

PACZOLAY PÉTER

Különvélemények a tulajdonhoz való jog alkotmányos korlátairól

Az Alkotmánybíróság 2006-ban több olyan döntést hozott, amelyben a tulajdonhoz való alapvető jog szabályait értelmezte, illetve a polgári jogi tulajdont korlátozó jogszabályok alkotmányellenességének vizsgálatához határozott meg újabb szempontokat.

Ebben a körben három határozat érdemel különös figyelmet, mert véleményem szerint ezek részben eltérnek az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben megfogalmazottaktól, illetve nehezen megoldható feladat elé állítják a jogalkotót.

Mindhárom esetben az Alkotmánybíróság többségétől eltérő meggyőződésre jutottam, amelyeket különvéleményekben fejtettem ki.¹

Az ügyek lényegének és a többségi határozatnak az ismertetése után eredeti, szó szerinti formában közlöm saját álláspontomat tükröző különvéleményeimet.

I. Lejegyzés: kivételesség és közérdek a kisajátításnál

I.1. A 22/2006. (VI. 15.) AB határozatban² a kisajátítás Alkotmányban írt egyes feltételei, az azonnaliság, a kivételesség és közérdekűség értelmezése merült fel, önkormányzati rendelet – helyi építési szabályzat, szabályozási terv – tulajdont korlátozó szabályaira épülő, gyors kisajátítást lehetővé tévő törvényi rendelkezésekkel kapcsolatban.

A konkrét esetben az Alkotmánybíróság az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény³ egyik jogintézményének, az úgynevezett lejegyzésnek az alkotmányellenességét vizsgálta. A lejegyzés a kisajátítással lényegében megegyező jogi eszköz az ingatlan-magántulajdon közhatalmi úton történő megvonásához. A lejegyzés célja, hogy a kisajátítás szabályaihoz képest egyszerűbb eljárásban

¹ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. 26. §-a alapján „Az Alkotmánybíróság tagja esetleges külön véleményét – annak írásbeli indoklásával együtt – jogosult az iratokhoz csatolni.”

² Kihirdetve: Alkotmánybírósági Közlöny (ABK) 2006. június, 420.

³ 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről.

váljon lehetővé kiszolgáló- és lakóút, illetve a hasonló rendeltetésű külterületi helyi közút létesítése, bővítése.

Az ilyen jellegű utak az érintett településrészen fekvő ingatlanok használatának elősegítésére rendelt utak, amelyek létesítése elsősorban a településrész területén fekvő telkek tulajdonosainak az érdekeit szolgálja. A lejegyzéssel az érintett telekrész önkormányzati tulajdonba kerül. Fontos szabály, hogy lejegyzésnek kártalanítás mellett, és csak akkor van helye, ha az előzetesen elfogadott helyi építési szabályzat, illetőleg szabályozási terv, mint a településrendezés törvényes eszközei szerint az adott területrészt érintő kiszolgáló és lakóút létesítése, bővítése vagy szabályozása szükséges.

I.2. Az Alkotmánybíróság többségi határozata szerint a lejegyzésre vonatkozó azon szabály, amelynek értelmében külön kell határozni a lejegyzésről és külön a kártalanításról, vagyis az önkormányzat tulajdonszerzése és a kártalanítási összeg kifizetése egymástól elválhat, ellentétes az Alkotmány „azonnali” kártalanítást előíró rendelkezésével.

A többségi határozat ezzel egyidejűleg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is megállapított. A döntés értelmében az Országgyűlés nem teremtette meg a kiszolgáló- és lakóút céljára történő lejegyzés szabályozásakor az Alkotmány kisajátításra vonatkozó 13. § (2) bekezdésében foglalt ama követelmények érvényesülését biztosító törvényi feltételeket, amely szerint kisajátításnak csak „kivételesen és közérdekből” van helye.

Az Alkotmánybíróság álláspontja az volt, hogy a jogalkotó a kisajátítás egyik formáját megjelenítő lejegyzést általános eszközként szabályozta a település egyes területrészeit érintő kiszolgáló- és lakóút létesítése, bővítése vagy szabályozása esetére; az önkormányzatnak és a végrehajtó építésügyi hatóságnak nem kötelezettsége a támadott szabályozás értelmében más megoldást keresni a közérdek megvalósítása érdekében, illetve, ha talál más megoldást, nem köteles azt alkalmazni. A határozat értelmében alkotmányellenes, hogy az önkormányzat minden további vizsgálódás nélkül jogosult a településrendezés említett eszközeiben foglaltak alapján kisajátítani a rendeletben már korábban megjelölt területrészt. A kiszolgáló- és lakóút építése az önkormányzat területén a többségi döntés értelmében nem kivételes esetben előforduló közérdekű feladat. A határozat szerint a tulajdonelvonás kivételességét ezért csak olyan, jelenleg még hiányzó törvényi rendelkezések képesek biztosítani, melyek valamilyen formában kötelezik a közérdek megvalósítót, hogy a lejegyzés eszközét csak akkor és csak olyan mértékben alkalmazzák, amennyiben a közérdekű cél megvalósítására más lehetőség nincs.

A testület ez utóbbi döntésével, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításával, és az ahhoz kapcsolódó indokolással, a kivételesség és a közérdek fogalmának a többségi döntésben megjelenő értelmezésével nem értettem egyet, a következők szerint:

I.3. „Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező része 2. pontjával, vagyis azzal, hogy a többségi határozat – az épített környezet alakításáról és védelméről szóló az 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 27. § (1) bekezdése és a (3) bekezdés második mondata alkotmányellenessé nyilvánítása mellett – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is megállapított amiatt, hogy az Országgyűlés a lejegyzés szabályozásakor nem teremtette meg az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében foglalt követelmények érvényesülését biztosító feltételeket, ezek között az Étv. 27. § (1) bekezdése szerinti kisajátítás kivételességének érvényesülését biztosítókat.

Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerint tulajdont kisajátítani »kivételesen« lehet. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdését az Alkotmánybíróság egy korai határozata értelmezte. A 479/B/1993. AB határozat szerint a kisajátítás a tulajdon közjogi eszközökkel történő elvonása, ezért a tulajdonhoz való jog védelme érdekében szigorú alkotmányos garanciákkal körülbástyázott eljárás, amelynek lehetőségét és feltételeit maga az Alkotmány szabályozza. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a kisajátítás elrendeléséhez nem elegendő, hogy a tulajdon elvonását törvényben szabályozott közérdekű cél megvalósítása indokolja, az Alkotmány közérdekűség fennállása esetén is csak kivételesen teszi lehetővé a kisajátítást. A kivételesség előírása a kisajátítás lehetőségének további alkotmányos korlátozását jelenti. A határozat szerint a kivételesség érvényesülésének biztosítéka az az előírás, amely a kisajátítási hatóság kötelezettségévé teszi annak vizsgálatát, hogy a közérdekű célt a kisajátítani kért ingatlanon indokolt-e megvalósítani. [ABH 1993, 665, 667.]⁴

Az Étv. 27. § (1) bekezdése szerinti jogintézmény lényege, hogy kisajátítási eljárás nélkül, egyszerűsített eljárásban, de kisajátítási jogcímen teszi lehetővé a valamely kiszolgáló lakóúthoz szükséges telekterület önkormányzati tulajdonba vételét. A lejegyzésről a jegyző jogosult dönteni. A lejegyzés előfeltétele, hogy az a helyi építési szabályzaton, illetőleg szabályozási terven alapuljon. Ez más megfogalmazásban azt jelenti, hogy a kiszolgáló út létesítése, bővítése vagy szabályozása az Étv. szabályainak megfelelően elfogadott helyi építési szabályzat, illetőleg szabályozási terv szerint szükséges az érintett ingatlanon, azaz az érintett telekrész vagy telek tulajdonlását a helyi építési szabályzat, illetőleg szabályozási terv már a tulajdonelvonást jelentő lejegyzést megelőzően korlátozza.

A lejegyzésről való döntésnél már nem lehet és nem is kell vizsgálni azokat a körülményeket, amelyeket egyébként a kérelemre induló kisajátítási eljárásban vizsgálni kellene, ezek között példának okáért az sem vizsgálható, hogy az önkormányzati tulajdonba vétel közérdekűt szolgál-e, és a közérdekű célt az érintett ingatlanon indokolt-e megvalósítani. Az Étv. 27. § (1) bekezdése alkalmazásánál a kisajátítás kivételességének körében azt a kérdést, hogy a kiszolgáló út létesítésé-

⁴ ABH = Az Alkotmánybíróság határozatai. Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó

ben, bővítésében jelentkező közérdekű célt a lejegyzéssel érintett ingatlanon indokolt-e megvalósítani, kisajátítási eljárás hiányában nem a hatóság és végső soron a hatóság határozatát felülvizsgáló bíróság, hanem a települési önkormányzat hivatalos eldönteni a helyi építési szabályzatban, illetőleg szabályozási tervben.

Habár mind a lejegyzés, mind a kártalanítás tárgyában hozott közigazgatási határozat bíróság által felülvizsgálható, a bíróság csak azt vizsgálhatja, hogy az útlejegyzéssel érintett terület volt-e a rendezési tervben út céljára kijelölve. Az útlejegyzés célszerűsége, vagyis az, hogy az út valamely más, esetleg önkormányzati tulajdonban lévő telken is kialakítható-e, nem lehet bírósági felülvizsgálat tárgya a bírói gyakorlat szerint (EBH2002. 820.). A helyi építési szabályzatot és a szabályozási tervet rendelettel kell megállapítani [Étv. 7. § (3) bekezdés c) pont]. A rendeletnek mint jogszabálynak a tartalmi felülvizsgálatát jelentené az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében foglalt egyes feltételek alapján az abban való állásfoglalás, hogy a szóban lévő telek vagy telekrész önkormányzati tulajdonba vétele indokolt-e. Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzését utalja a bíróságokhoz, a rendeletek törvényességének vizsgálata nem tartozik a rendes bíróságok hatáskörébe.

Véleményem szerint a kiszolgáló- és lakóút céljára való lejegyzés jogintézményének fenntartása mellett a kisajátítás kivételességének újabb, a határozatban megkívánt biztosítékai megteremtése olyan jogalkotást jelent, amely az önkormányzattól eltérő más jogalkalmazó, a bíróság feladatkörébe utalná a kivételesség fennállásának vizsgálatát. A kifejtettek szerint azonban a lejegyzés jogintézményéhez tapadó alkotmányellenes helyzet nem szüntethető meg az Alkotmánynak a kisajátításról szóló 13. § (2) bekezdése, vagy a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését előíró 50. § (2) bekezdése módosítása nélkül. Ezért nem lett volna helye mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának.

Aggályosnak tartom azt is, hogy az Alkotmánybíróság a mulasztás megállapításával egy hiányosságánál fogva alkotmányellenes, alapvető jogot korlátozó jogintézményre vonatkozó szabályozás további fenntartására kötelezi az Országgyűlést. Az Alkotmány 13. §-át nem sérti a lejegyzésre vonatkozó szabályozás hiánya. Azaz, hogy az Étv. 27. § (1) bekezdését az Alkotmánybíróság megsemmisíti, az Országgyűlés hatáskörébe utalja annak eldöntését, hogy az alkotmányossági követelményeket kielégítő új szabályt alkot-e vagy a megsemmisített jogintézményt nem pótolja.”

II. Természetvédelem, jogorvoslathoz való jog és a tulajdonjog sérelme

II.1. A 33/2006. (VII. 13.) AB határozatban⁵ az Alkotmánybíróság természetvédelmi terület rendeletben való védetté nyilvánításának egyes alkotmányjogi kérdé-

⁵ ABK 2006. július-augusztus, 547.

seit vizsgálta. Az ügyben a tulajdonhoz való jog, a jogorvoslathoz való jog és az egészséges környezethez való jog egymáshoz való viszonyát kellett tisztázni az Alkotmánybíróságnak.

A természet védelméről szóló törvény⁶ értelmében országos jelentőségű természeti területet a miniszter, helyi jelentőségűt a települési önkormányzat nyilvánít védetté, mégpedig rendeletben, vagyis jogszabályban, mindenkire kiterjedő hatállyal. A természeti terület jellemzője a törvény értelmében az, hogy olyan élőhely, táj, életközösség, amelynek kialakulására az ember csekély mértékben hatott, a benne lejátszódó folyamatokat többségükben az önszabályozás jellemzi, és közvetlen emberi beavatkozás nélkül is fennmaradnak. A védetté nyilvánítás tényét feljegyzik az ingatlan-nyilvántartásba, az érintett ingatlantulajdonos erről határozatot kap. Habár e határozat ellen lehet jogorvoslatot igénybe venni, a határozat kiadását megalapozó, védetté nyilvánító rendeletben foglaltak nem kifogásolhatók érdemben az ingatlan-nyilvántartási eljárásban. Az elfogadott rendelet „ellen” külön jogorvoslati lehetőség nincs azok számára, akiknek ingatlanát a védetté nyilvánítás érinti, a védetté nyilvánítás indokoltságát vitássá tenni a védetté nyilvánítást követően nem lehet.

Az ügy fontos előzménye, hogy az Alkotmánybíróság az 53/2002. (XI. 28.) AB határozatban⁷ megállapította: az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy a törvény erejénél fogva védett természeti területek egyedi meghatározása során nem biztosított önálló jogorvoslatot. A törvény erejénél fogva védett természeti terület a vizsgált esetben a lép volt. Ha a természetvédelmi hatóság észlelte valamely terület lép mivoltát, ezt a tényt kérelmére bejegyezték az ingatlan-nyilvántartásba. A bejegyzés elleni jogorvoslat során nem lehetett vitatni a természeti védettség tényét. Valamely földterület láppá minősítése ellen az ingatlan tulajdonosa jogorvoslattal nem élhetett. A normatív védelem egyedi területekre való konkretizálásnak szabályai hiányosak voltak.

A többségi döntés ezzel az esettel – véleményem szerint tévesen – azonos megítélésűnek tartotta a rendeletben való védetté nyilvánítást.

II. 2. Az Alkotmánybíróság hivatalból indult eljárásban hozott többségi határozata szerint az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azáltal, hogy nem biztosított törvényben a természetvédelmi területek védetté nyilvánításának esetére a tulajdonosoknak az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével összhangban álló jogorvoslati lehetőséget. A határozat értelmében a jelenlegi törvényi megoldás a jogorvoslatot nem biztosítja, mivel a védetté nyilvánítás miniszteri rendelettel történik; sem az Alkotmány, sem más törvényi rendelkezés nem tartalmaz olyan előírást, amely lehetővé tenné a jogszabályok elleni jogorvoslatot. A határozat szerint „az egyén jogorvoslati jogának nem azzal szemben kell érvényesülnie, hogy miért minősített a jogalkotó egy adott területet (...) védettnek, ha-

⁶ 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről.

⁷ ABH 2002, 327.

nem azt kell biztosítani, hogy e kötelezettségekre tekintettel megfogalmazott törvényi feltételek ténybeli teljesülése kétség esetén *in concreto* is bizonyítható legyen.” Az Alkotmánybíróság többségi határozata ugyanakkor nem érintette a természetvédelmi törvénynek azt a szabályát, amely előírja, hogy természeti területet rendeletben kell védetté nyilvánítani.

Véleményem szerint jogszabály nem vonható az Alkotmány jogorvoslathoz való jogot megfogalmazó szabálya alá, mert a jogszabály nem minősül hatósági döntésnek; azt pedig az Alkotmány közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára vonatkozó előírása zárja ki, hogy rendes bíróság valamely rendelet érdemi, tartalmi felülvizsgálatát végezze el. Különvéleményemben részletesen indokoltam a többségi határozat szerinti mulasztással kapcsolatos álláspontomat. A különvéleményhez csatlakozott a lápos-határozatot előkészítő alkotmánybíró, dr. Bihari Mihály, a testület elnöke.

II. 3. „Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye

1. Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező része 1. pontjában foglaltakkal, vagyis azzal, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg természetvédelmi terület rendeletben való védetté nyilvánítása esetén a jogorvoslati lehetőség hiánya miatt.

Az Alkotmánybíróság az indítványozóknak a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.) egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványait kivétel nélkül elutasította. Ugyanakkor arra a következtetésre jutott, hogy jogorvoslati jogot kell biztosítani az érintett földterületek tulajdonosainak azért, hogy a részben a nemzetközi »kötelezettségekre tekintettel megfogalmazott törvényi feltételek ténybeli teljesülése kétség esetén *in concreto* is bizonyítható legyen«. A miniszteri rendeletben, illetve önkormányzati rendeletben elrendelt védetté nyilvánítások során ilyen egyedi jogorvoslatra nincs lehetőség, ezért az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg.

Álláspontom szerint jelen esetben az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állnia az indítványok elutasításánál, és nem kellett volna áttérni az alkotmányellenes mulasztás hivatalból történő megállapítására. Így ugyanis olyan feladat elé állítja a határozat a jogalkotót, amelyet vagy képtelen lesz megvalósítani, vagy csak olyan megoldással, amely a természetvédelem hosszú ideje bevált, és nemzetközileg is szokásos rendjét felforgatja, és a védetté nyilvánítást csak aránytalan nehézségekkel járó eljárásban teszi lehetővé.

Hivatalból indított eljárásban hozott, ilyen súlyos következményekkel járó döntéshez az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna vizsgálnia a következőket:

- a) az egészséges környezethez való jog és a tulajdonhoz való jog viszonya,
- b) a jogorvoslathoz való jog tartalma a védetté nyilvánítási eljárásban,
- c) a jogszabályban történő védetté minősítés korábbi alkotmánybírói gyakorlatának elemzése,

d) annak értékelése, hogy a Tvt. által a védetté nyilvánítás előkészítésére előírt eljárás nem biztosít-e kellő garanciákat az érintett tulajdonosok érdekeinek érvényesítésére.

A fenti négy feladat közül az Alkotmánybíróság elvégezte az elsőt, és részben a negyediket, de a következtetéseket nem vonta le.

2. A határozat III. 4. pontja megvizsgálja a tulajdonhoz való jog korlátozásának alkotmányosságát, és megállapítja, hogy »a korlátozó rendelkezések a természet megóvását célozzák, és így az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülése érdekében szükségesek.« Ez a gondolatmenet – amellyel teljes egészében egyetértek – a részbeni alapja az indítvány elutasításának.

A környezethez való alapjog tartalmát az Alkotmánybíróság több határozatban kifejtette [996/G/1990. AB határozat, ABH 1993, 533.; 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 137–140.]. E szerint a környezethez való jog több, mint pusztán alkotmányos feladat vagy államcél; e jog korlátozása csak ugyanolyan feltételekkel engedhető meg, mint az alanyi alapjogoké: a korlátozásnak más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlennek és az elérni kívánt céllal arányosnak kell lennie. Olyan sajátos alapjogról van szó, amelynek esetében az intézményvédelmi oldal a meghatározó.

A védetté nyilvánító rendelet tárgya természeti terület vagy természeti érték, amelyek a nemzeti vagyon sajátos és pótolhatatlan részei. A természet javai végesek. Aki jogszerűen birtokolja azokat, még ha a birtoklása a polgári jogi tulajdonnal védett is, köteles úgy tekinteni azokat, hogy az nem csak a sajátja, hanem egyúttal közös is. Az Alkotmány 18. §-a alapján az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére (996/G/1990. AB határozat, ABH 1993, 533, 535.). Az, hogy a tulajdonjog más alkotmányosan védett jog érvényesülése érdekében korlátozható, az alábbiak szerint kihatással van a jogorvoslati joggal összefüggő kérdésekre is.

3. Ha az Alkotmánybíróság jelen ügyben a jogorvoslathoz való jog sérelmét feltételezi, meg kell vizsgálni, hogy mi lenne a jogorvoslati jog tartalma a védetté nyilvánítási eljárásban, és ennek sérelme levezethető-e az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének rendelkezéséből.

Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése a jogorvoslati jogot »bíróági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen« biztosítja, és nem jogszabály – miniszteri vagy önkormányzati rendelet – ellen. További feltétel, hogy a döntés jogot vagy jogos érdeket sértsen.

Kérdés, hogy esetünkben megállapítható-e az 57. § (5) bekezdésének sérelme. A védetté nyilvánítási eljárásban nincs hatósági döntés, tehát a rendelettel történő védetté nyilvánítási eljárás nem vonható az 57. § (5) bekezdése hatálya alá. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint is a jogorvoslathoz való alapvető jog tárgyilag a hatósági döntésekre terjed ki. Nem terjed ki a nem állami, pl. a munkáltatói (1129/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 604, 605.) vagy a tulajdonosi (1534/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 602, 603.) döntésekre, és nem terjed ki az

állami, de nem hatósági, pl. a katonai előjárói [485/D/1992. AB határozat, ABH 1992, 611, 613.; 578/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 590, 591.; 57/1993. (X. 25.) AB határozat, ABH 1993, 349, 351.] döntésekre. Azt, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságinak minősül-e az Alkotmány 57. § (5) bekezdése alkalmazásában, csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni. A hatósági döntések általában határozatban jelennek meg, konkrét, egyedi esetre, meghatározott személyekre vonatkoznak.

De a jog vagy jogos érdek sérelme mint tartalmi követelmény is hiányzik, hiszen a jogorvoslat mint eljárási forma tartalmát ebben az esetben a tulajdonjog sérelme jelentené. A tulajdonjognak a korlátozhatóságát pedig maga a többségi határozat is igazolja. Ebből azonban az is következik, hogy lényegében nem áll fenn olyan jog vagy jogos érdek, amely a jogorvoslat mint forma tartalmát adná. A határozat szerint a jogorvoslat célja a tárgyalta eljárásban az lenne, hogy a védetté nyilvánítás törvényi feltételeinek ténybeli teljesülése bizonyítható-e az egyes konkrét esetekben. Részletes igazolásra szorult volna azonban, hogy a Tvt. szerinti eljárás nem biztosítja-e az ugyanezen törvény által szabott feltételek teljesülését az egyedi esetekben is. Ezt a vizsgálatot az Alkotmánybíróság nem végezte el.

4. A határozat azt írja elő a törvényhozó számára, hogy ne a miniszteri rendelet sorolja fel a helyrajzi számokat, hanem az egyedi döntéseket külön közigazgatási határozat tartalmazza. Ez arra enged következtetni, hogy a határozat a mulasztás megállapításához alapot adó alkotmányellenességet abban látja – bár ezt így explicite ki nem mondja –, hogy a védetté nyilvánítás rendeletben történik, és nem jogorvoslattal megtámadható egyedi hatósági döntések sorozatában.

Megjegyzem, hogy több országban, ahol a közigazgatási bíráskodás rendszere kiépült, a védettséget megállapító rendeletet is felülvizsgálhatja a közigazgatási bíróság, de ezt nem a jogorvoslathoz való alkotmányos jogból vezetik le, hanem a közigazgatási bíráskodás modelljének kérdése.

Az Alkotmánybíróság eddig két esetben állapította meg, hogy a szabályozásnak az a módja, amikor ingatlanon fennálló tulajdonjogot korlátozó egyedi döntés jogszabályi formában való megjelentetése kizárta a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának lehetőségét, és ezáltal sértette a tulajdonvédelemre is garanciát nyújtó jogorvoslat érvényesülési lehetőségét, alkotmányellenes [önkormányzati rendeletre, Gyula város általános rendezési terve kapcsán a 6/1994. (II. 18.) AB határozatban, ABH 1994, 65, 67., a hajózási törvénynek a Csepeli Szabadkikötőt szabályozó rendelkezésére: 45/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 311.]. Ezeknek az ügyeknek közös jellemzője, hogy az alkotmányellenesnek nyilvánított rendelet, illetve törvény nem elvont és általános szabályokat tartalmazott, nem személyek és esetek sokaságára volt alkalmazandó, hanem csakis egyedi döntést tartalmazott. Egyik esetben sem szerepelt versengő alkotmányos értéként az egészséges környezethez való jog sem.

A jelen ügyben viszont a szabályozás eltérő tárgyára, céljára, az eltérő szabályozási környezetre tekintettel más szempontoknak van döntő jelentősége akkor, amikor abban a kérdésben kell dönteni, hogy a jogszabályban való védetté nyilvánítást

nítás az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerinti hatósági döntést tartalmaz-e. Természeti terület védetté nyilvánításakor a tulajdonjog és a környezethez való jog korlátozzák egymást sajátosan és kölcsönösen; mint már fentebb kifejtettem, a tulajdonjog az a jog, amelynek sérelmére hivatkozhatnának az érintett terület tulajdonosai, ha jogorvoslat (fellebbezés vagy bírói út) lenne kezdeményezhető.

A tulajdonjog nemcsak hatósági döntéssel, hanem jogszabályban is korlátozható, az Alkotmány 13. §-a alapján még közérdekből is. Az Európai Emberi Jogi Egyezmény is a javak tiszteletben tartásához való jog biztosítása mellett lehetőséget ad az államnak, hogy olyan szabályokat vezessen be, amelyeket szükségesnek ítél a javaknak a köz érdekében történő használata szabályozása céljából. A védetté nyilvánító rendelet tárgya természeti terület vagy természeti érték, amelyek a nemzeti vagyon sajátos és pótolhatatlan részei. A védetté nyilvánító rendelet alapján keletkező korlátozások célja a természeti területek, értékek fenntartása, állapotuk javítása, a jelen és jövő nemzedékek számára való megőrzése. A Tvt. 24. §-át hajtják végre akkor, amikor természeti területet és más, védelemre érdemes földterületet, ha az országos jelentőségű, a miniszter, ha helyi jelentőségű, az önkormányzat rendeletben védetté nyilvánít.

A Tvt. 24. §-a kifejezetten jogszabály kibocsátására, és nem hatósági döntés hozatalára kötelez, illetve hatalmaz fel. Érdemes részletesen idézni az ügy megítéléséhez a Tvt.-nek ezt a rendelkezését:

»24. § (1) Természeti területet [15. § (1) bekezdés] és más – e törvény 22. §-a alapján – védelemre érdemes földterületet

- a) országos jelentőségű terület esetén a miniszter,
- b) helyi jelentőségű terület esetén a települési – Budapesten a fővárosi – önkormányzat rendeletben nyilvánít védetté.

(2) A miniszter rendeletben nyilvánítja védetté, illetve fokozottan védetté a természeti értéket (így például: vadon élő szervezetet, életközösséget), továbbá fokozottan védetté a területet. Amennyiben a területen védett régészeti lelőhely van, a védetté nyilvánításhoz a nemzeti kulturális örökség miniszterének egyetértése szükséges. A miniszter rendeletben határozza meg az Európai Közösségek jogi aktusaiban meghatározott védettségi kategóriába, illetve nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozó növény- és állatfajok közül azokat, amelyek kiemelt oltalma szükséges, és az e fajokra vonatkozó részletes szabályokat.

(3) A védetté nyilvánítást kimondó jogszabály tartalmazza

- a) a védetté nyilvánítás tényét, a természetvédelmi értékek megnevezését,
- b) terület esetében annak jellegét, kiterjedését, a védetté nyilvánítás indokát, természetvédelmi célját, a földrészletek helyrajzi számait, az e törvényben meghatározott egyes korlátozások és tilalmak alóli esetleges felmentést, továbbá a természetvédelmi hatóság engedélyéhez, illetve hozzájárulásához kötött – a 21. §-ban és a 38–39. §-ban nem szabályozott – tevékenységek körét, lehetőség szerint a földrészlet határvonalának töréspont koordinátáit, valamint a 36. § (1) bekezdésének

megfelelően megállapított rendelkezéseket (természetvédelmi kezelési terv), továbbá

c) az Európai Közösségek jogi aktusaiban meghatározott védettségi kategóriába tartozás tényét.

(4) Fel kell oldani a természeti érték vagy terület védettségét, fokozottan védettségét, ha annak fenntartását természetvédelmi szempontok a továbbiakban nem indokolják. A védettség feloldása során a védetté nyilvánításra vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell azzal, hogy a helyi védett természeti terület védettségének a feloldásához az igazgatóság véleményét be kell szerezni. «

Az Alkotmánybíróság eddig több olyan jogszabályt vizsgált, amelyet a Tvt. 24. § (1) bekezdése [illetve korábban a természetvédelemről szóló 1982. évi 4. törvényerejű rendelet 7. § (2) bekezdése] alapján bocsátottak ki. Az Alkotmánybíróság sem az említett ügyekben, sem a jelen ügyben nem látott okot a Tvt. 24. § (1) bekezdése szerinti megoldás, azaz a jogszabályban való védetté nyilvánításról szóló rendelkezés vizsgálatára.

A védetté nyilvánító jogszabály tartalmát a jelen esetben a Tvt. határozza meg, a jogszabálynak a Tvt. értelmében kötelező tartalmi elemei vannak: a védetté nyilvánítást kimondó jogszabálynak tartalmaznia kell egyebek között a védetté nyilvánítás tényét, a természetvédelmi értékek megnevezését, terület esetében annak jellegét, kiterjedését, a védetté nyilvánítás indokát, természetvédelmi célját, a földrészletek helyrajzi számait. Terület védetté, fokozottan védetté nyilvánításának tényét az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyezni [Tvt. 26. § (2) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság egy ügyben, amelyben az ócsai természetvédelmi terület létesítő önkormányzati rendelet alkotmányellenességének vizsgálatáról döntött, mérlegelte, hogy a támadott rendelkezés a kétségtelen önkormányzati rendeleti formája mellett normatív tartalmú, és ezáltal alkotmánybírósági hatáskör alá tartozik-e. „Az Alkotmánybíróság úgy ítélte, hogy természetvédelmi területté nyilvánító rendelkezés kétségtelenül hordoz tárgyat illetően egyedi jelleget. Másrészt a rendelkezés mindenkire vonatkozik eshetőlegesen, nem tapad az adott tulajdoni vagy használati viszonyokhoz, és nem egyedi, eseti érdeket védő döntés, hanem általános, mindenkire kiható érdeket tart szem előtt. Ezért a rendeleti forma normatív tartalmat is hordoz.” Az Alkotmánybíróság a rendeletet érdemben vizsgálta és az indítványt elutasította [29/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 145, 149.].

Más ügyekben is vizsgált az Alkotmánybíróság természeti területeket védetté nyilvánító jogszabályokat támadó indítványokat a tulajdonjog sérelme szempontjából. Miniszteri rendelet vizsgálatáról szól a 964/B/1998. AB határozat (ABH 2002, 873.), önkormányzati rendelet vizsgálatáról a 80/B/2001. AB határozat (ABH 2001, 1465.). Az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította. Ez utóbbi ügyben pedig megállapította: az Alkotmánybíróság nem vizsgálja a védetté nyilvánítás indokoltságát, ez olyan szakkérdés, amelyet az előkészítési eljárásban a természetvédelmi hatóság tisztáz.

Arra is van példa, hogy az Alkotmánybíróság természeti területek védetté nyilvánításáról szóló megyei tanácsrendelet hatályon kívül helyezését tartalmazó, me-

gyei közgyűlési önkormányzati rendeletet nyilvánított alkotmányellenesnek, és azt a hatálybalépésének időpontjára visszamenőleges hatállyal megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a megyei közgyűlés nem rendelkezett hatáskörrel arra, hogy a helyi jelentőségű természeti terület védettségi szintjét rendeletben megszüntesse. A Tvt. 24. § (1) bekezdés b) pontja, valamint a 24. § (4) bekezdése szerint a védetté nyilvánítás és a védettség feloldása egyaránt az érintett települési önkormányzat feladata [46/2001. (XI. 17.) AB határozat, ABH 2001, 735.].

A 48/1997. (X. 6.) AB határozat (ABH 1997, 502.) is természetvédelmi terület védettségének megszüntetéséről szóló KTM rendeletet semmisített meg hatálybalépésének időpontjára visszamenőleges hatállyal, a Pomáz ökológiai folyosó védelmi szintjének folyamatossága érdekében.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a rendeletben történő védetté nyilvánítás technikáját az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata is igazolja.

5. A határozat az Indokolás III. 2. pontjában vizsgálta azt, hogy milyen a védetté nyilvánításnak az előkészítési rendje. Elmaradt viszont annak értékelése, hogy a Tvt. által a védetté nyilvánítás előkészítésére előírt eljárás kellő garanciákat nyújt-e az érintett tulajdonosok érdekeinek érvényesítésére.

A védetté nyilvánításról szóló jogszabály létrehozására irányuló eljárás időigényes, hosszú folyamat, amely több szakaszból áll. A védetté nyilvánításra bárki javaslatot tehet. Terület védetté nyilvánítását – helyi jelentőségű védett természeti terület kivételével – az illetékes nemzeti park igazgatósága készíti elő. Ha az előkészítés helyi jelentőségű védett természeti területté nyilvánításra irányul, a helyi védetté nyilvánítást előkészítő települési önkormányzati jegyzőnek, főjegyzőnek a terület védetté nyilvánításának indokoltságát alátámasztó iratok megküldése mellett meg kell keresnie az igazgatóságot, hogy kívánja-e a terület országos jelentőségű védett természeti területté nyilvánítását.

A természeti terület védetté nyilvánításának előkészítése során az előkészítést végző – az érdekeltek álláspontjának megismerése érdekében – egyeztető megbeszélést és a szükséghez képest helyszíni szemlét tart. Azok, akikre a védetté nyilvánításból jogok vagy kötelezettségek hárulnak, illetőleg akik jogos érdekét a védetté nyilvánítás közvetlenül érinti, a védetté nyilvánítást előkészítő eljárásban részt vehetnek [Tvt. 25. § (7) bekezdés]. Az előkészítést végző az egyeztető tárgyalásról jegyzőkönyvet és összefoglalót kell, hogy készítsen, amelyet a védetté nyilvánításra vonatkozó javaslattal együtt kell a védetté nyilvánításra jogosulthoz előterjeszteni.

Ez a részletesen szabályozott eljárás kellő garanciát biztosít az érintett területek tulajdonosai részére; a jogorvoslati jog sérelmének feltételezésekor ezt a szempontot is értékelni kellett volna.

6. Összefoglalva a fenti gondolatmenetkből adódó következtetéseket, nem látom megindokoltnak az alkotmányellenes mulasztás megállapítását.

A védetté nyilvánítás akkor töltheti be funkcióját, ha elvontan, általánosan, jogszabályban jelenik meg, személyek és esetek sokaságára alkalmazandó. Meg

kell jegyezni, hogy jogszabályban való védetté nyilvánításra nemcsak a Tvt. tartalmaz felhatalmazást, hanem a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény 15. § (1) bekezdése, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 57. § (3) bekezdése is. A Tvt. szerinti védettség jogszabályban történő megjelenítése azt eredményezi, hogy a törvényben előírt különleges szabályok, a védett természeti területtel kapcsolatos használati, kezelési módok, korlátozások és tilalmak betartása nemcsak az érintett tulajdonosok, hanem mindenki (természetes személyek és hatóságok) számára kötelező. Ebben a szabályozási környezetben véleményem szerint nem állapítható meg az, hogy a Tvt. szerint meghatározott, kötött tartalmú jogszabállyal érintett tulajdonosok számára a jogszabállyal „szemben” az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből eredően jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani. A védetté nyilvánító rendeletek az egyes természeti javak használata szabályozásának minősülnek. A jogorvoslatához való alapvető jogból és az Alkotmánybíróság gyakorlatából nem vezethető le, hogy a vizsgált körben egyedi határozatok, hatósági döntések lennének szükségesek a rendeletben a Tvt. szabályai szerint védetté nyilvánított természeti javak használata korlátozásához. A védetté nyilvánítási eljárás pedig kellő garanciákat nyújt a tulajdonosok – egyébként is alkotmányosan korlátozott – jogainak érvényesítéséhez. Aggályosnak tartom a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását a jelen ügyben azért is, mert a nem csupán formális, hanem az Alkotmánybíróság által megkövetelt érdemi jogorvoslat megteremtésére sem a jogorvoslatot elbíráló szerv, sem a felülvizsgálat szempontjai, sem a lehetséges döntések meghatározását illetően nem látok lehetőséget.”

III. Közérdek és szükségesség a tulajdonjog korlátozásánál

III.1. A 42/2006. (X. 5.) AB határozat⁸ az elektronikus hírközlésről szóló törvény⁹ több szabálya alkotmányellenességét vizsgálta, ezek között azokat, amelyek értelmében ingatlanon fennálló tulajdonjogot mobil távközlési szolgáltatók javára lehet korlátozni, az ingatlanon az érintettek hozzájárulása nélkül is mobil távközlés céljait szolgáló tornyok és egyéb építmények létesíthetők, távközlési eszközök helyezhetők el, kártalanítás mellett, ha más megoldásra „nincs lehetőség”.

Az ügyben a tulajdonjogtól való megfosztáshoz, a tulajdonjog korlátozásához megkívánt „közérdekűség” mikénti értelmezése, illetve az merült fel kérdésként, hogy az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerinti szükségesség-arányosság tesztje hogyan alkalmazható a tulajdonjognál.

A tornyok és egyéb építmények létesítését lehetővé tévő jogszabály alkotmányellenességének elbírálásakor az Alkotmánybíróság felülvizsgálta a tulajdonhoz való jog értelmezésére, korlátozása feltételeire vonatkozó gyakorlatát, és ennek eredményeképpen kifejezetten eltért attól.

⁸ ABK 2006. október, 732.

⁹ 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről.

Az eltérés azt jelentette, hogy az Alkotmánybíróság szigorította a tulajdonjogot korlátozó jogszabályok alkotmányosságát illetően addig támasztott követelményeken. Kimondta: több évvel a tulajdoni rendszer átalakulását követően már szigorúbb követelmények érvényesítését tartja indokoltnak a tulajdonjog védelme érdekében, mint amit addig mérvadónak tekintett egy 1993-ban meghozott, sokat idézett határozat¹⁰ alapján. [Ennek az 1993-as határozatnak egyik lényeges megállapítása szerint tulajdonjog korlátozásánál a törvénnyel érvényesített „közérdek” alkotmánybírósági vizsgálata nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem arra szorítkozik, hogy indokolt-e a közérdekre hivatkozás (ABH 1993, 373, 381–382.), vagyis a szükségesség-arányosság ismérveit tulajdonjognál az Alkotmánybíróság másként alkalmazta, mint a többi alapvető jognál.]

Az új gyakorlat megalapozásához a többségi döntés egy viszonylag korai, 1991-es határozathoz¹¹ nyúlt vissza, és kimondta, hogy az ingatlanok tulajdonjoga korlátozásának alkotmányossági vizsgálatánál ezentúl azt kell ellenőrizni, hogy sor kerül-e a tulajdonjog lényegének sérelmére, továbbá szükséges-e és arányos-e a korlátozás. A határozat szerint a közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál a közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse. A többségi döntés hangsúlyozta: „a vizsgálat másik szempontja itt is – az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése alapján – az arányosság. Az arányosság tekintetében a tulajdonhoz való jog Alkotmányban meghatározott szabályából nem származik sajátos követelmény. Ezért az arányosság általános vizsgálati mércéje alkalmazandó: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia.”

III.2. A hírközlési törvény azt tette lehetővé, hogy az ingatlan tulajdonosa és az építető közötti megállapodás hiányában a hatóság az érintett ingatlan tulajdonosát hozzájárulása hiánya esetében közérdekből korlátozza az ingatlan használatában annak érdekében, hogy az építmény építetője az ingatlanon, épületen, létesítményen, az alatt vagy felett, illetőleg abban elektronikus hírközlési építményt létesíthessen.

A fenti elvi megállapításokból a konkrét ügyben erre a vizsgált szabályra nézve a többségi döntés szerint az a következtetés adódott, hogy mivel az elektronikus hírközlő létesítmények létrehozásához fűződő közérdekre való általános hivatkozás mellett a törvény nem határozza meg azokat a szempontokat, amelyekből megállapítható volna a konkrét ingatlanok tekintetében a korlátozást szükségessé tevő közérdek megléte, a szabályozási mód nem felel meg az Alkotmány tulajdonhoz való jogot biztosító rendelkezéseinek.

Különvéleményben fejtettem ki, hogy a többségi döntéssel alkotmányellenesnek nyilvánított, említett szabály miért felel meg a korlátozásokkal szemben addig

¹⁰ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat (az Alkotmánybíróság keresőrendszere szerint 104 határozat hivatkozik vissza erre a döntésre).

¹¹ 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22.

támasztott követelményeknek, illetve miért nem tartom indokoltnak szigorítani a tulajdonhoz való joghoz fűződő gyakorlaton.

III.3. „Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht.) 95. § (1)–(3) bekezdése alkotmányellenessé nyilvánításával és megsemmisítésével. Véleményem szerint nem ellentétes a tulajdonhoz való joggal az, hogy hírközlési létesítmény elhelyezése magánterület igénybevételével is történhet a korlátozás mértékének megfelelő kártalanítás mellett.

Az Eht. X. fejezete arról szól, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltatások egyes feltételeit harmadik személyeknek hogyan kell biztosítaniuk.

Az Eht. 94–98. §-ai az ingatlanhasználat és a közös építményhasználat kérdéseit szabályozzák.

Az Eht. 94. § (2) és (3) bekezdéséből, valamint az Eht. 95. § (1) bekezdéséből az következik, hogy magánterület igénybevételére kivételesen kerülhet sor.

Magánterület igénybevétele előtt meg kell vizsgálnia a hatóságnak, hogy az elektronikus hírközlési létesítmény – állami tulajdonban lévő – közterületen vagy meglévő elektronikus hírközlési építmények közös használatával, illetőleg közüzemi szolgáltató létesítményeinek felhasználásával elhelyezhető-e. Ha e három lehetőség egyikének igénybevételével sem lehet a hírközlési építményt elhelyezni, akkor az a helyi önkormányzat tulajdonában lévő közterületen is elhelyezhető, feltéve, hogy az elhelyezéshez szükséges tulajdonosi hozzájárulás és területhasználati engedély megadása különös méltánylást érdemlő települési vagy lakossági érdeket nem sért, illetve a területhasználati engedély megadása jogszabályban foglalt tilalomba nem ütközik.

Magánterület igénybevételével való elhelyezésre csak akkor kerülhet sor, ha – a törvény szövege szerint – »nincs lehetőség« sem közterületen való elhelyezésre, sem meglévő elektronikus hírközlési építményeken való elhelyezésre, sem közüzemi szolgáltató létesítményének felhasználására, sem megállapodásra az ingatlan tulajdonosával.

Mindebből az következik, hogy az építtetőnek, mielőtt közérdekre hivatkozással a hatóságtól magánterületen lévő ingatlan használatának korlátozását kéri, vizsgálódnia kell abban a kérdésben, hogy magánterület használata nélkül a létesítmény elhelyezhető-e.

Magánterületen az elektronikus hírközlési építmények létesítésére a főszabály szerint az ingatlan tulajdonosa és az építtető megállapodása alapján kerül sor. Az építtetőnek az Eht. 95. § (1) bekezdéséből következően meg kell kísérelnie megállapodni az ingatlan tulajdonosával. A megállapodás hiányában a Nemzeti Hírközlési Hatóság közérdekből korlátozhatja az ingatlan használatát az elektronikus hírközlési építmények létesítése érdekében.

Az Eht. 95. § (2) bekezdése szerint az ingatlan tulajdonosát a korlátozás mértékének megfelelő kártalanítás illeti meg. A tulajdonos ezen felül a Ptk. 108. §-ának

(2) bekezdésében meghatározott jogokat érvényesítheti, vagyis ha a használat vagy egyéb korlátozás az ingatlan rendeltetészerű használatát megszünteti vagy jelentős mértékben akadályozza, az ingatlan megvásárlását, illetőleg kisajátítását kérheti.

Az Alkotmánybíróság számomra ma is mérvadó gyakorlata szerint »a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását teszik lehetővé«. Az Alkotmánybíróság 1993 óta követett gyakorlata szerint a tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal nem a tulajdon „korlátozása” és polgári jogi értelemben vett „elvonása” között húzódik, hanem az alkotmányosági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért. A gyakorlat értelmében, minthogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátításhoz – vagyis a tulajdon elvonásához – is csupán a »közérdeket« kívánja meg, ha az értékgarancia érvényesül, a szigorúbb »szükségesség« nem alkotmányos követelmény. Ugyanezen határozat szerint »a törvénnyel érvényesített 'közérdek' alkotmánybíróági vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem [...] arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a 'közérdekű' megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot (például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát)«” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380–382.].

Igaz, hogy a törvény döntési jogkört ad a hírközlési hatóságnak a magánterület, azaz a magántulajdonban álló ingatlan használatának a korlátozására. Azonban valamely konkrét ügyben sem elég a korlátozáshoz önmagában a közérdekre való pusztán hivatkozás, hanem a hatóság csak akkor korlátozhatja az ingatlan használatát, ha a konkrét ügyben a közérdekre való hivatkozás indokolt, az Eht. 94. § (2) és (3) bekezdésében, valamint az Eht. 95. § (1) bekezdésében foglalt feltételek szerint. Vagyis a törvényi szabályozás véleményem szerint nem ad lehetőséget arra, hogy a hatóság előre kiszámíthatatlan módon, önkényesen, közérdek tényleges fennállása nélkül korlátozza a tulajdonjogot.

Ezért az Eht. 95. § (1)-(3) bekezdése nem ellentétes az Alkotmánynak a tulajdonhoz való jogot biztosító 13. §-ával.

Aggályosnak tartom végül, hogy az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való alapvető jogot korlátozó törvénnyel szemben, a határozat szándéka szerint, az eddigiektől szigorúbb követelményt állít fel. Az Alkotmánybíróság a tulajdonjog alkotmányos korlátozásával összefüggő követelményeket 1993-ban eloldotta az Alkotmány 8. § (2) bekezdésétől. Ennek oka részben az volt, hogy a tulajdonhoz való jog az egyetlen alapvető jog az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, amelyet közérdekre hivatkozva lehet korlátozni [Vö. 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 354.]. Nincs ok arra, hogy az Alkotmánybíróság, kellő indok nélkül, ettől a gyakorlattól eltérjen.”

PÉTER PACZOLAY

DISSENTING OPINIONS ON THE CONSTITUTIONAL LIMITS OF
THE RIGHT TO PROPERTY

(Summary)

In 2006 the Constitutional Court of Hungary delivered several opinions that interpreted the main principles of the right to property. In these judgments the Court outlined new criteria for the adjudication of the unconstitutionality of the legal provisions that limit the right to property. These decisions merit special attention because in my opinion in these cases the Constitutional Court has departed in part from its previous interpretation, and strengthened the level of the protection of the right to property.

In all the three cases I dissented from the majority opinion because I disagree with the more severe level of protection.

The paper presents case by case the majority opinions, and publishes in its original extent the dissents.