

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3237/2023. (VI. 2.) 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 Helyi Építési Szabályzatról szóló, Zalakaros Város Képviselő-testületének 19/2015. (IX. 11.) önkormányzati rendelete 19. § (2) és (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 35. § (1), (6) és (7) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. Az indítványozók jogi képviselőjük (dr. Pozsonyi Anikó ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozók az előzményi közigazgatási perben I., illetve II. rendű felperesként vettek részt. Az indítványozók tulajdonában álltak a Zalakaros 1124/35., valamint 1124/36. helyrajzi számú, egymással szomszédos ingatlanok. A Helyi Építési Szabályzatról szóló, Zalakaros Város Képviselő-testületének 19/2015. (IX. 11.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: HÉSZ) a 1124/35. helyrajzi számú ingatlant tartalmazó tömböt Lke-1 jelű, kertvárosias lakóövezetbe sorolja, oldalhatáron álló beépítési móddal. Az indítványozók az 1124/35. helyrajzi számú ingatlanon állattartó épületegyüttest – madárházakat – építettek, amely az 1124/36. számú ingatlanra átnyúlt. A Zala Megyei Kormányhivatalhoz (a továbbiakban: alperes) Zalakaros Város polgármesterétől megkeresés érkezett azzal, hogy a madárházakban lévő papagájok zavarják a környék nyugalmaát, továbbá a terület jelentősen túlépített és építési helyen is található épületek.
- [3] A megkeresés nyomán tartott helyszíni ellenőrzésen az alperes megállapította, hogy az 1124/36. helyrajzi számú ingatlanon, a tárolóépületek északi oldalán, az északi szomszédos telken álló épületig készült egy részben fedett rácsszerkezet, továbbá a felperesek szomszédos ingatlanára átnyúlóan további építmények találhatóak. Az építményekben az indítványozók papagájokat tartottak; a tárolókban már a használatba vétel óta. Emellett az 1124/35. számú ingatlanon többfajta összeépített építmény található.
- [4] Az alperes 2021. január 9-én kelt határozatával kötelezte az indítványozókat, hogy hat hónapon belül gondoskodjanak az állattartó épületegyüttes szabályossá tételéről oly módon, hogy az 1124/35. helyrajzi számú ingatlanra átnyúló épületrészt bontsák vissza, az 1124/35. helyrajzi számú ingatlanon található állattartó épületegyüttest pedig a tűzvédelmi követelmények betartása mellett alakítsák át kerti építménnyé az állattartó funkció megszüntetésével. Határozatát az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) fogalom meghatározásaira, valamint 35. §-ára, továbbá a HÉSZ 19. §-ára alapította.

- [5] Az indítványozók a Veszprémi Törvényszékhez benyújtott keresetükben a határozat megváltoztatását és a kötelezések mellőzését kérték. Álláspontjuk szerint az alperesi határozat tévesen alkalmazta az OTÉK-ben foglalt fogalom meghatározásokat. A HÉSZ alapja az OTÉK, utóbbi pedig nem tiltja, hogy az előbbi felvegye a kedvtelésből tartott állatok tartására alkalmas melléképítményeket, illetve hogy ezt a kerti építmény keretébe foglalja. Sérelmezték, hogy a HÉSZ nem teszi lehetővé a kifejezetten állattartó építmény melléképítményként való elhelyezését. A HÉSZ nincs tekintettel arra, hogy a díszállatként és kedvtelésből tartott állatokat jellemzően a kisvárosias lakóterületen, a kertvárosias lakóterületen, a falusias lakóterületen és a településközponti területen tartják mint társállatot, a szabályozás megalkotói csak a haszonállat tartására gondoltak. Az indítványozók hivatkoztak arra is, hogy e hiányosságok miatt a HÉSZ más jogszabályba ütközik.
- [6] Az indítványozók keresetét a Veszprémi Törvényszék elutasította, és arra a következtetésre jutott, hogy az alperes helyesen alkalmazta az OTÉK és a HÉSZ irányadó rendelkezéseit. Ezen előírások alapján sem oldalkertben, sem hátsó kertben nem helyezhető el állattartó építmény a felperesek ingatlanán. A perbeli létesítmény olyan helyhez kötött műszaki alkotás, amely az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 2. § 8. pontja szerint építménynek, ezen belül az Étv. 2. § 10. pontja szerint épületnek minősül. Az OTÉK 1. számú melléklet 5. pontja pedig külön nevesíti az állattartó építmény fogalmát. Mindezek alapján az alperes minősítésre vonatkozó levezetése helytálló, egyúttal téves a felpereseknek az az állítása, mely szerint a létesítmény a rácsszerkezet miatt kerti építménynek, illetve kerítésnek minősíthető.
- [7] A törvényszék azt is megállapította, hogy a HÉSZ nem ellentétes más, magasabb szintű jogszabállyal, ezért nincs oka annak, hogy a bíróság a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) szerint kezdeményezze a Kúria Önkormányzati Tanácsa eljárását. Kiemelte, hogy az indítványozók valójában jogalkotási hiányosság fennállását állították, nem a HÉSZ más jogszabállyal való ellentétét, az ilyen hiányosság azonban a Kp. alapján nem vezethet a Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárásához.
- [8] 2. Az indítványozók ezt követően nyújtották be az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszukat, melyben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére történő hivatkozással kérték az OTÉK 35. § (1), (6) és (7) bekezdéseinek, valamint a HÉSZ 19. § (2) és (3) bekezdéseinek megsemmisítését.
- [9] Az indítványozók álláspontja szerint az egyedi ügyben alkalmazott jogszabályi előírások ellentétesek az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Ávtv.), valamint a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) előírásaival. Az indítványozók a panaszban előadták, hogy a papagájok tartása megfelelt az Ávtv. 3. § 8. pontjának, 4. § (1)–(3) bekezdéseinek, valamint 5. § (1) és (4) bekezdéseinek, továbbá a Korm. r. 14. § (2)–(4), (8) és (10) bekezdéseinek, 15. § (1)–(2) bekezdéseinek, valamint 16. § (2) bekezdésének. Hivatkoztak az Alkotmánybíróság 146/2011. (XII. 2.) AB határozatára, amely rögzítette, hogy az Ávtv. határozza meg a kedvtelésből tartott állatok tartásának általános szabályait, amelyekhez képest a Korm. r. speciális szabályokat tartalmaz, a jegyző pedig hatósági jogkörében eljárva kötve van a Korm. r. szabályaihoz is. Hivatkoztak továbbá a 18/2015. (VI. 15.) AB határozatra, amely kimondta: a tulajdonjoghoz kapcsolódó részjogosítványok korlátozása csak akkor jár a tulajdonjognak mint alkotmányos jognak a korlátozásával, így csak akkor alkotmányellenes, ha elkerülhetetlen, tehát kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan.
- [10] Az általános szabályokhoz képest az OTÉK és a HÉSZ támadott rendelkezései azokon túlmenően, szigorúbb korlátozásokat írnak elő, ez pedig az indítványozók tulajdonhoz való, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített alapvető jog alaptörvény-ellenes korlátozását valósítja meg. Az indítványozók több mint öt éve tartják a papagájokat, és korábban a jegyző is megállapította, hogy az állattartás megfelel a jogszabályoknak. Emellett az állatok tartása nem zavarja a környéken élőket. Az OTÉK és a HÉSZ nem tilthatják meg általánosságban az állattartó létesítmény felállítását olyan helyen, ahol az egyébként sem közegészségügyi, sem állategészségügyi, sem környezetvédelmi problémát nem okoz, és a környező lakóközösség kialakult élet- és szokásrendjét sem zavarja; az ilyen szabály ugyanis ellentétes az Ávtv. és a Korm. r. előírásaival.
- [11] A Miniszterelnökséget vezető miniszter „*amicus curiae*” megjelöléssel beadványt nyújtott be, amelyben kifejti, hogy álláspontja szerint az OTÉK 35. § (1), (6) és (7) bekezdései nem ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével.

## II.

[12] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

[13] 2. Az OTÉK indítvánnyal érintett rendelkezései:

„35. § (1) Építési határvonalra helyezett épületrész esetén az építési határvonalra a végleges külső (vakolt vagy burkolt) felületnek kell kerülnie. Az előírt legkisebb elő-, és oldalkert méretén belül épületrész – az 1,0 m-nél nem nagyobb kiállású eresz, 0,6 m-nél nem nagyobb kiállású angolakna és alaptest, valamint az építmény alagsori vagy pinceszinti megközelítését biztosító lépcső vagy lejtő és annak támfala, továbbá a (8)–(9) bekezdésben és a helyi építési szabályzatban foglaltak kivételével – nem állhat.

[...]

(6) Az elő- és oldalkert előírt legkisebb méretén belül nem lehet:

– növénytermesztés céljára szolgáló kerti növényház (üvegház), fóliasátor,

– tisztítómezővel ellátott oldómedencés műtárgy,

– árnyékszék,

– kemence, hűsüstölő,

– állatkifutó,

– trágyatároló, komposztáló, továbbá

– siló, nem terepszint alatti vagy terepszint alatti fedetlen kialakítású ömlesztett anyag-, folyadék- vagy gáztároló, valamint a helyi építési szabályzatban nem megengedett egyéb tárolóépítmény.

(7) A hátsókert előírt legkisebb méretén belül – a szükséges védőtávolságok megtartásával – valamennyi melléképítmény, továbbá mosókonyha, nyárikonyha, gépkocsi és egyéb tároló épület elhelyezhető. Növényházat (üvegházat), fóliasátrat a 31. § rendelkezéseinek keretei között – helyi építési szabályzat és szabályozási terv eltérő rendelkezése hiányában – a teleknek a szomszédos telekkel közös határától legalább 1,50 m távolságra szabad elhelyezni.”

[14] 3. A HÉSZ indítvánnyal érintett rendelkezései:

„19. § (2) A kertvárosias lakóövezeten, 2000 m<sup>2</sup> telekterületig 1, 2000 m<sup>2</sup>-nél nagyobb telekterület esetén legfeljebb 2 főépítmény helyezhető el, amely:

a) telkenként legfeljebb 2 lakást,

b) a helyi lakosság ellátását szolgáló kereskedelmi, szolgáltató,

c) hitéleti, nevelési, oktatási, egészségügyi, szociális,

d) kulturális,

e) szállás jellegű és

f) sport

rendeltetést tartalmazhat.

(3) A kertvárosias lakóövezeten a melléképítmények közül

a) közmű-becsatlakozási műtárgy,

b) hulladéktartály-tároló,

c) kerti építmény,

d) komposztáló,

e) építménynek minősülő zászlótartó oszlop elhelyezhető.”

## III.

[15] Az Alkotmánybíróság tanácsa az Abtv. 56. § (2) bekezdése értelmében mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. E vizsgálat elvégzése során az alábbiakat állapította meg.

- [16] Az indítványozók jogi képviselője 2021. november 8-án vette át a Veszprémi Törvényszék ítéletét, majd a panaszt november 19-én érkezett a bíróság, így az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidő meg lett tartva.
- [17] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A határozott kérelem feltételeit az Abtv. 52. § (1b) bekezdése – annak a)–f) pontjai – rögzítik. A panasz ezeknek a feltételeknek megfelelt az alábbiak szerint.
- [18] A panasz tartalmazza azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozók jogosultságát megalapozza. Tartalmazza az eljárás megindításának indokait és az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét. Megjelöli az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezéseket. Megjelöli az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit. Tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megsértett rendelkezéseivel. Kifejezett kérelmet tartalmaz a támadott jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére.
- [19] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése értelmében az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügyben folytatott bírósági eljárás során alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [20] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján tehát az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett: az indítványozók kimerítették-e a jogorvoslati lehetőségeiket, a támadott jogszabályi előírásokat alkalmazták-e az ügyben, az indítványozók érintetteknek minősülnek-e, illetve Alaptörvényben biztosított jog sérelmét állítják-e a panaszban.
- [21] Az indítványozók a bírósági felülvizsgálat igénybevételével kimerítették a számukra rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőséget, ezért számukra megnyílt az út az alkotmányjogi panasz igénybevételére.
- [22] A Veszprémi Törvényszék az ügy érdemében hozott döntését az OTÉK 35. § (1), (6) és (7) bekezdéseire, valamint a HÉSZ 19. § (2) és (3) bekezdéseire alapította.
- [23] Az indítványozók ügyfélként, illetve az egyedi ügy felpereseiként érintetteknek minősülnek.
- [24] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontja szerinti, Alaptörvényben biztosított jognak minősül.
- [25] Az Abtv. 31. § (2) bekezdése szerint ha egy ügyben alkotmányjogi panasz alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanabban az ügyben érintett panaszos által, azonos jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozva alkotmánybírósági eljárásnak nincs helye.
- [26] Az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés folytán, a 3150/2013. (VII. 24.) AB határozatban foglalkozott az OTÉK 35. § (1) bekezdése és az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése összhangjával. Az ügyben felmerült alkotmányossági kérdés az volt, összhangban áll-e az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével az, hogy az ügyben eljáró alperesi hatóság az OTÉK 35. § (1) bekezdésére hivatkozással kötelezte az egyedi ügy felperesét a szomszédos telekre átnyúló, utólagosan felhelyezett falszigetelés eltávolítására. Emellett az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a támadott jogszabályi rendelkezésnek az építkezéshez képest későbbi hatálybalépése és az ebből fakadó korlátozások nem sértik-e a tulajdonhoz való jogot. A jelen ügyben az indítványozók által hivatkozott alkotmányjogi összefüggés – a kedvtelési állattartás korlátozása – eltér az Alkotmánybíróság korábbi határozatában vizsgált összefüggéstől, erre tekintettel az OTÉK 35. § (1) bekezdésével kapcsolatosan nem áll fenn *res iudicata*.
- [27] Egyebekben az OTÉK és a HÉSZ támadott rendelkezéseivel összefüggésben az Alkotmánybíróság nem folytatta le alkotmányossági vizsgálatot, ezért a *res iudicata* nem áll fenn.
- [28] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be.
- [29] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a HÉSZ és az OTÉK támadott szabályai érintik az indítványozóknak azt a jogát, hogy a tulajdonukban lévő ingatlanon kedvtelésből állatot tartsanak, illetve ennek érdekében építkezzen, vagyis végső soron a tulajdonjoguk egy részjogosítványa, a használati jog esik korlátozás alá közvetetten. A panaszban felvetett kérdés ezért alapvető alkotmányjogi jelentőségű. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a panaszt befogadta.

## IV.

- [30] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

- [31] 1. A HÉSZ jogforrási minőségét tekintve önkormányzati rendelet. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Abtv. 24–26. §-aiban meghatározott hatáskörében az Alkotmánybíróság akkor vizsgálja az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása. Ez az eljárás nem érintheti a bíróságnak az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésében foglalt hatáskörét. Az Alkotmánybíróság ezért a panasznak azokat az érveit vizsgálja, melyek szerint a HÉSZ előírásai – a jogforrási hierarchiába való illeszkedésüktől függetlenül – pusztán azáltal sértik az indítványozók tulajdonhoz való alapvető jogát, hogy azok alapján nem tarthatják jogszerűen az állataikat.
- [32] Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat feladatkörében eljárva a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Az Alkotmánybíróság a 29/2015. (X. 2.) AB határozatban elvi jelleggel leszögezte, hogy e rendelkezésből a helyi önkormányzat származékos – kizárólag a törvényben pontosan megfogalmazott szabályok hatálybaléptetésére irányuló felhatalmazáson alapuló – rendeletalkotási hatásköre, illetve a keretjellegű szabályozás kitöltésének az önkormányzatokra bízása egyaránt levezethető {29/2015. (X. 2.) AB határozat, Indokolás [34]}. E következtetést az Alkotmánybíróság arra tekintettel is megalapozottnak látta, hogy az összhangban áll az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdéséből levezethető szubszidiaritási elvvel {29/2015. (X. 2.) AB határozat, Indokolás [35]}.
- [33] A magyar jogrendszerben – az Alaptörvény helyi önkormányzatokról szóló rendelkezései mellett – a helyi önkormányzatok feladatkörét a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.v.) 13. § (1) bekezdése jelöli ki – a felsorolást a „különösen” szó használatával, valamint a (2) bekezdésben foglaltak alapján – példálózó jelleggel.
- [34] Az önkormányzati rendelet az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése értelmében jogszabály, amely ebből kifolyólag nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. Az Alkotmánybíróság maga is rámutatott arra, hogy „az önkormányzati rendeletalkotás és az Alaptörvény összhangjának kereteit nem a Möt.v.-nek kell meghatároznia, azokat az Alaptörvény határozza meg” {29/2015. (X. 2.) AB határozat, Indokolás [33]}. Ebből következően az Alkotmánybíróság feladatkörébe tartozik annak vizsgálata, hogy az egyes rendeletek az Alaptörvénnyel összhangban vannak-e.
- [35] A HÉSZ 17. § (1) bekezdés a) pontja felsorolja Zalakaros város igazgatási területén belül a beépítésre szánt területek lehetséges övezeti besorolását. Az ezt követő rendelkezések részletesen szabályozzák az egyes övezetek sajátosságait. A 19. § – ezen belül az indítványozók által támadott (2) és (3) bekezdés – pedig rendelkezik a „kertvárosias lakóövezet” minősítésű területek rendeltetéséről, továbbá tételesen szabályozza, milyen fő-, illetve melléképítmények hozhatók létre azokon. A HÉSZ tehát egyfelől szabályozza az egyes övezetek beépíthetőségét, másfelől pedig rendelkezik a település egyes területeinek – ideértve az indítványozóknak az eljárással érintett ingatlanának – az övezeti besorolásáról. Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzat településfejlesztési és településrendezési feladataival összefüggésben úgy foglalt állást: alkotmányos érdek fűződik ahhoz, hogy ezt a feladatkört az önkormányzatok az alkotmányosság keretei között széles mérlegelési szabadság mellett gyakorolhassák {3397/2021. (X. 1.) AB végzés, Indokolás [26]}. Az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt 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]}.
- [36] Ezt az álláspontot az Alkotmánybíróság következetesen érvényre juttatta gyakorlatában, így ez volt az irányadó szempont akkor is, amikor 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-ellenességéről kellett határoznia. Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság az állattartás korlátozását illetően fejtette ki azt, hogy a szabályozás célja az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének, valamint XXI. cikk (1) bekezdésének érvényre juttatása volt, amelynek érdekében igazoltnak látta az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti alapvető jog korlátozását, és ilyen, alkotmányosan igazolható korlátozásnak tekintette azt, hogy az állattartás korlátozására közvetlenül, az építési lehetőségek korlátozásán keresztül került sor {3071/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [25]–[27]}. E körben hangsúlyozta az Alkotmánybíróság azt is: az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata szerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

- [37] A helyi építési szabályzat rendeltetése az, hogy egy településen az építkezés rendjét meghatározza. A helyi építési szabályzatok magasabb szintű jogszabályi keretét az OTÉK határozza meg, melynek 1. § (1) bekezdése általános jelleggel kimondja: „Területet használni, építmény elhelyezésére felhasználni, telket alakítani, építés alapjául szolgáló tervet elkészíteni, építményt építeni, átalakítani, bővíteni, felújítani, helyreállítani, korszerűsíteni, elmozdítani vagy lebontani, továbbá az építmény rendeltetését megváltoztatni e rendelet, valamint a helyi építési szabályzat rendelkezései szerint szabad.” A Mötv. 13. § (1) bekezdés 1. pontja a településfejlesztést és a településrendezést a helyi közügyek körébe sorolja. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság több ízben kifejezésre juttatta álláspontját: alkotmányos érdek fűződik ahhoz, hogy ezt a feladatkört az önkormányzatok az alkotmányosság keretei között széles mérlegelési szabadság mellett gyakorolhassák {3125/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [36]; 3232/2016. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [12]}. A helyi építési szabályzat megalkotására az Étv. 62. § (6) bekezdés 6. pontja jogosítja fel a települési önkormányzatot. E felhatalmazás alkotmányos alapját az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja, valamint (2) bekezdése – az önkormányzat rendeletalkotási hatáskörét megállapító rendelkezések – képezik. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény szövege alapján megerősítette, hogy e rendeletalkotási hatáskör származékos és eredeti egyaránt lehet – feltéve, hogy az önkormányzati rendelet nem ellentétes más jogszabállyal –, továbbá hangsúlyozta azt is, hogy mindez összhangban áll a szubsidiaritás elvével {29/2015. (X. 2.) AB határozat, Indokolás [35]}. A szubsidiaritás ennek fényében olyan alkotmányos érték, amely alapot teremt a tulajdonhoz való jog egyes részjogosítványainak korlátozására.
- [38] A helyi önkormányzatok rendeletalkotásával kapcsolatosan az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az önkormányzatok nem alkothatnak közvetlenül alapjogot érintő, illetve korlátozó szabályozást, mert az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg {7/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [28]}. Ezzel összefüggésben a jelen ügy vonatkozásában az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott: a HÉSZ támadott szabályai nem közvetlenül érintenek alapvető jogot. A szabályozás célja az, hogy a HÉSZ-ben meghatározott egyes övezeti besorolású területeket az adott besorolásnak megfelelően hasznosítsák. Az ilyen szabályozás elkerülhetetlenül azt eredményezi, hogy a szabályozással érintett ingatlanok használati lehetőségei korlátok közé esnek, ez azonban önmagában nem eredményezi szükségszerűen a tulajdonhoz való alkotmányos jog sérelmét.
- [39] Összességében tehát az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozók ingatlanjának a HÉSZ szerinti övezeti besorolása és az ebből eredő korlátok nem eredményeznek az indítványozóknak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt, tulajdonhoz való alapvető jogának sérelmét.
- [40] 2. Az OTÉK rendeleti szinten szabályozza azokat a követelményeket, amelyek meghatározzák, milyen szakmai, településrendezési és egyéb feltételek mellett lehetséges területet használni és azon építményt építeni. E kormányrendelet 35. §-a – és azon belül az (1), (6) és (7) bekezdések – az elő-, oldal- és hátsókertben elhelyezhető építmények létesítését szabályozzák. A támadott előírások keretét hoznak létre a helyi önkormányzatok számára, amelyeket ez utóbbiak a helyi építési szabályzatban töltenek ki konkrét, a helyi településképi és egyéb szempontoknak megfelelő tartalommal. Az Alkotmánybíróság fentebb, a HÉSZ támadott rendelkezéseinek a panaszban állított alaptörvény-ellenessége kapcsán már megállapította és ismételten hangsúlyozza, hogy alkotmányos érdek a széles mérlegelési szabadság az önkormányzatok számára.
- [41] Az Alaptörvényre alapított gyakorlatában az Alkotmánybíróság az OTÉK 35. § (8) bekezdését illetően kimondta, hogy a benne foglalt, a határozat hozatala idején hatályos kikötés – a 2002. március 15. előtt épült építmények utólagos hőszigetelésére és homlokzatburkolására vonatkozó előírások – nem korlátozza aránytalanul a tulajdonhoz való alapvető jogot, mert a szabályozással érintett építmények utólagos hőszigetelése és homlokzatburkolása olyan, alkotmányos védelmet igénylő közérdeket szolgál, amely a tulajdonjog korlátozásának elfogadható indoka lehet {3342/2012. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [12]}. Az OTÉK jelen ügyben támadott rendelkezései azt szabályozzák, milyen jellegű épületek helyezhetők el az elő-, oldal- és hátsókertekben, és ezeknek milyen távolságra kell elhelyezkedniük a telekhatártól. A szabályozás nyilvánvaló rendeltetése kettős. Az egyik cél az, hogy a szomszédos ingatlanok tulajdonosai ne legyenek zavarva ingatlanuk használatában a telekhatárhoz túl közel elhelyezett építmények, épületrészek miatt. A másik cél a bizonyos funkciót betöltő építmények működéséből szükségszerűen adódó zavaró hatások elkerülése, úgyszintén a szomszédos ingatlan-tulajdonosok tulajdonjog-gyakorlásának zavartalansága érdekében. A szabályozás tehát valójában éppen hogy a tulajdonhoz való alapvető jog védelmét szolgálja oly módon, hogy az alkalmas legyen a közösségi együttélés-sel szükségképpen együtt járó potenciális zavarások elkerülésére.

- [42] Az Alkotmánybíróság fontosnak tartja felhívni a figyelmet arra a körülményre, hogy az OTÉK 35. § (1) és (7) bekezdései rendelkeznek arról, hogy a helyi építési szabályzat megállapíthat kivételeket, továbbá a (6) bekezdés lehetőséget biztosít arra, hogy a helyi építési szabályzat a felsorolásban nem szereplő egyéb nem megengedett tárolóépületeket nevesítsen. Az OTÉK panasszal támadott előírásai tehát arra törekszenek, hogy lehetőséget adjanak a helyi önkormányzatok számára, hogy a helyi viszonyokhoz és a helyi közérdekhez igazíthassák a településrendezési követelményeket. Az így biztosított mérlegelési szabadság összhangban áll a szubszidiaritásból fakadó alkotmányos érdekekkel, amelyre tekintettel az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a HÉSZ támadott rendelkezései nem ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével. Az OTÉK támadott rendelkezései vonatkozásában az Alkotmánybíróság megerősíti ezt az álláspontját.
- [43] 3. Az indítványozók hivatkoztak arra panaszukban, hogy a támadott jogszabályi előírások ellentétesek az Ávtv., illetve a Korm. r. előírásaival, nem illeszkednek a jogrendszer egészébe.
- [44] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság mindenekelőtt ismételten hivatkozik az Abtv. 37. § (1) bekezdésére, illetve az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésére, melyekből következően az Alkotmánybíróság nem dönthet az önkormányzati rendelet – így a panasszal támadott HÉSZ – más jogszabállyal való összhangjáról.
- [45] Mindemellett az Alkotmánybíróság arra is felhívja a figyelmet, hogy az OTÉK, illetve az Ávtv. és a Korm. r. szabályozási tárgya eltérő. Az OTÉK a településrendezés és építés követelményeit határozza meg, az Ávtv. és a Korm. r. pedig az állattartás módját szabályozzák. Az OTÉK nem tartalmaz közvetlenül az állattartásra vonatkozó előírásokat, szabályaiból legfeljebb eseti jelleggel következhet az, hogy bizonyos területeken az állattartás nem megengedett, melynek azonban nem az állattartás módjával kapcsolatos, hanem településrendezési okai lehetnek. Mindez önmagában – a panaszban foglaltakkal ellentétben – nem eredményez normakollíziót, továbbá nem is vet fel a panaszban állított alapjog-sérelemmel való alkotmányjogi összefüggést.
- [46] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OTÉK 35. § (1), (6) és (7) bekezdése, valamint a HÉSZ 19. § (2) és (3) bekezdése nem sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését. Az Alkotmánybíróság ennek következtében az Abtv. 50. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva, az Abtv. 63. § (1) bekezdése és 65. § (1) bekezdése értelmében a határozat rendelkező részében írtak szerint döntött.
- [47] 5. Az indítványozók kezdeményezték, hogy az Alkotmánybíróság hívja fel a bíróságot a jogerős döntés végrehajtásának felfüggesztésére. Az Abtv. 61. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárásában kivételesen a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére hívja fel a bíróságot, ha az az alkotmánybírósági eljárás várható tartamára vagy a várható döntésre tekintettel, súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése érdekében, vagy más fontos okból indokolt, és a bíróság az Abtv. 53. § (4) bekezdése alapján a döntés végrehajtását nem függesztette fel. Az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi előírások megsemmisítésére irányuló, az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt elutasította, ezért a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemről nem kellett határoznia.

Budapest, 2023. április 25.

*Dr. Márki Zoltán s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Handó Tünde s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Márki Zoltán s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Pokol Béla*  
előadó alkotmánybíró helyett

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

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/4427/2021.

