

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3330/2022. (VII. 21.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 72. § (3) bekezdése „tényleges” szövegrésze, 72. § (4) bekezdése „ha” és „a termelésszerkezet jelentős mértékű megváltoztatására kényszerül” szövegrésze, valamint a természet védelmét szolgáló egyes támogatásokra, valamint kártalanításra vonatkozó részletes szabályokról szóló 276/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés *d*) pontja „bekövetkező jelentős mértékű termelésszerkezet-változtatással” szövegrésze és az 5. § (1) bekezdés „tényleges” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a Debreceni Törvényszék 102.K.700.011/2020/11. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.
3. Az Alkotmánybíróság a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 41. § (3) bekezdése és 72. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A jogi képviselő nélkül eljáró indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozók az Abtv. 27. §-a alapján a Debreceni Törvényszék 102.K.700.011/2020/11. számú ítélete, valamint a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály Természetvédelmi Osztálya (a továbbiakban: Természetvédelmi Hatóság) HB-03/KTF/01575-31/2019. számú határozata, míg az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 41. § (3) bekezdése, 72. § (1) bekezdése, 72. § (3) bekezdése „tényleges” szövegrésze, 72. § (4) bekezdése „ha” és „a termelésszerkezet jelentős mértékű megváltoztatására kényszerül” szövegrésze, valamint a természet védelmét szolgáló egyes támogatásokra, valamint kártalanításra vonatkozó részletes szabályokról szóló 276/2004. (X. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 5. § (1) bekezdés *d*) pontja „bekövetkező jelentős mértékű termelésszerkezet-változtatással” szövegrésze és az 5. § (1) bekezdés „tényleges” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapját képező egyedi ügyben megállapított tényállás szerint a Hortobágyi Nemzeti Park Igazgatóság a 1077-1/2019. számú iratában arról tájékoztatta a Természetvédelmi Hatóságot, hogy egy debreceni földrészleten a fokozottan védett erdélyi földikutya élőhelyéről van információja. Az érintett földrészlet négy, egymással szomszédos ingatlanból áll, melyek ingatlan-nyilvántartás szerinti megjelölése kivett udvar, és sem országos jelentőségű védett területnek nem minősülnek, sem pedig a Natura 2000 hálózatként nem a részei.
- [3] A Tvt. 43. § (1) bekezdése értelmében tilos a védett állatfajok egyedének zavarása, károsítása, kínzása, elpusztítása, szaporodásának és más élettevékenységének veszélyeztetése, lakó-, élő-, táplálkozó-, költő-, pihenő- vagy búvóhelyeinek lerombolása, károsítása, a Tvt. 44. § (5) bekezdése értelmében pedig a fokozottan védett élő szervezetek élőhelyén, valamint élőhelye körül a természetvédelmi hatóság használati, gazdálkodási korlátozást rendelhet el, az élőhely természetvédelmi jogállásától függetlenül. A Természetvédelmi Hatóság ezen jogszabályi rendelkezések alapulvételével a HB-03/KTF/01575-15/2019. iktatószámú határozatával az érintett ingatlanokra gazdálkodási korlátozást rendelt el. A határozattal szemben az indítványozók (három ingatlan

tulajdonosai), valamint egy jogi személy (a negyedik ingatlan tulajdonosa) fellebbezéssel éltek. A másodfokon eljáró Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya helybenhagyta az elsőfokú határozatot. A határozatot (az elsőfokú határozatra is kiterjedő hatállyal) az indítványozók kereseti kérelme alapján eljáró Debreceni Törvényszék 2020. július 10. napján kelt, 11.K.700.186/2020/9. számú ítéletével megsemmisítette és az eljáró hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. A megismételt eljárásban a Természetvédelmi Hatóság HB/17-KTF/01456-6/2020. számú határozatával a gazdálkodási korlátozást immáron csak határozott időre, 2020. november 30. napjáig rendelte el.

- [4] 1.2. Az indítványozók, valamint a negyedik ingatlan tulajdonosa a gazdálkodási korlátozás (akkor még határozatlan időre történő) elrendelését követően kártalanítási kérelmet is előterjesztettek, mely kérelmükben a Tvt. 72. § (1) és (4) bekezdései mellett a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 5:27. § (1) bekezdésére, a 6:564. §-ára, a 6:522. § (1) és (2) bekezdéseire is hivatkoztak. A kérelmet a Természetvédelmi Hatóság HB-03/KTF/01575-31/2019. számú határozatával elutasította. A Természetvédelmi Hatóság határozatában azt állapította meg, hogy a Tvt. 72. § (4) bekezdése, valamint az R. 5. § (1) bekezdés d) pontja alapján kártalanításra csak akkor van lehetőség, ha a védett természeti területen kívül elrendelt természetvédelmi célú kötelezés miatt a tulajdonos vagy jogszerű használó jelentős mértékű termelésszerkezet-változtatásra kényszerül. Tekintettel arra, hogy az érintett ingatlanok természetbeni állapota a korlátozó határozat kiadásakor gyeper és parlag volt, a területet pedig a korlátozó határozat alapján a jövőben is ekként kell hasznosítani, ezért a termelésszerkezet megváltoztatására jelen esetben a Hatóság szerint nincs szükség, így pedig a kártalanítás megítéléséhez jogszabályban előírt feltételek egyike nem teljesült.
- [5] 1.3. A jogi képviselő nélkül eljáró indítványozók a kártalanítási igényt elutasító határozattal szemben keresetet terjesztettek elő, melyben tartalmilag a közigazgatási határozat megsemmisítését és az alperes közigazgatási hatóság új eljárásra kötelezését kérték. Az indítványozók kereseti kérelmükben is kiemelték, hogy az Alkotmánybíróság a 23/2017. (X. 10.) AB határozatában egyértelművé tette: „alkotmányosan a tulajdonos tulajdonosi pozícióját hátrányosabbá tevő, a tulajdonos számára tényleges, pénzben is kifejezhető hátrányt okozó jogszabályi előírások esetén a jogalkotó köteles az értékgaranciát, vagyis a korlátozással arányos kártalanítást köteles előírni” (Indokolás [17]). Az indítványozók érvelése szerint a Tvt. 72. § (4) bekezdésének Természetvédelmi Hatóság szerinti értelmezése ellentétes az Alaptörvény 28. cikkével, és ezáltal pedig a határozat is ellentétes az Alaptörvénnyel. Az Alaptörvénynek megfelelően a tulajdonhoz való jog ugyanis korlátozható közérdekből, így természetvédelmi érdekből is, viszont ilyen korlátozás esetén nélkülözhetetlen a korlátozással arányos mértékű kártalanítás. Mivel a használat fogalmi körébe tartozik a termelésszerkezet-változtatás joga is, az ingatlanok használatának a korlátozó határozat szerinti megtiltása egyben jelen esetben a termelés, azaz az ingatlan bármilyen hasznosításának tilalmát is jelentik, mely számukra kárt okozott. Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy a Tvt. 72. § (4) bekezdése a nem védett természeti területek tulajdonosait hátrányosan megkülönbözteti a védett természeti területek tulajdonosaival szemben. Az indítványozók a Tvt. azon rendelkezését is vitatták, amely csak a tényleges kár (és nem pedig a teljes kár) megtérítését teszi kötelezővé, továbbá azzal is érveltek, hogy az elrendelt gazdálkodási korlátozás az ingatlanok értékét csökkentette, ekként jelen esetben nekik a termelésszerkezet jövőbeni megváltoztatásának kizárása miatt nem elmaradt hasznuk, hanem a korlátozás miatt az ingatlanok forgalmi értékében bekövetkezett tényleges káruk keletkezett.
- [6] A Debreceni Törvényszék 102.K.700.011/2020/11. számú, 2020. szeptember 17. napján kelt ítéletével az indítványozók keresetét elutasította. A Debreceni Törvényszék ítéletében rögzítette, hogy időközben a Természetvédelmi Hatóság a gazdálkodási korlátozást immáron csak határozott időre, 2020. november 30. napjáig rendelte el. A Debreceni Törvényszék ítéletében osztotta az indítványozók azon érvelését, hogy a Tvt. különbséget tesz a védett természeti területen és azon kívül elrendelt korlátozás között, azonban a Kúria Kfv.VI.37.430/2016/12. számú eseti döntésének felhívásával úgy ítélte meg, hogy ez a különbségtétel nem sérti az Alaptörvény XV. cikke szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A Debreceni Törvényszék szerint a Tvt. 72. § (3) és (4) bekezdései nem zárják ki a nem védett természeti területek tulajdonosainak kártalanítását, hanem azt a jelentős termelésszerkezet-változtatásból eredő tényleges kár körére korlátozzák, mely a Debreceni Törvényszék szerint nem vet fel alkotmányossági kételyt, melyre vonatkozóan a bíróság ugyancsak idézte a Kúria említett eseti döntését. A Törvényszék szerint a bírói gyakorlat értelmében a termelésszerkezet-változtatás ténylegesen kifejtett tevékenységet, a termelés valóságos megváltoztatását jelenti, jelen esetben azonban az indítványozók (az ingatlanok megművelésének hiányában) nem kényszerültek termelésszerkezet-változtatásra, így pedig az ítélet szerint

helytállóan jutott arra a következtetésre a Természetvédelmi Hatóság, hogy a kártalanítás jogalapjának egyik konjunktív feltétele hiányzik. A Debreceni Törvényszék arra is utalt ítéletében, hogy a tényleges kár fogalma a magyar jogrendszerben egyértelmű, az Alkotmánybíróság pedig a 33/2006. (VII. 13.) AB határozatában nem látott alkotmányossági problémát a tényleges kár megtérítésének kötelezettségére vonatkozó előírással összefüggésben.

- [7] 2. Az indítványozók ezt követően terjesztették elő az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszukat.
- [8] 2.1. Az indítványozók elsősorban az Abtv. 27. §-a szerinti panasz keretében a Debreceni Törvényszék 102.K.700.011/2020/11. számú ítélete és a Természetvédelmi Hatóság HB-03/KTF/01575-31/2019. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.
- [9] Az alkotmányjogi panasz szerint a Debreceni Törvényszék ítélete és a Természetvédelmi Hatóság határozata azért sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését, mert a tulajdonhoz való jog lényeges korlátozása esetére az Alaptörvénnyel összeegyeztethetőnek tartotta a kártalanítás kizártságát, jóllehet ebben a kérdésben (a kártalanítás teljes körű kizárhatóságának Alaptörvénnyel való összeegyeztethetőségének kérdésében) a 23/2017. (X. 10.) AB határozat indokolásának [15]–[17] bekezdései már kétséget kizáróan állást foglaltak, méghozzá az ítélettől és a Természetvédelmi Hatóság határozatától eltérően. Az indítványozók kiemelték: a gazdálkodási korlátozás időbeli terjedelme a földikutya jelenlétének igazolhatóságának idejére lett meghatározva, a határozat pedig megtiltotta a föld mindennemű bolygatását, nem csupán az építkezést, de még a fatelepítést vagy növénytermesztést is. Az indítványozók érvelése szerint esetükben a Tvt. 72. § (4) bekezdése lehetővé teszi kártalanítás megítélését, amennyiben azonban a Természetvédelmi Hatóság és a Debreceni Törvényszék jogértelmezése lenne mégis a helytálló és a Tvt. jelen esetben valóban teljesen kizárja a kártalanítás lehetőségét, úgy nem a bírói döntés, hanem az ügyben alkalmazott Tvt. 72. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenes [melyre vonatkozóan, az Abtv. 27. §-a szerinti panaszuk elutasítása esetére az indítványozók az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt is előterjesztettek]. Az indítványozók azt is kiemelték, hogy szemben a Kúria Kfv.VI.37.430/2016/12. számú eseti döntésének tényállásával, az indítványozók az ingatlanok tulajdonjogának megszerzésekor még nem sejtették azt, hogy az ingatlanjaikon a földikutya meg fog jelenni, ekként az ő jogi helyzetük alapvetően eltér a Kúria eseti döntésében elbírált jogi helyzettől, melyet a Debreceni Törvényszék ugyancsak nem vett figyelembe. Mindezen okok miatt az elsődleges, Abtv. 27. §-án alapuló alkotmányjogi panasz szerint a támadott bírói döntés, illetőleg határozat sértik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését.
- [10] Az indítványozók az Abtv. 27. §-a szerinti panaszukban az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésének sérelmét is állítják, álláspontjuk szerint ugyanis a Debreceni Törvényszék ítélete önkényesen különbséget tesz az ingatlanok tulajdonosai között a kártalanítás feltételei szempontjából aszerint, hogy az ingatlan védett természeti területnek minősül-e vagy sem. Védett természeti területen elrendelt gazdálkodási korlátozás esetén ugyanis abban az esetben is megítélhető a kártalanítás, ha nem kerül sor a termelésszerkezet jelentős megváltoztatására, míg az indítványozók ingatlanai esetében ezt a lehetőséget a bíróság ítéletével kizárta.
- [11] 2.2. Az indítványozók az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszukban az Abtv. 27. §-a szerinti panaszuk eredménytelensége esetére a Tvt. 41. § (3) bekezdése, 72. § (1) bekezdése, 72. § (3) bekezdése „tényleges” szövegrésze, 72. § (4) bekezdése „ha” és „a termelésszerkezet jelentős mértékű megváltoztatására kényszerül” szövegrésze, valamint az R. 5. § (1) bekezdés d) pontja „bekövetkező jelentős mértékű termelésszerkezet-változtatással” szövegrésze és az 5. § (1) bekezdés „tényleges” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozták.
- [12] A 23/2017. (X. 10.) AB határozatra hivatkozással a panasz azt állítja, hogy „alkotmányosan a tulajdonos tulajdonosi pozícióját hátrányosabbá tevő, a tulajdonos számára tényleges, pénzben is kifejezhető hátrányt okozó jogszabályi előírások esetén a jogalkotó biztosítani köteles az értékgaranciát, vagyis a korlátozással arányos kártalanítást köteles előírni” (Indokolás [17]). Az indítványozók kiemelik: amennyiben a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenessége nem állapítható meg, azaz a Tvt. Debreceni Törvényszék és Természetvédelmi Hatóság általi értelmezése jogilag helyes, akkor az szükségképpen azt jelenti, hogy a Tvt. 72. § (4) bekezdése és az R. 5. § (1) bekezdés d) pontja annak ellenére kifejezetten kizárja az indítványozókat ért károk és felmerült költségek megtérítésének lehetőségét, hogy a Természetvédelmi Hatóság az indítványozók tulajdonhoz való

jogát kétséget kizáróan hatósági határozattal korlátozta, mely esetben a Tvt. 72. § (4) bekezdése és az R. 5. § (1) bekezdés d) pontja az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével ellentétesek.

- [13] Az indítványozók a Tvt. 72. § (4) bekezdését és az R. 5. § (1) bekezdés d) pontját az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésével is ellentétesnek tartják, ugyanis a szabályozás önkényesen különbséget tesz a védett természeti területek és a védett természeti területeken kívüli területek tulajdonosai között, jóllehet a csoportképző ismérvnek nem a terület jogállásának, hanem az elrendelt intézkedések tartalmának kellene lennie. Jelen esetben azonban ugyanaz a gazdasági korlátozás eltérő mértékű kártalanítási kötelezettséget eredményez a terület jogállásától függően, miközben a gazdasági korlátozás tartalma teljes mértékben független a terület jogállásától.
- [14] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz a Tvt. 41. § (3) bekezdése, 72. § (1) és (3) bekezdése és az R. 5. § (1) bekezdés „tényleges” szövegrésze Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével ütközését azért állítja, mert a tulajdonhoz való jog alkotmányos tartalmából következően a jogalkotónak a teljes kár megtérítéséről kell gondoskodnia, azt nem korlátozhatja a tényleges kár eseteire. Csak ebben az esetben teljesül ugyanis a korlátozással arányos kártalanítás Alaptörvényből fakadó kötelezettsége. Az indítványozók arra is utalnak, hogy a Ptk. 6:564. §-a értelmében a kártalanítás módjára és mértékére a kártérítésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni, márpedig a Ptk. 6:522. § (1) bekezdése egyértelműen azt írja elő, hogy a károkozó a károsult teljes kárát köteles megtéríteni.

II.

- [15] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

- [16] 2. A Tvt. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„41. § (3) Az (1)–(2) bekezdésekben meghatározott tevékenységekkel okozott tényleges kárt meg kell téríteni.”

„72. § (1) A védett természeti területeken természetvédelmi érdekből – az e törvény hatálybalépését követően – elrendelt gazdálkodási korlátozás, illetve tilalom esetén vagy a termelés szerkezet jelentős megváltoztatásának előírása következtében a tulajdonos vagy – amennyiben a tulajdonos a terület használatát átengedi – a jogszerű használó tényleges kárát meg kell téríteni.”

„72. § (3) Amennyiben az ideiglenes védetté nyilvánítást annak indokolatlansága miatt nem követi végleges védetté nyilvánítás, a tulajdonos vagy – amennyiben a tulajdonos a terület használatát átengedi – a jogszerű használó részére az ideiglenes védetté nyilvánításból eredő tényleges kárt meg kell téríteni. Ha az ideiglenes védetté nyilvánítást végleges védetté nyilvánítás követi, a teljes időre az (1) bekezdés szerint jár kártalanítás.

(4) Ha védett természeti területen kívül elrendelt természetvédelmi célú korlátozás, tilalom, egyéb hatósági kötelezés miatt a tulajdonos vagy – amennyiben a tulajdonos a terület használatát átengedi – a jogszerű használó jelentős mértékű termelés szerkezet változtatásra kényszerül, kártalanítására a (3) bekezdés első fordulátában meghatározottak az irányadók.”

- [17] 3. Az R. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„5. § (1) Kártalanítás igényelhető

[...]

d) a védett természeti területeken kívül természetvédelmi érdekből elrendelt korlátozás, tilalom, egyéb hatósági kötelezés miatt bekövetkező jelentős mértékű termelés szerkezet-változtatással [Tvt. 72. § (4) bek.] okozott tényleges károk megtérítésére.”

III.

- [18] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt.
- [19] 1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az indítványozók a Debreceni Törvényszék ítéletét 2020. szeptember 22., 23. és 28. napján vették át, az alkotmányjogi panaszt pedig határidőben, 2020. november 13. napján küldték meg az első fokon eljáró bíróságra. Az indítványozók a jogorvoslati lehetőségeiket kimerítették, így az indítvány e tekintetben is megfelel a törvényi feltételeknek. Az indítványozók jogosultnak és érintettnek tekinthetők, tekintettel arra, hogy saját egyedi ügyükkel összefüggésben terjesztették elő alkotmányjogi panaszukat.
- [20] 2. Az Abtv. 26. § (1) bekezdésének megfogalmazásából következően az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz elengedhetetlen feltétele, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezést a bíróság az indítványozók egyedi ügyében alkalmazza {lásd például: 3022/2020. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [22]}. Az indítványozók ügyében a gazdálkodási korlátozás elrendelésére kifejezetten a Tvt. 44. § (5) bekezdése alapulvételével került sor, ekként az alkotmányjogi panaszban megjelölt Tvt. 41. § (3) bekezdését eljárása során sem a Természetvédelmi Hatóság, sem pedig a Debreceni Törvényszék nem alkalmazta. A Tvt. 72. § (1) bekezdése a védett természeti területeken elrendelt gazdálkodási korlátozásokra vonatkozóan tartalmaz előírásokat. Amint azt a Természetvédelmi Hatóság határozatában rögzítette, az indítványozók ingatlanjai nem tartoznak az országos jelentőségű védett területek közé, és nem részei a Natura 2000 hálózatnak sem, mely megállapítást az indítványozók sem vitatták az eljárás során. Mindez pedig egyben azt is jelenti, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz elbírálhatósága szempontjából a Tvt. 72. § (1) bekezdése sem tekinthető az alapügyben alkalmazott jogszabályi rendelkezésnek. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz a Tvt. 41. § (3) bekezdését és 72. § (1) bekezdését támadó elemeiben nem teljesíti az Abtv. 26. § (1) bekezdéséből fakadó törvényi követelményeket. Tekintettel arra, hogy a Tvt. 41. § (3) bekezdése és 72. § (1) bekezdése elleni panaszok önálló petitumot képeznek, ezért azokat az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [21] 3. Egyebekben mind az Abtv. 26. § (1) bekezdése, mind az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti követelményének eleget tesz.
- [22] 4. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kéteye vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [23] 4.1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálta az Abtv. 29. §-a szerinti vagylagos befogadhatósági feltételek teljesülését, és az alábbi következtetésekre jutott.
- [24] A Tvt. 72. § (4) bekezdése és az R. 5. § (1) bekezdés d) pontja értelmében a védett természeti területen kívül elrendelt természetvédelmi célú korlátozás, tilalom, egyéb hatósági kötelezés miatt a jogszerű használó kizárólag a jelentős mértékű termelésszerkezet-változtatásért jogosult kártalanításra, mely rendelkezések a Debreceni Törvényszék számára mérlegelési lehetőséget nem biztosítanak. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban egyet nem értésüket fejezték ki azzal, ahogyan a Természetvédelmi Hatóság, illetőleg a bíróság értelmezte a „termelésszerkezet jelentős megváltoztatása” és a „tényleges kár” fogalmát, mely kérdés olyan szakjogi-törvényértelmezési kérdésnek tekinthető, melynek felülbírlata az Alkotmánybíróság hatáskörén kívül esik akkor, ha ahhoz az indítványozók nem társítanak az alkotmányjogi panaszukban kifejezetten alkotmányossági szempontú érvelést (melyet azonban jelen alkotmányjogi panasz nem tartalmaz). Mindezen szempontok alapján az alkotmányjogi panasz a XIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem fogalmaz meg, sem pedig a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételet nem vet fel.
- [25] Az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése sérelmét az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz azért állítja, mert a Természetvédelmi Hatóság, illetőleg a Debreceni Törvényszék önkényesen tett különbséget

az ingatlanok tulajdonosai között a kártalanítás feltételeinek szempontjából aszerint, hogy az adott ingatlan védett természeti területnek minősül-e vagy sem. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: ahogyan arra a Debreceni Törvényszék is utalt ítéletének indokolásában (lásd különösen az Indokolás [23] bekezdését), jelen esetben e körben is nem az eljáró bíróság jogértelmezése, hanem a Tvt. kifejezett rendelkezései tettek különbséget a védett természeti területek és a védett természeti területnek nem minősülő ingatlanok között a kártalanítás terjedelme tekintetében. Mindez pedig egyben azt is jelenti, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz (hasonlóan a XIII. cikk sérelmét állító panaszelemhez) ebben az elemében sem vetette fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, és alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem fogalmazott meg.

[26] Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

[27] 4.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálta meg az Abtv. 29. §-a szerinti vagylagos befogadhatósági feltételek teljesülését, és megállapította, hogy kizárólag érdemi alkotmányossági vizsgálat alapján állapítható meg, hogy összhangban áll-e az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével és XV. cikkével a Tvt. és az R. azon szabálya, mely egymástól eltérően határozza meg a védett természeti területek és a védett természeti területnek nem minősülő területek vonatkozásában elrendelésre kerülő használati, gazdálkodási korlátozás esetén megítélhető kártalanítás terjedelmét, oly módon, hogy a kártalanítás lehetőségét a védett természeti területnek nem minősülő területek esetében érdemben (a mezőgazdasági jellegű ingatlanok vonatkozásában a jelentős termelésszerkezet-változtatásból következő tényleges károk körére) korlátozza. Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el.

IV.

[28] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[29] 1. A Kárpát-medencében őshonos, endemikus, fokozottan védett és a kihalás szélére sodródott, kizárólagosan talajlakó életmódot folytató, teljesen vak földikutyák az akár 100 méter hosszúságú járatrendszerüket gyakorlatilag soha nem hagyják el, egymással a talaj rezgésein keresztül kommunikálnak. A négy ismert földikutya-faj közül a mai Magyarország területén egykor három földikutyafaj fordult elő, melyek egyike (a Dunántúlról ismert szerémségi földikutya) napjainkra már feltehetően kipusztult. A fennmaradt két, a mai Magyarország területén megtalálható faj a délvidéki földikutya és a magyar földikutya, melyek élőhelyét a száraz füves, azaz jellemzően mezőgazdasági művelés alatt nem álló területek képezik (a negyedik földikutya-faj pedig az erdélyi földikutya). A földikutyák élőhelyét képező területek jelentős átalakítása nyomán a földikutya-fajok napjainkra már az egykori magyarországi elterjedési területük mintegy 99%-áról eltűntek.

[30] A Tvt. 68. § (2) bekezdése értelmében a védett növény- és állatfaj egyede, továbbá a védett ásványi képződmény állami tulajdonban áll. A nyugati földikutya, mint nagyfaj (beleértve valamennyi ismert földikutya-fajt mint kisfajt) a védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajok közzétételéről szóló 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet 2. számú melléklet 1386. sora értelmében fokozottan védett fajnak minősül, melynek eszmei természetvédelmi értékét a jogszabály egyedenként egymillió forintban határozza meg. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében az állam tulajdona nemzeti vagyon, a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja pedig a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. Ezt a nemzeti vagyon megóvására vonatkozó általános kötelezettséget konkretizálja tovább az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából egyébként Alaptörvényben biztosított jognak nem minősülő P) cikk (1) bekezdése, melynek értelmében a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok (függetlenül attól, hogy egyébként védettnek minősülnek-e) a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelezettsége. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése által biztosított jogi védelem különösen nagy jelentőséggel bír akkor, ha valamely faj lényegében csak Magyarországon rendelkezik élőhellyel, illetőleg a faj egyedeinek megóvása a faj veszélyeztetettsége miatt az egész faj

fennmaradásának biztosítéka. Ilyen esetekben az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének megfelelően az állam szerveinek és intézményeinek Alaptörvényből fakadó kifejezett kötelezettsége a faj egyedeinek megóvása érdekében szükséges valamennyi intézkedés megtétele, és ezáltal a nemzet közös örökségének a védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára történő megőrzése.

- [31] A biológiai sokféleség megőrzésének kötelezettsége nem csupán az Alaptörvényből fakad: vállalt (egyebek között az 1995. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett Biológiai Sokféleség Egyezményre is visszavezethető) nemzetközi kötelezettségként a nemzetközi jog feltétlenül alkalmazandó szabálya is egyben, mely a nemzetközi közösség, mint egész akaratát is tükrözi [28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [38]].
- [32] 2. A Tvt. 4. § g) pontja alapján védett természeti területnek a védetté vagy fokozottan védetté nyilvánított (kiemelt természetvédelmi oltalomban részesülő) területek minősülnek. A Tvt. (különösen annak 22. §-a) részletesen is meghatározza, hogy mely esetekben nyilvánítható egy terület védetté, ami szükségképpen feltételezi, hogy az adott területen a védetté nyilvánítást megalapozó érték tartósan jelen legyen. A Tvt. (jelen alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából releváns) 22. § a) pontja értelmében kiemelt oltalmuk biztosítása érdekében védetté *kell* nyilvánítani a biológiai sokféleség megőrzése céljából arra érdemes vadon élő szervezeteket, életközösségeiket, továbbá termő-, tartózkodó-, élőhelyeiket. A Tvt. 25. § (1) bekezdése értelmében védetté nyilvánításra bárki javaslatot tehet, mely rendelkezés garanciális jelentőséggel biztosítja, hogy az illetékes hatóságok ne csupán a hivatalból tudomásukra jutó esetekben gondoskodhassanak a természeti értékek megőrzésének kötelezettségéről. Ennek megfelelően, ha egy terület az ott található, tartósan és állandóan jelen lévő természeti értékre tekintettel védetté nyilvánításra érdemes, és erről a Tvt. 25. §-a szerinti eljárásrend alapján illetékes szerv akár hivatalból, akár bárkinek a javaslatára tudomást szerez, akkor a védetté nyilvánítás nem csupán a hatóság mérlegelésétől függő lehetőség, hanem a Tvt. 22. §-ából, és végső soron az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és 38. cikk (1) bekezdéséből fakadó kötelezettség. E körben az Alkotmánybíróság arra is utal, hogy a védetté nyilvánítás a Tvt. 24. § (4) bekezdésének megfelelően addig indokolt, ameddig az arra okot adó természetvédelmi szempontok és körülmények az érintett területet jellemzik (vagy az elővigyázatosság és megelőzés elvének megfelelően jellemezhetik).
- [33] 3. A Tvt. 27. §-a arra is lehetőséget biztosít, hogy egy védelemre tervezett területet a természetvédelmi hatóság ideiglenesen védetté nyilvánítson, mely ideiglenes védetté nyilvánítást vagy (annak indokoltsága esetén) végleges védetté nyilvánítás követ, vagy pedig (az ideiglenes védetté nyilvánítás indokolatlansága esetén) a terület végleges védetté nyilvánítására nem kerül sor. Abban az esetben pedig, ha valamely terület időszakosan fokozottan védett élő szervezetek élőhelyéül szolgál, melyek megóvása másként nem biztosítható, a természetvédelmi hatóság a területet meghatározott időre átmenetileg védetté nyilváníthatja. Mind az ideiglenes, mind pedig az átmeneti védelem sajátossága, hogy a védelem meghatározott időre (legfeljebb három hónapra) szólhat, meghosszabbítására pedig kizárólag országos jelentőségű védelemre tervezett természeti terület esetén van lehetőség, egy ízben, további két hónappal [Tvt. 27. § (2) bekezdés].
- [34] Ha valamely védett természeti területnek nem minősülő területnek a védelemre tervezése és ezáltal ideiglenes védetté nyilvánítása sem indokolt, ám a területen átmenetileg mégis megjelenik valamely természeti érték, a természetvédelmi hatóság használati, gazdálkodási korlátozás elrendeléséről határozhat, a Tvt. 44. § (5) bekezdése, valamint a fokozottan védett növény-, illetve állatfajok élőhelyén és élőhelye körüli korlátozás elrendelésének részletes szabályairól szóló 12/2005. (VI. 17.) KvVM rendelet rendelkezéseinek megfelelően. A KvVM rendelet 5. § (1) bekezdés e) pontjából következően a korlátozás elrendelésekor meg kell határozni annak időbeli hatályát, a 7. § (2) bekezdése értelmében pedig a korlátozás időbeli hatálya alatt is vizsgálni kell a korlátozás szükségességét, és amennyiben az a korlátozás időbeli hatályának lejárta előtt megszűnik, a korlátozást haladéktalanul fel kell oldani. Az elrendelt gazdálkodási korlátozás minden esetben csak az adott természeti érték megóvásához feltétlenül szükséges és nem meghosszabbítható időtartamra vonatkozhat. Abban az esetben, ha az adott területen tartósan jelen van valamely természeti érték, a fentiek szerint mérlegelést nem tűrően a terület védetté nyilvánítása iránt kell az illetékes hatóságoknak intézkedniük. Abban az esetben, ha az elrendelt gazdálkodási korlátozás időtartama mégsem elegendő a természeti érték megóvásához szükséges intézkedések megtételére, ám a védetté nyilvánítás feltételei egyébként nem állnak fenn (mert a védett természeti érték nincs tartósan jelen az adott területen), a hatóságoknak a terület ideiglenes védetté nyilvánítása iránt kell intézkedniük.

- [35] 4. A fentiek alapulvételével az Alkotmánybíróságnak elsőként azt kellett megvizsgálnia, hogy sérti-e az Alaptörvény XV. cikkét a Tvt. és az R. azon szabálya, mely a használati, gazdálkodási korlátozás esetén megítélhető kártalanítás terjedelmét eltérően határozza meg a védett természeti területnek nem minősülő ingatlanok esetében [Tvt. 72. § (4) bekezdés; R. 5. § (1) bekezdés d) pont].
- [36] 4.1. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő, a (2) bekezdés értelmében pedig Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban egyaránt felhívták az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti „vagyoni helyzet” alapján történő különbségtétel és a XV. cikk (1) bekezdése szerinti törvény előtti egyenlőség sérelmét, ezért az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az indítványozók által állított hátrányos megkülönböztetés a XV. cikk (1) vagy (2) bekezdése hatálya alá tartozik-e. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a XV. cikk sérelmét állító alkotmányjogi panaszt alapjogi érintettség és az egyén védett tulajdonságainak állított sérelme esetében a XV. cikk (2) bekezdése alapján, míg egyéb jogok esetében a XV. cikk (1) bekezdése alapján bírálja el [lásd például: 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [49]]. Jelen esetben az indítványozók ugyan megjelölték a XV. cikk (2) bekezdése szerinti „vagyoni helyzet” alapján történő különbségtételt, ám a támadott szabályozás nem az ingatlantulajdonosok vagyoni helyzete, hanem az egyes ingatlanok természetvédelmi jelentősége és jogállása alapján tesz különbséget a használati, gazdálkodási korlátozás esetén megítélhető kártalanítás terjedelmében. Az Alkotmánybíróság ezért a támadott rendelkezések alkotmányosságát a XV. cikk (1) bekezdése keretei között vizsgálta.
- [37] 4.2. A Tvt. 72. § (1), (3) és (4) bekezdései kétséget kizáróan eltérően szabályozzák a védett, az ideiglenesen védett és a védett természeti területen kívüli területek esetében elrendelt gazdálkodási korlátozások esetén járó kártalanítás mértékét. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése megállapíthatóságának azonban az is előfeltétele, hogy az indítványozók összehasonlítható helyzetben legyenek azon személyi kör tagjaival (jelen esetben a Tvt. szerinti olyan védett természeti területek tulajdonosaival, amelyeket gazdálkodási korlátozás érint), akikhez képest a hátrányos megkülönböztetést állítják. Nem alaptörvény-ellenes ugyanis az a szabályozás, amely alapvetően különböző helyzetben lévő jogalanyokra vonatkozóan eltérő szabályokat állapít meg.
- [38] Jelen esetben az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése felhívhatósága szempontjából nincsenek egymással összehasonlítható helyzetben a védett természeti területek és a védett természeti területnek nem minősülő, ám gazdálkodási korlátozással érintett területek tulajdonosai. A védett természeti területek tulajdonosai az adott ingatlan használatának tartós, jellemzően előreláthatatlanul hosszú ideig tartó korlátozását kénytelenek eltűrni, a terület védettségéből pedig mindenki számára (így a tulajdonos, illetőleg a jogszerű használó számára is) egyértelműen következik, hogy az adott természeti érték a területen állandó jelleggel jelen van, mely egyebek között a közhiteles ingatlan-nyilvántartásból is megállapítható. Ezzel szemben a védett természeti területnek nem minősülő területek tulajdonosait szükségképpen csak átmeneti jellegű, észszerűen rövid ideig tartó és nem meghosszabbítható használati, gazdálkodási korlátozás sújthatja, mely korlátozással azonban éppen azért nem kell nagy bizonyossággal számolniuk, mert a területen állandó jelleggel nincs jelen védett természeti érték. Abban az esetben ugyanis, ha a védett természeti területnek nem minősülő területen a természeti érték tartósan, hosszabb időn keresztül jelen van, az már szükségképpen és mérlegelést nem tűrően maga után vonja a terület jogállásának természetvédelmi hatóság általi megváltoztatását.
- [39] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben arra is utal, hogy amennyiben valamely, védett területnek nem minősülő terület tulajdonosa vagy jogszerű használója szerint az ingatlan védetté nyilvánítása lenne indokolt, akkor erre a Tvt. 25. § (1) bekezdésének megfelelően ők maguk is javaslatot tehetnek, a védetté nyilvánítás feltételeinek fennállása esetén pedig az eljáró hatóságok számára a jogszabály mérlegelést nem tűrő intézkedési kötelezettséget ír elő. Az Alkotmánybíróság kiemeli: a Tvt. vonatkozó szabályai még kivételesen sem teremtik meg az illetékes hatóságok számára annak lehetőségét, hogy pénzügyi, gazdasági vagy egyéb szempontok alapján egy védett természeti érték megóvásáról ne gondoskodjanak. A nemzet közös örökségének részét képező védett természeti értékek megóvása ugyanis az állam és mindenki közvetlenül az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó kötelezettsége. Ez a megközelítés egyébiránt kifejezetten összhangban áll a 4/2019. (III. 7.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelmény azon szellemiségével is, miszerint „a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági hatáskör címzettje döntéshozatala során a környezetvédelmi,

illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje egyéb szempontok alá” (lásd a határozat rendelkező részének 1. pontját, illetőleg az Indokolás [66] bekezdését).

- [40] Mindez tehát azt jelenti, hogy bár az adott esetben elrendelésre kerülő használati, gazdálkodási korlátozás tartalma (súlyossága) jogszabály eltérő rendelkezése hiányában azonos lehet a védett természeti területek és a védett természeti területnek nem minősülő területek esetében, azonban a védett természeti területek tulajdonosai (jogszerű használói) a terület jogállásából adódóan eleve számíthatnak ilyen jellegű használati, gazdálkodási korlátozások elrendelésére, a korlátozás időtartama és ezáltal a korlátozással okozott kár mértéke pedig érdemben eltérhet a védett természeti területek és a védett természeti területnek nem minősülő területek esetén.
- [41] 4.3. Mindez pedig egyben azt is jelenti, hogy a vizsgált szabályozás az indítványban megjelölt okból nem sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését, a szabályozás ugyanis nem egymással összehasonlítható helyzetben lévő, homogén csoporton belül tesz indokolatlan különbséget, hanem a védett természeti érték adott területen való jelenlétének tartóssága (és ezáltal az esetlegesen elrendelésre kerülő gazdálkodási korlátozás időtartama) alapján egymással nem összehasonlítható helyzetben lévő csoportok között alkalmaz eltérő előírást a kártalanításra vonatkozóan. A szabályozás ugyanakkor pedig azt is kétséget kizáróan és mérlegelést nem tűrően rögzíti, hogy amennyiben a védett természeti érték jelenléte valamely területen tartóssá válik, azaz a két csoport közötti megkülönböztetést eredményező tulajdonság megszűnik, akkor az érintett terület jogállásának megváltoztatása iránt a hatóságok kötelesek haladéktalanul intézkedni, mely eljárásra pedig a Tvt. 25. § (1) bekezdésének megfelelően bárki javaslatot tehet. A Tvt. vonatkozó rendelkezései ennek megfelelően nem csupán a különböző helyzetek eltérő módon történő kezelését rögzíti, hanem azt is előírja, hogy amennyiben az érintett területek tényleges helyzete (a védett természeti érték tartós jelenlétének következtében) azonossá válik, úgy a terület jogállását a hatóságoknak mérlegelést nem tűrő módon meg kell változtatniuk, ily módon biztosítva az Alaptörvény XV. cikkéből következő azon alkotmányos elvárást, miszerint „a hasonló eseteket hasonlóan, míg a különböző eseteket különbözőképpen kell kezelni” [lásd például: 3294/2019. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [57]].
- [42] 4.4. Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése sérelmét állító indítványi elemet nem találta megalapozottnak.
- [43] 5. Az Alkotmánybíróságnak ezt követően azt kellett értékelnie, hogy sérti-e az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogot az a jogszabályi rendelkezés, mely a védett természeti területnek nem minősülő területeket érintő használati, gazdálkodási korlátozás esetén csak kivételesen, a termelésszerkezet jelentős mértékű megváltoztatása esetén teszi lehetővé a kártalanítást, és annak mértékét a tényleges kár körére korlátozza.
- [44] 5.1. Az Alkotmánybíróság korábban már megállapította, hogy a tulajdonhoz való joggal összefüggő, az Alaptörvény hatálybalépését megelőző alkotmányos szabályozás alapvetően megegyezik az Alaptörvény szabályaival, ezért a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben alkalmazható az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezésénél [lásd például: 3125/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [28]].
- [45] Az Alkotmánybíróság következetes, a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatra visszavezethető gyakorlata szerint „[a]z alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai [...] nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával. [...] Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkor (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más” {ABH 1993, 373, 379–380, megerősítette: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [154]}.
- [46] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tulajdonkorlátozás esetei három, egymástól elkülönülő csoportba sorolhatóak. Az első, legsúlyosabb eset a tulajdon elvételének esete, melyre vonatkozóan az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése tartalmaz előírásokat. A második csoportba a tulajdon használatát szabályozó rendelkezések, illetve a tulajdont terhelő közterhek fizetésére vonatkozó szabályok tartoznak, míg a harmadik

csoportot azon állami beavatkozások képezik, melyek nem sorolhatóak az előző két csoportba, nem szüntetik meg teljes mértékben a tulajdonosnak a dologhoz fűződő jogosítványait, de még lényeges módon érintik a tulajdon tárgyát, korlátozzák a tulajdonos jogait {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [157]}. Ez utóbbi két csoportba tartozó korlátozások Alaptörvénnyel való összhangja a XIII. cikk (1) bekezdésének keretei között ítéltető meg.

- [47] 5.2. Szemben az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből általánosan fakadó szükségesség követelményével, az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése még a teljes tulajdonelvonáshoz is csak a közérdek meglétének igazolását követeli meg, ezért az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ennél szigorúbb szükségesség a tulajdonhoz való jog XIII. cikk (1) bekezdése szerinti korlátozásakor – amely nyilvánvalóan enyhébb beavatkozás, mint a kisajátítás – sem alkotmányos követelmény {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [57]}. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonjog korlátozásának alkotmányos mércéje – a jogkorlátozás alapját vizsgálva – éppen ezért enyhébb követelményt támaszt az alapjogok Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségességi mércéjénél, mivel ez esetben elegendő a közérdek meglétét igazolni {8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [142]}.
- [48] Jelen alkotmányjogi panasz keretei között a szabályozás közérdekűsége [a védett természeti értékek megóvásának Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésére, illetőleg 38. cikk (1) bekezdésére is visszavezethető kötelezettsége] kétséget kizáróan igazolható, ekként az Alkotmánybíróság a továbbiakban a kártalanítási szabályozást a korlátozás arányossága körében vizsgálta.
- [49] Az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése a közérdekkel igazolható tulajdonelvonás esetére előírja a teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás fizetésének kötelezettségét, a XIII. cikk (1) bekezdése azonban hasonló, kifejezetten a kártalanítás fizetésére vonatkozó előírást nem tartalmaz. Tekintettel azonban arra, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből fakadóan a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonkorlátozásnak is arányosnak kell lennie, ezért alkotmányjogi értelemben a szabályozás arányossága körében értékelhető a kisajátítás szintjét el nem érő tulajdonkorlátozással kapcsolatos kártalanításra vonatkozó szabályozás, a kártalanítás terjedelme vagy annak esetleges hiánya. A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat mindezt akként fogalmazta meg, hogy „[a] közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál viszont az Alkotmánybíróság általában is meghatározhatja azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás alkotmányosságát eldöntik. Ezzel ellensúlyozhatja azt a kényszerű veszteséget, amelyet a jogbiztonság közérdek szükségességének korlátozott felülvizsgálata miatt szenved. Aránytalannak tekinti például az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható. [...] Más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás” (ABH 1993, 373, 381–382).
- [50] 5.3. Az Alkotmánybíróság annak megítélése során, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozása arányosnak tekinthető-e, a vizsgálandó szabályozást összességében értékeli. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó, közérdekből történő tulajdonkorlátozás esetére történő azonnali, teljes és feltétlen [azaz a XIII. cikk (2) bekezdése szerinti szigorúbb követelményeket is maradéktalanul teljesítő] kártalanítás fizetése értelemszerűen a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonkorlátozást is arányossá teszi. Amennyiben a kártalanítás mértéke ennél alacsonyabb mértékű, vagy esetleg teljesen hiányzik, az Alkotmánybíróságnak a szabályozás összes körülménye alapján kell megítélnie a tulajdonkorlátozás alkotmányosságát, melynek a kártalanítás fizetése, illetőleg a fizetendő kártalanítás terjedelme csupán egyetlen, bár kétségtől központi jelentőségű eleme.
- [51] Az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően nem szükségképpen követelmény a tulajdonhoz való jog XIII. cikk (1) bekezdése szerinti korlátozása esetén a kártalanítás fizetése akkor, ha a korlátozás meghatározott, kellően rövid időtartamra vonatkozik. Ennek megfelelően nem találta alaptörvény-ellenesnek az Alkotmánybíróság 3232/2016. (XI. 18.) AB határozatában a Budapest Főváros XVI. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének a Rákospalotai határút – János utca – Iglói út – József utca által határolt területre szél- és I-XVI/L-2 és I-XVI/L-3-as övezetek területére változtatási tilalom elrendeléséről szóló 23/2015. (VII. 30.) önkormányzati rendeletet, tekintettel arra, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 20. § (2) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy a tilalmat a feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra kell korlátozni, és azt haladéktalanul meg kell szüntetni, ha az elrendelésének alapjául szolgáló okok már nem állnak fenn, az Étv. 21. § (2) bekezdése pedig azt írja elő, hogy a változtatási tilalom három év elteltével külön rendelkezés nélkül megszűnik, melyhez az Alkotmánybíróság által vizsgált 23/2015. (VII. 30.) önkormányzati rendelet azt is hozzátette, hogy a helyi építési szabályzat hatálybalépésének napján hatályát veszíti a tilalom.

- [52] Ugyancsak nem szükségképpen eleme a tulajdonhoz való jog korlátozásának a kártalanítás fizetése akkor, ha valamely építési korlátozás egy egyértelműen behatárolt övezetben kizárólag az övezet jellegéből közvetlenül következő tevékenységek folytatását, és az ezen tevékenységekhez szükséges épületek és építmények létesítését teszi lehetővé [3071/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [29]]. Különösen igaz ez akkor, ha a korlátozás már a tulajdonszerzés időpontjában is fennállt, illetőleg, ha ezt az ingatlan-nyilvántartás mint közhiteles nyilvántartás is tartalmazza, ugyanis ilyen esetekben az új tulajdonos felelőssége az ingatlant terhelő esetleges korlátozásokról való tájékozódás [3125/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [44]]. Ezzel szemben az Étv. 30. § (1) bekezdése kifejezetten akként rendelkezik, hogy „[h]a az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat másként állapítja meg (övezeti előírások változása) vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonosnak, haszonélvezőnek kára származik, a tulajdonost, haszonélvezőt kártalanítás illeti meg.” Az Étv. 30. § (3) bekezdése pedig azt is figyelembe veszi, hogy mennyi idő telt el az ingatlanhoz fűződő építési jogok keletkezése és megváltoztatása vagy megszüntetése között, hét évben határozva meg azt az időtartamot, amelyen belül a tulajdonos feltétlenül jogosult kártalanításra.
- [53] Ugyancsak nem szükséges eleme a kártalanítás a tulajdonhoz való jog XIII. cikk (1) bekezdése szerinti korlátozásának akkor, ha a tulajdonos kára más forrásból egyébként megtérül. Így például a 161/B/2006. AB határozat (ABH 2009, 915) nem találta az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével ellentétesnek a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény kártalanítás lehetőségét kizáró 172. § (2) bekezdését és 173. § (3) bekezdését, tekintettel arra, hogy a törvény azt is előírta, hogy a vezetékJog gyakorlása során az ingatlan használatának akadályozásával vagy korlátozásával okozott kárt az engedélyes az ingatlan tulajdonosának vagy használójának köteles megtéríteni.
- [54] Azokban az esetekben azonban, amikor a tulajdonhoz való jog korlátozása hosszabb vagy akár határozatlan ideig tart, és a korlátozás indoka független a tulajdonos magánérdekeitől, a kártalanítás lehetőségének biztosítása alkotmányosan nem zárható ki. Ennek megfelelően alaptörvény-ellenesnek találta az Alkotmánybíróság az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 96. § (4) bekezdését, mely leszűkítette a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény szerinti szükségtelen zavarás fogalmát azon esetekre, amikor valamilyen határérték túllépése történik, ténylegesen kizárva a bíróság előtti igényérvényesítést az egyéb esetekben a mobiltelefon-átjátszótoronyok létesítése esetén [18/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [45]]. Ugyancsak alaptörvény-ellenesnek minősítette az Alkotmánybíróság a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény 50/D. § (3) bekezdésének [34/2015. (XII. 9.) AB határozat], valamint a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 80. § (3) bekezdésének [23/2017. (X. 10.) AB határozat] azon rendelkezéseit, melyek szolgálat utólagos alapítása esetére kifejezetten kizárták a kártalanítás lehetőségét.
- [55] Annak megítélése során tehát, hogy valamely jogszabályon vagy hatósági határozaton alapuló, a XIII. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó tulajdonkorlátozás arányosságának biztosításához szükséges-e a kártalanítás, az Alkotmánybíróság figyelembe veszi különösen a korlátozás időtartamát, annak a tulajdon rendeltetésszerű használatához és ezáltal a tulajdonos érdekeihez való viszonyát, a korlátozás tartalmát (súlyosságát), valamint azt a szempontot is, hogy a tulajdonos a tulajdonszerzésekor tudott-e (tudhatott-e) a korlátozás fennállásáról. Amíg a rövidebb ideig tartó, illetőleg enyhébb tulajdonkorlátozás arányossága adott esetben kártalanítás nélkül is igazolható lehet (különösen akkor, ha a tulajdonos már ezen korlátozás ismeretében szerzett tulajdonjogot, illetőleg ha a korlátozás a tulajdonos érdekeit is szolgálja), addig a hosszabb időn át fennálló, illetőleg tartalmában is súlyosabb tulajdonkorlátozás esetén a kártalanítás biztosítása a tulajdonhoz való jog arányos korlátozása érdekében kiemelt jelentőséggel bír akkor, ha annak elrendelésére a korábban korlátozással nem terhelt tulajdon megszerzését követően, vagy a tulajdonos érdekeivel szemben kerül sor.
- [56] 5.4. Az Alkotmánybíróság a fentiekre figyelemmel kiemeli: ha egy szabályozás (mint jelen esetben a Tvt. 72. §-a) nem a teljes kár megtérítésének kötelezettségét írja elő a tulajdonhoz való jog korlátozása egyes eseteire, az még önmagában nem szükségképpen sérti az Alaptörvény rendelkezéseit, amennyiben megállapítható, hogy a szabályozás ennek ellenére teljesíti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti arányosság követelményét. Az Alkotmánybíróság korábban [éppen a Tvt. 72. § (1) bekezdésével összefüggésben] állapította meg azt, hogy a kártalanítás terjedelmének a teljes kár helyett a tényleges kár körére történő korlátozása a védett természeti területek esetében azért nem sértette a korábban hatályos Alkotmány 13. § (1) bekezdését, mert a Tvt. 71. § (1) bekezdése szerint a védett természeti értékek és területek megőrzését állami támogatás nyújtásával, adókedvezmény biztosításával, a természetkímélő gazdálkodást segítő hitelrendszerrel is támogatni kell, mely támogatások eseteit, mértékét, feltételeit, a kifizetés módját az R. tartalmazza [lásd különösen az R. 2. §

(3) bekezdését, és ennek nyomán a 3. és 4. §-okat; 33/2006. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2006, 447, 461]. Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a védett természeti területek esetében a kártalanítás terjedelme ugyan korlátozott, ám a védett természeti terület tulajdonosa vagy jogszerű használója a kártalanításra okot adó korlátozással összefüggésben további, pontosan meghatározott anyagi jellegű kedvezményekre is jogosulttá válik, így pedig a szabályozás összességében a kártalanítás terjedelmének limitálása ellenére teljesíti az arányosság követelményét.

- [57] 5.5. A természetvédelmi hatóság által elrendelhető használati, gazdálkodási korlátozás szükségképpen olyan használati vagy gazdálkodási tevékenységet érint, amelyet az érintett terület tulajdonosa, illetőleg jogszerű használója egyébként jogosult lenne végezni, akár azért, mert ez a tevékenység egyáltalán nem volt hatósági engedélyhez kötve korábban; akár azért, mert a fokozottan védett faj az egyébként a területre vonatkozó természetvédelmi kezelési terv kihirdetését, illetve a természetvédelmi hatósági határozat véglegessé válását követően jelent meg a területen; akár pedig azért, mert a területen a fokozottan védett faj szempontjából kedvezőtlen változások következtek be, amelyek a természetvédelmi hatóság fellépését szükségessé teszik.
- [58] A fokozottan védett növény-, illetve állatfajok élőhelyén és élőhelye körüli korlátozás elrendelésének részletes szabályairól szóló 12/2005. (VI. 17.) KvVM rendelet (a továbbiakban: KvVM rendelet) 6. § (1) bekezdése értelmében a korlátozásnak az adott fokozottan védett faj védelméhez kell igazodnia, azonban ezen cél érdekében a természetvédelmi hatóság bármilyen mértékű és bármilyen tartalmú használati vagy gazdálkodási korlátozást elrendelhet, amely a fokozottan védett faj egyede, illetőleg állománya megkülönböztetett védelméhez szükséges, az elrendelhető használati, gazdálkodási korlátozás mértékét a jogszabály nem korlátozza (a korlátozás időbeliségét azonban igen). A KvVM rendelet 6. § (2) bekezdése pedig azt is lehetővé teszi, hogy egy korlátozással érintett területen akár egyidejűleg többféle, egymástól különböző korlátozás is elrendelésre kerülhessen, akár azért, mert az adott területen több fokozottan védett faj is jelen van, akár pedig azért, mert az adott fokozottan védett faj védelmét több különböző korlátozás egyidejű elrendelése tudja csak megfelelően biztosítani. A használati, gazdálkodási korlátozás elrendelése során a természetvédelmi hatóságnak kizárólag az elrendelés okára (a fokozottan védett faj egyedére, illetőleg állományára) kell tekintettel lennie, egyéb szempontokat nem kell mérlegelnie. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: ez a megközelítés teljes mértékben összhangban áll az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményekkel, a 4/2019. (III. 7.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelmény szellemiségével (lásd különösen a rendelkező rész 1. pontját és az Indokolás [66] bekezdését), és maradéktalanul megfelel a Tvt. alapelveinek is. Az elrendelhető használati, gazdálkodási korlátozás időtartama ugyanakkor a fentiek szerint (lásd különösen jelen határozat indokolásának [33]–[34] bekezdéseit) szükségképpen limitált a védett természeti területnek nem minősülő területeken. Amennyiben a gazdálkodási korlátozás időtartama nem elegendő a kívánt cél eléréséhez, a természetvédelmi hatóságnak az érintett terület védettségi státuszának megváltoztatása iránt kell intézkednie (mely pedig szükségképpen maga után vonja az adott terület vonatkozásában alkalmazható kártalanítási szabályok megváltozását is).
- [59] A használati, gazdálkodási korlátozás terjedelme a fentieknek megfelelően tehát mindig az adott védett természeti érték megóvásához feltétlenül szükséges mértékű lehet, időtartama pedig korlátozott.
- [60] A Tvt. 44. § (5) bekezdése valamennyi (és nem csupán a mezőgazdasági művelés alatt álló) ingatlan esetében lehetővé teszi a használati vagy gazdálkodási korlátozás elrendelését a fokozottan védett természeti értékek megóvása érdekében, a korlátozás pedig egyaránt vonatkozhat az ingatlan használatára és azzal való gazdálkodásra. A Tvt. 37. § (4) bekezdése pedig kifejezetten nevesíti az építési, telekalakítási tilalom, illetőleg egyéb, jogszabályban meghatározott használati korlátozás elrendelésének lehetőségét, mint a használati korlátozás egyik lehetséges esetét. Jelen esetben a Debreceni Törvényszék ítéletében (lásd az ítélet 3. oldalát) egyértelműen rögzítette, hogy az indítványozók ingatlanának természetbeni állapota gyepek és parlag volt, a területet pedig a továbbiakban is ekként kellett hasznosítani, a megismételt eljárásban született határozat értelmében pedig ez a gazdálkodási korlátozás csak egy meghatározott rövid időn keresztül terhelte az indítványozókat. Az Alkotmánybíróságnak az indítványhoz kötöttség elvére figyelemmel nem volt arra lehetősége, hogy jelen alkotmányjogi panasz keretei között megvizsgálja a Tvt. 72. § (4) bekezdése szerinti kártalanítás terjedelmét olyan esetekben, mely az indítványozók ingatlanának jogi helyzetétől alapvetően különbözik, azaz amikor a védett természeti értékkel érintett ingatlan nem mezőgazdasági jellegű tevékenységgel érintett. Az Alkotmánybíróság ezért a továbbiakban csak azt értékelhette, hogy összhangban áll-e az Alaptörvénnyel a Tvt. és az R. azon szabályozása, amely a mezőgazdasági jellegű, védett természeti területnek nem minősülő ingatlanokra vonatkozó használati, gazdálkodási korlátozásért járó kártalanítás terjedelmét a jelentős termelés szerkezet-változtatással járó tényleges károk körére szorítja.

- [61] Figyelemmel arra, hogy a gazdálkodási korlátozás csak észszerű, az adott védett természeti érték megóvásához feltétlenül szükséges mértékben és időtartamban rendelhető el, továbbá figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a nemzet közös örökségébe tartozó biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok védelme és megóvása az állam és mindenki kötelezettsége, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében pedig a tulajdon társadalmi felelősséggel jár; továbbá figyelemmel arra, hogy egy eredendően mezőgazdasági célú hasznosítással érintett ingatlan vonatkozásában az ingatlan tulajdonosa és jogszerű használója alappal számolhat azzal, hogy az ingatlan megfelelő hasznosítása védett természeti értékek megjelenésével is együtt járhat; valamint figyelemmel arra, hogy a mezőgazdasági jellegű ingatlanokat érintő gazdálkodási korlátozásért járó kártalanítás limitált terjedelméhez egyéb állami támogatások, adókedvezmények, hitelrendszerek is társulnak [lásd az R. rendelkezéseit, valamint a 33/2006. (VII. 13.) AB határozat megállapításait, ABH 2006, 447, 461]; ezért az Alkotmánybíróság a fenti szempontok együttes értékelése alapján arra a következtetésre jutott, hogy nem ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével az a szabályozás, amely a mezőgazdasági művelés alatt álló, védett természeti területnek nem minősülő ingatlanok vonatkozásában csak a jelentős termelésszerkezet-változás miatt jogosult kártalanításra, a kártalanítás terjedelme pedig a tényleges károk körére korlátozódik.
- [62] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: amennyiben a fenti, jelen alkotmányossági vizsgálat során figyelembe vett szempontok érdemben megváltoznak, az adott esetben utóbb a kártalanításra vonatkozó szabályozás arányosságát (és így végső soron a szabályozás Alaptörvénynek való megfelelését) is befolyásolhatja. Az Alkotmánybíróság a nemzet közös örökségébe tartozó erőforrások hatékony védelme és megóvása érdekében azt is kívánatosnak tartja, hogy a védett természeti érték jelenlétével érintett ingatlanok tulajdonosai és jogszerű használói maguk is érdekeltek (és ne pedig ellenérdekeltek) legyenek a védett természeti értékek megóvásában, mely érdekeltséget mind a jogalkotásnak (ideértve a kártalanítás, illetőleg az egyéb, természetvédelmi szempontok alapján járó pályázatok, kedvezmények és támogatások rendszerének kialakítását), mind pedig a jogalkalmazónak (a kártalanításra való jogosultság és a kártalanítás összegének meghatározása, a kártalanítási igények méltányos elbírálása során) megfelelően érvényesítenie kell.
- [63] 5.6. Mindezen szempontok figyelembevételével az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Tvt. és az R. támadott rendelkezése az alkotmányjogi panaszban megjelölt okból, a mezőgazdasági célú hasznosítással érintett ingatlanok tekintetében nem ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, azaz az Alkotmánybíróság ezen panaszelemet sem találta megalapozottnak.
- [64] 6. Az Alkotmánybíróság ezért a Tvt. 72. § (3) bekezdése „tényleges” szövegrésze, 72. § (4) bekezdése „ha” és „a termelésszerkezet jelentős mértékű megváltoztatására kényszerül” szövegrésze, valamint az R. 5. § (1) bekezdés d) pontja „bekövetkező jelentős mértékű termelésszerkezet-változtatással” szövegrésze és az 5. § (1) bekezdés „tényleges” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2022. június 28.

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

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1996/2020.

