

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA ÁLLÁSFOGLALÁSA

az Anker-ház pincerésznének átalakításával és az épület védelmével kapcsolatban lefolytatott vizsgálatról

Ügyszám: JNO-53- /2010.

I. A panasz

1. A panaszos 2008. december 17-én beadvánnyal fordult a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosához (a továbbiakban: Biztos). Levele szerint a Budapest, VI. kerület Anker köz 2-4. szám alatt található, a világörökséghez tartozó, műemléki védelem alatt álló társasházi ingatlanban kulturális és szórakoztatóközpontot kíván egy beruházó létesíteni, ehhez azonban a társasház tulajdonosai nem adták beleegyezésüket. Ennek ellenére az épület pincerésznében bontási munkálatokat folytatott a beruházó, erre vonatkozó hatósági engedély nélkül. A bontási munkálatok szakszerűtlenül folytak le, emiatt az épület szerkezetében és vezetékrendszerében kár keletkezett, és a munkálatokat annak ellenére nem állította le a beruházó, hogy arra az illetékes jegyző kötelezte. Az ügyben a lakók kérelmére birtokvédelmi eljárás is indult, de érdemi előrelépést ez sem hozott.

2. A panaszos sérelmezte, hogy a pincerész funkciójának megváltozása folytán a környéken megnő az amúgy is nagy közúti forgalom, és a megnövekedett forgalom további környezetterhelést jelent majd, a funkcióváltáshoz a társasház nem járult hozzá. A panaszos kérte az ügy kivizsgálását és tájékoztatást kért a további jogérvényesítési lehetőségekről.

II. A hatáskör

3. Az Alkotmány 18. §-a szerint a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. A 70/D. § (2) bekezdése értelmében a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot az állam – többek között – az épített és természetes környezet védelmével valósítja meg. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban Kt.) az értelmező rendelkezései között környezeti elemként definiálja az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezetet, továbbá ezek összetevőit [Kt. 4. § 1. pont]. Az állam az épített környezet védelmét jelentő jogszabályi környezet megteremtésével nyújt garanciát az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez.

4. Az épített környezetbe illeszkednek a kulturális értéket hordozó műemlékek, amelyekkel kapcsolatosan mindenkit terhelő kötelesség a műemléki környezet megőrzése és a jövő nemzedékeknek való átadása. Az egészséges környezethez való jognak ezért elválaszthatatlan részét képezi a jelen és a jövő generációknak az épített, és kulturális örökséget képviselő környezethez való joga.

5. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban Obtv.) 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket - ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát - már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

6. Az Obtv. 27/B. § (1) bekezdése szerint emellett a jövő nemzedékek országgyűlési biztosai figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet (a továbbiakban együtt: környezet) állapotának fenntarthatóságát és javítását. Feladata a mindezekkel kapcsolatban tudomására jutott visszásságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.

7. Mindezek alapján a vizsgálatot megindítottuk. A beadványban foglaltak vizsgálata érdekében megkerestük a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Közép-magyarországi Irodáját (a továbbiakban: KÖH), Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. Kerületének Jegyzőjét (a továbbiakban: Lipótváros Jegyzője) és Budapest VI. Kerület Terézváros Jegyzőjét (a továbbiakban: Terézváros Jegyzője) az iratok megküldése végett. A vizsgálat lefolytatását követően, a jelen állásfoglalás tervezetét megküldtük az érintett szervezeteknek és a panaszosnak, és kértük véleményüket. A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Elnöke, a KÖH, és Lipótváros Jegyzője véleményét az állásfoglalás vonatkozó része tartalmazza.

III. A tényállás

A/ Az érintett épület

8. Az Anker-ház az 1900-as évek elején épült, az Anker Biztosítótársaság palotájaként. A két összetartozó épülettömböt (Anker köz 2-4., és 1-3.) az Anker köz vágja ketté, az épületegyüttes az Anker köz alatt is alápincézett. A Budapest és Pannonhalma világörökségi helyszíneinek műemléki jelentőségű területté nyilvánításáról szóló 7/2005. (III. 1.) NKÖM rendelet műemléki jelentőségű területté nyilvánította Budapest és Pannonhalma világörökségi helyszíneit. Az érintett ingatlan ezen a területen helyezkedik el, vagyis a műemléki jelentőségű terület része.

9. A rendelkezésünkre álló iratok szerint az Anker köz 1-3. és 2-4. épület pincerésze Terézváros Önkormányzatának tulajdonában állt egészen 2005-ig, amikor Terézváros Önkormányzatának Képviselőtestülete az albetétek tulajdonjogát a Tempo Kht. részére térítésmentesen átadta. A megállapodás szerint a Tempo Kht. vállalta – többek között – egy magas színvonalú és technikai felszereltségű színház kialakítását és működtetését, és az ehhez szükséges engedélyek megszerzését. A Tempo Kht. tulajdonjogát az épületegyüttes pincerészeinek vonatkozásában 2005 októberében az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték. Tekintettel arra, hogy a Tempo Kht. a megállapodásban foglaltaknak nem tett eleget, 2008 novemberében a képviselőtestület úgy döntött, hogy a megállapodástól eláll, és az ingatlan tulajdonjogának visszaszerzése érdekében az önkormányzat keresetet nyújtott be a bírósághoz. Ez az eljárás jelenleg is folyamatban van.

10. A panaszos beadványa szerint a pincék tulajdonjogi helyzete vitatott, mivel a társasház megalapításakor a teljes pincerész tulajdonjogát az önkormányzat kapta meg, ennek ellenére a pincékben kialakított rekeszeket a lakók az elmúlt években rendeltetésszerűen saját maguk használták, és itt található például a társasház hőközpontja is.

B/ Bontási munkálatok, a pincerész hasznosítása

1. Elvi építési engedélyezési eljárás

11. A pincerészben tervezett beruházás megvalósítása érdekében a Tempo Kht. elvi építési engedély iránti kérelme 2008. január 30-án érkezett Terézváros Jegyzőjéhez. A Közép-Magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal 2008. június 25-én kelt, P51-4246/2008. számú végzésével jelölte ki az elvi építési engedélyezési eljárás lefolytatására Lipótváros Jegyzőjét, miután Terézváros Jegyzője kizárását kérte az eljárásból.

12. Tekintettel arra, hogy a kérelmező többszöri felhívás ellenére sem nyújtott be értékelhető tervdokumentációt, és ez megakadályozta a tényállás tisztázását, a Jegyző 2008. december 5-én kelt, V-6857/15/2008. számú végzésével az elvi építési engedélyezési eljárást megszüntette.

13. Lipótváros Jegyzőjének 2010. május 21-én kelt levele szerint a végzéssel szemben a Tempo Kht. fellebbezéssel élt. A Közép-magyarországi Regionális Államigazgatási Hivatal Építésügyi Főosztálya a végzést megsemmisítette és Lipótváros Jegyzőjét új eljárás lefolytatására kötelezte. Az elvi építési engedélyezési eljárás jelenleg is folyamatban van, annak lezárása júniusban várható.

2. A bontási munkálatok

14. 2008 nyarán a Tempo Kht. bontási munkálatokat kezdett az épületegyüttes pincerészeiben, a pincerekeszek válaszfalait és más falakat lebontottak. A bontási munkálatokkal szemben a lakók tiltakoztak, sérelmezték többek között azt, hogy nem volt elegendő idejük a pincerekeszek kiürítésére. A bontás során emellett a ház hőközpontját a Tempo Kht. lezárta, a víz- és elektromos vezetékek is sérültek, ami zárlathoz, ázáshoz vezetett. Emiatt a társasház képviselői és a Tempo Kht. képviselői többször is bejárták a helyszínt, rögzítették a társasház működése szempontjából szükséges azonnali intézkedéseket, illetve azt is, hogy mely munkákat végeztetett el a társasház a Tempo Kht. helyett annak érdekében, hogy a megfelelő működés biztosított legyen. Így a költségek megelőlegezése mellett a társasház elvégeztette a hőközpont lezárását, egyes vezetékek javítását.

15. A bontási munkálatok nyomán több eljárás is indult. A társasház lakói a Tempo Kht.-vel való egyeztetés mellett Terézváros Jegyzőjéhez fordultak, tekintettel arra, hogy álláspontjuk szerint a Tempo Kht. jogellenesen kezdte meg a bontási munkálatokat a pincerekeszek rendezetlen tulajdonjogi helyzete miatt, illetve birtokvédelmi eljárás lefolytatását kérték. A bontással kapcsolatosan Terézváros Jegyzője, mint építéshatóság az eljárást lefolytatta, a birtokvédelmi eljárás vonatkozásában azonban a Közép-Magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatalhoz fordult, és az ingatlanban fennálló tulajdonjogára hivatkozva kizárási okot jelentett be, és más eljáró hatóság kijelölését kérte. A Közigazgatási Hivatal a birtokvédelmi eljárás lefolytatására Lipótváros Jegyzőjét jelölte ki.

3. Építéshatósági eljárás

16. A lakók bejelentései nyomán Terézváros Jegyzője többször tartott helyszíni szemlét a területen, ahol megállapította, hogy a válaszfalak bontásával szemrevételezhetővé váltak a tartóoszlopok, födémgerendák, melyek rossz műszaki állapotban voltak. A tartószerkezet rossz állapota nem a bontás következménye volt, de a bontással vált láthatóvá, nyilvánvalóvá. Terézváros Jegyzője 2008. szeptember 26-án kelt, XI/1536/7/2008. számú, jogerős végzésében a Tempo Kht.-t kötelezte, hogy mindkét épület pincéjében az elkezdett kivitelezési, bontási munkálatokat szüntesse meg, valamint nyújtson be a végzés kézhezvételétől számított 8 napon belül a teljes pinceszintre vonatkozóan, a bontás nyomán láthatóvá vált valamennyi tartószerkezet állapotáról statikai szakvéleményt. A veszélyhelyzetre hivatkozva a terézvárosi jegyző a határozatot azonnal végrehajthatóvá nyilvánította.

17. Tekintettel arra, hogy a kötelezett a bontási munkálatokat befejezte ugyan, de a statikai szakvéleményt nem készítette el, így a Jegyző 2008. november 19-én kelt végzésében 1.000.000,- Ft összegű eljárási bírsággal sújtotta a Tempo Kht.-t. A statikai szakvéleményt ezt követően benyújtották. A 2008. november 24-én kelt statikai szakvélemény alapján a Jegyző 2009. január 9-én kelt határozatában arra kötelezte a Tempo Kht.-t, hogy a határozat kézhezvételével egyidőben kezdje meg, és 60 napon belül végezze el az épületek pincéjében szükséges munkálatokat, az azonnali beavatkozást igénylő szerkezeti károkat pedig legkésőbb 15 napon belül hárítsa el.

18. A Tempo Kht. által készített statikai szakvélemény szerint a válaszfalak bontásának célja az épület szerkezete állapotának feltárása volt, annak érdekében, hogy meg tudják határozni az átalakításhoz, funkcióváltáshoz szükséges további teendőket. A tartószerkezet megerősítését több helyen is szükségesnek tartotta a szakvélemény, mely hangsúlyozta, hogy a pincerészek egyes területeit az idők során többször megerősítették, de az egész szerkezet felújítása nem történt meg, pedig arra szükség van. A szakvélemény szerint az épület szerkezetében feltárt károkat nem a bontási munkálatok okozták, azok azonban a bontási munkálatokkal váltak nyilvánvalóvá. Több helyen javasolták az aládúcolást, különösen az Anker köz alatti födémgerendák vonatkozásában. Az előző pontban írt helyreállításra kötelező határozat kézbesítése azonban többszöri kísérlet ellenére is megghiúsult, azt a Tempo Kht. 2009. március 13-án vette át, egy helyszíni szemle során. A szemlén rögzítették, hogy a veszélyelhárításhoz szükséges terveket a Tempo Kht. statikusa 2009. március 28-ig elkészíteti.

19. A 2009. március 23-án kelt újabb statikai szakvélemény szerint a korábban meghatározott munkálatokat csak részben hajtották végre, a dúcolások ad hoc módon készültek, nem tervezetten, a megoldások „erősen ideiglenesnek tekinthetők.” Az Anker köz alatti födém cseréjére haladéktalanul szükség van. A statikusok véleménye szerint a pincei szerkezetek rossz állapotban vannak, azok folyamatos ellenőrzése nem helyettesíti a rekonstrukciót. Lipótváros Jegyzőjének 2010. május 21-én kelt levelében foglalt véleménye szerint a kialakult veszélyes helyzet az Anker-köz alatti födém cseréjével oldható csak meg.

4. Birtokvédelmi eljárás

20. 2008. augusztus 29-én a társasház tulajdonosainak képviseletében egy magánszemély birtokvédelmi eljárást kezdeményezett a Tempo Kht.-val szemben. A kérelmező sérelmezte, hogy a Terézvárosi Önkormányzat 2005-ben a Tempo Kht.-nak adta át a tulajdonjogot, annak ellenére, hogy az ott kialakított pincerekeszeket a társasház tulajdonosai használták, azokat sajátjuknak tekintették. A bontási munkálatok lefolytatását is sérelmezték a lakók, kérték az eredeti állapot helyreállítását és költségeik megtérítését.

21. Lipótváros Jegyzője VIII/B-13074/1/2008. számú, 2008. november 4-én kelt határozatával a birtokvédelmi kérelmet elutasította, a tulajdonjogi helyzet tisztázatlanságára történő utalással. A határozat megváltoztatására vonatkozóan az érintettek keresetet nem terjesztettek be.

C/ Műemlékvédelmi kérdések

22. Tekintettel arra, hogy az épület a beadvány szerint műemléki védelem alatt áll, 2009. március 26-án kelt levelünkben a KÖH állásfoglalását kértük a panaszban foglaltak vonatkozásában, különös tekintettel arra, hogy a pince funkciójának megváltozása, valamint az elvégzett bontási munkálatok miként érintik a védettséget és az épület állapotát. Kértük továbbá az ügyben keletkezett iratok megküldését. A KÖH 2009. április 15-én kelt, 460/344361/2009. számú levelében adott tájékoztatása szerint az épület egyedi műemléki védelem alatt nem áll, arra vonatkozóan védési eljárás a tájékoztatás megadásakor nem volt folyamatban, előzményi irat nem állt rendelkezésre.

23. A Terézváros Jegyzője által a rendelkezésünkre bocsátott iratok között azonban megtalálható volt a KÖH Dokumentációs Igazgatóságának 2006. december 19-én kelt levele, melyben arról értesíti az ingatlan közös képviselőjét, Terézváros Önkormányzatát, valamint a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Fővárosi Irodáját, hogy a Budapest, VI. kerület Anker köz 1-3. és 2-4. szám alatti, Anker ház egyedi műemléki védetté nyilvánításának előkészítéséhez szükséges eljárást megindította. Ez a levél tartalmazta azt is, hogy a védendő objektumot érintő, annak állapotát befolyásoló bármilyen munkát be kell jelenteni a műemlékvédelmi hatóság illetékes szervénél.

24. A fenti ellentmondás tisztázása érdekében ismételten megkerestük a KÖH-öt, és tájékoztatást kértünk a védetté nyilvánítást előkészítő eljárásról, annak eredményéről, és részletes ismertetést kértünk az eljárás elhúzódságának okairól. Kértük továbbá, hogy a tájékoztatáshoz a védetté nyilvánítási eljárásban keletkezett, valamint az Anker-ház műemléki védelmével kapcsolatban fellelhető valamennyi iratot másolatban bocsássa rendelkezésünkre.

25. A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Védési Igazgatósága 2010. február 2-án kelt levelében arról tájékoztatott, hogy a „tárgybeli ingatlanok egyedi műemléki védelmét megalapozó tudományos dokumentációt a munkatársai elkészítették, miniszteriumi felterjesztésére azonban nem került sor, mivel a műemlékké nyilvánítási eljárás jogi folyamata a közeli jövőben feltehetően megváltozik. Ma még pontosan meg nem határozható időpontban új formák között, új jogforrás útján kerülhetnek műemléki védelem alá örökségi értékeink.”

26. Egyéb adatot, tájékoztatást a védési eljárásról a tájékoztatás nem tartalmazott, a tájékoztatáshoz iratokat nem csatoltak. Kétséget kizáróan megállapítható azonban a fentiek alapján, hogy a KÖH a 2006 decemberében megindult védelem alá helyezési eljárást az állásfoglalás kiadásáig nem zárta le, így az **épület egyedi műemléki védelem alatt jelenleg nem áll.**

27. Az állásfoglalás tervezetének megküldését követően a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Elnöke 2010. június 2-án kelt levelével az ügyben keletkezett iratokat, vagyis a műemléki érték védetté nyilvánítására vonatkozó javaslatát, illetve az Anker-ház képviselőjével történt levélváltását megküldte azzal, hogy az iratok megküldésére adminisztrációs hiba miatt nem került eddig sor.

IV. Jogi elemzés

A/ Építési eljárások

28. A bontási munkálatok elvégzésekor az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet volt hatályban, amely szerint a támfalnak nem minősülő falak bontása nem volt engedélyköteles tevékenység, így a panasz azon része, mely szerint a bontás jogellenes volt, mivel hatósági engedély nélkül végezték el, nem megalapozott.

29. Megállapítható, hogy a **bontási munkálatok** miatt benyújtott panaszok nyomán több eljárás is indult, a hatóságok a társasházak lakónak bejelentései nyomán eljártak, a bontási munkálatokat leállították, az épület statikai állapotát felmérték, az épület megfelelő, ideiglenes műszaki védelméről gondoskodtak.

30. Tekintettel arra, hogy az elvi építési engedélyezési eljárás engedély kiadása nélkül zárult le, többek között azért, mivel értékelhető dokumentációt nem nyújtott be az építető, a jelenleg rendelkezésünkre álló adatokból nem állapítható meg, hogy a tervezett átépítés az épületegyüttesre, a műemléki jelentőségű területre hogyan hat majd. Így ennek érdemi vizsgálatára nincs lehetőség.

B/ Birtokvédelmi eljárás

31. A birtokvédelmi eljárások kapcsán kialakított gyakorlat szerint a Biztos az Obtv. előírásai alapján az ügy érdemében nem foglalhat állást, csak a birtokvédelmi eljárások közigazgatási eljárási szabályainak érvényesülését vizsgálhatja, így azt, hogy a jegyző megindította és megfelelően lefolytatta-e az eljárást, eleget tett-e döntéshozatali kötelezettségének, majd intézkedett-e a végrehajtás érdekében. Ha a Biztos a birtokvédelmi eljárás tárgyát, vagyis a konkrét birtokvédelmi kérdést vizsgálná, akkor a bíróság hatáskörét vonná el, mert a felek közötti polgári jogviszonyt bírálna el.

32. A fentiek alapján a Terézvárosi Jegyző eljárásával kapcsolatosan az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot nem állapítottunk meg, mivel a Jegyző a birtokvédelmi eljárást lefolytatta.

C/ Műemlékvédelmi kérdések

33. Az egészséges környezethez való jog elválaszthatatlan részét képezi a jelen és a jövő generációknak az épített, és kulturális örökséget képviselő környezethez való joga, ezért az ügyben különös figyelmet fordítottunk annak vizsgálatára, hogy az ügyben eljáró szervek a kulturális örökség védelmére vonatkozó, jogszabályban rögzített követelményeket mennyiben teljesítették eljárásaik során.

1. Iratok megküldése

34. A Biztos az Obtv. alapján széles körű jogosítványokkal rendelkezik annak érdekében, hogy minden olyan adat rendelkezésre álljon, mely a vizsgálati lefolytatásához nélkülözhetetlen.

Az Obtv. 18. § (2) bekezdése szerint az országgyűlési biztos bármely hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, továbbá a keletkezett iratokba betekinthez, annak megküldését, illetőleg - ha ez nem lehetséges - róluk másolat készítését kérheti. A (4) bekezdés alapján az országgyűlési biztos az általa vizsgált ügyben bármely szervtől - ideértve az e törvény szerint hatóságnak nem minősülő szerveket is - vagy annak munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet.

35. A fenti jogok érvényesítése érdekében az Obtv. azt is előírja a 18. § (10) bekezdésében, hogy ha az országgyűlési biztos a (2)-(4) bekezdésben foglalt jogosítványai alapján adatot (felvilágosítást, magyarázatot stb.) kér, a megkeresésnek - ha e törvény másként nem rendelkezik - a megkeresett szerv az országgyűlési biztos által megállapított határidőn belül, amely tizenöt napnál rövidebb nem lehet, köteles eleget tenni.

36. Ezen túlmenően a 27/H. § (1) bekezdésben foglalt jogosultság szerint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a feladatai ellátása során bárkitől minden olyan kérdésben felvilágosítást kérhet, amely a környezet állapotával és a környezet használatával összefügg.

A (2) bekezdés rögzíti, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa eljárása során, annak lefolytatása érdekében az eljárás tárgyával összefüggő összes iratba betekinthez, illetve iratról másolatot kérhet, személyes adatot, egyéb adatot, körülményt, tény, eljárást megismerhet. Ha az irat az eljárás tárgyával össze nem függő adatot is tartalmaz, és az adatok elkülönítése azok bizonyító erejének sérelme nélkül nem lehetséges, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa az iratban szereplő valamennyi adatot megismerheti, azonban az eljárás tárgyával össze nem függő adatok megvizsgálására csak addig a mértékig jogosult, ameddig meggyőződik arról, hogy az adat nem függ össze az eljárás tárgyával.

A (6) bekezdés szerint, ha az (1) bekezdésben meghatározott jogainak gyakorlásához szükséges közreműködést a felvilágosítás adása iránt megkeresett, az iratokkal rendelkező személy, illetve az ingatlan tulajdonosa vagy használója megtagadja, arra a Fővárosi Bíróság - a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa kezdeményezésére - kötelezi. A Fővárosi Bíróság a kérelem beérkezésétől

számított nyolc napon belül - szükség esetén személyes meghallgatás tartásával - nemperes eljárásban határoz, amely határozata ellen fellebbezésnek nincs helye.

37. Az épületet érintő bontási munkálatokat érintően kétszer fordultunk megkereséssel a KÖH-höz a 21.-25. pontban foglaltak szerint. A KÖH egyik megkeresésünket sem teljesítette maradéktalanul, tájékoztatása nem volt teljes körű, egyetlen iratot sem bocsátott rendelkezésünkre. Eljárása akadályozta a vizsgálat lefolytatását, mivel sem szakmai véleményét, sem pedig az ennek kialakításához elengedhetetlen iratokat nem bocsátotta rendelkezésünkre.

38. A KÖH leveléből mindazonáltal kétséget kizáróan megállapítható volt, hogy a védelem alá helyezésre vonatkozó eljárás 2006 decembere óta folyamatban van, és az annak keretében kidolgozott előkészítő anyag és javaslat szerint az épület védelemre érdemes. A javaslatot azonban a védetté nyilvánítás érdekében a miniszternek nem terjesztették fel.

39. Minderre tekintettel az ügyben a hatáskörünket megállapítottuk, és a műemlékvédelmi kérdéseket ezen tények alapján vizsgálni tudtuk. Ez volt az oka annak is, hogy az iratok megküldésére kötelezés érdekében nem kezdeményeztük a Fővárosi Bíróság eljárását az Obtv. 27/H § (6) bekezdése alapján.

40. Felhívjuk azonban a KÖH figyelmét arra, hogy az állam jogállami működésének egyik fontos öre az országgyűlési biztos intézménye. A jogállami működés lényeges garanciája pedig ennek megfelelően az, hogy az országgyűlési biztos törvényes keretek között folytatott tevékenységét semmi és senki ne akadályozza. Minden olyan tevékenység vagy mulasztás, amely akadályozza az országgyűlési biztost tevékenységének, vizsgálatainak lefolytatásában a jogállamiság elvét és az egészséges környezethez való jog sérelmét is jelenti egyben, mivel hátráltatja az államnak az egészséges környezethez való jogból fakadó intézményvédelmi kötelezettségének teljesítését.

A fenti megállapítások indokoltságán az sem változtat, hogy az iratokat az állásfoglalás tervezetének kézhezvételét követően számunkra a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Elnöke megküldte, így általános jellegű intézkedésünket fenntartjuk.

2. Műemlékvédelmi kérdések

41. A kulturális örökség védelmére vonatkozó alapvető szabályokat a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Köt.) tartalmazza. A Köt. preambuluma szerint a törvény megalkotására azért került sor, mert a kulturális örökségünk hazánk múltjának és jelenének pótolhatatlan, egyedi és meg nem újítható forrása, a nemzeti és az egyetemes kultúra elválaszthatatlan összetevője.

42. A Köt. 3. § rögzíti, hogy a kulturális örökség védelme érdekében a köz- és magáncélú fejlesztéseket - így különösen a terület- és településfejlesztés, terület- és településrendezés, környezet-, természet- és tájvédelem és az ezzel kapcsolatos beruházások tervezését - e védelemmel összhangban kell végezni. A megóvás érdekében általános tiltó szabályt tartalmaz a törvény a 4. § (2) bekezdésében, amely szerint tilos a védett elemek veszélyeztetése, megrongálása, megsemmisítése, meghamisítása, hamisítása. **A 4. § (1) bekezdés pedig kimondja, hogy a kulturális örökség a nemzet egészének közös szellemi értékeit hordozza, ezért megóvása mindenkinek kötelessége.**

43. A Köt. 39. § (1) bekezdése alapján **műemléki jelentőségű területként** kell védeni a település azon részét, amelynek a jellegzetes, történelmileg kialakult szerkezete, beépítésének módja, összképe, a tájjal való kapcsolata, terei és utcaképei, építményeinek együttese összefüggő rendszert alkotva – műemléki védelemre érdemes módon - fejezi ki az azt létrehozó közösség építészeti kultúráját.

44. A műemléki jelentőségű terület a műemlékvédelem sajátos tárgya. A műemléki terület ehhez képest egy gyűjtőfogalom, ide értendők a nem „egyedileg” védett értékek, úgymint a történeti tájak, a műemléki jelentőségű területek, és a műemléki környezetek. A műemlékvédelem sajátos tárgyai körében védelem alatt álló valamennyi ingatlan esetében biztosítani kell az építészeti, városépítészeti, valamint egyéb környezeti, természeti értékek fenntartható használatát és a hagyományos tájhasználat megőrzését. Az Anker-ház Budapest és Pannonhalma világörökségi helyszíneinek műemléki jelentőségű területté nyilvánításáról szóló 7/2005. (III. 1.) NKÖM rendelet alapján műemléki jelentőségű terület része. (Köt. 38. – 40/A §-ok)

45. A fentiek alapján a műemléki jelentőségű terület esetén egy terület integritása élvez védelmet, és ezt az integritást a maga jellegzetességeivel együtt kell megőrizni, de az egyes épületek maguk nem állnak védelem alatt. A műemléki jelentőségű területen a KÖH szakhatósági feladatokat lát el, építéshatósági hatáskörrel azonban nem rendelkezik.

46. Szigorúbb előírások vonatkoznak az „**egyedileg**” **védett értékekre**, mivel azok esetében nem csupán a terület jellegének megőrzése, hanem az egyedi érték fenntartása, megóvása az alapvető kötelezettség, ez tehát a fenténél „hatékonyabb védelmet” jelent. Ennek érdekében a Köt. lehetőséget teremt arra, hogy egyedi műemléki értékek védettek legyenek (Köt. 28-35. §). A védetté nyilvánítás a KÖH-nél kezdeményezhető, amely a védetté nyilvánítást előkészíti, a védettséget ezt követően a miniszter rendeletben állapítja meg. A védettség megállapítását követően a műemlék kezelésére, használatára, állagának megőrzésére szigorú szabályok vonatkoznak, és a továbbiakban a KÖH jár el az építéshatósági ügyekben annak érdekében, hogy a kulturális örökségvédelmi követelményeknek való megfelelést vizsgálja és érvényesíteni tudja.

47. A Köt. 93. § (2) bekezdésének a) pontja alapján a kulturális örökség védetté nyilvánításának részletes szabályairól szóló 3/2002. (II.15) NKÖM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) szabályozza a KÖH eljárását. Eszerint a KÖH a védetté nyilvánítás előkészítése során védetté nyilvánítási dokumentációt készít, amelynek tartalmaznia kell a földrajzi azonosító adatokat, térképmelléleteket és fotódokumentációt, a védetté nyilvánítás tudományos indokolását a védetté nyilvánítandó örökségi ingatlan elem és az annak részeként védendő tartozékok történeti, építészeti, művészeti stb. értékeinek megnevezésével, leírásával és az azonosításra alkalmas adatokkal, az örökségi ingatlan elem aktuális állapotának, esetleges veszélyeztetettségének leírását, régészeti feltárás esetén a feltárt részek megjelölésével, az örökségi ingatlan elemre vonatkozó szakirodalmi, múzeumi, adattári dokumentációkat, az örökségi ingatlan elem és környezete, illetve védőövezete ingatlan-nyilvántartási adatait [hrsz.(-ok), terület, művelési ág, tulajdonos, kezelő] 30 napnál nem régebbi hiteles tulajdoni lap(ok) beszerzésével, valamint az illetékes földhivatal által hitelesített vázrajzot (helyszínrajzot), a fenntartható használat főbb szempontjait.

48. A Rendelet szerint a KÖH a védetté nyilvánítás előkészítése során szakértők - régészeti örökség esetén elsősorban a területileg illetékes múzeum - közreműködését veheti igénybe, akik szolgáltatják a hiányzó adatokat, illetve szükség esetén egyeztető tárgyalást tart. A KÖH előterjesztést készít az örökségi ingatlanelem védetté nyilvánítására vonatkozóan, s azt megküldi a nemzeti kulturális örökség miniszterének, aki rendeletben dönt a védetté nyilvánításról.

49. A fentiek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a védetté nyilvánítás előkészítése során a KÖH egy sajátos eljárás keretén belül vizsgálja meg mindazokat a körülményeket, melyek a védetté nyilvánítást megalapozhatják. A Rendelet nem tartalmaz határidőt az eljárás befejezésére, és a javaslatnak a miniszter részére történő felterjesztésére vonatkozóan. A rendelkezésünkre álló adatok szerint az Anker-ház védelem alá helyezését megalapozó eljárás 2006 decemberében megindult, a dokumentáció elkészült, az épület védelemre érdemes, de a javaslatot a KÖH nem terjesztette a miniszter elé. A KÖH védelem alá helyezést előkészítő eljárása több mint 3 év alatt nem zárult le.

50. Annak ellenére, hogy sem a Köt., sem pedig a Rendelet nem tartalmaz előírást az előkészítő eljárás lefolytatásának határidejére vonatkozóan, álláspontunk szerint nincs a KÖH-nek teljes szabadsága ennek meghatározására és az eljárás tetszőleges határidőn belüli lefolytatására vonatkozóan.

51. Az Alkotmány 18. §-a szerint a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. A 70/D. § (1) bekezdés pedig rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez. A (2) bekezdés szerint 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.

52. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a környezetvédelemhez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. (996/G/1990. AB határozat)

53. Az Alkotmánybíróság a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. (...) A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon.

54. A Köt. 4. § (1) bekezdés hangsúlyozza, hogy a kulturális örökség a nemzet egészének közös szellemi értékeit hordozza, ezért megóvása mindenkinek kötelezettsége. A 4. § (2) bekezdés alapján a kulturális örökség elemeit tudományos módszerekkel kell felkutatni, számba venni, értékelni, az utókor számára megőrizni és hozzáférhetővé tenni. Az 5. § (1) bekezdés kimondja, hogy a kulturális örökség védelme közérdek.

55. Az 5/A. § (1) bekezdés a Világörökségi Listára felvett magyarországi helyszínek a kulturális és természeti örökség kiemelkedő jelentőségű elemeiként régészeti, műemléki, illetőleg – külön jogszabályban meghatározottak szerint – természeti védelem alatt állnak. A fentiekkel összhangban a 28. § a) pontja hangsúlyozza, hogy a műemlékvédelem feladata a műemléki értékek felkutatása, tudományos kutatása, értékelése és számba vétele, dokumentálása, nyilvántartása, védetté nyilvánítása és a védendő műemléki területek meghatározása.

56. Mindebből következően garanciális követelmény, hogy a kulturális örökségvédelemre érdemes értékek megőrzése, a károsodások megelőzése érdekében a védetté nyilvánítás előkészítése, majd maga a védetté nyilvánítás a lehető legrövidebb idő alatt történjék meg. Az eljárás indokolatlan elhúzódása, a jogi oltalom hiánya a műemléki értékek megóvását és fenntartható használatát, így a kulturális örökségvédelem alapvető céljait ellehetetlenítheti. Ennek megfelelően a KÖH-nek kötelezettsége, hogy a kulturális örökség védelme érdekében intézkedjen, és amennyiben indokolt, úgy a védelem alá helyezést megalapozó eljárást a lehető legrövidebb időn belül lefolytassa, hiszen csak így biztosítható a kulturális örökség elemeinek hatékony védelme.

57. A jelen ügyben a KÖH álláspontja szerint is indokolt a műemléki jelentőségű területen található épület egyedi védelem alá helyezése, mégsem tette meg a KÖH azokat a hatáskörébe tartozó és lehetséges intézkedéseket, melyek a műemléki védelem alá helyezéshez és ezáltal az épület hatékonyabb védelméhez vezethettek volna. Bár örvendetesnek tartjuk, hogy a védelem alá helyezési eljárás jogi kereteinek átdolgozását tervezi a jogalkotó, ez nem lehet indoka annak, hogy egy egyébként védelemre érdemes épület védelem alá helyezésére 3 éven keresztül ne kerüljön sor.

58. A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Elnökének, illetve a KÖH-nek az álláspontja szerint a visszásságot nem a KÖH, hanem az Oktatási és Kulturális Minisztérium fogadókészségének hiánya idézte elő, mivel a KÖH csupán javaslatot készít a védelem alá helyezésre, de a döntés maga a miniszteré. A KÖH emellett jelezte azt is, hogy a tervezet nem nevezi meg konkrétan azokat a „szigorúbb előírásokat”, amelyek miatt a megtett intézkedésektől eltérő intézkedések születtek volna az épülettel kapcsolatban, amennyiben az épület már most műemléki védelem alatt állna.

59. Ez utóbbival kapcsolatban utalunk a védetté nyilvánításra vonatkozó javaslat III. pontjára, mely a javaslat közérdekűségének indokolását tartalmazza. Eszerint „az épület felújítása halaszthatatlan, az eredeti állapot helyreállításának hitelessége szempontjából elengedhetetlen a műemléki védelem, amely biztosítaná a szakmai felügyeletet az engedélyköteles munkáknál.” A III. 5. pont szerint „a védetté nyilvánítás elmaradása esetén az épület szakszerűtlen átalakítása következne be, amilyenek az elmúlt években sajnos többször megtörténtek. Az épületegyüttes homlokzatait folyamatosan csúfítják graffitivel. Az épület helyreállításánál nem vennék figyelembe az eredeti állapothoz leginkább hűséges helyreállítást.”

60. A javaslat tartalma, és a jelen vizsgálat eredménye is az, hogy az épület megőrzése érdekében a műemléki védelem alá helyezésre szükség van. A műemléki védettség kérdéseit a vizsgálat keretein belül nem csupán a konkrét bontási munkálatok kapcsán vizsgáltuk, hanem általánosan is, a műemlékvédelmi szabályozás és általában a kulturális örökség védelmének célkitűzései fényében.

61. Afentiek alapján megállapítjuk, hogy a KÖH nem a megfelelő és elvárható gondossággal járt el az Anker-ház, mint az emberiség közös kulturális öröksége egy elemének a jövő nemzedékek számára való megőrzése érdekében, mivel az eljárás mintegy 3 éves elhúzódása miatt az épület - bár arra érdemes lenne - nem került védelem alá, így a Köt.-ben foglalt szigorúbb műemlékvédelmi előírások sem érvényesülhettek. Ezáltal a KÖH nem teljesítette maradéktalanul az állam intézményvédelmi kötelezettségét, eljárásával az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásságot okozott. A visszásság ugyanakkor elvi jelentőségű figyelemmel arra, hogy a védettség elmaradása a rendelkezésre álló adatok alapján nem eredményezett tényleges sérelmet, károsodást a védendő értékekben. A megfogalmazott észrevételek alapján megállapításaink módosítását tehát nem tartottuk indokoltnak, de egy további intézkedést is kezdeményezünk a védelem alá helyezés érdekében.

V. Tájékoztatás

62. Tekintettel arra, hogy a pincerész hasznosítására vonatkozó elvi építési engedélyezési eljárás eredménytelenül zárult le, és a tulajdonjogi helyzet tisztázása miatt a települési önkormányzat és a Tempo Kht. között peres eljárás van folyamatban, nincs lehetőségünk a tervezett beruházás hatásainak, így a panaszban külön is említett várható forgalom-növekedés vizsgálatára. Amennyiben a beruházás megvalósítása érdekében egyedi engedélyezési eljárások indulnak, akkor az érintettek azok keretein belül érvényesíthetik érdekeiket a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) szabályai szerint.

63. Felhívjuk továbbá a panaszos figyelmét arra, hogy a Tempo Kht.-val szemben fennálló, a bontási munkálatokkal kapcsolatos igényeiket polgári jogi úton érvényesíthetik. A Ptk. 339. § (1) bekezdése szerint, aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentesül a felelősség alól, a bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. A kártérítési igény elbírálása a bíróság hatáskörébe tartozik, ezért a panasz ezen részét nem vizsgálhatom, de felhívjuk figyelmét arra, hogy a peres eljárás kimenetelének kockázata a peres feleket terheli.

64. Felhívjuk a figyelmet továbbá arra is, hogy a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 16. §-a szerint a tulajdonostársat külön tulajdona tekintetében megilleti a birtoklás, a használat, a hasznok szedése és a rendelkezés joga; a tulajdonostárs e jogait azonban nem gyakorolhatja a többi tulajdonostárs joga és törvényes érdeke sérelmével. A 17. § (1) bekezdése alapján a szervezeti-működési szabályzat meghatározza a külön tulajdonban lévő lakás, illetőleg nem lakás céljára szolgáló helyiség használatának, hasznosításának szabályait a lakóépület céljának, működésének megfelelően. Lakóépület esetén a társasház közgyűlése megtilthatja a külön tulajdonban lévő nem lakás céljára szolgáló helyiség használata, hasznosítása módjának megváltoztatását, ha az a társasház működését vagy a lakhatás nyugalma zavarná. Ha a lakóépületben lévő nem lakás céljára szolgáló helyiség megváltoztatott használata jogszabályban meghatározott engedélyhez kötött tevékenységhez szükséges, az engedély akkor adható ki, ha a hatóság felhívására – harminc napos határidőn belül – a közgyűlés nem hozott tiltó határozatot (18. § (1)-(2) bekezdések). A társasház ilyen irányú döntéseinek vizsgálatára az Obtv. alapján nem rendelkezünk hatáskörrel.

VI. Intézkedések

65. Az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján hivatalomnak adott tájékoztatás hiányosságai miatt azzal az **ajánlással** fordulok a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalhoz, hogy a visszásság **jövőbeni** előfordulásának megakadályozása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

66. Az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján **kezdeményezem**, hogy a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Közép-magyarországi Irodája a visszásság megszüntetése érdekében a védelem alá helyezés előkészítő eljárást haladéktalanul zárja le, a védelem alá helyezésre vonatkozó javaslatát terjessze a miniszter elé.

67. Tekintettel a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Elnöke, valamint a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Közép-magyarországi Irodája vezetőjének álláspontjára, az Obtv. 27/B § (3) bekezdés e) pontja alapján azzal a **jogalkotási javaslattal keresem meg** a Nemzeti Erőforrás Minisztert, hogy az előterjesztés alapján rendeletében nyilvánítsa műemlékké az Anker-házat.

68. Kérem a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalt, hogy a felhívásom nyomán tett intézkedéséről az Obtv. 21. § (2) bekezdése szerint tájékoztasson legkésőbb az állásfoglalás kézhezvételét követő 30 napon belül. Tájékoztatom a felhívott szervet, hogy az Obtv. 26. § (1) bekezdése alapján, amennyiben a visszásságot előidéző, a Biztos által megkeresett szerv az érdemi állásfoglalás kialakítását, és az annak megfelelő intézkedés megtételét elmulasztja, vagy az országgyűlési biztos az állásfoglalással, a megtett intézkedéssel nem ért egyet, a Biztos – az éves beszámoló keretében – kérheti, hogy az ügyet az Országgyűlés vizsgálja ki.

Budapest, 2010. július 8.

.....

Dr. Fülöp Sándor

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa