapított szakképesítéssel és foglalkoztatási feltételekkel, vagyis a Főépítési Iroda vezetését, továbbá a jogszabályok rendelkezései alapján az Önkormányzat Ügyrendjében a Főépítési Iroda tekintetében meghatározott, valamint a munkaköri leírásban megállapított feladatokat ezen, a FőépKr.-ben megállapított foglalkoztatási feltételek hiányában látja el az osztályvezető.

A Kormány megbízott második tájékoztatásában azt is rögzítette, hogy „Az V. kerületi Önkormányzatnál – az Állami Főépítész tájékoztatása szerint – a főépítész feladatkörébe tartozó tevékenységet jelenleg az osztályvezető irányítása mellett a Főépítési Iroda előírt szakképzettséggel rendelkező munkatársai látják el.”

Ehhez kapcsolódóan fontos felhívunk a figyelmet arra, hogy a FőépKr. 3. §-ában a főépítészre megállapított foglalkoztatási feltételek a főépítési kinevezéshez kapcsolódóan a főépítész személyéhez kötöttek és konjunktívák, azaz a kinevezett, vagy kinevezendő főépítész tekintetében együttesen, egyszerre kell fennállniuk.

Ezért a Kormány megbízottnak a Kormányhivatalban működő Állami Főépítész véleményére alapozott azon álláspontja, hogy a Főépítési Iroda osztályvezetőjének és munkatársainak személyében fennálló foglalkoztatási feltételek mintegy összeadódva, kollektíve „pótolják” a főépítész kinevezésének több éve tartó hiányát, és az osztályvezető és munkatársai kollektív alkalmassága révén a főépítész jogszabályban előírt feladatainak ellátása főépítész hiányában így maradéktalanul biztosított lenne, nem felel meg a FőépKr. és a jogszabályok rendelkezéseinek.

Ahogy a tényállásban ismertettük, a Kormány megbízott – az általunk kért vizsgálat tekintetében hatásköre hiányáról szóló tájékoztatása mellett kifejtett véleményében – azon álláspontjáról is tájékoztatott, hogy „Az Étv. 6/A. § (3) bekezdése deklarátívan ugyan rögzíti, hogy a települési önkormányzat (fővárosban a fővárosi és kerületi önkormányzat) az építési

feladatait egyebek mellett (a helyi rendeletei megalkotása és a kapcsolódó sajátos jogintézmények) önkormányzati főépítész közreműködésével látja el, ugyanakkor e szabály érvényre juttatását biztosító előírást, a főépítési pozíció be nem töltése esetén alkalmazható eszközt, intézkedésre jogosult szervet az Étv. nem határozza meg.”

A közjogi rendelkezések – különösen azok, amelyek az egészséges környezethez való alapvető joggal függenek össze, e jog intézményvédelmi garanciáit jelentik – általános jellemzője és sajátossága, hogy érvényességük és kötelező jellegük nem a közvetlenül hozzájuk kapcsolt jogkövetkezmenyen alapul (szemben pl. a jog ultima ratio-ját jelentő büntetőjogi normákkal), hanem „A közigazgatási alanyi jogot és kötelezettséget megállapító normák a jogalanyok részére olyan jogokat és kötelezettséget tartalmaznak, amelyek érvényesülését maga a jogrendszer működése garantálja, a közigazgatási szervnek tehát nincs mérlegelési lehetősége abban a kérdésben, hogy az ilyen jogot vagy kötelezettséget érvényesítse.”<sup>28</sup> Vagyis önmagában az, hogy a jogszabályok nem állapítanak meg jogkövetkezmenyt arra az esetre, ha az önkormányzat főépítész közreműködése nélkül látja el építésügyi feladatait, az Étv. 6/A. § (3) bekezdésének érvényességét nem érinti, hiszen az a feladat ellátásának módjával összefüggő *kógens* és kategórikus rendelkezést tartalmaz. Az elővigyázatosság és megelőzés környezetjogi elve szerinti épített környezet intézményvédelmét szolgáló jogszabályi rendelkezések mind az Alaptörvény P) cikkében foglalt alkotmányos állami kötelezettséghez, mind az egészséges környezethez való joghoz kapcsolódóan garanciális jelentőségűek.

Az Étv. 6/A. § (3) bekezdése emiatt nem minősíthető pusztán „deklaratívna”: a nemzet közös öröksége védelméhez kapcsolódó állami kötelezettséggel való összefüggésében garanciális jelentősége önmagában a jogi norma *kógens* rendelkezésén alapul, annak érdekében, hogy a helyi önkormányzatok építésügyi feladataikat – közöttük egyebek mellett kiemelten a helyi építészeti örökség védelmét – a főépítész szakmai közreműködésével láthassák el.

2.1. A FőépKr. 8. §-a állapítja meg az önkormányzati főépítész feladatait, amely szerint a) az állami főépítési hatáskörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatallal és az érintett önkormányzatok főépítészeivel együttműködve elősegíti az illetékességi területét érintő területrendezési és településszerkezeti tervek összhangjának kialakítását, b) folyamatosan figyelemmel kíséri a rendezési eszközök hatályosulását, tapasztalatairól évente tájékoztatást ad, és négyévente összefoglaló jelentést készít a képviselő-testület (közgyűlés) részére, c) közreműködik a kulturális örökség védelméről szóló törvényben foglaltakkal, valamint a kulturális örökség védetté nyilvánításának részletes szabályairól szóló miniszteri rendeletben foglaltakkal kapcsolatos önkormányzati feladatok ellátásában, d) szakmai véleményével, állásfoglalásaival segíti a térség, illetve a település egységes táji és építészeti arculatának alakítását, e) közreműködik a területrendezési tervek és a településrendezési eszközök nyilvántartására, a szabályozásokon alapuló adatszolgáltatásra és az ezzel kapcsolatosan felmerülő költség megállapítására vonatkozó helyi szabályok előkészítésében, f) részt vesz - szükség szerint adatok szolgáltatásával - az illetékességi területére vonatkozó területi és települési információs rendszerek kialakításában és működtetésében, g) vezeti a helyi önkormányzati tervtanácsot, h) gondoskodik a helyi tervtanács nyilvántartásának vezetéséről, és abból adatokat szolgáltat az állami főépítésznek, i) közreműködik a települési önkormányzat Étv.-ben meghatározott építésügyi feladatainak az ellátásában. Az Étv. 6/A. § (3) bekezdésével és a FőépKr. 8. § i) pontjával összefüggésben az önkormányzat építésügyi feladataihoz kapcsolódóan az önkormányzati főépítész helyi építészeti értékvédelemmel kapcsolatos speciális feladatkörét az FVMr. 3. §-a rögzíti, amely szerint a *helyi védetté nyilvánítás szakmai előkészítését* (...) a települési - a fővárosban a fővárosi és a kerületi - vagy a térségi<sup>29</sup> önkormányzati főépítész látja el.

<sup>28</sup> Bodnár - Czékmann Zsolt - Kalas Tibor - Nyitrai Péter - Torma Anrás: Közigazgatási jog 1. Magyar közigazgatási jog Általános rész, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2015. 66. o.; Ld. még Prof. Dr. Kalas Tibor: A közigazgatási jog alapfogalmai, 14. o.: <http://www.jogikar.uni-miskolc.hu/download.php?fileName=/projectSetup/files/koi/kozig1/kozigazgatasi-jog-alapfogalmai.pdf>

<sup>29</sup> A FőépKr. 1. § c) pontja szerint a térségi főépítész a települési önkormányzatok társulása építésügyi feladatellátásában közreműködő önkormányzati főépítész.

2.2. Az Étv. 57. § (3) bekezdése és a 62. § (6) bekezdésben foglalt felhatalmazás szerint és az FVMr. rendelkezéseinek megfelelően a 2012 előtt kinevezett, korábbi főépítész szakmai előkészítésével alkotta meg a HéVr.-t.

A HéVr. 1. § (5) bekezdése szerint a helyi védelem alá helyezés alapvető szempontjai: a védendő objektum (terület, látvány) történeti, kultúrtörténeti értéke, településtörténeti és építészeti, esztétikai értéke, egyedisége.

A HéVr. 3. § (4) és (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a helyi védettség alá helyezésről, valamint a helyi védettség megszüntetéséről a Képviselő-testület rendelettel dönt.(...)<sup>30</sup>

A HéVr. 4. § (1) és (2) bekezdése szerint a helyi védettség alá helyezést, illetve annak megszüntetését *bármely* természetes, illetve jogi *személy* és jogi személyiséggel nem rendelkező írásban, *a kerületi Főépítésznél kezdeményezheti*, a kezdeményezésnek tartalmaznia kell a védelemre javasolt érték pontos megjelölését, a védelemmel kapcsolatos javaslat rövid indokolását és az erre vonatkozó dokumentumok megjelölését, vagy leírását és a védelem jellegével kapcsolatos javaslatot.

A HéVr. 4. § (4) bekezdése szerint a javaslatot a Városfejlesztési, Műemlékvédelmi és Környezetvédelmi Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) a kerületi *Főépítész* ezzel kapcsolatos *szakmai nyilatkozata*, valamint az előkészítés során beszerzett adatok, tények ismeretében megvizsgálja és az alábbi döntések valamelyike szerint határoz: a) a javaslatot az illetékes miniszterhez továbbítja az objektum műemléki védettségének kezdeményezésével, b) a javaslatot Budapest Főváros Főpolgármesteréhez továbbítja, kezdeményezve az objektum fővárosi helyi védelmét, c) a képviselő-testületnek javasolja a helyi védelem alá helyezést illetve annak megszüntetését, d) amennyiben a műemléki vagy a fővárosi védettség alá helyezési eljárás kezdeményezéséről foglal állást, vagy ha a javaslattal érintett érték veszélyeztetése áll fenn, úgy egyidejűleg elrendelheti - jelen rendelet 5. §-a szerint - a védelemre javasolt terület, objektum ideiglenes helyi védelmét.

Ugyanezen szakasz (11) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a helyi védetté nyilvánítás szakmai előkészítését az Önkormányzat főépítésze szükség esetén szakértők bevonásával végzi. Ennek keretében a védendő értékkel kapcsolatban értékvizsgálatot végeztethet, látványvizsgálatot végeztethet, szakértőket vonhat be, egyéb szakvizsgálatokat folytathat le, véleményt kérhet az érintett szakhatóságoktól, kikérheti a lakosság képviselőjének véleményét, meghallgathatja a tulajdonosok, használók védelemmel kapcsolatos álláspontját.

2.3. Ahogyan a tényállásban már ismertettük, a jegyző válaszában a helyi építészeti értékek védelemével kapcsolatos feladatok ellátásával kapcsolatos kérdéseinkre kifejtette, hogy „Az önkormányzat 2012 nyarától az építésügyi, építészeti örökség helyi értékeinek védelmével kapcsolatos feladatait, a főépítész feladatokat úgy teljesíti, hogy építési jogszabály változások, tekintetében Képviselő-testületi határozat tartalma szerint az önkormányzat megbízza a jogszabály korábbi készítőjét annak módosításával és szakmai egyeztetésével, mely anyagokról a Képviselő-testület hoz döntést, illetve az osztályon dolgozó építész folytatja le a szakmai egyeztetéseket az ügyfelekkel az építési jogszabályok vonatkozásában.

Településrendezési kérdésekben 2004 óta minden esetben az Urban-Lis Studio Kft.-t vezető településrendező jár el, ezáltal 2012 nyara óta a kerületi építési jogszabályok módosításakor is a megfelelő szakmai előkészítés biztosított. A jegyző kifejtette továbbá, hogy [a településrendezési eszközökhöz kapcsolódó véleményezési eljárás során] „A településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet alapján a Kormányhivatalban működő Központi Építészeti-műszaki Tervtanács biztosítja a véleményezést, ahogyan a műemlékek esetében a Műemléki Tanácsadó Testület. Szakmai szempontból a védett, műemléki jelentőségű V. kerület közigazgatási területén ez a megfelelő, ugyanis a kerület teljes közigazgatási területe műemléki jelentőségű terület.”

<sup>30</sup> Az erre vonatkozó döntésnek tartalmaznia kell: a./ a védetté nyilvánítás tényét, b./ az azonosító adatokat, /hátszám, helyrajzi szám, a védett érték konkrét elhelyezkedése/ c./ a védetté nyilvánított érték ismertetését, d./ a védelem jellegét.

A jegyző helyi építészeti értékek védelmére vonatkozó kérdésünkre adott, idézett válaszában foglaltak nem a helyi építészeti értékvédelemre vonatkoznak: a műemlékvédelmi jelentőségű terület a Kötv. 38.-40/A. §-a szerinti, országos, nemzeti védelmi szint, amellyel kapcsolatban a helyi építészeti értékvédelmi, építésügyi feladatok a Kötv. 39. § (3) bekezdés szerint adaptációs jellegűek.

Arra vonatkozólag ugyanakkor, hogy az önkormányzati főépítész hiányában az Étv. 57. §-a szerinti helyi építészeti értékvédelemmel kapcsolatos építésügyi feladatait, az FVMr. és a HéVr. rendelkezéseit miképpen érvényesítette 2012 nyarától, a jegyzői tájékoztatás nem tartalmaz érdemleges adatot, tájékoztatást. (Az, hogy a jogszabály korábbi készítőjén a 2012 előtti főépítészt, a kerületi építési jogszabályok elkészítésével megbízott céget, vagy mást kell-e érteni, a válaszból nem derül ki egyértelműen. Ugyanakkor ez a vizsgált jogszabályok szerinti főépítész feladatok ellátása szempontjából<sup>31</sup> nem bír jelentőséggel, különösen, hogy a jegyző a tájékoztatásához kapcsolódóan a hivatkozott határozatokat és dokumentumokat nem küldte meg).

3. Bár a megkereséseinkre adott tájékoztatásokban nem szerepel, vizsgálatunk során feltártuk, hogy az érintett időszakban helyi építészeti értékvédelemmel kapcsolatos jogalkotásra épület, illetve utcakép<sup>32</sup> helyi védelem alá helyezése miatt a HéVr. Képviselő-testület általi módosítására egy alkalommal került sor, a 28/2013. (X. 17.) önkormányzati rendelettel (a továbbiakban: MódR.).

3.1. A MódR. révén a HéVr. mellékletét képező, az V. kerület egyedi helyi védelem alatt álló épületeinek jegyzéke a Markó utca 24. szám alatt az Országos Mentőszolgálat 24979 hrsz.-ú, Quittner Zsigmond által tervezett épületével egészült ki. A MódR. T-285/2013. számú előterjesztése<sup>33</sup> és a renDELETEhez kapcsolódó indokolás szerint az Országos Mentőegylet céljára két ütemben és két telken épített eklektikus épületek közül valószínűleg tévedésből csak az egyik, Markó utca 22. szám alatti 24798 hrsz.-ú áll fővárosi egyedi védelem alatt a KgyR. 1. melléklete szerint, ezért addig, ameddig a KgyR. hiányosságot kiküszöbölő módosítására nem kerül sor, indokolt az egyedi helyi védelmet érvényesíteni a két épület egységes védelme érdekében.

A MódR. elfogadására a 2013. október 10-én tartott Testületi Ülésen került sor<sup>34</sup>, azonban ezt megelőzően a KgyR. 1. számú mellékletét módosította a 69/2013. (IX. 18.) Főv. Kgy. rendelet, így a KgyR. 1. számú melléklete 2013. október 1-től hatályosan már tartalmazta 5.1.73. pontjában az Országos Mentőszolgálat 24978 és 24979 hrsz.-ú épületére vonatkozóan a *fővárosi helyi egyedi védelmet*, így az indokolásban kifejtett, a 24979 hrsz.-ú épületszárny magasabb szintű védelmének hiánya miatti körülmény a MódR. elfogadásakor – a KgyR. időközbeni módosítása miatt – már nem állott fenn.

Így a MódR. megfelelő előkészítés hiányában a KgyR. -el *párhuzamos védelmet* állapított meg a Markó utca 24. szám alatti, 24979 hrsz.-ú épület tekintetében, amely ellentétes a HéVr. 1. § (4) bekezdésével, amely szerint „Nem vonható helyi védelem alá a más módon már védett, műemléki védettséget élvező építmény (épület, épületrész), a természetvédelem alatt álló növényzet, illetve a fővárosi védelem alatt álló objektum.”

3.2. A belügyminiszter a MódR. elfogadását követően *két hónappal* 2013. december 19-től hatályosan a Budapest V. kerület, Markó utca 22. (Bihari János utca 9.) számú, 24978 hrsz.-ú és a Markó u. 24. számú, 24979 hrsz.-ú ingatlant a BMr. 4. §-ában műemlékké nyilvánította az Országos Mentőszolgálat Quittner Zsigmond tervei alapján historizáló stílusban épített székháza építészeti, belsőépítészeti és iparművészeti értékeinek megőrzése céljával, valamint a Budapest V. kerület, 24942, a 24976, a 24980 és a 24981 helyrajzi számú ingatlant műemléki környezetnek jelölte ki.

<sup>31</sup> A FőépKr. 3. § (1) bekezdése alapján a fővárosi kerületi főépítész feladatkör köztisztviselői kinevezéssel látható el. A (2) bekezdés szerinti alternatív ellátási mód csak települési önkormányzati és térségi főépítész feladatellátásra vonatkozik.

<sup>32</sup> A vizsgálatunkban nem érintjük a MódR.-nak a Vadász utca 14., 24788 hrsz.-ú épület utcaképi védelem alá helyezését.

<sup>33</sup> [http://www.belvaros-lipotvaros.hu/user/tu\\_dokumentumok/020%20-%202013\\_10\\_10\\_%20-%20KM\\_El%C5%91terjeszt%C3%A9s%20-%20T-285\\_2013.pdf](http://www.belvaros-lipotvaros.hu/user/tu_dokumentumok/020%20-%202013_10_10_%20-%20KM_El%C5%91terjeszt%C3%A9s%20-%20T-285_2013.pdf)

<sup>34</sup> <http://www.belvaros-lipotvaros.hu/index.php?pg=testuleti&tid=161>



Az Étv. 57. § (1) bekezdése szerint a helyi építészeti örökség részét az építészeti örökség azon elemei képezik, amelyek nem részesülnek az Étv. 56. §-a szerint országos egyedi műemléki védelemben. Tekintettel arra, hogy mind a HéVr., mind a KgyR. helyi egyedi védelmet állapított meg a Markó utca 22-24. szám alatti ingatlanokra, a BMr. hatálybalépésével a műemléki nyilvántartásban az Étv. 57. § (2) bekezdése alapján a települési önkormányzatnak a védettségi besorolást át kell vezetnie, valamint egyidejűleg gondoskodnia kell a helyi egyedi védelem megszüntetéséről. A KgyR. megfelelő módosítása a 13/2015. (III. 16.) Főv. Kgy. rendelettel megvalósult, azonban a vizsgálattal érintett HéVr. esetében a BMr. hatálybalépését követően szükséges módosítás nem történt meg.

A kettős védelem kizárásának egyéb mellett anyagi és eljárásjogi szempontból egyaránt jelentősége van: a kerületi helyi és országos védettséghez különböző jogszabályi rendelkezések kapcsolódnak, más az eljáró hatóság, így *a párhuzamos védelem fenntartása a jogbiztonság követelményét sérti.*

A FVMr. már idézett 3. §-ával összhangban a HéVr. 4. § (4) bekezdése a kerületi *Főépítész szakmai nyilatkozatát* alapvető, a helyi védelem alá helyező, vagy azt megszüntető döntéshozatalt megalapozó előkészítő dokumentumként szabályozza, amely alkalmas arra is, hogy a HéVr. szerinti döntés előkészítés folyamatában a Bizottság számára a javasolt védendő érték megfelelő védelmi (országos kiemelt műemlékvédelem, fővárosi helyi védelem) szintje is megállapítható legyen.

3.3. A jegyző tájékoztatásához mellékelten megküldött Ügyrend szerint a Főépítész Iroda előkészíti a rendeletet a helyi védetté nyilvánításról, vagy annak megszüntetéséről, továbbá a védettséggel összefüggő korlátozásokról és kötelezettségekről.

Az Ügyrend ezen pontja abban az esetben megfelel az Étv., az FVMr., valamint a HéVr. fenti rendelkezéseinek, amennyiben a Főépítész Irodát kinevezett, megfelelő szakképzettséggel rendelkező főépítész vezeti.

Tekintettel azonban arra, hogy a jegyzői tájékoztatás szerint 2012 nyarától a vizsgálatunk lezárásáig nem állott kinevezett főépítész a Főépítész Iroda élén, hanem az Irodát, mint osztályt a tényállásban foglaltak szerinti idegenforgalmi és szálloda szakirányú, közgazdász végzettségű osztályvezető vezette és vezeti, sem a MódR. előkészítése, sem az Ügyrend Főépítész Iroda feladatkörére vonatkozó pontja nem felelt meg a jogszabályok rendelkezéseinek.

A MódR. T-285/2013. számú előterjesztését<sup>35</sup> Főépítész Iroda ügyintézője készítette és az Iroda osztályvezetője (munkaköri leírása szerint, mint Főépítészt helyettesítő személy) hagyta jóvá.

Szakképzettség hiányában azonban az érintett osztályvezető nem adhatott ki – még az építészeti értékek védelmével kapcsolatos esetleges szubjektív elkötelezettsége esetén sem – a vonatkozó jogszabályoknak megfelelő szakmai nyilatkozatot a döntés-előkészítés alapjául, amely lehetővé teszi a HéVr. 4. § (4) bekezdés szerint a védelem megfelelő szintjéről való döntés meghozatalát, valamint a Bizottságnak a HéVr. 5. §-a szerinti, ideiglenes védelem alá helyező döntésének meghozatalát megalapozza. Ennek következtében, ahogyan fentebb láttuk, a MódR. elfogadásakor a már hatályos KgyR-ban megállapított fővárosi helyi egyedi védelem szakmailag és jogilag is feleslegessé tette a MódR. elfogadását, amely az Étv. 6/A. § (3) bekezdésével, a FőépKr. 8. §-ával és a FVMr. 3. §-ával ellentétes, főépítészt nélkülöző előkészítés „eredménye”-ként értékelhető.

A MódR. előkészítésével kapcsolatosan fentebb megállapított ellentmondások a vizsgálat alapkérdése szempontjából ugyanakkor – mintegy illusztráció-szerűen – azt is jelzik, hogy kinevezett főépítész hiányában a jogszabályoknak megfelelő, a helyi értékvédelemmel összefüggő döntések előkészítéséhez szükséges főépítész szakmai feladatok ellátatlansága például milyen problémákat, nehézségeket vethet fel az önkormányzat épített környezettel kapcsolatos építésügyi feladatainak ellátásában.

<sup>35</sup> [http://www.belvaros-lipotvaros.hu/user/tu\\_dokumentumok/020%20-%202013\\_10\\_10\\_%20-%20KM\\_El%C5%91terjeszt%C3%A9s%20-%20T-285\\_2013.pdf](http://www.belvaros-lipotvaros.hu/user/tu_dokumentumok/020%20-%202013_10_10_%20-%20KM_El%C5%91terjeszt%C3%A9s%20-%20T-285_2013.pdf)

Az Étv. 57. § (3) bekezdés és 62. § (6) bekezdése szerinti MódR. előkészítésével kapcsolatos építésügyi feladatait az önkormányzat az Étv. 6/A. § (3) bekezdésével, a FőépKr. 8. § i) pontjával, az FVMr. 3. §-ával, továbbá a HéVr. 4. §-ával ellentétesen látta el, mert a FőépKr. 3. § (1) bekezdése szerint kinevezett önkormányzati főépítész hiányában a rendelet szakmai előkészítésével összefüggő, a jogszabályokban meghatározott főépítési feladatok ellátatlanok maradtak.

Megjegyzendő még az is, hogy az FVMr. 3. §-a valamint a HéVr. 4. § (4) és (11) bekezdései szerint a Főépítész szakmai előkészítésével kapcsolatos feladatok ellátatlansága *mellett* a Főépítész hiánya az ügyféli jogok, az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogának érvényesülése szempontjából is aggályos, mert lehetetlenné teszi, hogy az arra jogosultak a HéVr. 4. § (1) bekezdés szerint a helyi védettség alá helyezést, illetve annak megszüntetését írásban, a kerületi Főépítésznél kezdeményezhessék.

*Megállapítható egyfelől, hogy kinevezett főépítész hiányában a MódR. szakmai előkészítése során építésügyi feladatait ellátásával kapcsolatos jogszabályi rendelkezésekkel ellentétes eljárásával az önkormányzat visszásságot okozott a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a nemzet közös öröksége védelméhez kapcsolódó alkotmányos felelősséggel és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggésben.*

*Megállapítható másfelől, hogy a MódR. BMr. 4. §-ával ellentétes rendelkezése visszásságot okoz a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben.*

4. A jogszabályok között egyes építésügyi hatósági eljárásokkal összefüggően az önkormányzati főépítész számára a HéVr. is megállapít kötelezően ellátandó, az önkormányzat építésügyi feladatellátásának részét képező feladatokat.

A HéVr. 6. § (3) bekezdés szerint „Azokhoz az építési munkákhoz, amelyek területi védelemmel érintett területen, közterületről is látható, építési engedélyhez, vagy bejelentéshez kötött beavatkozással járnak – amennyiben nem esnek kötelező tervtanácsai véleményeztetés alá –, a főépítész szakmai véleményét ad.”

Ugyanezen szakasz (5) és (6) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy (5) „A védett értéket érintő építési munka hatósági eljárásában az illetékes építési hatóságnak be kell szereznie a főépítész véleményét. A főépítész szakvéleményében állást foglal arról, hogy az adott építési munka megfelel-e a helyi védettségről szóló rendeletnek, illetve nem eredményezi-e a védett érték károsodását, előnytelen megváltozását.” (6) „A védett építményt érintő építési munka esetén – a Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzattal és Szabályozási Tervvel (helyi építési szabályzattal) összhangban – az illetékes építési hatóság a főépítész közreműködésével meghatározhatja: a) a tetők, magastetők, tetőfelépítmények kialakítását, b) bővítmény esetében annak az építési helyen belüli elrendezését, c) portálok kialakítását, d) homlokzatképzést és színezést, e) a beavatkozással kapcsolatos, a védett érték rehabilitációjával összefüggő egyéb feltételeket és követelményeket. A területi védelem esetén meghatározhatók: az alkalmazható stíluselemek, anyagok, szerkezetek, formák, színek és sziluettek.”

A HéVr. 7. § (7) bekezdése szerint „Védett területen hirdetés és reklám csak az illetékes főépítész pozitív minősítése alapján helyezhető el.”

A HéVr. 9. § (1) és (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy (1) „Védett értéket csak a jogszabályban meghatározott rendeltetésnek megfelelően szabad használni. Ettől eltérő használat csak a védelemmel kapcsolatos előírások és szempontok maradéktalan teljesülése esetén megengedett. A rendeltetéssel összefüggő hatósági eljáráshoz be kell szerezni a főépítész helyi védelemmel összefüggő szakmai véleményét.” (2) „Engedély nélküli, vagy az engedélyezettől, illetve a bejelentésben foglaltaktól eltérő építési munka esetén fennmaradás – még az egyéb szabványoknak megfelelő helyzet esetén is – a főépítész előzetes szakvéleménye alapján csak akkor engedhető meg, ha a kialakult állapot megfelel a helyi védelemmel összefüggő jogszabályi követelményeknek is.” *Megállapítható, hogy a HéVr. főépítész feladataira, és szakmai véleményére vonatkozó rendelkezései – kinevezett önkormányzati főépítész hiányában – a vizsgált időszakban nem érvényesültek, ami aggályos a helyi területi vagy egyedi védettségű értékekkel összefüggésben a jogbiztonság követelménye, az állam nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelőssége és az egészséges környezethez való jog szempontjából.*

5. Fentiekre is figyelemmel elvi élel állapítottuk meg, hogy az önkormányzati főépítész közreműködése és szerepe a települési önkormányzat építésügyi feladatai ellátásában az épített környezet védelmével összefüggésben az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmének részét képezi, valamint az Alaptörvény P) cikkében foglalt, a nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és jövő nemzedékek számára való megőrzésének állami kötelezettségén alapul, így az erre vonatkozó jogszabályok garanciális rendelkezései szerint a főépítész magas szintű szakmai ismeretei az építésügyi feladatok ellátása során nem nélkülözhetőek.<sup>36</sup>

*Megállapítottuk, hogy Budapest kulturális örökségi és helyi építészeti értékekben egyedülállóan gazdag kerületében a vizsgálattal érintett önkormányzat azáltal, hogy 2012 augusztusától vizsgálatunk lezárásáig főépítész kinevezéséről nem gondoskodott, és az épített környezet védelmével kapcsolatos építésügyi feladatait főépítész közreműködése nélkül látja el, sérti és veszélyezteti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, a nemzet közös öröksége védelmével és megőrzésével kapcsolatos alkotmányos felelősség érvényesülését, valamint az egészséges környezethez való alapvető jogot.*

6. Az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja szerinti, Budapest Főváros Kormányhivatalának vezetőjéhez szóló kérésünk az volt, hogy a Belváros-Lipótváros V. kerületi Önkormányzat építésügyi feladatainak ellátása tekintetében 2013, 2014 és 2015 évekre kiterjedőleg folytasson le vizsgálatot.

7.1. Sürgetésünkre a vizsgálatra való felkérésünk lehetőségét a Kormány megbízott vitatta arra hivatkozással, hogy a Mötv. 132. § (3) bekezdésének a) és b) pontja szerinti törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatására azért nincsen hatásköre, mert a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása nem terjed ki a Mötv. 132. § (4) bekezdés b) pontja szerint azon döntésekre, amelyekben jogszabályban meghozott bírósági, vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye.

A Kormány megbízott tájékoztatása alapján egyfelől felhívtuk a figyelmét, hogy *nem* az egyedi építéshatósági hatósági döntések felülvizsgálatára kértük, amelyekre a törvényességi eljárása a 132. § (4) bekezdés b) pontja alapján nem terjed ki. A Kormány megbízott figyelmét felhívtuk másfelől arra is, hogy felkérésünkkel összefüggésben a törvényességi felülvizsgálatra a Kormányhivatal hatásköre – a tájékoztatásában kifejtettekkel szemben – a Mötv. 132. § (1) bekezdés a) és c) pontján alapul, amely szerint a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja az érintett jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését, illetve működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét.

Ezért a korábbi vizsgálatra felkérést megismételve kértük a Kormány megbízottat az érintett önkormányzat építésügyi feladatellátási kötelezettségeinek, ezzel összefüggésben döntéshozatali eljárásának, működésének vizsgálatára, kiemelve az építésügyi feladatok közül a helyi értékvédelemmel kapcsolatos feladatok körét, a főépítész ezzel összefüggő, jogszabályon alapuló feladatait.

7.2. Második tájékoztatásában a Kormány megbízott azt az álláspontját fejtette ki, hogy a Mötv. 132. § (1) bekezdés c) pontján alapuló hatáskörében a Kormányhivatal az önkormányzat építési feladatellátási kötelezettsége teljesítésével összefüggő törvényességi felügyeleti hatáskörének keretein belül „azt vizsgálhatja, hogy az érintett eleget tesz-e a jogszabályon alapuló feladat-ellátási kötelezettségének, ellátja-e az egyes jogszabályokban számára kötelezően előírt feladatokat, arra azonban nem jogosult, hogy a feladatellátás mikéntjét vagy minőségét törvényességi felügyeleti eljárás alá vonja.”

A Kormány megbízott álláspontja szerint a főépítész nem tartozik a Mötv. 132. § (2) bekezdésében foglalt azon érintetti körhöz, akikkel kapcsolatban a Kormányhivatal részéről törvényességi eljárás folytatható, így az általa ellátott tevékenység kapcsán a kért vizsgálat túlmutat a Kormányhivatal felügyeleti jogkörén. Ahogyan a fentebbiekben is kifejtettük, a főépítész jogszabályokban meghatározott szerepe az önkormányzat építésügyi feladatának ellátásában éppen az, hogy a Mötv. 132. § (2) bekezdésében meghatározott érintettek döntését sajátos építési, illetve építészeti értékvédelmi, örökségvédelmi szakmai szempontból előkészítse.

<sup>36</sup> Ld. Étv. 6/A. § (3) bekezdése, 30/C. § (2) bekezdés, FőépKr., TrKr. 22. § (4) bekezdés, FVMr. 3. §, HéVr.

Az önkormányzati főépítész alkalmazásának jogszabályban megállapított feltételei pontosan azt célozzák, hogy e kiemelt feladatkört csak megfelelő szakképzettségű és előmenetelű, gyakorlati tapasztalattal rendelkező, lehetőség szerint kiemelkedő szaktekintélynek számító építészek lássák el.

Tekintettel arra, hogy felkérésünk nem az V. kerületben 2012 óta nem létező főépítész tevékenységének vizsgálatára szolt (erre a felkérés eleve nem is szólhatott volna), hanem éppen arra, hogy önkormányzati főépítész hiányában a Mötv. 132. § (2) bekezdésében foglalt *érintettek* 2012 augusztusát követően máig elláthatták-e a jogszabályban kötelezően meghatározott építésügyi feladatellátási kötelezettségeiket: hozhatnak-e a főépítész jogszabályban meghatározott szakmai előkészítésének nélkülözésével a jogszabályoknak megfelelő, és az építészet helyi értékeinek védelmével kapcsolatos szakmai szempontokkal is maradéktalanul összhangban lévő döntéseket.

A Kormány megbízott és a jegyző álláspontja megegyezik abban, hogy a kerületi főépítész az önkormányzat építésügyi feladatainak ellátása során közreműködőként vesz csupán részt, egy javaslattevő, véleményező szerv, döntési kompetenciával nem rendelkezik.

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti, a nemzet közös öröksége védelmével, fenntartásával és megőrzésével kapcsolatos állami kötelezettség alapján azonban a döntések építészeti, továbbá az építészeti örökség helyi értékeinek védelmével kapcsolatos szakmai megalapozása nem tekinthető olyan mellékes, lényegtelen és ezért a döntéshozatali eljárásban könnyelműen nélkülözhető körülménynek, mint ahogyan az a Kormány megbízott és a jegyző vizsgálatunk során adott tájékoztatásából kitűnik.

*Megállapítható, hogy a főépítésznek jogszabályban meghatározott, az önkormányzat építésügyi feladatellátásával szervesen összefüggő feladatai a jelentés fentebbi pontjaiban is hivatkozott jogszabályok szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete, polgármestere, jegyzője, mint érintettek jogszabályban megállapított építésügyi feladatellátási kötelezettségeihez kapcsolódnak, ezek az építésügyi feladatellátással összefüggő döntéshozatal és működés sajátos szakmai megalapozását szolgálják és teszik lehetővé. A Kormányhivatalnak a Mötv. 132. § (3) bekezdés a) és c) pontja alapján megállapítható hatáskörében lehetősége lett volna az általunk kért vizsgálat keretében törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatására.*

## **Összefoglalás**

Jelentésünkben feltártuk, hogy a kulturális örökségi és helyi építészeti értékekben egyedülállóan gazdag Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzata 2012 augusztusától vizsgálatunk lezárásáig főépítész kinevezéséről nem gondoskodott, és az épített környezet védelmével kapcsolatos építésügyi feladatait főépítész közreműködése nélkül látja el.

A vizsgálat időszakában az önkormányzat Főépítész Irodának nevezett szervezeti egységét irányító osztályvezető nem rendelkezett a főépítész tekintetében jogszabályban megállapított foglalkoztatási feltételekkel: építész mesterképzési szakon szerzett okleveles építészmérnöki, vagy azzal egyenértékű szakképzettséggel, főépítész vizsgával, valamint nyolc éves szakmai gyakorlattal. Az Osztályvezető – a jegyző tájékoztatása szerint – a Főépítész Iroda irányítását felsőfokú, főiskolai idegenforgalmi és szálloda szakon szerzett közgazdász végzettség birtokában látja el.

A jogszabályok a főépítész közreműködésének módját, konkrét szakmai feladatait az építésügyi jogszabályok előkészítéséhez, valamint egyes építéshatósági eljárásokhoz kapcsolódóan is kógensen megállapítják. Az önkormányzat építésügyi feladatai között a helyi védetté nyilvánítás szakmai előkészítését a fővárosban a fővárosi és a kerületi önkormányzati főépítész látja el. Önkormányzati főépítész hiányában a helyi védetté nyilvánítás szakmai előkészítésének feladata ellátatlan marad. Emellett a Főépítész hiánya az ügyféli jogok, az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogának érvényesülése szempontjából is aggályos, mert lehetetlenné teszi, hogy az arra jogosultak a HéVr. 4. § (1) bekezdése szerint a helyi védettség alá helyezést, illetve annak megszüntetését írásban, a kerületi Főépítésznél kezdeményezhessék, illetve a Főépítész a helyi értékvédelemmel összefüggően jogszabályban megállapított feladatait ellássa.

Jelentésünkben feltártuk, hogy a főépítész szakmai előkészítése hiányában került sor a HéVr. módosítására 2013. október 10-én. Emiatt olyan épületre (az Országos Mentőszolgálat Quittner Zsigmond tervei alapján historizáló stílusban épített, Budapest V. kerület, Markó utca 22. és 24. szám alatti székháza) állapított meg a módosított HéVr. helyi egyedi védelmet, amelyet a módosító rendelet elfogadását megelőzően a KgyR. már fővárosi egyedi védelem alá helyezett, amely a kerületi védelem szükségességét és lehetőségét önmagában kizárja.

A HéVr. szükséges módosítása, az érintett épület helyi egyedi védelmére vonatkozó rendelkezés hatályon kívül helyezése a vizsgálat lezárásáig annak ellenére sem történt meg, hogy a belügyminiszter 2013. december 16-tól az Országos Mentőszolgálat székházának érintett épületeit rendelettel műemlékké nyilvánította. *Megállapítottuk, hogy a HéVr. 2013. december 16-tól hatályos BMr. 4. §-ával ellentétes rendelkezése aggasztó a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye szempontjából.*

Megállapítottuk azt is, hogy a HéVr. szerint egyes helyi építészeti értékeket érintő építési tevékenységgel összefüggő közigazgatási hatósági eljárásokban a főépítész közreműködésének módjával kapcsolatos feladatok kinevezett főépítész hiányában ellátatlanok maradnak, így nem lehetséges az erre vonatkozó jogszabályokat érvényesítő, így jogszerű önkormányzati építésügyi feladatellátás.

Elvi élel állapítottuk meg, hogy az önkormányzati főépítész közreműködése és szerepe a települési önkormányzat építésügyi feladatai ellátásában az épített környezet védelmével összefüggésben az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmének részét képezi, valamint az Alaptörvény P) cikkében foglalt, a nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és jövő nemzedékek számára való megőrzésének állami kötelezettségén alapulnak, így az erre vonatkozó jogszabályok garanciális rendelkezései szerint a főépítész magas szintű szakmai ismeretei az építésügyi feladatok ellátása során nem nélkülözhetőek, különösen, ha az önkormányzat közigazgatási területe műemlékekben és az építészeti örökség értékeiben kiemelkedően gazdag.

*Megállapítottuk, hogy a vizsgált időszakban az önkormányzat épített környezet védelmével összefüggő építésügyi feladatait 2012 augusztusától vizsgálatunk lezárásáig kinevezett főépítész közreműködése nélkül látta el, amivel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a nemzet közös öröksége védelmével, fenntartásával és megőrzésével kapcsolatos alkotmányos felelősséggel, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő viszásságot okozott.*

## **Intézkedések**

1. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Belváros-Lipótváros V. kerületi Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon önkormányzati főépítész kinevezéséről annak érdekében, hogy a jövőben az önkormányzat épített környezettel kapcsolatos építésügyi, illetve ezek között helyi építészeti értékek védelmével összefüggő feladatait a jogszabályokkal összhangban láthassa el.

2. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Belváros-Lipótváros V. kerületi Önkormányzata polgármesterét, hogy a jelentésben megállapítottaknak megfelelően a Markó utca 24. szám alatti épület tekintetében fennálló párhuzamos egyedi védelem miatti visszásság kiküszöbölése érdekében gondoskodjon az önkormányzati rendeletek jogszabályokkal való maradéktalan összhangjának biztosításáról.

Budapest, 2016. szeptember

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.