

-----  
**23/2000. (VI. 28.) AB határozat**

Közzétéve a Magyar Közlöny 2000. évi 68. számában  
AB közlöny: IX. évf. 6-7. szám  
-----

50/H/1997

**A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!**

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendeleti rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – Dr. Harmathy Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

**határozatot:**

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Székesfehérvár Megyei Város Tanácsának az állatok tartásáról szóló 5/1989. (XI. 1.) számú rendelete 11. § (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért ezt a rendelkezést e határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Székesfehérvár Megyei Város Tanácsának az állatok tartásáról szóló 5/1989. (XI. 1.) számú rendelete 11. § (2) bekezdése a Székesfehérvári Városi Bíróság előtt 25.Kp. 24.459/1995. szám alatt folyamatban lévő közigazgatási perben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

**Indokolás**

**I.**

A Székesfehérvári Városi Bíróság előtt 25.Kp. 24.459/1995. számon indult, közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló perben az eljáró bíró az alkalmazandó jogszabály, Székesfehérvár Megyei Város Tanácsának az állatok tartásáról szóló 5/1989. (XI. 1.) számú rendeletének (a továbbiakban: Tr.) 11. § (2) bekezdése alkotmányellenességét észlelte, ezért az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdésének megfelelően – az eljárás felfüggesztése

mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte a kifogásolt rendelkezés alkotmányellenességének utólagos megállapítása és megsemmisítése, illetve e rendelkezés konkrét ügyben történő alkalmazási tilalmának kimondása végett.

Az indítványozó álláspontja szerint a Tr. 11. § (2) bekezdésében foglaltak alapvetően korlátozzák meghatározott személyek tulajdonhoz való jogát tekintet nélkül arra, hogy a konkrét helyzetben bármilyen zavarás, korlátozás fennáll-e, azaz pusztán az ebtartás tényének létrejöttéhez szükséges a lakótársak meghatározott körének a beleegyező nyilatkozata. Az indítványozó kifogásolja, hogy a Tr. nem csupán lehetőséget teremt, hanem kifejezetten ösztönöz a joggal való visszaélés megvalósítására, amennyiben a fenti jogszabályi rendelkezés által megkövetelt nyilatkozat megtagadása más személyek jogai és törvényes érdekei csorbítására vezethet. A fentiek alapján az indítványozó bíró a Tr. 11. § (2) bekezdését az Alkotmány 8. § (2) és a 13. § (1) bekezdésébe ütközőnek ítélte.

## II.

Az Alkotmány vizsgált rendelkezései:

"8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja."

"13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot."

"44/A. § (1) A helyi képviselő-testület:

a/ önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,

(2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal."

A Tr. 11. § (2) bekezdése a következő:

"11. § (2) Több lakásos lakóépület lakásaiban ebet tartani csak az ebtartó lakása alatti, feletti és az azonos szinten lakók (illetve társbérlet, albérlet, bérlőtárs esetében a társbérlők, a főbérlők és a bérlőtársak) összessége előzetes írásbeli hozzájárulásával szabad."

## III.

Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott:

1. A tulajdonhoz való jog – az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatában a 7/1991. (II. 28.) AB határozatban először kifejtettek szerint – alapvető jog, amely azonban nem korlátlan. A tulajdonosnak joga gyakorlása során tekintettel kell lennie mások jogaira, jogos érdekeire. A tulajdonhoz

való jog mint alapjog korlátozása alkotmányos, ha másik jog védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos cél más módon nem érhető el és a korlátozás arányban áll az elérni kívánt cél fontosságával. 58/1994. (XII. 14.) AB határozat, ABH 1994. 334, 338.

A tulajdonjog tartalmát és védelmét a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) X. fejezete részletesen szabályozza, és e rendelkezések keretét adnak azoknak az egyéb jogszabályoknak is, amelyek közérdek vagy jogos magánérdek érvényesülését a tulajdon szabadságával szemben lehetővé teszik. (285/B/1994. AB határozat, ABH 1994.827, 828.)

Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírói értékelés voltaképpen a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373, 379-381.

2. Az Alkotmánybíró jelen ügyben a Tr. által alkalmazott tulajdoni (lakáshasználati) korlátozás közérdekűségét és arányosságát vizsgálta. A korlátozás közérdekűségét vizsgálva az Alkotmánybíró abból indult ki, hogy az Alkotmány alapján a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása kiterjed arra is, hogy az önkormányzat közvetlenül szabályozzon olyan társadalmi viszonyokat, amelyeket magasabb szintű jogszabály nem szabályozott.

Az Alkotmánybíró a 17/1998. (V. 13.) AB határozatában már megállapította: "önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében - külön törvényi felhatalmazás hiányában is - jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra." (ABH 1998. 155.)

A Tr. vizsgált rendelkezését a köz érdekében a helyi lakóközösség békés együttélésének védelme, a későbbi jogviták elkerülése céljából alkotta meg a helyi önkormányzat. A lakók közötti jogviták megelőzése érdekében alkotott szabályok évszázadok óta a helyi szabályrendeletek hagyományos szabályozási tárgykörébe tartoznak.

A közérdekűség hagyományos tartalma változik aszerint, hogy

az alatt a közvetlenül más magánszemélyek javára szóló közcélú tulajdonkorlátozást is érteni kell. A Tr. vizsgált rendelkezése a szomszédos lakások tulajdonosai tulajdonhoz (zavartalan lakáshasználathoz) való joga garantálása érdekében állapít meg korlátozást.

A helyi önkormányzati rendelet jogszabály, amely az önkormányzat illetékességi területén mindenkire kötelező. Hatálya alól eleve kivett szervek, tárgyak és személyek nincsenek, maga a rendelet azonban korlátozhatja saját tárgyi, területi és személyi hatályát. A differenciált szabályozás - például az, hogy az önkormányzat mennyire épít a társasházi lakóközösségek önszabályozására - azonban a törvények keretei között a jogalkotó mérlegelési jogkörébe tartozik.

3. A helyi önkormányzatnak - az állattartást szabályozó rendelete megalkotásakor - tehát figyelemmel kell lennie jogalkotói hatáskörét korlátozó törvényi rendelkezésekre (pl. a társasházról szóló 1997. évi CLVII. törvényre), továbbá a lakóépületek sajátosságaira, a lakások nagyságára, az érintett személyek körére, esetleges tulajdonosi minőségükre és arra, hogy az állattartás adott esetben valóban veszélyezteti-e a lakóközösség tagjainak békés együttélését. A széleskörűen megkövetelt előzetes írásbeli hozzájárulás aránytalan tulajdoni korlátozást jelenthet.

Székesfehérvár Megyei Város Tanácsa a Tr. 11. § (2) bekezdése megalkotásakor ezeket a szempontokat figyelmen kívül hagyta, és széleskörű előzetes hozzájárulástól tette függővé az ebtartást.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Tr. 11. § (2) bekezdése, amely az ebtartáshoz az ebtartó lakása alatti, feletti, illetve az azonos szinten lakók összességének előzetes írásbeli hozzájárulását követeli meg, aránytalanul korlátozza a tulajdonhoz (a zavartalan lakáshasználathoz) való jogot.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tr. 11. § (2) bekezdése alkotmányellenes és azt e határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

A megsemmisített rendelkezésnek a folyamatban lévő konkrét ügyben való alkalmazhatóságáról az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján külön rendelkezett.

A határozatnak a Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

**Budapest, 2000. június 26.**

**Dr. Németh János**  
**az Alkotmánybíróság elnöke**

**Dr. Bagi István**  
alkotmánybíró

**Dr. Bihari Mihály**  
alkotmánybíró

**Dr. Czúcz Ottó**  
alkotmánybíró

**Dr. Erdei Árpád**  
alkotmánybíró

**Dr. Harmathy Attila**  
alkotmánybíró

**Dr. Holló András**  
alkotmánybíró

**Dr. Kiss László**  
alkotmánybíró

**Dr. Kukorelli István**  
előadó alkotmánybíró

**Dr. Strausz János**  
alkotmánybíró

**Dr. Tersztyánszkné Dr. Vasadi Éva**  
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása

1. A jelen ügyben az az eldöntendő első kérdés, hogy volt-e jogalapja a támadott rendelkezés kiadásának. Az alkotmányjogi kérdésre a választ az Alkotmány vonatkozó szabályai alapján lehet megadni.

Az Alkotmány 44/A. §-a (1) bekezdésének a) pontja szerint a helyi képviselő-testületnek önkormányzati ügyekben van önálló szabályozási joga. A 44/A. § (2) bekezdése pedig azt mondja ki, hogy a helyi képviselő-testület a feladatkörében alkothat rendeletet.

Annak meghatározására, hogy a képviselő-testület szabályozási joga mire terjedhet ki, az Alkotmány 42. §-ának második mondata és 44. §-ának (1) bekezdése ad támpontot. A 44. § (1) bekezdésének az indítvány elbírálása szempontjából figyelembe veendő szabálya szerint a választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján gyakorolják. A 42. § második mondatának megfogalmazásában a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézését és a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlását jelenti.

Az Alkotmány 44/A. §-ának (2) bekezdése a rendeletalkotás más szempontokhoz igazodó korlátját szabja meg, amikor előírja, hogy a helyi képviselő-testület által alkotott rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

A fentiekből kiindulva azt kell tehát vizsgálni, hogy az

indítvány által támadott szabály megfelel-e ezeknek a rendelkezéseknek vagy ellentétben áll ezekkel.

2. A kifogásolt szabály azt a kérdést szabályozza, hogy milyen feltétel teljesítése esetén lehet többlakásos lakóépület lakásaiban ebet tartani. A meghatározott feltétel: az ebtartó lakása alatt, felett és az azonos szinten lévő lakásokban lakó személyek mindegyikének az ebtartáshoz való előzetes írásbeli hozzájárulása.

A szabály tehát a többlakásos lakóépület lakói közötti viszonyról szól. A jogszabályi rendezés nem az adott település egészségének, biztonságának védelméről szól, hanem a lakóépületben egymással közvetlen kapcsolatban (kiterjesztett értelemben vett szomszédi viszonyban) álló lakók közötti viszonyról.

Kérdéses, hogy a lakóépület lakói közötti jogviszony egyes kérdéseit rendező szabály egyrészt önkormányzati ügyre vonatkozó szabálynak tekinthető-e, másrészt nem ellentétes-e magasabb szintű jogszabállyal.

3. Az önkormányzati ügy határvonalainak megvonása hosszú idő óta vitatott. Az 1848. évi alkotmányjogi reformok után az 1870. évi XLII. törvénycikkkel indult meg a törvényhatóságok jogállásának, szabályrendelet-alkotási jogának szabályozása. A magyar közjogi irodalom a szabályrendeletek alkotásának kérdését az önkormányzati autonómiának a kormányfelügyelethez való viszonyát vizsgálta elsődlegesen. A vonatkozó törvényi rendelkezés alapján is megállapítható, hogy az önkormányzatok általában a saját belügyeiket szabályozhatták szabályrendelettel (eltekintve a speciális törvényi felhatalmazásoktól). Nem volt kizártnak tekinthető, hogy a közérdekű viszonyokon túl a szabályozás kiterjedjen a lakosság magánérdekű viszonyaira is, de egyértelmű volt, hogy a szabályrendelet nem lehetett ellentétes törvénnyel, kormányrendelettel, országos szokásjoggal (Kmetz Károly, A magyar közigazgatási jog kézikönyve, 1902, 89-93.; Tomcsányi Móric, A magyar közigazgatási jog alapintézményei, 1926, 323-325.; Magyar Zoltán, Magyar közigazgatás, 1942, 52-53, 268, 308.).

A magánjog oldaláról a szabályrendeletekkel kapcsolatban nem az önkormányzati autonómiának a kormányfelügyelettel szemben való védelmét állították előtérbe, hanem a rendeletalkotás tartalmi korlátját. A jogegység követelményéből kiindulva elképzelhetetlennek tartották, hogy a törvényhatóságok közigazgatási területenként eltérően szabályozzák a magánjogot. Kivételesen olyan esetkörben látták lehetségesnek a helyi szabályozást, ahol a megoldás helyi szokásokhoz igazodott (Grosschmid Béni, Jogszabálytan, 1905. 895-896.; Szladits Károly, A magyar magánjog vázlat, 1933, 35-36.).

4. A jelenlegi megoldás alapját az Alkotmány hivatkozott szabályai adják. Ezek szerint:

- a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben alkothat jogszabályt 44/A. § (1) bekezdés a) pontja,
- a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügy (42. § második mondata),
- a helyi képviselő-testület által alkotott rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal 44/A. § (2) bekezdése.

A támadott szabály lakóépületek lakói közötti viszonyra vonatkozik, nem a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyre, így nem tartozik az Alkotmány megfogalmazásának megfelelő önkormányzati ügyek közé.

5. A Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 1. §-ának (1) bekezdése szerint ez a törvény szabályozza az állampolgárok és a felsorolt egyéb jogalanyok vagyoni és egyes személyi viszonyait. Ezek közé a viszonyok közé tartoznak a lakóépületek lakói között a lakások használatával kapcsolatos viszonyok is.

A Ptk. a polgári jog alapvető jogszabálya. A törvénykönyv a polgári jogi viszonyok átfogó szabályozása ellenére számol azonban azzal, hogy nem minden kérdésre ad részletes rendezést. Erre tekintettel számos helyen felhatalmazást ad arra, hogy jogszabályok további rendelkezéseket fogalmazzanak meg. A zárórendelkezések között (685. § a) pont) azonban kimondja, hogy ha a törvény külön jogszabályra utal, akkor ez a jogszabály törvény vagy kormányrendelet lehet, önkormányzati rendelet pedig polgári jogi viszonyokra vonatkozó szabályt csak a törvény felhatalmazása alapján és annak keretei között tartalmazhat.

A Ptk. 106. §-a szerint a törvénynek a szomszédjogra vonatkozó rendelkezéseitől jogszabály vagy a felek megállapodása eltérhet. A Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet 21. §-a kimondta, hogy a helyi önkormányzat rendelete is eltérhet a Ptk.-nak a szomszédjogra vonatkozó rendelkezéseitől. Az eltérésre vonatkozó felhatalmazás nem jelent azonban önálló szabályozási jogot. Itt tehát csak arról lehet szó, hogy az önkormányzati rendelet helyi sajátosságokra tekintettel a Ptk. egyes szabályai helyett az adott helyi sajátosságoknak megfelelő rendelkezést határoz meg, de nem kerülhet sor a felhatalmazás kereteit meghaladó, további szabályok megalkotására. Az indítvány által támadott szabály ellentétes tehát a hivatkozott törvényi rendelkezésekkel.

6. A társasházról szóló 1997. évi CLVII. törvény 12. §-ának (2) bekezdése szerint a társasház alapító okiratában a társasház tulajdonostársai határozzák meg a külön tulajdonban lévő lakások használatának, hasznosításának szabályait. A 22. § d) pontja alapján pedig a társasház közgyűlése határoz a házirend megállapításáról. Az ebtartással kapcsolatos kérdések az alapító okirat vagy a házirend szabályozási körébe tartoznak. A társasházak esetében tehát a támadott szabály olyan kérdéseket rendez, amelyeket törvény a

társasház tulajdonosok döntésére bízott. A rendelet ellentétes mind a Ptk., mind a társasházról szóló törvény vonatkozó rendelkezésével.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a támadott szabály ellentétes az Alkotmánynak a helyi képviselő-testületek rendeletalkotásáról szóló szabályaival és ezért a szabályt meg kellett semmisíteni.

Budapest, 2000. június 26.

Dr. Harmathy Attila  
alkotmánybíró

-----  
Első / előző / következő / utolsó dokumentum

Becsuk