

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3330/2021. (VII. 23.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.38.415/2019/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A jogi képviselővel (Balogh-Bihary-B. Szabó-Jean-Zalavári és Társai Ügyvédi Iroda, képviseli dr. Jean Kornél ügyvéd) eljáró jogi személy indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján, melyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.38.415/2019/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.713/2019/6. számú ítéletére is kiterjedő hatállyal.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvita lényege az alábbiak szerint foglalható össze. Az indítványozó kizárólagos bányászati jogosultságába tartozik egy, a Tatabányai Bányakapitányság határozatával megállapított, és a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal határozatával bővített bányatelek. Ezen határozatok jobb minőségű termőföldek kivett helyé nyilvánításával kapcsolatos megállapítást, feltételt nem tartalmaztak. Az indítványozó 2019. március 21. napján kelt kérelmében kezdeményezte a bányatelek meghatározott részének végleges más célú hasznosítását, külfejtéses bányászati tevékenység végzése céljából.
- [3] A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Mosonmagyaróvári Járási Hivatal Földhivatali Osztálya (továbbiakban: elsőfokú hatóság) határozatával az indítványozó kérelmét elutasította. A határozat indokolása szerint helyszíni szemlét tartottak, amely során megállapították, hogy a kérelemmel érintett földrészletek a valóságban is a művelési ágaknak megfelelően vannak hasznosítva. Az elsőfokú hatóság megállapította, hogy a kivonással érintett földrészletek az átlagosnál jobb minőségűek, ezért – figyelemmel a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (továbbiakban: Tftv.) 15/B. § (3) bekezdésére, miszerint cél-kitermelőhely létesítése céljából kizárólag átlagosnál gyengébb minőségű termőföld végleges más célú hasznosítása engedélyezhető – a kérelem elutasításáról döntött.
- [4] Az elsőfokú határozattal szemben az indítványozó fellebbezést terjesztett elő. A fellebbezésben elsődlegesen kérte az elsőfokú hatóságot, hogy saját hatáskörben módosítsa határozatát, másodlagosan pedig kérte a másodfokon eljáró Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalt (az alkotmányjogi panasszal érintett ügy alperesét), hogy az elsőfokú hatóság határozatát oly módon változtassa meg, hogy rendelkezzen a földrészletek végleges más célú (bányászati) hasznosításának az indítványozó kérelmének megfelelő engedélyezéséről. Az indítványozó fellebbezésében azt is kérte továbbá, hogy abban az esetben, amennyiben a földrészletek végleges más célú hasznosítását a másodfokú hatóság sem engedélyezi, úgy változtassa meg az elsőfokú határozatot oly módon, hogy rendelkezzen a földrészletek kivett helyé történő nyilvánításáról és az indítványozó kártalanításáról.
- [5] 1.2. A másodfokon eljáró Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal 10197/2019. számú határozatával az indítványozó fellebbezését elutasította és az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A másodfokú határozat szerint a Tftv. 15/B. § rendelkezései alapján helyesen döntött úgy az elsőfokú hatóság, hogy a 4. minőségi osztályú, ennél fogva átlagosnál jobb minőségű termőföld cél-kitermelőhely céljára történő végleges más célú hasznosítása nem engedélyezhető. A másodfokú hatóság határozatában kimondta, hogy az ingatlanügyi hatóságnak nincs intézkedési kötelezettsége sem a termőföld kivett helyé nyilvánítása, sem a kártalanítás megállapítása tekintetében, ugyanis a földrészletek a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (továbbiakban: Bt.) erejénél fogva minősülnek kivett helynek. A másodfokú hatóság értelmezése szerint – a Bt. vonatkozó rendelkezései értelmében – csak akkor van helye kártalanítás megállapításának, ha az érintett hatóság a bányászati tevékenység

megkezdését követően, de a bányabezárási műszaki üzemi terv benyújtása előtt természeti, környezeti, műemléki vagy régészeti értéket állapít meg, és emiatt az adott területet határozattal kivett helyé kell nyilvánítani.

- [6] 1.3. A határozat bírósági felülvizsgálata érdekében az indítványozó keresetet terjesztett elő a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnál. A bíróság 2019. október 17. napján kelt 1.K.27.713/2019/6. számú ítéletével a felperes keresetét elutasította. A bíróság megítélése szerint a másodfokú hatóság helyesen állapította meg, hogy az indítványozó elsődleges kérelmének elbírálására a Tfv. 15/B. §-a alkalmazandó, mely alapján pedig, figyelemmel arra, hogy az érintett földterületek az átlagosnál jobb minőségűek, az indítványozó elsődleges kérelmét el kellett utasítani. A bíróság abban is osztotta a másodfokú hatóság álláspontját, hogy az indítványozót megillető kártalanítás kérdése a Bt. 26/C. § (3) bekezdése alapján ítélandó meg, mely alapján pedig az indítványozó kártalanításra jelen esetben nem jogosult.
- [7] 1.4. A jogerős ítélet ellen az indítványozó terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet a Kúriához elsődlegesen annak hatályon kívül helyezése, az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítása, másodlagosan pedig a jogerős ítélet alperesi határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezése és az alperes hatóság új eljárásra kötelezése iránt. A Kúria az ítéletet a Kfv.III.38.415/2019/9. számú ítéletével hatályában fenntartotta. A Kúria ítéletében a döntés elvi tartalmaként rögzítette, hogy külfejtéses bányászati tevékenység végzéséhez szükséges termőföld más célú hasznosításának engedélyezésére irányuló eljárásban alkalmazandó a Tfv. 15/B. § (3) bekezdése, vagyis ilyen célból kizárólag az átlagosnál gyengébb minőségű termőföld hasznosítása engedélyezhető.
- [8] 1.5. A Kúria jogerős ítéletével szemben az indítványozó az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, melyben hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, I. cikk (3) bekezdésére, valamint a XIII. cikk (1) és (2) bekezdéseire. Az indítványozó álláspontja szerint a bíróságok „helytelen és Alaptörvénybe ütköző” jogértelmezése súlyosan sérti bányászati jogát, amely egyúttal a tulajdonvédelem körébe tartozó vagyoni értékű jognak minősül. Az alperes hatóság ráadásul az alkotmányjogi panasz szerint az indítványozó bányászati jogát olyan módon korlátozza, hogy kártalanítás formájában történő ellentételezésre sem kerül sor. A fentiek alapján alapvető alkotmányjogi kérdés az indítványozó szerint, hogy lehetséges-e a bányászati jogot, mint korábban megszerzett vagyoni értékű jogot (tulajdonjogot) olyan módon korlátozni, hogy annak kártalanítás formájában történő ellentételezésére egyáltalán nem kerül sor.
- [9] Az indítványozó kifejtette, hogy álláspontja szerint a Tfv. 15/B. § és a 11. § között nincs párhuzamosság, a tárgyi esetben csak a 11. § alkalmazható, mivel nem cél-kitermelőhely létesítéséről van szó, hanem egy már meglévő bányateleken belüli bányüzem bővítéséről és e tekintetben más célú hasznosítás engedélyezéséről. Érvelése szerint a bányatelek fektetés időpontjában hatályos jogszabályok alapján szakhatóságként a földhivatal járt el, amely nem emelt kifogást a termőföld minőségével kapcsolatosan. A Bt. alapján nem azok a területek minősülnek a törvény erejénél fogva kivett helynek, amelyeket a jogszabály taxatív felsorol, hanem azok a területek, amelyek esetében a bányászati tevékenységhez a kivettség tárgya szerint hatáskörrel rendelkező illetékes hatóság mérlegelésen alapuló döntésével hozzájárul.
- [10] Az indítványozó az alkotmányjogi jelentőségű probléma lényegét abban látja, hogy az alperes hatóság kártalanítás nélkül egy már lefektetett bányatelek és meglévő bányüzem bővítése elé gördített akadályt, nem pedig annak fektetése elé, ezáltal mindenképpen veszteséges helyzetbe hozva a bányavállalkozót.
- [11] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [12] 2.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó a Kúria ítéletét 2020. november 19. napján vette át elektronikus úton, az alkotmányjogi panaszt pedig 2020. december 10. napján, határidőben nyújtotta be jogi képviselője útján az elsőfokú bírósághoz. A jogi képviselő a meghatalmazását csatolta. Az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így az indítvány e tekintetben is megfelel a törvényi feltételeknek. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 27. §-ra alapított alkotmányjogi panaszát. A XIII. cikk (1) és (2) bekezdése az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából Alaptörvényben

biztosított jognak tekinthető, ekként azokra (az egyéb feltételek teljesülése esetén) alapozható alkotmányjogi panasz.

- [13] Alkotmányjogi panasz az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának megfelelően kizárólag Alaptörvényben biztosított jogra alapítható. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ugyanakkor a B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panasz csak kivételesen, a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén alapítható {lásd például: 3371/2020. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [15]}. Az indítványozó azonban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét sem a visszaható hatály tilalmával, sem pedig a kellő felkészülési idő követelményével összefüggésben nem állította.
- [14] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikkére vonatkozó gyakorlata értelmében pedig „az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései az állam kötelezettségeit határozzák meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, így közvetlenül ezen rendelkezések vonatkozásában sincs helye alkotmányjogi panaszoknak” {legutóbb például: 3002/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [22]}. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és I. cikk (3) bekezdésével összefüggésben nem teljesíti az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja követelményét.
- [15] Az indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti követelményének egyebekben eleget tesz.
- [16] 2.2. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség kételye, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [17] Az indítvány az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdéseinek sérelmét azért állítja, mert az állított téves bírósági jogértelmezés az indítványozó számára veszteséget eredményez. Az Alkotmánybíróság az indítványozó által előadott érveléssel kapcsolatban azt állapította meg, hogy azok valójában az ügyében meghozott, az indítványozó számára sérelmes hatósági és bírósági döntések megállapításainak tartalmi, lényegében szakjogi és nem alkotmányossági kritikáján alapulnak. A bíróságok részletes indokolással támasztották alá, hogy a Bt. vonatkozó rendelkezései értelmében csak akkor van helye kártalanítás megállapításának, ha az érintett hatóság a bányászati tevékenység megkezdését követően, de a bányabezárás műszaki üzemi terv benyújtása előtt természeti, környezeti, műemléki vagy régészeti értéket állapít meg, és emiatt az adott területet határozattal kivett helyé kell nyilvánítani. Rögzítették továbbá, hogy külfertéses bányászati tevékenység végzéséhez szükséges termőföld más célú hasznosításának engedélyezésére irányuló eljárásban alkalmazandó a Tfv. 15/B. § (3) bekezdése.
- [18] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az alkotmányjogi panasz a tulajdonhoz való joggal összefüggésben kizárólag olyan jogszabály-értelmezési kérdéseket kifogásol, amelyek vizsgálata törvényességi és nem alkotmányossági kérdés, ekként az Abtv. 29. §-a alapján nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ugyanis a tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése, illetve a jogszabályok értelmezése a bíróságok hatáskörébe tartozó feladat, melyet az Alkotmánybíróság nem vonhat magához, csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki, ellenkező esetben egyfajta „szuperbíróságként”, a meglévők melletti újabb hagyományos jogorvoslati fórumként járna el {ennek az elvnek a korai rögzítéséhez lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Az Alkotmánybíróság feladata nem a tény-, illetőleg jogkérdések felülvizsgálata, hanem az, hogy az Alaptörvényben foglalt garanciákból fakadó minimumot számon kérje a bíróságoktól. Különösen igaz ez akkor, ha (miként a jelen esetben is) az eljáró hatóságok, illetőleg bíróságok részletesen megindokolják, hogy az alkotmányjogi panasz alapját képező eljárásban mely jogszabályi rendelkezéseket és miért vettek alapul.
- [19] „Az alkotmányjogi panasz jellegének megfelelően a testület hatáskörébe a bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik. Ebből következően az alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírósági határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogorvoslat nem jelenti a rendes bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát, aminek következtében az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna.” {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]} Az Alkotmánybíróság az ezzel kapcsolatos töretlen gyakorlatának megfelelően – mely szerint alkotmányjogi panasz alapján eljárva is csak az alkotmányossági szempontokat vizsgálja – ezért a jelen ügyben is tartózkodott attól, hogy a jogszabályok értelmezésére és azok alkalmazására hivatott bíróságok ezen tevékenységét felülbírálja.

- [20] Mindez azt jelenti, hogy önmagában az a tény, hogy az eljáró bíróságok az alapügyben alkalmazandó jogszabályok értelmezésének eredményeként az indítványozót marasztaló döntést hoztak, nem vetheti fel a tulajdonhoz való jog alkotmányjogi értelemben vett sérelmét {lásd például: 3065/2020. (III. 2.) AB végzés, Indokolás [24]}, és alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek sem minősül. A támadott bírósági döntések tehát a jelen ügyben feltárható összefüggések alapján – alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség hiányában – nem képezhetik érdemi vizsgálat tárgyát.
- [21] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében az indítványozót nem csupán a tulajdonhoz való jog illeti meg, hanem az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Ennek egyik kétségtelen megvalósulására mutat rá az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, amely külön is nevesíti a termőföldet a nemzet közös örökségének részeként, melynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki (így jelen esetben az indítványozó) kötelessége is. Ennek megfelelően nem csupán nem alaptörvény-ellenes, hanem az Alaptörvénnyel kifejezetten összhangban áll az a jogszabályi rendelkezés és az azt érvényre juttató hatósági és bírósági döntés, mely az átlagosnál jobb minőségű termőföldek megóvását célozza.
- [22] 3. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapulvételével az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 5. §-a alapján eljárva – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontjai alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésében foglaltakra is, visszautasította.

Budapest, 2021. július 6.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
előadó alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/67/2021.

