

SZKENNELT IRAT

Alkotmánybíróság

1015 Budapest
Donáti utca 35-45.

a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság útján.

3525 Miskolc
Fazekas utca 2.

BÍRÓSÁGI ÜGYSZÁM:

TÁRGY:

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/1809 -0 /2017
Erkezett:	2017. SZEPTEMBER 19.
Példány:	2
Melléklet:	12 db
Kezelőiroda:	u!

LL 1429 003 406 2353

MISKOLCI KÖZIGAZGATÁSI ÉS MUNKAÜGYI BÍRÓSÁG	
Az ügy száma: 24531/2016	
Erkezett: 2017 SZEP 12	
Péld.: 2	Mell.: — db
Érkezési módja: postán / gyűjtőládába / személyesen / e-mailen / faxon / hivatali kézbesítéssel / hivatali kapun / aláírás: Bue	

Kfv.II.38.170/2016. (ELSŐFOKÚ ÜGYSZÁM: 10.K.27.531/2016.)

ALKOTMÁNYJOGI PANASZ EGYEDI ÜGYBEN HOZOTT BÍRÓI DÖNTÉS ELLEN

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott, Osteuropäische Zementbeteiligungs GmbH, Magyarországi Fióktelepe [REDACTED] mint indítványozó – a jelen alkotmányjogi panaszhoz 1. sorszám alatt csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselője útján – a Kúria mint felülvizsgálati bíróság 2017. május hó 10. napján kelt, Kfv.II.38.170/2016/17. sorszámú ítéletével szemben az alkotmánybírókról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: **Abtv.**) 27. §-a alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjeszti elő.

Az indítványozó az Alaptörvény 24. cikke (2) bekezdésének d) pontja, az Abtv. 27. §-a, továbbá 43. §-a (1) bekezdése alapján kéri a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy szíveskedjék a Kúria mint felülvizsgálati bíróság 2017. május hó 10. napján kelt, Kfv.II.38.170/2016/17. sorszámú ítélet alaptörvény-ellenességét megállapítani, és szíveskedjék az alaptörvény-ellenes bírói döntést megsemmisíteni, figyelemmel arra, hogy a döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogait, a jogbiztonság követelményét, valamint a tisztességhez eljáráshoz fűződő jogot sérti.

I. Ténybeli háttér – az indítványozó által kezdeményezett felülvizsgálati eljárás és a Kúria ítélete

1. Az indítványozó, illetve jogelődje, a [REDACTED] rendelkezett a hejőcsabai cementgyár csapadékvíz-elvezetésére vonatkozó, 20363-3/1979. számú vízjogi üzemeltetési engedéllyel. A [REDACTED] 2015. november hó 25. napján az elsőfokú hatósághoz benyújtott kérelmében a vízjogi engedély módosítását (névátírását) kezdeményezte. Az indítványozó az engedély [REDACTED] nevére történő átírásához nem járult hozzá, az érintett létesítményekre vonatkozóan sem bérleti jogot, sem egyéb használati jogot nem biztosított a [REDACTED] részére.

2. Az elsőfokú hatóság a 2016. április hó 11. napján kelt, 35500/11762-16/2015.ált. számú határozatával a vízjogi engedély módosította, az engedélyt a [REDACTED] engedélyes nevére „átírta”.
3. Az engedély átírásáról rendelkező elsőfokú határozattal szemben az indítványozó 2016. április hó 21. napján fellebbezést terjesztett elő, elsődlegesen az elsőfokú határozat megsemmisítését, másodlagosan az elsőfokú határozat megsemmisítése mellett az ügyben elsőfokú döntést hozó hatóság új eljárásra történő utasítását kérve.
4. A másodfokú hatóság 2016. június hó 2. napján kelt, 35000/5244-1/2016.ált. másodfokú határozatával az engedélyt „átíró” elsőfokú határozatot helybenhagyta.
5. Az indítványozó 2016. július hó 6. napján kelt keresetlevelével a jogerős másodfokú határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt. Keresetlevelében az indítványozó többek között arra hivatkozott, hogy a másodfokú határozat arra figyelemmel jogszabálysértő, hogy (i) módosítás (átírás) iránti kérelmet kizárólag az eredeti engedélyes (tehát az indítványozó) terjeszthet elő, (ii) az engedély [REDACTED] nevére történő „átírása” az indítványozó jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogait sértette, figyelemmel arra, hogy a hatóság az indítványozó hozzájárulása nélkül és kifejezett tiltakozása ellenére „írta át” az engedélyt, valamint (iii) a hatóság elmulasztotta indokolási kötelezettségének teljesítését.
6. A Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2016. szeptember hó 19. napján kihirdetett, 20.K.27.531/2016/8. számú elsőfokú ítéletével a felperes keresetét elutasította, továbbá a perköltség megfizetésére kötelezte.
7. A Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jogerős ítéletével szemben az indítványozó (mint felperes) 2016. november hó 28. napján felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúriához. Az indítványozó felülvizsgálati kérelmében az alábbi főbb jogi érveket sorakoztatta fel:
 - az elsőfokú hatóság megsértette az ügyintézési határidőre, valamint a hiánypótlás kibocsátására vonatkozó eljárási szabályokat;
 - a másodfokú hatóság elmulasztotta indokolási kötelezettségét;
 - a hatóság a vízjogi engedélyt nem írhatta volna át a [REDACTED]-re, ugyanis „névátírás” csak jogutódlással együtt járó, vagy jogutódlás nélküli névváltozás esetén történhet meg;
 - a hatóság az engedélyt csak akként módosíthatta volna, hogy az engedély (mint új engedély) megadásának feltételeit a [REDACTED] vonatkozásában tételesen megvizsgálja;
 - a „névátírás” sérti az indítványozó jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogait;
 - a vízjogi engedély kizárólag az engedélyes kérelmére módosítható, „névátírás” az eredeti engedélyes személyén kívül más személy nem kezdeményezhet (az indítványozó e központi jogi érvének alátámasztásaképpen hivatkozott a Kúria ugyanezen jogkérdéssel kapcsolatos korábbi, Kfv.II.37.012/2009/7. számú eseti döntésére).

8. A Kúria a jelen alkotmányjogi panasszal támadott ítéletével a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jogerős ítéletét hatályában fenntartotta (az indítványozó az alkotmányjogi panasszal támadott, Kfv.II.38.170/2016/17. számú kúriai ítéletet **2.** sorszám alatt mellékeli). A Kúria ítéletének indokolásában az alábbiakra mutatott rá:

- a Kúria az indítványozó eljárási szabálysértésekre történő hivatkozását nem tartotta megalapozottnak, álláspontja szerint az első- és másodfokú hatóság a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően folytatta le az eljárást;
- a Kúria az indítványozó központi jogi érveléssel kapcsolatban akként foglalt állást, hogy **álláspontja szerint az indítványozó hibásan érvelt akkor, amikor azt állította, hogy az eljárást kizárólag az eredeti engedélyes, tehát csakis az ő kérelmére lehetett volna lefolytatni** (Kfv.II.38.170/2016/17. számú ítélet [22] bekezdés, első mondat);
- a Kúria álláspontja szerint a jelen eljárásnak éppen az engedélyes személye, illetőleg a személy változása volt a célja;
- a Kúria rögzítette, hogy az indítványozó a vízi létesítménnyel érintett ingatlanok, illetve a vízi létesítmények vonatkozásában tulajdonjoggal, birtokjoggal már nem rendelkezik, üzemeltetési jogcímet igazolni nem tud, ekként az indítványozó már kérelmezőként sem léphetett volna fel.

9. Ahogy a fenti tényállásból is kitűnik, az alkotmányjogi panasszal támadott kúriai ítélet szöges ellentétben áll az indítványozó által is hivatkozott korábbi, **3.** szám alatt csatolt, Kfv.II.37.012/2009/7. számú ítélettel, amelyben a Kúria éppen azt rögzítette, hogy **„az elsőfokú bíróság a fenti rendelkezéseket jogszerűen értelmezte és helytállóan állapította meg, hogy az üzemeltető személyének megváltozása esetén a vízjogi engedély módosítását az engedélyes kérheti (...)**” (Kfv.II.37.012/2009/7. számú ítélet indokolásának 13. bekezdése). A két ügyben ugyanaz a két kúriai bíró, dr. Tóth Kincső és dr. Márton Gizella jártak el, csak a tanács harmadik tagja volt más a két ügyben.

II. Az alkotmányjogi panasz előterjesztésének törvényi előfeltételei

10. Az Abtv. 27. §-a rögzíti, hogy az Alaptörvény 24. cikke (2) bekezdésének d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdekében 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.
11. A jelen alkotmányjogi panasz előterjesztésére az adott okot, hogy az indítványozó álláspontja szerint a Kúria ítélete mint egyedi ügyben hozott bírói döntés alaptörvény-ellenes, figyelemmel arra, hogy az az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogainak (jogbiztonság és tisztességes eljárás)hoz fűződő jog) sérelmét eredményezi.
12. Az indítványozó a sérelmezett alaptörvény-ellenes döntés által okozott alapjog-sérelem kapcsán hivatkozik a tisztelt Alkotmánybíróság azon gyakorlatára, amelynek értelmében az alapjogi sérelem kategóriáját rugalmasan kell kezelni. Az alapjog-sérelem ennek megfelelően megvalósulhat akként, hogy (i) az indítványozó valamely, Alaptörvényben biztosított és kifejezetten nevesített joga sérül, de eredményes alkotmányjogi panasz terjeszthető elő akkor

is, ha (ii) az indítványozó valamely nem alapvető jogként, hanem általános alkotmányos alapelveként megfogalmazott rendelkezés sérelmére hivatkozik.

13. Az alkotmányjogi panasz előterjesztésének előfeltételei kapcsán a törvény előírja azt is, hogy panasszal csak abban az esetben lehet fordulni az Alkotmánybírósághoz, ha az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. E törvényi kritérium kapcsán az indítványozó rögzíti, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott, a Kúria által hozott ítélet jogerős és végleges döntés, ellene további jogorvoslatnak nincs helye.
14. Az Abtv. 30. §-a (1) bekezdése rögzíti, hogy az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított 60 napon belül lehet írásban benyújtani. A Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság mint elsőfokú bíróság a Kúria ítéletét 2017. július hó 10. napján kézbesítette az indítványozó (a per felperese) jogi képviselője részére, az indítványozó ennek megfelelően a jelen alkotmányjogi panaszt ezen időponttól számított 60 napon belül terjeszti elő.
15. Az indítványozó hivatkozik végezetül arra is, hogy az Abtv. az alkotmányjogi panasz kapcsán befogadhatósági mércét is felállít, kimondva azt, hogy az Alkotmánybíróság a panaszt (i) a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy (ii) alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be (Abtv. 29. §). Az indítványozó álláspontja szerint a jelen esetben e feltételek is maradéktalanul teljesülnek. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt az alábbiak szerint a jogbiztonság követelményének, továbbá a tisztességes eljáráshoz fűződő alkotmányos alapjognak a sérelmére alapítja, amelyek az Alkotmánybíróság töretlenül érvényesülő gyakorlata szerint alapvető jelentőségű alkotmányjogi kategóriáknak minősülnek. Az indítványozó rögzíti továbbá, hogy az általa hivatkozott alapjog-sérelem a bírói döntést érdemben befolyásolta, hiszen végső soron a Kúria mint Magyarország legfőbb bírói fóruma döntötte el azt, hogy az engedély ██████████-re történő „átírása” jogszerű volt-e, vagy sem, ekként mely társaság, az indítványozó, vagy a ██████████ tekintendő a vízjogi engedély jogosultjának (az engedélyesnek).
16. A fentieket összegezve az indítványozó álláspontja az, hogy a jelen alkotmányjogi panasz előterjesztésének valamennyi törvényi feltétele fennáll, a befogadhatóság törvényi kritériumai is teljesülnek, ekként az alkotmányjogi panasz érdemben vizsgálandó.

III. Az alkotmányjogi panasz indokolása – az ítélet alaptörvény-ellenessége

17. Az indítványozó jogi álláspontja szerint a Kúria ítélete alaptörvény-ellenes arra figyelemmel, hogy a Kúria a jelen alkotmányjogi panasszal támadott döntésében nyíltan szembehelyezkedett ugyanazon jogkérdésben hozott saját korábbi döntésével. Plasztikusan fogalmazva: a Kúria ugyanazon tanácsa abban a jogkérdésben, hogy egy közigazgatási engedély kizárólag az eredeti engedélyes kérelmére módosítható-e, egymással szöges ellentétben álló határozatokat hozott. Az indítványozó álláspontja szerint ezen eljárás a jogbiztonság követelménye, illetve a tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelmét valósítja meg, és ezen keresztül rombolja a kiszámítható jogalkalmazásban bízó állampolgárok és más jogalanyok bíróságokba vetett hitét. Az indítványozó a kúriai döntés által megvalósított alapjog-sérelemet az alábbi fejezetekben mutatja be részletesen.

III.1. A jogbiztonság sérelme

18. Az indítványozó rögzíti, hogy álláspontja szerint a Kúria ítélete sérti a jogbiztonság és jogállamiság alapvető alkotmányos alapelveit.
19. Magyarország Alaptörvénye B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.*
20. Bár az Alaptörvény külön nem nevesíti a jogbiztonság fogalmát, az egyértelműen a jogállamiság immanens részét képezi, figyelemmel az alábbiakra:

„Az Alkotmánybíróság a jogbiztonságra a jogállamiság fogalmi elemeként tekint, s teljességgel érdektelen az, hogy maga a jogbiztonság szó nem szerepelt sem az Alkotmányban, és nem szerepel az Alaptörvényben sem. Kialakult és megszilárdult az az alkotmánybírósági joggyakorlat, ami tartalmat adott a jogállamiság részeként magának a jogbiztonságnak. Amiként Súlyom László láttatja a folyamatot, hiszen az Alkotmánybíróság már a működése kezdetétől fogva abból indult ki, hogy a jogállamiság tartalma a jogbiztonság, mindkét fogalom mindig együtt szerepelt, s majd csak később állandósult a jogbiztonság a jogállamiság fogalmi elemeként.”¹

„A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák.”²

21. A jogbiztonság követelményének érvényre juttatása a jogalkotással szembeni elvárásokon túl a jogalkalmazás, így különösképpen a bíróságok tevékenysége körében is megkerülhetetlen garanciákat támaszt, figyelemmel az alábbiakra:

Peschka szerint a jogbiztonságot a jog kalkulálhatósága és általános megvalósulása mellett annak megismerhetősége, áttekinthetősége és bizonyossága jelenti.³

„Az egységes és következetes jogértelmezés az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság részét képező jogbiztonság fontos garanciája. Úgy vélem, hogy amikor a jogalkalmazók a jogszabályok tartalmát az Alaptörvény 28. cikkének megfelelően kibontják, nem tekinthetnek el attól, hogy e normák milyen alkotmányos rendet juttatnak érvényre, milyen gazdasági és társadalmi közegben fejtik ki hatásukat, milyen viszonyokat kívánnak szabályozni. Ez azt is jelenti, hogy e körülmények időközbeni jelentős átalakulása szükségképpen visszahat a rendelkezések tartalmára és értelmezésére is. Akkor is, amikor a jogalkotó e változásokra nem reagál, a jogalkalmazóknak az Alaptörvény 28. cikkében foglalt követelményeket tiszteletben tartva és követve kell alakítaniuk normaértelmezésüket. Az

¹ SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Osiris Kiadó, Budapest. 2001. 686-687. oldal; PAPP Imre: *A jogbiztonság formai eleme: a kellő felkészülési idő követelménye.* Kodifikáció. 2013/1., 6. oldal

² 9/1992. (I. 30.) AB határozat, V. 3. pont

³ PESCHKA Vilmos: *Értékek és kategóriák a jogalkotásban.* Jogtudományi Közlöny, 1981/4. 243.

Alaptörvény 28. cikkével összefér, sőt, adott esetben abból kényszerítően következik, hogy a bíróságok eltérjenek korábbi álláspontjuktól és az új körülményekre figyelemmel alakítsanak ki egy új értelmezési keretet.

Megítélésem szerint az abban való állásfoglalás, hogy a bíróságok jogfejlesztő tevékenységük kifejtése során a hatalmi ágak elválasztásának és a jogállamiság elvét tiszteletben tartották-e, mindig az adott eset körütekintő, a jogági szabályok sajátosságaira is figyelemmel lévő vizsgálatán alapulhat. Alkotmányossági aggályt alapvetően ott látok, amikor az értelmezés eredményeként előálló tartalom túllép a szöveg által kijelölt tartományon, valójában tehát jogalkotás történik, miként a jelen esetben is.⁴

22. A jogbiztonság követelményéből fakadó, egységes, kiszámítható és következetes jogértelmezés és jogalkalmazás princípiuma tehát nem zárja ki önmagában azt, hogy az alkotmányos rend fejlődésével, a gazdasági és társadalmi közeg változásával együtt és ezek okán, ezen új körülményekre figyelemmel új értelmezése alakuljon ki egy-egy jogszabályi rendelkezésnek.
23. Azt azonban már nem bírja el a jogbiztonság követelménye, hogy ezen új jogértelmezés kialakítása és ennek megfelelő jogalkalmazás érvényre juttatása az azt alátámasztó indokok kifejtése nélkül történjen, mint ahogyan arra a Kúria Kfv.II.38.170/2016/17. számú ítéletének 22. pontjában sor került, ahol a Kúria azt rögzíti, hogy „*a felperes hibásan érvel akkor, amikor állítja, hogy az eljárást kizárólag az engedélyes, azaz csakis az ő kérelmére lehetett volna lefolytatni.*” Tette ezt a Kúria (személyi összetételében majdnem azonos tanácsa) annak ellenére, hogy korábban a Kfv.II.37.012/2009/7. számú ítéletében, azonos tényállás és jogszabályi rendelkezések (csupán a Korm. Rendeletben a rendelkezések sorrendje, §-ának száma változott meg) mellett annak rögzítésével hozott ítéletet a Kúria, hogy „*az elsőfokú bíróság a fenti rendelkezéseket jogszerűen értelmezte és helytállóan állapította meg, hogy az üzemeltető személyének megváltozása esetén a vízjogi engedély módosítását az engedélyes kérheti, nem teljesítés esetén a R. 11.§ (2) bekezdését kell alkalmazni.*”
24. A Kúria Kfv.II.38.170/2016/17. számú ítéletében megjelenő „újító” jogértelmezésének érdekességét adja, hogy a 2009-es és a 2017-es döntést hozó háromfős tanácsok két tagja azonos volt. Mindezekre tekintettel a jelen okfejtés végére kívánkozik a Kúriának az egységes ítélkezési gyakorlat kialakításában, és így a jogbiztonság garanciális elemeinek érvényre juttatásában az Alaptörvény rendelkezései szerint betöltött, illetve betöltésre rendelt szerepéhez kapcsolódó, Magyarország jelenlegi Igazságügyi Minisztere, az Alkotmánybíróság korábbi tagja, Trócsányi László, és az Alkotmánybíróság jelenlegi tagja, Schanda Balázs szerzősége mellett megjelent kötetben fűzött magyarázat:

Az Alkotmánybíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a jogbiztonság a jogállamiság fontos tartalmi eleme. A jogbiztonság követelménye a bírósági eljárásokban abban foglalható össze, hogy a bíróságok az ítélkezés során azonos tényállású ügyekben azonos, vagy legalább hasonló tartalmú ítéleteket hozzanak függetlenül attól, hogy az adott ügyet mely bíróság illetékességi területén tárgyalják, vagy első-, illetve másodfokon hozták az ítéletet. Ezért az

⁴ dr. DIENES-OEHM Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása az Alkotmánybíróság 2/2016. (II.8.) határozatához, 57-58. pont (2016. február 2.)

Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Kúria biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatokat hozhat.”⁵

III.2. A tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelme

25. Az indítványozó álláspontja szerint a jogalkalmazás egységének kialakítására hivatott legfelsőbb hazai rendes bírói fórumtól – a jogállamiság és jogbiztonság követelményeire figyelemmel – elvárható, hogy amennyiben el kíván térni korábban kialakított, egyértelmű és világos jogértelmezésétől, erre (i) csak a jogalkalmazási közeg (értsd: pl. társadalmi vagy gazdasági rend) megváltozásán alapuló okból, (ii) a változtatásra okot adó új körülménnyel összhangban, és (iii) meggyőző, az új jogértelmezést érdemben magyarázó indokolás mellett van lehetőség, figyelemmel a bírósági ítéletekkel szemben támasztott egyik legfontosabb követelményre is, a meggyőző erőre. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria ítélete e követelményeknek sem felel meg, így a jogbiztonság sérelmén túl az indítványozó tisztességes eljáráshoz fűződő joga is sérült, amelynek immanens részét képezi a bíróságokat terhelő indokolási kötelezettség is.
26. A bírósági határozatok indokolását mint a jogállamiság és jogbiztonság követelményeiből fakadó, a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog szerves részét képező kötelezettséget az Alkotmánybíróság a legújabb gyakorlatában is több alkalommal értelmezte, az alábbiak szerint:

„Ehhez képest az Alkotmánybíróság által vizsgált, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rejlő indokolási kötelezettség alkotmányos követelménye a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia. Az indokolási kötelezettség alkotmányjogi értelemben vett sérelme az eljárási szabály alaptörvény-ellenes alkalmazását jelenti. A tisztességes eljárásból fakadó elvárás tehát az eljárási szabályok Alaptörvénynek megfelelő alkalmazása, ami a jogállami keretek között működő bíróságok feladata. Az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossgal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon.”⁶

„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 alávetettségétől 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 alapelvével. [...]”

Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel a jelen ügy vonatkozásában megállapította, hogy nem teljesítette a törvényszék indokolási kötelezettségét akkor, amikor az ügy egyik

⁵ TRÓCSÁNYI László, SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba; Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei.* HVG-ORAC. Budapest, 2014. 14. fejezet (A bíróságok), VII. pont [A Kúria szerepe a joggyakorlat egységességében (egységesítésében)] (online tankönyvtár)

⁶ 7/2013. (III. 1.) AB határozat 34. pont

leglényegesebb részéről, az adott tényállásra nyilvánvalóan vonatkozó jogszabályi rendelkezések nem alkalmazása okairól nem adott számot határozatában."⁷

27. A taláros testület korábbi, 7/2013. (III. 1.) számú határozatában is átfogó jelleggel elemezte a bíróságok indokolási kötelezettségét, és az alábbi főbb megállapításokat tette.

- Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja az alkotmányszövegben kifejezetten nem nevesített bírósághoz való jog valamennyi feltételét is. Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely szerint a jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthessen. (...) A tisztességes eljárás követelménye tehát magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is.
- Az Alaptörvény hatálybalépésével immáron az Alkotmánybíróság feladatai közé tartozik a bírói döntések alaptörvény-ellenességének vizsgálata is, amellyel egyidejűleg jelentkezik a tisztességes eljárás megkövetelte gyakorlati szempontok, így az indokolási kötelezettség meghatározásának igénye is.
- Az Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában elvi jelentőséggel erősítette meg, hogy *„[e]gyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje.”*
- A bírói döntésekkel szemben valamennyi demokratikus jogállamban elvárható az objektivitás és az átláthatóság, ami egyfelől elejét veszi az önkényes hatósági és bírósági döntéshozatalnak, másrészt erősíti a bírósági döntéshozatalba vetett közbizalmat, és a bírói döntések tekintélyét.
- A tisztességes eljárás és a jogállamiság elvéhez tartozik az a követelmény, hogy a bíróságok a döntéseik alapjául szolgáló indokokat kellő részletességgel mutassák be.
- A Bíróság olvasatában az adott bírói döntés természete, és az alapul fekvő egyedi ügy körülményei határozzák meg, hogy milyen terjedelmű és mélységű indokolás elégíti ki az indokolási kötelezettség egyezménybeli követelményét. Ebből következően az indokolt bírói döntéshez fűződő jog megsértését kizárólag az alapul fekvő egyedi ügy összes körülményeinek vizsgálatát követően lehet megítélni.
- Az Alkotmánybíróság által vizsgált, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rejlő indokolási kötelezettség alkotmányos követelménye a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia. Az indokolási kötelezettség alkotmányjogi értelemben vett sérelme az eljárási szabály alaptörvény-ellenes alkalmazását jelenti. A tisztességes eljárásból fakadó elvárás tehát az eljárási szabályok Alaptörvénynek megfelelő alkalmazása, ami a jogállami keretek között működő bíróságok feladata. Az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alaposággal

⁷ 20/2017. (VII. 18.) AB határozat 23. pont és 27. pont

megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. Ennek megítéléséhez az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogvita természetét, az alkalmazandó eljárási törvény rendelkezéseit, a felek által az adott ügyben előterjesztett kérelmeket és észrevételeket, valamint az ügyben választ igénylő lényeges kérdéseket.

28. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria ítéletének indokolása nem felel meg a fenti feltételeknek, ugyanis a bíróságok egységes jogalkalmazásának biztosítására rendelt Kúria nyíltan és érdemi, a jogvita lényegi elemeire kiterjedő indokolás nélkül, teljes egészében szembehelyezkedett saját korábbi jogértelmezésével, ekként sérült az indítványozó tisztességes eljáráshoz fűződő joga, sőt, ezáltal közvetett módon megrendül az Alkotmánybíróság által is hivatkozott, a bírósági döntéshozatalba vetett közbizalom és a bírói döntések tekintélye is.

III.3. A kúriai döntés alaptörvény-ellenességét megalapozó további körülmény – semmis első- és másodfokú közigazgatási határozat

29. Az indítványozó sérelmezi azt is, hogy a Kúria döntésénél nem vette figyelembe azt a körülményt, hogy a keresettel támadott határozatokat hozó első- és másodfokú hatóságok hatáskör hiányában jártak el az ügyben, figyelemmel arra, hogy – az alábbiak szerint – nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely a hatóságot az engedély „átírására” feljogosítaná.

30. Az indítványozó álláspontja szerint mind az első-, mind a másodfokú határozat semmis a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: **Ket.**) 121. §-a (1) bekezdés b) pontjára figyelemmel, így a határozatok megsemmisítésének lett volna helye, ahogyan azt az indítványozó (mint felperes) a felülvizsgálati eljárásban maga is kérte.

31. Az eljáró elsőfokú hatóság hatáskörét megalapozó jogszabályi rendelkezésként *a vízgazdálkodásról* szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: **Vgtv.**) 30. §-a (1) bekezdését, *a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról* szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: **72/1996. (V.22.) Korm. Rendelet**) 11. §-a (1) bekezdés b) pontját, valamint *a vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről* szóló 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet (a továbbiakban: **223/2014. (IX. 4.) Korm. Rendelet**) 10. §-a (1) bekezdését, a másodfokú hatóság a 223/2014. (IX. 4.) Korm. Rendelet 10. §-a (3) bekezdését jelölte meg.

32. A **Ket.** 19. §-a (1) bekezdése szerint *a hatóság hatáskörét – a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával – jogszabály állapítja meg. Jogszabályban kell megjelölni az elsőfokú, továbbá ha az nem a 106. és 107. §-ban megjelölt hatóság, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot.*

33. A 223/2014. (IX. 4.) Korm. Rendelet 10. §-a (1) bekezdés 8. pontja szerint *területi vízügyi hatóságként és szakhatóságként, továbbá területi vízvédelmi hatóságként és szakhatóságként – ha kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – első fokon [...] a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság jár el.*

34. A fentiek alapján megállapítható, hogy az elsőfokú hatóság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy területi vízügyi hatóságként – jogszabályban meghatározott ügyfajták tekintetében – vízügyi

hatósági ügyekben eljárjon, azonban azon ügyfajtákat, melyekben hatáskörrel rendelkezik a hatóság, további ágazati jogszabályok határozzák meg, az alábbiak szerint:

35. A Vgtv. 30. §-a (1) bekezdése vízjogi engedély módosítását, szüneteltetését és visszavonását sorolja azon hatósági ügyek körébe, melyek elintézésére a hatóság hatáskörrel rendelkezik. Ezt – többek között – részletezi a 72/1996. (V.22.) Korm. Rendelet 11. §-a (1) bekezdése, mely a vízjogi engedély módosításának esetét szabályozza.
36. A fentiekre tekintettel felmerül az a marginálisnak kis mértékben sem tekinthető kérdés, hogy a hejőcsabai cementgyár csapadékvíz-elvezetésére jogosítottjának, az engedélyesnek a „névátírása” egy, az engedély által keletkeztetett közigazgatási hatósági anyagi jogviszonyon kívül álló személyre, így jelen esetben a [REDACTED]-ra, tényleges tartalmát tekintve miként, milyen hatósági döntésként értelmezhető:
- A felperesi álláspont szerint az engedély ilyesfajta „átírása” nem lehet más, mint (i) az engedély átruházása vagy (ii) jogutódlás megállapítása az Engedély jogosítottja vonatkozásában.
37. Mindezekre figyelemmel azonban a felperes rögzíti, hogy a vízjogi ágazati jogszabályok (i) sem az engedély átruházását, (ii) sem az engedély engedélyese (jogosítottja) vonatkozásában bekövetkező jogutódlást nem ismerik, ilyen jogszabályi rendelkezést sem a hatóságok, sem az elsőfokú bíróság nem jelölt meg.
38. Mindezekre tekintettel az ágazati jogszabályok – így a Vgtv. 30. §-a és a 72/1996. (V. 22.) Korm. Rendelet 11. §-a – kizárólag a fennálló hatósági jogviszony (engedély) módosítására hatalmazzák fel a hatóságot, azonban sem a „névátírás” leplebe bújtatott engedély átruházására, sem pedig jogutódlás megállapítására nem keletkeztetnek hatósági hatáskört, engedély „átírására” vonatkozó hatósági ügy, és erre vonatkozó hatósági hatáskör nem létezik, ilyet semmilyen vízjogi ágazati jogszabály nem határoz meg.
39. Ez nem jelenthet mást, mint hogy a hatóságok erre vonatkozó hatáskör, illetve jogszabály által létrehozott efféle hatósági ügy(fajta) hiányában „írták át” az engedélyt, azaz (i) ruházták át azt, vagy (ii) állapították meg a jogutódlást az engedélyes vonatkozásában.
40. A fentiekre figyelemmel az első- és másodfokú hatóság hatáskör hiányában járt el, ezért a határozatokat – tekintettel a Ket. 121. §-a (1) bekezdés b) pontjára – meg kellett volna semmisíteni (a felülvizsgálati kérelem korlátaira tekintet nélkül).
41. Az indítványozó álláspontja szerint a jogállamiság és a jobbiztonság szerves részét képezi az a követelmény, hogy közigazgatási hatóságok kizárólag jogszabályi felhatalmazás alapján, jogszabályban rögzített hatósági ügyekben járjanak el, és ilyen ügyekben hozzanak az állampolgárok és egyéb jogalanyok jogait és kötelezettségeit érintő aktusokat. Amennyiben a hatóság jogszabály által keletkeztetett hatáskör hiányában járt el, úgy aktusaihoz jogkövetkezmény nem fűződhet. Az indítványozó álláspontja szerint sérült a jobbiztonság követelménye azáltal, hogy a Kúria e semmisségi okot nem észlelte, és nem akadályozta meg azt, hogy a jogszabálysértő közigazgatási határozatok kiváltsák a célzott joghatást.

* * *

42. Az indítványozó az Abtv. 52. §-a (5), továbbá 57. §-a (1a) bekezdése, továbbá az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II.27.) Pü. határozat 36. §-a (2) bekezdése alapján akként nyilatkozik, hogy a jelen alkotmányjogi panaszban szereplő személyes adatai nyilvánosságra hozatalához hozzájárul.

Kelt Budapesten, 2017. szeptember hó 8. napján.

Tisztelettel:

Osteuropäische Zementbeteiligungs GmbH Magyarországi Fióktelepe
indítványozó **oppenheim**

Jogi képviselő: **Dr. Kiss M. Tibor**
ügyvéd
Oppenheim Ügyvédi Iroda
1053 Budapest, Károlyi u. 12.
T +36 1 486-2200
Mellékletek: F +36 1 486-2201

1. ügyvédi meghatalmazás;
2. az alkotmányjogi panasszal támadott, a Kúria 2017. május hó 10. napján kelt, Kfv.II.38.170/2016/17. számú ítélete;
3. a Kúria 2009. május hó 20. napján kelt, Kfv.II.37.012/2009/7. számú ítélete