

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3071/2019. (IV. 10.) AB HATÁROZATA

### bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Pokol Béla, dr. Juhász Imre, dr. Schanda Balázs és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény 2008. december 1. napjától 2019. március 14. napjáig hatályos 46. § c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. A Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő 7.K.27.219/2018. számú, építésfelügyeleti közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló közigazgatási perben az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Balaton törvény) 46. § c) pontja alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, továbbá rendelje el a támadott jogszabályhely egyedi ügyben történő alkalmazási tilalmát. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés sérti az M) cikk (1) bekezdését, valamint XIII. cikk (1) és (2) bekezdését, mert aránytalanul korlátozza az ingatlantulajdonosok, különösen a helyben lakó őstermelők vállalkozáshoz és tulajdonhoz való jogát. A támadott szabályozás sérti továbbá az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság elvét is, ugyanis a Balaton törvény 46. § c) pontja nincs összhangban az állattartásra vonatkozó törvényi előírásokkal.
- [2] 1.1. A Veszprém Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) Balatonfüredi Járási Hivatala mint építésfelügyeleti hatóság hivatalból indult építésrendészeti eljárásban hozott, 2017. november 30. napján kelt határozatával kötelezte az alapügy felperesét mint építetőt, hogy a Szigliget külterületén, és egyben a Balatonfelvidéki Nemzeti Park területén található, természetvédelem alatt álló természetvédelmi területnek minősülő ingatlanon szabálytalanul létesített állattartó építményt és szénatárolót bontsa le, és az eredeti állapotot állítsa helyre, tekintettel arra, hogy azok a Szigliget Község Önkormányzat Képviselő-testületének Szigliget Község Helyi Építési Szabályzatáról és Szabályozási Tervéről szóló 5/2010. (IX. 1.) önkormányzati rendeletébe (a továbbiakban: HÉSZ) ütköző módon kerültek megépítésre.
- [3] Az alapügy felperesének fellebbezése nyomán eljáró Kormányhivatal 2018. február 8. napján kelt határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A másodfokú határozat a fellebbezésben foglaltakra tekintettel rögzítette, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 18. § (1) bekezdése értelmében építési tevékenységet végezni az e törvényben foglaltak, valamint az egyéb jogszabályok megtartásán túl csak a helyi építési szabályzat előírásainak megfelelően szabad. A határozat megállapította, hogy az alapügy felperese által épített állattartó és szénatároló építmény nem felel meg sem a Balaton törvény, sem pedig a HÉSZ előírásainak. A Balaton törvény 8. § (3) bekezdés b) pontja értelmében a szántó művelési águ terület nem építhető be, a HÉSZ 3. § (4) bekezdés b) pontja alapján a településen nem alkalmazható pala és hullámpala építőanyag, végezetül pedig az építési tevékenység a Balaton törvény 46. § (1) bekezdés c) pontjába és a HÉSZ 30. § (2) bekezdés d) pontjába ütközik, amelyek előírják, hogy a területen csak szőlővel és borászattal kapcsolatos épület helyezhető el.

- [4] A határozattal szemben a felperes nyújtott be keresetet, melyben a határozat hatályon kívül helyezését kérte. Álláspontja szerint a palatetővel kapcsolatos előírások megsértése átalakítással megszüntethető, a terület szántó művelési ágból történő átminősítése is lehetséges, azonban a Balaton törvény 46. § c) pontja szerinti tilalom az Alaptörvényben biztosított tulajdonhoz való jogát, illetve a jogbiztonság követelményét is sérti. Érvelése szerint az a rendelkezés, amely az adott mezőgazdasági területen csak szőlőműveléssel és borászattal kapcsolatos építmény elhelyezését teszi lehetővé, közvetett módon korlátozza az állattartást, miközben az élelmiszerláncról és hatósági felügyeleti eljárásról szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Éltv.) 6. § (5) bekezdése értelmében állat tartása csak állategészségügyi, közegészségügyi, állatjóléti, környezetvédelmi és természetvédelmi indokkal korlátozható, a Balaton törvény vonatkozó rendelkezése mögött pedig ezen indokok egyike sem húzódik meg. Az alperes kormányhivatal védiratában a kereset elutasítását kérte, arra hivatkozással, hogy a határozat mindenben megfelel a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek, azok észszerűségének vizsgálata ugyanakkor nem a Kormányhivatal hatásköre.
- [5] 1.2. Az indítványozó a peres eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezéséről határozott. Érvelése szerint a Balaton törvény támadott rendelkezése sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdései szerinti tulajdonhoz való jogot, az ugyanis olyan építmény felépítését tilalmazza, amelynek a Balaton törvényben megfogalmazott indoka nincs. A Balaton törvény megalkotásának célja ugyanis a természetvédelem és a környezetvédelem érdekében az üdülőtelepek visszaszorítása volt. Az alapügy felperese által létesített állattartó építmény nem sérti a közérdeket, ekként a törvény a felperes tulajdonjogát oly módon korlátozza, amely közérdekkel nem magyarázható.
- [6] A Balaton törvény 46. § c) pontja az indítványozó szerint sérti az M) cikk (1) bekezdését is, ugyanis ahhoz, hogy a felperes mint mezőgazdasági őstermelő egy mezőgazdasági területen őstermelői tevékenység keretében állatokat tudjon tartani, állandó állattartó létesítmény és szénatároló építmény elhelyezése is szükséges, amelyek létesítését a Balaton törvény kifejezetten megtiltja.
- [7] Az indítványozó a B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság elvének sérelmét is állítja, ugyanis az Éltv. 6. § (5) bekezdése alapján az állat tartása kizárólag közegészségügyi, környezetvédelmi és természetvédelmi indokkal korlátozható, azonban a Balaton törvény 46. § c) pontja úgy tilalmazza az állat tartását, hogy annak sem egészségügyi, sem környezetvédelmi, sem pedig természetvédelmi indoka nincs. Álláspontja szerint azáltal, hogy a két törvényi rendelkezés egymással nincs összhangban, sérül a jogbiztonság alapvető elve, abból ugyanis az következik, hogy az építési és állattartási szabályoknak egymással összhangban kell lenniük. Ez már csak azért is igaz, mert az állattartás szükségszerű következménye az állattartó építmény létesítése.

## II.

- [8] Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi és jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.
- [9] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:
- „B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”
- „M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.”
- „XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”
- „XIII. cikk (2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”
- [10] 2. A Balaton törvény indítvány benyújtásakor hatályos, indítvánnyal érintett rendelkezése:
- „46. § A szőlő termőhelyi kataszteri terület övezetén (C-1):  
c) építeni csak a legalább 80 %-ban szőlőműveléssel hasznosított telken, kizárólag a szőlőművelést, szőlőfeldolgozást, bortárolást vagy a borturizmust szolgáló épületet, illetve ahol az M-1 és az M-2 övezetbe tartozó szabályozási előírások lehetővé teszik, lakófunkciót is kielégítő épületet lehet;”

- [11] 3. Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény indítvány elbírálásakor hatályos, indítvánnyal érintett rendelkezése:

„6. § (5) Állat tartását csak állat-egészségügyi, közegészségügyi, állatjóléti, környezetvédelmi, illetve természetvédelmi indokkal lehet korlátozni.”

### III.

- [12] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

[13] 1. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. §-ában és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz [vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24], 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28], 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]]. A támadott szabályt az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány a megsemmisítés jogkövetkezményére is kiterjedő alaptörvény-ellenesség megállapítására irányul [lásd például: 2/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [11]].

[14] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Balaton törvény 46. § c) pontja az indítvány benyújtását követően, de még annak Alkotmánybíróság általi elbírálását megelőzően, 2019. március 15. napján hatályát veszítette. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt a konkrét esetben még alkalmazni kellene. A jelen ügyben előterjesztett indítvány egy bírói kezdeményezés, mely alapján megállapítható, hogy a támadott jogszabályi rendelkezést a bírói kezdeményezés alapját képező konkrét jogvitában alkalmazni kell, és az az előterjesztő bíróság álláspontja szerint alaptörvény-ellenes, így ezen indítvány alapján – mivel ilyenkor alkalmazási tilalom kimondására is van lehetőség – az Alkotmánybíróság vizsgálhatja a már nem hatályos jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességét [legutóbb hasonlóan: 3331/2018. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [23]]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben vizsgálta.

[15] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként a Balaton törvény megalkotásának célját, illetőleg a támadott szabályozással kialakított szabályozási környezetet tekintette át. A Balaton törvény megalkotására (annak preambuluma szerint) kifejezetten azért került sor, mert „a táji, természeti és települési környezet minőségének védelme a megelőző elvnek érvényesítésével olyan véges és nehezen megújuló környezeti értékek megóvását szolgálja, amelyek a jelentős gazdasági potenciált képviselő üdülés és idegenforgalom minőségi fejlesztéséhez is szükségesek.” Mindez azt jelenti, hogy a Balaton törvény területhasználati, építési szabályai alapvetően a Balaton és az üdülőkörzet ökológiai védelmét, a további környezeti állapotromlás megakadályozását, a környezet minőségének védelmét szolgálják. A Balaton önmagában is olyan egyedülálló természeti érték, mely érték környezeti állapotának, illetőleg önmagában a balatoni tájnak a megóvása is az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének megfelelően az állam és mindenki kiemelt kötelezettsége. A Balaton környezeti állapotának megóvása ugyanakkor az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének keretei között, az egészséges környezethez való joggal összefüggésben is értelmezhető, hiszen a Balaton környezeti állapotának megóvásával Magyarország előmozdítja az egészséges környezethez való jog érvényesülését is. A Balaton törvény preambulumban is nevesített megelőzés elvével összhangban pedig a környezet megóvásának biztosításában kiemelt (de nem kizárólagos) helyet foglalnak el a területhasználati és építési szabályok.

[16] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben korábban már rámutatott: miközben a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön [28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [30], 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [14]]. A környezet-

védelmi tárgyú jogalkotási kötelezettséggel kapcsolatosan pedig az Alkotmánybíróság azt rögzítette, hogy mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével lát el az állam, ebben az esetben törvényi és szervezeti garanciák biztosításával teljesít {legutóbb például: 3292/2017. (XI. 20.) AB határozat, Indokolás [13]}.

- [17] Mindezen szempontok figyelembevételével az Alkotmánybíróság megállapítja: a Balaton törvényben szereplő egyes területhasználati és építési szabályok, illetőleg tilalmak a környezeti értékek megóvását és azokhoz kapcsolódóan az egészséges környezethez való jog érvényesülésének biztosítását szolgálják, melyek érvényre juttatása az állam és mindenki kötelessége.
- [18] 3. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény XIII. cikke szerinti tulajdonhoz való jog állított sérelmét vizsgálta meg. Az indítványozó érvelése szerint a Balaton törvény 46. § c) pontja olyan építmény felépítését tilalmazza, amelynek a Balaton törvényben megfogalmazott indoka nincs, ekként a támadott rendelkezés a tulajdonjogot oly módon korlátozza, amely közérdekekkel nem magyarázható.
- [19] 3.1. Az Alkotmánybíróságnak elsőként azt kellett megvizsgálnia, hogy a Balaton törvény 46. § c) pontja szerinti építési korlátozás az Alaptörvény XIII. cikkének hatálya alá tartozik-e.
- [20] Az Alkotmánybíróság a XIII. cikkre vonatkozó gyakorlatát az alábbiak szerint határozta meg: „A tulajdon jogi fogalmát és tartalmát általában nem közvetlenül az Alaptörvény, hanem más jogi normák határozzák meg. Az Alaptörvény által védett jogok körét és tartalmát ugyanakkor az Alaptörvény alapján kell megállapítani. Ez az ellentmondás nehézséget jelent a tulajdonként védett jogosítványok meghatározásakor. Az ellentmondás úgy oldható fel, hogy az Alaptörvény tulajdonhoz való alapjogként a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi: a törvényhozás a tulajdonhoz való alapvető jog alapján általában köteles tiszteletben tartani azokat a jogosultságokat, amelyek az alkotmányos értelemben vett tulajdonhoz való alapvető jog összetevői” {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]}. Az Alaptörvény XIII. cikke védi tehát a megszerzett tulajdont az elvonás ellen, illetőleg annak korlátozása ellen {3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]}.
- [21] Az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése a kisajátítás feltételeiről szól, így az nem hozható érdemi összefüggésbe az indítvány által állított alaptörvény-ellenességgel. A Balaton törvény 46. § c) pontja nem értelmezhető kisajátításként, így a szabályozás a tulajdon kivételesen, közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett történő kisajátítási lehetőségének sérelmével sem járhat {hasnolón például: 3017/2019. (I. 21.) AB végzés, Indokolás [12]}.
- [22] Az Alkotmánybíróság kiemeli: önmagában egy ingatlan tulajdonjogából fakadóan senkinek sem lehet alanyi joga arra, hogy a tulajdonában álló földterületen építkezzen, az építéshez való jog ugyanis csak az építési jogszabályok keretei között illeti meg az ingatlantulajdonosokat. Az építéshez való jog ugyanakkor a tulajdonosi jogok körébe tartozó sajátos jogként meghatározott esetekben a tulajdonhoz való jogon keresztül alkotmányos védelemben részesíthető, az ugyanis szorosan kapcsolódik az ingatlan tulajdonosának az ingatlanon fennálló használati, illetve az ingatlan feletti rendelkezési jogához. Az építési jogot korlátozó jogszabályi rendelkezések ezért egyben a használat és a rendelkezés tulajdonosi részjogosítványainak gyakorlását is korlátozhatják, és adott esetben akár az Alaptörvény XIII. cikke szerinti tulajdonhoz való jog korlátozásához is vezethetnek, mely korlátozás igazolhatóságát (és ezáltal a szabályozás Alaptörvénnyel való összhangját) az Alkotmánybíróságnak esetről esetre kell megvizsgálnia. A tulajdonjog valamely elemének korlátozása ugyanis csak akkor jár magának a tulajdonjognak mint alaptörvényi jognak az alaptörvény-ellenes korlátozásával, ha az nem elkerülhetetlen, kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan {3150/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [16], 3232/2016. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [11]}.
- [23] A Balaton törvény 46. § c) pontja a szőlő termőhelyi kataszteri terület övezetére vonatkozóan építési korlátozást fogalmaz meg, amikor úgy rendelkezik, hogy „építeni csak a legalább 80%-ban szőlőműveléssel hasznosított telken, kizárólag a szőlőművelést, szőlőfeldolgozást, bortárolást vagy borturizmust szolgáló épületet, illetve ahol az M-1 és az M-2 övezetbe tartozó előírások lehetővé teszik, lakófunkciót is kielégítő épületet lehet.” Ez a szabály teljes mértékben kizárja az építés lehetőségét a 80%-nál kisebb arányban szőlőműveléssel hasznosított telkeken, és a 80%-os szőlőművelési arány elérése esetén is csak meghatározott, részben a szőlő művelésével, feldolgozásával, illetőleg az ahhoz kapcsolódó borturizmussal, részben (egyéb feltételek teljesülése esetén) lakófunkcióhoz kapcsolódó épületek elhelyezését teszi lehetővé.

- [24] Tekintettel arra, hogy a Balaton törvény 46. § c) pontja az abban foglalt építési korlátokra tekintettel egyértelműen érdemben korlátozza a tulajdonos ingatlanhasználati és -hasznosítási lehetőségeit, ezért megállapítható, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés korlátozza az érintett ingatlantulajdonosok Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogát. Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett megítélnie, hogy ez a korlátozás összhangban áll-e az Alaptörvénnyel.
- [25] 3.2. Az Alaptörvény XIII. cikke értelmében még a teljes tulajdonelvonáshoz is (amennyiben arra törvényben meghatározott esetekben és módon kerül sor) csak a közérdek meglétének igazolása szükséges. Ennél szigorúbb szükségesség ezért a tulajdonhoz való jog korlátozásakor – amely nyilvánvalóan enyhébb beavatkozás, mint a kisajátítás – sem alkotmányos követelmény {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [57]}. Mindez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonjog korlátozásának alkotmányos mércéje – a jogkorlátozás alapját vizsgálva – enyhébb követelményt támaszt az alapjogok Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségességi mércéjénél, mivel ez esetben elegendő a közérdek meglétét igazolni {34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [46], legutóbb hasonlóan: 3180/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [23]}.
- [26] A Balaton környezeti és természeti állapotának, illetőleg a balatoni tájnak az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő megóvása, illetőleg az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerinti egészséges környezethez való jog érvényesülésének biztosítása jelen szabályozás vonatkozásában, a XIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben kétséget kizáróan olyan, a Balaton törvény preambulumban is kifejezetten nevesített közérdeknek tekinthető, amelyek indokolhatják, hogy a Balaton közelében meghatározott, potenciálisan a Balaton vízminőségét, a balatoni tájat, illetőleg a Balaton környékén élő életminőségét károsan befolyásoló tevékenységeket a jogalkotó korlátozzon. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése ugyanis a tulajdonhoz való joggal összefüggésben azt is kifejezetten rögzíti, hogy a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti értékek megóvásának az államot és mindenkit terhelő kötelezettsége pedig ezen, a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti társadalmi felelősség egyik konkrét, az Alaptörvényben kifejezetten megjelenő eseteként értelmezhető.
- [27] Ilyen korlátozásnak tekinthető az állattartás közvetetten, az építési lehetőségek szabályozásán keresztül megvalósuló korlátozása is egyes meghatározott, a Balaton törvény hatálya alá tartozó területeken. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megállapította: a Balaton törvény indítvánnyal támadott 46. § c) pontja nem jelenti az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jog szükségtelen korlátozását, az ugyanis egy, a törvényben is kifejezetten megjelenő, közvetlenül az Alaptörvényen alapuló és az Alkotmánybíróság által elismert közérdek érvényre juttatását célozza. Ezt a közérdeket még nyilvánvalóbbá teszi a Balaton-felvidéki Nemzeti Park létesítéséről szóló 31/1997. (IX. 23.) KTM rendelet, melynek 2. számú melléklete értelmében Szigliget község teljes kül- és belterülete védetté nyilvánított területnek minősül, a rendelet 2. § (1) bekezdése értelmében pedig a védetté nyilvánítás kifejezett célja egyebek között a táj jellegének megőrzése, természeti értékeinek a felszíni és felszín alatti vizek és vízkészleteknek, a Balaton és vízgyűjtőjének, az érintett területek erdeinek, termőtalajának és más megújuló természeti erőforrásainak védelme, és a természetszerű gazdálkodási módok elterjesztésének révén végső soron a Balaton vízminőségének javítása.
- [28] 3.3. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy a Balaton törvény 46. § c) pontja a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog aránytalan korlátozásának minősíthető-e. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben az alábbiakra mutat rá. A Balaton törvény 22/A. § (1) bekezdése értelmében a Balaton térségében a jogalkotó összesen 27 különböző övezetet létesített, az egyes övezetekre pedig eltérő jogi szabályozást alakított ki, a Balaton törvény 46. § c) pontja szerinti korlátozás pedig nem a törvény hatálya alá tartozó valamennyi területre, hanem csupán ezen 27 övezet egyikére vonatkozik. A Balaton törvény vizsgált rendelkezése 2008. december 1. napjától hatályos, ekként a szabályozás bevezetése óta eltelt több, mint egy évtizedes időtartamot az Alkotmánybíróság külön is figyelembe veszi a korlátozás arányosságának vizsgálata során. Az Alkotmánybíróság végezetül azt is kiemeli, hogy a támadott szabályozás az építés lehetőségét kifejezetten a terület művelési ágából (szőlő termőhelyi kataszteri terület) eredő funkcióinak megfelelő célra hasznosítható épületekre korlátozza, amely egyben értelemszerűen az ettől a funkciótól eltérő célra használható épületek létesítésének tilalmát is jelenti. A szabályozás ekként az építési korlátozások révén kifejezetten az érintett terület művelési ágak megfelelő hasznosításának előmozdítását célozza, és csak az ennek a hasznosítási módnak nyilvánvalóan meg nem feleltethető tevékenységeket korlátozza. Mindezen szempontokra figyelemmel

az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a támadott szabályozás nem tekinthető a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog aránytalan korlátozásának.

- [29] Miközben kétségtelen, hogy a törvény 46. § c) pontja alapján a szőlő termőhelyi kataszteri övezet területén nem lehetséges az állattartáshoz szükséges építmények létesítése, a szabályozás ugyanakkor egyértelműen azt célozta, hogy a szőlő termőhelyi kataszteri övezetben elhelyezkedő ingatlanok tulajdonosai kifejezetten a szőlőműveléssel és -feldolgozással kapcsolatos tevékenységeket végezzenek. Az a korlátozás, amely egy egyértelműen behatárolt övezetben környezet- és természetvédelmi okokra tekintettel kizárólag az övezet jellegéből közvetlenül következő tevékenységek folytatását, és az ezen tevékenységekhez szükséges épületek és építmények létesítését teszi lehetővé, nem tekinthető a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog aránytalan korlátozásának, különös tekintettel a XIII. cikk (1) bekezdésének utolsó mondatára, miszerint a tulajdon nem csupán jogosultságokat teremt a tulajdonosok számára, hanem egyben társadalmi felelősséggel is jár.
- [30] Mindezen szempontokra tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jog sérelmét állító indítványi elemet elutasította.
- [31] 4. Az Alkotmánybíróság ezt követően az M) cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemet vizsgálta meg. Az indítványozó érvelése szerint a Balaton törvény 46. § c) pontja azért ellentétes az M) cikk (1) bekezdésével, mert a törvény nem teszi azt lehetővé, hogy az alapügy felperese mint mezőgazdasági őstermelő egy mezőgazdasági területen őstermelői tevékenység keretében állatokat tudjon tartani.
- [32] Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése mint alkotmányos alapelv {lásd például: 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [34]} szerint Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. Az M) cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos alapelv erősíti és támogatja az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében rögzített vállalkozáshoz fűződő jogot, valamint a foglalkozás szabad megválasztását. Ezen rendelkezések nyújtanak lehetőséget üzleti, hasznot hajtó tevékenységek meghatározott szakmai, hivatásbeli, gazdasági és egyéb más feltételek mellett való gyakorlásához, melyek a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesülnek az állami beavatkozásokkal és korlátozásokkal szemben {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]}. A vállalkozás joga egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolútizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [154]}. Az M) cikk (1) bekezdésével összefüggésben ugyanakkor (tekintettel arra, hogy alkotmányos alapelvről, és nem pedig alapvető jogról van szó) nem lehet az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében az alapvető jogok korlátozásának feltételeire előírt szabályokat alkalmazni {3111/2015. (VI. 23.) AB határozat, Indokolás [28]}.
- [33] Az Alkotmánybíróságnak a fentiek alapján tehát azt kellett megvizsgálnia, hogy a Balaton törvény 46. § c) pontja kizárja-e a mezőgazdasági őstermelőként mezőgazdasági területen történő állattartást, tehát az adott közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségét.
- [34] A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 3. § 18. pontja értelmében mezőgazdasági őstermelői tevékenységnek a törvény 6. számú mellékletében felsorolt termékek előállítására irányuló tevékenység minősülhet, további feltételek teljesítése esetén. Ezen, a törvény mellékletében felsorolt, a mezőgazdasági őstermelők által végezhető tevékenységek közül csupán egy az állattenyésztés. Mindez azt jelenti, hogy a Balaton törvény 46. § c) pontja nem általában a mezőgazdasági őstermelői tevékenységet, hanem a mezőgazdasági őstermelői tevékenységen belül egy konkrét tevékenység (állattenyésztés) folytatását zárja ki. Figyelemmel arra a tényre, hogy a Balaton törvény a Balaton térségében összesen 27 különböző övezetet hozott létre, az egyes övezetekre pedig eltérő jogi szabályozást alakított ki, ekként a Balaton törvény 46. § c) pontja még ezen állattenyésztési tevékenység folytatását is kizárólag az övezetek egyikében, a terület jellegénél fogva szőlő termőhelyi kataszteri övezetnek minősülő övezetben zárja ki. Miként arra az Alkotmánybíróság már korábban, a XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elem vizsgálatával összefüggésben utalt, ez a korlátozás kifejezetten a Balaton környezeti és természeti állapotának az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő megóvását, illetőleg az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerinti egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosítja. Az M) cikk (1) bekezdéséből ugyanakkor az államnak csak az a kötelezettsége következik, hogy az Alaptörvényben szereplő alkotmányos értékek figyelembevételével a vállalkozás szabadságára irányuló

intézményrendszert létrehozza és fenntartsa {3111/2015. (VI. 23.) AB határozat, Indokolás [35]}, mely kötelezettségét az állam a mezőgazdasági őstermelők vonatkozásában egyértelműen teljesítette.

- [35] Mindezen szempontokra tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében foglalt alapelv sérelmét állító indítványi elemet elutasította.
- [36] 5. Az Alkotmánybíróság végezetül a B) cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemet vizsgálta meg. Az indítvány szerint az Éltv. 6. § (5) bekezdése alapján az állattartás kizárólag közegészségügyi, környezetvédelmi és természetvédelmi indokkal korlátozható, ezzel szemben a Balaton törvény 46. § c) pontja úgy tilalmazza az állattartást, hogy annak sem egészségügyi, sem környezetvédelmi, sem pedig természetvédelmi indoka nincs. Mindez azt jelenti, hogy a két törvényi rendelkezés egymással nincs összhangban, ekként pedig sérül a jogbiztonság alapvető elve.
- [37] A jogbiztonság követelményét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzula tartalmazza. E követelmény az Alkotmánybíróság következetes felfogása szerint azt kívánja meg, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek és a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak {legutóbb például: 3313/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [25]}.
- [38] Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta már a törvény törvénnyel való kollíziója, illetve tágabb értelemben a jogforrási rendszerben azonos szinten szereplő jogszabályok összeütközése kérdését. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően is következetes gyakorlatot folytat abban a kérdésben, hogy az azonos szintű jogszabályok közötti esetlegesen fennálló ellentmondás önmagában nem az Alkotmánybíróság által elbírálandó kérdés, hanem jogalkalmazói jogértelmezéssel oldandó fel. Két vagy több azonos szintű jogszabályi rendelkezés esetleges kollíziója által előálló értelmezési nehézség még nem elegendő feltétele az alaptörvény-ellenesség megállapításának {lásd például: 3097/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [24]}. Az ilyen egymásnak nyilvánvalóan ellentmondó, a jogforrási hierarchiában azonos szinten szereplő jogszabályok összeütközése csak akkor eredményez alaptörvény-ellenességet, ha az egyben az Alaptörvény valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alaptörvény-ellenességhez vezet, így különösen valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelmét eredményezi. A jogalkotó valamely, az Alaptörvény sérelmét nem jelentő hibáját általában jogalkalmazói jogszabály-értelmezéssel kell feloldani, mert a jogalkalmazás feladata annak eldöntése, hogy a konkrét jogviszonyokban az ellentétes (vagy látszólagos ellentétet hordozó) rendelkezések közül melyik törvényhely alkalmazásával kell eljárni. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelme csak akkor állapítható meg, ha az ellentétes tartalmú, azonos jogforrási szinten elhelyezkedő jogszabályi rendelkezések között fennálló kollízió jogalkalmazói jogértelmezéssel a jogbiztonság sérelme nélkül nem oldható fel {például: 3098/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [16]}.
- [39] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Éltv. 6. § (5) bekezdése és a Balaton törvény 46. § c) pontja közötti ellentét jelen esetben legfeljebb látszólagos, tekintettel arra, hogy az indítványozó állításával ellentétben a Balaton törvény 46. § c) pontja szerinti korlátozás mögött egyértelműen azonosíthatóak a jogalkotó környezetvédelmi, illetőleg természetvédelmi megfontolásai. Mindez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Éltv. 6. § (5) bekezdése és a Balaton törvény 46. § c) pontja közötti látszólagos ellentét jogalkalmazói jogértelmezéssel kétséget kizáróan feloldható.
- [40] Mindezen szempontokra tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvének sérelmét állító indítványi elemet is elutasította.

Budapest, 2019. április 2.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,  
alkotmánybíró

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
dr. Juhász Imre  
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,  
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,  
alkotmánybíró

### Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [41] A határozat rendelkező részét támogatom, de az indokolás kiegészítését tartom szükségesnek.
- [42] Helyesnek tartanám, ha a határozatokból következő precedenserő pontosításaként a határozatokban a rendelkező rész után a részletes indokolás lezárásaként az Alkotmánybíróság egy külön részben foglalná röviden össze ebben az ügyben is azt az érvelési alapot, amelyre tekintettel kimondta az adott határozat rendelkező részi döntését. Ezzel a döntést hordozó normatív alapot – *ratio decidendi* – tisztán kiemeli a sokszor az oldalak tucatjain kifejtett érvelések részleteiből. Ez lehetővé teszi, hogy az alkotmánybíráskodás saját esetjogának precedensei az Alaptörvény rendelkezései fényében ellenőrizhetőbbekké váljanak. Másrészt ennek révén elkerülhető lenne, hogy az alkotmánybíróági döntésekben levő sok-sok *ad hoc* jellegű megállapítás (*obiter dictum*) később precedens-megállapításként kerüljön felhasználásra. A precedensjog elmélete szerint a precedensjognak ugyanis csak a konkrét ügyek részleteiből adódó tanulságok révén van legitimitása. Ez azonban csak arra a normatív hordozó alapra, *ratio decidendi*-re vonatkozik, mely a körülmények mérlegelése alapján a konkrét ügy eldöntése közben adódott. Egy sor lehetséges absztrakt és csak távoli összefüggésekre mutató megállapítás, mely egy-egy adott ügy kapcsán felmerül, és az érvelés kifejtésébe bekerül, sokszor csak egy-egy alkotmánybíró szubjektivitásából és teoretikus vagy szakmai érdeklődéséből fakad, de nem jelenti az adott ügy eldöntését hordozó normatív alapot, és ezért ezt mint az indokolás *obiter dictum*-hoz tartozó részeit nem lehet kötelezőnek tekinteni.
- [43] A jelen esetben a rendelkező részi döntést hordozó *ratio decidendi*-t, a döntés normatív alapját az indokolás III. részének 3. pontjából (Indokolás [18]–[30]) kellett volna megítélésem szerint kiemelni, mely a tulajdonjog és a vállalkozás szabadságának korlátait értelmezte az ügy által felvetett kontextusban. Mivel a határozat indokolása ezt nem tette, ezért párhuzamos indokolásomban pótolom.
- [44] Az a korlátozás, amely egy egyértelműen behatárolt övezetben környezet- és természetvédelmi okokra tekintettel kizárólag az övezet jellegéből közvetlenül következő tevékenységek folytatását és az ezen tevékenységek folytatásához szükséges épületek és építmények létesítését teszi lehetővé, nem tekinthető az M) cikk (1) szerinti vállalkozás szabadsága alapörvényi értéke és a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog aránytalan korlátozásának, különös tekintettel XIII. cikk (1) bekezdésének utolsó mondatára, miszerint a tulajdon nem csupán jogosultságokat teremt a tulajdonosok számára, hanem egyben társadalmi felelősséggel is jár.
- [45] Ez a *ratio decidendi* a normatív alap a határozatban a bírói döntés megsemmisítését kérő indítvány elutasításában, és a későbbi hasonló ügyek eldöntése számára ez a normatív alap jelentheti az Alaptörvény vonatkozó rendelkezésének konkretizálását. Az indokolás összes többi része megítélésem szerint pusztán csak *obiter dictum*, minden precedenserő nélkül, és a döntési ráció lokalizálása feszezebbé tudja tenni a jövőben a hazai alkotmánybíráskodás precedensjogának működését.

Budapest, 2019. április 2.

Dr. Pokol Béla s. k.,  
alkotmánybíró



*Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [46] A többségi határozat rendelkező részével egyetértek, indokolásával azonban nem.
- [47] Álláspontom szerint az ügyben érintett szigligeti földterület besorolása szerint mezőgazdasági, azon belül szőlő művelésű terület, így arra főszabály szerint semmit nem lehet építeni. A HÉSZ a főszabályhoz képest kivételt állapít meg, mégpedig terepszint alatti építmény tekintetében, kizárólag szőlőművelés esetén [1. § (5) bekezdés, 29. § (2) bekezdés *h*) pont és (3) bekezdés *c*) pont]. Következésképpen nem volt indoka annak, hogy a határozat az indítványt az egészséges környezethez való joggal összefüggésben vizsgálja. A tilalom nem a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet sajátosságával kapcsolatos, az ország bármely más mezőgazdasági területére vonatkozhatna.
- [48] A tulajdonhoz való jogot – annak alkotmánybíróági értelmezés szerinti terjedelmére tekintettel – az ügy nem is érinti. A tulajdonhoz való alkotmányos alapjog ugyanis nem terjed ki a tulajdontárgyon történő építmény szabad elhelyezésére. Ez kapcsolódhat a tulajdonjog polgári jogi értelméhez, de nem alapjog. Elegendő lett volna tehát az indítványt a vállalkozáshoz való alapjog vonatkozásában vizsgálni (figyelemmel azonban arra is, hogy az ügyben érintett tulajdonos őstermelői tevékenységét a hivatkozott önkormányzati rendelet hatályba lépését követően kívánta megkezdeni).

Budapest, 2019. április 2.

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

- [49] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2019. április 2.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Imre*  
alkotmánybíró helyett

- [50] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2019. április 2.

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybíróági ügyszám: III/1858/2018.

