

I.6. FEJEZET: AZ ÉPÍTETT KÖRNYEZET VÉDELME NEK JOGI RENDSZERE*

BARTA JUDIT**

I.6.1. Az épített környezet védelméről általában

Az épített környezet védelmének gondolata és annak törvényi szintre emelése először az 1998. január 1-jén hatályba lépő *az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényben* (a továbbiakban: Étv.) jelent meg. Összhangban a természetes környezet védelmét szolgáló törvény rendelkezéseivel, céljaul tűzte ki az épített környezet védelmét, történelmileg először kötve össze a környezet ügyét és az építés ügyét. Ez igényelte az épített környezet fogalmi meghatározását is, amely alatt a környezet tudatos építési munka eredményeként létrehozott, illetve elhatárolt épített (mesterséges) részét értjük, ami elsődlegesen az egyéni és a közösségi lét feltételeinek megteremtését szolgálja.¹

Az épített környezet védelme, *mint kifejezés* ezt megelőzően, már 1989-ben megjelent az *Alkotmányban* is, azonban nem önállóan védett jogtárgyként, hanem mint a testi és lelki egészséghez való alapjog egyik megvalósító intézményeként.²

Az épített környezet rendkívül összetett, egyrésztől sokféle típusú, funkciójú és értékű építmény alkotja azt, másrésztől, miután az építmények akár évszázadokon, évezredekken keresztül fennállnak, többféle korú építményből áll.

Az *építmény* építési tevékenységgel létrehozott, illetve késztermékként az építési helyszínre szállított, – rendeltetésére, szerkezeti megoldására, anyagára, készültési fokára és kiterjedésére tekintet nélkül – minden olyan helyhez kötött műszaki alkotás, amely a terepszint, a víz vagy az azok alatti talaj, illetve azok feletti légtér megváltoztatásával, beépítésével jön létre (az építmény az épület³ és műtárgy⁴ gyűjtő-

* Barta Judit: Az épített környezet védelmének jogi rendszere. In: Raisz Anikó (szerk.) (2022). *Környezetjog – Különös rész*. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 104–130. https://doi.org/10.53707/2021.ra.kornykul_i6.

** Barta Judit, prof. dr. habil., PhD, dr. jur.; Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Civilisztikai Tudományok Intézete Kereskedelmi Jogi Tanszék tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Civilisztikai Tanszék egyetemi tanár.

¹ Étv. 2. § 5. pont

² Alkotmány 70/D. § (1) bekezdés szerint: A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.
(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.

³ Étv. 2. § 10. pont szerint, az épület jellemzően emberi tartózkodás céljára szolgáló építmény, amely szerkezeteivel részben vagy egészben teret, helyiséget vagy ezek együttesét zárja körül meghatározott rendeltetés vagy rendeltetésével összefüggő tevékenység, avagy rendszeres munkavégzés, illetve tárolás céljából.

⁴ Étv. 2. § 15. pont szerint, műtárgy mindazon építmény, ami nem minősül épületnek és épület funkciót jellemzően nem tartalmaz (pl. út, híd, torony, távközlés, műsorszórás)

fogalma).⁵ Építmény például a lakóház, iskola, templom, vár, síremlék, szobor-talapat, szökőkút, kerítés, víztorony, atomerőmű, autóút, olajvezeték és egyéb sajátos építményfajták.⁶

Figyelemmel arra, hogy az építmények hosszú évekig fennmaradhatnak, régi korok emlékét őrizhetik, részét képezhetik a kulturális örökségnek. Az épített környezet egy részét az *építészeti örökség körébe* tartozó építmények képezik, amelynek fenntartása és megóvása nemcsak helyi és közérdek lehet, hanem – jellegétől függően – nemzetközi érdek is. *Nemzetközi szinten tehát az építészeti örökség az, ami az épített környezet részeként védelemben részesül.*

Építészeti örökség alatt az épített környezet maradandó *építészeti értéket*⁷ is képviselő elemeinek (építmény, épületegyüttes, táj- és kertépítészeti alkotás) összességét – annak minden beépített alkotórészével, tartozékával és berendezésével együtt – értjük.⁸

I.6.2. Az épített környezet részét képező építészeti örökség nemzetközi védelme

I.6.2.1. A nemzetközi egyezmények

I.6.2.1.1. Egyezmény a világ kulturális és természeti örökségének védelméről

A világ kulturális és természeti örökségének védelméről szóló, 1972-ben elfogadott UNESCO⁹-egyezményt (továbbiakban Egyezmény) Magyarország 1985-ben ratifikálta. Az egyezménnyel létrejött *a világörökség fogalma* és meghatározták ennek szervezeti és működtetési hátterét. Az egyezmény értelmében a világörökség „kijelölésének, védelmének, megóvásának, bemutatásának és a jövő nemzedékek számára

műszaki létesítményei, gáz-, folyadék-, ömlesztett anyag tárolására szolgáló és nyomvonalas műszaki alkotások).

⁵ Étv. 2. § 8. pont

⁶ Étv. 2. § 18. pont szerint, a *sajátos építményfajtákat* többnyire épületnek nem minősülő, közlekedési, hírközlési, közmű- és energiaellátási, vízellátási és vízgazdálkodási, bányászati tevékenységgel és a bányászati hulladék kezelésével kapcsolatos, atomenergia alkalmazására szolgáló, valamint a honvédelmi és katonai, továbbá a nemzetbiztonsági célú, illetve rendeltetésű, sajátos technológiájú építmények alkotják. A sajátos építményfajták körébe tartoznak a *nyomvonal jellegű építmények*, mint a vasúti pálya, a függő- és szállítószalag-pálya, az út, a vízi létesítmény, a vízellátási vezeték, a csatorna, a szénhidrogén-termelés mezőbeli vezetékei, a kőolaj- és a kőolajtermék-szállítóvezeték, a földgázszállító vezeték, a földgázvezeték és a földgáz-elosztóvezeték, a szén-dioxid-szállítóvezeték, az egyéb gáz- és gáztermékek vezetéke, a villamosenergia-átviteli és elosztóhálózat, a villamosenergia-termelői, magán- és közvetlen vezeték, a távhővezeték-hálózat, az elektronikus hírközlési építmény (Étv. 2. § 6. pont)

⁷ Étv. 2. § 32. pont alapján, *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.

⁸ Étv. 2. § 33. pont

⁹ Az Egyesült Nemzetek Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezete

való átadása biztosításának elsődleges kötelezettsége arra az Államra hárul, amelynek területén található”.

A csatlakozó államok gondoskodnak az örökség védelme érdekében szükséges tevékenységek ellátásáról, a tudományos vizsgálatok elvégzéséről, a megfelelő jogi szabályozásról és a pénzügyi feltételek biztosításáról. Kötelezettségek:

- a Világörökség jegyzékbe felvett javak védelme,
- közreműködés más területeken található javak védelmében,
- az ország területén található egyetemes kulturális és természeti javaknak az előkészítése a jegyzékbe való felvételre.

Az Egyezmény 11. cikke alapján a Világörökség Bizottsága összeállítja, vezeti és *Világörökség Jegyzék* címen nyilvánosságra hozza a kiemelkedőnek, egyetemes értékűnek tekintett kulturális, illetve természeti örökségek listáját.

A Világörökség Jegyzékbe azon kiemelkedő egyetemes értéket képviselő kulturális örökségi és természeti világörökségi helyszínek kerülhetnek fel, amelyek az egész emberiség számára egyedi jelentőséggel bírnak. Az Egyezmény 1. és 2. cikkei tartalmazzák azokat a kritériumokat, amelyek alapján egy helyszínt a világörökség részévé nyilvánítanak.

Az egyes államok a Bizottsághoz küldik meg nemzeti – kulturális és természeti – örökségeik jegyzékét, valamint kérelmüket, hogy ezen örökségek meghatározott részét vegyék fel a nemzetközi jegyzékbe. A bizottság dönt a felvétel általános követelményeiről és a konkrét felvételi kérelmek elfogadásáról vagy elvetéséről.

1.6.2.1.2. Egyezmény az Európai Építészeti Örökség Védelméről

Az Európa Tanács tagállamai 1985. október 3-án, Granadában kötötték meg az Európai Építészeti Örökség Védelméről szóló egyezményt. Magyarország az Európa Tanácshoz történt csatlakozását követően írta alá 1991-ben. Az egyezmény létrehozásának oka, annak felismerése, hogy az építészeti örökség Európa gazdag és sokszínű kulturális örökségének pótolhatatlan megjelenési formája, a közös múlt felbecsülhetetlen értékű tanúja és minden európai közös kincse.

Az 1. cikk határozza meg az építészeti örökség részeit, amely az alábbi, nevesített ingatlanokra terjed ki: műemlékek¹⁰, épületegyüttesek¹¹, kultúrtájak.¹² A 2. cikk előírja, hogy a védendő értékeket fel kell mérni, jegyzékbe kell foglalni, ily módon meg kell azokat határozni. A 3. cikk alapján a részes államok vállalják, hogy

¹⁰ Minden történelmi, régészeti, művészi, tudományos, társadalmi vagy műszaki szempontból kiemelkedő építmény, ideértve a kiegészítő és dekorációs elemeket is, ha azok az építmény tartozékai.

¹¹ Történelmi, régészeti, művészi, tudományos, társadalmi vagy műszaki szempontból jelentős egységes városi vagy vidéki épületcsoportok, amelyek szoros összetartozásuk miatt topográfiaiilag körülhatárolható egységet alkotnak.

¹² Az ember és a természet együttes munkájának eredményei, olyan történelmi, régészeti, művészi, tudományos, társadalmi vagy műszaki szempontból jelentős, részlegesen beépített területek, amelyek jellegzetességük, egységességük révén topográfiaiilag körülhatárolható egységet alkotnak.

kidolgozzák a védelem jogi hátterét, és a jogrendszer keretében gondoskodnak az építészeti örökség megóvásáról. Az egyezmény a továbbiakban részletezi ennek eszközeit, mint az építészeti örökséget védő építési előírások megalkotása, a szükséges hatóságok, mint engedélyezés, és felügyelet létrehozása, valamint megfelelő jogi szankciók kidolgozása (4., 5. és 9. cikk).

Az egyezmény foglalkozik az építészeti örökség helyreállításával, megőrzésével, fejlesztésével, „társadalmasításával”, a megfelelő szakemberképzéssel és az európai szintű szakmai információcserével.

1.6.2.1.3. Európai Táj Egyezmény

Az emberi tevékenység által évszázadokon keresztül jelentős mértékben átalakított, az északi és a magashegységi tájak kivételével igen sűrűn lakott európai kontinens táji öröksége változatos és gazdag. Európa számos országának szervezetei, köztük az Európa Tanács és szakemberei felismerve a természeti és kulturális örökség veszélyeztetettségét, fontos feladatnak tekintették az összefogást a táj védelme, kezelése és tervezése érdekében. Az összefogás eredményeként jött létre 2000. október 20-án Firenzében az Európai Táj Egyezmény (a továbbiakban: Tájegyezmény). Magyarország 2005-ben csatlakozott az egyezményhez.

„A táj az ember által érzékelt terület, amelynek jellege természeti tényezők és/vagy emberi tevékenységek hatása és kölcsönhatása eredményeként alakult ki.” (Tájegyezmény, 1. cikk)

A Tájegyezmény célja az európai tájak minősége és sokfélesége által képviselt közös érték védelme, kezelése és tervezése az érdekelték együttműködésével. Az Egyezményt aláíró országok vállalták, hogy a tájat – mint az emberi környezet meghatározó komponensét, a természeti és a kulturális örökség sokféleségének kifejezőjét és az önazonosságuk alapját – törvényben ismerik el. A Tájegyezmény tájfogalma nemcsak a természetes környezetet, hanem azzal együttthatásban, az épített környezetet is átfogja, így szolgálva annak védelmét is.

A Tájegyezménynek köszönhetően jelent meg a kulturális örökség védelméről szóló törvényben a védett műemléki területekhez tartozó *történeti táj* kategóriája (lásd ezt részletesen később).

1.6.2.2. Unió védelem

Az Európai Unió (EU) az épített környezet védelmét nem kezeli önállóan, azt a kulturális örökség részeként tartja tiszteletben. Az Európai Unió működéséről szóló szerződésből az is kiderül, hogy a kulturális örökség védelme tagállami hatáskör, az EU csak ajánlásokkal, programokkal, koordinációval kívánja azt támogatni.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés XIII. CÍM KULTÚRA 167. cikk (1) bekezdése kinyilvánítja, hogy az Unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket, ugyanakkor *előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget*.

A cikk további rendelkezései szerint, az Unió fellépésének célja a tagállamok közötti együttműködés előmozdítása és szükség esetén tevékenységük támogatása és

kiegészítése, pl. az európai jelentőségű kulturális örökség megőrzése és védelme területén.

A célkitűzések eléréséhez az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, a Régiók Bizottságával (továbbiakban Bizottság) folytatott konzultációt követően ösztönző intézkedéseket fogad el, *kizárva azonban* a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen összehangolását. A Tanács a Bizottság javaslata alapján *ajánlásokat* fogad el.

Az EU az *építészeti örökség* védelmét a szakpolitikák között és kétszeresen is integráltan kezeli, egyrészt a kulturális örökség részeként, másrészt, mivel a kulturális örökség természetes módon heterogén, sokszínű és többféle, továbbá érinti a regionális fejlesztést, a társadalmi kohéziót, a mezőgazdaságot, a tengerügyeket, a környezetvédelmet, az idegenforgalmat, az oktatást, a digitális menetrendet, a külkapcsolatokat, a vámügyi együttműködést, valamint a kutatás-fejlesztést,¹³ ezen területek részeként, és szabályozásán keresztül.¹⁴

Az utóbbi időben az épített környezet újra a figyelem fókuszába került az EU-ban.

Az Európai Unió Tanácsának 2019–2022 közötti időszakra szóló kulturális munkaterv a *Kohézió és jólét* prioritás keretében létrehozta a tagállamok szakértőiből álló nyílt koordinációs módszer (Open Method of Coordination, OMC) csoportot¹⁵, amely a magas színvonalú építészetre és épített környezetre összpontosít. A csoport által kidolgozott minőségi elveket kívánják integrálni és végrehajtani a program keretében az épített környezet védelme érdekében. A csoport 2021-ben publikálta a mindenki számára megvalósítandó magas színvonalú építészettel és az épített környezettel foglalkozó jelentését (2020–2021).¹⁶

A Bizottság épített környezetet is érintő új programot indított a 2021. szeptember 15-én kiadott *Az új európai Bauhaus: szép, fenntartható, közös* közleményével, amely tartalmazza az épített környezet védelmével kapcsolatos legújabb projektelképzeléseket is.

A Tanács 2021. 12. 13-án tette közzé a kultúráról, a magas színvonalú építészetről és az épített környezetről mint az Új Európai Bauhaus Kezdeményezés kulcsfontosságú elemeiről szóló következtetéseit.

A közlemény bevezetőjének 9. pontja szerint Európa kulturális és építészeti öröksége fontos referenciát jelent épített környezetünk tapasztalati és fizikai minősége tekintetében. Olyan értékes vagyont továbbá, amely inspirálni és táplálni tudja a társadalmi kohéziót, az innovációt, az átalakítást és a regenerációt. Az Új Európai Bauhaus Kezdeményezés ezért elismeri az építészeti és régészeti örökségünk, tájaink, valamint a tárgyi és szellemi kulturális örökségünk jelentőségét.

¹³ Lásd: Az Európai Parlament 2015. szeptember 8-i állásfoglalását a kulturális örökség integrált európai megközelítése felé.

¹⁴ Lásd ehhez még *A Tanács következtetései a kulturális örökség területén végzett kockázatkezelésről* című (2020/C 186/01) dokumentumot és annak mellékletét, ami az összes releváns szakpolitikai dokumentumot felsorolja.

¹⁵ 23 tagállam, valamint Norvégia és Svájc által kinevezett 39 szakértőből álló csoport.

¹⁶ <https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/bd7cba7e-2680-11ec-bd8e-01aa75ed71a1>.

A következőket Melléklete néhány fogalommeghatározást tartalmaz, köztük az épített környezet definícióját, e szerint az az embereket körülvevő meglévő tér, amelyet az emberek aktívan formálnak, és amely a maga részéről szintén hatással van az emberek életére és magatartására. Az épített környezet magában foglalja az életkörnyezetet is.

A Tanács a közleményben kiemelt figyelmet szentel a Műemlékek és Műemlékhelyszínek Nemzetközi Tanácsa¹⁷ által elért szakmai eredményekre, különösen, az *Európai minőségi alapelvek a kulturális örökséget érintő uniós finanszírozású intézkedésekhez* című kiadványában foglaltakra.

I.6.3. Az épített környezet védelme Magyarországon

I.6.3.1. A védelmet megalapozó jogszabályok

Az épített környezet védelme, hangsúlyosabban az építészeti értékek védelme, ha nem is expressis verbis, de megjelenik Magyarország Alaptörvényében.

A Nemzeti Hitvallás kinyilatkozza, hogy „[v]állaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és *ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk*. Felelősséget viselünk utódainkért, *ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.*”

A P) cikk (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.*

Meg kell jegyezni, hogy az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát *az egészséges környezethez*, amelyben bár megjelenik a környezet és annak elemeként az épített környezet kifejezés, de a cikkely nem a környezet védelmére irányul.

¹⁷ International Council on Monuments and Sites (ICOMOS), azaz a Műemlékek és Műemlékhelyszínek Nemzetközi Tanácsa, amely nemzetközi szervezet a kulturális örökségi helyek megőrzéséért és védelméért dolgozik, az UNESCO Világörökségi Bizottságának tanácsadó testülete.

Az ICOMOS az egyetlen nemzetközi civil kezdeményezésből létrejött, nem kormányzati szervezet, amely elkötelezett az építészeti és régészeti örökség megőrzése, és az ehhez szükséges módszerek fejlesztése iránt. Az ICOMOS egy szakértői hálózat is, amelynek tagjai építészek, történészek, régészek, művészettörténészek, geográfusok, antropológusok, mérnökök és várostervezők, akik szakmai ismereteiket megosztják és hasznosítják a szervezeten keresztül, interdiszciplináris megközelítést lehetővé téve.

1957-ben Párizsban az Építészek és a Történelmi Építmények Szakértőinek Első Kongresszusán merül fel egy javaslat központi szervezet létrehozására, az UNESCO tagjainak csatlakozása mellett. Az 1964-ben, [Velencében](#) lezajlott második kongresszuson elfogadták a Nemzetközi Helyreállítási Chartát (Velencei Charta) és ennek megvalósítása céljából hívták életre az ICOMOS-t.

Az 1995. május 30-án hatályba lépett, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény rögzíti, hogy a környezet védelmét szolgálja, a környezetnek pedig egyik eleme az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet. Az épített környezet védelme, a természet védelme mellett, az egységes, integrált környezetvédelem tárgya. A törvény 3. § (1) bekezdése utal arra, hogy az általa biztosított általános védelmen túl, külön törvény szabályozza az épített környezet védelmét.¹⁸

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény aztán 1998. január 1-jén lépett hatályba, amely az építésügyet is újraszabályozta, annak korábbi „igazgatási szemléletét” elhagyva, rendező elvként fogalmazta meg az épített környezet védelmét, ami áthatva annak egészét, komplex védelmet igyekezett biztosítani.

Tekintettel arra, hogy magyar jogszabályokban az épített környezet és a kapcsolódó fogalmak addig még nem kerültek meghatározásra, az Étv. e hiányokat is pótolta.

Az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó valamennyi jogszabály és az azokhoz kapcsolódó jogalkalmazások összessége, az *építésügy*.

Az épített környezet védelme kétféle síkon valósulhat meg, egyrészt a meglévő építészeti értékek megóvása, védelme, másrészt az újabb építmények létesítése síkján, mely utóbbiba tartozik annak szabályozása, hogy hol, mit, hogyan és miből szabad építeni, hogyan szabad valamit részévé tenni az épített környezetnek. Az újabb építmények megvalósítása alkalmával figyelni kell azoknak a meglévő környezetbe illeszkedésére, továbbá arra, hogy azok megfeleljenek a modern kor elvárásainak és kihívásainak, tehát értékkel gyarapítsák környezetünket. Az új építmények megvalósítása alkalmával a környezetbe illeszkedést segítik a településképi előírások, valamint az országos, továbbá helyi építési szabályzatok és ezek betartása. Minőségüket az építészeti-műszaki tervek, a jogszabályokban előírt építészeti, településképi, műszaki, biztonsági, egészségügyi, rendeltetési és használati, továbbá környezet- és természetvédelmi követelmények biztosítják.

Az épített környezet építményeit, épületegyütteseit meghaladó léptéket, nagyobb egységet a települések képeznek, amelyek fejlesztése, rendezése során is védeni kell az épített környezetet, amit a jogszabályokkal összhangban álló településtervezés valósít meg.¹⁹

Ettől is nagyobb lépték a térség és az ország területének fejlesztése és rendezése, amely már csak közvetve érinti az épített környezetet, attól elvontabb, sokkal összetettebb szinten fejti ki hatását, ezért külön törvény szabályozza.²⁰ A térség,²¹ továbbá a területfejlesztés az épített környezet védelmét és alakítását oly módon érinti,

¹⁸ Lásd erről bővebben Miklós László: Az épített környezet védelmének szabályozása. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tomus LXX., Szeged, 2007.

¹⁹ Étv. 3. § (1) bekezdés a) pont.

²⁰ A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (a továbbiakban: Tftv.)

²¹ Tftv. 5. § i) pontja alapján a térség a különböző területi egységek (az ország, a régió, a megye, a kiemelt térség, a járás, valamint ezek területének egy része) összefoglaló elnevezése.

hogy a településeknek a fejlesztési és rendezési elképzeléseik megvalósítása során figyelemmel kell arra lennie.

Az épített környezet védelmét számos jogszabály hivatott közvetlenül és közvetve is szolgálni, de mindezek alapját az Étv. biztosítja, így e törvény szabályainak ismertetésén keresztül ismertetjük majd azokat.

1.6.3.2. Az állami szervek szerepe az épített környezet védelmében

Az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó általános irányítási feladat- és hatáskört a Kormány gyakorolja. A Kormány gondoskodik az épített környezet alakítását és védelmét biztosító jogszabályok megállapításáról, az állami főépítési, az építésügyi, építésfelügyeleti, örökségvédelmi hatósági intézményrendszer működtetéséről, stb. A Kormány az építésügy központi irányítását, összehangolását az építésügyért felelős miniszter útján gyakorolja.²² A sajátos építményszerkezetek tekintetében, illetőleg az építés, mint ipari-gazdasági tevékenység irányításában más minisztereknek²³ is jelentős feladataik vannak.

A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal. A fővárosi és megyei kormányhivatal ellátja az általános építésügyi, építésfelügyeleti hatósági feladatokat,²⁴ továbbá az örökségvédelmi hatósági feladatokat (a továbbiakban: Hatóság).²⁵

Az építésügyi hatóság az építményekkel kapcsolatos építési tevékenységgel összefüggő engedélyezési, kötelezési és ellenőrzési feladatokat látja el. Az építésfelügyeleti hatóság építésügyi ellenőrzési feladatokat lát el, e körben intézkedéseket tesz, továbbá a bejelentéshez kötött építési tevékenységeket nyilvántartásba veszi.

²² „2006. júniusáig az azóta már megszüntetett regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter, majd 2008. májusáig az önkormányzati és területfejlesztési miniszter látta el az építésüggyel kapcsolatos feladatokat. 2008. májusától 2010. május 25-éig a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter volt az építésügy felelőse, és ezt követően vette át a területet a belügyminiszter. A 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet alapján az építésügyért felelős miniszter 2014. június 6. napjától – a belügyminiszter helyett – a Miniszterelnökséget vezető miniszter lett.” Lásd: <https://epitesijog.hu/1614-a-miniszter-elnokeget-vezeto-miniszterhez-kerult-az-epitesugy>

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 14. § alapján az a Miniszterelnökséget vezető miniszter feladat- és hatáskörébe tartozik

- 5. építésügyi szabályozás és építéshatósági ügyek,
- 14. kulturális örökség védelme,
- 15. településfejlesztés és településrendezés,
- 16. területrendezés.

²³ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 116. § alapján az innovációért és technológiáért felelős miniszter felelős az építésgazdaságért.

²⁴ Az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. §

²⁵ A kulturális örökség védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet 3. §.

1.6.3.3. A helyi önkormányzatok építésügyi feladatai

A települési önkormányzat az épített környezet, a település tervszerű alakítása és védelme érdekében *településfejlesztési, településrendezési, településkép-védelmi* feladatokat lát el.²⁶

A települési önkormányzat (fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat) elláthatja az épített környezet helyi védelmét, a helyi építészeti értékek, a településkép stb. védelmét. A fővárosi önkormányzat – az Étv. által meghatározott körben – elláthatja az épített környezet helyi védelmét, a helyi építészeti értékek és örökség védelmét.

A települési önkormányzat e feladatait helyi rendeletei megalkotásával és az önkormányzati főépítész közreműködésével látja el.²⁷

1.6.3.3.1. A településfejlesztés és településrendezés

A *településfejlesztés* és a *településrendezés* kéz a kézben járnak, a kettő együttes célja a lakosság életminőségének és a település versenyképességének javítása érdekében a fenntartható fejlődést szolgáló településszerkezet és a jó minőségű környezet kialakítása, a közérdek érvényesítése az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának biztosításával, a természeti, táji és építészeti értékek gyarapítása és védelme, valamint az erőforrások kíméletes és környezetbarát hasznosításának elősegítése.²⁸

A településrendezés csak akkor tud a gyakorlati igényeknek megfelelni, ha a település egész területére kiterjedő, alaposan átgondolt településfejlesztési tervre támaszkodik, amely a település fejlődése szempontjából figyelembe vehető minden tényezővel számol.

A településfejlesztés és a településrendezés az önkormányzat képviselő-testületének át nem ruházható feladata.

A települési önkormányzat a település tervszerű, fenntartható, valamint gazdaságos fejlesztése és üzemeltetése érdekében, a település egészére integrált, stratégiai és területi alapú, a környezeti, társadalmi és gazdasági adottságokra alapozott – a településrendezést elősegítő – településfejlesztési tervet készít.²⁹

A településfejlesztési terv tehát a település jövőbeni fejlesztésének elgondolását, illetve az ezzel összefüggő prioritásokat foglalja magában (mit, mikor). Elsősorban nem műszaki, hanem településpolitikai dokumentum, amelynek kialakításánál – a széleskörűen értelmezett – természeti adottságok mellett a társadalmi, gazdasági, finanszírozási szempontoknak van döntő szerepük.

²⁶ Étv. 6. §

²⁷ Étv. 6/A. §

²⁸ Étv. 7. § (1) bek.

²⁹ Étv. 9/A. § (1) bek.

A *településrendezés* feladata, hogy – a településfejlesztéssel összhangban – a település területének, telkeinek felhasználására és az építés helyi rendjére vonatkozó szabályok kialakításával

- a) meghatározza a település összehangolt, rendezett és fenntartható fejlődésének térbeli-fizikai kereteit,
- b) a település adottságait és lehetőségeit hatékonyan kihasználva elősegítse annak működőképességét a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett,
- c) biztosítsa a település működéséhez szükséges infrastruktúra-hálózatot, megjelenítve a települési zöldinfrastruktúrát,
- d) biztosítsa a település megőrzésre érdemes, jellegzetes, értékes szerkezetének, beépítésének, építészeti, természeti és tájképi arculatának védelmét.³⁰

A településrendezés tehát a településfejlesztési terv megvalósítása érdekében a legmegfelelőbb műszaki megoldások kimunkálása (hol, hogyan) és tervi megfogalmazása.

Településrendezési terv csak a településfejlesztési tervvel összhangban készülhet.

A településrendezési terv egy összefoglaló elnevezés, amelyet önkormányzati rendelet formájában fogadnak el. A települések esetében a helyi építési szabályzatot, a fővárosban pedig a kerületi építési szabályzatot, a fővárosi rendezési szabályzatot, valamint a Duna-parti építési szabályzatot és Városligeti építési szabályzatot jelenti.³¹

Településenként egy fejlesztési és egy rendezési típusú terv készül, amelyek együttes megnevezése a *településtervezési terv*.³² A községeknél és a kisvárosoknál egyszerűsített tartalmú tervek készülnek.

A településrendezés megfelelő megvalósítása érdekében az Étv. lehetővé teszi az önkormányzat számára, hogy kötelezettségeket határozzon meg. Településrendezési kötelezettség lehet a beépítési kötelezettség, a helyrehozatali kötelezettség és a beültetési kötelezettség.³³

A települési önkormányzat polgármestere önkormányzati hatósági döntésében a tervszerű telekgazdálkodás, a beépítés helyes sorrendje és a településkép előnyösebb kialakítása érdekében a beépítetlen építési telkekre meghatározott időn belüli beépítési kötelezettséget állapíthat meg. Ha a tulajdonos a beépítési kötelezettségét nem teljesíti, az önkormányzat az ingatlant kisajátíthatja. Ugyanígy, a településkép javítása érdekében az azt rontó állapotú építmények meghatározott időn belüli helyrehozatali kötelezettségét, közérdekű környezetalakítás céljából az ingatlan növényzettel történő meghatározott módon és időn belüli beültetési kötelezettségét is elő lehet írni.

A településrendezési feladatokat több más sajátos jogintézmény is biztosítja, mint például a tilalmi előírások (pl. telekalakítási, illetve építési tilalom).

³⁰ Étv. 9/B. § (1) bek.

³¹ Étv. 10. §

³² Étv. 2. § 29 pont

³³ Étv. 29. § (1) bek.

I.6.3.3.2. A településkép védelme

A településkép védelme a település vagy településrész jellegzetes, értékes, illetve hagyományt őrző építészeti arculatának és szerkezetének megőrzését, illetve a településkép minőségi alakítását, fejlesztését jelenti a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Tvtv.) szerint. A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tr.) szerint, a *településkép* a település vagy település egy része épített és természeti környezetének vizuális megjelenése.³⁴

Mind az építmény elhelyezése, mind pedig a külső megjelenését befolyásoló kialakítása, átalakítása, bővítése, felújítása, helyreállítása során különös figyelmet kell fordítani a *településkép*, ... *a helyi jelleg védelmére* [...].³⁵

Az önkormányzat a településkép védelmét önkormányzati rendeletben, az ún. *településképi rendeletben* biztosítja.³⁶ A településképi rendelet határozza meg azokat a követelményeket, amelyeket az önkormányzat a településkép védelme céljából támaszt, pl. területi, vagy egyedi követelmények.

Annak érdekében, hogy e követelmények betartásra kerüljenek, a rendeletben meghatározhatók ún. *településkép-érvényesítési eszközök* is.

A *területi építészeti követelmény* kiterjedhet pl. a beépítés jellemző szintszámának vagy az épület legmagasabb pontjának meghatározására. Az *egyedi építészeti követelmény* kiterjedhet pl. az építkezéssel érintett építmények anyaghasználatára, tömegére, homlokzati kialakítására, az építkezéssel érintett zöldfelületek kialakításának módjára, stb.³⁷

Röviden érdemes kitérni a településképi rendelet és a helyi építési szabályzat (HÉSZ) viszonyára. A településképi rendelet azt határozza meg, hogy *hogyan* lehet építeni. A HÉSZ azt határozza meg, hogy *hová, mit és mekkorát* lehet építeni.

A településképi rendelet és a helyi építési szabályzat mellérendelt viszonyban állnak egymással, emellett a kettőnek összhangban is kell állnia.

A településkép-érvényesítési eszközök az alábbiak lehetnek:

- a településkép-védelmi tájékoztatás és szakmai konzultáció,
- a településképi véleményezési eljárás,
- a településképi bejelentési eljárás,
- a településképi kötelezés.

³⁴ Tr. 2. § 9b. pontja

³⁵ Étv. 31. § (5) bek.

³⁶ A Tvtv. alapján, a településképi rendeletet 2017. december 31. napjáig kellett megalkotni.

³⁷ Lásd bővebben Barta Judit (2018). A településkép védelmének jogi háttere és eszközei. In: Barta Judit – Bodonyi Csaba – Cserenyák Eszter Ilka – Eperjesi Szabolcs – Juhász-Nagy Balázs – Révai Tamás: *Borsod-Abaúj-Zemplén megye építészeti arculatának jövője a Településképi Arculati Kézikönyvek tanulságai alapján – összegzés és javaslatok*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 11–35., ISBN 978-963-413-233-2.

Az önkormányzat kérelemre tájékoztatást ad és *szakmai konzultációt* biztosít a településképi követelményekről. Az önkormányzat a Tr. 25. § (2) bekezdése szerint, kötelezővé is teheti a szakmai konzultáció intézményét a településképi rendeletben.

Az önkormányzat polgármestere az építésügyi engedélyezési eljárást megelőzően véleményt adhat a jogszabályban meghatározott építésügyi hatósági engedélykérelemhez, ez a *településképi véleményezési eljárás*. Településképi véleményezésre csak akkor kerülhet sor, ha a településképi rendeletben ennek szabályai meg vannak határozva. Meg kell határozni, hogy a polgármester a véleményét mely esetekben alapozza pl. a település főépítésének szakmai álláspontjára, és melyek a véleményezés részletes szempontjai.

Településképi bejelentési eljárás lefolytatására akkor kerülhet sor, ha ennek szabályait, esetköreit a településképi rendelet meghatározza. A Tvtv. a bejelentési eljárás szabályozásával biztosítja azt, hogy az építési engedélyhez, illetve egyszerű bejelentéshez nem kötött építési tevékenységek körébe tartozó olyan munkák, amelyek esetében azok megvalósítása ellenőrzéséhez helyi közérdek fűződik, kontrollálva legyenek.

A településképi követelmények érvényesülése érdekében a polgármester *településképi kötelezést* bocsáthat ki, illetve *településképvédelmi bírság* kiszabására kerülhet sor.

Ha az ingatlan tulajdonosa a településképi rendeletben foglalt településképi követelményeket megsértette, az önkormányzat polgármestere felhívja figyelmét a jogszabálysértésre, és végzésben megfelelő határidőt biztosít a jogszabálysértés megszüntetésére. A határidő eredménytelen eltelte esetén, a polgármester *településképi kötelezés* formájában az ingatlan tulajdonosát kötelezi a jogsértő állapot megszüntetésére, akár az építmény, építményrész elbontására, és ha a településképi rendelet lehetőséget biztosít erre, *településképvédelmi bírságot* szab ki.

1.6.3.4. Az építési folyamat szabályozása

Az épített környezet védelme és megfelelő alakítása érdekében az Étv. alapján a különböző jogszabályok nemcsak az építés rendjét határozzák meg, hanem az építmények létrehozásának követelményeit is. Az építmények elhelyezése és kialakítása, azaz az építési tevékenység³⁸ sajátos szabályozást igényel, hiszen a termék, az építmény nemzeti kincs, az épített környezet mindenkire hatással van, ezért annak alakítását nem lehet csak a közvetlenül érdekelt felek belátására bízni. Közérdek tehát, hogy az építési tevékenység végzése a rendezési terveknek és az építésügyi szabályoknak megfelelően, jó minőségben történjék, s a nemzeti vagyon részét képező ingatlanállomány megfelelő színvonalú legyen.

Számos építési tevékenység építésügyi hatósági engedélyhez kötött, ezért azon építési tevékenységeket, amelyek engedély nélkül végezhetők, jogszabály határozza

³⁸ Étv. 2. § 36. pont szerint az *építési tevékenység* építmény, építményrész, épületegyüttes megépítése, átalakítása, bővítése, felújítása, helyreállítása, korszerűsítése, karbantartása, javítása, lebontása, elmozdítása érdekében végzett építési-szerelési vagy bontási munka végzése.

meg.³⁹ Bizonyos lakóépületek építése nem engedélyhez, hanem úgynevezett bejelentéshez kötött.⁴⁰

Az építmények minőségének biztosítása érdekében az Étv. előírja, hogy azokat jogosultsággal (kamarai engedéllyel) rendelkező szakembereknek, építészeti-műszaki tervezőknek (építészek, mérnökök) kell megterveznie, és szintén szakembereknek, kamarai jogosultsággal bíró kivitelezőknek kell megvalósítania. A törvény megfogalmazza az építési anyagokkal szembeni követelményeket is.

Az építési tevékenységet, az előírások betartását ellenőrizni szükséges, az állampolgárok építési fegyelmét, kultúráját leginkább az építési tevékenység ellenőrzésével – szükség szerint szankcionálással – lehet befolyásolni. Ezt a feladatot az építésügyi és építésfelügyeleti hatóságok látják el.

1.6.3.5. Az épített környezet fenntartása és használata

Az épített környezet védelmét szolgálják azok a törvényi előírások is, amelyek annak fenntartására és használatára vonatkoznak. Az épített környezet elemeit (a közterületet, az építési telkeket, építményeket, építményrészeket, építményegyütteseket, burkolt és zöldfelületeket) – a jó műszaki állapot folyamatos fenntartása mellett – csak a jellegük szerinti rendeltetésüknek, a rájuk vonatkozó hatósági előírásoknak és engedélyeknek megfelelő célra és módon szabad használni.⁴¹ Jogszabály egy épület rendeltetésének megváltoztatását is hatósági engedélyhez kötheti.

A tulajdonos köteles az építmény állapotát, állékonyságát a jogszabályokban meghatározott esetekben és módon időszakonként felülvizsgáltatni, és a jó műszaki állapothoz szükséges munkálatokat elvégeztetni.⁴²

1.6.3.6. Az építészeti örökség hazai védelme

Az építészeti örökséghez tartoznak a műemlékek, a műemléki környezetek, a műemléki jelentőségű területek és a történeti tájak.

Az építészeti örökség kiemelkedő értékű elemeit *nemzetközi* (egyetemes), *országos* (nemzeti), illetve *helyi* építészeti örökség részeként kell védetté nyilvánítani, fenntartani, megóvni, használni és bemutatni.⁴³

1.6.3.6.1. A nemzetközi védelem, a világörökség

A magyar világörökségi helyszínek megszorodásának köszönhetően született meg a világörökségről szóló 2011. évi LXXVII. törvény, amelynek elsődleges célja a világörökségi címmel járó nemzetközi kötelezettségnek megfelelően a magyarországi világörökségi helyszínekhez kapcsolódó kiemelkedő egyetemes értékek megőrzése,

³⁹ Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet

⁴⁰ A lakóépület építésének egyszerű bejelentéséről szóló 155/2016. (VI. 13.) Korm. rendelet

⁴¹ Étv. 54. § (1) bek.

⁴² Étv. 54. §.

⁴³ Étv. 56. § (1)–(2) bek.

védelmének erősítése. A törvény nem hoz létre önálló, világörökségi területi védettségi kategóriát, hanem rögzíti, hogy az Egyezmény és annak végrehajtási irányelvei értelmében a világörökségi és a világörökségi várományos területek más nemzeti jogszabályok – így különösen a kulturális örökség védelméről és a természet védelméről szóló törvények és azok végrehajtására kiadott külön jogszabályok – alapján állnak védelem alatt.

A világörökségi helyszín a kulturális, illetve természeti örökségünk azon eleme, amelyet az UNESCO Világörökség Bizottsága kiemelkedőnek, egyetemes értékűnek tekint, és felvett az általa vezetett – egyidejűleg közzétett – Világörökség Jegyzékbe, továbbá a kulturális örökség, illetve a természet védelméről szóló külön jogszabályok alapján védettséget élvez.

A törvény rögzíti, hogy a világörökségi helyszín kiemelkedő egyetemes értéke sértetlenségének és teljességének megőrzése érdekében *védőövezet* kijelölése válhat szükségessé, amely a helyszín kiegészítő, teljesebb védelmét biztosítja. A védőövezet a kulturális örökség, illetve a természet védelméről szóló külön jogszabályok alapján – a helyszínhez hasonlóan – védettséget élvez. Amennyiben sor került a világörökségi helyszín védőövezetének kijelölésére, úgy azt a Világörökség Bizottsága a helyszín Világörökség Jegyzékbe történő felvételével egyidejűleg jóváhagyja.

A világörökségi helyszín és annak védőövezete együtt alkotják *a világörökségi területet*.

A törvény előírja, hogy a világörökségi helyszín és esetleges védőövezete védelmének biztosítása érdekében minden egyes világörökségi terület vonatkozásában *világörökségi kezelési terv*⁴⁴ elkészítése szükséges, amely a terület megőrzésére, használatára vonatkozó szabályokat, előírásokat tartalmazza.⁴⁵

A világörökségi területek kezelését a világörökségi kezelési terv alapján *a világörökségi gondnokság látja el*. A világörökségi gondnokságokat az illetékes miniszter jelölte ki.⁴⁶

A törvény meghatározza *a világörökségi várományos helyszín* fogalmát is, amely a kulturális, illetve a természeti örökségünk azon eleme, amely kiemelkedő kulturális örökségi, illetve természeti értéke révén megfelel az Egyezmény 1. és 2. cikkében meghatározott kritériumoknak, és amelyet erre tekintettel a Világörökség Várományos Helyszínek Jegyzékébe felvettek, a Világörökség Jegyzékbe való jelölésre kiválasztottak, továbbá a kulturális örökség, illetve a természet védelméről szóló külön

⁴⁴ Lásd a világörökségi területtelé jelölés hazai eljárásrendjéről, a világörökségi kezelési tervek tartalmi követelményeiről és elkészítésük rendjéről, a gondnokságokról, valamint a világörökségi területen az államot megillető elővásárlási jogról szóló 335/2019. (XII. 23.) Korm. rendeletet.

⁴⁵ Lásd pl. Hollókő kezelési tervét: https://www.kormany.hu/download/4/93/11000/HK_KET_170523.pdf.

⁴⁶ Lásd pl. a Tokaj-hegyaljai történelmi borvidék kultúrtáj világörökségi gondnoksági feladatai ellátására a Tokaj Borvidék Fejlődéséért Nonprofit Kft.-t jelölték ki, Hollókő tekintetében Hollókő Község Önkormányzata, a Pannonhalmi Bencés Főapátság és környezete esetében a Pannonhalmi Bencés Főapátság lett a kijelölt világörökségi gondnokság.

jogszabályok alapján védettséget élvez. A Világörökségi Várományos Helyszínek Jegyzéke a kultúráért felelős miniszter rendeletében kerül kihirdetésre.

Magyarország nyolc természeti és kulturális értéke került fel eddig az UNESCO Világörökségi Listára, azon tehát nemcsak építészeti, hanem természeti értékek is szerepelnek.

Az UNESCO Világörökség Bizottsága az 1987-ben vette fel a Világörökség Listára „Budapest a két part panorámája és a budai Várnegyed” és „Hollókő védett faluközpont és táji környezeté”-nek területeit.

Budapest fővárosnak az UNESCO Világörökséghez tartozó területének határai a következők: a Duna-partok panorámája a Margit és Petőfi híd között és a teljes Margitsziget. A pesti Duna-part sávja a Dunára nyíló terekkel, északon a Katona József utcától a Petőfi hídig, a budai Duna-part a Gellért- és a Várhegygel, Vízi-várossal, továbbá a budai Duna-part a Fő utca és a Frankel Leó utca mentén a Komjádi Béla utcáig.

A budai oldalon magában foglalja a Budai Várnegyed épületegyüttesét, a Gellért-hegyet a Szabadság-szoborral és a Citadellával, valamint a Gellért fürdőt.

A pesti oldalon a Duna-parti sáv jelenti a világörökségi területet, melynek legmarkánsabb épülete az Országház, a Magyar Tudományos Akadémia, Gresham-palota, a pesti Vigadó. Az e szakaszon található négy Duna-híd, a Margit híd, Lánchíd, Erzsébet híd, Szabadság híd szintén része a világörökségnek.

2002-ben a Világörökségi Listára került még az Andrássy út és a Hősök tere a Millenniumi emlékművel, a Szépművészeti Múzeummal és a Műcsarnokkal, valamint a Millenniumi Földalatti Vasút, mely a maga nemében a legrégebbi a kontinensen.

„A budapesti Duna-part a folyón átívelő hidak sorával a világ egyik legszebb, világörökségi címet érő látképe. A Margit hídtól a Szabadság hídig terjedő *világörökségi terület* magába foglalja a középkori szerkezetét őrző budai várnegyedet a Mátyás-templommal és a Halászbástyával, a Szabadság-szobrot és a Citadellát, a pesti oldalon többek között a Parlament, a Gresham-palota, a Vigadó és a Nagyvásárcsarnok látványos épületét. A védettség kiterjed az Andrássy útra is, amely a 19. század második felének eklektikus építészeti csúcspontja olyan impozáns épületekkel, mint az Operaház, a Zeneakadémia, a Párizsi Nagyáruház, valamint a hajdani nagypolgári villák és bérpaloták sora.”⁴⁷

A Nógrád megyében található palóc falu, Hollókő az egyedi és egyetemes jelentőségnek azzal tett eleget, hogy a XVII–XVIII. században kialakított falu a tradicionális építészet és a XX. századot megelőző falusi élet olyan páratlan példája, amelyet sikerült eredeti állapotában megőrizni. Hollókő kibővített műemléki jelentőségű területének határai a következők: a történelmileg kialakult Ófalú teljes területe, valamint a várhegy és a döntően keskeny parcellás dombok.

Az ezeréves múltra visszatekintő Pannonhalmi Bencés Főapátság és a benne élő szerzetesközösség egyidős a magyar államisággal. A Kisalföld sík vidékéből

⁴⁷ <https://csodasmagyarorszag.hu/elmenyek/vilagoroksegek-262> (megtekintés időpontja: 2020. 07. 14.).

kiemelkedő hegy, valamint hazánk történetének legkülönbözőbb építészeti stílusait bemutató épületegyüttes 1996-ban lett a Világörökség része.

A pécsi ókeresztény sírkamrák 2000-ben kerültek a Világörökség kulturális értékei közé. A sírkamraegyüttes építészetét és falfestészetét tekintve igen sokoldalúan szemlélteti az Európában élt keresztény közösségek művészetét, hitét, valamint hitelen mutatja be civilizációnk gyökereit.

A Hortobágyi Nemzeti Park és a híres Kilenclyükű híd 1999-ben kerültek fel az UNESCO Világörökségi Listára.

A Magyarország és Ausztria területén elhelyezkedő Fertő tó és az azt övező települések 2001-ben nyertek felvételt a világörökségek közé. A Fertő tó Európa nemzetközi jelentőségű vadvíze és a kontinens legnagyobb sós vizű tava is egyben.

A Tokaji borvidék szintén világhírű nemzeti kincsünk, mely az elmúlt ezer év alatt kialakult szőlőművelési hagyományok érintetlen formában való továbbélésének köszönhetően érdemelte ki 2002-ben a világörökségi rangot. A Tokaji borvidék (Tokaj-Hegyalja) a világ első zárt borvidékének számít 1737 óta. A Tokaj világörökségi terület magterülete 9 települést (Bodrogkeresztúr, Bodrogkisfalud, Mád, Mezőzombor, Rátka, Szegi, Tállya, Tarcál, Tokaj) és 6 világörökségi objektumot: Ungvári pincék (Sátoraljaújhely), Rákóczi pince (Sárospatak), Gombos-hegyi pincesor (Herceghút), Kőporosi pincesor (Herceghút), Oremus pincék (Tolcsva), Tolcsvai Bormúzeum pincéi (Tolcsva) foglal magában. A védőterülettel együtt alkotják a kultúrtáját, amelynek kiterjedése összesen 88 124 hektár, 132 négyzetméternyi szőlőtermő területet és 27 települést foglal magában.⁴⁸

Az Aggteleki- és a Szlovák-karszt egybefüggő barlangrendszere 1995-ben került fel az UNESCO Világörökségi Lista természeti értékei közé, egyetemes értéke kizárólag természeti érték, továbbá teljes területével országos jelentőségű védett természeti terület.

I.6.3.6.2. Az országos védelem

I.6.3.6.2.1. Műemlékvédelem

A nemzeti jelentőségű építészeti értékek országos védelmének alapvető szabályait a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény fektette le (a továbbiakban: Kötv.), a részletszabályokat a kulturális örökség védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet tartalmazza.

A törvény a kulturális örökség különböző elemeinek, a régészeti örökségnek, a hadtörténeti örökség régészeti módszerekkel kutatható elemeinek, a műemléki értékeknek, a nemzeti emlékhelynek, a kiemelt nemzeti emlékhelynek, valamint az ingó kulturális javaknak a védelmét integráltan szabályozza.

⁴⁸ <http://www.tbft.hu/tokaj-borvidek-fejlesztési-tanacs/vilagoroksegi-gondnoksag/> (megtekintés időpontja: 2020. 07. 29.).

A műemlékek az épített környezet részét képezik, de annak csekély számú, viszont sokrétű kulturális értéket jelentő, kiemelkedő elemei. Az ország kb. négymillió épített objektuma között a műemlékek száma alig 10 ezret meghaladó.⁴⁹

A korábbi évtizedekben a műemlékek védelme az építésügy vagy a környezetvédelem keretein belül valósult meg, ez nem biztosította azonban azok kulturális és egyetemes nemzeti értékének érvényesítését teljeskörűen. Az integrált műemlékvédelem eszméje és gyakorlata a kulturális örökség körébe helyezi a műemlékeket, összhangban az Európai Unió Bizottságának szakterületi felosztásával, ami a kulturális területhez sorolja a műemlékek védelmét, restaurálását.

A Kötv. 7. § 15. pontja szerint, *a műemlék* olyan közhiteles nyilvántartásban nyilvántartott műemléki érték, amelyet miniszteri döntéssel, határozattal vagy e törvény alapján miniszteri rendelettel védetté nyilvánítottak. *Műemléki érték alatt* minden olyan építmény, történeti kert, történeti temetkezési hely, vagy műemléki terület, valamint ezek maradványa, továbbá azok rendeltetésszerűen összetartozó együttese, rendszere, amely hazánk múltja és a magyar nemzet vagy más közösség hovatartozás-tudata szempontjából országos jelentőségű történeti, művészeti, tudományos és műszaki emlék alkotórészeivel, tartozékaival és beépített berendezési tárgyaival együtt, vagy egyes nevesített értéke vonatkozásában.⁵⁰

A műemlékké nyilvánítást egy hosszas szakmai munka előzi meg, amelynek első lépése a műemléki értékek kiválasztása, számbavétele és ezek listába foglalása, ami a hatóság⁵¹ hatásköre. Ezek lesznek az ún. *nyilvántartott műemléki értékek*, amelyek tehát közhiteles nyilvántartásban (értékeltár) szerepelnek és *Kötv. alapján általános védelem alatt állnak*. A műemléki értékek közül, megfelelő kiválasztással kerülnek egyes értékek védelemre, amennyiben ezek országos jelentőségű műemléki értékek feltételezhető, és válnak műemlékké. A nyilvántartott műemléki érték műemlékké vagy műemléki területté nyilvánítása hivatalból indul vagy a hatóságnál jogszabályban meghatározott módon kezdeményezhető.⁵²⁵³

A hatóság évente legalább egyszer javaslatot tesz a nyilvántartott műemléki értékek műemlékké nyilvánítására. A nyilvántartott műemléki értékeket a miniszter rendeletben nyilvánítja műemlékké.⁵⁴ A műemléket a hatóság a jellemző adatokat ismertető „Műemlék” feliratú táblával jelöli meg.⁵⁵

⁴⁹ Lásd a törvény miniszteri indokolását.

⁵⁰ Kötv. 7. § 17 pont.

⁵¹ 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése alapján a Kormány a kulturális örökség védelmével kapcsolatos hatósági feladatok ellátására a) örökségvédelmi hatóságként (a továbbiakban: hatóság) a fővárosi és megyei kormányhivatalt jelöli ki.

⁵² Kötv. 29. §.

⁵³ Jelenleg 11 676 műemléket, 3124 nyilvántartott műemléki értéket és 49 műemléki területet tartanak számon.

⁵⁴ Kötv. 32. §, lásd pl. Egyes ingatlanok műemlékké nyilvánításáról, valamint műemléki jelentőségű területté nyilvánításáról, illetve műemléki védettségének megszüntetéséről szóló 53/2011. (VIII. 25.) NEFMI rendeletet.

⁵⁵ Kötv. 34. §.

A műemléki érték és műemlék között a különbség tehát nem azok immanens értékében rejlik, hanem a jogszabály általi védettség tekintetében, a közhiteles nyilvántartásban szereplő műemléki értékek a törvény általános védelme alatt állnak, a műemlékek pedig miniszteri rendelet alapján, nevesített védelemben részesülnek.

A védelem fajtája: műemlék, történeti kert, történeti temetkezési hely, történeti táj, műemléki jelentőségű terület. A műemlék kategóriája: kiemelten védett műemlék vagy védett műemlék.

A műemlékek közé soroljuk a kiemelkedő jelentőségű és műemlékké nyilvánított *történeti kertet*,⁵⁶ amely történeti vagy művészeti értékkel bíró, önállóan vagy más műemléki értékhez kapcsolódó, illetve a történeti településszerkezet részeként megjelenő kertépítészeti alkotás, zöldfelület vagy park.⁵⁷

A Kötv. védelem alá helyezi azokat a *történeti temetkezési helyeket* (történeti temetőket és temetkezési emlékhelyeket) vagy ezek meghatározott részeit,⁵⁸ különösen a sírjeleket, síremlékeket, sírépítményeket, amelyek műemléki értékei a magyar történelem, a vallás, a kultúra és művészet sajátos kifejezői, illetve emlékei.⁵⁹

A Kötv. több új elemmel is bővíti a műemléki védelem alá sorolható ingatlanok körét. *Az ún. területi védelem* alá tartoznak:

- a) a műemléki jelentőségű terület,
- b) a műemléki környezet,
- c) a történeti táj.⁶⁰

Műemléki jelentőségű területként kell védeni a település azon részét, amelynek jellegzetes szerkezete, beépítésének módja, összképe, a tájjal való kapcsolata, terei és utcaképei, építményeinek együttese összefüggő rendszert alkotva történelmi jelentőségű és ezért műemléki védelemre érdemes.⁶¹

„A területi védelem második kategóriája a *műemléki környezet*. A műemlék jogszabályban meghatározott környezete műemléki környezetnek minősül.⁶² A műemléki környezet a védetté nyilvánított műemlékkel közvetlenül határos ingatlanokat, valamint a közterületrészek és a közterületrészekkel határos ingatlanokat jelenti, de

⁵⁶ Műemlékké nyilvánított történeti kert pl. Alcsúton József nádor által 1821-től építtetett angolkert, bár a kastélyépületet nagyrészt lebontották 1952–53-ban, de a 40 hektáros kert csodálatos növényeivel megmaradt. Védett a nagycenki kastélykert, Pápa, Doba, Füzéradvány, Tomanádaska, Pácin, Mór, Bodajk, Kisbér, Tömörd, Csákvár, Dénesfalva, Körmen, Vép, Szerencs, Majk, Siklós stb. történeti kertje is. Történeti kertként védett Rippl-Rónai József Kaposváron található villájához tartozó, a festőművész tervei szerint 1908 után kialakított történeti kert is.

⁵⁷ Kötv. 36. §.

⁵⁸ Pl. Fiumei úti sírkert.

⁵⁹ Kötv. 37. §.

⁶⁰ A tipizálást dr. Jámbor Attila: *Mi az a műemlék* című tanulmánya tartalmazza. <https://epitesijog.hu/1300-01-mi-az-a-muemlek> (Megtekintés időpontja 2020. 07. 29.).

⁶¹ Kötv. 39. §.

⁶² Kötv. 39. § (2) bek.

ez nem automatikus. Az egyes védett épületek konkrét környezetét a műemléket védetté nyilvánító rendelet írja le, ha nincs erre utalás a rendeletben, akkor műemléki környezet sincs.”⁶³

Új elem a védett műemléki területek körében a „történeti táj” fogalmának a megjelenése.⁶⁴ A történeti táj is a műemlékvédelem körébe tartozik, az az ember és a természet együttes munkájának eredményeként létrejött olyan kulturális (történeti, műemléki, művészeti, tudományos, műszaki stb.) szempontból jelentős, részlegesen beépített terület, amely jellegzetessége, egységessége révén topográfiaiailag körülhatárolható egységet alkot.⁶⁵

Általában olyan beépített területeket érint, ahol az ember alkotta ingatlan elemek vagy azok egy része általában önmagában is műemléki értéket képvisel, de ennek hiányában műemléki érték adódhat kizárólag a beépítés és a környezet együtthatásából is.

A műemléki védettség jelentheti a műemlék helyreállításának, illetve fenntartásának kötelezettségét, másrésztől használatának bizonyos korlátozását. A műemlékek lehetnek állami, önkormányzati, de magántulajdonban is. A védett műemléki érték fenntartásáról, helyreállításáról annak tulajdonosa (tulajdonosi jogok gyakorlója), vagy kezelője, használója a törvényekben meghatározottak szerint köteles gondoskodni.⁶⁶ *Műemlékfenntartás alatt* a műemlék rendeltetésszerű és biztonságos, méltó (eszmei értékével összhangban álló) használatához, illetve védett értékei megőrzéséhez szükséges üzemeltetés és ennek során a jókarbantartás teljesítése, állagmegóvási beavatkozások elvégzése, valamint a műemléki helyreállítást értjük.⁶⁷ *Műemléki helyreállítás* a jókarbantartási vagy az állagmegóvási feladatokon túlmenő, a műemlék egészét vagy részét érintő felújítást, részleges vagy teljes visszaállítást célzó építési tevékenység vagy restaurálás.⁶⁸

A védett műemléki értékeket épségben, jellegük megváltoztatása nélkül kell fenntartani, amely a rendeltetésszerű és biztonságos használatához szükséges műszaki állapot fenntartásán túlmenően kiterjed a műemlék sajátos értékeit képező építészeti, képző- és iparművészeti, valamint kertépítészeti alkotórészeire és tartozékaira, felszerelési tárgyaira.

⁶³ Dr. Jámber Attila: *Mi az a műemlék?* <https://epitesijog.hu/1300-01-mi-az-a-muemlek> (Megtekintés időpontja 2020. 07. 29.).

⁶⁴ Kötv. 38. §.

⁶⁵ A világörökségi listán 2002. óta szereplő Tokaj-hegyaljai történelmi borvidék kultúrtájnak 2012-ben adott történeti tájként műemléki védettséget [5/2012. (II. 7.) NEFMI rendelet] a nemzeti erőforrás minisztere. A történeti tájjá nyilvánítás célja a Tokaj-hegyaljai történelmi borvidék kultúrtáj épített örökségének – beleértve a pincerendszert is –, természeti környezetének és hagyományos tájhasználatának megőrzése, továbbá az építészeti, valamint egyéb környezeti, természeti értékek fenntartható használatának biztosítása volt.

⁶⁶ Kötv. 47. §.

⁶⁷ Kötv. 7. § 16 pont.

⁶⁸ Kötv. 7. § 18. pont.

A műemlékek használata és funkcióváltása során a műemléki értékeket nem veszélyeztető *fenntartható használatnak*⁶⁹ és gazdasági fenntarthatóságnak van helye. A védett műemléki érték egésze nem bontható le, részlegesen is csak a törvényben meghatározott indokkal bontható le.⁷⁰

A műemlékek védelmét szolgálja a hatósági kötelezés⁷¹, a tűrésre kötelezés⁷², ami a Hatóság által elrendelt, engedélyezett vagy tudomásul vett munkálatok és a mentő feltárás eltűrését jelenti (nem jár kártalanítási kötelezettséggel), továbbá, az előírások megszegése esetén örökségvédelmi bírság⁷³ szabható ki.⁷⁴

I.6.3.6.2.2. Az emlékhelyek védelme

A hazai jogi szabályozásba a Kötv. 2006. január 1-jétől hatályos módosítása vezette be a *történeti, illetve nemzeti emlékhelyek* fogalmát. A Kötv. 2012. január 1-jétől történt módosítása hozta létre továbbá a *kiemelt nemzeti emlékhely* kategóriát, az Országház épületét is magába foglaló Budapest, V. kerület Kossuth Lajos térre, amit egyben állami tulajdonban lévőnek nyilvánított. Kiemelt nemzeti emlékhely a nemzet és a magyar állam történelmében kiemelkedő jelentőségű nemzeti emlékhely, amelyet az Országgyűlés törvénnyel nyilvánít annak.⁷⁵

Az *emlékhely* az építészeti és természeti örökség egy újfajta védelmi kategóriája, ami lehet műemlék is egyben, a két kategória azonban független egymástól. A nemzeti emlékhely, valamint a kiemelt nemzeti emlékhely védelmi célja a hely méltóságának megőrzése, a méltó megemlékezés feltételeinek biztosítása, az emlékhely történelmileg hiteles, egységes arculatának és műemléki megjelenésének fenntartása és biztosítása.

Nemzeti emlékhely a nemzet történelmében meghatározó jelentőséggel bíró helyszín, amely a magyar nemzet, illetve a magyar és az ország területén élő nemzetiségek összetartozását erősítő és identitásképző jellegénél fogva a nemzet önképében kiemelkedő fontossággal bír, továbbá amely országos jelentőségű állami

⁶⁹ Kötv. 7. § 4. pont szerint, *fenntartható használat* a védett kulturális örökség olyan módon történő használata – ideértve a kármegelőző és kárcsökkentő tevékenységeket is –, amely nem haladja meg a szakmailag indokolt mértéket és nem vezet az örökség elemeinek állapotromlásához, így biztosítva fennmaradásukat a jelen és jövő nemzedékek számára.

⁷⁰ Kötv. 47. §.

⁷¹ Kötv. 67. §.

⁷² Kötv. 69–70. §§.

⁷³ Kötv. 82. §.

⁷⁴ KGD2011. 106.

A műemléki védettséget elrendelő rendeletben az ingatlan azonosítására szolgáló adat az ingatlan-nyilvántartásban szereplő közhiteles adat, a helyrajzi szám. A műemléki védettséget élvező berendezések részbeni megsemmisítése, részbeni elbontása miatt az ingatlan tulajdonosa felel.

⁷⁵ Kötv. 7. § 8. pont.

megemlékezés színhelye lehet, és amelyet az Országgyűlés törvénnyel nemzeti emlékhellyé nyilvánít.⁷⁶

Történelmi emlékhellyé az az épített környezet vagy természeti helyszín nyilvánítható, amely alkalmas megemlékezések tartására, és ahol a nemzet kulturális életében társadalmunk műveltségi szintjét, hazánk nemzetközi elismertségét jobbító,

a) az ország, a nemzet függetlenségének védelmében a múltban gyökerező, jövőt meghatározó, a nemzet emlékeztetőre méltó esemény, vagy

b) az ország politikai életében irányadó állami döntés, intézkedés valósult meg.⁷⁷

Történelmi emlékhellyé a Kormány rendelettel nyilváníthat egy helyszínt.

A 2020. évi LXXXIX. törvény vezette be a *nemzeti emlékpont* kategóriáját, ami olyan, az egyetemes vagy a nemzeti közemlékezetben kiemelkedő helyet elfoglaló személlyel összefüggésben meghatározó jelentőséggel bíró helyszín, amelyet a Nemzeti Emlékhely és Kegyeleti Bizottság nemzeti emlékponttá nyilvánít.

Nemzeti emlékponttá az az épített környezet vagy természeti helyszín nyilvánítható, ahol egy, az egyetemes vagy a nemzeti közemlékezetben kiemelkedő helyet elfoglaló személlyel összefüggésben a nemzet emlékeztetőre méltó esemény valósult meg.⁷⁸

A nemzeti emlékpontokat egységes arculatú – magyar és angol nyelvű – ismerető táblával kell megjelölni.

I.6.3.6.2.3. Nemzeti vagyonba tartozás

Bár nem kifejezetten az épített környezet védelméről van szó, mégis az építészeti értékek megóvására irányul, védelmet és különleges „bánásmódot” jelent, ha egy építmény nemzeti tulajdonba kerül.

⁷⁶ Kötv. 7. § 21 pont és Kötv. 61/G. § Pl. Budapest VIII. kerület, Fiumei úti temető, a Mátyás-templom épülete, a Magyar Nemzeti Múzeum épülete, a debreceni református Nagytemplom és Kollégium, Eger vára, a Pannonhalmi Bencés Főapátság.

Ópusztaszeri Nemzeti Történelmi Emlékpark is megkapta a nemzeti emlékhely címet.

Anonymus gesztájának értelmezése szerint Árpád fejedelem vezértársaival Pusztaszer területén 34 napra megállt és együtt törvényeket hoztak. (XL. fejezet: „...illo loco ordinaverunt omnes consuetudinarias leges regni...” = „...azon a helyen megállapították az ország minden szokásos törvényeit...”)

A geszta ismertté válása után elterjedt az a nézet, hogy Pusztaszeren azok a törvények születtek, amelyek a magyar királyság alapjait képezték. A millenniumi ünnepségek sorában kiemelt szerepet kapott e terület, és az Árpád-emlékmű, mely felállítása után, gyakorlatilag emlékhellyé vált.

Az 1970-es években folytatott ásatások során feltárt templom és kolostor romjai tovább erősítették Pusztaszer jelentőségét.

A restaurált Feszty-körkép pusztaszeri elhelyezése, valamint e területen létesített többi épület napjainkra valódi, országos látogatottságú emlékhellyé emelték a parkot.

⁷⁷ Kötv. 61/F. § (1) bek.

Pl. Mohács, a csatátér tömegsírjaival gyászos kegyeleti hely, történelmi emlékhely, de – éppen a tragédia nagysága miatt – nemzeti emlékhellyé lett nyilvánítva.

⁷⁸ Kötv. 61/F. § (4) bek.

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény és az Alaptörvény alapján, az állam és a helyi önkormányzat tulajdona nemzeti vagyon. Az ún. nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba többféle vagyonelem tartozik, törvényi követelmény azonban, hogy ezeket tartósan állami tulajdonban kell hagyni. A törvény felsorolja azokat az építményeket, amelyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősülnek. Műemléki védelem alatt álló építmények és építményegyüttesek, pl. Budapesten a királyi palota és a Szent György téri – Színház utcai műemléki együttes, Semmelweis Ignác szülőháza, Rudas fürdő, budaszentlőrinci pálos kolostor és templom romjai, Óbudai sziget, Hajógyári sziget az aquincumi helytartó palotájának romjai, Pollack Mihály háza, Magyar Állami Operaház, Nyugati pályaudvar felvételi épülete, Keleti pályaudvar felvételi épülete, Fűvészkert és műemléki együttese, Kerepesi temető Fiumei úti sírkert egész területe az állami tulajdonú műemlék síremlékekkel együtt, a Magyar Nemzeti Múzeum, a gellérthegyi Citadella, a Hősök tere műemléki együttese. Vidéken, a Boldogkőváralján található várrom, Füzer: Várhegy vár, Füžerradvány: Károlyi-kastély együttese, Miskolcon a Diósgyőri vár, Hámorban az Újmassa őskohó, Sárospatakon a Rákóczi-vár együttese.

Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba sportcélú ingatlanok is tartoznak, pl. Budapesti Olimpiai Központ – Puskás Ferenc Stadion és Létesítményei.

1.6.3.6.3. A helyi védelem

A helyi építészeti örökség védelmének alapvető szabályait az Étv. fekteti le, részlet-szabályait pedig a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) rendezi.

Helyi védelemben a helyi építészeti örökség elemei részesülhetnek, azok, amelyek értékük alapján 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 részét képezik.⁷⁹

A helyi építészeti örökség értékeinek feltárása, számbavétele, védetté nyilvánítása, fenntartása, fejlesztése, őrzése, védelmének biztosítása a települési önkormányzat feladata. A helyi védetté nyilvánításról vagy annak megszüntetéséről, továbbá a védettséggel összefüggő korlátozásokról és kötelezettségekről és támogatásokról a települési önkormányzat (a fővárosban a fővárosi és a kerületi önkormányzat is) *a településképi rendeletben* dönt.⁸⁰

⁷⁹ Étv. 57. § (1) bek.

⁸⁰ Étv. 57. § (2)-(3) bek.

A helyi védelem célja a település szempontjából hagyományt őrző, az ott élt és élő emberek, közösségek munkáját és kultúráját tükröző sajátos megjelenésű, a településképet meghatározó építészeti és táji érték védelme.⁸¹

A helyi védelem területi vagy egyedi védelem lehet.⁸²

A területi védelem a településszerkezet, a telekstruktúra, az utcavonal-vezetés, az utcakép vagy utcaképrészlet, továbbá a település- és tájkarakter elemek megőrzésére, értékővő fenntartására és fejlesztésére irányul.

Az egyedi védelem a jellegzetes, értékes, illetve hagyományt őrző építészeti arculatot, településkaraktert meghatározó valamely építményre, építményrészletre vagy az alkalmazott anyaghasználatra, tömegformálásra, homlokzati kialakításra, táj- és kertépítészeti alkotásra, egyedi tájértékre, növényzetre stb. terjedhet ki.

I.6.4. Az épített környezetet védő építési korlátozások kontra tulajdonjog

I.6.4.1. Alaptörvénybe ütközés, illetve törvényellenesség

Az épített környezet védelmével és alakításával kapcsolatban a legaprólékosabb és ilyen értelemben legszigorúbb építésügyi előírások helyi szinten születnek, önkormányzati rendelet formájában. Ezek a szabályok részleteiben, s így igazán „húsba vágóan” érintik a helyi ingatlanokkal kapcsolatos építési lehetőségeket (pl. területi besorolás, építési tilalmak) és azt, hogy a tulajdonos mit, hogyan építhet.

Ez az eredője annak, hogy számos esetben fordultak Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panasszal amiatt, hogy egy adott önkormányzati rendelet a megvalósítani kívánt célhoz képest aránytalan mértékben korlátozza az Alkotmánnyal, illetve később Alaptörvénnyel is védelemben részesített tulajdonhoz való jogot, mert pl. a tulajdonos családi háza utcafronti telekhatárán nem létesíthetett kerítéskaput, illetve nem építhetett a terepszint alá süllyesztett garázst, mert azt a helyi önkormányzati rendelet akadályozta, az érintett településrészen elrendelt területi védelem okán. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban kifejtette, hogy a helyi területi védelem alatt álló lakóterület jellegzetes szerkezetének, meglévő városképi jellegének, egységes építészeti képének, az itt található épületek, építmények eredeti formájának, építészeti megoldásainak, valamint eredeti kerítés- és kapuformáinak a megőrzése olyan alkotmányos oltalom alatt álló közérdek, amely a jelen ügyben az indítványozó ingatlantulajdonos egyéni érdekeivel szemben nagyobb súllyal mérlegelendő.⁸³

Az Alkotmánybíróság több, korábbi döntésében is foglalkozott a tulajdonjog korlátozhatóságának kérdésével. Bár az idézett megállapítások az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatokban találhatóak, amelyek már hatályukat veszítették, azonban a korábbi alkotmánybírósági döntésekben megjelenő jogelvek figyelembe vétele az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetséges.

⁸¹ R. 23/A. §

⁸² R. 23/C. §

⁸³ 97/B/2003. AB határozat

Az Alkotmányban a 13. § rendelkezett a tulajdonhoz való jog védelméről. A 13. § (1) bekezdése úgy fogalmazott: a „Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot”.

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kategorikusan kijelenti, hogy „mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez”. Bár e rendelkezés megfogalmazásában eltér az Alkotmányban találhatóától, a tulajdonjogot érintő tartalmi egyezőség megmaradt. Ugyanakkor ez a bekezdés kiegészült azzal az előírással, hogy a „tulajdon társadalmi felelősséggel jár”. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tulajdonhoz való jog korlátozásával összefüggésben „különös jelentőséggel bír [...] az a tény, hogy amint azt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata is deklarálja, »a tulajdon társadalmi felelősséggel jár«, ezért a tulajdon korlátozását megvalósító szabályok alkotmányossági megítélésekor e felelősség figyelembevételével kell eljárni [20/2014. (VII. 3.) AB határozat].⁸⁴

Az Alkotmánybíróság több határozatában – elvi élel – kifejtette, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátozhatatlan, azonban az alapjog lényeges tartalmát még törvény sem korlátozhatja. A korlátozás nem alkotmányellenes, ha elkerülhetetlen, tehát ha arra kényszerítő okból kerül sor, továbbá ha a korlátozás az azzal elérni kívánt célhoz képest nem aránytalan [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 26.; 11/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 110.]

Az Alkotmánybíróság több, más határozatában is kénytelen volt vizsgálni az *építéshez való jog* – mint a tulajdonosi jogok körébe tartozó sajátos jog – és a tulajdonhoz való alapjog kapcsolatát is.

Az Alkotmánybíróság rávilágított, hogy az építési jog szorosan kapcsolódik a tulajdonos ingatlanon fennálló használati, illetve az ingatlan fölötti rendelkezési jogához. Az építési jogot korlátozó (tilalmakat felállító) jogszabályi rendelkezések egyben a használat és a rendelkezés polgári jogi tulajdonosi részjogosítványainak a gyakorlását is korlátozhatják és ebből következően a tulajdonhoz való alapjog korlátozására vezethetnek. A használatához való jognak, illetve a rendelkezési jognak a korlátozása csak akkor jár magának a tulajdonjognak – mint alkotmányos alapjognak – az alkotmányellenes korlátozásával, ha az elkerülhetetlen, tehát kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás az azzal elérni kívánt célhoz viszonyítva aránytalan (ABH 1991, 770, 771–772.)

Az építési jog körébe tartozó önkormányzati rendeletek kapcsán felmerült azok törvénybe, közelebbről a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvénybe (a továbbiakban: Ptk.) ütközése is, szintén az abban biztosított tulajdonosi jogokat illetően. Az egyik konkrét ügyben a településképi bejelentési eljárás állt a fókuszban, illetve az, hogy annak önkormányzati szabályozása szükségképpen korlátozza a tulajdonhoz való jog részjogosítványainak gyakorlását.

A felperes cipőkészítő üzlete egy társasházban található. A társasház közös képviselője 2015. május 9-én érkezett beadványában bejelentette, hogy a felperes a társasház kapubejárát melletti faláról a régi vitrinjét leszerelte és két darab új vitrint

⁸⁴ Lásd még 3125/2015. (VII. 9.) AB határozat

tett ki előzetes bejelentés nélkül, továbbá a homlokzat felújítás alatt áll, ezért a vitrin elhelyezése a felújítási munkát is akadályozza.

Az önkormányzat határozatával kötelezte a felperest, hogy az adott ingatlanon a homlokzatba kihelyezett kirakatszekrényeket távolítsa el. A másodfok az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Felperes felülvizsgálati kérelemmel élt, melynek során az eljáró bíróság a per tárgyalását felfüggesztette és a Kúria Önkormányzati Tanácsához fordult és kérte az érintett önkormányzati rendelet jogszabályba ütközésének vizsgálatát.

Az indítványozó bíróság álláspontja szerint, a rendelet sérti a magántulajdonnal való rendelkezés jogát, így beleütközik a Ptk. több rendelkezésébe. Az indítványozó bíróság kifejtette, hogy a Ptk. 5:85. § (5) bekezdése alapján a társasháztulajdonra a közös tulajdonra vonatkozó szabályt kell megfelelően alkalmazni. A közös tulajdonról szóló Ptk. 5:74. § szerint a tulajdonostársak mindegyike jogosult a dolog birtoklására és használatára. A kirakatszekrények felett a felperesi tulajdonjog oldaláról a Ptk. 5:13. § (2) bekezdése az irányadó, miszerint *a tulajdonost megilleti különösen a birtoklás, használat, a hasznosítás, a hasznok szedésének és a rendelkezés joga*. A homlokzat a társasház tulajdonosainak közös tulajdona, a felperes a társasházban tulajdonnal rendelkezik.

A bíróság kifejtette továbbá, hogy a felperesnek a kirakatszekrényeket alkotó dolgokra a tulajdonjoga fennáll, és a reklámhordozó léte/eltávolítása nyilvánvalóan a felperesi üzlet működésére vonatkozó gazdasági érdekre is kihat. Álláspontja szerint, a rendelet a tulajdonjogba indokolatlanul beavatkozik, ezért kérte a rendelet érintett passzusai törvényellenességének megállapítását, illetve az alkalmazási tilalom elrendelését.

Az önkormányzat, mint alperes rögzítette, hogy az adott esetben arról van szó, hogy az önkormányzati rendelet a tulajdonjogot bizonyos szempontból korlátozza. A tulajdonjog korlátozása önmagában nem jogellenes, maga a Ptk. 5:13. § (1) bekezdése is azt rögzíti, hogy a tulajdonos tulajdonjogának tárgyán teljes és kizárólagos jogi hatalom csak a jogszabály és mások jogai által meghatározott korlátok között illeti meg. Állásfoglalásban az önkormányzat hivatkozott az Alaptörvény 32. cikkében az önkormányzati rendeletalkotásra felhatalmazó szabályokra. Megállapította, hogy a kerületi önkormányzat szabályozási önállósága legitim cél alapján a magántulajdon korlátozására is kiterjedhet. A településkép-bejelentési eljárás szabályozására az önkormányzatot több jogszabály is felhatalmazza.

A konkrét esettel összefüggésben utalt még arra, hogy a perbeli épület átépített földszinti sávja a turisták által is kedvelt Kiskörúthoz, a Vásárcsarnok közvetlen környezetéhez és a védett épülethez is egyaránt méltatlan. A falfelületre helyezett vitrinek településképi szempontból nem kívánatosak, az épülettől idegen, oda nem illő elemek.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa, más korábbi döntésre is hivatkozva⁸⁵, hangsúlyozta, hogy az építési szabályok által történő közhatalmi beavatkozás – akár

⁸⁵ Köf.5068/2013/4. számú határozat

törvényi, akár önkormányzati rendeleti szinten – eleve az egyes tulajdoni részjogosítványok korlátozásával jár. *A közhatalmi beavatkozás alapja a közérdek lehet.*

Az építésügyben vannak olyan közhatalmi beavatkozások, amelyeket a tulajdonos ellentételezés nélkül tűrni köteles, vannak aztán olyan beavatkozások, amely során az értékgarancia elve érvényesül, azaz a közjogi beavatkozás során fellépő értékvesztést az államnak/önkormányzatnak kompenzálnia kell, pl. kártalanítás. Végül a tulajdonba való közérdekű és kivételes beavatkozás legerősebb formájánál, a kisajtításnál az alaptörvényi garanciáknak kell érvényesülni.

Jelen ügy tárgya tehát az önkormányzati közjogi szabályozás törvényességi megítélése, a magánjogra vonatkozó szabályok alapján.

A Kúria rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróság már a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában megállapította: az alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Mivel a tulajdonjog részjogosítványai (birtoklás, használat, rendelkezés) nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog közjogi védelmet élvező lényeges tartalmával, ezért a tulajdonba való közjogi beavatkozás során nem a Ptk. – jelen esetben az indítványozó által megjelölt 5:13. § (2) bekezdése – a mérce, hanem az, hogy a beavatkozás közérdeket szolgál-e, és a beavatkozás nagysága arányban áll-e az elérni kívánt céllal. A tulajdonkorlátozás során vannak olyan esetek, amikor a tulajdonos minden ellenszolgáltatás nélkül tűrni köteles a tulajdonba való beavatkozást. A Kúria megítélése szerint ilyen szabályt tartalmaz az önkormányzat érintett rendelete.

Mégpedig az önkormányzati rendelet által kitűzött cél a városrész rehabilitációja, kétségen felül közérdekű cél, a támadott rendelkezés megfelelő törvényi felhatalmazáson nyugszik, s az arányosság kérdése sem kétséges. Nyilvánvaló, hogy az épület-rehabilitáció adott esetben magában foglalja a homlokzatátalakítást és homlokzat-festést, s az sem vitatható, hogy ezen munkák nem végezhetők el megfelelően az épületre felszerelt reklámtáblák, szerelvények eltávolítása nélkül. A Kúria megállapította, hogy a támadott rendelkezésben közérdekű cél fogalmazódik meg, közérdekből arányos közjogi beavatkozás a tulajdonjogba. A tulajdonos tulajdonosi jogait csak a jogszabályi (a „külső közjogi szervezet”, azaz az önkormányzati rendelet) korlátai között gyakorolhatja.⁸⁶

1.6.4.2. Kártalanítási szabályok

A jogalkotó felismerve azt, hogy az épített környezet védelmével kapcsolatos, közérdekű jogszabályi korlátozások akár az érintett ingatlan értékét is csökkenthetik, a tulajdonvédelmet, illetve a használati jogosítványokat szem előtt tartva, az Étv. rendelkezik bizonyos kártalanítási szabályokról.

Az Étv. 30. § (1) bekezdése alapján, ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat másként állapítja meg (övezeti előírások változása) vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből *a tulajdonosnak, haszon-*

⁸⁶ EBH2017. K.33. (KGD2018. 105.)

*élvezőnek kára származik, a tulajdonost, haszonélvezőt kártalanítás illeti meg.*⁸⁷ A kártalanítás összege az ingatlan a korábbi rendeltetése alapján megállapítható régi és az új szabályozás eredményeként megállapítható új forgalmi értéke közötti különbözet.⁸⁸ A kártalanítási igény a vagyoni hátrány keletkezésekor válik esedékessé. A kártalanítás a felek megállapodásának tárgya.⁸⁹

A kártalanítási rendelkezések alatt az Étv. nemcsak a korlátozási kártalanítást szabályozza, hanem bizonyos esetben lehetővé teszi, hogy *a tulajdonos követelje az ingatlan megvételét*, amikor felmerül valamilyen később megvalósítandó – jogszabályban megállapított – közérdekű cél, amelynek megvalósítása a tulajdonostól nem várható el, és ez a tulajdonosi és építési jogokat korlátozza. Ha az ingatlan megvételére vonatkozó megállapodás az erre irányuló kérelemtől számított öt éven belül nem jön létre, a tulajdonos kezdeményezheti az ingatlan kisajátítását.⁹⁰

Az Étv. 30. § (1) bekezdését illetően alkotmányjogi panasz benyújtására került sor, amely szerint a pénzügyi lízingbe vevőt is megilleti a kártalanítás, nem csak a tulajdonost és a haszonélvezőt, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján, mert mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.

Az eset lényege, hogy Pilisvörösvár Város Önkormányzatának képviselő-testülete a 95/2006. számú határozatával a lízingelt ingatlant belterületbe vonta, majd

⁸⁷ BH2014. 163.

Amennyiben az önkormányzat módosítja a helyi építési szabályzatot, s ezáltal az ingatlan-tulajdonban értékvesztés következik be, az önkormányzat azt köteles kártalanítani.

EBH2013. K.18.

Megalapozott a korlátozási kártalanítás iránti igény, amennyiben a települési helyi építési szabályzat hatálybalépésével az ingatlan forgalmi értéke csökkent. A korlátozási kártalanítás megfizetésére a települési önkormányzat köteles abban az esetben, amikor a helyi építési szabályzat módosítására országos szintű jogszabály kötelezi.

KGD2013. 96.

Beépített ingatlan beépíthetőségének csökkenése önmagában nem alapoz meg kártérítési igényt. Ehhez az ingatlan forgalmi értékének csökkenése szükséges.

BDT2016. 3470.

I. Ha az építészeti örökség helyi védelem alá helyezése korlátozza a tulajdonjog gyakorlását, a tulajdonost a tulajdonjog közérdekű korlátozásáról szóló generálklauzula alapján arányos kártalanítás illeti meg.

„... nem minden védelem alá helyezés von maga után kártalanítási kötelezettséget. A kártalanítás a jogosultat csak akkor illeti meg, ha a védelem alá helyezés következtében a jogosult ingatlannal kapcsolatos jogosítványai úgy korlátozódnak, hogy abból neki forgalmi értékkelkülönbözetben jelentkező kára származik...”

⁸⁸ Étv. 30. § (2) bek.

KGD2016. 137.

Az építési szabályoknak az ingatlan tulajdonosára kedvezőtlen, hátrányos megváltozásával összefüggésben korlátozási kártalanítás csak a forgalmi érték csökkenése esetén ítéltető meg. Összehasonlító piaci értékeléssel kell vizsgálni, hogy a forgalmiérték-különbözet kimutatható-e.

⁸⁹ Étv. 30. § (3) bek.

⁹⁰ Étv. 30. § (4) bek.

Pilisvörösvár Város Önkormányzatának 16/2007. (VII. 16.) számú rendeletével elfogadott Pilisvörösvár Szabadidő-központ Helyi Építési Szabályzata (új HÉSZ) Vt-3 övezetből Vt-8 övezetbe sorolta az ingatlant, mely utóbbi övezetben a telekmegosztási lehetőségek korlátozottak (immáron nem minimum 500, hanem csak minimum 2000 m²-es telkek alakíthatók ki), továbbá csak a közérdekű célú építés a megengedett, a régi HÉSZ szerinti lakóépületek, illetve kereskedelmi és szolgáltatási jellegű építmények építése már nem. Az ingatlant lízingelő cég kártalanítási igénygel fordult az önkormányzathoz, aki ezt elutasította, elsősorban arra hivatkozva, hogy a lízingbe vevőt nem illeti meg a kártalanítás, arra a törvény értelmében csak a tulajdonos, vagy haszonélvező jogosult. A másodfokú hatóság helyt adott a kártalanítási igénynek, az önkormányzat fellebbezése folytán eljáró Törvényszék a jogalap tekintetében szintén helyt adott a kérelemnek. Az önkormányzat felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria az Étv. szigorú értelmezése alapján arra jutott, hogy a lízingbe vevőnek nincs jogosultsága (a tulajdonost és a haszonélvezőt nevesíti az Étv.) a kártalanításra, kárát a lízingbe adótól kérheti polgári jogi alapokon.

Ezt követően került sor az alkotmányjogi panasz benyújtására, amelyben az Étv. 30. § (1) bekezdése, valamint a Kúria Kfv.III.37.765/2012/7. számú ítélete Alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte a lízingbe vevő.

Az ügyben eldöntendő, alkotmányjogilag releváns kérdés az volt, hogy a polgári jogilag nem tulajdonos, de tulajdoni várományos lízingbe vevőt megilleti-e ebben a körben az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdése alapján ugyanaz a jogvédelem, mint a hasonló gazdasági helyzetben levő, más jogviszonybeli valódi tulajdonost, illetve a haszonélvezőt.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a lízingbe vevő olyan tulajdoni várományos, aki a kárveszélyt egyedül viseli, és az Étv. 30. § (1) bekezdése szerinti tulajdoni korlátozás az ő – később, a függő jogi helyzet megszűnésekor, azaz a tulajdonossá válásakor realizálódó – kárának elkerülhetetlen bekövetkezésével jár, vagyis a tulajdonhoz való alkotmányos alapjog alapján mint tényleges – bár csak jövőbeni – károsultat ugyanúgy megilleti a korlátozási kártalanítás (jövőben realizálódó, de már a jelenben kimutatható kárának tényleges megtérítése), mint a tulajdonost vagy a pénzügyi lízingbe vevőnél kevésbé jelentős kárt elszenvedő (mert rendelkezési joggal sem most, sem a jövőben nem rendelkező) haszonélvezőt.

A pénzügyi lízingbe vevő tehát – bizonyítható kárának bekövetkezése esetén – az Étv. 30. § (1) bekezdésében írott feltételek megvalósulásakor az Alaptörvény XIII. cikke alapján éppúgy jogosult a korlátozási kártalanításra, mint a haszonélvező. Jelen esetben ezért az Alkotmánybíróság megállapítja: a pénzügyi lízingbe vevőnek az Étv. 30. § (1) bekezdésében szabályozott korlátozási kártalanításhoz való joga az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény.

Miután az Alkotmánybíróság töretlen, és az Alaptörvény alapján is alkalmazható gyakorlata szerint a hatályos jogot lehetőleg kímélni kell, az Alkotmánybíróság elkerüli jogszabály, illetőleg jogszabályi rendelkezés megsemmisítését, ha a jogrend alkotmányosságát és a jogbiztonságot enélkül is biztosítani lehet. Ilyenkor az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelményekkel azon értelmezések körét határozza meg általában, amelyek esetében a jogszabály az Alkotmánnyal összhangban van.

Az Alkotmánybíróság szerint az adott ügyben keletkezett alapjogsérelem a bírói döntés és az annak alapjául szolgáló jogértelmezés Alaptörvény-ellenességének megállapításával kielégítő módon orvosolható, így – a hatályos jog kímélete érdekében – az Étv. 30. § (1) bekezdésének megsemmisítésére nincs szükség.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria Kfv.III.37.765/2012/7. számú ítélete Alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette.⁹¹

Az Alkotmánybíróság arra vonatkozóan is megállapítást tett, hogy az Étv. kártalanítási szabályai nem ütköznek az Alaptörvénybe, mivel a szabályozás biztosítja a megfelelő kompenzációt a tulajdonjog közérdekből történő korlátozása esetére.⁹²

Irodalomjegyzék

- [1] Barta Judit (2018). A településkép védelmének jogi háttere és eszközei. In: Barta Judit – Bodonyi Csaba – Cservényák Eszter Ilka – Eperjesi Szabolcs – Juhász-Nagy Balázs – Révai Tamás: *Borsod-Abaúj-Zemplén megye építészeti arculatának jövője a Településképi Arculati Kézikönyvek tanulságai alapján – összegzés és javaslatok*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 11–35., ISBN 978-963-413-233-2.
- [2] Jámbor Attila: *Mi az a műemlék*. <https://epitesijog.hu/1300-01-mi-az-a-muemlek>.
- [3] Miklós László (2007). Az épített környezet védelmének szabályozása. *Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica* Tomus LXX., Szeged.

⁹¹ 15/2014. (V. 13.) AB határozat

⁹² 3125/2015. (VII. 9.) AB határozat