

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3195/2016. (X. 11.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes és dr. Stumpf István* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.III.37.633/2015/5. sorszámú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésre irányuló alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt egyebekben visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1.1. Az ügyvéd által képviselt gazdasági társaság indítványozó a Kúria mint felülvizsgálati bíróság 2015. december 15-én Kfv.III.37.633/2015/5. szám alatt hozott ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását kezdeményezte az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján és kérte az ítélet megsemmisítését. A panasz szerint az ítélet sérti az indítványozónak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogát, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét és az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében biztosított törvény előtti egyenlőség elvét.
- [2] 1.2. Az indítványozónak bányaszolgalmi joga van a bírósági döntéssel érintett ügyben szereplő ingatlanokon, az indítványozó az ingatlanokon bekötővezetéseket létesített (amelyek gázkutakhoz vezetnek). A panasz szerint a bányaszolgalmi jog a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Bt.) 38. § (1) bekezdése szerint tűrési kötelezettséget ró az ingatlan tulajdonosára (kezelőjére, használójára), míg az (5) bekezdés alapján a szolgalmat jogosultja jogosult a tevékenység végzéséhez szükséges mértékben az ingatlan igénybevételére. A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (a továbbiakban: GET) 90. §-a folytán alkalmazandó Bt.-ben szabályozott szolgalmat a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 171. § (1) bekezdésében foglalt közérdekű szolgalmat minősül. Az indítványozó mint földgázátviteli működési engedélyes pedig olyan jogszabályban feljogosított szervezet, amely külön jogszabályban meghatározott módon közérdekű szolgalmat alapján jogosult az ingatlan igénybevételére. A panasz szerint a kialakult alkotmánybírói gyakorlat értelmében a korlátolt dologi jogok alapjogi védelemben részesülnek [17/1992. (III. 30.) AB határozat]. A használat joga a tulajdonjog önálló részjogosítványa, amely tartalmát tekintve a tulajdonjog olyan „szelvényjoga”, amelynek vagyoni értéke van. A panasz kifejti, hogy tulajdonvédelemnek van helye, ha a (i) szóban forgó jog vagyoni értékű jog, (ii) a jogosultság tárgya kellően meghatározott, és (iii) maga a jog kellően megszilárdult, tényleges szabályok által elismert módon létezik. A panasz szerint az indítványozó bányaszolgalmi joga korlátolt ilyen dologi jog, ezért az indítványozót a Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdése alapján

alapjogi védelem illeti meg a bányászolgalmi joga vonatkozásában, amelynek sérelme esetén alaptörvény-ellenesség áll fenn.

- [3] 1.3. A tulajdonjog mint alapvető jog sérelmét illetően a panasz arra hivatkozik, hogy az illetékes megyei kormányhivatal erdészeti igazgatósága mint elsőfokú hatóság kötelezte az indítványozó jogelődjét, hogy a határozataiban felsorolt erdőterületeken a gázkutakhoz tervezett bekötővezetékek kialakítása miatt igénybe vett területen az erdő eredeti állapotát állítsa helyre 2012. május 31. napjáig. A határozatok indoklása szerint a felsorolt erdőterületeken az erdő rendeltetésszerű használatának akadályoztatására meghatározott határidő letelt, azonban az indítványozó nem kérelmezte az erdő igénybevételének meghosszabbítását, vagy véglegesítését, ugyanakkor az igénybevétel a határozathozatal napjáig fennállt. Ebből következően az indítványozó engedély nélküli igénybevételt folytatott a rendeltetésszerű használat akadályozására engedélyezett határidő leteltétől kezdődően. A helyreállítási kötelezettséget az elsőfokú hatóság kizárólag az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Evt.) 85. § (1) bekezdésének értelmezése alapján írta elő. Az erdészeti igazgatóság a GET és a Bt. rendelkezéseit és az indítványozó bányászolgalmi jogát figyelmen kívül hagyta. A másodfokú hatóság az elsőfokú hatósági döntéseket helybenhagyta, az indoklásában megerősítve az elsőfokú hatóság jogi indokait. A másodfokú határozat bírósági felülvizsgálata iránt perben a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.400/2014/9. sorszámú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. A bíróság kifejtette, hogy az erdő igénybe vevője függetlenül attól, hogy az ingatlanon milyen jellegű tevékenységet kíván folytatni, a tevékenységével összefüggő hatósági engedélyek, szakhatósági hozzájárulások beszerzése mellett, azoktól függetlenül köteles az Evt.-ben meghatározott engedélyeket beszerezni. A bíróság a közigazgatási hatóságokkal egyetemben nem vizsgálta meg az indítványozó bányászolgalmi jogának fennállását és annak tartalmát, ekként pedig a GET és Bt. rendelkezéseit. A felülvizsgálati eljárásban a Kúria Kfv.III.37.633/2015/5. sorszámú ítéletével a közigazgatási bíróság ítéletét hatályában fenntartotta.
- [4] 1.4. A panasz felhívja a figyelmet arra, hogy míg a mondott ügyben a gázkutakhoz vezető bekötővezetékekkel érintett erdő helyreállításáról van szó, addig a panasz szerint azonos ténybeli és jogi alapokon álló másik ítélet a gázkutakkal érintett erdő helyreállításáról szóló hatósági döntések jogszerűségéről szól. A hatóság helyszíni ellenőrzést követően arra kötelezte az indítványozó jogelődjét, hogy 1 hektár 4510 m² nagyságú területen a Zs. jelű feltáró fúráspontra kialakítása miatt az engedély nélküli igénybevétel során kialakult állapotot szüntesse meg, a meglévő kutat szedje fel, a felszámoláskor gondoskodjon az erdő talajának helyreállításáról, továbbá a határozatban jelölt területen és nagyságon gondoskodjon az erdőgazdálkodási terület tevékenységbe történő visszaállításáról és az erdőfelújítást (erdősítést) végezze el. Ebben a másik ügyben a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.402/2014/9. sorszám alatt hozott ítéletet. A Kúria felülvizsgálati eljárásban Kfv. II.37.634/2015/4. sorszám alatt hozott – az ítéletre és az elsőfokú közigazgatási határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyező és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelező – ítéletet. A jelen panaszban ez az ügy nem tárgya. A panasz ugyanakkor azt állítja, hogy a Kúria a második, a gázkutakkal érintett erdőt illető ítélete ellentétes a panasszal támadott ügyben hozott (a gázkutakhoz vezető bekötővezetékekkel érintett erdőt illető) határozattal.
- [5] 1.5. A panasz lényege szerint a jogállamhoz tartozó jogbiztonság sérelmét okozza, hogy a Kúria feladata lett volna, hogy a jogvitában felmerült jogértelmezési kérdést az indítványozó számára feloldja, érvényre juttatva ezzel a jogbiztonság követelményét. Azonban a Kúria azáltal, hogy a panasz szerint két, lényegében azonos ügyben egymásnak ellentmondó jogértelmezést fogadott el az azonos jogi helyzet ellenére, elmulasztotta a kötelezettségét, amely az indítványozó tulajdonhoz való jogának sérelmét eredményezte. Az indítványozó utal arra, hogy maga a Kúria is rávilágított K-H-KJ-2014-318. számú határozatában, hogy ugyanazon bíróság által végzett kétféle, de egymással teljesen ellentétes értelmezés bírósági gyakorlatként számúzi a jogalkalmazásból a jogbiztonságot, amely a jogszabályok kiszámítható értelmezésében is megtestesül, illetve konkrétan is sérti a tisztességes eljárásnak a Pp. 2. § (1) bekezdésében írt követelményét, továbbá az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az Emberi jogok és az alapvető szabadsági jogok védelméről szóló Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 6. cikkében foglaltakat.
- [6] 1.6. A panasz szerint a Kúria az indítványozót abba a helyzetbe hozta, hogy a bányahatóság bányászolgalmi jogról szóló közigazgatási határozata és az erdészeti hatóság erdő helyreállításáról szóló határozatai által előírt ellentétes tartalmú kötelezettségek teljesítésére köteles. Az indítványozó az elsőfokú hatósági döntésekben elő-

írt kötelezettség teljesítésével megszegné a GET és a Bt. által rá mint földgáztárolói engedélyesre előírt jogszabályi kötelezettségeit (pl. a biztonsági övezetre vonatkozó előírásokat). A panasz szerint a jogbiztonság és ezáltal a jogállamiság nélkülözhetetlen feltétele a törvény előtti egyenlőség, amelyet az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése biztosít. A törvény előtti egyenlőség azt jelenti, hogy a törvényeknek azonosnak kell lennie mindenki számára. A törvény előtti egyenlőség szükséges feltétele a jogalkalmazás egysége. A jogalkalmazás egysége azt jelenti, hogy azonos jogi kérdéseket a bíróságok azonos módon döntenek el. A fentiekkel ellentétesen az ítélet súlyosan sérti a jogalkalmazás egységének és a törvény előtti egyenlőség követelményét, mivel az ítélet ellentétes a Kúria gázkutak vonatkozásában hozott határozatával.

II.

[7] Az Alaptörvény felhívott szabályai szerint:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

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

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”

III.

[8] Az indítvány nem megalapozott.

- [9] 1. A panaszt az Alkotmánybíróság a tartalma szerint bírálja el. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, az 56. § (2) bekezdése értelmében pedig a befogadhatóságról döntené jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26. §-a szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [10] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése azonban lehetővé teszi, hogy az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjesszen a testület elé.
- [11] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panasz megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott – a határozott kérelemre vonatkozó – törvényi feltételeknek. Az indítvány megjelölte az indítványozó jogosultságát és az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont]; az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. A panaszos megjelölte továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói ítéletet [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], valamint az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. A panaszos indokát adta az eljárás megindításának, kifejtette az Alaptörvényben foglalt és az indítványban felhívott jogok sérelmének a lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], indokolta továbbá azt is, hogy a törvényi rendelkezéseket értelmezve alkalmazó bírói ítélet miért ellentétes az Alaptörvény általa felhívott rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. A panaszos kifejezett kérelmet terjesztett elő a támadott bírói ítélet megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [12] Az indítványozó érintettsége egyértelműen fennáll, mivel a perben felperesként vett részt. Az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslatot kimerítette. Az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy a bányászolgalmi jogra kiterjed-e az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való jog védelme.
- [13] 2. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz. A tulajdon jogi fogalmát és tartalmát általában nem közvetlenül az Alaptörvény, hanem a más jogi normák határozzák meg. Az Alaptörvény által védett jogok körét és tartalmát ugyanakkor az Alaptörvény alapján kell megállapítani. Ez az ellentmondás nehézséget jelent a tulajdonként védett jogosítványok meghatározásakor. Az ellentmondás úgy oldható fel, hogy az Alaptörvény tulajdonhoz való alapjogként a jogszabályok által meghatározott tartalommal

elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi: a törvényhozás a tulajdonhoz való alapvető jog alapján általában köteles tiszteletben tartani azokat a jogosultságokat, amelyek az alkotmányos értelemben vett tulajdonhoz való alapvető jog összetevői {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]}.

- [14] Ebből következik, hogy a korábban tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket védi az Alaptörvény XIII. cikke. Ezt erősítette meg a 3048/2013. (II. 28.) AB határozat (Indokolás [39]) is.
- [15] A jelen esetben az egyik kérdés, hogy az indítványra okot adó ügyben korábban alaptörvényi értelemben vett tulajdonként megszerzett vagyoni értékű jog korlátozásáról van-e szó. A bányászolgalmi jognak és a gyakorlásának törvényben rögzített feltételei vannak.
- [16] 3. Az Alaptörvény XIII. cikke a tulajdonhoz való jogot védi. A bányászolgalmi jog a tulajdonjog korlátozásának minősül, a bányászolgalmi jog alapítását, s ez által a tulajdonhoz való jog korlátozásának szükségességét a gázszolgáltatási tevékenységhez fűződő közérdek indokolja. Mivel a régi Ptk. 171. § (1) bekezdése és a Bt. 38. § (3) bekezdése alapján a bányászolgalmi jogot csak kártalanítás ellenében lehet alapítani, ezért a tulajdonkorlátozás arányos is. (Hasonlóan foglalt állást a 203/B/1997. AB határozat.)
- [17] A bányászati tevékenység gyakorlása során azokban az esetekben merül föl a tulajdonjog mint alkotmányos alapjog sérelme, amikor közhatalmi korlátozásra kerül sor. Ebben az esetben a korlátozás módja és mértéke dönti el a reparáció módját és mértékét. Ennek megfelelően a Bt. szabályozási alapelveként rögzíti, hogy az ásványi nyersanyagok tulajdonjoga és az ingatlan tulajdonjoga egymástól elkülönül, az ásványi nyersanyagok az állam tulajdonában állnak, és ennek alapján a bányászat joga az államot illeti meg. A Bt. megtartja és továbbfejleszti a bányajog történelmi fejlődése során kialakult sajátos jogintézményeket, melyek egyrészt lehetővé teszik a bányászati tevékenység gyakorlását. Ennek érdekében a törvény megtartja a felszíni ingatlantulajdon korlátozására vonatkozóan kialakult jogintézményeket, így az ingatlantulajdonos tūrési kötelezettségét, a bányászolgom alapításának jogát és a kisajátítás intézményét. Másrészt az ingatlantulajdon korlátozására vonatkozó jogok gyakorlásánál az azonnali és teljes kártalanítási kötelezettséget írja elő. A bányászati tevékenységgel más ingatlanában okozott károk (a bányakárok) megtérítésére az átlagosnál súlyosabb, szinte feltétlen felelősség elve az irányadó.
- [18] A Bt. határozza meg a bányászati jog és a bányászolgalmi jog tartalmát. A Bt. alkalmazásában nem a bányászolgalmi jog, hanem a bányászati jog vagyoni értékű jog (BH2006. 290). A bányászati jogtól eltérő, a bányászati joggal összefüggő jogosítvány a bányászolgalmi jog. A bányászolgalmi jog más ingatlanára közérdekből alapított használati jog, azonban nem mentesíti a jogosultat a tevékenységéhez külön jogszabályban kötelezően előírt hatósági engedély(ek) megszerzése alól.
- [19] Az Alaptörvény XIII. cikke alkalmazásában a bányászolgalmi jog más hatósági engedélytől függővé tett gyakorlása tehát azt jelenti, hogy a bányászolgalmi jog tartalmához adott esetben a hatósági engedélyekben előírt jogosítványok és kötelezettségek is hozzátartoznak. Ebből következik az is, hogy önmagában a bányászolgalmi jog erdő igénybevételére nem jogosít fel, erdő igénybevételének szabályait az Evt. tartalmazza, az abban foglaltaknak megfelelően kell eljárni. Az Alaptörvény tulajdonhoz való alapjogként a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi. A törvényhozás és a jogalkalmazás a tulajdonhoz való alapvető jog alapján általában azokat a jogosultságokat köteles tiszteletben tartani, amelyek az alkotmányos értelemben vett tulajdonhoz való alapvető jog összetevői. Az Evt. az Alaptörvény P) cikkéhez kapcsolható, a P) cikk célja a nemzeti erőforrások (köztük az erdők) kiemelt védelmének a biztosítása, az erdők tulajdonjoga megszerzésének és hasznosításának a korlátai és feltételei e cél elérését kell, hogy szolgálják. A panaszra okot adó ügy keletkezése az indítványozónak arra a magatartására vezethető vissza, amelynek következtében az erdő ideiglenes igénybevételének használatára kapott engedélye – mint a bányászolgalmi jog gyakorlásának előfeltétele – anélkül járt le, hogy azt kérelmére meghosszabbították volna, vagy véglegessé vált volna. A bányászolgalmi jog az erdőként nyilvántartott területen eredetileg is az Evt. alapján kiadható engedéllyel együtt volt gyakorolható. Az Evt. alapján kiadott hatósági határozat az ebben az értelemben felfogott bányászolgalmi jogra közvetlen rendelkezést (pl. korlátozást, törlést) nem tartalmaz.
- [20] Az Evt. alapján az erdő igénybevételéhez az erdészeti hatóság előzetes engedélye szükséges. Az erdőt kizárólag az engedélyben megjelölt határidőn belül, és az abban meghatározott célra lehet igénybe venni [78. § (2) bekezdés]. A panaszra okot adó ügyben az erdőterület ideiglenes igénybevételét – a becsatolt iratok szerint a panaszos jogelődjének megbízásából a MOL Nyrt. kérelmére – az Evt. alapján engedélyezték, ezen engedély meghosszabbítását az indítványozó nem kérelmezte. [Korábban az Evt.-vel azonosan rendelkezett az erdőről és

az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény 66. § (1) bekezdése és hasonló szabályt tartalmazott az erdőről és a vadgazdálkodásról szóló 1961. évi VII. törvény 25. § (1) bekezdése azzal, hogy ez a rendelkezés nem vonatkozott a bányavállalat által az ingatlanon végzett, annak rendeltetésszerű használatát nem akadályozó tevékenységre; a törvény kimondta azt is, hogy az ingatlan rendeltetésszerű használatát akadályozó vezetékoszlopok, állomások és egyéb létesítmények elhelyezése céljára a bányavállalat – kártalanítás ellenében – szolgálatom alapítását igényelheti.]

- [21] A panaszban felhozott érvek alapján a támadott bírói ítélet nem sértette az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jogot. A bányaszolgalmi jogról a bírói döntés értelmében a bíróság által felülvizsgált határozatok nem rendelkeznek. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt elutasította.
- [22] 4. Alkotmányjogi panaszban az Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet hivatkozni. A 3001/2014. (I. 24.) AB végzés indokolásának [13] bekezdése ezt úgy értelmezte, hogy az Alaptörvényben biztosított jogoknak két csoportja van. Egyfelől az alapvető emberi és alapvető állampolgári jogok (alapvető jogok, vagy rövid megnevezéssel: alapjogok), melyek az Alaptörvényben jellemzően a Szabadság és felelősség címszó alatt találhatóak, másfelől az Alaptörvényben biztosított nem alapvető jogok, vagyis olyan Alaptörvényben biztosított jogok, melyek nem minősülnek alapvető jogoknak.
- [23] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének az, az indítványokban állított aspektusa, amely szerint a bírósági ítéletek egymással nem állhatnak ellentétben, nem minősül alapvető jognak vagy Alaptörvényben biztosított jognak. Az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése értelmében pedig a bíróságok jogalkalmazásának egységét a Kúria biztosítja. Hatáskör hiányában tehát alkotmányjogi panasz alapján önmagában az ítéletek ellentmondása miatt, alapjog sérelme hiányában az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül az ítéleteket akkor sem, ha azokat éppen a Kúria hozta. Az Alkotmánybíróság ezért az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközését állító részében a panaszt érdemben nem vizsgálta.
- [24] 5. A panasz az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése állított sérelmét illetően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria Kfv.II.37.634/2015/4. sorszám alatt hozott ítélete a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú hatóságot új eljárásra utasította. Az ítélet indokolásának [37] bekezdése rögzíti, hogy „az erdő időleges vagy végleges igénybeviteléhez akkor is kell erdészeti hatósági engedély, ha a bányavállalkozó az ingatlanra közérdekű használati joggal, szolgálommal rendelkezik a GET 90. §-a folytán alkalmazandó Bt. 38. §-a alapján. Az erdészeti hatóság a kötelezés során nem sértheti a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot.” A panaszban támadott ítélet és a hatályon kívül helyező ítélet a hatóság által alkalmazandó egyes jogkövetkezményeket illetően nem teljesen azonos. Ugyanakkor mindkét ítélet abból indul ki, hogy a GET és a Bt. alapján meglévő közérdekű szolgálat sem mentesíti az alkotmányjogi panaszt benyújtó felperest az alól, hogy az erdő időleges vagy végleges igénybevitelére érdekében az erdészeti hatóságtól az Evt. alapján engedélyt szerezzen be. A második ítélettel azonban a Kúria új hatósági eljárás lefolytatását rendelte el, amely így a jogvitát nem is döntötte el véglegesen. Az Evt. úgy rendelkezik, hogy erdő engedély nélküli vagy engedélytől eltérő igénybevitelére esetén az erdészeti hatóság határidő kifizetésével határozatban köteles kötelezni az igénybevitelt a helyreállításra. E szabály – a helyreállításra kötelező részében – feltétel nélkül alkalmazást igénylő előírást tartalmaz. Ugyanakkor kivételt jelent, hogy a helyreállítási kötelezettség alól kérelemre az erdészeti hatóság felmentést adhat, és erdővédelmi bírság egyidejű kiszabása mellett engedélyezheti a kialakult állapot fennmaradását, amennyiben az igénybevitel engedélyezésének feltételei fennállnak [85. § (1)–(2) bekezdés]. A helyreállítási kötelezettség alól az erdészeti hatóság kérelemre adhat felmentést.
- [25] A panasz szerint egymással ellentétben álló ítéletek következtében alkalmazandó egyes jogkövetkezmények között a vélt vagy valós ellentmondás tehát nem feloldható. A helyreállítási kötelezettség alóli felmentésre irányuló kérelem benyújtása az indítványozó érdekkörébe tartozik. Sem a panaszból, sem az ítéletekből nem derül azonban ki, hogy ilyen kérelmet az indítványozó benyújtott volna.
- [26] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében biztosított törvény előtti egyenlőség a jogrendszer alapvető szabálya, amely a jogalkotásra és a jogalkalmazásra egyaránt vonatkozik. Ugyanakkor – hasonlóan a XV. cikk (2) bekezdésében tiltott hátrányos megkülönböztetéshez – a törvény előtti egyenlőség megsértésére önmagában az ítéletek ellentmondása miatt az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz nem alapítható [3095/2016. (V. 12.) AB végzés, Indokolás [11]–[12], 3005/2013. (I. 21.) AB végzés, Indokolás [11], 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15], 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]]. A vizsgált esetben a Kúria ítéletei közötti ellentmondás fel sem veti az indítványozó és más jogalanyok közötti egyenlőség kérdését, az ítéletek jogsza-

bály rendelkezésén alapulnak, azokra az igénybevétel meghosszabbítása iránti kérelem hiánya adott okot, a panaszban állított ellentmondás következményei pedig nem feloldhatatlanok. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a panaszt az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése vonatkozásában érdemben nem vizsgálhatta.

Budapest, 2016. október 4.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [27] Nem értek egyet a rendelkező részben foglaltakkal az alábbi indokok miatt.
- [28] 1. Az Alkotmánybíróság az adott ügyben támadott kúriai ítélettel összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette azt, hogy a bányaszolgalmi jogra kiterjed-e az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való jog védelme.
- [29] Álláspontom szerint az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéssel összefüggésben az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kellett volna lennie a 785/B/1997. AB határozatban foglaltakra. Ebben az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a szolgalm (az adott esetben: telki szolgalm) szabályai az Alkotmány 13. §-ának rendelkezéseivel nem állnak az alkotmányos tulajdon védelem szempontjából értékelhető összefüggésben. A határozat indokai szerint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 1–7. §-ában rögzített, a magánjogi viszonyok teljes körét tekintve irányadó, elvi jelentőségű rendelkezéseken túl – mint a rendeltetésszerű joggyakorlás, a jóhiszeműség és tisztesség elve, a joggal való visszaélés tilalma – a szolgalmi jog gyakorlásának, illetőleg a joggyakorlás túrésének terjedelmét a régi Ptk. 169. § (1) bekezdésének rendelkezése közelebről is meghatározza: „A telki szolgalm gyakorlása során a szolgálommal terhelt ingatlan birtokosának érdekeit kímélve kell eljárni.” Az Alkotmánybíróság emellett rámutatott arra is, hogy a szolgalm létesítéséhez, fenntartásához szükséges feltételek tekintetében – ideértve az esetleges kártalanítási igény érvényesítését is – a tulajdonosok számára biztosított a bírói út igénybevételének lehetősége. Ha az „uralkodó” és a „szolgáló” telek tulajdonosai között a jogvita a szolgalmi jog keletkezését követően, későbbi időpontban teszi szükségessé a szolgalmi jog fennálltának, valamint a szolgalm gyakorlása terjedelmének vizsgálatát, a vitás ügyek bírói úton történő rendezésének eszköze megint csak elegendő garanciát nyújt ahhoz, hogy az egymással szemben álló érdekek egyensúlya a jogbiztonság követelményeinek megfelelően érvényesülhessen. (785/B/1997. AB határozat, 2001, 917–919.)
- [30] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság fentiekben hivatkozott határozata a hatályos alkotmányos és magánjogi szabályozás alapján a bányaszolgálommal összefüggésben is irányadó. Ebből következően, úgy gondolom, a támadott bírói ítélet és a tulajdonvédelem alkotmányos szabályozása közötti alkotmányjogi összefüggés hiánya miatt az indítvány érdemi vizsgálatának nem álltak fenn a feltételei.
- [31] 2. Álláspontom szerint azonban fennálltak az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatának a feltételei az Alaptörvény B) cikkével összefüggésben. Ebben a körben az indítványozó arra hivatkozott, hogy a Kúria a Kfv. II.37.634/2015/4. számú és az indítványozó által támadott Kfv.III.37.633/2015/5. számú ítéletében „egymásnak

- ellentmondó jogértelmezést fogadott el". Az indítványozó szerint ennek következtében „az a helyzet állt elő, hogy [...] azonos jogi megítélésű ténybeli helyzetben egymással ellentétes magatartást köteles tanúsítani”.
- [32] Az indítványozó által jelen eljárásban támadott – Kfv.III.37.633/2015/5. számú – ítéletben a Kúria mindenekelőtt azt hangsúlyozta: „a perben felülvizsgált közigazgatási eljárás egy hivatalból indult, erdészeti hatósági eljárás volt, így ezen eljárásra sem a Bt., sem a Get. szabályai – megelőzve az Evt. és az Evt. vhr. előírásait – nem voltak alkalmazhatók.” A Kúria hangsúlyozta továbbá azt is, hogy „[a] felülvizsgálati eljárás során a Pp. 275. § (2) bekezdése értelmében bizonyítási eljárás lefolytatására nincs lehetőség. Ezen okból a Kúria nem tér ki részletesen a felülvizsgálati kérelemben felhozott felperesi érvekre – szolgálat-alapítás, a Get. szabályainak alkalmazása, a védőövezet kialakításának szükségessége és védelme, a bányászati hatóság hatáskörének fennállta. Ezen okfejtések részben a közigazgatási eljárás és a közigazgatási per tárgyára és az eljáró hatóságra, részben a felülvizsgálati kérelem korlátaira tekintettel vizsgálhatók nem voltak.”
- [33] A Kúria másik eljáró tanácsa – a Kfv.II.37.634/2015/4. számú – ítéletben ugyanakkor a következőkre mutatott rá: „a perbeli esetben a bányászati és erdészeti hatósági jogviszony elemei találkoztak és kerültek konfliktusba”. Megállapította továbbá a Kúria, hogy „[h]elyesen hivatkozott a felperes arra, hogy tevékenysége miatt a GET 90. §-a folytán alkalmazandó Bt. 38. §-a az ingatlan használatára felhatalmazza. [...] A hivatkozott, GET és Bt. alapján meglévő közérdekű szolgálat (Ptk. 171. § (1)–(2) bekezdés), sem mentesíti a felperest azonban az alól, hogy az erdő időleges vagy végleges igénybevétele érdekében az erdészeti hatóságtól az Evt. 78. § (2) bekezdése alapján engedélyt szerezzen be. A dologi jog, ezen belül a korlátozott dologi jogokra (szolgálatra) vonatkozó rendelkezések a polgári jog szerves részei, a vagyoni viszonyok szabályozását jelentik, a dolog feletti uralmat jelzik. A dologi jogosultak jogait azonban a közjog közérdekből korlátozhatja. Az Evt. a meglévő erdőterületek fenntartása, védelme okán, közérdekből köti hatósági ellenőrzéshez, engedélyhez az erdőterületek hasznosítását, igénybevétele, az azon való gazdálkodást. A bányászati célú, közérdekű szolgálat külön jogszabályi rendelkezés hiányában sem biztosít minden egyéb rendelkezést felülíró jogosítványokat felperesnek és nem menti fel egy másik ágazat védelmi szabályai alól. Ebből eredően a felperes tévesen állította, hogy a GET és a Bt. alapján fennálló használati jog, szolgálat azt jelenti, hogy engedély nélkül veheti igénybe az erdőterületet.”
- [34] Álláspontom szerint a fentiekben hivatkozott két kúriai ítélet alapján megállapítható, hogy a Kúria két eljáró tanácsa az indítványozó „azonos ténybeli és jogi alapokon álló” ügyeiben különböző értelmezést alakított ki, és ezért ellentétes tartalmú döntést hozott. Ez a körülmény pedig az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján és az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJB) gyakorlata alapján is felveti a jogbiztonság sérelmének lehetőségét.
- [35] Az EJB a bírói döntések tartalmával összefüggésben azt hangsúlyozza, hogy 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 [*Taxquet kontra Belgium* (926/05); 2010. november 16.]. Az EJB ugyanakkor tartózkodik a bíróságok jogértelmezésének tartalmi vizsgálatától. Erre jellemzően akkor kerül sor, ha a bíróságok kiszámítható és egységes értelmezésen alapuló joggyakorlatának hiányával összefüggésben kirívó jogalkalmazási hiba lehetsége merül fel [*Beian kontra Románia* (30658/05), 2007. december 6.].
- [36] Az EJB által a *Beian kontra Románia* ügyben kifejtett indokolással hasonlóságot mutat az Alkotmánybíróságnak az a gyakorlata, miszerint egy szabályozás felülírása, kitágítása felveti a bíróságok törvényeknek való alávetettsége elvének a sérelmét. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis 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]}
- [37] A fentiekben kifejtettekkel összefüggésben ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy a kirívó jogalkalmazási hibák megvalósulásának hiányában a jogszabályokat a bíróságok önállóan értelmezik, és az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör pedig 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]}.
- [38] A fentiek alapján, úgy gondolom, hogy az adott ügyben felmerült az indítvány érdemi vizsgálatának szüksége a jogbiztonság követelményével [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével] összefüggésben. Ennek keretében az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett volna: az indítványozó megalapozottan állítja-e, hogy a Kúria döntései

a jogbiztonság követelményével ellentétben állnak, mert az azonos ténybeli és jogi alapokon álló ügyeiben el-
lentétes tartalmú kötelezést tartalmaznak.

Budapest, 2016. október 4.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [39] Álláspontom szerint az alkotmányjogi panaszt vissza kellett volna utasítani.
- [40] Az alkotmányjogi panaszt indítványozóként egy olyan Zrt. terjesztette elő, amelynek közvetett tulajdonosa – egy másik Zrt.-n keresztül – 100%-ban a Magyar Állam. Az indítványozó Magyarország legnagyobb kereskedelmi földgáztároló vállalatoként négy biztonsági földalatti gáztároló létesítményt üzemeltet. E biztonsági földgáztárolók a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 4. § (1) bekezdés *l)* pontja értelmében az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak. Az alapügyben a kizárólagos állami tulajdonba tartozó egyik, pontosabban a négy közül a legnagyobb biztonsági földgáztároló közelében lévő gázszállító vezeték által érintett erdőterületeknek engedély nélküli használata miatt indult az indítványozóval (jogelődjével) szemben hatósági eljárás. Az erdészeti kötelezés tárgyában hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló közigazgatási perben egyik oldalon a jogsértés miatt elmarasztalt, kizárólagos állami tulajdonban üzemeltető, kizárólagos állami tulajdonban álló gazdasági társaság, a másik oldalon a közigazgatási szerv, konkrétan a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal állt. A közigazgatási perben hozott bírói döntés ellen előterjesztett alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést – az Alkotmánybíróság megítélése szerint – egyedül arra vonatkozóan tartalmazott, hogy a bányafelügyelet hatósági kötelezése nyomán (megegyezéssel, vagy ennek hiányában hatósági határozattal) alapított „bányaszolgalmi jogra kiterjed-e az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonjog védelme”. [Arra azonban, hogy az adott bírói döntést támadó konkrét alkotmányjogi panasz kapcsán valóban ezt kellett az Alkotmánybíróságnak alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vizsgálnia, az indokolás végkövetkeztetése lényegében maga rácsafol: „a támadott bírói ítélet nem sértette az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jogot. A bányaszolgalmi jogról a bírói döntés értelmében a bíróság által felülvizsgált határozatok nem rendelkeznek.” Márpedig ha a támadott, az erdészeti kötelezést felülvizsgáló bírói döntés nem érinti az indítványozó bányaszolgalmi jogát, akkor eleve fölösleges vizsgálni e támadott bírói döntés kapcsán a tulajdonhoz való jog sérelmét a bányaszolgalmi jog összefüggésében.]
- [41] 1. Feltételezve, de nem elfogadva az alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseként azt, hogy a 100%-os állami tulajdonban álló gazdasági társaság bányaszolgalmi jogára „kiterjed-e az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonjog védelme”, az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz kapcsán az indítványozó indítványozói jogosultságát kellett volna mindenekelőtt megvizsgálnia. Mivel az alapügyben mindkét oldalon állami szereplő volt érintett, s egy hatósági engedély nélküli használat (erdőterület igénybevétele) volt az ügy tárgya, a bírói döntés ellen előterjesztett alkotmányjogi panasz kapcsán (figyelembe véve a panasz által állítólagosan felvetett alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést) arról kellett volna az Alkotmánybíróságnak állást foglalnia, hogy az indítványozó jogosult volt-e egyáltalán – az Alaptörvényben biztosított konkrét jogának sérelmére hivatkozva – alkotmányjogi panasz-eljárást kezdeményezni. Vizsgálandó lett volna, hogy az indítványozó kezdeményezhette-e egyáltalán (100%-os állami tulajdonban álló gazdasági társaságként), hogy az Alaptörvényben biztosított jogát sértette a közigazgatási perben eljáró, igazságszolgáltatási hatalommal felruházott állami bíróság döntése [miközben az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok védelme az állam – kivétel nélkül, beleértve az állam tulajdonát is – „elsőrendű kötelezettsége”]. A többségi határozat e lényeges kérdés vizsgálatának, bár kellett volna, nem tulajdonított kellő jelentőséget. Ezáltal mintegy fenntartás nélkül megengedhetővé tette azt, hogy az állam az állammal szemben kérjen (vélt) alapvető jogának sérelme miatt alapjogi jogvédelmet (ráadásul konkrétan olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek vélt kérdés kapcsán, amit, mint azt a többségi határozat lényegében maga is elismerte, a támadott bírói döntés eleve nem érintett).

- [42] Az indítvány helyes megítélése érdekében érdemes lett volna figyelemmel lenni arra a német joggyakorlatra, amit a 3091/2016. (V. 12.) AB határozathoz fűzött különvélemény, illetve a 3179/2016. (IX. 26.) AB végzéshez fűzött párhuzamos indokolás már bemutatott. Így – eltérően a többségi határozattól – az alkotmányjogi panasz befogadásának kérdését az alapjogi jogképesség alapján kellett volna megítélni. {A Német Szövetségi Alkotmánybíróság – külön erre vonatkozó szabályozás hiányában – szintén maga állapítja meg (jogértelmezés útján), hogy ki jogosult indítványozásra, ki „képes” alkotmányjogi panasz előterjesztésére (*Beschwerdefähigkeit*). Az állandó gyakorlat szerint csak a felhívott alapjog alanya nyújthat be alkotmányjogi panaszt [„*wer Träger der angeblich verletzten Grundrechte oder grundrechtsähnlichen Rechte sein ... kann*”; BVerfGE 3, 383 (391f); 6, 273 (277); 12, 6 (8); 21, 362 (367)]}.
- [43] Az Alkotmánybíróságnak azt kellett volna tehát az alkotmányjogi panasz kapcsán vizsgálnia, hogy az indítványozó (állami tulajdonban álló gazdasági társaság) az általa hivatkozott alapjognak lehet-e egyáltalán alanya, hordozója, aminek sérelmére a támadott bírói döntés kapcsán hivatkozhat. Ha pedig az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jut, hogy nem, akkor indítványozói jogosultság hiánya miatt kell visszautasítania az alkotmányjogi panaszt. {Így járt el korábban is, lásd: 23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH 2009, 174, 188–189.; 240/D/2009. AB végzés, ABH 2010, 2947.; 3307/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [8]–[9]; 3317/2012. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [5]–[7]; 3291/2014. (XI. 11.) AB végzés, Indokolás [10]–[15]; 3077/2015. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [10]–[14]}.
- [44] Az Abtv. 27. §-a szerint alkotmányjogi panasszal „az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet” fordulhat az Alkotmánybírósághoz, mégpedig akkor, ha „az ügy érdemében hozott döntés [...] az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti”. Álláspontom szerint az alkotmányjogi panasz már önmagában e törvényi előírásnak sem felelt meg, az alkotmányjogi panasz előterjesztője – az alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek értékelt kérdés kapcsán – indítványozási jogosultsággal sem rendelkezett, hiszen az indítványozó állami tulajdonban álló gazdasági társaság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog sérelmére a támadott bírói döntés kapcsán (bányászolgalmi jogával összefüggésben) eleve nem is hivatkozhatott.
- [45] 2. Izgalmasabb és valóban alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vehetett volna fel ugyanakkor a támadott bírói döntés kapcsán az, hogy a legfőbb bírói fórum kiszámítható, egységes jogértelmezésen alapuló joggyakorlatának hiánya sérthet-e Alaptörvényben biztosított jogot (akár még a 100%-os állami tulajdonban álló gazdasági társaság indítványozónak is). Az indítványozó alkotmányjogi panaszában érintőlegesen felteszi ezt a kérdést, hivatkozva az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének, a törvény előtti egyenlőség szabályának a sérelmére (úgy azonban, hogy nem fejt ki: az egyenlőtlenség kik között, milyen szempontból áll fenn, s valóban nincs-e az állítólagos diszkriminációnak semmilyen alkotmányos indoka).
- [46] E kérdést korábbi határozatában az Alkotmánybíróság is már fontos, alapjogot valóban érintő kérdésnek tekintette, de nem az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése, hanem lényegében az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése kapcsán. Az Alkotmánybíróság a 3173/2015. (IX. 23.) AB határozatában megállapította: „Az EJEB a bíróságok jogértelmezésével összefüggő ügyekben a jogértelmezés állított hibáját kizárólag akkor vizsgálja, hogy ha az a tisztességes eljárás más részjogosítványával {például: nyilvános tárgyaláshoz való jog [Ryabykh kontra Oroszország (52854/99), 2003. július 24.], vagy a bíróságok kiszámítható, egységes értelmezésen alapuló joggyakorlatának hiányával [Beian kontra Románia (30658/05), 2007. december 6.] összefüggésben eredményezi a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét.” (Indokolás [51])
- [47] Jelen esetben ugyanakkor az indítvány ennek az alapjognak a vizsgálatára nem irányult, mi több, alaptörvényellenesség megállapítására irányuló határozott (részletesen indokolt) kérelmet e kérdés vonatkozásában nem is tartalmazott, ezért az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése sérelmének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdése alapján vissza kellett utasítania.

Budapest, 2016. október 4.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/778/2016.

