



MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA | MŰEMLÉKI MUNKACSOPORT

# Állásfoglalás a műemlékügyről

VÉLEMÉNY AZ ÁLLAMI ÉPÍTÉSI BERUHÁZÁSOK RENDJÉRŐL SZÓLÓ  
TÖRVÉNY TERVEZETÉVEL ÉS A MAGYAR ÉPÍTÉSZETI TÖRVÉNY  
JAVASLATÁVAL KAPCSOLATBAN

MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA | MŰEMLÉKI MUNKACSOPORT

# Állásfoglalás a műemlékügyről

VÉLEMÉNY AZ ÁLLAMI ÉPÍTÉSI BERUHÁZÁSOK RENDJÉRŐL SZÓLÓ  
TÖRVÉNY TERVEZETÉVEL ÉS A MAGYAR ÉPÍTÉSZETI TÖRVÉNY  
JAVASLATÁVAL KAPCSOLATBAN

Budapest, 2023. március 6.



Az állásfoglalást és a véleményt a Magyar Tudományos Akadémia elnöke által felkért Műemléki Munkacsoport készítette.

**Az MTA Műemléki Munkacsoport vezetője:**

Ferkai András, az MTA levelező tagja, az MTA Építészeti Tudományos Bizottságának elnöke

**Az MTA Műemléki Munkacsoport tagjai:**

Arnóth Ádám okleveles építészmérnök

Bándi Gyula, az MTA doktora, az MTA Állam- és Jogtudományi Bizottságának tagja,  
az MTA Fenntartható Fejlődés Elnöki Bizottságának tagja

Benkő Melinda, az MTA Településtudományi Állandó Bizottságának elnöke

Entz Géza művészettörténész

Fejérdy Tamás, az MTA köztestületének tagja

Lővei Pál, az MTA levelező tagja, az MTA Művészettörténeti Tudományos Bizottságának tagja

Mikó Árpád, az MTA doktora, az MTA Művészettörténeti Tudományos Bizottságának tagja

Pazár Béla, az MTA köztestületi tagja, az MTA Építészettörténeti, -Építészméleti és M  
emléki Állandó Bizottságának elnöke

**A Munkacsoport felállítását kezdeményezte és munkájában közreműködött:**

Józsa János, az MTA rendes tagja, az MTA VI. Műszaki Tudományok Osztályának elnöke

Zsoldos Attila, az MTA rendes tagja, az MTA II. Filozófiai és Történettudományok  
Osztályának elnöke

**A Munkacsoport munkáját támogatta:**

Bayer József, az MTA rendes tagja, az MTA IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztályának elnöke

Vékás Lajos, az MTA rendes tagja

Agócs Ilona környezetjogi szakértő

**A Munkacsoport munkájában az MTA Titkársága Köztestületi Igazgatóság részéről részt vett:**

Oberfrank Ferenc köztestületi igazgató

Bíró Ildikó Judit stratégiai szakreferens

Süle Zoltán köztestületi szakreferens

© Magyar Tudományos Akadémia, 2023

Magyar Tudományos Akadémia  
1051 Budapest, Széchenyi István tér 9.  
mta.hu

Kiadja: Freund Tamás, az MTA elnöke

Nyelvi lektor: Földes Zsuzsanna

Layout: Ave Sophia | [www.avesophia.hu](http://www.avesophia.hu)

## ÁLLÁSFOGLALÁS A MŰEMLÉKÜGYRŐL

Az MTA és az MMA elnöke 2022 decemberében közös levélben ajánlotta fel testületeinek szakértelmét és tapasztalatait a *műemlékvédelem* komplex feladatainak áttekintésére és a megoldásokhoz közelebb vivő kérdések megvitatására. A levélre válaszul az Építési és Közlekedési Minisztérium vezetői megbeszélésre hívták képviselőinket, és a 2023. február 1-jei találkozón – azon túl, hogy ajánlatunkat pozitívan fogadták – felkérést kaptunk az állami építési beruházások rendjéről szóló törvény szövegének és a magyar építészetéről szóló törvény javaslatának véleményezésére (a normaszöveget és a 2023. január 12-i dátumú javaslatot még aznap megkaptuk). A Magyar Tudományos Akadémia II. Filozófiai és Történettudományok Osztálya, VI. Műszaki Tudományok Osztálya, valamint IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya szakértőiből alakult munkacsoport elkészítette szakmai véleményét, amelyet – egyeztetés után – az MMA véleményével együtt küldünk meg a minisztériumnak. Hangsúlyozzuk, hogy munkacsoportunk csak a műemlékvédelem szempontjából vizsgálta a tervezeteket, az építészetet és településtervezést érintő részeket az MTA Műszaki Tudományok Osztálya által felkért építészcsoport külön fogja véleményezni.

A hatályos jogi szabályozásban a kulturális örökség védelmén<sup>1</sup> belül található a műemlékvédelem, amely olyan komplex szakterület, sokrétű feladatsorral és a megfelelő működést biztosító bonyolult intézményi kapcsolatrendszerrel, hogy indokolt az erre vonatkozó álláspontunkat egységes szerkezetben megjeleníteni. Hangsúlyozandó, hogy a munkacsoport szakértelméhez és eredeti célkitűzéséhez igazodva az állásfoglalás-jelleggel tett általános megjegyzések kizárólag a műemlékügyre vonatkoznak. Mindezek mellett egy ettől teljesen elkülönülő véleményt is készítettünk az állami építési beruházások rendjéről szóló törvény (a továbbiakban: Beruházási törvény) tervezetéről és a magyar építészetéről szóló törvény javaslatáról (a továbbiakban: Javaslat), bízva abban, hogy az egységes koncepciónak szánt állásfoglalás önmagában is jelzi a Javaslatra vonatkozatható véleményünket.

<sup>1</sup> A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (Kötv.) szabályozási tárgyköre a műemléki értékeken kívül a régészetre és a kulturális javakra is kiterjed.

## I. 1. BEVEZETÉS

Üdvözljük, hogy az építésügy kiemelt helyet kapott a minisztériumok sorában, és azon belül külön helyettes államtitkársága lett a műemlékügynek, ami – reményeink szerint – megerősítheti az utóbbi időben méltatlanul elhanyagolt terület valós értékének megfelelő helyzetét; azt pedig külön is nagyra értékeljük, hogy nyitottak a szakmai észrevételekre.

Különösen fontos akkor kifejtteni az egész rendszerre vonatkozó, egységes álláspontunkat, amikor folyamatban vannak az egész területet – az egész építésügyet és vonatkozó részeit – érintő szabályozási változások, amelyekre azonban jelen állásfoglalásban – éppen annak egységes koncepciója érdekében – nem térünk ki részletesen. Azt azonban meg kell jegyezni, hogy a munkacsoport számára kérdéses, hogy mennyiben szerencsés négy létező törvényt – az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényt (Étv.), a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvényt (Tktv.), a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvényt (Kötv.), továbbá a tervező és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvényt (Ktv.) – beolvasztani egyetlen új építészeti törvénybe. Különösen releváns ez a kérdésfelvetés akkor, ha a kézhez kapott javaslatban<sup>2</sup> nincs utalás arra, hogy a korábbi törvények a beolvasztással megszűnnek, vagy módosítva, átalakítva, esetleg egészben vagy részben megmaradnak. Ezt a bizonytalanságot aggályosnak tartjuk, mert nem mindegy, hogy például a Kötv. jelenlegi műemléki része megmarad-e, vagy megszüntetése után a törvényjavaslatban szereplő műemlékvédelmi részek veszik át a szerepét.

Fenntartásaink elvi alapja az, hogy a műemlékvédelem a modern kor egyetemes emberi értéket megtestesítő kulturális vívmánya, ami a közigazgatás nyelvére lefordítva önálló kulturális ágazati és szakpolitikát jelent és kíván. Az építészettel való szoros összefüggése kétségtelen, az átfedettség azonban csak a szakmai gyakorlat közös területére igaz, ezért önálló törvényi szabályozást kíván.

A szakterület fokozatos ellehetetlenüléséhez vezet, a gyakorlatban pedig további folyamatos zavarok forrása, ha ez az ügy a jogszabályok rendszerében nem a megfelelő helyre kerül, ugyanis „a közigazgatás [...] az állam szervezete, a közfeladatoknak *ezek természete által* meghatározott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására” (Magyary Zoltán). Ezzel természetesen csak az ágazati szempontokra kívánjuk felhívni a figyelmet, ami nem kérdőjelezi meg a feladatnak a jelenlegi kormánystruktúrába történt elhelyezését.

<sup>2</sup> A magyar építészetéről szóló törvény javaslata (teljes változat) – 2023. január 12.

Mindez a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság kérdését<sup>3</sup> is szorosan érinti, hiszen kétséges, hogy mennyiben lehet az egyszerűsítés mellett érvelni, ha négy törvényi szintű szabályozás egyes elemei egy „nagy közösbe” kerülnek, míg részelemei megmaradnak esetleg az eredeti törvények „maradékának” hatályban tartásával.

Különös élel merül fel ez a kérdés a kulturális örökség védelmét illetően, amelynek a műemlékvédelem az egyik területe. A szabályozásnál feltétlenül figyelembe kell venni a kulturális örökség és a műemlék lényegi különbözőségét. A műemlékvédelem tárgya nem mozdítható (ingatlan), ugyanakkor folyamatosan, célja szerint használjuk, a használatban védjük. A kulturális örökség jelentős része viszont tárgyakban testesül meg (ingóság), ezeket meghatározott állapotukban védjük, tároljuk, bemutatjuk, de csak egészen kivételes esetben használjuk.

Az átlátható, egyértelműen értelmezhető és előreláthatóan, kiszámíthatóan alkalmazható szabályozás érdekében az „összeolvasztásnál” hatékonyabb, specifikus szabályokat lehetővé tevő és átláthatóbb rendszert eredményezhet egyes nagy területek önálló törvényben való rendezése. Megjegyzendő, hogy a tervezett szabályozás elnevezése – a „magyar építészetről” – szintén fogalmi zavart okozhat az alávont területek sokszínűsége miatt.

Kétségtelen, hogy a műemléküggyel kapcsolatos kérdések részletes szabályozása – éppen e terület összetettsége és jelenlegi működési problémái miatt – bizonyos önállóságot, önálló szabályozási struktúrát igényel. Nem zárható ki ugyanis, hogy a műemlékvédelemnek az építésügy keretében történő szabályozása később konfliktusokhoz vezethet, hiszen szempontrendszereik nem feltétlenül azonosak.

Ennyi kitérő után, koncepciónk kiindulási pontja, hogy bármilyen a kérdésre vonatkozó részletes jogi szabályozást szükségképpen meg kellene előznie az alapértékeket és alapelveket rögzítő egységes műemlékvédelmi stratégiának, hasonlóan számos más ágazati nemzeti stratégiához<sup>4</sup>, különösen a Nemzeti Fejlesztés 2030<sup>5</sup> logikájához, ami közvetlenül meghatározza a szabályozás kereteit.

A műemlékvédelemmel kapcsolatos alapelveket, országosan és egységesen érvényes szabályokat csak ennek alapján lenne szabad kidolgozni. A készülő szabályozások feszes határideje, a gyors bevezetés szándéka ennek a megalapozásnak ellentmond, illetve a kiemelt értékvédelmi kérdéskört illetően a kellő

<sup>3</sup> Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés alapján.

<sup>4</sup> Nemzeti Tájstratégia, Nemzeti Környezetvédelmi Program, Kvassay Jenő Terv, Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégia stb.

<sup>5</sup> 1/2014. (I. 3.) OGY határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról.

felkészülési idő hiánya, a tervszerűség elvének sérelme újfent alapjogi kockázatként merül fel. A hosszú távon működő, kiszámítható és hatékony szabályozás, illetve intézményrendszer záloga csak egy közmegegyezésen alapuló nemzeti stratégia lehet.

Ahogy Norbert Huse, a neves német műemlékvédelmi szakember írja:

*„Az állami műemlékvédelem nem kell, hogy kövesse a korszellem minden rezdülését. Az egyedi esetekben több nyitottságra, bátorságra és fantáziára van szükség. Ez viszont világosságot és tartósságot feltételez a műemléki alapelvekben, ezek viszont nem az állami önkény folyamánai, hanem egy több mint évszázados, folytonos tisztázódási folyamat eredményei. Ebben pedig nemcsak a fogalmi viták játszottak szerepet, hanem az ezenközben kialakult rendkívül konzisztens törvényalkotás, valamint a döntő kérdésekben egyértelmű joggyakorlat.”*

Vagyis támaszkodni kell a 150 éve alapított hazai műemlékvédelem által felhalmozott tapasztalatokra, a korábbi szabályozások és intézményrendszer ma is használható elemeire és nem utolsósorban a korábban a központi állami műemlékvédelmi intézményben, ma pedig több, részfeladattal foglalkozó intézményben szétszórva dolgozó szakemberek még elérhető tudására, hiszen az intézményi memória önmagában is védendő értéket képvisel.

## I. 2. HELYZETÉRTÉKELÉS

A műemlékvédelem sokféle tevékenységi területe akkor működhet összehangoltan, a társadalmi és politikai elvárásoknak megfelelően, ha a szakterület elvi irányításának feltételei mellett az ezen irányítást megalapozó és azt a gyakorlatban érvényre juttató feltételek – a történeti, ugyanakkor folyamatosan bővülő, naprakész adatbázisok, adat- és tervtárak, a kutatások, hatástanulmányok elkészítésére és értékelésére alkalmas szakmai kapacitás, természettudományi-diagnosztikai bázis stb. – is biztosítottak, ami most legjobb esetben is csak egyes elemeiben érzékelhető. A legfőbb ok, hogy a szakterület *hosszú ideje* áttekinthetetlenül szétaprózott: mintegy két tucatnyi helyen jelennek meg a „gyártósorban” szorosan összetartozó feladatok, ezek szerves összekapcsolására így nincs lehetőség. Végső következmény: a műemlékvédelem kultúráját – amely nem azonos a műemlék-helyreállítással, hanem annál jelentősen nagyobb és komplexebb tevékenységi halmazt ölel fel – Magyarországon szinte az alapoktól kell újra felépíteni.

Fel kell hívnunk a figyelmet a jogi követelményrendszer folyamatos fellazításának, a kiemelt beruházások kivételből főszabállyá emelésének következményeire, a műemléki védelem érvényesítésének nem egyszer előforduló, indokolatlan és minden szempontból aggályos kiiktatásának trendszerű gyakorlatára. Márpedig az államnak a nemzeti identitás alapvető elemeit hordozó műemlékekkel kapcsolatos értékvédelmi feladata alapján – e feladatok példamutató teljesítésével is – elsődlegesen a közérdeket kell képviselnie a magánérdekkel, sőt még a közösségi részérdekkel szemben is. Az állam műemlékvédelemmel kapcsolatos, *intézményi követelményeket* is tartalmazó kötelességei az Alaptörvényből<sup>6</sup> levezethetők, az alapjogi keretek az Alkotmánybíróság határozataiban<sup>7</sup> is megjelenve az értékvédelem kiemelt állami felelőssége körében elsősorban megfelelő anyagi és eljárási szabályokat és az ezeket hatékonyan érvényre juttató intézményrendszert jelentenek.

Első lépés az önálló műemlékvédelmi stratégia megalkotása kellene, hogy legyen mint a jogalkotás alapja. Ehhez azonban először az intézményes feltételeket kell megteremteni, mert hosszabb ideje láthatóan nem volt ilyen stratégiaalkotásra minden szempontból alkalmas, valamennyi kapcsolódó feladat- és hatáskörrel egységesen és önállóan rendelkező intézmény Magyarországon. A legfrissebb változások – a műemlékvédelem újbóli megjelenítése a kormányzati/minisztériumi struktúrában – remélhetően pozitív következményeire pedig még várni kell.

<sup>6</sup> A Nemzeti Hitvallásban megtestesülő értelmezési keretet adó értékszemléletből, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét deklaráló P) cikkből, továbbá a nemzeti vagyonról szóló 38. cikkből és a kapcsolódó következetes alkotmánybírósági gyakorlatból egyaránt.

<sup>7</sup> 4/2019. (III. 7.) AB határozat a környezetvédelmi intézményrendszer átalakításáról.



E terület nemzetstratégiai feladata és szerepe az alábbiakban foglalható össze: A nemzet jólétének meghatározó feltétele az építő nemzeti azonosságtudat. Ennek alapja a nemzeti emlékezet, amely biztosítja azt, hogy a nemzetnek valós képe legyen saját múltjáról, és ebből tanulni tudjon jövője érdekében. A nemzeti emlékezet folytonosságának elsőrendű és időtálló hordozója, mindennapi életünk kerete az elődeink által nemzeti építő szándékkal létrehozott környezetünk, amelynek meghatározó része épített örökségünk. Ennek legértékesebb tárgyi elemei azok az épületek, épületegyüttesek és a hozzájuk kapcsolódó területek, amelyeket a fenti okból tisztelünk, védünk és másfél évszázados nemzeti hagyományunkban műemlékeknek és műemléki helyszíneknek nevezünk. Ezen tárgyi elemek védelme – jóllehet ez mindenki kötelessége – elsődlegesen állami feladat.<sup>8</sup>

A műemlékvédelem folyamatos, számos területet érintő interdiszciplináris tevékenység, amely éppen a komplexitása folytán ugyancsak komplex szervezeti-intézményi struktúra meglétét és összehangolt működtetését igényli. A szemléletében, koncepciójában egységes képet mutató állami intézménystruktúra irányítása és ellenőrzése értelemszerűen kormányzati – minisztériumi – feladatkör. A gyakorlati végrehajtásban, amelyet a kontinuitás fenntartásával, ugyanakkor a természet-, a műszaki és a társadalomtudományok mindenkori legkorszerűbb eredményei alapján kell megvalósítani, a központi irányítás az intézménystruktúra további, ugyancsak állami szereplőire kell, hogy támaszkodjék. Ugyanez az intézményi bázis biztosítja *a hatósági munka szakmai megalapozottságát is, ami jelenleg csaknem teljesen ellátatlan.*

A hatósági/szakhatósági tevékenység és a tudományos háttér kapcsolata biztosítja az erre épülő, csak többéves műemlékvédelmi gyakorlattal megszerezhető, a hiteles munkavégzéshez elengedhetetlenül szükséges szaktudást és terepismeretet.

További alapkérdés, hogy a műemlékvédelem megalapozott és kiszámítható működésének, egyik alapvető feladatának feltétele a *rendszeres és módszeres inventarizáció*. Ez egyébként jogszabályban és a miniszter feladatkörében is értelemszerűen szerepel.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Alaptörvény, Nemzeti Hitvallás: „Vállaljuk, 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.”

Alaptörvény P) cikk (1): „[...] a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

Alaptörvény R) cikk (2) „Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.”

<sup>9</sup> Kötv. 28. §; 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről; 2/2022. (XII. 28.) ÉKM-utasítás az Építési és Közlekedési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

Fontos szempontként jelenik meg a műemlékvédelmi tevékenység folyamatos jellege. Az értékvédelem alapjogi kereteihez igazodva azt is ki kell emelni, hogy a védelem keletkezése és annak megszűnése vagy megszüntetése ugyancsak az értékvédelmi szempontok alapján történhet, garanciális elemeket tartalmazó eljárásrendben, melynek keretei eleve adottak. *„A műemlékvédelem körében tehát az állam arra vállal kötelezettséget, hogy teherbíró képessége függvényében milyen értékeket kíván a jövő nemzedékek számára megőrizni, amely alkotmányos értelemben osztja az egészséges környezethez való jog körében megállapított visszalépési tilalmat. Ha egyszer már valami védelem alá került, az onnét való kivételhez rendkívüli indok kell.”<sup>10</sup>*

A műemlékvédelem régi kihívása, hogy a műemlékek tulajdonosai és használói eddig szinte kizárólag szigorú követelményekkel néztek szembe, ám a védett épület karbantartásához és igényes felújításához támogatást keveset kaptak (kivéve: kastélyprogram, népi építészeti program, önkormányzati pályázatok). A támogatási formák átgondolása és az erre vonatkozó átlátható rendszer, akár egy olyan biztosan tervezhető költségvetési forrás, mint amilyen egy műemléki alap, kellő kidolgozottság és megfelelő működtetés esetén történelmi előrelépés lehetne. Itt ki kell emelni azt is, hogy az állami támogatási kötelezettség kettős természetű: a pénzügyi intézkedések mellett az állam szaktudással is támogatást kell, hogy nyújtson, ez a felügyelői hálózat egyik alapfeladata.

A közösségi-nemzeti érdekből levezethető támogatási kötelezettség teljesítésének hiányosságai miatt alakult ki hazánkban az a súlyos félreértés, hogy a műemlékvédelem – értékvédelmi célzatú, ugyanakkor (esetenként akár számottevő) többletköltségeket keletkeztető elvárásaival, előírásaival – akadályozza a beruházásokat, és gátolja a gazdasági fejlődést. Ilyen megfontolás vezethetett a műemlékvédelem egységes állami intézményének sorozatos átalakításához, majd megszüntetéséhez.

Számos nemzetközi tanulmány, elemzés<sup>11</sup> is bizonyítja, hogy ennek az ellenkezője igaz, a műemlékvédelem (műemlék-helyreállítás, -fenntartás, folyamatos gondozás) feladatából következően a hazai gyártású, természetes anyagokat felhasználó, fenntartható, környezetbarát építés kutatását és fejlesztését végzi, ugyanakkor a képzett, saját jogán felelősen hazájában dolgozó magyar munkaerőt neveli és foglalkoztatja. Ezzel folyamatosan segíti a korszerű nemzetgazdaság fejlődését, a nemzeti vagyon gondos kezelését<sup>12</sup> és gyarapítását. A meglévő épületvagyon – ezen belül is a legértékesebb, ezért

<sup>10</sup> 3104/2017. (V. 8.) AB határozat [40] bekezdése.

<sup>11</sup> Például: [http://blogs.encatc.org/culturalheritagecountsforeurope/wp-content/uploads/2017/11/e-version\\_\\_CHCfE\\_Report\\_EXS\\_Hungary.pdf](http://blogs.encatc.org/culturalheritagecountsforeurope/wp-content/uploads/2017/11/e-version__CHCfE_Report_EXS_Hungary.pdf)

<sup>12</sup> Az Alaptörvény 38. cikkével összhangban.

védett műemlék kategória – fenntartható, és ezért a műemléket is fenntartó rendeltetésének biztosításával nemcsak az identitást hordozó érték sorsa oldódik meg, hanem (az akár több évszázados) „beépített energia” megőrzésével és újabb „zöldmezős” területek igénybevételenek kiváltásával átfogó (környezeti, vagyongazdálkodási) célok is teljesülnek.

### I. 3. JAVASLATOK

A fenti helyzetértékelés nyomán az alábbi előzetes, további részletes kidolgozást és egyeztetést kívánó javaslatokat tesszük, melyek segíthetnek egy működőképes és hatékony rendszer kialakításában.

**1. Mindenekelőtt helyre kell állítani a műemléki értéket érintő hatósági eljárásokban a műemlékvédelmi érdek megfelelő képviselőjének hatékonyságát.**

Indoklás: A műemlékvédelem állami feladatellátásának alapkérdése a 2012-ben megszüntetett önálló műemlékvédelmi hatósági jogkör lényegének a mai hatósági szervezetrendszerhez igazodó helyreállítása. Hatékony műemlékvédelmi érdekképviselő nélkül a hatósági eljárásokban – elsősorban is az építésügyi hatósági eljárásokban – a műemlékvédelem fegyvertelen, a vonatkozó anyagi, jogi követelményeket – és így az értékvédelmet – nem lehet érvényre juttatni. Mindezek érdekében elsőként is az építésügyi hatósági szervezeti egységektől elkülönült szervezeti egységnek kell a műemlékvédelmi szempontokat érvényesítenie. A különböző ágazati érdekek egységes kormányhivatalokba történő integrálásának eredménye a kevésbé hatékony érdekképviselő, aminek megoldása égető kérdés. A korábbi szakhatósági rendszerhez képest a szakkérdésvizsgálat több ponton is visszalépést jelent: így igen jelentős az intézményi memóriavesztés; a garanciális eljárási szabályok – a szakhatósági állásfoglalás és a szakkérdésre adott válasz jogi eltérősége – lazulása miatti gyengébb érdekképviselő; a szakmai irányítás közvetettsége az intézményi hierarchiához képest; a szakértelemmel rendelkező szervezeti egység bevonásának elmulasztásából eredő hatáskörelvonási<sup>13</sup> kérdések. A kérdéskör analóg a környezetvédelmi intézményrendszer átalakításával, amelynek vonatkozásában az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló Alaptörvény-ellenességet is megállapított.<sup>14</sup>

Alapvető tehát, hogy ezeket a hatósági eljárásokban történő, az értékvédelemhez kapcsolódó, a jelen rendszerben mutatkozó „deficiteket” a jogalkotó újragondolja, és jogi kötőerővel rendelkező jogintézménnyel vagy egyéb eljárási szabályozási garanciákkal biztosítsa a műemlékvédelmi érdekképviselőt.

A műemléki érdek hatósági képviselője azonban szakmai támogatás nélkül nem tudja ellátni a feladatát, ezért is van szükség ehhez szakmai háttérrel nyújtó és információs bázist építő és gondozó, a helyzetelemzésben már említett nemzeti stratégia kidolgozására is alkalmas – alapvetően szolgáltató jellegű – szakintézményre, amely a frissen kialakított intézményi keretek között is elképzelhető.

<sup>13</sup> Lásd a Kúria 2017.105. döntését.

<sup>14</sup> 4/2019. (III. 7.) AB határozat.

2. A helyzetelemzésben már említett – stratégiaalkotásra is alkalmas intézményhez csatlakozó – **központi tudományos és operatív szakmai bázis** léte ugyancsak szükséges feltételként értékelhető.

**Indoklás:** Az előkészítést, a beavatkozások folyamatos követését illetően lényeges követelmény, hogy közvetlenül elérhető formában, tehát a szakmai bázison belül álljanak rendelkezésre a történeti adattárakban, archívumokban felhalmozódott információk, illetve az azt feldolgozó tudományos munka eredményei. A miniszter a vonatkozó kormányrendelet értelmében a kulturális örökség védelméért való felelőssége keretében – egyebek közt – „gondoskodik a feladatkörébe tartozó kulturális örökségi értékek számbavételéről, nyilvántartásáról és az ehhez kapcsolódó tudományos feladatok ellátásáról”.<sup>15</sup> A tárca közvetlenül nyilván nem vállalhat tudományos, kutatási és technikai (laborvizsgálatok stb.) feladatokat, álláspontunk szerint ezt célszerűen szakmai szolgáltatásként kell megszervezni.

A tudományos bázis meghatározó jelentőségű egységei: a közhiteles nyilvántartás és adattár; a műemlékvédelmi archívum-szakirattár; a tervtár-dokumentumtár, térképtár, fotótár; szakkönyvtár (hagyományos és elektronikus formában); kutatás-szolgáltatási egység (elődokumentáció, tudományos dokumentáció, értékleltár készítése; az adatok feldolgozása és szolgáltatása; külső szakmai anyagok validálása); a védetté nyilvánítás előkészítése; inventáriumok, országos topográfia készítésének koordinálása.

A tudományos bázis létrehozásához a jelenleg különböző intézmények keretében sporadikusan meglévő (egyébként pótolhatatlan, nagy értékű) anyagok, kapacitások egyesítése szükséges, aminek hatékonyság- és kapacitásnövelő hatása sem elhanyagolandó.

Ennek a „tudományos bázis” munkanévvel jelzett intézményi résznek a létrehozása az egységes intézményrend központi eleméhez csatlakozva, valamint folyamatos működtetése kiemelt állami feladat, az általa nyújtandó szolgáltatások fedezete költségvetési forrásból biztosítandó.

**Operatív szakmai bázis** (műemlék-restaurálási és módszertani központ). Az épített kulturális örökség elemeit – történeti épületek, műemlékek, védett területen álló épületek – érintő operatív beavatkozások szakszerűségének biztosítása mind az előkészítés (kutatás, tervezés), mind pedig a megvalósítás (helyreállítás-kivitelezés, konzerválás-restaurálás) időszakában parancsoló szükségesség. Alapvető szerepe van a beavatkozások előkészítésében: a választandó-választható megoldások kidolgozásában, a kiszámíthatóság-tervez-

<sup>15</sup> 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről.

hetőség megalapozásában és ezekkel összefüggésben a jó előkészítés alapján hatékonyan és gyorsan, fennakadások nélkül elvégezhető munka garantálásában.

A magyarországi műemlékvédelmi intézményrendszer régi és súlyos hiányossága éppen az operatív műemlékvédelmi feladatok (helyszíni-környezeti vizsgálatok; természettudományos laboratórium; konzerválás-restaurálás előkészítése; kutatás, tervezés, restaurálás) ellátásában, előkészítésében mutatható ki.

Az elvégzendő feladatok természeténél fogva ez a szolgáltatóközpont – az intézményi jellegét tekintve és a nemzetközi gyakorlatot is figyelembe véve – legcélszerűbben állami tulajdonú nonprofit kft. formájában valósítható meg. A központi stratégiaalkotásra alkalmas intézményhez rendelt, állami irányítású és felügyeletű szervnek kell lennie, amely garantáltan magas szakmai színvonalú működésének a feltételeit állami költségvetési forrásból indokolt biztosítani, ugyanakkor szolgáltatásait (például laboratóriumi háttér épületdiagnosztikával foglalkozó külső szakértőknek; gyorsszolgálat) a piaci szereplők részben vagy egészben díjazás fejében vehetik igénybe. A szakmailag megkövetelt, de nem mindig és nem mindenhol elérhető legkorszerűbb, nagy tudású és éppen ezért adott esetben rendkívül drága műszerek igénybevétele, egyben kihasználtsága éppen ilyen módon, azaz egyfajta „központi labor” létrehozásával és működtetésével valósulhat meg.<sup>16</sup>

A műemléki helyreállítások tervezését minden esetben ilyen multidiszciplináris kutatásoknak kellene megelőzniük annak érdekében, hogy műemléki érték ne sérüljön vagy ne pusztuljon el (Kötv. 4. §). A nonprofit központ ezt a tevékenységet meghatározott esetekben „természetbeni” állami támogatásként végezheti, elsősorban a műemléki szakfelügyelet kezdeményezésére; ilyenkor is célszerű pontosan meghatározni az elvégzett munka (és ezáltal a nyújtott támogatás) értékét-költségét, amelyet a megrendelő szakfelügyelet a nála rendelkezésre álló támogatási keretből „intézményközi elszámolás” keretében rendez.

**3. Újra létre kell hozni a műemléki szakfelügyelet rendszerét, amely megvalósulhat a jelenlegi igazgatási szervezetrendszer keretei között is, de elképzelhető önálló intézményként is.**

**Indoklás:** A műemlékeket nem elég védeni ugyanis, helyreállításukat meg kell tervezni és meg kell valósítani, állapotukat a továbbiakban is folyamatosan figyelemmel kell kísérni. Ez a műemléki felügyelő fő feladata. Illetékessége

<sup>16</sup> Számos európai országban – így például Ausztriában, Németországban (Bajorországban), Franciaországban, Belgiumban, Nagy-Britanniában stb. – sok évtizedes múlttal rendelkező, jól működő példák tanulságai alapján érdemes létrehozni.

körébe tartozik a proaktív javaslattétel, konzultáció és tanácsadás, a műemléki beavatkozások szakmai segítése, a területén működő műemléki szakhatóság szakmai irányítása. A már jelzettek szerint ennek egyik módja lehet regionális területi érdekeltségű feladatkijelölés a meglévő igazgatási szervezetrendszer részeként. A szakfelügyelet mint „kulturális örökségi menedzserhálózat” hatékonyságának és eredményességének előfeltétele, hogy a munkáját megalapozó, segítő tudományos bázis bürokratikus áttételek nélkül álljon a rendelkezésére, másrészt hogy az operatív beavatkozások előkészítéséhez és szakszerű megvalósításához is képes legyen hatékony támogatást, szolgáltatást nyújtani a tulajdonosoknak, tervezőknek, fejlesztőknek.

Ez a munka nem tévesztendő össze és közvetlenül nem is vonható össze a műemléki hatósági munkával, bár együttes kialakításuk nem zárható ki. Jelentős megközelítésbeli különbség, hogy a hatóság külső kezdeményezésre cselekszik, a műemlék-felügyelő viszont saját (az ágazati irányítás alapján nyugvó) programja alapján végzi a műemléki állomány állapotának tervszerű, ciklikus/folyamatos figyelését, követését. A hatóságnál hamar kialakul az ellenérdekeltség (nem keletkeztet önmagának ügyet), ez korábban is probléma volt. Legjobb lenne ezért az országos műemléki felügyeleti rendszer újrafogalmazott tartalommal való kiépítése, több megyét átfogó hatáskörökkel (például hét régió + Budapest); valamint ehhez értelemszerűen a szakügyintézői és szakértői létszám biztosítása.

Fel szeretnénk hívni a figyelmet arra, hogy jelenleg is működik olyan műemlék-támogató program Magyarországon, amelyet éppen a szakfelügyeleti rendszer előnyeit demonstráló *best practices* példajaként általánosan is érvényre kell(ene) juttatni. A népi építészet támogatási programjáról<sup>17</sup> van szó, amely a tervezett Műemlékvédelmi Alap felhasználásához nyújt *modellértékű* metodikát. A programban a pályázatok elbírálásáért felelő szakmai grémium mellett 12 olyan népi építészeti szakember kíséri figyelemmel és segíti a programban a tervezéstől a kivitelezésig a támogatásra érdemesnek ítélt projekteket, aki alapos helyismerettel is rendelkezik.

#### 4. A központi intézmény kiemelt feladatellátását meg kell erősíteni.

Indoklás: A felsorolt feladatokon túl a központi intézménynek kell gondoskodnia a jogszabályok szakmai előkészítéséről, a támogatások kezeléséről, a(z) ágazati irányítással összehangolt, illetve azzal együttműködő nemzetközi kapcsolatok fenntartásáról és fejlesztéséről. Biztosítani kell a részvételt a nemzetközi szervezetek munkájában. Kultúrpolitikai eszközökkel támogatni kell

<sup>17</sup> A program 2019-ben és 2020-ban 1,5 milliárd Ft-os, 2021-ben 1 milliárd Ft-os támogatással működött.

a műemléki ismeretek terjesztését, szélesíteni kell a műemlékvédelem társadalmi bázisát (beleértve a nemzetközi információ-, publikáció- és kiadványcsere gyakorlatának a felújítását is). Meg kell szervezni a műemlékvédelem többszintű szakképzését, a szakértők (tovább)képzését és a speciális szakmák szakképzésének támogatását, valamint a szakmagyakorlással kapcsolatos (szakmánkénti) minősítések és nyilvántartások rendszerét.



## I. 4. ÖSSZEGZÉS

Az általános megjegyzések, a helyzetelemzés és a javaslatok alapján tehát összegezve a műemlékügyben jelenleg tapasztalható kihívásokra legjobb megoldást – az állam értékvédelem terén fennálló fokozott felelősségével összhangban – álláspontunk szerint az alábbiak jelenthetnének:

1. Az intézményrendszer megerősítése, a korábban volt, de a sorozatos átalakítások eredményeként elveszett vagy elaprózódott feladat- és hatáskörök egy egységes központi felelős szervhez, intézményhez történő teljes körű telepítése, amely ezáltal alkalmas lenne arra, hogy a minisztériumi-szakmai ágazati irányítást támogassa, megalapozás és biztos háttér legyen a számára
  - első lépésként a hiányzó nemzeti műemlékvédelmi stratégia megalkotásában;
  - majd tudományos és operatív bázisként funkcionálva, a hatósági és szakfelügyeleti rendszerrel kapcsolatos feladatok ellátásában és/vagy koordinálásában;
  - az inventarizáció vonatkozásában; illetve
  - valamennyi további, a műemlékvédelemmel kapcsolatos központi feladat hatékony ellátásában, az értékvédelem legmagasabb szintű képviseletében és érvényesítésében.
2. A hatósági eljárásrendben a műemlékvédelmi érdek érvényre juttatásához szükséges eljárási garanciák meghatározása, akkor is, ha azok vizsgálatára szakkérdésként kerül sor, a műemlékvédelmi érdek képviseletét az építésügyi szervezeti egységtől függetlenül, önállóan szükséges megszervezni.
3. Műemlékvédelmi szakfelügyeleti rendszer létrehozása és hatékony működtetése az intézményen belül, szoros kapcsolatban a tudományos és operatív bázissal.

