

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3090/2015. (V. 19.) AB HATÁROZATA**alkotmányjogi panasz elutasításáról**

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

- 1. Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv. 37.153/2014/5. sorszámú ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasítja.**
- 2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény 28. cikke vonatkozásában visszautasítja.**

Indokolás

I.

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Kúria 2014. augusztus 27. napján kelt Kfv. 37.153/2014/5. sorszámú ítélete ellen.
- [2] Álláspontja szerint a támadott döntés ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való joggal, illetve a 28. cikkel, mely a bíróságok számára a jogértelmezéssel kapcsolatban fogalmaz meg követelményeket. Az indítványban foglaltak szerint a Kúria ítélete azért ellentétes az Alaptörvénnyel, mert nem vette figyelembe a hatóságok súlyos eljárási szabálysértését, valamint a kötelezően lefolytatandó hatósági eljárás, és meghozandó döntés indokolása mellőzését, illetve mindezeknek az ügy érdemére tett hatását.
- [3] Az indítványozó előadta, hogy érvényes kutatási jogadomány és jóváhagyott műszaki üzemi terv alapján végzett bányászati kutatási tevékenységet, azonban a Miskolci Bányakapitányság (a továbbiakban: Bányakapitányság) a 2011. július 27-én kelt 1945/11/2011. számú határozatával visszavonta kutatási jogát, majd 2011. augusztus 15-i helyszíni ellenőrzés keretében megtiltotta a fúrás tevékenységét. A másodfokon eljáró Magyar Bányászati és Földtani Hivatal

(a továbbiakban: MBFH) a 2011. november 25-én kelt MBFH/1445-2/2011. számú határozatával az elsőfokú határozatot az indokolás megváltoztatásával helyben hagyta. A határozat ellen az indítványozó bírósági felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, melyet az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2013. december 10-én kelt 9.K.27.189/2013/6. sorszámú ítéletével, mint alaptalant elutasított. A jogerős ítélet ellen az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához. A Kúria alkotmányjogi panasszal támadott ítéletével az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét hatályában fenntartotta.

- [4] Az ítélet alapjául szolgáló ügyben az indítványozó fúrásos kutatási tevékenységet végzett, azonban a Bányakapitányság 2011. augusztus 15-én lefolytatott helyszíni ellenőrzés alkalmával felhívásban megtiltotta azt arra való hivatkozással, hogy a korábbi, a kutatófúrások kivitelezésének engedélyezésére vonatkozó határozatát visszavonta. A kutatási jogadomány visszavonását azzal indokolta, hogy az indítványozó a jóváhagyott műszaki üzemi terv szerinti kutatási tevékenységet (fúrásos kutatás, geofizikai kutatás) nem végezte el. Az indítványozó a döntést követően kezdte meg a fúrásos tevékenységet, ezt állította le a Bányakapitányság. Az indítványozó fellebbezett a visszavonó döntéssel szemben, illetve fellebbezésében kifogásolta a fúrások leállítását is, tekintettel arra, hogy a kutatási jogadomány visszavonása még nem volt jogerős és végrehajtható. Az MBFH a visszavonó határozatot fenti döntésével – a döntés indokolásának megváltoztatása mellett – helyben hagyta. Indokolásában megállapította, hogy a kutatási jogadomány visszavonása összességében jogszerű volt, ugyanis az indítványozó nem a jóváhagyott kutatási műszaki üzemi terv szerint végezte a kutatási tevékenységet. A Bányakapitányság ugyanakkor az indítványozó tevékenységének leállítását helytelen jogi hivatkozással indokolta, mert a visszavonó határozat még nem volt végrehajtható, ehelyett a döntésben arra is ki kellett volna térnie, hogy a mélyfúrások megkezdéséhez szükséges bányahatósági építésügyi engedély is, melyet az indítványozó nem kért, így a fúrási tevékenységét engedély nélkül végezte. A tevékenység leállítása ebből fakadóan szintén jogszerű volt, azt azonban ez utóbbi évrre kellett volna alapítani.
- [5] Az indítványozó álláspontja szerint ezzel az MBFH túllépte hatáskörét, ugyanis azzal, hogy a Bányakapitányság nem folytatott le építésügyi hatósági eljárást, az MBFH az elsőfokú hatóság hatáskörét elvonva hozott döntést, ez pedig nem egyeztethető össze az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal.
- [6] Az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság fenti ítéletében megállapította, hogy a fúrási tevékenység leállítása nem volt jogszerű, mert noha az indítványozó nem rendelkezett építésügyi hatósági engedéllyel, de tevékenységétől

a hatóság a bányafelügyelet hatáskörébe tartozó sajátos építményekre vonatkozó egyes építésügyi hatósági eljárások szabályairól szóló 96/2005. (XI. 4.) GKM rendelet a továbbiakban: GKM rendelet) 44. §-ban foglalt rendelkezéseivel ellentétben nem tiltotta el. A bíróság ugyanakkor a jogszabálysértő döntést nem helyezte hatályon kívül arra való hivatkozással, hogy mindez az ügy érdemére ki nem ható eljárási jogszabálysértésnek tekintendő, az ügy érdeme ugyanis az indítványozó kutatási jogának visszavonása volt, arra pedig azért került sor, mert a saját maga által meghatározott kutatási műszaki üzemi tervtől eltért, az abban rögzített feladatainak időarányos részét nem teljesítette.

- [7] A Kúria az indítvánnyal támadott döntésében megállapította, hogy az elsőfokú bíróság nagyrészt helytálló jogi következtetést vont le ítéletében. Nem volt helytálló azonban az elsőfokú bíróság azon megállapítása, mely szerint azért volt jogszabálysértő a fúrás leállítását, mert az indítványozót nem tiltották el előzetesen e tevékenységétől, ezért az indokolás ezen részét a Kúria mellőzte a jogerős ítélet indokolásából. A Kúria megállapítása szerint a Bányakapitányságnak – erre vonatkozó külön határozat hiányában is – jogában állt a fúrás leállítását, különösen azért, mert a kutatási jogadomány visszavonása folyamatban volt, erről első fokon már döntés is született, illetve az építési engedély hiánya önmagában is jogszerűtlenné tette a fúrásos tevékenységet. Az elsőfokú bíróság téves következtése ugyanakkor nem érintette a Kúria előtt folyó ügy érdemét, a kutatási engedély visszavonásának jogszerűségét.
- [8] 2. Az indítványozó – a Legfelsőbb Bíróság 2364/2011. számú közigazgatási elvi határozatára alapított – álláspontja szerint az ügy érdeméhez tartozó kérdésnek minősülnek az ügyfélnek az ügy tárgyával összefüggő jogai és kötelességei is, márpedig esetében pont a hatóságok jogszabálysértései akadályozták meg őt abban, hogy a jogai és jogos érdekei előmozdítása érdekében a jogszabályoknak megfelelő állapotot megteremtse, így a döntést az elsőfokú bíróságnak hatályon kívül kellett volna helyeznie.
- [9] Az indítványozó egyben azt is kiemelte, hogy a Bányakapitányság mindenkorábban benyújtott geológiai jelentését elfogadta, nem kifogásolta a kutatások alakulását, továbbá a vonatkozó jogszabály szerint a kutatás ütemezésének megváltozása miatt nem köteles a műszaki üzemi terv módosítását kérni. A Bányakapitányság összességében olyan jogi helyzetet teremtett, amely az indítványozó későbbi jogérvényesítését ellehetetlenítette azáltal, hogy a fellebbezés jogalapját vonta el, vagyis azt, hogy a fellebbezési határidőn belül az indítványozó a jogszabálynak megfelelő állapotot megteremtse. Mindennek

önmagában elégnék kellett volna lennie a döntés hatályon kívül helyezésére, az eljáró bíróságok azonban ezt a körülményt nem értékelték.

- [10] Mindezekon túl a Kúria azon érvelése, miszerint a Bányakapitányság döntés hiányában is leállíthatta a fúrásokat, mert azokat építési engedély nélkül végezte az indítványozó, minden jogalapot nélkülöz, és ellentétben áll az Alaptörvény XXIV. cikk (1), valamint XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakkal. A Kúria indokolását semmilyen jogszabály sem támasztja alá, így a döntés ellentétes az Alaptörvény 28. cikkével is, mivel a Kúria a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 221. § (1) bekezdésében foglaltakat – mely az ítélet indokolásának elemeit sorolja fel – nem az Alaptörvénnyel és a jogszabály céljával összhangban értelmezte, és nem hivatkozott azokra a jogszabályokra, amelyek a döntést e körben megalapozzák. Az építésügyi hatósági eljárás szükségességét támasztja alá az is, hogy a Bányakapitányság végül hivatalból építésügyi hatósági eljárást indított, majd azt a bekövetkező jogszabályváltozás miatt megszüntette. Ebből adódóan mind a mai napig nincs olyan hatósági határozat, amely megállapította volna, hogy az indítványozó építési engedélyköteles tevékenységet végzett volna építési engedély hiányában. A hatóság időszerű eljárásának hiánya az indítványozó szerint alanyi jogának sérelmét okozta, az eljárási garanciák pedig éppen az alanyi jogok érvényesítését szolgálják.
- [11] Mindezek alapján az indítványozó álláspontja szerint megállapítható, hogy a fúrás jogszabálysértő leállítása sérti a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) alapelvei között rögzített hatáskörrel visszaélés tilalmát és az együttműködési kötelezettséget. E súlyos jogszabálysértés feltétlenül kihat az ügy érdemére, így a hatósági határozatot az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak hatályon kívül kellett volna helyeznie, indokolása tehát teljes mértékben alaptalan, és így mind a bíróság, mind pedig a Kúria ítélete, miszerint a fúrás leállítása nem minősül jogszabálysértőnek, ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével, valamint 28. cikkével.
- [12] A Kúria ítélete nincs összhangban az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseivel, amennyiben a hatóság súlyos eljárási jogszabálysértését valamint a hatósági eljárás és indokolás mellőzését, mindezeknek az ügy érdemére tett hatását, valamint az indítványozó eljárási jogainak érvényesülését biztosító garanciális szabályok be nem tartását, továbbá az ügy egyéb körülményeit, különösen a Bányakapitányság ráutaló magatartását teljes mértékben figyelmen kívül hagyta, így alaptörvény-ellenes jogértelmezése méltánytalan és igazságtalan döntéshez vezetett.

II.

[13] Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„XXIV. cikk (1) 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.”

„XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

III.

[14] Az indítvány nem megalapozott.

[15] 1. Az Abtv. 56. § értelmében az Alkotmánybíróság elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról dönt. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Alkotmánybíróság Ügyrendje 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban jár el az ügyben. A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

[16] Az Abtv. 27. §-a 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 az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

[17] Jelen esetben az indítványozó a Kúria eljárásában a jogerős ítélet felülvizsgálatát kérelmező felperesként szerepelt. A Kúria ítéletével olyan ügyet bírált el jogerősen, amelyben az indítványozó ügyfélként, illetve felperesként szerepelt, és amely ügyben az általa folytatott bányászati tevékenységhez kapcsolódó jogait,

illetve kötelezettségeit elbíráló döntések születettek, melyekkel összefüggésben alapvető jogai sérelmét vélelmezte. Mindebből fakadóan megállapítható, hogy az indítványozó érintettsége fennáll. A Kúria 2014. augusztus 27-én kelt ítéletét az indítványozó 2014. október 8-án vette kézhez, alkotmányjogi panaszát pedig az elsőfokú bíróság 2014. december 5-én érkezett. Megállapítható tehát, hogy az indítványozó indítványát az Abtv. 30. §-ában meghatározott hatvannapos határidőn belül nyújtotta be. A Kúria döntésével szemben nincs helye további jogorvoslatnak, így az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit is kimerítette.

- [18] Az Abtv. 52. § (1) bekezdésének megfelelően az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Ugyanezen szakasz (1b) bekezdése nevesíti, hogy mikor minősül a kérelem határozottnak. E körben az *e*) pont szerint a kérelemnek egyértelműen meg kell jelölnie az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Az indítványozó – noha indítványának nagy részében inkább törvényességi, mint alkotmányossági kifogást támasztott a támadott ítélettel szemben – sérelmezte, hogy az eljáró bíróságok figyelmen kívül hagyták azt, hogy a hatóságok megsértették az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésből fakadó tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát, ezzel pedig gyakorlatilag a XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogát üresítették ki. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó ezen érvelése megfelel a határozott kérelemmel szemben támasztott követelményeknek.
- [19] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadta, és az abban foglaltakat érdemben bírálta el.
- [20] 2. Az indítvány indokolása a XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való jogra összpontosított, illetve a 28. cikkben foglalt kötelezettség megsértésére hivatkozott, mint ami együttesen kihatott a XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogára.
- [21] Az Alkotmánybíróság már több döntésében is kimondta, hogy a 28. cikkben foglaltak címzettjei a bíróságok, ez a cikk nem fogalmaz meg olyan jogot, amelyre alkotmányjogi panaszt lehetne alapítani. A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság „csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel nem orvosolható” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13], megerősítette többek között: 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [7]}.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény 28. cikkének sérelmével összefüggésben önállóan nem, hanem csak a XXIV., illetve XXVIII. cikkeivel együtt vizsgálta.

- [22] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes hatósági eljáráshoz való jog a közigazgatási hatósági eljárás és nem a bírósági felülvizsgálat vonatkozásában fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét. Ez utóbbira az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozik. A különbségtétel lényeges, a két alapvető jog ugyanis nem feleltethető meg teljes mértékben egymásnak, más elvárásoknak kell megfelelnie egy bírósági és egy hatósági eljárásnak. Az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntés és a hivatkozott alaptörvényi rendelkezés között tehát önmagában nincs összefüggés. Mindemellett sem az Alaptörvény, sem az Abtv. nem teszi lehetővé az Alkotmánybíróság számára a közigazgatási aktusok közvetlen vizsgálatát, ha azokkal szemben biztosított a bírósági jogorvoslat útja. A közigazgatási hatóságok jogértelmezéses jogalkalmazó tevékenységének értékelése a közigazgatási határozatot vagy végzést felülbíráló bíróság feladata.
- [23] Jelen esetben az indítványozó arra hivatkozott, hogy úgy tiltották el a kutatófűrészek folytatásától, hogy nem született arról semmilyen hatósági döntés sem, így a hatóságok visszaéltek hatáskörükkel, megsértve ezzel a tisztességes hatósági eljáráshoz való alapjogot és a Ket. alapelveit, azonban a bíróságok ezt nem értékelték, így a lefolytatott jogorvoslati eljárások pusztán formális eljárások voltak.
- [24] A jogorvoslathoz való jog tartalmát tekintve többek között megkívánja, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló érdemi határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni, illetve az általa nyújtott jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott jogsérelem orvoslására. {22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [26]} „Nem következik mindebből, hogy a jogorvoslatot elbíráló szervnek a kérelemnek minden körülmények között helyt kell adnia, az azonban feltétlenül, hogy az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassák és a jogorvoslati kérelemben írtakat a jogszabályban foglaltak szerint érdemben megvizsgálják.” {3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [16]}
- [25] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó ügyében biztosított volt a jogorvoslathoz való jog, a bíróság pedig érdemben választ adott az indítványozó kifogásaira, mind a kutatófűrészek leállítására, mind pedig a kutatási jogadomány visszavonására tekintetében, az alábbiak szerint.

- [26] A Bányakapitányság hatósági ellenőrzést folytatott le, melynek keretében a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontja lehetővé teszi felhívás alkalmazását, ha a jogszabály vagy hatósági határozat megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával – újabb hatósági eljárás lefolytatása nélkül – orvosolható. A hatósági ellenőrzésről készült jegyzőkönyv pontosan ezt tartalmazza, utalva a Ket-re. A felhívás – sajátos tartalmú – hatósági aktusnak minősül, amely eljárás indítását vonja maga után, amennyiben az ügyfél nem teljesíti az abban foglaltakat. Volt tehát olyan hatósági döntés, amely megállapította a jogszabálysértést, amit a hatósági szakaszban, és a bírósági szakaszban is elbíráltak. A felhívásban foglaltak ellen önálló jogorvoslatra nincs lehetőség, azt a kutatási engedély visszavonásával kapcsolatos eljárásban bírálták el, ezért is nem minősülhetett az ügy érdemébe tartozó kérdésnek az, hogy milyen jogalapon állapította meg a hatóság, vagy kellett volna megállapítania a jogszabálysértést. Mindezekon túl, a bányászati hatóság mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy milyen jogkövetkezményt – felhívást, vagy eljárás megindítását követően bírságot szab ki és eltiltja az ügyfelet a további építési tevékenységtől a GKM rendeletben foglaltak alapján – alkalmaz akkor, ha építési engedély nélkül végzett kutatási tevékenységet tapasztal. Összességében tehát megállapítható, hogy a Kúria támadott ítélete nem volt ellentétes az Alaptörvény rendelkezéseivel.
- [27] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az indítványt elutasította. Tekintettel pedig arra, hogy az Alaptörvény 28. cikkében foglalt követelmény önmagában nem fogalmaz meg olyan jogot, amelyre alkotmányjogi panaszt lehetne alapítani, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt e tekintetben, az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2015. május 12.

Dr. Stumpf István s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2199/2014.

