



„Az irat elektronikus iratról készített
papír alapú másolat”

PÉCSI TÖRVÉNYSZÉK 2.	
POSTAI ÚTON/MÁSOLATON/SZEMÉLYESEN/E-MAILEN A BEADVÁNYT.....BENYÚJTÓ ELEKTRONIKUS ÚTON (CÉGKAPUN/ÜGYFÉLKAPUN/ HIVATALI E-PERKAPUN)..... NÉVEN TERJESZTETTE ELŐ.	
ÉRKEZETT:	2024.12.06.
PÉLDÁNY :	/MELLÉKLET:
ÜGYSZÁM:	8x 701.126/2023

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: IV/ 03792 - 0 / 2024		
Érkezett: 2024 DEC 17.		
Érkezés módja		
☐ POSTÁN	☐ @	EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet: 11	Kezeli iroda:

Alkotmánybíróság
1015 Budapest
Donáti utca 35-45.

a Pécsi Törvényszék útján
7601 Pécs
Jókai utca 10.

48@17

Alkotmányjogi panasz iránti
indítványa

képviseli:

DLA Piper Posztl, Nemescsói, Györfi-Tóth és
Társai Ügyvédi Iroda (
 eljáró ügyvéd: dr. Radics György
Viktor)

a Kúria Kfv.IV.37.393/2024/17. számú
ítéletével szemben.

Elsőfokú ügyszám: 8.K.701.126/2023.

2024. december 5.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A

mint indítványozó („Indítványozó”) I/1. alatt csatolt ügyvédi meghatalmazással igazolt jogi képviselőként eljárva az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény („Abtv.”) 27. § (1) bekezdése alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztjük elő a Kúria Kfv.IV.37.393/2024/17. számú ítéletével („Kúriai Ítélet”; I/2. alatt csatolva) szemben.

I. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSÉRE IRÁNYULÓ KÉRELEM

Kérjük a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a Kúriai Ítélet alaptörvény-ellenességét, és az Abtv. 27. § (1) bekezdése és 43. § (1) bekezdése alapján azt teljes egészében semmisítse meg.

II. ÖSSZEFOGLALÓ INDOKOLÁS

1. Indítványozó az alábbi okokból és jogi indokolással kéri a Kúriai Ítélet megsemmisítését:

- a) A Kúriai Ítéletben foglalt, Hatóságnak címzett iránymutatás, miszerint a megismételt eljárásban a „kérelmet el kell utasítani”:
 - i. eljárásjogi értelemben teljesíthetetlen, mivel az adott eljárásban, annak természete miatt a „kérelmet elutasító” döntés nemcsak fogalmilag kizárt, de a jogszabály által explicit felsorolt döntési lehetőségek között sem szerepel; az ilyen tartalmú Kúriai Ítélet sérti az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdését és XXVIII. cikkének (1) bekezdését, mert nem biztosítja a tisztességes hatósági ügyintézéshez és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot.
 - ii. ugyanezen iránymutatás – amennyiben értelmezhető lenne az adott eljárás keretei között – egyébként is a közigazgatási hatósági döntés érdemére vonatkozik, annak ellenére, hogy az adott ügytípusban a bíróságok nem jogosultak a közigazgatási döntés megváltoztatására. Egy ilyen tartalmú Kúriai Ítélet sérti az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdését és XXVIII. cikkének (1) bekezdését, mert nem biztosítja a tisztességes hatósági ügyintézéshez és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot.
- b) A Kúriai Ítéletben foglalt, az Alaptörvény 28. cikkére alapított azon értelmezési tartalom, amely szerint a „balatoni strand” esetében annak minden pontjáról biztosított kell legyen a Balaton tómedrének közvetlen elérhetősége, nemcsak jogszabálysértő és ellentétes a balatoni strandok kialakult évtizedes gyakorlatával, de egyúttal önkényes, *contra constitutionem* jogértelmezésnek is minősül, amely sérti az az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági ügyintézéshez való jogot és az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot.

- c) A Harmadik Hatósági Határozatot megsemmisítő Kúriai Ítélet következtében az Indítványozó elveszítheti a vagyoni értékkel bíró vízjogi és hajózási létesítési engedélyét, a már majdnem teljes egészében felépített kikötő adott esetben lebontásra kényszerülne, a Tevékenységre tekintettel kapott támogatási összeget pedig elvesztené, vagyis alkotmányos tulajdonvédelem alá eső vagyonától elesne. Ebből következően a Kúriai Ítélet sérti az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogot.
- d) A Harmadik Hatósági Határozatot megsemmisítő Kúriai Ítélet következtében az Indítványozó elveszítheti a vagyoni értékkel bíró vízjogi és hajózási létesítési engedélyét, a már majdnem teljes egészében felépített kikötő adott esetben lebontásra kényszerülne, ezáltal elesne alkotmányos védelmet élvező üzleti tevékenységéből származó rendszeres jövedelemforrásaitól. Ebből következően a Kúriai Ítélet sérti az Alaptörvény XII. cikkének (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való jogot.
- e) Az Indítványozó a Harmadik Hatósági Határozat Kúriai Ítélet általi megsemmisítése folytán elveszítheti hatósági engedélyeit és a már majdnem teljes egészében felépített kikötő adott esetben lebontásra kényszerülne, így a már megszerzett jogaitól esne el. A három különböző évben kiadott előzetes vizsgálati döntés jogos elvárást támasztott az Indítványozóban arra vonatkozóan, hogy jogszerűen végzett Tevékenysége nem jár jelentős környezeti hatással. Ebből következően a Kúriai Ítélet sérti az Indítványozó Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből levezethető szerzett jogok védelméhez, bizalomvédelemhez és jogos elvárások védelméhez fűződő jogát.

III. ELŐZMÉNYEK

III.1 A pertörténet és a tényállás ismertetése

III.1.1 A Tevékenység bemutatása

- 2. 2020. április 7. napján a [REDACTED] („Önkormányzat”) nyilvános pályázati felhívást tett közzé a [REDACTED] kikötő létesítésére.
- 3. 2020. április 23. napján az Indítványozó által benyújtott pályázatot az Önkormányzat elbírálta és eredményesnek nyilvánította.
- 4. 2020. május 8. napján az Indítványozó és az Önkormányzat megkötötte a kikötő létesítéséhez kapcsolódó építési koncessziós szerződést („Koncessziós Szerződés”), és ugyanezen a napon a [REDACTED] hrsz-ú ingatlant az Indítványozó birtokba is vette.
- 5. Az Indítványozó gazdasági tevékenysége az érintett területeken egy két mólószáras, medencés, 175 elektromos meghajtású, illetve vitorlášhajó befogadására alkalmas vitorláškikötő létesítésére vonatkozik, amely kiterjed a mólószáras és a vendégmóló létesítésén túl az infrastruktúra (pl. ivóvíz- és szennyvízleürítő, elektromosáram-kivezetés, okosmérők, hajózási jelek, kandeláberek stb.) fejlesztésére és telepítésére („Tevékenység”). A Tevékenység megvalósítása érdekében az Indítványozó jelentős állami támogatásban részesült. A Kérelmező [REDACTED] forint összegben részesült támogatásban a Kisfaludy Balatoni e-kikötő fejlesztés konstrukcióhoz tartozó, - „A” - komponens: „Új kikötők létrehozása és meglévő kikötők bővítése a Balaton kiemelt turisztikai fejlesztési térségben” elnevezésű és TFC-BA-2.1.1-A-2019-2019-00007 kódszámú program keretében.

6. A Tevékenységet az Indítványozó a folyamatban lévő hatósági és peres eljárások, valamint a strandszezonok miatt szakaszosan, összesen 11 hónapban végezte a terület 2023. januári átadása után, mindig kizárólag érvényes és végleges hatósági engedély birtokában.
7. Általánosságban véve elmondható, hogy a kikötőlétesítés – a Balatonon működő több mint 70 vitorláskikötőre¹ tekintettel – jövedelmező iparágnak minősül. Az Önkormányzat képviselő-testülete a kikötő létesítését – mint értékteremtő gazdasági programot – összesen négy alkalommal, 2006-ban, 2010-ben, 2014-ben és 2019-ben is megszavazta.

III.1.2 Megelőző eljárások

8. 2021. január 8. napján az Indítványozó által benyújtott szakmai és egyéb dokumentáció alapján a Veszprém Vármegyei Kormányhivatal („**Hatóság**”) a VE-09/KTF/00070-8/2021. számú előzetes vizsgálati határozatában („**Első Hatósági Határozat**”; I/3. szám alatti melléklet) megállapította, hogy a tervezett tevékenység megvalósítása esetén nem feltételezhető jelentős környezeti hatás, a tervezett tevékenység egységes környezethasználati engedélyhez nem kötött, az végleges vízjogi engedély birtokában kezdhető meg. Határozatában hivatkozott a Fejér Vármegyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság („**Szakhatóság**”) szakhatósági állásfoglalására, valamint a [REDACTED] Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjének („**Jegyző**”) azon nyilatkozatára, amely szerint a Tevékenység összhangban áll az Önkormányzat 13/2006 (VII. 5.) számú rendeletével jóváhagyott Helyi Építési Szabályzatával („**HÉSZ**”) és az annak mellékletét képező Szabályozási Tervvel.
9. 2022. szeptember 5. napján a [REDACTED] Egyesület által az Első Hatósági Határozattal szemben előterjesztett kereset miatt eljáró Pécsi Törvényszék a 8.K.700.839/2021/60. szám alatti ítéletével az Első Hatósági Határozatot megsemmisítette, és a Hatóságot új eljárásra kötelezte („**Első Törvényszéki Ítélet**”; I/4. szám alatti melléklet). Indokolásában kifejtette, hogy (i) a Szakhatóság állásfoglalása nem terjedt ki valamennyi szakkérdésre, illetve (ii) a Jegyző Nyilatkozata jogszabálysértő volt, mivel a Tevékenység a HÉSZ 7. § (4) bekezdésébe ütközik. Irrelevánsnak tartotta a strandterület csökkenésének vizsgálatát, mivel a vitorlásfunkció megjelenésével a strandterület más célra kerülne igénybevételre, amely már önmagában sérti a HÉSZ 7. § (4) bekezdésének a) pontját. Iránymutatásában meghatározta a Hatóság számára, hogy meg kell keresnie a Jegyzőt a jogszerű nyilatkozat, valamint a Szakhatóságot a jogszerű szakhatósági állásfoglalás kiadása érdekében, és az Indítványozó kérelmét ezen iratok birtokában kell elbírálnia.
10. 2023. március 8. napján a Kúria az Indítványozó mint alperesi érdekelt által előterjesztett felülvizsgálati kérelem alapján eljárva a Kfv.III.37.813/2022/11. számú ítéletével a jogerős törvényszéki ítéletet – a perköltség pontosításával – hatályában fenntartotta („**Korábbi Kúriai Ítélet**”; I/5. szám alatti melléklet).
11. 2022. november 11. napján a Hatóság a VE/30/08363-15/2022. számú előzetes vizsgálati határozatában („**Második Hatósági Határozat**”; I/6. szám alatti melléklet) megállapította, hogy a tervezett tevékenység megvalósítása esetén nem feltételezhető jelentős környezeti hatás, a tervezett tevékenység egységes környezethasználati engedélyhez nem kötött, az végleges vízjogi engedély birtokában kezdhető meg. Indokolásában hivatkozott az Első Törvényszéki Ítélet azon iránymutatására, amely szerint a megismételt eljárásban a Hatóságnak meg kell keresnie a Jegyzőt és a Szakhatóságot új, jogszerű nyilatkozat és állásfoglalás kiadása érdekében, és az Indítványozó kérelmét ez alapján kell elbírálnia. A Második Hatósági Határozat már az ezen tartalmi

¹ Balatoni Kikötők – A balatoni hajózóknak adunk kikötői információkat több mint 10 éve (Utolsó letöltés dátuma: 2024. december 5.)

követelményeknek megfelelő jegyzői nyilatkozatot és szakhatósági állásfoglalást tartalmazta. A jegyzői nyilatkozat megállapította, hogy a tervezett tevékenység a HÉSZ-szel és a vele egységet alkotó Szabályozási Tervvel, így a településrendezési eszközökkel, valamint a helyi környezet- és természetvédelmi szabályozással összhangban van.

12. 2023. május 24. napján a Fesztivál Társasház mint I. r. felperes és további hét felperes által a Második Hatósági Határozattal szemben előterjesztett kereset miatt eljáró Pécsi Törvényszék a 8.K.701.238/2022/36. szám alatti ítéletével a Második Hatósági Határozatot megsemmisítette, és a Hatóságot új eljárásra kötelezte („**Második Törvényszéki Ítélet**”; I/7. szám alatti melléklet). A Második Törvényszéki Ítélet kimondta, hogy a Hatóság (i) *egyrészt* elmulasztotta a Rendelet 3. § (3) bekezdése szerinti tájékoztatást és közhírré tételt, (ii) *másrészt* nem tett eleget a Korábbi Kúriai Ítéletben megerősített Első Törvényszéki Ítélet szerinti azon iránymutatásnak, amely szerint a beruházás a HÉSZ-szel ellentétes. Ezen iránymutatáshoz a Hatóság kötve volt, így a Második Hatósági Határozat a Kp. 97. § (4) bekezdésébe ütközik. Mindezek alapján a Második Törvényszéki Ítélet iránymutatásában kimondta, hogy:

„a megismételt eljárást az irányadó anyagi és eljárásjogi rendelkezések maradéktalan betartásával kell lefolytatni, az eljárásban biztosítani kell az ügyfelek részvételét és jogaik gyakorlását. Az I. rendű alperesnek ismételten meg kell keresnie a II. rendű alperest a nyilatkozat kiadása érdekében, akit nyilatkozatának megfogalmazása során köt a bíróság azon álláspontja, mely szerint a beruházás a HÉSZ 7. § (4) bekezdésébe ütközik” (kiemelés Indítványozótól)

III.1.3 A harmadik eljárás és a Kúriai Ítélet

13. 2023. szeptember 4. napján a Hatóság – a harmadik, 2023. augusztus 1. napján indult hatósági eljárását lefolytatva – a VE/30/07746-228/2023. számú előzetes vizsgálati határozatában („**Harmadik Hatósági Határozat**”; I/8. szám alatti melléklet) megállapította, hogy a tervezett tevékenység megvalósítása esetén nem feltételezhető jelentős környezeti hatás, a tervezett tevékenység egységes környezethasználati engedélyhez nem kötött, az végleges vízjogi engedély birtokában kezdhető meg. Indokolásában hivatkozott a Második Törvényszéki Ítélet azon iránymutatására, amely szerint a Hatóságnak meg kell keresnie az új nyilatkozat kiadása érdekében a Jegyzőt, akit nyilatkozata kiadásakor köt az a bírósági álláspont, amely szerint a beruházás a HÉSZ-be ütközik.
14. Az eljárásban a Hatóság intézkedett a szükséges tájékoztatásról és közhírré tételről, és döntésének indokolásába becsatornáztatta a nyilvánosság észrevételeit is. A Hatóság rögzítette, hogy jelen eljárása a HÉSZ-szel kapcsolatos jegyzői nyilatkozatra korlátozódik. A Harmadik Hatósági Határozat mindezek alapján maradéktalanul betartotta a Második Törvényszéki Ítélet iránymutatásában foglalt keretrendszert. A Harmadik Hatósági Határozat idézte a Jegyző új nyilatkozatát is, amely akként rendelkezett, hogy az Önkormányzat a HÉSZ-t módosította a 17/2023. (VII. 27.) számú, 2023. július 28. napján hatályba lépett önkormányzati rendelettel („**Módosított HÉSZ**”). A Módosított HÉSZ megszüntette a HÉSZ 7. § (4) bekezdés a) pontjában szereplő „*más célra nem vehető igénybe*” fordulatot, és azt azzal helyettesítette, hogy „*az építési övezetben kizárólag a 2018. évi CXXXIX. törvény strand területekre vonatkozó rendelkezése szerinti épületek, építmények helyezhetők el a törvényben meghatározott rendeltetési céllal*”. A Módosított HÉSZ mellékletét képező Szabályozási Terv a [redacted] ingatlan vízpart melletti sávján közhasználat elől el nem zárható területet jelölt ki, amelyen parti sétány kialakítására alkalmas partszakaszt jelölt. Az ekként megváltozott jogszabályi környezetben a Jegyző azt a nyilatkozatot tette, hogy a tervezett tevékenység a

Módosított HÉSZ-szel és a vele egységet alkotó Szabályozási Tervvel, így a településrendezési eszközökkel, valamint a helyi környezet- és természetvédelmi szabályozással összhangban van.

15. A Fesztivál Társasház mint I. r. felperes a [REDACTED] t Egyesület mint II. r. felperes által a Harmadik Hatósági Határozattal szemben előterjesztett kereset miatt eljáró Pécsi Törvényszék a 8.K.701.126/2023/42. szám alatti ítéletével a felperesek kereseteit elutasította („**Harmadik Törvényszéki Ítélet**”; 1/9. szám alatti melléklet). A Harmadik Törvényszéki Ítélet (i) *egyrészt* megállapította, hogy a Hatóság az irányadó jogszabályi rendelkezéseknek eleget téve értesítette az ügyfeleket és érintetteket a megismételt eljárásról, közleményt tett közzé, gondoskodott az előzetes vizsgálati dokumentáció megismerhetőségéről és a közhírré tételről, valamint ügyféli jogállást is biztosított, következképpen az eljárásban maradéktalanul teljesült az ügyfelek részvételének és jogaik gyakorlásának követelménye; (ii) *másrészt* kimondta, hogy a Második Törvényszéki Ítéletben foglalt iránymutatás kiüresedett azáltal, hogy az Önkormányzat a HÉSZ-t módosította, ezáltal lehetővé tette a Jegyző számára, hogy a nyilatkozatát a megváltozott jogszabályi körülmények alapján tegye meg. A strand területe a Tevékenység folytán nem csökken, a kikötő létesítményei a tómederben kerülnek kivitelezésre, a strand területén kizárólag egy vendéglátó épület épül, amelyet a Tttv. kifejezetten lehetővé tesz.
16. 2024. szeptember 24. napján a II. r. felperes felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Kúria a Kúriai Ítéletben a Harmadik Törvényszéki Ítéletet akként változtatta meg, hogy a Harmadik Hatósági Határozatot megsemmisítette és a Hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. A Kúriai Ítélet [74] bekezdése alapján a Hatóságnak a megismételt eljárás során az Indítványozó mint alperesi érdekelt kérelmét „*el kell utasítania*”.
17. A Kúriai Ítélet rögzítette, hogy a Tttv. 70. § (2) bekezdés a) és f) pontjának sérelme nem volt megállapítható, hiszen jelen perben nem a Módosított HÉSZ, hanem a [REDACTED] vízpart-rehabilitációs szabályozási követelményekkel érintett területének lehatárolásáról és vízpart-rehabilitációs tanulmánytervének elfogadásáról szóló 22/2004. (XI. 12.) TNM rendelet („**TNM Rendelet**”) tartalmazta a strand lehatárolását. A Kúria ugyanakkor megállapította (i) *egyrészt* a Tttv. 75. § (6) bekezdés a) pontjának, (ii) *másrészt* a Tttv. 76. §-ának, és ekként a Módosított HÉSZ 7. § (4) bekezdés a) pontjának sérelmét is.
18. Ami a 75. § (6) bekezdés a) pontjának sérelmét illeti, ebben a körben a Kúria kimondta, hogy a mólószárhoz vezető bejáráshidak nem szerepelnek a Tttv. taxatív felsorolásában, így azok a strand területén nem helyezhetők el.
19. Ami a 76. § sérelmét illeti, ebben a körben a Kúria arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kikötő létesítésével a strand tómederrel érintkező partszakaszának hossza is csökkenne, mert a strand azon részéről, amelyhez tartozó vízmederben a kikötő és a mólószár található, nem érhető el a Balaton. Márpedig a Kúria szerint a strand fogalma implikálja a strand területéhez kapcsolódó vízparti területet is.

III.1.4 Engedélyezési eljárások

20. Az előzetes vizsgálati döntéshozatali eljárásokkal párhuzamosan más eljárások is folytak az Indítványozó vonatkozásában. Ezeknek az eljárásoknak az volt a célja, hogy az Indítványozó megszerezze a korszerű, elektromos meghajtású és vitorlás kishajók befogadására alkalmas kikötő létesítéséhez szükséges hatósági engedélyeket.

21. Az alábbiakban kifejtett eljárásokban az Indítványozó megszerezte a Tevékenység folytatásához szükséges hatósági engedélyeket, amelyek alapján a kikötő létesítésére vonatkozó beruházását megkezdhette.
22. Az előzetes vizsgálati határozatnak – mint amilyen az Első, a Második és a Harmadik Hatósági Határozat –, amely kimondja, hogy az Indítványozó által tervezett tevékenység (vagyis a kikötőlétesítés) megvalósítása esetén nem feltételezhető jelentős környezeti hatás, jelen ügy szempontjából kiemelkedő jelentősége van, hiszen az előfeltételét jelenti a Tevékenységhez szükséges engedélyek megadásának.
23. **A Tevékenységhez két engedély szükséges: vízjogi létesítési engedély és hajózási létesítési engedély.** Míg a vízjogi létesítési engedély a meder alakításához, a kotráshoz és a hullámtörő megépítéséhez szükséges, addig a hajózási létesítési engedély ahhoz, hogy a hatóság meggyőződhessen arról, hogy a beruházással érintett terület kikötő létesítésére közlekedésbiztonsági szempontból alkalmas.
24. **Ami a vízjogi létesítési engedélyt illeti,** azzal az Indítványozó mint engedélyes jelenleg is rendelkezik: 2023. szeptember 26. napján a Fejér Vármegyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság Hatósági Osztálya 35700/4344-63/2021. ált. iktatószámú határozatával megadta részére a vízjogi létesítési engedélyt (I/10. szám alatti melléklet). Az Indítványozó részére megadott vízjogi létesítési engedély – az egyes előzetes vizsgálati határozatok megsemmisítésére, majd új előzetes vizsgálati határozatok kibocsátására tekintettel – többször visszavonásra, majd megadásra került. A hatóság az Első Hatósági Határozatra figyelemmel kiadott, 2022. február 10. napján véglegessé vált első vízjogi létesítési engedélyt 2022. november 7. napján visszavonta az Első Törvényszéki Ítéletre tekintettel. 2022. december 24. napján azonban véglegessé vált az újból, immáron a Második Hatósági Határozatra tekintettel kiadott vízjogi létesítési engedély. Ezt a vízjogi létesítési engedélyt a hatóság 2023. június 19. napján kelt (és szeptember 5. napján véglegessé vált) határozatával újból visszavonta, immáron a Második Törvényszéki Ítéletre tekintettel. Végezetül a hatóság a Harmadik Hatósági Határozatra figyelemmel megadta 2023. szeptember 26. napján a jelenleg is hatályos vízjogi létesítési engedélyt (amely 2023. október 14. napján vált véglegessé).
25. **Ami a hajózási létesítési engedélyt illeti,** azzal az Indítványozó mint engedélyes jelenleg is rendelkezik: 2022. december 21. napján a Budapest Főváros Kormányhivatala Országos Közúti és Hajózási Hatósági Főosztálya BP/0803/113-26/2022. iktatószám alatt módosította a hajózási létesítési engedélyt (I/11. szám alatti melléklet), amely indokolásában kifejezetten hivatkozik arra, hogy a Második Hatósági Határozat szerint a tervezett tevékenység megvalósítása esetén nem feltételezhető jelentős környezeti hatás, valamint a tervezett tevékenység egységes környezethasználati engedélyhez nem kötött. Az Indítványozó részére megadott hajózási létesítési engedély nem került visszavonásra a hatóság által az előzetes vizsgálati határozatok megsemmisítése után, ám azt a hatóság több alkalommal is módosította: a 2022. március 16. napján megadott hajózási létesítési engedélyt előbb (az Első Törvényszéki Ítélet és a Második Hatósági Határozat következtében) 2022. december 8. napján, majd (a vízjogi létesítési engedély következtében) 2022. december 21. napján.

III.2 A jogorvoslati lehetőségek kimerítése

26. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése rögzíti:

„Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet

alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés
a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és
b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.” (kiemelés Indítványozótól)

27. Az Indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslatokat kimerítette, hiszen a Kúriai Ítélettel szemben nincs helye felülvizsgálatnak vagy más jogorvoslatnak. Ezt a Kúriai Ítélet rendelkező része is tartalmazza.
28. Az Indítványozó ezúton nyilatkozik, hogy az ügyben nincs folyamatban felülvizsgálati eljárás, és nem kezdeményezett perújítást, illetve jogegységi panasz eljárást sem.

III.3 Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje

29. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése ekként rendelkezik:

„Az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül, a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani.” (kiemelés Indítványozótól)

30. A sérelmezett Kúriai Döntés az Indítványozó korábbi jogi képviselője részére 2024. október 28. napján került elektronikus úton szabályszerűen kézbesítésre. Ennek alátámasztására I/12. szám alatti mellékletként csatoljuk a letöltési naplót mint a Kúriai Ítélet letöltését igazoló dokumentumot.
31. A fentiekben kifejtettekre tekintettel az Indítványozó nyilatkozik, hogy az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidő az Indítványozó által megtartásra került.

III.4 Az Indítványozó érintettségének bemutatása

32. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése kimondja:

„Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés
a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és
b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.” (kiemelés Indítványozótól)

33. Az egyedi ügyben való érintettség tehát a panasz alanyi oldalának kritériuma. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény kommentárja is megerősíti, hogy a perben nevesített félként vagy beavatkozóként részt vevő személy az Abtv. 27. §-ának vonatkozásában érintettnek minősül.²

² Varga Zs. András: 27. § [Bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz] In: Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja*. Pázmány Press, Budapest (2022), 333. o.: „Az egyetlen ügyben sem volt kétséges, hogy aki a perben nevesített félként vagy beavatkozóként szerepel (félperes, alperes, vádlott, kérelmező, kérelmezett, beavatkozó), az Abtv. 27. §-a vonatkozásában érintettnek minősül”.

34. Az Indítványozó a Kúriai Ítélettel záruló eljárásban és a megelőző eljárásokban is alperesi érdekelteként vett részt. A Pécsi Törvényszék az Indítványozó részére a jelen harmadik eljárás vonatkozásában a 2023. december 18. napján kelt, 8.K.701.126/2023/19. számú végzésével (I/13. szám alatti melléklet) engedélyezte az Indítványozó mint alperesi érdekelt perbelépését.

35. A Kp. 20. § (1) bekezdése rögzíti az érdekelt fogalmát:

„Akinek jogát vagy jogos érdekét a vitatott közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti vagy a perben hozandó ítélet közvetlenül érintheti, a mások között folyamatban lévő perbe érdekeltként beléphet. A perbe érdekeltként beléphet az is, aki a megelőző eljárásban ügyfélként vett részt.” (kiemelés Indítványozótól)

36. Az Indítványozó valamennyi megelőző hatósági eljárásban (így a Harmadik Hatósági Határozattal záruló hatósági eljárásban is) ügyfélként vett részt, hiszen az általa megvalósítani kívánt Tevékenység képezte az előzetes vizsgálat tárgyát.

37. Ebből fakadóan az Indítványozó az, akinek Alaptörvényben biztosított jogát a Kúriai Ítélet sérti, hiszen az abban foglalt iránymutatás folytán a megismételt hatósági eljárásban az Indítványozó mint „alperesi érdekelt kérelmét el kell utasítania”.³

38. A fentiekben kifejtettekre tekintettel az alkotmányjogi panasz előterjesztésének alanyi feltételeit az Indítványozó teljesíti.

IV. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ BENYÚJTÁSÁNAK ÉRDEMI INDOKOLÁSA

IV.1 Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseinek megjelölése

39. Az Indítványozó a Kúriai Ítélet által megsértett alaptörvényi rendelkezések körében az alábbiakra hivatkozik.

40. Az Alaptörvény XIII. cikke értelmében:

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

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

41. Az Alaptörvény XII. cikke ekként rendelkezik:

„(1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.

(2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”

42. Az Alaptörvény M. cikk (1) bekezdése szerint:

³ Kúriai Ítélet, [74] bekezdés.

„Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.”

43. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése kimondja:

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

44. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése értelmében:

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

45. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint:

„Magyarország független, demokratikus jogállam.”

IV.2 A megsemmisíteni kért Kúriai Ítélet alaptörvény-ellenességének indokolása

46. Az Abtv. 29. §-a kimondja:

„Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.” (kiemelés Indítványozótól)

47. Jelen alfejezetben az Indítványozó részletesen bemutatja, hogy a Kúriai Ítélet a IV.1. alfejezetben megjelölt alaptörvényi rendelkezéseket milyen okból sértette meg, amelynek folytán a Kúriai Ítélet alaptörvény-ellenesnek minősül.

48. A jogi érvelés bemutatása előtt az Indítványozó röviden összefoglalja a jelen ügynek a lényegét.

49. A jelen ügy középpontjában álló jogi tények:

- (i) A Hatóság a VE/30/07746-228/2023 ügyiratszámú előzetes vizsgálati, Harmadik Hatósági Határozatában megállapította, hogy a tervezett tevékenység megvalósítása esetén **nem feltételezhető jelentős környezeti hatás**, a tervezett tevékenység egységes környezethasználati engedélyhez nem kötött, azok végleges vízjogi engedély birtokában kezdhetők meg.
- (ii) A Harmadik Hatósági Határozatra tekintettel **az Indítványozó valamennyi szükséges hatósági engedélyt megszerzett**, ennek folytán az építési, beruházási jellegű Tevékenységét is megkezdte az érintett területen.
- (iii) A Harmadik Hatósági Határozat felperesek általi megtámadása miatt indult közigazgatási peres eljárásban a Pécsi Törvényszék a 8.K.701.126/2023/42. számú ítéletében a felperesek keresetét elutasította, valamint megállapította, hogy a hatósági eljárásban biztosított volt az ügyfelek részvétele és jogaik gyakorlása, a Harmadik Hatósági Határozat beépítette a szakhatósági állásfoglalást is, a beruházás pedig a Jegyző mint II. r. alperes nyilatkozata szerint nem ütközik a HÉSZ-be.

- (iv) A Törvényszék ítéletével szemben előterjesztett felülvizsgálati kérelem nyomán eljáró Kúria a Harmadik Törvényszéki Ítéletet akként változtatta meg, hogy a **Harmadik Hatósági Határozatot megsemmisítette és a Hatóságot mint I. r. alperest új eljárásra kötelezte, azzal, hogy iránymutatásában meghatározta, hogy a megismételt eljárásban a Hatóságnak az Indítványozó kérelmét „el kell utasítania”,** mert a tervezett tevékenység a Tttv. 75. § (6) bekezdése a) pontjával, 76. §-ával, valamint a HÉSZ 7. § (4) bekezdés a) pontjával ellentétes.

50. A jelen alfejezet szerinti jogi érvelés a következőképpen épül fel:

- (i) A IV.2.1. pontban az Indítványozó kifejti, hogy a Kúriai Ítélet iránymutatásában foglalt utasítás sérti a tisztességes hatósági ügyintézéshez való jogot és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot.
- (ii) A IV.2.2. pontban az Indítványozó kifejti, hogy a balatoni strand fogalmának Kúriai Ítélet szerinti önkényes értelmezése sérti a tisztességes hatósági ügyintézéshez való jogot és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot.
- (iii) A IV.2.3. pontban az Indítványozó kifejti, hogy a Kúriai Ítélet sérti (i) a tulajdonhoz és (ii) a vállalkozáshoz való jogot.
- (iv) A IV.2.4. pontban az Indítványozó kifejti, hogy a Kúriai Ítélet sérti az Indítványozó jogos elvárásainak védelmével, bizalomvédelemmel és a szerzett jogok védelmével kapcsolatos jogait.

IV.2.1 A Kúriai Ítélet iránymutatásában foglalt utasítás sérti a tisztességes hatósági ügyintézéshez való jogot és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot

- (i) **A Kúriai Ítélet iránymutatásában foglalt utasítás a Hatóság által eljárásjogi értelemben nem teljesíthető, teljesítése jogszabályba ütközne**

51. A Kúriai Ítélet iránymutatásában meghatározta a Hatóság számára, hogy az Indítványozó kérelmét „el kell utasítania”⁴:

„A fentiekre tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet a Kp. 121. § (1) bekezdés b) pontja alapján úgy változtatta meg, hogy az I. rendű alperes határozatát megsemmisítette, és az I. rendű alperest új eljárás lefolytatására kötelezte. Az I. rendű alperesnek a megismételt eljárás során az alperesi érdekelt kérelmét el kell utasítania, tekintettel arra, hogy a tervezett tevékenység a Tttv. 75. § (6) bekezdés a) pontjával és a 76. §-ával, és ekként a HÉSZ 7. § (4) bekezdés a) pontjával nem egyeztethető össze”.⁵ (kiemelés Indítványozótól)

52. **A Kúriai Ítélet iránymutatásában foglalt utasítás azonban az alábbiakban kifejtett okokból eljárásjogi értelemben nem teljesíthető, nem kivitelezhető a Hatóság által, annak teljesítése jogszabályba ütközne.**

⁴ A Kúriai Ítélet által használt kifejezés.

⁵ Kúriai Ítélet, [74] bekezdés.

53. A Hatóság – ahogyan azt Harmadik Hatósági Határozatában maga is rögzíti⁶ – a jelen közigazgatási per tárgyát képező előzetes vizsgálati eljárást a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Kormányrendelet („Rendelet”) szabályai szerint folytatta le. **Az előzetes vizsgálat célja annak megállapítása, hogy a tervezett tevékenység jár-e jelentős környezeti hatással.** Ezt támasztja alá a Rendelet 3. § (1) bekezdése:

„A környezethasználó – az 1. § (5) bekezdésben foglalt eset kivételével – előzetes vizsgálat iránti kérelmet köteles benyújtani a környezetvédelmi hatósághoz, ha olyan tevékenység megvalósítását tervezi, amely
a) a 3. számú mellékletben szerepel, vagy
b) a 2. és 3. számú mellékletben egyaránt szerepel,
c) összetartozó tevékenységnek minősül és a 2/A. §-ban meghatározott eljárás lefolytatására nem került sor.”

54. Az előzetes vizsgálat engedélyezési fázist megelőző jellegét alátámasztja a Rendelet 3. §-ának több rendelkezése is:

„(2a) A környezethasználó az előzetes vizsgálati dokumentációban értékeli azokat a tervezett tevékenység környezeti hatásainak értékelése szempontjából jelentős környezeti információkat, amelyek a hatásterület, illetve az ott folytatott korábbi tevékenységek vizsgálata nyomán rendelkezésére állnak vagy általa beszerezhetők (a továbbiakban: megalapozó információk). A környezetvédelmi hatóság az előzetes vizsgálati eljárás során hivatalból is értékeli azokat a megalapozó információkat, amelyeket az előzetes vizsgálati dokumentáció nem tartalmaz, de azok rendelkezésére állnak. (...)

(7) A környezethasználó előzetes vizsgálat iránti kérelmet nyújthat be a környezetvédelmi hatósághoz, ha olyan tevékenység megvalósítását tervezi, amely megfelel a 3. számú mellékletben szereplő tevékenységnek, azonban az abban meghatározott küszöbértéket nem éri el vagy az ott szereplő kritériumot nem teljesíti, feltéve, hogy a tevékenység nem tartozik a 2. számú mellékletbe. Ha a környezetvédelmi hatóság az előzetes vizsgálat során az 5. § (2) bekezdés a) pont aa) alpontja szerint dönt, akkor a tevékenység megkezdéséhez környezetvédelmi engedély szükséges.”

55. A Hatóság az előzetes vizsgálati eljárásban **nem kérelmeknek ad helyt vagy utasít el, és nem is engedélyeket ad ki, hanem a tervezett tevékenység környezeti hatásaira vonatkozó megállapításokat tesz.** A Rendelet 5. § (2) bekezdése alapján a hatóság az alábbi döntéseket hozhatja meg ilyen esetben:

„A környezetvédelmi hatóság a határozatában

a) megállapítja az előzetes vizsgálat eredményének és az 5. számú melléklet figyelembevételével, hogy a tervezett tevékenység megvalósításából származhatnak-e jelentős környezeti hatások, valamint

aa) jelentős környezeti hatás feltételezése esetén megállapítja a 6. számú melléklet figyelembevételével a környezeti hatástanulmány, és ha a tevékenység

⁶ Harmadik Hatósági Határozat, 4. o. alja.

2. számú melléklet hatálya alá is tartozik, a 8. számú melléklet szerint az egységes környezethasználati engedély iránti kérelem tartalmi követelményeit,

ab) ha nem feltételezhető jelentős környezeti hatás, és a tevékenység a 2. számú melléklet hatálya alá is tartozik, a 8. számú melléklet figyelembevételével az egységes környezethasználati engedély iránti kérelem tartalmi követelményeit,

ac) ha nem feltételezhető jelentős környezeti hatás, és a tevékenység a 2. számú melléklet hatálya alá sem tartozik, tájékoztatást ad arról, hogy a tevékenység mely egyéb engedélyek birtokában kezdhető meg;

b) ha az előzetes vizsgálati dokumentáció változatokat tartalmazott, megjelöli azon változatot vagy változatokat, amelyekkel kapcsolatosan a létesítést megfelelő körülmények között lehetségesnek tartja;

c) amennyiben az előzetes vizsgálat során a tevékenység engedélyezését kizáró ok merült fel,

ca) ennek tényét rögzíti és – a cb)–cd) alpontban foglaltak kivételével – megállapítja, hogy az adott tevékenység kérelem szerinti megvalósítására engedély nem adható,

cb) ha a tervezett tevékenység a településrendezési tervvel nincs összhangban, azonban az összhang legkésőbb a tervezett tevékenységhez szükséges létesítési, építési engedély iránti kérelem előterjesztéséig megteremthető, ezt a lehetőséget rögzíti, és előírja, hogy a kizáró okot a létesítési, építési engedély kiadására jogosult hatóság döntéséig meg kell szüntetni,

cc) ha a tervezett tevékenység nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű közlekedési infrastruktúra-beruházás megvalósítása és az a településrendezési tervvel nincs összhangban, azonban az összhang legkésőbb a tervezett kivitelezési tevékenység megkezdéséig megteremthető, ezt a lehetőséget rögzíti, és előírja, hogy a kizáró okot a tervezett kivitelezési tevékenység megkezdéséig meg kell szüntetni,

cd) ha a tervezett tevékenység erőmű vagy 132 kV-os és annál nagyobb feszültségű vezeték vagy átalakító- és kapcsolóberendezés létesítése és az a területrendezési tervvel, illetve a településrendezési tervvel nincs összhangban, azonban az összhang legkésőbb a tervezett kivitelezési tevékenység megkezdéséig megteremthető, ezt a lehetőséget rögzíti, és előírja, hogy a kizáró okot a tervezett kivitelezési tevékenység megkezdéséig meg kell szüntetni;

d) ha valamely Natura 2000 területre jelentős környezeti hatás várható, a környezeti hatástanulmány tartalmi követelményeit az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló jogszabályban a

*hatásbecslési dokumentáció tartalmát meghatározó előírások
figyelembevételével írja elő.”⁷*

56. A Rendelet tehát taxatív módon határozza meg, hogy a környezetvédelmi hatóság milyen döntést hozhat az előzetes vizsgálat körében. E taxatív felsorolás nem tartalmazza a „kérelem elutasítását”. A fentiekből következik, hogy a Hatóság a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján képtelen teljesíteni a Kúriai Ítélet iránymutatásában foglaltakat, illetve annak teljesítése a Rendelet 5.§ (2) bekezdésébe ütközne.
57. A Kúriai Ítéletben foglalt iránymutatás azon okból kifolyólag is teljesíthetetlen eljárásjogi értelemben, hogy a Harmadik Hatósági Határozat meghozatalához vezető eljárás – amiként azt maga a Hatóság is rögzítette⁸ – nem kérelemre induló, hanem az Ákr. 104. § (1) bekezdés b) pontja szerinti *hivatalból* eljárás:

„A hatóság az illetékességi területén hivatalból megindítja az eljárást, ha erre bíróság kötelezte.” (kiemelés Indítványozótól)

58. A Harmadik Hatósági Határozat meghozatalához vezető eljárás így olyan eljárásnak minősül, amelyre a bíróság kötelezte a Hatóságot az új eljárásra utasítás folytán.
59. Az eljárásjogi értelemben teljesíthetetlen kúriai iránymutatás a Kp. 97. § (4) bekezdését, valamint a 86. § (4) bekezdését sérti. Utóbbi rendelkezés szerint az iránymutatásnak valamennyi, a jogsérelem orvoslásának lényeges kérdésére ki kell térnie, és határozottnak, egyértelműen megfogalmazottnak kell lennie:

„A bíróság a közigazgatási szervnek határozott, a megállapított jogsértés orvoslásának valamennyi lényeges pontjára kiterjedő iránymutatást ad az ítéletben elrendelt új eljárás (a továbbiakban: megismételt eljárás) lefolytatására vagy cselekmény megvalósítására vonatkozóan.” (kiemelés Indítványozótól)

60. Ezt a követelményt a Kúria precedensképes, Kfv. 37.768/2021/12. számú határozatának elvi tartalma is megerősíti:

„A bíróságnak a közigazgatási szerv részére határozott, a megállapított jogsértés orvoslásának valamennyi lényeges pontjára kiterjedő iránymutatást kell adnia az ítéletben elrendelt új eljárás lefolytatására vagy cselekmény megvalósítására vonatkozóan.”

⁷ Az Első Hatósági Határozat szerinti első eljárásában alkalmazott időállapot szerinti 5. § (2) bekezdésének c) pontja így szólt: „A környezetvédelmi hatóság a határozatában amennyiben az előzetes vizsgálat során a tevékenység engedélyezését kizáró ok merült fel,

ca) ennek tényét rögzíti és – a cb) és cc) alpontban foglaltak kivételével – megállapítja, hogy az adott tevékenység kérelem szerinti megvalósítására engedély nem adható,

cb) ha a tervezett tevékenység a településrendezési eszközökkel nincs összhangban, azonban az összhang legkésőbb a tervezett tevékenységhez szükséges létesítési, építési engedély iránti kérelem előterjesztéséig megteremthető, ezt a lehetőséget rögzíti, és előírja, hogy a kizáró okot a létesítési, építési engedély kiadására jogosult hatóság döntéséig meg kell szüntetni,

cc) ha a tervezett tevékenység nemzeti gazdasági szempontból kiemelt jelentőségű közlekedési infrastruktúra-beruházás megvalósítása és az a településrendezési eszközökkel nincs összhangban, azonban az összhang legkésőbb a tervezett kivitelezési tevékenység megkezdéséig megteremthető, ezt a lehetőséget rögzíti, és előírja, hogy a kizáró okot a tervezett kivitelezési tevékenység megkezdéséig meg kell szüntetni.” Következésképpen a változás abban áll, hogy az „eszközökkel” szavak helyére „tervvel” szavak kerültek, illetve időközben kiegészült a szakasz egy cd) alponttal. Ez a különbség azonban az ügy érdemi eldöntését nem érinti.

⁸ Harmadik Hatósági Határozat, 1. és 22. o.

61. Ezt a megállapítást a Kúria később egy olyan ügyben is követte, amelyben kimondta, hogy a pontatlan, nem egyértelmű iránymutatás a Kp. 86. § (4) bekezdését sérti:

„A bíróságnak a közigazgatási szervnek határozott, a megállapított jogsértés orvoslásának valamennyi lényeges pontjára kiterjedő iránymutatást kell adnia az ítéletben elrendelt új eljárás lefolytatására vagy cselekmény megvalósítására vonatkozóan [Kp. 86. § (4) bekezdés]. Azt is lényeges hangsúlyozni, hogy az eljáró közigazgatási szervet a bíróság határozatának rendelkező része és indokolása a megismételt eljárásban és a cselekménynek a bíróság határozatával elrendelt megvalósítása során köti [Kp. 97. § (4) bekezdés]. Ezért alappal kifogásolta az alperes, hogy az elsőfokú ítélet megismételt eljárásra vonatkozó azon előírása, miszerint az elsőfokú hatóságnak - ha szükséges, a hiányzó iratanyag rekonstrukcióját követően - ki kell állítania a felperes által kért oklevelet, egyrészt ellentétben áll az elsőfokú ítéletnek azzal a megállapításával, hogy a bíróság a per során érdemben eldöntötte, hogy az oklevél kiállítása iránti kérelem megalapozott [ítélet [28], [33] bekezdése], másrészt a tényállás további tisztázásának előírásával az új eljárásra adott iránymutatás a meghozott döntéssel ellentétes, továbbá az iránymutatás tartalmában nem egyértelmű, nem pontos, nem határozza meg milyen okirati bizonyítást tart indokoltnak - annak ellenére, hogy az ítélete [28] bekezdésében az egyetlen és elégséges bizonyítéknak elfogadta a sikeres záróvizsga letételére a felperes által csatolt igazolást. A bíróságnak - a Kp. 86. § (4) bekezdése és a Kúria Kfv.III.37.768/2021/12. számú döntésében foglaltak szerint - a közigazgatási szerv részére határozott, a megállapított jogsértés orvoslásának valamennyi lényeges pontjára kiterjedő iránymutatást kell adnia az ítéletben elrendelt új eljárás lefolytatására vagy cselekmény megvalósítására vonatkozóan. A bíróság a Kp. 86. § (4) bekezdését megsértve járt el.”⁹ (kiemelés Indítványozótól)

62. A nem megfelelő, eljárásjogi értelemben nem teljesíthető, jogilag helytelen iránymutatás az új eljárást lefolytató hatóság számára bizonytalanságot szül, ezért pontatlannak, nem egyértelműnek minősül: a hatóságot ugyanis az új eljárásában a megelőző eljárás szerinti iránymutatásnak egy olyan tartalmú utasítása köti, amelynek megfelelő döntést fogalmilag nem tud hozni a döntéshozatalára vonatkozó jogszabályi környezetben. **Az iránymutatás következképpen nemcsak a Kp. hivatkozott rendelkezéseivel és a Rendelettel, hanem magának a Kúriának a saját joggyakorlatával is ellentétes.** A nem megfelelő tartalmú, pontatlan és eljárásjogi értelemben teljesíthetetlen iránymutatás tartalmában kiüresíti az Indítványozónak, mint a hatósági eljárás ügyfelének ahhoz fűződő jogát, hogy a hatósági eljárásban ügyét az alkalmazandó jogszabályi keretek között, tisztességes és észszerű módon bírálják el.
63. A fentiekben bemutatásra került, hogy a Kúriai Ítéletben foglalt iránymutatás szerinti utasítás mind a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel (a Rendelet hivatkozott szabályaival; továbbá a Kp. 97. § (4) bekezdésével és a Kp. 86. § (4) bekezdésével), mind a Kúria joggyakorlatával ellentétes, következésképpen a Kúriai Ítélet *contra legem*-nek minősül. **Ahhoz azonban, hogy a Kúriai Ítélet Alaptörvény-ellenességének megállapítására kerüljön sor, nem elegendő a döntés *contra legem* jellegének bemutatása: szükséges az is, hogy a döntés *contra constitutionem*-nek minősüljön.** Az Alkotmánybíróság egy 2024-es határozatában felelevenítette az ezzel kapcsolatos gyakorlatát. Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság összefoglalta, hogy a tisztességes hatósági és bírósági

⁹ Kúria Kfv. 37.705/2022/6. [25] bekezdés.

eljáráshoz fűződő jog sérelme egy *contra constitutionem* bírói ítélet esetében milyen feltételekkel valósulhat meg:

„Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jelen ügyben – közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatáról lévén szó – a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmének vizsgálata ezen indítványelem tekintetében lényegében egybeesik (...) Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[...] önmagában egy contra legem ítélet még nem szükségképpen alaptörvény-ellenes (contra constitutionem) ítélet. Kivételesen, kellően súlyos esetekben azonban egy contra legem jogalkalmazás is felemelkedhet alkotmányjogilag értékelhető szintre, és a bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapításához vezethet {20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [21]; 29/2021. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [28]}” {3101/2024. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [38]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[i]yen kivételes esetnek tekinthető egyebek között, ha a bíróság ítélete az Alaptörvény megszabta értelmezési tartományt megsérti, és ezáltal a bírói döntés alaptörvény-ellenes lesz. A jogszabályokat az Alaptörvény biztosította kereteken belül a bíróságok értelmezik; az Alkotmánybíróság nem avatkozhat be minden olyan esetben a bíróságok tevékenységébe, amikor valamilyen (állítólagos vagy tényleges) jogszabálysértő jogértelmezésre vagy jogalkalmazásra került sor.” {3101/2024. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [39]}”¹⁰ (kiemelés Indítványozótól)

64. Az imént összefoglalt alkotmánybírósági gyakorlat szerint a Kúriai Ítélet tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz fűződő jogot sértő jellegének, így Alaptörvény-ellenességének megállapítására akkor kerülhet sor, ha a Kúriai Ítélet az Alaptörvény által megszabott értelmezési tartományt megsérti, azon kívül helyezkedik. A *contra constitutionem* jelleg megítélésénél az eset összes körülményét figyelembe kell venni, különös tekintettel a jogszabály egyértelműségének és pontosságának fokára:

„Annak megítélése során, hogy valamely (állítólagos) contra legem jogalkalmazás kivételesen elérte-e az alaptörvény-ellenesség szintjét, az Alkotmánybíróság az eset összes releváns körülményének figyelembevételével határozhat. [41] A 29/2021. (XI. 10.) AB határozatban vizsgált esetben az Alkotmánybíróság figyelembe vette, hogy már állást foglalt-e a kérdéses jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összeegyeztethetősége, illetőleg az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezése kérdésében. Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően ugyancsak figyelembe vette a megsértett jogszabály egyértelműségének és pontosságának fokát; a jogszabály értelmezése és alkalmazása tekintetében az ítélkező bírót megillető mérlegelési jogkör terjedelmét; valamint a bírói döntésben megjelenő indokolást is, mely különösen nagy jelentőséggel bír akkor, ha az Alkotmánybíróság az adott jogkérdésben már korábban állást foglalt. (...)” (kiemelés Indítványozótól)¹¹

65. A jelen ügyben alkalmazandó Rendelet szabályait olvasva az rajzolódik ki, hogy annak szövegezése egyértelmű és pontos abban a tekintetben, hogy taxatív módon határozza meg a Hatóság által hozható lehetséges döntések körét. E taxatív felsorolás nem tartalmazza a „kérelem elutasítását”, mint a Hatóság által alkalmazható döntést. A Rendelet ugyancsak nem jogosítja fel a Hatóságot arra, hogy

¹⁰ 3276/2024. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [64]-[67].

¹¹ 3101/2024. (III. 14.) AB határozat; Indokolás [40]-[41] bekezdés.

mérlegelési jogkörében eljárva a kérelmet elutasító döntést hozzon. Jelen ügyben tehát alkotmányjogi értelemben nem pusztán akörül forog az Alkotmánybíróság eljárásának tárgyát képező kérdés, hogy jogszabálysértő volna-e a Hatóság „kérelmet elutasító” döntése vagy nem, hanem sokkal inkább akörül, hogy ilyen tartalmú döntést a Hatóság egyáltalán nem hozhatott volna. **Azzal, hogy a Kúriai Ítélet az iránymutatásában egy olyan tartalmú, az Indítványozó „kérelmét elutasító” döntés meghozatalára utasította a Hatóságot, amely utasítást a Rendelet döntési lehetőségeit meghatározó taxatív, egyértelmű és pontos, további mérlegelést nem engedő szabályai egyáltalán nem tesznek lehetővé, a Kúriai Ítélet sérti az Indítványozó tisztességes hatósági ügyintézéshez és tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő jogát.**

66. Az alábbiakban az Indítványozó bemutatja az Alkotmánybíróság gyakorlatában a *contra constitutionem* jogalkalmazás tilalma körében kialakított szempontrendszert, és annak a jelen ügyre való alkalmazhatóságát. Az Indítványozó bemutatja előbb a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban, majd a 29/2021. (XI. 10.) AB határozatban kialakított jogi tesztet, és vizsgálja mindezt a jogállamiság és a tisztességes eljáráshoz való jog összefüggésein keresztül.
67. A tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, a *contra constitutionem* jogalkalmazás tilalma szorosan összekapcsolódik a jogállamiság alkotmányos követelményével is. A jogállamiság fogalmát az Alaptörvény Nagykomentárja a következőképpen határozza meg egy 1991-es alkotmánybírósági határozaton keresztül:

„Az 1991-ben megfogalmazott tétel szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat]”¹² (kiemelés Indítványozótól)

68. Ez a definíció egyúttal a közigazgatás jognak való alárendeltségét is meghatározza, amelynek jogállami közigazgatásban szükségképpen érvényesülnie kell.
69. A *contra legem* (és *contra constitutionem*) bírói jogértelmezés felveti a bíróságok jognak való alárendeltsége sérelmét is:

„Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint továbbá a *contra legem* bírói jogértelmezés felveti „a bíróságok törvényeknek való alávetettsége elvének sérelmét is. A jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás” {3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [27]; de ugyanígy: 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [52]}.” (kiemelés Indítványozótól)¹³

70. Az Alkotmánybíróság először a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban vizsgálta a tisztességes eljáráshoz való jog és a jogállamiság, jogbiztonság követelményének összefüggéseit:

¹² Árva Zsuzsanna: Nagykomentár Magyarország Alaptörvényéhez; B) cikk alatti kommentár.

¹³ 3326/2024. (VII. 29.) AB határozat; Indokolás [29] bekezdés.

„A bírói függetlenségnek nem korláta, sokkal inkább biztosítéka a törvényeknek való alávetettség: a bírónak a határozatait a jogszabályok alapján kell meghoznia. **Ha a törvénynek való alávetettségtől a bíróság eloldja magát, saját függetlenségének egyik tárgyi alapját vonja el. A vonatkozó jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja. Az a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelveivel.**”¹⁴ (kiemelés Indítványozótól)

71. Ezen megállapítás rögzült az Alkotmánybíróság határozataiban: később számos más alkotmánybírósági határozat szó szerint visszautal a 20/2017. (VII. 18.) AB határozat fentiekben hivatkozott bekezdésére.¹⁵ Az erre a megállapításra épülő joggyakorlat kapcsán a jogirodalom is megjegyzi:

„A tisztességes eljáráshoz való jogba ütközésre visszavezetve bármely, a rendes bíróságok által alkalmazott jogszabály értelmezése támadható alkotmányjogi panasszal. Mivel nincs olyan preklúziós szabály, mint a jogegységi panasz esetén a Bszi. 41/B. § (1) bekezdésében, mely szerint az alsóbb fokú bíróságok által alkalmazott, a Kúria korábbi közzétett határozatától eltérő jogalkalmazás csak akkor támadható, ha a felülvizsgálati eljárásban az eltérésre már hivatkoztak, az alkotmányjogi panaszban ez az érv önállóan, első ízben is felvethető. Természetesen a jogértelmezés, annak alaptörvény-ellenessége és a tisztességes eljáráshoz való jog összefüggése bonyolult argumentációt igényel a panaszostól. Ennek ellenére **bármely jogszabály értelmezése ezáltal támadható.**”¹⁶ (kiemelés Indítványozótól)

72. A 20/2017. (VII. 18.) AB határozat – amely megsemmisített egy, vadkár tárgyában született, az ügyre nyilvánvalóan alkalmazandó jogszabályt mellőző bírói ítéletet – a *contra legem* jogalkalmazás tilalmának, mint a tisztességes eljáráshoz való jog alapvető elemének vizsgálata körében mérföldkőnek számít. Ebben a konkrét ügyben az Alkotmánybíróság három feltétel mellett állapította meg, hogy egy *contra legem* ítélet elérte az alkotmányos sérelem szintjét:

„A fentieket összefoglalva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényszék *contra legem* jogalkalmazása három, egymást erősítő feltétel együttes fennállása következtében ért fel az alkotmányossági sérelem szintjére, és sértette az indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát. Egyrészt a törvényszék a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mint eljárásjogi jellegű alapjog egy aspektusát, az indokolási kötelezettséget sértő módon **nem indokolta meg, hogy az adott jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazta.** Másrészt, ezzel párhuzamosan, a törvényszék **önkényesen járt el akkor, amikor a jogkérdésre nyilvánvalóan vonatkozó jogi normákat nem vette figyelembe.** Harmadrészt a törvényszék önkényesen járt el akkor is, amikor döntését egy olyan bírósági joggyakorlatra alapította, amelynek alapjául szolgáló jogi normákat a jogalkotó az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggésben kifejezetten hatályon kívül helyezte.”¹⁷ (kiemelés Indítványozótól)

¹⁴ 20/2017. (VII. 18.) AB határozat; Indokolás [23] bekezdés.

¹⁵ 3178/2022. (IV. 22.) AB határozat; Indokolás [33] bekezdés; 3410/2023. (X. 11.) AB határozat; Indokolás [50] bekezdés.

¹⁶ Dr. Varga Zs. András: A tisztességes eljáráshoz való jog bírósági aspektusból; Kúriai Döntések; 2022(4) 610; 612. o.

¹⁷ 20/2017. (VII. 18.) AB határozat; Indokolás [29] bekezdés.

73. Az alábbiakban bemutatjuk, hogy az Indítványozó az ebben az alkotmánybíróági határozatban rögzített feltételeknek is eleget tesz, ezért a Kúriai Ítélet alkotmányossági sérelem szintjére emelkedő, *contra constitutionem* jellege, így az Indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogának sérelme jelen ügyben a 20/2017. (VII. 18.) AB határozat feltételei szerint is megállapítható. A vizsgálendő feltételek az alábbiak: a) az eltérés indokolásának elmulasztása; és b) a hatályos jogi normák figyelmen kívül hagyása. Az Indítványozó a harmadik feltétel fennállását azért nem részletezi, mert az jelen ügyben nem releváns, hiszen a Kúriai Ítélet nem tartalmaz arra vonatkozó alátámasztást, hogy milyen joggyakorlatra alapítja az eljárásjogi értelemben teljesíthetetlen iránymutatását.
74. Ami az első feltételt illeti, a Kúriai Ítélet nem tartalmazott arra vonatkozó indokolást, hogy miért egy olyan tartalmú döntés meghozatalát írta elő az új eljárásban a Hatóság számára, amely eljárásjogi értelemben nem teljesíthető. Ami a második feltételt illeti, a Kúriai Ítélet a hatályos jogi normákat is figyelmen kívül hagyta azzal, hogy a Rendelet szerinti szabályozási környezet taxatív módon (és a Hatóság számára egyéb döntés meghozatalára vonatkozóan mérlegelést nem engedő módon) sorolja fel a Hatóság által meghozható döntések körét az előzetes vizsgálati eljárásban. A Kúriai Ítélet azzal, hogy eljárásjogi értelemben teljesíthetetlen és jogszabálysértő (mind a Kp. fent hivatkozott rendelkezéseibe, mind a Rendelet szabályaiba ütköző) iránymutatást fogalmazott meg a Hatóság számára, olyan mértékben szakadt el a Rendelet szerinti normatartalomtól – és hagyta figyelmen kívül az alkalmazandó eljárásjogi lehetőségeket tartalmazó szabályozási környezetet –, hogy azzal eloldotta magát a jogállamisághoz szorosan kapcsolódó jognak való alárendeltség követelményétől. Az eljárásjogi értelemben teljesíthetetlen iránymutatás a jogalkalmazás kiszámítható és előrelátható működését is sérti, hiszen a jogkereső jogalanyok nem várhatják egy bírósági eljárás eredményétől azt, hogy annak végén a bíróság egy olyan iránymutatást ad a megismételt eljárásban eljáró hatóságnak, amely azt fogalmilag nem teljesítheti. Az imént kifejtett körülmények is megalapozzák a Kúriai Ítélet *contra constitutionem* voltát, és így az Indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét.
75. **Az Alkotmánybíróság a *contra constitutionem* bírói döntések Alaptörvény-ellenességével kapcsolatos gyakorlatát a 29/2021. (XI. 10.) AB határozatában fejlesztette tovább.** E határozat mindenekelőtt elvi érveléssel megerősítette a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban foglaltakat a jogállamiság és a *contra constitutionem* jogalkalmazás tilalma (tisztességes eljáráshoz való jog) összefüggéseiről:
- „Az Abh.-ban [a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban – az Indítványozó] az Alkotmánybíróság akként foglalt állást, hogy „[a] bírói függetlenségnek nem korlátja, sokkal inkább biztosítéka a törvényeknek való alávetettség: **a bírónak a határozatait a jogszabályok alapján kell meghoznia. Ha a törvénynek való alávetettségtől a bíróság eloldja magát, saját függetlenségének egyik tárgyi alapját vonja el. A vonatkozó jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja. Az a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelveivel.**” (Indokolás [23])¹⁸ (kiemelés Indítványozótól)
76. Ezt követően elismerte, hogy amennyiben egy bírói döntés az Alaptörvény megsabta értelmezési tartományt megsérti, az megalapozza a döntés *contra constitutionem* jellegét:

¹⁸ 29/2021. (XI. 10.) AB határozat; Indokolás [27] bekezdés.

„[28] Önmagában egy *contra legem* ítélet még nem szükségképpen alaptörvény-ellenes (*contra constitutionem*) -ítélet. Kivételesen, kellően súlyos esetekben azonban egy *contra legem* jogalkalmazás is felemelkedhet alkotmányjogilag értékelhető szintre, és a bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapításához vezethet (Abh., Indokolás [21]).

[29] Ilyen kivételes esetnek tekinthető egyebek között, ha **a bíróság ítélete az Alaptörvény megsabta értelmezési tartományt megsérti**, és ezáltal a bírói döntés alaptörvény-ellenes lesz. (...)” (kiemelés Indítványozótól)

77. A határozat újítása abban áll, hogy meghatározta azt, hogy az Alkotmánybíróság **az eset összes releváns körülményének figyelembevételével** határoz arról, hogy egy *contra legem* bírói döntés *contra constitutionem*-nek, következésképpen Alaptörvénybe ütközőnek minősül-e:

„Annak megítélése során, hogy valamely (állítólagos) *contra legem* jogalkalmazás kivételesen elérte-e az alaptörvény-ellenesség szintjét, az Alkotmánybíróság **az eset összes releváns körülményének figyelembevételével határozhat**. A vizsgált esetben az Alkotmánybíróság figyelembe vette, hogy már állást foglalt-e a kérdéses jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összeegyeztethetősége, illetőleg az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezése kérdésében. Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően ugyancsak figyelembe vette **a megsértett jogszabály egyértelműségének és pontosságának fokát; a jogszabály értelmezése és alkalmazása tekintetében az ítélkező bírót megillető mérlegelési jogkör terjedelmét; valamint a bírói döntésben megjelenő indokolást is**, mely különösen nagy jelentőséggel bír akkor, ha az Alkotmánybíróság az adott jogkérdésben már korábban állást foglalt. Az Alkotmánybíróság végezetül azt sem hagyhatja figyelmen kívül eljárása során, hogy az indítványhoz kötöttség elvének megfelelően az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz eljárás keretei között kifejezetten azt kell vizsgálnia, hogy valamely bírói döntés az indítványban foglalt okból alaptörvény-ellenes-e. Az Abtv. 52. § (2) bekezdése értelmében ugyanis egyes, az Alaptörvényben és az Abtv.-ben pontosan megjelölt kivételes esetek [Abtv. 28. § (1) bekezdése, 32. § (1) bekezdése, 38. § (1) bekezdése, 46. § (1) és (3) bekezdése, illetőleg az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése] kivételével '[a]z Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik'. ”¹⁹ (kiemelés Indítványozótól)

78. Ebben a körben az Indítványozó visszautal a [65] bekezdésben kifejtettekre. A Kúriai Ítélet ugyanis iránymutatásában egy olyan utasítást adott a Hatóságnak a döntés érdemére vonatkozóan, amelyet (a „*kérelem elutasítását*”) nem tartalmaz a Rendelet a hatóság által az előzetes vizsgálat során meghozható döntések taxatív felsorolásában. E tekintetben a Rendelet pontosan, egyértelműen és mérlegelést nem engedően fogalmaz. Ami az **Alaptörvény megsabta értelmezési tartományt** illeti, az Indítványozó hivatkozik az Alaptörvény 28. cikkére, az R) cikkének (2) bekezdésére és a T) cikkének (1) bekezdésének első fordulatra.

79. A 28. cikk kimondja:

„**A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét** elsősorban azok céljával és **az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik**. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály

¹⁹ 29/2021. (XI. 10.) AB határozat; Indokolás [30] bekezdés.

megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” (kiemelés Indítványozótól)

80. Az R) cikk (2) bekezdése ekként rendelkezik:

„Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.”

81. A T) cikk (1) bekezdésének első fordulata pedig így szól:

„Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg.”

82. A Kúriai Ítélet azonban a Rendelet alkalmazása helyett egy jogszabályokkal alá nem támasztható értelmezési utat követett. Eljárásjogi értelemben teljesíthetetlen iránymutatása figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése szerint egyébként kötelezően alkalmazandó Rendelet hatósági döntésre vonatkozó rendelkezéseit. E cikk szerint ugyanis alkalmaznia kellett volna a Hatóság eljárására irányadó, és a Harmadik Hatósági Határozat alapját képező Rendeletet. Ehelyett azonban – mintegy a Rendelet „helyébe lépve” – Rendelet taxatív felsorolásában nem szereplő iránymutatásával általánosan kötelező magatartási szabályt alkotott, amelyre bírói döntésben az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése szerint nem volt lehetőség. Mindezekre tekintettel a Kúriai Ítélet az Alaptörvény 28. cikke szerint nem volt összhangban az R) cikk (2) bekezdésével és a T) cikk (1) bekezdésével. Következésképpen a Kúriai Ítélet az Alaptörvény megszabta értelmezési tartományt is megsértette iránymutatásával.
83. A fentiekben kifejtettekre tekintettel, „az eset összes körülményének figyelembevételével” – így különösen a Rendelet pontos, egyértelmű és mérlegelést nem engedő megfogalmazására, az Alaptörvény megszabta értelmezési tartomány megsértésére, a hatályos jog figyelmen kívül hagyására, a kiszámítható és előrelátható működés hiányára – a Kúriai Ítélet sérti az Indítványozó tisztességes hatósági ügyintézéshez és tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát.

(ii) A Kúriai Ítélet iránymutatásában foglalt utasítás döntés érdemére kiterjedő jellege elvonja a Hatóság döntési jogkörét

84. A Kúriai Ítélet iránymutatásában foglalt, kifogásolt utasítás más okból is Alaptörvény-ellenes.
85. Jelen alpont a következőképpen épül fel: az Indítványozó röviden bemutatja a tisztességes hatósági ügyintézéshez és a tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő jog jogrendszerben elfoglalt helyét. Ezt követően kifejti, hogy
- a) a bíróságok iránymutatásukban nem adhatnak a döntés érdemére kiterjedő, kötelező tartalmú utasítást a hatóságoknak, ahogy azt a Kúriai Ítélet tartalmazza;
 - b) az ezzel a megállapítással ellentétben állni látszó bírói gyakorlat pedig egy újabb, a Kp.-val ellentétes, következetes, nem fenntartható gyakorlatot dolgozott ki arra az esetre, ha a döntés iránymutatására az iránymutatással érintett új eljárásban megváltozna a vonatkozó jogszabályi környezet vagy a tényállás, amely a jelen ügyben a Kúria utasítása szerint eljárni köteles Hatóság eljárását befolyásolja;

és előadja az ehhez kapcsolódó, az ügy érdemére kiterjedő utasítást tartalmazó bírósági iránymutatás tisztességes hatósági ügyintézéshez és tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát sértő jellegével kapcsolatos alkotmányjogi érvelését.

86. Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzíti a tisztességes hatósági ügyintézéshez való alkotmányos alapjogot:

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

87. Ez az alkotmányos alapjog az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásában foglaltak szerint is megerősítést nyer:

„Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.”

88. A tisztességes hatósági ügyintézés a hatóságok jogszerű működésének alkotmányos szinten rögzített alapjogi védelmét jelenti. Ez az alapjogi védelem nemcsak a döntések indokolásának követelményére terjed ki, hanem a hatóságok részrehajlás nélküli, pártatlan és tisztességes ügyintézésére is:

„[a] hatósági eljárásban is meg kell jelennie a fair eljárás követelményeinek, amely követelményeket az alapjogi jogalanyisággal rendelkező ügyfeleknek alanyi jogként, végső fokon alapjogként ki kell tudni kényszeríteni. E jogok érvényesíthetősége a hatóság működésének korlátja, jogszerű eljárásának pedig mércéje. [29] A fentiek szerinti jogállami követelményrendszernek a megnyilvánulása az, hogy az Alaptörvény XXIV. cikke önálló, az ügyintézés alapjaként ismeri el a fair hatósági eljáráshoz való jogot. Az alapjogi jogvédelem kiterjed a hatóságok részrehajlás nélküli, tisztességes módon és ésszerű határidőn belüli ügyintézésére, a hatósági aktusok törvényben meghatározott indoklására (...)”²⁰ (kiemelés Indítványozótól)

89. A hatóságok a jogállam közigazgatási keretrendszerében közérdekű közhatalmi tevékenységet fejtenek ki, eljárásaikban a kötelező vizsgálati jelleg érvényesül, vagyis az, hogy a döntésük alapját képező tényállást részrehajlás, egyéni érdekeltség nélkül tárják fel, amelynek során maguk döntenek el, hogy melyek a releváns, a döntéshozatalhoz szükséges, és melyek az irreleváns tényállási elemek.²¹
90. Az Alkotmánybíróság számos korábbi határozatában megerősítette, hogy a jogállamban a közigazgatás a jognak alárendelt módon működik:

„Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság egyik eleme a közigazgatás törvénynek alárendeltsége”.²²

²⁰3223/2018. (VII. 2.) AB határozat [28]-[29] bekezdés; Árvai Zsuzsanna: *Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez*; XXIV. cikk alatti kommentár.

²¹ Uo. [30] bekezdés; lásd még: 165/2011. (XII. 20.) AB határozat; 3342/2012. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [13]

²² 5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [36] bekezdés.

91. A közigazgatás jognak való alárendeltségéből fakad, hogy a hatóságok jogszabályi garanciákkal, jogszabály által rájuk ruházott hatáskör birtokában működhessenek, a hatáskörükbe utalt mérlegelési jog gyakorlásához, tényleges érvényesüléséhez pedig minden feltételük rendelkezésre álljon. **A hatáskör a hatóság jogosultsága arra vonatkozóan, hogy jogi eszközei ténylegesen rendelkezésre állhassanak feladatköre gyakorlásához.** Ez biztosítja a hatósági tevékenység kiszámíthatóságát és előreláthatóságát:

„A hatáskörelvonás tilalma a hatáskört a hatóság jogosítványaként védi, vagyis azt, hogy a hatóság ténylegesen gyakorolhassa a számára jogszabályban biztosított jogi eszközöket a feladatköre ellátása érdekében. (...) A hatósági tevékenység kiszámíthatóságának alapelve az Alaptörvényben biztosított jogállamiság részét képező jogbiztonság elvéből, valamint a közigazgatás törvény alá rendeltségének alapelvéből következik”.²³

92. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során a tisztességes hatósági ügyintézéshez való joggal szorosan összekapcsolódik a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése rögzíti:

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

93. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság számos döntésében kimondta:

„a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes.”²⁴ (kiemelés Indítványozótól)

94. A tisztességes bírósági eljárás követelményéhez tartozik, hogy a bíróság érvényesítse a jogviták eldöntéséhez, a perek tisztességes lefolytatásához és ésszerű időn belüli befejezéséhez való jogot:

„A bíróságnak hivatalból is vizsgálnia és észlelnie kell, ha a hatóság téves döntési formát alkalmazott, mivel kötelessége, hogy érvényesítse a jogviták eldöntéséhez, a perek tisztességes lefolytatásához és ésszerű időn belüli befejezéséhez való jogot, a jogvitákat az alapelvek érvényesítésével kell elbírálnia, és csak a jogszabályok által meghatározott jogorvoslati eljárásban hozhat törvényes döntést.” (kiemelés Indítványozótól).²⁵

95. A tisztességes bírósági eljárásnak számos részjogosítványa van. Ide tartozik például a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága, a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének a követelménye, a törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és pártatlanság kívánalma, továbbá az ésszerű időn belüli elbírálás követelménye.²⁶

²³ Barabás Gergely: A hatóság. In: Barabás Gergely, Baranyi Bertold, Fazekas Marianna (szerk.): Nagykommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez; 9. §-hoz fűzött magyarázat.

²⁴ 6/1998 (III.11.) AB határozat 5., 7/2013 (III.1.) AB határozat [24], 3295/2022 (VI.24) [35]

²⁵ BH2020.222.

²⁶ Lásd: Árva Zsuzsanna: Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez XXVIII. cikk alatti kommentár; továbbá: 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]–[50] bekezdés.

96. Annak, hogy jelen alponthban az Indítványozó együtt hivatkozik a tisztességes hatósági ügyintézéshez fűződő jogának és a tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő jogának sérelmére, az az oka, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során – ahogyan jelen ügyben is – ezek szorosan összekapcsolódnak:

„Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jelen ügyben – közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatáról lévén szó – a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmének vizsgálata ezen indítványelem tekintetében lényegében egybeesik (...)”²⁷
(kiemelés Indítványozótól)

- a) **A bíróságok iránymutatásukban nem adhatnak a döntés érdemére kiterjedő, kötelező tartalmú utasítást**

97. A Kp. 86. § (4) bekezdése szerint:

„A bíróság a közigazgatási szervnek határozott, a megállapított jogsértés orvoslásának valamennyi lényeges pontjára kiterjedő iránymutatást ad az ítéletben elrendelt új eljárás (a továbbiakban: megismételt eljárás) lefolytatására vagy cselekmény megvalósítására vonatkozóan.”

98. Ezt a rendelkezést kiegészíti a Kp. 97. § (4) bekezdése:

„A bíróság határozatának rendelkező része és indokolása a megismételt eljárásban és a cselekménynek a bíróság határozatával elrendelt megvalósítása során köti az eljáró közigazgatási szerveket.”

99. Abban a tekintetben, hogy a bíróság adhat-e a hatóság részére konkrét, az ügy és a döntés érdemére kiterjedő iránymutatást, a magyar joggyakorlat megosztottnak tűnik. A magyar joggyakorlatban tehát található olyan döntés, amely szerint a bíróság adhat konkrét, az ügy és a döntés érdemére kiterjedő iránymutatást:

„A bíróság iránymutatása kötelező, és ha minden körülmény tisztázott, és az ügy természete megengedi, akkor a bíróság adhat egyértelmű iránymutatást a hatóság számára, hogy milyen tartalmú döntést hozzon, függetlenül attól, hogy a bíróságnak van-e megváltoztatási jogköre.”²⁸

100. Található azonban a magyar joggyakorlatban olyan döntés is, amely szerint a bíróság iránymutatása nem lehet ennyire konkrét:

„A (...) közigazgatási határozatot felülvizsgáló bíróságnak lehetősége van arra, hogy a jogszabálysértő közigazgatási határozat hatályon kívül helyezése esetén, szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezze, és ezen új eljárásra a szükséges iránymutatással ellássa. Az iránymutatás azonban nem lehet olyan módon konkrét, mint jelen esetben, amikor - többek között - a teljesítési határidő törvénysértő módon történő meghatározása következtében kerül sor a hatályon kívül helyezésre, azonban a konkrét teljesítési határidőt is

²⁷ 3276/2024. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [64] bekezdés.

²⁸ Kúria Kfv. 37.893/2018/4. elvi tartalma.

meghatározza ítéleti indokolásában. A bíróság hatásköre csupán addig terjed, hogy megállapítsa a törvénysértő rendelkezést és e körben új eljárásra kötelezze az eljáró közigazgatási hatóságot azzal, hogy az újabb határozatában a jogszabályok előírásainak megfelelően kell meghatározni a teljesítési határidőt.²⁹ (kiemelés Indítványozótól)

101. E megosztottság arra vezethető vissza, hogy a bíróságok körében kibontakozott egy olyan gyakorlat, amely lényegében az új eljárásra adott iránymutatás konkrét tartalmának, érdemének meghatározásával helyettesítette azt, hogy a bíróság számára a közigazgatási perek rendszerében a közigazgatási cselekmények megváltoztatásának nincsen vagy csupán nagyon szűk körben van helye.
102. A magyar joggyakorlatnak az a fajta szárnybontogatása – ide tartozik a Kúriai Ítélet szerinti iránymutatás is –, amely meghatározza a megismételt eljárásban eljáró hatóság számára a döntés érdemét, konkrét tartalmát, téves, és ellentétben áll a tisztességes hatósági ügyintézéshez és a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal.
103. A Kúriai Ítélet az iránymutatásával ugyanis előre érdemben elbírált a Hatóság megismételt eljárását azáltal, hogy a „kérelmet elutasító” döntés meghozatalát írta elő (feltéve persze, hogy ilyen döntést egyébként a Hatóság hozhatna). A Kúriai Ítélet iránymutatása ugyanis nem pusztán a megismételt eljárás vizsgálatának főbb követendő szempontjait határozta meg, hanem a hatóság döntésének konkrét tartalmát. Más szavakkal megfogalmazva: a kúriai iránymutatásnak a hatóság csakis kizárólag akkor tudna megfelelni, ha a „kérelmet elutasító” döntést hozna. Ezzel azonban elvonta a Hatóság arra vonatkozó hatáskörét, hogy az előzetes vizsgálatra utalt kérdések – tudniillik hogy a tervezett tevékenység jár-e jelentős környezeti hatással – tárgyában ő maga döntsön a rendelkezésre álló tények, bizonyítékok, információk alapján. A Kúria voltaképpen magának a hatósági mérlegelésnek és a hatóság döntésének a lényegét üresítette ki azzal, hogy előre érdemben elbírált – a megismételt eljárásra utasított Hatóság helyett – az előzetes vizsgálat körébe tartozó kérdéseket. A Kúria az Ítéletében – és a bemutatottak szerint bizonyos fennálló joggyakorlatában – a Kp. 86. § (4)-ben foglaltaktól eltérően érdemben megváltoztatta a Hatóság döntését azzal, hogy a Hatóságot a „kérelem elutasítására” utasította, amely utasítást a Hatóság a Kp. 97.§ (4) bekezdése szerint köteles teljesíteni.
104. A Kúriai Ítélet iránymutatása – tartalma szerint a Hatóság döntésének a megváltoztatása –, amellyel elvonja a Hatóság mérlegelési és döntési jogkörét a Tevékenység környezetre gyakorolt hatásaira vonatkozóan, és előre érdemben elbírálja az előzetes vizsgálat körébe tartozó kérdéseket, sérti az Indítványozó tisztességes hatósági ügyintézéshez és tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát. Az Indítványozó előtt ugyanis eleve elzárt annak lehetősége, hogy a megismételt eljárásban a Hatóság mérlegelése során arra jusson, hogy a Tevékenység nem jár jelentős környezeti hatással. Az Indítványozó nem várhatja a Hatóságtól azt, hogy az a jogszabályokkal összhangban álló mérlegelésének megfelelő döntést hozzon, mivel a Kúriai Ítélet iránymutatása eleve eldöntötte, hogy a „kérelme” minden körülmények között, minden kétséget kizáróan „elutasításra” fog kerülni. Ügyféli jogai a megismételt eljárásban ezért sérülni fognak, hiszen az előzetes vizsgálat tárgyában a jogszabály szerint hatáskörrel rendelkező hatóság jogi eszközei nem fognak ténylegesen rendelkezésre állni (a mérlegelés kizártsága okán) ahhoz, hogy az Indítványozó mint ügyfél előzetes vizsgálati dokumentációja tárgyában megalapozott döntést hozhasson. Továbbá azzal, hogy a Kúria az ügy érdemét előre érdemben elbírálván, az eredményt előre meghatározva utasította új eljárásra a Hatóságot, feleslegesen megnövelte a hatósági, bírósági ügyterhet, amely az észszerű időn belüli elbírálás követelményét is sérti. Következésképpen az Indítványozó tisztességes hatósági ügyintézéshez és tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő jogai sérülnek.

²⁹ Kúria Kfv. 37.678/2011/4.

b) **A bírói gyakorlat a Kp.-val ellentétes álláspontot dolgozott ki arra az esetre, ha az iránymutatással érintett új eljárásban megváltozna a vonatkozó jogszabályi környezet vagy a tényállás**

105. A fentiekben az Indítványozó bemutatta, hogy a bíróságok kialakítottak egy téves gyakorlatot arra vonatkozóan, hogy a bíróság a hatóság számára akár elő is írhatja a megismételt eljárás során meghozott döntésének konkrét tartalmát, annak ellenére is, hogy a bíróságoknak a hatóság döntésének megváltoztatására vonatkozó jogot a Kp. nem – vagy csak kivételesen szűk körben – biztosít.
106. A hatóságok – a Kp. 97. § (4) bekezdésének szellemében – kénytelenek követni a kúriai iránymutatást úgy, mintha jogszabályt követnének:

„a közigazgatási szervet a bírósági ítélet rendelkezései és indokolása köti, annak tartalmát a megismételt eljárás és határozathozatal során köteles figyelembe venni (...)”³⁰ (kiemelés Indítványozótól)

107. Ebből következően, ha a Hatóság akként döntene, hogy az iránymutatásnak nem tesz eleget, akkor döntése az Ákr. 123. § (1) bekezdésének f) pontja alapján semmisnek minősülne; amennyiben a Hatóság ezt el kívánja kerülni, úgy kénytelen a bíróság iránymutatását követni:

„Az anyagi jogerőhatás miatt az alapítélet a megismételt eljárásban köti az alperest, vagyis, ha el kívánja kerülni, hogy semmis döntést hozzon, elengedhetetlen az abban megfogalmazott iránymutatást követnie. Az alperest új eljárásra kötelező jogerős alapítéletben szereplő iránymutatás tartalma és jogszerűsége az új eljárásban hozott döntés elleni közigazgatási pernek nem tárgya.” (kiemelés Indítványozótól)³¹

108. A Kp. 97. § (4) bekezdése és a hivatkozott joggyakorlat alapján tehát a hatóságok a megismételt eljárásokban kötöttségekkel működnek. Az értékelés keretrendszerét nem változtathatják meg:

„A megismételt eljárás nem teremt új ügyet, így a jogvitát a bíróság által meghatározott keretek között kell véglegesen lezárni. Az alperes nem változtathatja meg alapvetően a megismételt eljárásban az értékelés keretrendszerét, új körülmények hiányában eltérő jogalapon álló döntést nem hozhat, nem üresítheti ki a jogerős ítélet iránymutatásában foglaltakat.” (kiemelés Indítványozótól)³²

és az iránymutatás indokoltságát-szükségességét sem vehetik górcső alá:

„A közigazgatási hatóság köteles az újabb határozata meghozatala során a bíróság által megadott szempontokat érvényesíteni, a jogerős bírósági határozat iránymutatását követni. Ezen iránymutatás indokoltságát, szükségességét nem mérlegelheti, nem szűkítheti le, nem értelmezheti át.” (kiemelés Indítványozótól).³³

³⁰ KGD2007. 95.

³¹ BH2022. 223.

³² BH2022. 219.

³³ Kúria Kfv.IV.35.281/2020/3. elvi tartalma.

109. A fentebb, az a) pontban hivatkozott, bíróságok által kialakított és Kp-tól elrugaszzkodó téves gyakorlat – amelynek értelmében a bíróságok akár a hatóság döntésének konkrét tartalmát is meghatározhatják a megismételt eljárásra vonatkozóan – **azonban új problémákat gerjesztett: mit kezdjen a hatóság azzal a helyzettel, amelynek során megismételt eljárására megváltozott az alkalmazandó jogszabályi környezet, vagy új tényállási elemek merültek fel**, az iránymutatásban foglaltakat azonban csak úgy követheti, hogy az ügy érdemét akként bírálja el, ahogyan azt a bíróság meghatározta?
110. Ez a probléma a Kp-konform, a döntés érdemére ki nem terjedő bírósági iránymutatás esetén nem merült fel, hiszen olyan esetekben a bíróságok nem vonják el a hatóságoktól az ügy érdemének eldöntésére, így az alkalmazandó jogszabályi környezet és a tényállás megállapítására vonatkozó hatáskörüket, mérlegelési jogukat.
111. Ezt a létező problémát a bíróságok gyakorlatukban úgy oldották fel, hogy a már egyébként is *rendkívül kérdéses* gyakorlatra (hogy ti. a döntés érdemére vonatkozó utasítást adnak) egy további *rendkívül kérdéses* gyakorlatot alkottak, amely szerint **a hatóság a megismételt eljárásban hivatalból köteles vizsgálni, hogy a vonatkozó, eljárásában alkalmazandó jogszabályi környezet megváltozott-e, illetve azt is, hogy a releváns tényállás további felderítésre szorul-e:**

*„A megismételt eljárásban azonban nemcsak az ítéletnek kell megfelelni, hanem az irányadó eljárási törvények rendelkezéseit szem előtt kell tartani. A Kp. 85. § (2) bekezdése a korábbi törvényi szabályozással és a kialakult töretlen bírói gyakorlattal összhangban kimondja, hogy a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálja. Ebből következik, hogy megváltozott tényállás esetén a hatóságot nem köti az ítéletben foglalt előírás. A megváltozott tényállás miatt nem lehet semmisségre hivatkozással a döntést megsemmisíteni azon az alapon, hogy a közigazgatási szerv eltért a bíróság ítéletétől. A megalapozott döntés feltétele a valóságnak megfelelő, releváns tényállás feltárása. A megismételt eljárásban ezért figyelemmel kell lenni a döntés szempontjából jelentőséggel bíró tények megváltozására is, nem létező, valótlan tényre határozat nem alapítható. Szintén nem köti a hatóságot a bírói ítéletben foglalt előírás, ha időközben a jogszabály jellege, vagy kifejezett rendelkezése folytán a megismételt eljárásban már a megváltozott jogszabályi rendelkezéseket kell alkalmazni.”*³⁴ (kiemelés Indítványozótól)

112. Ezzel a megállapítással a joggyakorlat lényegében alkotott egy kivételszabályt a Kp. 97. § (4) bekezdése alól – amely kivételszabályt azonban maga a Kp. nem tartalmazza. Amennyiben tehát a Hatóság a jogszabályt (a Kp. 97. § (4) bekezdését) és nem pedig a *contra legem* bírói útkeresést kívánja követni, abban az esetben a megismételt eljárásban az Indítványozó mint alperesi érdekelt kérelmét „*el kell utasítania*”. Azt a problémát ugyanis, hogy hogyan alkalmazza a hatóság a megváltozó jogszabályi környezet és változó tényállás fényében az egyébként kötelező bírósági iránymutatást, tételes jogszabály továbbra sem rendezi.
113. A jelen ügyben következésképpen a Hatóságnak a Kp. 97. § (4) bekezdése alapján – és nem az eseti jellegű, homályos, bizonytalan és *contra legem* gyakorlat alapján – kell majd határoznia az új

³⁴ BH2021.273 [55]-[57] bekezdés.

eljárásban, így az Indítványozó „*kérelmét el kell utasítania*”. Az ezzel kapcsolatos alapjogi sérelmek alátámasztására az Indítványozó hivatkozik a fenti a) pontban kifejtett érvelésére.

IV.2.2 A „balatoni strand” fogalmának Kúriai Ítélet szerinti önkényes értelmezése sérti a tisztességes hatósági ügyintézéshez és tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot

114. Az alábbiakban – hasonlóan a IV.2.1. fejezetben foglalt érveléshez – bemutatjuk a tisztességes eljáráshoz való jognak a *contra constitutionem* jogalkalmazás tilalmára vonatkozó részjogosítványa sérelmét. Szemben a IV.2.1. fejezetben foglaltakkal, az Indítványozó e körben a tisztességes eljáráshoz való jog más aspektusát fejt ki. Míg a IV.2.1. fejezetben az Indítványozó azt mutatta be, hogy egy eljárásjogi értelemben teljesíthetetlen iránymutatás milyen módon sérti a tisztességes eljáráshoz való jogát, addig jelen fejezetben az Indítványozó azt igazolja, hogy miként sérült a tisztességes eljáráshoz való joga azzal, hogy a Kúriai Ítélet nem a balatoni strandra vonatkozó komplex jogszabályi struktúra alapján, hanem általánosságban az Alaptörvény 28. cikkére hivatkozással határozta meg, kvázi jogalkotással, a „balatoni strand” fogalmát.

115. A tisztességes hatósági ügyintézés alapjogáról az Alaptörvény XXIV. cikke rendelkezik:

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

116. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése rögzíti:

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

117. A jelen ügyben leginkább releváns részjogosítványa a tisztességes eljáráshoz való jognak az **önkényes bírói jogértelmezés tilalma, vagyis a *contra constitutionem* jogalkalmazás tilalma:**

„Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az önkényes bírói jogértelmezés az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére vezethet. (...)” (kiemelés Indítványozótól)³⁵

118. Az Alkotmánybíróság elvi élel rögzítette, hogy:

*„A jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása minden kétséget kizáróan részét képezi a tisztességes bírósági eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szemben állított minimális alkotmányos követelményeknek.”*³⁶ (kiemelés Indítványozótól)

119. A jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása – és így a *contra constitutionem* ítélet elkerülése – az Alaptörvény 28. cikkének való megfelelést jelenti:

*„Amennyiben a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályok figyelmen kívül hagyásával jár el, a jogértelmezési hiba *contra constitutionem* önkényessé válik (...) Az Alaptörvény 28. cikke az*

³⁵ 33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [30] bekezdés.

³⁶ 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [26] bekezdés; 33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [29] bekezdés.

alkotmánykonform értelmezés követelményeit a jogszabályok bíróság általi alkalmazása körében határozza meg (...)”. (kiemelés Indítványozótól)³⁷

120. Az Alaptörvény 28. cikke kimondja:

„A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuláját, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

121. A Kúriai Ítélet maga is hivatkozik az Alaptörvény 28. cikkére, mégpedig két vonatkozásban: (i) egyrészt a Tttv. eljárásban alkalmazandó (2023. január 1-jei hatályállapotú) 75. § (6) bekezdés a) pontja, (ii) másrészt a Tttv. ugyanezen hatályállapotú 76. §-a vonatkozásában.

122. A Tttv. 75. § (6) bekezdésének a) pontja kimondja:

„Strand területén – tulajdoni formától függetlenül – csak vendéglátó épület, pihenést, testedzést, valamint az átöltözést és tisztálkodást szolgáló építmény helyezhető el”.

123. A Kúria ennek a jogszabályi rendelkezésnek az értelmezése során rögzíti, hogy az Alaptörvény 28. cikke alapján

*„az e törvényhelyben felsorolt építmények funkciója kifejezetten a strandhoz, a strand használatához kapcsolódnak (...) Vagyis a jogalkotó akarata az volt, hogy a strand területén csak olyan építmények legyenek elhelyezhetők, amik – ha nem is kizárólag, de legnagyobb részben – a fürdőzéshez kapcsolódjanak, vagyis, hogy a strand területét látogatók kifejezetten a strand, és ne más szolgáltatás (így például kikötő) használata miatt látogassák a strand funkciót ellátó területet. Ezzel pedig nem fér össze az az értelmezés, hogy a strand területén elhelyezett, a strandot kiszolgáló építményeket a más szolgáltatást, így a perbeli esetben a kikötőt igénybe vevők is használják”.*³⁸

124. A Kúriai Ítélet által az Alaptörvény 28. cikke körében felhívott másik rendelkezés a Tttv. 76. §-a, amely ekként rendelkezik:

*„Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, a településrendezési tervben strandként, kempingként, zöldterületként, parttal érintkező közlekedési területként kijelölt építési övezet, övezet területének együttes nagysága és a **tómederrel érintkező partszakaszának hossza összességében nem csökkenthető.**”* (kiemelés Indítványozótól)

125. A Kúriai Ítélet a [69]-[70] bekezdésében – többek között az Alaptörvény 28. cikkében foglalt „józan észre” hivatkozással – fejti ki, hogy a strand fogalma magában foglalja

³⁷ 33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [30]-[31] bekezdés.

³⁸ Kúriai Ítélet [67] bekezdés.

*„a strand területéhez hozzátartozó vízparti területet, ezzel ellentétes értelmezés ugyanis azt jelentené, hogy a strand funkciója nem térne el a parkok, közparkok által ellátott funkciótól. A balatoni strand lényege ezen túlmenően éppen az, hogy **a strand minden pontjáról a Balaton tómedre közvetlenül elérhető legyen.** Mindez azonban a perbeli esetben engedélyezett tevékenység vonatkozásában nem állapítható meg, mert a strand azon részéről, amelyhez tartozó vízmederben a kikötő és az ahhoz vezető mólósarak találhatóak, nem érhető el a Balaton, ekként a Tttv. 76. §-ának sérelme is megállapítható, figyelemmel arra, hogy a strand tómederrel érintkező partszakaszának hossza csökken”. (kiemelés Indítványozótól)*

126. **A Kúriai Ítélet azonban önkényesen, *contra constitutionem* értelmezte a Tttv. 75. § (6) bekezdésének a) pontját és a 76. §-át azáltal, hogy a strand fogalmát nem a területfejlesztési, településrendezési jogszabályi struktúrából levezetve, hanem annak megsértésével és figyelmen kívül hagyásával, általánosságban az Alaptörvény 28. cikkére hivatkozással határozta meg, mintegy jogot alkotva.**
127. A strand fogalmának pontos, jogszabályokkal összhangban álló meghatározása az Indítványozó számára azért bír kiemelt jelentőséggel, mert ebben az esetben a Kúriának arra a konklúzióra kellett volna jutnia, hogy **magán a strandon az Indítványozó mindössze egy vendéglátó épületet épít (amelyet a Tttv. kifejezetten megenged), magát a kikötőt és annak létesítményeit (pl. mólósarak és más infrastrukturális fejlesztések) az ettől fogalmilag elkülönülő tómederben valósítja meg.** Amennyiben a Kúriai Ítélet erre a konklúzióra jutott volna a fogalom meghatározás körében, úgy nem állapította volna meg a Tttv. 75. § (6) bekezdésének és a 76. §-nak a sérelmét, így a Harmadik Hatósági Határozatot sem tartotta volna indokoltnak megsemmisíteni. A strand fogalmának pontos, a vonatkozó jogszabályokkal összhangban való meghatározása ebből következően az egész ügy eldöntését érdemben befolyásoló kérdésnek minősül.
128. A Kúriai Ítélet lényegében arra a megállapításra jut, hogy a strand fogalmának magja, lényege az, hogy **annak minden pontjáról biztosított legyen a Balaton tómedrének közvetlen elérhetősége.**
129. Ez a megállapítás – amelyet a Kúria az Alaptörvény 28. cikkéből vezet le – azonban nem veszi figyelembe az ezzel a kérdéssel foglalkozó komplex, kiterjedt településrendezési és településfejlesztési jogszabályi struktúrát. Utóbbiból egyáltalán nem következik az (sőt, éppen az ellenkezője következik), hogy egy különleges strand építési övezetbe sorolt terület vízparttal párhuzamos oldalának, partszakaszának teljes egészében biztosítania kellene a vízbejutás lehetőségét.
130. Az, hogy egy partszakasz biztosítja-e közvetlenül a fürdőzési célú vízbejutás lehetőségét, számos környezeti és egyéb feltételtől függ. Ahogyan arra a balatoni vízpart-rehabilitációs szabályozás követelményeiről szóló 283/2002. (XII. 21.) Korm. Rendelet („**Vízpart-rehabilitációs Rendelet**”) 15. § (1) bekezdése rámutatott:

„A partvonal-szabályozási terv megalapozásául szolgáló partvonal-szabályozási tervdokumentáció elkészítése során figyelembe kell venni
a) az ingatlan-nyilvántartási térképen szereplő, a Balatonnal érintkező telkek határvonalát,
b) a mértékadó vízállást, a jégjárást és hullámverést, valamint a mederben kialakuló áramlási és fenékvízviszonyokat,

- c) a természeti területek, védett természeti területek, közösségi jelentőségű, természetvédelmi rendeltetésű területek, a minősített nádasok területe, valamint a védett természeti értékek megőrzésének szempont- és feltételrendszerét,
- d) a **parti zóna ökológiai funkcióját**, beleértve az ivóhelyek, halbólcsőhelyek kialakításának és fenntartásának igényét,
- e) a környezeti célból megtartható és megszüntetendő engedély nélküli mederfeltöltéseket,
- f) a meder egyes területein összegyűlő hordalékok és uszadékok rendszeres figyelemmel kíséréséhez és szükség szerinti eltávolításához fűződő környezeti célokat,
- g) a **területrendezési, településrendezési és településfejlesztési szempontokat**, valamint
- h) a **honvédelmi szempontokat**". (kiemelés Indítványozótól)

- 131. Amint azt a fent hivatkozott jogszabályi rendelkezés is alátámasztja, az egyes partszakaszok esetén azok használati lehetőségétől függetlenül esetről esetre vizsgálandó és számos komplex (pl. ökológiai, áramlástani, területfejlesztési stb.) szempont szerint mérlegelendő, hogy a tómederrel közvetlenül kapcsolódó szárazföldi területek strandnak vagy esetleg más típusú építési övezetnek minősülnek. Azt a tényt, hogy nem feltétlenül biztosítható a strandokon, hogy a Balaton tómedre közvetlenül elérhető legyen, az is alátámasztja, hogy a Balatonon számos partszakaszon olyan fizikai akadályok találhatók, amelyeken keresztül nem biztosítható közvetlenül a vízbe jutás, vagy a tómeder fürdőzési célú elérése.
- 132. A Kúriai Ítélet által konstruált strandfogalom kiterjeszti a tómederre is a strand definícióját. Ez a definícióalkotás azonban a Tttv. logikájába sem illeszthető, hiszen a Tttv. külön, speciális szabályokat alkalmaz a tómederre a 83. §-ban. A tómeder ugyanis egy, a strand építési övezettől eltérő építési övezet.
- 133. A Harmadik Törvényszéki Ítélet helytállóan jutott arra a következtetésre az [51] bekezdésben, hogy a strand építési övezetének területén kizárólag egy vendéglátó épület kerül megépítésre (amelyet kifejezetten megenged a Tttv. 75. § (6) bekezdésének a) pontja), míg a releváns kikötőlétesítmények az ettől elkülönülő építési övezetben, a tómederben kerülnek kivitelezésre.
- 134. A Kúriai Ítélet által konstruált strandfogalom a – 2004-es hatályállapota szerint a mai napig hatályban lévő – TNM Rendelet szabályaival is ellentétes. E rendelet melléklete a 2/1-es tervlapon a jelen eljárásban érintett területet „hajózási, sport és idegenforgalmi célú kikötők létesítésére felhasználható partszakaszként” jelöli meg. Ez a TNM Rendelet a balatoni települések között korántsem egyedülálló: **hasonló megjelölést, vagyis strandterület előtti, kikötő létesítésére alkalmas partszakaszt mutat – a teljesség igénye nélkül –** [redacted] **vonatkozó miniszteri rendeletének tervlapja. Mindegyik hivatkozott település esetén kikötő létesülhetett a strandterület előtti partszakaszon.**
- 135. A fentebb kifejtett jogszabályi rendelkezések (Vízpart-rehabilitációs Rendelet 15. § (1) bekezdése; Tttv. 83. §; TNM Rendelet melléklete) rámutatnak arra, hogy a Kúriai Ítélet önkényes és rendkívül leegyszerűsítő értelmezéssel, a strandra vonatkozó komplex településrendezési, településfejlesztési jogszabályi háttér megsértésével és figyelmen kívül hagyásával adott értelmezési tartalmat a strand fogalmának, amely értelmezési tartalomnak a balatoni strandok nagy számban egyébként sem felelnek meg: és mindezt az Alaptörvény 28. cikkére való hivatkozással tette. Ezen, formailag az Alaptörvény 28. cikkére alapított, de valójában önkényes bírói jogértelmezés sérti az Indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát.

136. Az Alaptörvény 28. cikkére hivatkozással a bíróság nem adhat olyan értelmezést a strand fogalmának, amely ellentmond az egyébként alkalmazandó – ám a Kúria által figyelmen kívül hagyott – komplex, strandra vonatkozó településfejlesztési, településrendezési jogszabályi háttérnek. Más szavakkal megfogalmazva: az Alaptörvény 28. cikke nem jogosítja fel a bíróságot arra, hogy jogértelmezésével jogszabályt sértsen.
137. A Kúriának nem volt törvényes lehetősége a strand fogalmának újraértelmezésére, hiszen – a jogértelmezés alkotmányos minimumkövetelményeit megtartva – vizsgálnia kellett volna a fentebb kifejtett komplex, strandra vonatkozó jogszabályi háttérrel. Ahelyett, hogy e komplex jogszabályi háttérrel értelmezte volna, az Alaptörvény 28. cikkére hivatkozással ruházta fel a fogalmat – egyébként indokolatlanul tág – jelentéstartalommal. **Azáltal, hogy a Kúria elmulasztotta a balatoni strand fogalmát a vonatkozó jogszabályokkal összhangban értelmezni, elmulasztotta a jogértelmezéssel szemben elvárt alkotmányos minimumfeltételek teljesítését, ezért önkényes bírói jogalkalmazásával megsértette az Indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő jogát.**
138. Az alábbiakban az Indítványozó bemutatja az Alkotmánybíróság gyakorlatában a *contra constitutionem* jogalkalmazás tilalma körében kialakított szempontrendszert, és annak a jelen ügyre való alkalmazhatóságát. Az Indítványozó bemutatja előbb a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban, majd a 29/2021. (XI. 10.) AB határozatban kialakított jogi tesztet, és vizsgálja mindezt a jogállamiság és a tisztességes eljáráshoz való jog összefüggéseinek keretében.
139. Amint azt az Indítványozó a IV.2.1. fejezetben kifejtette, az Alkotmánybíróság először a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban vizsgálta a tisztességes eljáráshoz való jog (és a jogállamiság, jogbiztonság követelményének összefüggéseit):

„A bírói függetlenségnek nem korláta, sokkal inkább biztosítéka a törvényeknek való alávetettség: a bírónak a határozatait a jogszabályok alapján kell meghoznia. Ha a törvénynek való alávetettségtől a bíróság eloldja magát, saját függetlenségének egyik tárgyi alapját vonja el. A vonatkozó jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja. Az a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelveivel.”³⁹ (kiemelés Indítványozótól)

140. Ezen megállapítás rögzült az Alkotmánybíróság határozataiban: később számos más alkotmánybírósági határozat szó szerint visszautal a 20/2017. (VII. 18.) AB határozat fentiekben hivatkozott bekezdésére.⁴⁰ Az erre a megállapításra épülő joggyakorlat kapcsán a jogirodalom is megjegyzi:

„A tisztességes eljáráshoz való jogba ütközésre visszavezetve bármely, a rendes bíróságok által alkalmazott jogszabály értelmezése támadható alkotmányjogi panasszal. Mivel nincs olyan preklúziós szabály, mint a jogegységi panasz esetén a Bszi. 41/B. § (1) bekezdésében, mely szerint az alsóbb fokú bíróságok által alkalmazott, a Kúria korábbi közzétett határozatától eltérő jogalkalmazás csak akkor támadható, ha a felülvizsgálati eljárásban az eltérésre már hivatkoztak, az

³⁹ 20/2017. (VII. 18.) AB határozat; Indokolás [23] bekezdés.

⁴⁰ 3178/2022. (IV. 22.) AB határozat; Indokolás [33] bekezdés; 3410/2023. (X. 11.) AB határozat; Indokolás [50] bekezdés.

alkotmányjogi panaszban ez az érv önállóan, első ízben is felvethető. Természetesen a jogértelmezés, annak alaptörvény-ellenessége és a tisztességes eljáráshoz való jog összefüggése bonyolult argumentációt igényel a panaszostól. Ennek ellenére **bármely jogszabály értelmezése ezáltal támadható.**⁴¹ (kiemelés Indítványozótól)

141. Az Alkotmánybíróság a gyakorlatában a jogállamiság-jogbiztonság követelményének és a tisztességes eljárás érvényesülésének összefüggéseit vizsgálva azonban a következőket is elvi élel rögzítette:

„Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság követelményével összefüggésben leszögezte, hogy egy szabályozás felülrírása, kitégítése a bíróságok részéről már nem jogértelmezési, hanem contra legem jogalkalmazási – tulajdonképpen jogalkotási – tevékenységet jelent, ami felveti a bíróságok törvényeknek való alávetettsége elvének a sérelmét. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a „jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás.” {3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [27]}⁴² (kiemelés Indítványozótól)

142. A 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság három feltétel mellett állapította meg, hogy egy *contra legem* ítélet elérte az alkotmányos sérelem szintjét:

*„A fentieket összefoglalva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényszék *contra legem* jogalkalmazása három, egymást erősítő feltétel együttes fennállása következtében ért fel az alkotmányossági sérelem szintjére, és sértette az indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát. Egyrészt a törvényszék a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mint eljárásjogi jellegű alapjog egy aspektusát, az indokolási kötelezettséget sértő módon **nem indokolta meg, hogy az adott jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazta.** Másrészt, ezzel párhuzamosan, a törvényszék **önkéntesen járt el akkor, amikor a jogkérdésre nyilvánvalóan vonatkozó jogi normákat nem vette figyelembe.** Harmadrészt a törvényszék önkényesen járt el akkor is, amikor döntését egy olyan bírósági joggyakorlatra alapította, amelynek alapjául szolgáló jogi normákat a jogalkotó az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggésben kifejezetten hatályon kívül helyezte.”⁴³ (kiemelés Indítványozótól)*

143. Az alábbiakban bemutatjuk, hogy az Indítványozó az ebben az alkotmánybírósági határozatban rögzített feltételeknek is eleget tesz, ezért a Kúriai Ítélet alkotmányossági sérelem szintjére emelkedő, *contra constitutionem* jellege, így az Indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogának sérelme jelen ügyben a 20/2017. (VII. 18.) AB határozat feltételei szerint is megállapítható. A vizsgálandó feltételek jelen érvelés vonatkozásában is az alábbiak: a) az eltérés indokolásának elmulasztása; és b) a hatályos jogi normák figyelmen kívül hagyása. Az Indítványozó a harmadik feltétel fennállását azért nem részletezi, mert az jelen ügyben nem releváns, hiszen a Kúriai Ítélet nem tartalmaz arra vonatkozó alátámasztást, hogy milyen joggyakorlatra alapítja a strand fogalmának jogszabályoktól elrugaszkodó megalkotását.

⁴¹ Dr. Varga Zs. András: A tisztességes eljáráshoz való jog bírósági aspektusból; Kúriai Döntések; 2022(4) 610; 612. o.

⁴² 16/2023. (VII. 25.) AB határozat; Indokolás [28] bekezdés.

⁴³ 20/2017. (VII. 18.) AB határozat; Indokolás [29] bekezdés.

144. Ami az első feltételt illeti, a Kúriai Ítélet nem tartalmazott arra vonatkozó indokolást, hogy miért nem vette figyelembe a balatoni strand fogalmának vizsgálatakor a fent hivatkozott jogszabályi rendelkezéseket. Ezen jogszabályi rendelkezések értelmezése alapján ugyanis a Kúria arra a megállapításra jutott volna, hogy a strandnak nem immanens fogalmi eleme a tómeder közvetlen elérhetőségének a biztosítása. Ami a második feltételt illeti, a Kúriai Ítélet figyelmen kívül hagyta a strandra vonatkozó szabályozási környezetet, amely a strandterület előtti partszakaszt kikötő létesítésére alkalmas partszakaszként határozza meg. A Kúriai Ítélet azzal, hogy a jogszabályi környezetnek és a balatoni településeken kialakított gyakorlatnak ellentmondva kiterjesztően értelmezte a strand fogalmát, jogot alkotott, azaz olyan mértékben szakadt el a jogszabályi környezet szerinti normatartalomtól – és hagyta figyelmen kívül azt –, hogy azzal eloldotta magát a jogállamisághoz szorosan kapcsolódó jognak való alárendeltség követelményétől. Az efféle szubjektív és önkényes, jogszabályoknak ellentmondó bírói jogalkotás a jogalkalmazás kiszámítható és előrelátható működését is sérti, hiszen a jogkereső jogalanyok nem várhatják egy bírósági eljárás eredményétől azt, hogy annak végén a bíróság egy olyan definíciót határoz meg egy, az ügy érdemének eldöntésére alapvető kihatással lévő fogalomra, amely ellentmond a bíróság által vizsgálendő szabályozási környezetnek. Az imént kifejtett körülmények is megalapozzák a Kúriai Ítélet *contra constitutionem* voltát, és így az Indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét.

145. **Az Alkotmánybíróság a *contra constitutionem* bírói döntések Alaptörvény-ellenességével kapcsolatos gyakorlatát a 29/2021. (XI. 10.) AB határozatában fejlesztette tovább.** E határozat mindenekelőtt elvi érveléssel megerősítette a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban foglaltakat a jogállamiság és a *contra constitutionem* jogalkalmazás tilalma (tisztességes eljáráshoz való jog) összefüggéseiről:

„Az Abh.-ban [a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban – az Indítványozó] az Alkotmánybíróság akként foglalt állást, hogy „[a] bírói függetlenségnek nem korlátja, sokkal inkább biztosítéka a törvényeknek való alávetettség: a bírónak a határozatait a jogszabályok alapján kell meghoznia. Ha a törvénynek való alávetettségtől a bíróság eloldja magát, saját függetlenségének egyik tárgyi alapját vonja el. A vonatkozó jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja. Az a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelveivel.” (Indokolás [23])⁴⁴ (kiemelés Indítványozótól)

146. Ezt követően elismerte, hogy amennyiben egy bírói döntés az Alaptörvény megszabta értelmezési tartományt megsérti, az megalapozza a döntés *contra constitutionem* jellegét:

*„[28] Önmagában egy *contra legem* ítélet még nem szükségképpen alaptörvény-ellenes (*contra constitutionem*) -ítélet. Kivételesen, kellően súlyos esetekben azonban egy *contra legem* jogalkalmazás is felemelkedhet alkotmányjogilag értékelhető szintre, és a bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapításához vezethet (Abh., Indokolás [21]).*

⁴⁴ 29/2021. (XI. 10.) AB határozat; Indokolás [27] bekezdés.

[29] Ilyen kivételes esetnek tekinthető egyebek között, ha a bíróság ítélete az Alaptörvény megszabta értelmezési tartományt megsérti, és ezáltal a bírói döntés alaptörvény-ellenes lesz. (...)” (kiemelés Indítványozótól)

147. A határozat újítása abban áll, hogy meghatározta azt, hogy az Alkotmánybíróság az eset összes releváns körülményének figyelembevételével határoz arról, hogy egy *contra legem* bírói döntés *contra constitutionem*-nek, következésképpen Alaptörvénybe ütközőnek minősül-e:

„Annak megítélése során, hogy valamely (állítólagos) *contra legem* jogalkalmazás kivételesen elérte-e az alaptörvény-ellenesség szintjét, az Alkotmánybíróság az eset összes releváns körülményének figyelembevételével határozhat. A vizsgált esetben az Alkotmánybíróság figyelembe vette, hogy már állást foglalt-e a kérdéses jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összeegyeztethetősége, illetőleg az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezése kérdésében. Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően ugyancsak figyelembe vette a megsértett jogszabály egyértelműségének és pontosságának fokát; a jogszabály értelmezése és alkalmazása tekintetében az ítélező bírót megillető mérlegelési jogkör terjedelmét; valamint a bírói döntésben megjelenő indokolást is, mely különösen nagy jelentőséggel bír akkor, ha az Alkotmánybíróság az adott jogkérdésben már korábban állást foglalt. Az Alkotmánybíróság végezetül azt sem hagyhatja figyelmen kívül eljárása során, hogy az indítványhoz kötöttség elvének megfelelően az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz eljárás keretei között kifejezetten azt kell vizsgálnia, hogy valamely bírói döntés az indítványban foglalt okból alaptörvény-ellenes-e. Az Abtv. 52. § (2) bekezdése értelmében ugyanis egyes, az Alaptörvényben és az Abtv.-ben pontosan megjelölt kivételes esetek [Abtv. 28. § (1) bekezdése, 32. § (1) bekezdése, 38. § (1) bekezdése, 46. § (1) és (3) bekezdése, illetőleg az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése] kivételével '[a]z Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik'. ”⁴⁵ (kiemelés Indítványozótól)

148. Az Indítványozó az alábbiakban bemutatja, hogy a 29/2021. (XI. 10.) AB határozatában felállított, az eset összes releváns körülményének mérlegelésére vonatkozó tesztet is teljesíti.
149. A Kúriai Ítélet által figyelmen kívül hagyott, mellőzött jogszabályi rendelkezésekből számos megállapítás kiolvasható. Egyrészt az, hogy az a kérdés, amely szerint a strand közvetlenül biztosítja-e a tómeder elérhetőségét, nem pusztán a józan ész alapján, hanem számos, jogszabályban lefektetett szakmai (pl. ökológiai, áramlástani, területfejlesztési stb.) feltételtől függ. Másrészt az, hogy a tómeder kategóriáját a Tttv. maga is egy külön kategóriának tekinti, és speciálisan szabályozza, nem a strandterületre vonatkozó didaktikai keretek között. Harmadrészt az, hogy a jelen ügyben érintett strand területe előtti partvonalat kikötő létesítésére alkalmas partvonalként jelöli a TNM Rendelet. E rendelkezések megfelelő értelmezése egyértelműen és pontosan, a bíróság számára mérlegelést nem engedő módon jelöli ki azt, hogy a kikötőlétesítmények elhelyezhetők a tómederben (hiszen a tómeder nem képezheti a strand fogalmának részét).
150. Ami az Alaptörvény megszabta értelmezési tartományt illeti, az Indítványozó e körben is hivatkozik az Alaptörvény 28. cikkére, R) cikkének (2) bekezdésére és a T) cikk (1) bekezdésének első fordulatra.

151. A 28. cikk kimondja:

⁴⁵ 29/2021. (XI. 10.) AB határozat; Indokolás [30] bekezdés.

„A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuláját, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”
(kiemelés Indítványozótól)

152. Az R) cikk (2) bekezdése ekként rendelkezik:

„Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.”

153. A T) cikk (1) bekezdésének első fordulata pedig így szól:

„Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg.”

154. Azzal, hogy a Kúriai Ítélet eloldotta magát az egyébként alkalmazandó normatartalomtól – azt mellőzve –, figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése szerint a strand fogalmára egyébként kötelezően alkalmazandó jogszabályi környezet rendelkezéseit. A Kúriai Ítélet – az egyébként alkalmazandó jogszabályi környezet „helyébe lépve” – a józan észre alapítottan megalkotott strandfogalmával általánosan kötelező magatartási szabályt hozott létre, amelyre bírói döntésben az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése szerint nem volt lehetősége. Mindezekre tekintettel a Kúriai Ítélet az Alaptörvény 28. cikke szerint nem volt összhangban az R) cikk (2) bekezdésével és a T) cikk (1) bekezdésével. Következésképpen a Kúriai Ítélet az Alaptörvény megsabta értelmezési tartományt is megsértette iránymutatásával.
155. A fentiekben kifejtettek tekintettel, az eset összes körülményének figyelembevételével – így különösen a jogszabályi környezet pontos, egyértelmű és mérlegelést nem engedő megfogalmazására, az Alaptörvény megsabta értelmezési tartomány megsértésére, a hatályos jog figyelmen kívül hagyására, a kiszámítható és előrelátható működés hiányára – a Kúriai Ítélet sérti az Indítványozó tisztességes hatósági ügyintézéshez és tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát.
156. A Kúriai Ítélet tehát a balatoni strand fogalmát általában a „józan észre” hivatkozással alkotta meg, és állapította meg azt, hogy a tómeder közvetlen elérhetőségét a strandnak biztosítani kell. E fogalom megalkotásakor azonban nem volt tekintettel a strandra vonatkozó komplex jogszabályi háttérre – vagyis „joghézagpótló” funkciót töltött be egy olyan esetben, amelyben egészen egyszerűen nem volt szükség joghézagpótlásra. Az értelmezési kérdések ugyanis feloldhatóak lettek volna a fentebb hivatkozott jogszabályok alkalmazása esetén. A Kúriai Ítélet tehát szubjektív módon, önkényesen, az alkalmazandó jogszabályok figyelmen kívül hagyásával alkotta meg a strand helytelen fogalmát. Ezzel sérült a jogbiztonsággal összefüggő, a jogalkalmazó szervekkel szemben elvárt előreláthatóság és kiszámíthatóság is: a jogkereső jogalany ugyanis nem várhatja a bírósági szervezetrendszerrel, hogy annak legfelsőbb fóruma – ahelyett, hogy alkalmazná az előtte fekvő jogszabályokat egy jogi kérdésben, tudniillik abban, hogy a strandnak nem fogalmi eleme a tómeder közvetlen elérhetősége annak minden pontjáról – a bizonytalan tartalmú és homályos „józan észre” hivatkozással megalkot egy alternatív definíciót. Ezzel a Kúriai Ítélet nem pusztán *contra legem* alkalmazott jogot, hanem maga jogot alkotott. Mindez önmagában megalapozza a Kúriai Ítélet *contra constitutionem* jellegét, ezáltal az Indítványozó tisztességes eljáráshoz fűződő jogának sérelmét.

157. Mindazonáltal megjegyezzük, hogy a tisztán az Alaptörvény 28. cikkére alapított jogértelmezési művelet során is a Kúriának arra az álláspontra kellett volna jutnia, hogy a balatoni strand fogalma nem szükségszerűen implikálja annak minden pontjáról való vízbe jutást.

158. Az Alaptörvény 28. cikke a jogszabályok értelmezése során elsősorban azok céljának, így preambuluma és indokolásának vizsgálatát írja elő. A Kúriai Ítélet által vizsgált Tttv. preambuluma többek között a térség kiemelkedő gazdasági fejlődésére és az épített környezeti értékeknek a fejlődéshez való elvitathatatlan hozzájárulására, valamint az okszerű és takarékos területhasználat követelményére hivatkozik:

„Az Országgyűlés – figyelemmel az ország általános és egyes térségeinek kiemelkedő gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésére, és arra, hogy e fejlődéshez a véges és nehezen megújuló táji, természeti, környezeti és épített környezeti értékek hozzájárulása elvitathatatlan – az ország kiegyensúlyozottabb területi fejlődése, a terület- és gazdaságfejlesztés hatékony területi irányítása, az okszerű és takarékos területhasználat, valamint a gazdasági, társadalmi és környezeti fenntarthatóság megőrzése érdekében, az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióban lefektetett területhasználati elvekkel összhangban a területhasználat módjáról és szabályairól a következő törvényt alkotja”. (kiemelés Indítványozótól)

159. A beruházással érintett területen már javarészt megvalósult a kikötő, ideértve annak mólószárait és az ahhoz kapcsolódó bejárót, ezért az Alaptörvény 28. cikkén keresztül, a Tttv. preambuluma értelmezésekor nem lehetett volna figyelmen kívül hagyni a kikötő, mint kiemelkedő gazdasági fejlesztés és épített környezeti érték jelentőségét.

160. A Tttv. preambuluma kiemeli az okszerű és takarékos területhasználat követelményét is. Az okszerű és takarékos területhasználat követelménye éppen azt jelenti, hogy egy létesítmény szolgálhat egyszerre több funkciót is. Ebből következően nem helytálló, és az Alaptörvény 28. cikkével, illetve ezen keresztül a Tttv. preambulumaival ellentétes a Kúriai Ítélet jelen [123] bekezdésben hivatkozott [67] bekezdésének azon megállapítása, amely szerint a strandfunkciót szolgáló létesítményeket csakis kizárólag, kifejezetten strandcélokra lehetne használni.

161. Következésképpen a Tttv. preambulumból, céljából, illetve az Alaptörvény 28. cikkéből nem vezethető le olyan jogértelmezés, amely szerint egy kikötő létesítésére alkalmas partszakaszon – a strand fogalmának tömederre kiterjedő megalkotása, így a strandfunkciók állítólagos ellehetetlenülése folytán – ne lehetne egy egyébként infrastrukturális és gazdasági fejlesztéssel járó, épített környezeti értéknek minősülő kikötőt létesíteni. **Ezen, Alaptörvény 28. cikkével ellentétes, a jogértelmezés alkotmányos minimumkövetelményeit figyelmen kívül hagyó önkényes bírói jogértelmezés sérti az Indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogát.**

IV.2.3 A Kúriai Ítélet sérti a tulajdonhoz és a vállalkozáshoz való jogot

(i) A Kúriai Ítélet sérti a tulajdonhoz való jogot

162. Az Alaptörvény XIII. cikke rendelkezik a tulajdonhoz való jogról:

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

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

163. A tulajdon általánosságban véve az egyéni cselekvési autonómia anyagi alapja. A tulajdonhoz való jog az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a polgári jogi értelemben vett tulajdonfogalomnál tágabb körben élvez alaptörvényi védelmet:

„Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában a korábbi Alkotmány 13. §-ával kapcsolatban a következőket állapította meg: '**az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más**' (ABH 1993, 373, 379.)”⁴⁶ (kiemelés Indítványozótól)

164. Az alkotmányos tulajdonfogalom nem azonosítható a klasszikus (római jogi alapokon nyugvó) birtoklás, használat és rendelkezés tulajdoni triászával; az kiterjed – többek között – a polgári jogi értelemben tulajdonnak nem minősülő vagyoni értékű jogokra,⁴⁷ a hatósági engedély birtokában végzett jövedelemszerző tevékenységekre⁴⁸ és bizonyos várományokra⁴⁹ is.
165. A Hatóság a Harmadik Hatósági Határozatában megállapította, hogy a tervezett tevékenység megvalósítása esetén nem feltételezhető jelentős környezeti hatás, a tervezett tevékenység egységes környezethasználati engedélyhez nem kötött, azok végleges vízjogi engedély birtokában kezdhetők meg. A Hatóság a harmadik eljárást megelőző határozataiban részletesen vizsgálta – többek között – a releváns táj- és természetvédelmi, zaj- és rezgésvédelmi, levegőtisztaság-védelmi, éghajlatvédelmi, hulladékgazdálkodási szempontokat. A Harmadik Hatósági Határozat a megelőző, Második Törvényszéki Ítélet iránymutatására tekintettel kizárólag a jegyzői nyilatkozatra korlátozódott. **A Harmadik Hatósági Határozatra tekintettel az Indítványozó valamennyi szükséges hatósági engedélyt (vízjogi létesítési engedélyt és hajózási létesítési engedélyt) megszerezett, ennek folytán az építési, beruházási jellegű Tevékenységét is megkezdte az érintett területen.** Tevékenysége kiterjed a kikötő építési munkálataira és az ehhez kapcsolódó kiegészítő tevékenységekre, pl. infrastrukturális elemek létesítésére.
166. **A Tevékenység mind pénzügyi, mind megvalósítási értelemben előrehaladott állapotban van:** az építési beruházás pénzügyi előrehaladása – a lehívott támogatási összegekre tekintettel – elérte a 70 %-ot, a projekt készültsége pedig – a generálkivitelező által teljesített mérföldkövek alapján – a 85 %-ot. Ami a Tevékenység tényleges fizikai megvalósítását illeti, az körülbelül 70 %-os készültségi szinten áll. A Tevékenység előrehaladott állapotának szemléltetésére I/14/A-C. szám alatti mellékletként csatoljuk az érintett területen készült fényképfelvételeket.

⁴⁶ 18/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [26] bekezdés.

⁴⁷ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

⁴⁸ 40/1997. (VII. 1.) AB határozat.

⁴⁹ 3048/2016. (III. 22.) AB határozat.

167. Az Indítványozó tehát nemcsak hogy megkezdte a Tevékenységét a területen, hanem már majdnem teljes egészében megépítette a kikötőt. A Tevékenységből az Indítványozónak jelentős jövedelme származott.
168. A Kúriai Ítélet az így megkezdett, engedélyek birtokában végzett, jövedelmező gazdasági tevékenységet ellehetetleníti, hiszen ennek folytán a kifejezetten az előzetes vizsgálati döntésre tekintettel megadott, vagyoni értékkel bíró engedélyei kerülnének visszavonásra. Az Indítványozó abba a sérelmes helyzetbe került, hogy egy olyan eljárás következtében, amelynek nem is az engedélyezés volt a tárgya, hanem egy azt megelőző előzetes, környezeti hatásokat felmérő vizsgálat, elenyészne, visszavonásra kerülne a megszerzett engedélye. Az előzetes vizsgálati döntésre tekintettel szerezhette meg ugyanis az Indítványozó a Tevékenység folytatásához szükséges engedélyeit. Az előzetes vizsgálati döntés megsemmisítése folytán az Indítványozó megszerzett engedélyei is kiüresednének (visszavonásra kerülnének), következésképpen a már majdnem teljes egészében megvalósult Tevékenységét is meg kell szakítania.
169. A Tevékenység megszakítása több módon jelentkezik az Indítványozónál hátrányos jelleggel.
170. *Egyrészt*, az Indítványozó arra kényszerül, hogy a tulajdonában álló, már majdnem teljes egészében megvalósult kikötőberuházást a kapcsolódó infrastrukturális és egyéb eszközökkel (pl. úszómólók, cölöpök) együtt le kellene bontania, el kellene hordania, ki kellene emelnie. Ebben a függő jogi helyzetben azért is fontos, hogy ne kerüljön sor a bontásra, mert amennyiben a tisztelt Alkotmánybíróság megsemmisíti a Kúriai Ítéletet, annyiban az addigra már lebontott kikötői létesítményt újra kellene építeni. A Harmadik Hatósági Határozat kimondja,⁵⁰ hogy a kikötői létesítmény felszámolása előreláthatólag a telepítés fázisával megegyező volumenű munkát igényelne és így várhatóan az építési fázissal megegyező hatásokra számíthatunk. Ugyanakkor az nem látható előre, hogy amennyiben az eddig megépített kikötői létesítmény teljes egészében felszámolásra, majd azt követően ismételt megépítésre kerülne, az milyen környezeti hatásokkal járna, illetve nem okozna-e jelentős környezetkárosodást.
171. *Másrészt*, az Indítványozó a Tevékenység alapján eddig megszerzett jövedelmektől a későbbiekben elesne, továbbá akként is sérelmet szenved, hogy nem tudna további, a Tevékenységgel kapcsolatos bevételekhez jutni. Az Indítványozó ebben a körben hangsúlyozza, hogy már realizált, nemcsak feltételes, jövőben realizálandó jövedelemtől is elesik a Kúriai Ítélettel összefüggésben.
172. *Harmadrészt*, az Indítványozó a kifejezetten a Tevékenység megvalósítására tekintettel megszerzett állami támogatását is – mint célhoz kötött módon juttatott támogatási összeget – kénytelen volna visszafizetni, hiszen támogatott projektje nem valósul meg, így a támogatási szerződést megszegi. Következésképpen a források felhasználásának ellenőrzéséért felelős irányító hatóság a támogatási szerződéstől elállna és a támogatási összeget a projekt megghiúsulására tekintettel visszakövetelné.
173. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint **a rendszeres jövedelemmel járó, vagyoni értéket megtestesítő hatósági engedélyek vagyoni értékű jogoknak minősülnek, ezáltal alkotmányos tulajdonjog fogalmi körébe vonható kategóriát képeznek:**

„Az Alkotmánybíróság 1992 óta követett gyakorlata szerint a tulajdoni alapjogvédelem kiterjed a polgári jogilag nem tulajdonnak minősülő vagyoni értékű jogokra is (17/1992. (III. 30.) AB, ABH 1992, 104. 108.), s az Alkotmánybíróság azóta ezt az oltalmat az eredetileg védett dologi jellegű vagyoni jogokon" túl is kiterjesztette. (...) az indítványozók beadványaiból is

⁵⁰ Harmadik Hatósági Határozat, 12. oldal

kitűnik, hogy a tervezési és szakértői engedéllyel rendelkezők számára ez a tevékenységrendszeres jövedelemforrást jelentett, kialakult megrendelői körrel és tevékenységi területtel rendelkeztek; másrészt az Mkt. a személyes tervezésre alapított önálló vállalkozásokat is lehetetlenné tette. Az Alkotmánybíróság ezért elfogadja, hogy a technikai végzettséggel rendelkező tervezők és szakértők által bevezetett és gyakorolt, rendszeres tervezői tevékenység, amely rendszeres jövedelmet biztosított számukra, az Alkotmány 13. § (1) bekezdés szerint tulajdoni védelmet élvez”.⁵¹ (kiemelés Indítványozótól)

174. Ezt a megállapítást mind az EJEB⁵² gyakorlata, mind a jogirodalom⁵³ megerősíti. Az engedély azért bír vagyoni értékkel, mert annak alapján jogosultja rendszeres jövedelmet szerez. Az engedély vagyoni értékkel bíró jogi jellegét az is alátámasztja, hogy amennyiben a Hatóság nem adta volna meg az Indítványozó számára az engedélyt, akkor nem hogy nem járt volna jövedelemmel az Indítványozó beruházása, hanem éppen ellenkezőleg: a Hatóság aktívan szankcionálta volna az engedély nélkül végzett gazdasági tevékenységét.
175. Az Indítványozó – a tényállásban részletezettek szerint – az előzetes vizsgálati döntés alapján megkapta a Tevékenysége megkezdéséhez szükséges vízjogi létesítési és hajózási létesítési engedélyt, ugyanis maradéktalanul teljesítette az azok megszerzéséhez szükséges feltételeket. Az engedélyek birtokában az Indítványozó jövedelemszerző tevékenységet folytatott, így **engedélyei vagyoni értékkel bírtak**. Mindkét érvényes és hatályos engedély kifejezetten hivatkozik a Hatóság vonatkozó előzetes vizsgálati döntésére.
176. A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 14. § (2) bekezdésének c) pontja értelmében:

„A vízjogi engedélyt vissza kell vonni, ha alapvetően megváltoztak azok a feltételek és körülmények, amelyek az engedély alapjául szolgáltak, így különösen: vízgazdálkodási, környezet- és természetvédelmi, közegészségügyi érdek és az ezeket érvényesítő külön jogszabályban meghatározott feltételek azt szükségessé teszik.” (kiemelés Indítványozótól)

177. A fent hivatkozott kormányrendelet 14. § (2) bekezdésének kiemelt jelentősége van, hiszen maga a vízügyi hatóság is erre a rendelkezésre hivatkozott a korábbi engedély visszavonása során.
178. Ami a hajózási létesítési engedélyt illeti, annak visszavonására azért kerülhetne sor, mert a Tevékenység mint környezethasználat már nem teljesítené a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 66. § (5) bekezdés első fordulata feltételeit:

„Ha az (1) bekezdés a), b) és f) pontjának [f) pont: előzetes vizsgálati eljárást lezáró határozat – az Indítványozó] hatálya alá tartozó környezethasználatához más jogszabály által meghatározott létesítési, illetve működési engedélyezési eljárás is szükséges, az engedély akkor adható meg, ha a környezethasználó jelentős hatást nem feltételező előzetes vizsgálati eljárást lezáró határozattal, környezetvédelmi, illetve egységes környezethasználati engedéllyel rendelkezik.” (kiemelés Indítványozótól)

⁵¹ 40/1997. (VII. 1.) AB határozat.

⁵² Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden, Judgement of 7 June 1989, no. 10873/84, § 53.

⁵³ A tulajdonhoz való jog (Orosz Dzsenifer, Sonnevend Pál, IJOTEN/Alkotmányjog, 197. szócikk, lezárás dátuma: 2023.09.30.)

179. Mivel az Indítványozó a vízjogi és hajózási létesítési engedélyét kifejezetten arra tekintettel kapta meg, hogy a Hatóság az előzetes vizsgálati határozatában megállapította, hogy a Tevékenység megvalósítása esetén nem feltételezhető jelentős környezeti hatás, ezért a Harmadik Hatósági Határozat Kúriai Ítélet általi megsemmisítése következtében – mint ahogyan az megtörtént a korábbi hatósági határozattal is – a fent hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján a vízjogi és a hajózási létesítési engedélye visszavonásra kerülne.

180. **A Kúriai Ítélet következtében az Indítványozó korábban megszerzett, végleges hatósági engedélyek alapján folytatott gazdasági tevékenysége ellehetetlenülne, vagyoni értékű jognak minősülő hatósági engedélyét visszavonnák, a már majdnem teljes egészében megépített kikötő infrastrukturális elemekkel együtt való lebontására kényszerülne. Az Indítványozó ezen túlmenően eszne a Tevékenység projektjéből realizált eddigi jövedelmektől is, és a kifejezetten a Tevékenység megvalósításának céljára kapott állami támogatási összeg visszafizetésére is rákényszerülne. A fentebb kifejtett körülmények az Indítványozó tulajdonhoz fűződő jogának sérelmét alapozzák meg.**

(ii) **A Kúriai Ítélet sérti a vállalkozáshoz való jogot**

181. Az Alaptörvény XII. cikke rendelkezik a vállalkozáshoz való jogról:

*„(1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.
(2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”*

182. A vállalkozás szabadságát az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése is megerősíti, mint olyan értéket, amelyen a magyar gazdaság alapszik:

„Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.”

183. A vállalkozás joga az Alkotmánybíróság gyakorlatában azt jelenti, hogy az üzleti tevékenység kifejtéséhez fűződő jogot alkotmányos szintű védelem élvez:

„A vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog [Alkotmány 70/B. § (1) bekezdés] egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. A vállalkozás joga azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmány biztosította joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése.”⁵⁴ (kiemelés Indítványozótól)

184. E védelem a vállalkozás megkezdéséhez és folytatásához egyaránt kapcsolódik.⁵⁵ A vállalkozáshoz való jog védelme azt is magában foglalja, hogy az állam nem lehetetlenítheti el a vállalkozóvá válást:

„A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.”⁵⁶

⁵⁴ 54/1993. (X. 13.) AB határozat, Indokolás II. [1] bekezdés.

⁵⁵ Alaptörvény kommentárja.

⁵⁶ 54/1993. (X. 13.) AB határozat, Indokolás II. [1] bekezdés.

185. Ahogyan azt a IV.2.1. pontban kifejtettük, a Hatóság a Harmadik Hatósági Határozatában megállapította, hogy a tervezett tevékenység megvalósítása esetén nem feltételezhető jelentős környezeti hatás, a tervezett tevékenység egységes környezethasználati engedélyhez nem kötött, az végleges vízjogi engedély birtokában kezdhető meg. A Harmadik Hatósági Határozatra tekintettel megszerzett engedélyek alapján az Indítványozó az érintett területen megkezdte gazdasági tevékenységét. Az Indítványozó nem csupán megkezdte a Tevékenységét a területen, hanem már majdnem teljes egészében megépítette a kikötőt. Ebben a tekintetben **alkotmányos védelmet élvező üzleti tevékenysége kifejtéséből, gazdasági tevékenységéből rendszeres jövedelemforrása származott.** Mindezek alapján megállapítható, hogy **az Indítványozó számára e Tevékenység rendszeres anyagi előnnyel járt.** Azzal, hogy a Kúriai Ítélet folytán visszavonásra kerülne majd az előzetes vizsgálati döntésre tekintettel megadott, önmagában is vagyoni értékkel bíró vízjogi létesítési és hajózási létesítési engedély, sérül az Indítványozó vállalkozáshoz fűződő joga.
186. Az Indítványozó vállalkozása, gazdasági tevékenysége két okból szenved hátrányt, sérelmet: *egyrészt*, a Kúriai Ítélet megakadályozza az Indítványozót a vállalkozásából fakadó vagyoni előnyök, anyagi javak későbbi megszerzésében; *másrészt*, az Indítványozó elesik a már megszerzett javaitól is (nemcsak a fizikai valójában már 70 %-ban megépült kikötőtől, hanem az érintett területen realizált további infrastrukturális fejlesztésektől), hasznot teremtő tevékenységének alapját képező vagyona elértéktelenedik. **Következésképpen az Indítványozó vállalkozáshoz fűződő joga sérelmet szenvedett.**

IV.2.4 A Kúriai Ítélet sérti az Indítványozó jogos elvárásainak védelmével, bizalomvédelemmel és a szerzett jogok védelmével kapcsolatos jogait

187. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése ekként rendelkezik a jogállamiság alkotmányos követelményéről:

„Magyarország független, demokratikus jogállam.”

188. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a szerzett jogok védelmét a jogállamiság alkotmányos követelményéből vezeti le:

„A szerzett jogok védelmének alkotmányos megítélése az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogbiztonság kérdéséből ered. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, és egyértelműek legyenek. Működésüket tekintve kiszámíthatónak és előreláthatónak kell lenniük a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság korábban azt is megállapította, hogy a jogbiztonság elve többek között megköveteli a szerzett jogok védelmét, a véglegesen teljeseedésbe ment jogviszonyok érintetlenül hagyását, továbbá a múltban keletkezett tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozhatóságát.”⁵⁷ (kiemelés Indítványozótól)

⁵⁷ 24/2020. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [32]

189. A fenti alkotmánybíróági határozatból következik tehát, hogy a jogbiztonsághoz nemcsak a jogi normák egyértelmősége tartozik hozzá, hanem a jogintézmények kiszámítható működése és a szerzett jogok védelme is. Mindezeket a jogalkalmazás szervei, a hatóságok és a bíróságok biztosítják.
190. Az Indítványozó Koncessziós Szerződést kötött az Önkormányzattal annak érdekében, hogy a beruházási jellegű Tevékenységét megvalósíthassa. Magát a Tevékenységet, vagyis a kikötő létesítését, mint az Önkormányzat számára is értékteremtő gazdasági programot az Önkormányzat képviselő-testülete 4 alkalommal is megszavazta: 2006-ban, 2010-ben, 2014-ben és 2019-ben.
191. Az Indítványozó arra tekintettel kapta meg a gazdasági tevékenysége megkezdéséhez szükséges engedélyeket (a vízjogi létesítési és a hajózási létesítési engedélyt), hogy a Hatóság az előzetes vizsgálati döntésében, a Harmadik Hatósági Határozatban megállapította, a tervezett tevékenység nem jár jelentős környezeti hatással. Ezt követően az Indítványozónak mind magukból a hatósági engedélyekből, mind az azok birtokában megkezdett gazdasági tevékenységből rendszeres anyagi előnye, jövedelemforrása származott. Mindezen javakat az Indítványozó a beruházást támogató előzetes vizsgálati döntés nélkül nem szerezhette volna meg. Ebben a körben is visszautalunk a tulajdonhoz és a vállalkozáshoz fűződő jog sérelme alatt kifejtett érvelésünkre, és hangsúlyozzuk, **hogy a kikötő mind pénzügyi, mind megvalósítási szempontból előrehaladott fázisban jár.**
192. Következésképpen az Indítványozó jogokat származtathatott az előzetes vizsgálati döntésből és az annak alapján kiadott hatósági engedélyekből, amely jogok gyakorlását az – egyébként is *contra constitutionem* – Kúriai Ítélet elvonta, ellehetetlenítette. Az Indítványozó nemcsak, hogy nem élvezheti a Kúriai Ítélet és az abban foglalt új eljárásra utasítás miatt a Harmadik Hatósági Határozatra tekintettel megszerzett vagyoni előnyeit, hanem fel kellene számolnia az érintett területen realizált, előrehaladott állapotban lévő kikötőjét a kapcsolódó infrastrukturális fejlesztésekkel és az ott felhalmozott további vagyontömeggel (pl. mólósarak, cölöpök stb.) együtt. A beruházási jellegű Tevékenység megvalósításának elmaradása jelentős anyagi teherrel és az Indítványozó (mint alperesi érdekelt) számára kimutatható kárral járna. **A fentebb kifejtett körülmények az Indítványozó szerzett jogainak sérelmét alapozzák meg.**
193. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a szerzett jogok védelmével szoros összefüggést mutat a jogos elvárások védelme és a bizalomvédelem:

„[a] jogbiztonsághoz szorosan hozzátartozik nemcsak a visszaható hatály tilalmának és a szerzett jogok védelmének elve, hanem a bizalom védelmének elve is, vagy másképpen a jogos elvárások védelme.”⁵⁸

194. A bizalomvédelem elve az Európai Unió Bíróságának esetjogában is megjelenik. Eszerint ennek a sérelmére bármely gazdasági szereplő hivatkozhat, akiben valamely közigazgatási hatóság megalapozott várakozásokat keltett a részére tett pontos ígéretek folytán:

*„ami a bizalomvédelem elvét illeti, az e jogra történő hivatkozás joga minden olyan jogalanyt megillet, akiben valamely közigazgatási hatóság megalapozott várakozásokat keltett a részére tett pontos ígéretek folytán (lásd ebben az értelemben: *Europäisch Iranische Handelsbank kontra Tanács ítélet, C-585/13 P, EU:C:2015:145, 95. pont*)”⁵⁹ (kiemelés Indítványozótól)*

⁵⁸ 3047/2017. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [43] bekezdés. Lásd még: 142/2010. (VII. 14.) AB határozat.

⁵⁹ Radu Florin Salomie, Nicolae Vasile Oltean és a Direcția Generală a Finanțelor Publice Cluj ügyben született ítélet; C-183/14; ECLI:EU:C:2015:454; [44] bekezdés.

195. **Az Indítványozó ügyében három különböző évben is – 2021-ben, 2022-ben és 2023-ban – olyan tartalmú előzetes vizsgálati döntés született meg, amely megállapította, hogy a tervezett tevékenység megvalósítása esetén nem feltételezhető jelentős környezeti hatás, a tervezett tevékenység egységes környezethasználati engedélyhez nem kötött, az végleges vízjogi engedély birtokában kezdhető meg. Az Indítványozó a Tevékenység folytatásához szükséges – a fentiekben kifejtettek szerint önmagában is vagyoni értékkel bíró – hatósági engedélyeit is ezen előzetes vizsgálati határozatokra tekintettel szerezte meg, és erre tekintettel folytatta jövedelmező gazdasági projektjét.**
196. A Kérelmező annak jogos tudatában járt el, hogy jogszerűen végzi a tevékenységét és a Tevékenysége megvalósítása esetén nem feltételezhető jelentős környezeti hatás. A Kérelmező a Tevékenységet kizárólag érvényes és végleges hatósági engedélyek birtokában folytatta.
197. A fentiekre figyelemmel megállapítható, hogy **a Hatóság előzetes vizsgálati döntései jogos elvárásokat támasztottak az Indítványozóban aziránt, hogy jogszerűen végzett Tevékenysége nem jár jelentős környezeti hatással.**

IV.3 Annak bemutatása, hogy az állított alapjogsérelem a Kúriai Ítéletet érdemben befolyásolta

IV.3.1 A tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelme a Kúriai Ítéletet érdemben befolyásolta

198. Azzal, hogy a Kúriai Ítélet az iránymutatásában egy olyan tartalmú, az Indítványozó „kérelmét elutasító” döntés meghozatalára utasította a Hatóságot, amely utasítást a Rendelet döntési lehetőségeit meghatározó taxatív, egyértelmű és pontos, további mérlegelést nem engedő szabályai egyáltalán nem tesznek lehetővé, a Kúriai Ítélet sérti az Indítványozó tisztességes hatósági ügyintézéshez és tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő jogát.
199. A Kúriai Ítélet iránymutatása – tartalma szerint a Hatóság döntésének a megváltoztatása –, amellyel elvonja a Hatóság mérlegelési és döntési jogkörét a Tevékenység környezetre gyakorolt hatásaira vonatkozóan, és előre érdemben elbírálja az előzetes vizsgálat körébe tartozó kérdéseket, sérti az Indítványozó tisztességes hatósági ügyintézéshez és tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát. Az Indítványozó előtt ugyanis eleve elzárt annak lehetősége, hogy a megismételt eljárásban a Hatóság mérlegelése során arra jusson, hogy a Tevékenység nem jár jelentős környezeti hatással. Következésképpen az Indítványozó tisztességes hatósági ügyintézéshez és tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő jogai sérülnek.
200. A Kúriai Ítélet önkényes és rendkívül leegyszerűsítő értelmezéssel, a strandra vonatkozó komplex településrendezési, településfejlesztési jogszabályi háttér megsértésével és figyelmen kívül hagyásával adott értelmezési tartalmat a strand fogalmának, amely értelmezési tartalomnak a balatoni strandok nagy számban egyébként sem felelnek meg: és mindezt az Alaptörvény 28. cikkére való hivatkozással tette. Ezen, formailag az Alaptörvény 28. cikkére alapított, de valójában önkényes bírói jogértelmezés sérti az Indítványozó tisztességes hatósági ügyintézéshez és tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát.
201. Az Abtv. 29. § szerinti, a Kúriai Ítéletet érdemben befolyásoló Alaptörvény-ellenesség tehát abban áll, hogy a Kúriai Ítélet a fenti IV.2.1. és IV.2.2. pontban kifejtettek okán ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével és XXVIII. cikk (2) bekezdésével.

IV.3.2 A tulajdonhoz való jog és a vállalkozáshoz való jog sérelme a Kúriai Ítéletet érdemben befolyásolta

202. A Kúriai Ítélet következtében az Indítványozó korábban megszerzett, végleges hatósági engedélyek alapján folytatott gazdasági tevékenysége ellehetetlenülne, vagyoni értékű jognak minősülő hatósági engedélyét visszavonnák, a már majdnem teljes egészében megépített kikötő infrastrukturális elemekkel együtt való lebontására kényszerülne. Az Indítványozó ezen túlmenően elesne a Tevékenység projektjéből realizált eddigi jövedelmektől is, és a kifejezetten a Tevékenység megvalósításának céljára kapott állami támogatási összeg visszafizetésére is rákényszerül. A fentebb kifejtett körülmények az Indítványozó tulajdonhoz fűződő jogának sérelmét alapozzák meg.
203. Az Indítványozó vállalkozása, gazdasági tevékenysége két okból szenved hátrányt, sérelmet: *egyrészt*, a Kúriai Ítélet megakadályozza az Indítványozót a vállalkozásából fakadó vagyoni előnyök, anyagi javak későbbi megszerzésében; *másrészt*, az Indítványozó elesne a már megszerzett javaitól is (nemcsak a fizikai valójában már 70 %-ban megépült kikötőtől, hanem az érintett területen realizált további infrastrukturális fejlesztésektől), hasznot teremtő tevékenységének alapját képező vagyona elértéktelenedik. Következésképpen az Indítványozó vállalkozáshoz fűződő joga sérelmet szenvedett.
204. Az Abtv. 29. § szerinti, a Kúriai Ítéletet érdemben befolyásoló Alaptörvény-ellenesség tehát abban áll, hogy a Kúriai Ítélet a fenti IV.2.3. pontban kifejtettek okán ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével és XII. cikk (1) bekezdésével.

IV.3.3 Az Indítványozó jogos elvárásainak, szerzett jogainak és a bizalomvédelem elvének sérelme a Kúriai Ítéletet érdemben befolyásolta

205. Az Indítványozó jogokat származtathatott az előzetes vizsgálati döntésből és az annak alapján kiadott hatósági engedélyekből, amely jogok gyakorlását az – egyébként is *contra constitutionem* – Kúriai Ítélet elvonta, ellehetetlenítette. Az Indítványozó nemcsak hogy nem élvezheti a Kúriai Ítélet és az abban foglalt új eljárásra utasítás miatt a Harmadik Hatósági Határozatra tekintettel megszerzett vagyoni előnyeit, hanem fel kellene számolnia az érintett területen realizált, előrehaladott állapotban lévő kikötőjét a kapcsolódó infrastrukturális fejlesztésekkel és az ott felhalmozott további vagyontömeggel (pl. mólósarak, cölöpök, stb.) együtt. A beruházási jellegű Tevékenység megvalósításának elmaradása jelentős anyagi teherrel és az Indítványozó (mint alperesi érdekelt) számára kimutatható kárral járna. A fentebb kifejtett körülmények az Indítványozó szerzett jogainak sérelmét alapozzák meg.
206. A Hatóság előzetes vizsgálati döntései jogos elvárásokat támasztottak az Indítványozóban aziránt, hogy jogszerűen végzett Tevékenysége nem jár jelentős környezeti hatással.
207. Az Abtv. 29. § szerinti, a Kúriai Ítéletet érdemben befolyásoló Alaptörvény-ellenesség tehát abban áll, hogy a Kúriai Ítélet a fenti IV.2.4. pontban kifejtettek okán ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető jogos elvárások védelméhez, szerzett jogok védelméhez és bizalomvédelemhez kapcsolódó jogokkal.

V. ZÁRÓ RÉSZ, EGYÉB NYILATKOZATOK

208. Az Indítványozó ezúton nyilatkozik, hogy az Abtv. 53. § (2) bekezdése alapján az ügyben első fokon eljáró Pécsi Törvényszéken terjesztette elő jelen alkotmányjogi panasz iránti indítványt.
209. Az Indítványozó ezúton nyilatkozik, hogy a Pécsi Törvényszék mint első fokon eljáró bíróság előtt kezdeményezte a Kúriai Ítélet végrehajtásának felfüggesztését. Ennek alátámasztására I/15. szám alatti mellékletként csatoljuk a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet (annak mellékletei nélkül).

210. Az Abtv. 54. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság előtti eljárás illetékmentes, így az Indítványozó illetéket nem rótt le.
211. Az Indítványozó ezúton nyilatkozik – hivatkozással az Abtv. 52. § (5) bekezdésére, valamint az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013 (II. 27.) Tü. határozat 36. § (2) bekezdésére –, hogy személyes adatainak nyilvánosságra hozatalához nem járul hozzá. Az Indítványozó I/16. szám alatti mellékletként csatolja az erre vonatkozó nyilatkozatát.
212. Az Indítványozó ezúton nyilatkozik, hogy ügyvédi meghatalmazását I/1. szám alatti mellékletként csatolta.
213. Az Indítványozó ügyvezetőjének aláírási címpéldányát I/17. szám alatti mellékletként csatolja. Az Indítványozó a cégkivonatát I/18. szám alatti mellékletként csatolja.
214. Az Indítványozó ezúton nyilatkozik, hogy az érintettségét alátámasztó dokumentumokat I/13. szám alatti mellékletként csatolta.

Budapest, 2024. december 5.

Tisztelettel:


Indítványozó

Mellékletek:

- I/1. Ügyvédi Meghatalmazás
- I/2. Kúriai Ítélet
- I/3. Első Hatósági Határozat
- I/4. Első Törvényszéki Ítélet
- I/5. Korábbi Kúriai Ítélet
- I/6. Második Hatósági Határozat
- I/7. Második Törvényszéki Ítélet
- I/8. Harmadik Hatósági Határozat
- I/9. Harmadik Törvényszéki Ítélet
- I/10. Vízjogi Létesítési Engedély
- I/11. Hajózási Létesítési Engedély
- I/12. Letöltési Napló
- I/13. Perbelépést Engedélyező Végzés
- I/14/A. Fényképfelvétel
- I/14/B. Fényképfelvétel
- I/14/C. Fényképfelvétel
- I/15. Végrehajtás Felfüggesztése Iránti Kérelem
- I/16. Indítványozó Nyilatkozata
- I/17. Ügyvezető Aláírási Címpéldánya
- I/18. Kérelmező Cégkivonata