

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3012/2017. (II. 8.) AB HATÁROZATA

a Kúria Kfv.III.37.085/2015/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.085/2015/5. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 29. § (2) bekezdése, és 47. § 8. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az ügyvéd által képviselt indítványozók alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozók a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 2015. július 10-én benyújtott, és az Alkotmánybíróságra 2015. augusztus 4-én érkezett, majd 2015. szeptember 22-én kiegészített indítványukban az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján kérték a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 29. § (2) bekezdése, 47. § 8. pontja, valamint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.085/2015/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseiként a XIII. cikket, B) cikk (1) bekezdését és 28. cikket jelölték meg.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panasz mellékleteként csatolt dokumentumokból az alapüggyel kapcsolatban megállapítható, hogy az indítványozók 2006-ban megvásároltak egy, az ingatlan-nyilvántartásban „kivett, saját használatú út” megnevezéssel szereplő, 2044 m² területű ingatlant, amely eredetileg (az 1950-es, 1960-as években) az ottani állami erdőgazdasághoz tartozott, és a dolgozók kizárólagos használatára, közforgalom elől elzárt útként létesült. Ez az út a Magyar Állam tulajdonában és az erdőgazdaság kezelésében volt 1998-ig, amikor – átalakulás jogcímén – az erdőgazdaságtól egy erdészeti zártkörűen működő részvénytársaság (a továbbiakban: Erdészeti Zrt.) tulajdonába került. 2006-ban az indítványozók az utat ettől az Erdészeti Zrt.-től vásárolták meg. Az út erdészeti magánútként évtizedeken át sorompókkal volt elzárva a közforgalom elől, és egyetlen funkciója (jelenleg is) az, hogy az erdő területén lévő erdészházat – majd később üdülőt – ezen keresztül lehet megközelíteni. Az indítványozók ezt az ingatlant is megvásárolták az úttal együtt. Az útra a behajtási tilalmat a közút felől korábban közúti jelzőtábla is jelezte. A közforgalom előtt történő megnyitást sem a tulajdonosok, sem jogelődjeik nem kérték, így erről rendelkező hatósági engedély, vagy ingatlan-nyilvántartási bejegyzés sincs. A helyi építési szabályzat és szabályozási terv releváns része szerint az út nincs összekapcsolva a közúthálózattal. A megvásárolt korábbi üdülőépületet az indítványozók átépítették, és jelenleg ott laknak. A jogvita

tárgyát képező, oda vezető utat közlekedésre alkalmas állapotba hozták, majd „süllyedő akadályt létesítettek”, hogy az út kizárólagos használatát továbbra is biztosítsák, és más gépjárművek behajtását, ezáltal lakóingatlanuk megközelíthetőségének esetleges akadályozását megelőzzék.

- [4] 2.1. Ezt követően a helyi polgármesteri hivatal Építésügyi Osztálya bejelentéssel fordult a kormányhivatal Közlekedési Felügyelőségéhez – mint elsőfokú közlekedési hatósághoz – az út engedély nélkül történt közforgalom előli elzárása miatt. Az elsőfokú hatóság 2013. január 11-én kelt végzésével az ügyben az eljárást megszüntette, mert – fényképes bizonyítékok alapján – alátámasztottnak látta, hogy az út korábban is sorompóval volt lezárva. A döntés ellen a helyi polgármesteri hivatal Építésügyi Osztálya fellebbezést nyújtott be, melynek következtében az ügy a Nemzeti Közlekedési Hatósághoz mint másodfokú hatósághoz került. Az elsőfokú hatóság később azonban a fellebbezés visszavonását kezdeményezte, mert a birtokába jutott újabb információk alapján a tényállás további tisztázását látta szükségesnek. A másodfokú hatóság ezért 2013. február 25-én a másodfokú eljárást megszüntette; az elsőfokú hatóság pedig a korábbi végzését 2013. március 12-én visszavonta. E végzéssel szemben az indítványozók fellebbezéssel éltek, amely alapján a másodfokú hatóság az elsőfokú hatóság visszavonó határozatát megsemmisítette, saját megszüntető határozatát visszavonta, és az elsőfokú hatóságot új eljárásra utasította.
- [5] Az új eljárásban az elsőfokú hatóság a 2013. szeptember 17-én kelt, SZ-T-004/00928-8/2013. számú határozatával kötelezte az indítványozókat, hogy a jogerőre emelkedést követő 30 napon belül az út közforgalom elől történő elzárását szüntesse meg. Az indokolás kiemelte az Erdészeti Zrt. – megkeresés alapján megküldött – állásfoglalását, amely szerint az út az értékesítéskor művelési ágát tekintve „kivett, saját használatú út” volt, a közforgalomtól fizikai akadállyal nem volt elzárva, és korábbi tulajdonosként sem annak megnyitását, sem elzárását a hatóságoknál nem kezdeményezték. Az elsőfokú hatóság hivatkozott a Kkt. 29. § (9) bekezdésére, majd megállapította, hogy a „közút” (sic!) elzárásához a közlekedési hatóság nem adott engedélyt, ezért a „magánút” közforgalom elől történő elzárásának megszüntetését az említett határidővel előírta.
- [6] 2.2. A határozattal szemben az indítványozók fellebbezést terjesztettek elő. A másodfokú hatóság a 2014. január 22-én kelt, EH/MD/NS/A/13/2/2014. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A másodfokú határozat indokolása kitért rá, hogy a hatóság megkereste az erdészeti hatóságot, amely hatóság tájékoztatása szerint a jogvita tárgyát képező út – a megkeresés időpontjában – a nyilvántartásukban nem szerepelt, ezért nem minősült az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény végrehajtásáról szóló 153/2009. (XI. 13.) FVM rendelet (a továbbiakban: Evt. vhr.) 1. § c) pontja szerinti erdészeti magánútnak (amelynek a közforgalom számára történő megnyitását az erdészeti hatóság engedélyezheti). Az indokolás ezt követően hivatkozott a Kkt. magánutat és közforgalom elől elzárt magánutat definiáló 32. § (1) bekezdésére és 47. § 8. pontjára; majd levonta azt a következtetést, hogy az érintett út ezek alapján nem közforgalom elől elzárt magánút, mert megvásárlásakor nem volt sorompóval vagy más fizikai eszközzel elzárva, nem volt kitéve az elzárásra utaló közlekedési jelzőtábla, az elzárás ténye az ingatlan-nyilvántartásban nem szerepel, és nem történt ezt engedélyező hatósági eljárás sem. Ahhoz, hogy a közforgalom elől el nem zárt magánutat a közforgalom elől elzárják, a Kkt. 29. § (9) bekezdése alapján a közlekedési hatóság engedélye szükséges. Mivel ilyennel az indítványozók nem rendelkeztek, az elzárással jogszerűtlen állapotot tartanak fenn. A hatóság azt bizonyítottan látta, hogy az út 1998-ig – átalakulás jogcímén az Erdészeti Zrt. magántulajdonába kerüléséig – elzárt magánút volt, azt azonban az indokolás szerint nem sikerült bizonyítani, hogy a magántulajdonba kerülést követően is elzárva lett volna a közforgalom elől, így azt sem, hogy az indítványozók így vásárolták volna meg.
- [7] 2.3. A másodfokú közigazgatási határozattal szemben az indítványozók bírósági felülvizsgálat iránti keresetet nyújtottak be. A Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2014. szeptember 17-én kelt, 17.K.27.115/2014/11. számú ítéletével a másodfokú határozatot – az elsőfokú határozatra is kiterjedően – hatályon kívül helyezte. Az indokolás szerint kiemelkedő jelentőséggel bír, hogy eredetileg az út milyen útként létesült. Helytelennek minősítette a másodfokú hatóság erdészeti hatósághoz intézett megkeresését, mert annak nem arra kellett volna irányulnia, hogy az út jelenleg szerepel-e a nyilvántartásukban (nem szerepelhetett, mert az indítványozók magántulajdonában van), hanem arra, hogy korábban nyilvántartották-e erdészeti magánútként. A bíróság meghallgatott egy tanút is, aki korábban mind az állami erdőgazdaságnál, mind az Erdészeti Zrt.-nél dolgozott; és elmondta, hogy az út korábban is fizikai akadállyal volt lezárva, és erdészeti magánút-

jellegére közlekedési jelzőtábla is felhívta a figyelmet. A bíróság megállapította, hogy az út erdészeti magánútként létesült, amelynek megnyitását a korábbi tulajdonosok nem kérelmezték az erdészeti hatóságtól. Kimondta azt is, hogy az út jogi jellege nem változik meg attól, ha az építkezés idejére a sorompót ideiglenesen lebontják. Mivel az út megnyitását sem az erdészeti hatóságnál, sem a közlekedési hatóságnál nem kérelmezte senki, és mivel az út közforgalom elől elzárt erdészeti magánútként létesült, a megnyitására irányuló engedély hiányában elzárt út is maradt. Ezért nem volt jogszerűtlen az indítványozók részéről, hogy az utat „süllyedő utakadállyal” tényszerűen is elzárták a közforgalom elől.

- [8] 2.4. A jogerős ítélettel szemben a másodfokú hatóság felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához. A Kúria a 2015. március 18-án kelt, Kfv.37.085/2015/5. számú ítéletével a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte és az indítványozók keresetét elutasította. A Kúria hangsúlyozta, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 339/A. §-a szerint: „[a] bíróság a közigazgatási határozatot – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja felül.” Nem releváns, hogy az út milyen útként létesült, hiszen a hatósági ügy 2012 októberében indult. Lényeges ezzel szemben, hogy az út „az erdészet tulajdonából magántulajdonba került, mivel ezzel az út funkciója is megváltozott.” Helyes volt ezért a másodfokú hatóság erdészeti hatósághoz intézett megkeresése, és lényeges, hogy az erdészeti hatóság nyilvántartásában a megkeresés időpontjában az út nem szerepelt. A kérdéses út sem az eljárás megindításakor, sem a másodfokú határozat meghozatalakor nem volt erdészeti magánút, ebből következően a Kkt. hatálya alá tartozik, ezen belül nem közút, hanem magánút. A Kkt. pedig a magánút két típusát ismeri: a közforgalom elől elzárt, és a közforgalom elől el nem zárt magánutat. A közforgalom elől elzárt magánút fogalmát a Kkt. 47. § 8. pontja meghatározza. A Kúria kiolvasható következtetése szerint, mivel ennek a definíciónak a vizsgált út nem felel meg, továbbá mivel az ingatlan-nyilvántartásban „kivett, saját használatú útként” szerepel – ami „nem felel meg a közforgalom elől elzárt magánút minősítésnek” –, ezért közforgalom elől el nem zárt magánútnak minősül. A Kúria ezért a jogsértő bírósági ítéletet hatályon kívül helyezte, és az indítványozók keresetét elutasította.
- [9] 2.5. A Kúria döntését követően a megyei kormányhivatal 2015. július 8-án kelt, SZ-T-004/00786-1/2015. számú levelével felszólítást intézett az indítványozók jogi képviselőjéhez. Ebben utalt rá, hogy az elsőfokú hatóság döntésében foglaltak hatályban vannak, tehát az indítványozóknak a jogvita tárgyát képező utat a közforgalom előtt meg kell nyitniuk. Mivel az út szilárd burkolatot kapott, ezért az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 93/2012. (V. 10.) Korm. rendelet 24. § (1) bekezdése alapján arra fennmaradási engedélyt kell kérni a hatóságtól. A kormányhivatal ezért kérte, hogy az út közforgalom számára történő megnyitását követő 15 napon belül az indítványozók a megépített útra a fennmaradási engedélyt kérik meg. Egyúttal tájékoztatást adott arról is, hogy amennyiben az út a hatóság vizsgálata alapján csak átalakítással felel meg a műszaki, forgalombiztonsági és egyéb, szakhatóságok által előírt feltételeknek, akkor a hatóság határidő tűzésével kötelezi az építetőt ezen átalakítások végrehajtására. „A fennmaradási engedély egyben az építményre vonatkozó forgalomba helyezési engedély is, amennyiben ennek feltételei fennállnak.”
- [10] 2.6. 2016. április 28-án a megyei kormányhivatal arról is tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy figyelemmel arra, hogy az elsőfokú hatóság döntésében foglaltak hatályban maradtak, de a jogvita tárgyát képező utat az indítványozók később sem nyitották meg a közforgalom előtt, és e célból nem is kívánnak hatósági engedélyt szerezni, az indítványozókat eljárási bírsággal sújtották. Az eljárási bírságot az indítványozók nem fizették be, az azt kiszabó végzéssel szemben fellebbeztek, de a másodfokú hatóság a végzést helyben hagyta. Később az indítványozókra ismételt eljárási bírságot szabtak ki, az indítványozók e végzéssel szemben is fellebbeztek, a másodfokú hatóság pedig a végzést megsemmisítette, és a megyei kormányhivatalt új eljárás lefolytatására kötelezte, az Alkotmánybíróság akkor már folyamatban volt eljárására tekintettel.
- [11] 3. Az indítványozók az Abtv. 27. §-a alapján, valamint a 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.085/2015/5. számú ítélete, valamint a Kkt. 29. § (2) bekezdése és 47. § 8. pontja ellen. Az alkotmányjogi panaszban bemutatták a történeti tényállást és a per-történetet. Hivatkoztak arra, hogy érintettségük fennáll, mivel a saját ügyükben hozott, alapjogukat sértő bírói döntést támadják. A Kúria döntése ellen további jogorvoslattal nem élhetnek. Az alkotmányjogi panaszt határidőn belül nyújtották be.

- [12] 3.1. Az indítványozók a támadott bírói döntést az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való joggal tartják ellentétesnek. Ennek kapcsán – utalva arra, hogy az Alkotmánybíróság milyen módon használhatja fel az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban megjelenő érveket – hivatkoztak a 498/D/2000. AB határozatban kifejtett érvelésre, amely szerint: „[a]z Alkotmány 13. §-a a tulajdonhoz való jog jogszerű gyakorlását korlátozó állami közhatalmi beavatkozással szemben védi a tulajdonost, nem biztosít védelmet a jogszerűtlen tulajdonosi magatartás jogkövetkezményeként alkalmazott közigazgatási jogi szankciókkal szemben.” (ABH 2003, 1202, 1207.) Előadták, hogy bár az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével, de a birtoklás és a használat joga a tulajdon tartalmát adó részjogosítványok, amelyek kifejezik a dolog feletti hatalmat, a dolog élvezetét (2299/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 570, 571.).
- [13] A Kúria döntése, melynek következtében az indítványozóknak a tulajdonukban álló magánutat meg kell nyitniuk a közforgalom előtt, a használat részjogosítványát, és ezen keresztül a dolog (az út) feletti hatalmukat korlátozza. Az út közforgalom számára történő megnyitásával ugyanis a tulajdonosoknak el kell viselniük az ott közlekedők által okozott többletterheléseket, fennakadásokat, és bizonyos tevékenységektől (pl. az úton várakozástól vagy megállástól, szabadidős tevékenységektől) is tartózkodniuk kell. Ez cselekvési autonómiájukat jelentősen befolyásolja. Ezen kívül, mivel ők az út Kkt. 33. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kezelői, a közforgalom előtti megnyitás indokolatlan anyagi terhet is ró az indítványozókra (karbantartás, károk kijavítása). A 17/1992. (III. 30.) AB határozat szerint az alkotmányos tulajdonvédelem kiterjed nemcsak a tulajdonjogra, hanem az azzal összefüggő minden vagyoni jogra is: „[a] használat joga korlátolt és idegen dologbeli jog, amely a tulajdonostól nyert abszolút (dologi) hatályú és önálló léttel bíró jogosultság anélkül, hogy ez az önállóság érintené a tulajdonjoghoz való kapcsolódását. A használat joga tehát a tulajdonjog önállósult részjogosítványa, amely tartalmát tekintve a tulajdonjog olyan »szelvényjoga«, amelynek vagyoni értéke van.” (ABH 1992, 104, 108.) Az indítványozók indokolatlannak tartják, hogy ingyen ilyen vagyoni jogot engedjenek lényegében bárkinek, miközben az úton a saját használati joguk csorbul.
- [14] Hivatkozva az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére is, az indítványozók kifejtették, hogy a perbeli magánút közforgalom számára történő megnyitását a közérdek sem indokolja. Nem hivatkoznak közérdekre sem az ügyben született határozatok, sem a Kúria ítélete; másrészt az út nem része a közúthálózatnak, csak az indítványozók lakóingatlanának megközelítésére szolgál, és az azt övező erdőterület megközelítése más útvonalon is megoldható, ezt tehát a közforgalom elől elzárt jelleg nem akadályozza. Mindezek miatt az indítványozók a rájuk telepített teherviselést aránytalannak is tartják. Hivatkoztak továbbá az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és 28. cikkének a sérelmére is.
- [15] Az ügy lényeges körülményeként kiemelték, hogy sem az út közforgalom előli elzárására, sem közforgalom előtti megnyitására ők, valamint jogelődjeik nem nyújtottak be kérelmet a közlekedési hatósághoz, és ezzel kapcsolatos bejegyzés sem szerepel az ingatlan-nyilvántartásban. Az indítványozók álláspontja szerint lehetséges, hogy az ott szereplő „kivett, saját használatú út” bejegyzés nem feleltethető meg a „közforgalom elől elzárt magánút” fogalmának (a Kúria erre az álláspontra jutott), de ugyanígy nem feleltethető meg a „közforgalom elől el nem zárt magánút” kategóriájának sem; és a józan ésszel is ellentétes az az értelmezés, amely szerint a „saját használatra” épült út a közforgalom számára készült volna.
- [16] Kritizálják az indítványozók a Kúria azon érvelését, amely szerint az út jogi státuszát megváltoztatta, hogy magántulajdonba került, mert ez a tulajdoni formák egyenlőségének – mára evidenciává vált – alkotmányos alapelveivel ellentétes felfogás. Ráadásul a perbeli út 1998-ban került magántulajdonba, amikor az állami erdőgazdaságtól az Erdészeti Zrt. tulajdonába átkerült. Ehhez képest a jogi státusz az indítványozók 2006. évben történt adásvételével nem változott (az ingatlan-nyilvántartás szerint sem), ahogyan az út funkciója sem.
- [17] Az indítványozók a megvásárlással nem szerezhettek szűkebb terjedelmű tulajdont, mint amilyen az Erdészeti Zrt.-nek volt. Lényeges ezért, hogy az adásvétel időpontjában mi volt a perbeli út jogi státusza; és emiatt kifogásolták az indítványozók a Kúria eljárását, amelyben csak a hatósági ügy kezdetekori tényleges állapotot vette alapul (amikor egyébként az út a közforgalom elől el volt zárva, és a megnyitás tényére utaló bejegyzés az ingatlan-nyilvántartásban nem szerepelt). Kiemelték az indítványozók, hogy a közlekedési hatóság a magánút közforgalom előtti megnyitására továbbra sem adott engedélyt, így a Kúria döntése lényegében „elvonta” a hatóság ezen engedélyezési hatáskörét, amikor a megnyitást előírta.
- [18] Az alkotmányjogi panasz szerint elfogadhatatlan, hogy egy adott út jogi jellegét kizárólag az éppen fennálló fizikai állapota és körülményei határozzák meg, így ugyanis, fizikai akadályok és közlekedési jelzőtáblák önkényes kihelyezésével vagy eltávolításával, bárki a közlekedési hatóság közreműködése nélkül megváltoztathatná

a magánút vagy közút jogi státuszát. Ezért is rendelkezik úgy a Kkt. 29. § (9) bekezdése, hogy: „[a] közforgalom elől elzárt magánutat a közforgalom számára megnyitni [...] az utak forgalomszabályozásáról és forgalomba helyezéséről szóló miniszteri rendeletben meghatározott módon, a magánút tulajdonosának (kezelőjének) a kérelmére, a közlekedési hatóság engedélyével szabad. A magánút közforgalom számára való megnyitásának, illetve elzárásának tényét az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyezni. A bejegyzést a tulajdonosnak (kezelőnek) kell kezdeményeznie.” Ebből pedig az indítványozók szerint az következik, hogy erre irányuló kérelem és hatósági engedély hiányában a perbeli magánút sosem volt megnyitva a közforgalom előtt. E státusz megváltoztatása az út tulajdonosainak autonómiájába tartozó kérdés, a Kúria ítélete azonban erre nem volt tekintettel.

- [19] 3.2. Az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása miatti indítványi részben az indítványozók arra utalnak, hogy a Kkt. hatálybalépése óta mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes állapot áll fenn, mert a jogalkotó nem alkotott rendelkezést arról, hogy az időközben megszűnt „saját használatú út” kategória a Kkt. fogalomhasználata alapján minek minősül. Ilyen rendelkezések hiányában – az indítványozók szerint – a Kkt., kiemelten annak 29. § (2) bekezdése és 47. § 8. pontja, nem felel meg a jogállamiságból fakadó normavilágosság, előreláthatóság, jogbiztonság kritériumainak, és sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.
- [20] 4. Az indítványozók az Alkotmánybíróság főtítkárának felhívására 2015. szeptember 22-én, határidőben, alkotmányjogi panaszukat kiegészítették. Az alkotmányjogi panasz kiegészítése az Alaptörvény XIII. cikke, B) cikke és 28. cikke kapcsán előadott érvelés megismétlésére szorítkozik.
- [21] 5. Az Alkotmánybíróság beszerezte a nemzeti fejlesztési miniszter és a földművelésügyi miniszter véleményét.

II.

- [22] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.
(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

„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.”

- [23] 2. A Kkt. indítványban támadott rendelkezései:

„29. § (2) Az építető – a koncessziós szerződés keretében megvalósuló utak kivételével és a (11) bekezdésben foglaltak figyelembevételével – felelős az építési munkák előkészítéséért. Ennek keretében teljes körűen elkészíteti a szükséges műszaki terveket (így különösen az engedélyezési tervet vagy a kiviteli tervet), tanulmányokat, ügyfélként részt vesz a hatósági és egyéb igazgatási eljárásokban, saját nevére megszerzi az építési engedélyeket, elvégzi vagy elvégezteti a munkaterület előkészítését (beleértve különösen a területszerzést, megelőző régészeti feltárást, közmű kiváltást) és fejlesztést, továbbá lefolytatja a közbeszerzési eljárásokat. Az építető építési szerződéseket köt a megvalósításra, gondoskodik az építési műszaki ellenőri tevékenység ellátásáról, lebonyolítja a műszaki átadás-átvételt. Az építetőre a gyorsforgalmi utak közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló jogszabály rendelkezései is irányadóak.”

„47. § 8. közforgalom elől elzárt magánút: a sorompóval, kapuval vagy más fizikai eszközzel lezárt, vagy »Mindkét irányból behajtani tilos« jelzőtáblával és a »magánút« feliratot tartalmazó kiegészítő táblával jelzett út, amely az ingatlan-nyilvántartásban magánútként van bejegyezve”.

III.

- [24] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése előírja, hogy az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálása előtt dönteni kell annak befogadásáról. Az alkotmányjogi panasz befogadásáról az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel az Abtv. 47. § (1) bekezdésére, 50. § (1) bekezdésére, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 5. § (1) és (2) bekezdéseire – tanácsban eljárva dönt. A panaszt akkor lehet befogadni, ha az megfelel a törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek, különösen az Abtv. 26–27. és 29–31. §-aiban foglalt feltételeknek. Ezekon kívül az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt kritériumoknak.
- [25] 2. Jelen esetben az indítvány a formai követelményeknek az alábbi fenntartásokkal felet meg.
- [26] A Kúria támadott ítéletét az indítványozók jogi képviselője 2015. május 11-én vette kézhez, s a panaszt 2015. július 8-án, az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőn belül postára adta.
- [27] Az indítványozók megjelölték az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezéseket [az Abtv. 26. § (1) bekezdését és 27. §-át].
- [28] Megjelölték az Alaptörvény sérüli vélt rendelkezéseit [B] cikk (1) bekezdés, XIII. cikk, 28. cikk]. Az Alaptörvény indítványozók által hivatkozott 28. cikke kapcsán az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy arra alkotmányjogi panasz közvetlenül nem alapítható, mert az az eljáró bíróságok felé fogalmaz meg a jogalkalmazás során alkalmazandó értelmezési szabályt, és nem tartalmaz az indítványozóra vonatkozatható Alaptörvényben biztosított jogot {Hasonlóan: 3363/2012. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [8]; 3241/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [10]; 3084/2016. (IV. 18.) AB végzés, Indokolás [25]}. Az Alaptörvény B) cikkével összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata ugyancsak az, hogy a jogbiztonság sérelmére – a visszaható hatályú jogalkotás és a kellő felkészülési idő hiánya eseteit kivéve – alkotmányjogi panaszt nem lehet alapítani {3101/2015. (V. 26.) AB végzés, Indokolás [26]; 3143/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [31]}.
- [29] Az indítvány tartalmazza a támadott bírói döntést (Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.085/2015/5. számú ítélete), és a támadott jogszabályi rendelkezéseket (A Kkt. 29. § (2) bekezdése és 47. § 8. pontja). A megjelölt jogszabályi rendelkezések közül azonban a Kkt. 29. § (2) bekezdését a Kúria ítélete nem alkalmazta, ezért érdemi vizsgálat e rendelkezésre nézve nem folytatható.
- [30] Az alkotmányjogi panasz tartalmazza a bírói döntés alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést. Nem tartalmaz azonban megfelelő indokolást a támadott jogszabályi rendelkezések vonatkozásában. Az indítványozók ugyan hivatkoznak a jogbiztonság alkotmányos követelményének a megsértésére, de valójában nem a támadott szabályok tartalmát kifogásolják, hanem azt, ami nincs bennük: átmeneti szabályokat arról, hogy az időközben megszűnt „saját használatú út” kategória a Kkt. fogalomhasználata alapján minek minősül. Az Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdései pedig a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennálltának megállapítását jogkövetkezményként szabályozzák, amelyet az Alkotmánybíróság hivatalból vizsgálhat, de külön erre nézve indítvány nem terjeszthető elő. Az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz emiatt érdemben nem vizsgálható.
- [31] Az alkotmányjogi panasz a támadott ítélet megsemmisítésére tartalmaz kifejezett kérelmet.
- [32] 3. Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának tartalmi feltételei kapcsán az Alkotmánybíróság az alábbi megállapításokat teszi.
- [33] Az indítványozók érintettek, mivel a támadott kúriai döntéssel lezárt alapügyben peres félként szerepeltek. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.085/2015/5. számú ítélete – amelyet az indítványozók támadtak – a bírósági eljárást befejező döntésnek minősül. Alaptörvényben biztosított jogaik sérelmére hivatkoztak az indítványozók, az Alaptörvény XIII. cikkét megjelölve. Az indítványozók a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítették. Az alkotmányjogi panaszban felvetett alkotmányossági probléma – vagyis a tulajdonhoz való jog sérelme a Kúria támadott döntése miatt – az Abtv. 29. §-a értelmében alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekinthető.
- [34] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság tanácsa 2016. február 22-én az alkotmányjogi panasz befogadásáról döntött.

[35] 4. A fent ismertetett indokokból az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszt, valamint az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasznak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére és 28. cikkére hivatkozó elemeit az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

IV.

[36] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.

[37] 1. A jogvita tárgyát képező út státuszának meghatározása kapcsán az Alkotmánybíróság megvizsgálta a kérdéskör jogszabályi hátterét.

[38] 1.1. Az utakról szóló 1962. évi 21. törvényerejű rendelet 1963. január 1-jétől 1988. június 30-ig hatályos 1. § (3) bekezdése kimondta, hogy „[a]z úthálózat közutakból és sajáthasználátú utakból áll. A közutak lehetnek országos közutak vagy tanácsi közutak.” Az utakról szóló 1962. évi 21. törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 34/1962. (IX. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Utv. vhr.) 1963. január 1-jétől 1970. június 6-áig hatályos szabályai szerint: „4. § Az országos és tanácsi közúti hálózatba fel nem vett utak: sajáthasználátú utak. Ilyenek az állami, vagy szövetkezeti szervek területén levő, vagy az ahhoz vezető utak, valamint a közös dűlőutak és a hegyközségi utak. [...] 6. § (3) A tanácsi közutak és a sajáthasználátú utak felügyeletét és igazgatását – ha jogszabály másképp nem rendelkezik – a megyei (megyei jogú városi, fővárosi) tanács végrehajtó bizottságának közlekedési szakigazgatási szerve látja el. (4) Az erdészeti sajáthasználátú utak felett a főfelügyeletet az Országos Erdészeti Főigazgatóság gyakorolja. Az erdőgazdaságok kezelésében és üzemeltetésében levő erdőkben a sajáthasználátú utak felügyeletét az Országos Erdészeti Főigazgatóság, az egyéb erdészeti sajáthasználátú utak felügyeletét a megyei tanács végrehajtó bizottságának mezőgazdasági szakigazgatási szerve látja el. [...] 9. § (1) Tanácsi közútnak, vagy sajáthasználátú útnak az országos közúti hálózatba felvétele, vagy közútnak az országos közúti hálózatból törlése kérdésében a közlekedés- és postaügyi miniszter, sajáthasználátú útnak a tanácsi közúti hálózatba felvétele, vagy közútnak a tanácsi közúti hálózatból törlése kérdésében a megyei (megyei jogú városi, fővárosi) tanács végrehajtó bizottságának közlekedési szakigazgatási szerve határoz. [...] 11. § Sajáthasználátú út megszüntetését a fenntartó kérelmére engedélyezni kell, ha azt a tanácsi közúti hálózatba nem veszik fel; ilyen esetben a fenntartót kötelezni kell arra, hogy a sajáthasználátú út kapcsolatát a közúttal a határozatban megállapított módon szüntesse meg.” Az Utv. vhr. 4. §-a 1970. június 7-étől 1988. június 30-ig úgy rendelkezett, hogy: „Sajáthasználátú utak – ha jogszabály másként nem rendelkezik – az állami, a szövetkezeti vagy más szerv és a magánszemély által használt ingatlanon levő, továbbá kizárólag az ilyen ingatlan megközelítésére szolgáló utak. A sajáthasználátú utak nem tartoznak az országos vagy a tanácsi közúti hálózatba.” Az Utv. vhr.-ben később módosult a közlekedési hatóság megnevezése is. A sajáthasználátú utak fenntartásáról főszabály szerint a használók voltak kötelesek gondoskodni, 1970. június 7-étől érdekeltségük arányában [Utv. vhr. 19. § (2)–(3) bekezdés]. A sajáthasználátú út megnevezés tehát – a rendszerváltozás előtti tulajdonfelfogást tükrözve – nem az adott út tulajdoni viszonyaira vonatkozott (hiszen az utak állami tulajdonban álltak), hanem arra, hogy annak fenntartásáról ki volt köteles gondoskodni. Önmagában a sajáthasználátú út kategória arra sem utalt, hogy az út a közforgalom elől el volt-e zárva, vagy sem. Az Utv. vhr. erre nézve úgy rendelkezett, hogy amennyiben a sajáthasználátú út közúthoz közvetlenül csatlakozik, azon közforgalom is zajlik, akkor az útügyi hatóság a fenntartókat meghatározott fenntartási munkák elvégzésére és a költségek viselésére kötelezheti. A korábban hatályos, az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 27/1972. (XII. 31.) MÉM rendelet 42. § (4) bekezdés a) pontja szerint: „[a] közlekedéssel és a hírközléssel kapcsolatban művelés alól kivett területek: a) az országos közutak, a tanácsi közutak (utcák, járdák, közterek, egyéb közterületek), a saját használátú utak, az utakhoz tartozó műtárgyak és az utak tartozékai által elfogadott területek, valamint a 3 méternél szélesebb tanyai bejáró utak”.

[39] Az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló dokumentumok alapján a jogvita tárgyát képező út a helyi építési szabályzat és szabályozási terv releváns része szerint nincs összekapcsolva a közúthálózattal. Ezt az ügyben eljáró bíróságok is elfogadták bizonyítékként.

[40] 1.2. Az erdészeti magánút definíciója az Evt. vhr. 1. § c) pontja szerint: „az erdő termelésből való kivonásával járó erdészeti létesítmény, amelyet az erdészeti szállítást és más erdőgazdálkodási tevékenységet szolgáló,

rendszeres gépjárműforgalom céljára – a talajfelszín megbontásával, idegen anyag elhelyezésével és tömörítésével – hoztak létre, és amely megfelelő fenntartás és használat mellett (beleértve az átmeneti forgalomkorlátozás esetét is) hosszú távon biztosítja a rendszeres gépjárműforgalom lehetőségét”. Az Evt. vhr. 5. § (1) bekezdése és (2) bekezdés a) pontja alapján: „(1) Az erdőgazdálkodási tevékenység folytatása érdekében az erdőben erdészeti feltáró hálózat alakítható ki. (2) Az erdészeti feltáró hálózat részei: a) erdészeti magánút”. Az erdészeti magánút tehát az erdészeti feltáró hálózat részeként, erdőgazdálkodási tevékenység folytatása érdekében került kialakításra. Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Evt.) 15. § (1) bekezdés a) pontja alapján erdészeti létesítménynek minősül, amelynek adatait az Evt. 38. §-a szerinti Országos Erdőállomány Adattár tartalmazza. Az Evt. 15. § (5) bekezdése alapján erdészeti magánút a közforgalom számára az erdőgazdálkodó egyetértésével és az erdészeti hatóság engedélyével nyitható meg. Ha az erdészeti magánútnak az erdőgazdálkodással, illetve az erdőgazdálkodóval való közvetlen kapcsolata megszűnik, az erdészeti magánút besorolás oka fogyottá válik, és az erdészeti hatóság azt törli az Országos Erdőállomány Adattárból.

- [41] Az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló dokumentumok alapján a jogvita tárgyát képező út közforgalom számára történő megnyitását a tulajdonosok nem kérelmezték az erdészeti hatóságtól; tehát az erdészeti magánútként a közforgalom elől el volt zárva.
- [42] 1.3. A Kkt. 1988. július 1-jei hatálybalépésével a sajáthasználátú út kategória megszűnt, a Kkt. a magánút megnevezést alkalmazza. A Kkt. 32. § (1) bekezdésének kihirdetési szövege alapján: „[a]z országos jelentőségű és a helységeket egymással összekötő közutak: országos közutak, a helyi jelentőségű közutak: tanácsi közutak. A magánszemélyek és a közületi szervek területén levő utak: magánutak.” A Kkt. 32. § (1) bekezdésének hatályos szövege szerint: „[a]z úthálózat közutakból és a közforgalom elől el nem zárt magánutakból áll. Az országos közutak az állam tulajdonában, a helyi közutak a települési vagy területi önkormányzatok tulajdonában vannak. Magánútnak minősülnek a természetes személyek és a jogi személyek tulajdonában álló területen lévő utak. Magánútnak minősül továbbá az állam vagy az önkormányzat tulajdonában álló területen lévő, közforgalom elől elzárt út, továbbá az állam tulajdonában, valamint a vízügyi igazgatási szerv kezelésében lévő elsőrendű árvízvédelmi fővonalakon a kerékpáros forgalom számára megnyitott út.” Ehhez képest határozza meg a Kkt. fent idézett 47. § 8. pontja a magánút egy fajtájaként a közforgalom elől elzárt magánút definícióját.
- [43] A jogvita tárgyát képező út tehát erdészeti magánútként a közforgalom elől el volt zárva, a Kkt. hatálya alá kerülését követően pedig – tekintettel arra, hogy az illetékes hatóságtól engedély kérése a magánút közforgalom részére történő megnyitására, vagy a közforgalom előli elzárására a mindenkori tulajdonos joga, és ilyen eljárást a tulajdonosok nem vitatottan nem indítottak – arról kellett döntenie, hogy a közforgalom elől elzárt magánút fogalmi elemeinek megfelel-e. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet arra, hogy az út mindenkori tulajdonosának kötelessége az út jogi helyzetének a hatályos jogszabályoknak megfelelő rendezése, így az esetleges változásoknak az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyztetése is. Erről a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény módosításáról szóló 1998. évi LXXIII. törvény – Kkt. 29. §-át megállapító – 7. §-a rendelkezett 1999. január 1-jei hatállyal. A szabály jelenleg a Kkt. 29. § (9) bekezdés második mondatában szerepel: „[a] magánút közforgalom számára való megnyitásának, illetve elzárásának tényét az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyezni.”
- [44] 2. Az indítványozók amiatt tartják a tulajdonhoz való jogukkal ellentétesnek a Kúria támadott ítéletét, mert az a tulajdonosi autonómiájukat figyelmen kívül hagyva, használati jogukat – ellentételezés nélkül – jelentősen korlátozva írta elő számukra, hogy a tulajdonukat képező magánutat nyissák meg a közforgalom előtt. Az indítványozók számára a döntés azzal a következménnyel jár, hogy a magántulajdonukban lévő, és a lakóingatlanukhoz vezető útról az akadályt el kell távolítaniuk, oda bárki számára gépjárművel a behajtást lehetővé kell tenniük, továbbá a Kkt. 33. § (1) bekezdés c) pontja alapján – mivel ők minősülnek az út kezelőinek – azt folyamatosan karban is kell tartaniuk.
- [45] 2.1. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz. „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 tartalom-

- mal 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]; 3195/2016. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [13]}. Ezt a tiszteletben tartási kötelezettséget a törvényhozás mellett a jogalkalmazásra is irányadónak tekintette az Alkotmánybíróság a 3195/2016. (X. 11.) AB határozatban (Indokolás [19]).
- [46] Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát összefoglalva, több döntésében is megismételte az alábbiakat: „Az Alkotmánybíróság a 26/2013. (X. 4.) AB határozatában (Indokolás [161]) – hivatkozással a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatra – az alábbiak szerint foglalta össze a tulajdonhoz való alapjogra vonatkozó gyakorlatát: »az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonba más és más {ABH 1993, 373, 380., legutóbb idézi: 3219/2012. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [6]}«. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikke tekintetében továbbra is fenntartotta azt a korábbi gyakorlatát, amelynek értelmében a tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi {3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]}.” {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [64]–[65]. Hasonlóan: 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [18]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [43]; 3091/2015. (V. 19.) AB határozat, Indokolás [17]; 3214/2015. (XI. 10.) AB végzés, Indokolás [17]}.
- [47] A jelen ügyben is felmerülő, a már megszerzett tulajdont megillető alaptörvényi védelem tartalmát kibontva a 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat kimondta: „»Az állam egyfelől – az alkotmányos kivételek lehetőségétől eltekintve – köteles tartózkodni a magán- vagy jogi személyek tulajdonosi szférájába való behatolástól, másfelől köteles megteremteni azt a jogi környezetet, azt az intézményi garanciát, amely a tulajdonhoz való jogot diszkrimináció nélkül működőképesé teszi.« (ABH 2002, 998, 1002.) A kifejtettek szerint a tulajdonhoz való jog alapjogként az állammal szemben garantál olyan közjogi igényt, amely alapján az állam – alapvetően, főszebályként, az Alaptörvényből következő kivételektől eltekintve – köteles tartózkodni az alapjog alanyának tulajdonosi pozíciójába történő behatolástól.” {Hasonlóan: 3177/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [23]; 5/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [31]}.
- [48] 2.2. Az Alkotmánybíróság korábban már több esetben vizsgálta azt a kérdést, hogy az alapjogi védelem kiterjed-e a tulajdonjog részjogosítványaira (így pl. a jelen ügyben hivatkozott használat jogára). Erről – hivatkozva az eddigi következetes gyakorlatra is – a következőképpen foglalt állást a 18/2015. (VI. 15.) AB határozat: „[a]z Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a tulajdoni alapjogvédelem kiterjed a tulajdoni részjogosítványokra és azok gyakorolhatóságára is, és csak az Alaptörvény erre vonatkozó szabálya szerint korlátozhatóak. Így az Alkotmánybíróság a 1256/H/1996. számú határozatában kifejtette, hogy »[a] használati, a birtoklási és a rendelkezési jog a tulajdonjog tartalmát adó, a tulajdonhoz tartozó részjogosítványok, amelyek a dolog feletti hatalmat és a dolog élvezetét jelentik. Az Alkotmánybíróság már több döntésében, elvi jelleggel a 7/1991. (II. 28.) AB határozatban rámutatott arra, hogy a tulajdonjoghoz kapcsolódó részjogosítványok korlátozása 'csak akkor jár magának a tulajdonjognak, mint alkotmányos jognak a korlátozásával, így csak akkor alkotmányellenes, ha az elkerülhetetlen, tehát kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan'. (ABH 1991, 26.) Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben arra is felhívta a figyelmet, hogy a tulajdonjog (és részjogosítványai) korlátozásának alkotmányosan elfogadható indoka lehet a korlátozás közérdekűsége. A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál pedig az Alkotmánybíróság határozza meg azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás arányosságát eldöntik. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1992, 382.]« (ABH 1996, 796.)” (Indokolás [20]–[21]).
- [49] Az Alaptörvény 28. cikkében szereplő értelmezési szabály kapcsán pedig a következőkre mutatott rá az Alkotmánybíróság: „[a]z Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék {lásd pl. 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33] és 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]}. Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok

adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie. A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17]–[18]}.

- [50] 2.3. Az Alkotmánybíróságnak annak eldöntéséhez, hogy az indítványozókat a jogvita tárgyát képező út tekintetében az alkotmányos tulajdonvédelem megilleti-e, azt kell megvizsgálnia a fentiek alapján, hogy ők az útnak tulajdonosai-e; és ha igen, olyan módon szerezték-e a tulajdonjogot, hogy az már korlátozott volt (a magánút a közforgalom számára nyitva állt), vagy később jogszerűen korlátozás tárgyává vált-e, továbbá, hogy a támasztott bírósági döntés hogyan érinti az indítványozók használati jogát, mint a tulajdonhoz való joguk részjogosítványát.
- [51] 2.3.1. A hatósági és a bírósági eljárás során megállapított tényállás és elfogadott bizonyítékok alapján a fenti kérdések közül igenlő válasz adható arra, hogy az indítványozók tulajdonosai voltak-e a jogvita tárgyát képező útnak. Az út jogi státuszával kapcsolatos, hivatkozott jogszabályi rendelkezések, a helyi építési szabályzat és szabályozási terv, valamint az út státuszának megváltoztatására irányuló hatósági eljárás és engedély hiánya alapján az is nyilvánvaló, hogy a jogvita tárgyát képező magánút mindvégig el volt zárva a közforgalom elől; és az sem volt vitatott, hogy a közforgalom előtti megnyitást, ilyen jellegű korlátozás létesítését nem kérelmezték sem a tulajdonosok, sem jogelődjeik.
- [52] 2.3.2. Ezt követően a Kúria ítélete, a Pp. 339/A. §-a alapján, kimondta, hogy a bíróságnak csak a közigazgatási határozat meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján kell eljárnia. A közigazgatási és munkaügyi bíróság ezért „helytelenül tulajdonított jogi jelentőséget annak, hogy az út eredetileg milyen jellegű útként létesült. A Hivatal 2012. októberében kérte az útügyi hatósági eljárás megindítását, az elsőfokú határozat 2013. szeptember 17-én, míg a másodfokú, 2014. január 22-én kelt. Erre tekintettel az út létesítésekor fennálló ténybeli és jogi helyzet nem releváns.” Ennek rögzítése után a Kúria már csak azt vizsgálta, hogy a perbeli út a Hivatal kérelmének benyújtásakor, valamint a hatósági határozatok meghozatalakor nem minősült erdészeti magánútnak, hanem a Kkt. hatálya alá tartozott, ezen belül pedig nem közút, hanem magánút volt. A Kúria idézte a Kkt. 47. § 8. pontját, valamint 29. § (9) bekezdését, amelyeket együttesen értelmezve megállapította, hogy a „közforgalom elől el nem zárt magánútként történő kezeléshez szükséges többek között az, hogy az ingatlan-nyilvántartásba így kerüljön feltüntetésre. Ezzel szemben a [...] hrsz.-ú számú ingatlan »kivett saját használatú út« megjelöléssel szerepel az ingatlan-nyilvántartásban mely egy korábban használatos kategória volt, de nem felel meg a közforgalom elől elzárt magánút minősítésnek.” Végül emiatt a Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 275. § (4) bekezdése alapján hatályon kívül helyezte – mert az sérti a Kkt. rendelkezéseit –, és az indítványozók keresetét elutasította.
- [53] A döntés indokolásának idézett része azt vizsgálta, milyen feltétellel kezelhető egy út közforgalom elől el nem zárt magánútként, majd e feltétel (az ingatlan-nyilvántartási feltüntetés) hiányából mégis arra következtetett, hogy a jogvita tárgyát képező út nem közforgalom elől elzárt magánút. Nem ad tehát magyarázatot az indokolás arra, mi alapján mondta ki a Kúria, hogy az út közforgalom elől el nem zárt magánút – ha nem áll fenn az ilyenkénti kezelés feltétele –; ahogyan arra sem, hogy az út státuszának megváltoztatására (közforgalom előtti megnyitására, vagy közforgalom előli elzárására) irányuló hatósági eljárás, illetve engedély hiányában mi alapján foglalt állást a Kúria éppen a közforgalom elől el nem zárt magánúti státusz mellett. Nem tűnik ki az indokolásból, hogy ha a Kúria a közigazgatási határozatot a Pp. idézett szabálya alapján csak a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálta – amikor az út tényszerűen el volt zárva a közforgalom elől, tehát megfelelt a Kkt. 47. § 8. pontjában írtaknak, máskülönben nem indított volna eljárást a hatóság, hogy az indítványozók nyissák meg –, miért jutott mégis arra a következtetésre, hogy az út a közforgalom elől nincsen elzárva. Nem szerepelt ugyanis az ingatlan-nyilvántartásban sem a megnyitott jellegre utaló bejegyzés, és nem volt olyan hatósági engedély sem, amely a megnyitást lehetővé tette volna.

- [54] A támadott döntés indokolása nem tért ki arra, hogy vizsgálat tárgyát képezte-e a magánúton létesített útakadály tényszerű megléte mellett annak jogszerűsége is. Nem változik meg ugyanis egy útszakasz jogi jellege pusztán azáltal, hogy arról önkényesen egy sorompót, fizikai akadályt vagy akár közlekedési jelzőtáblákat eltávolítanak. Emiatt pedig nem kerülhető meg teljesen az a kérdés, hogy az út miként létesült, és az indítványozók jogelődjei közötti tulajdonos-változások, valamint a jogszabályváltozások során hogyan alakult a jogi státusza. Ebből a szempontból lényeges, hogy az út 1998-ban, az Erdészeti Zrt.-hez jutással került magántulajdonba; de sem a hatóságok, sem a bíróságok nem vizsgálták azt, hogy időközben, a Kkt. hatálya alá kerüléssel a közforgalom elől elzárt erdészeti magánútból a Kkt. szerint melyik kategóriává minősült át: közforgalom elől elzárt, vagy közforgalom elől el nem zárt magánúttá. A mellékelt dokumentumok alapján azonban az is tényszerűen megállapítható, hogy az út megnyitását ezt követően sem kezdeményezték a tulajdonosok a közlekedési hatóságnál; amennyiben tehát a fentiek szerint a közforgalom elől elzárt jelleg megállapítható, ez a státusz a későbbiekben sem módosult.
- [55] Az Alkotmánybíróság megjegyzi azt is, hogy a támadott döntés kimondta, hogy az út közforgalom elől el nem zárt magánút. Ezt követően a megyei kormányhivatal arra szólította fel az indítványozókat, hogy az útra kérjenek forgalomba helyezési engedélyt (ami egyben a fennmaradási engedély is), majd ennek elmaradása miatt több alkalommal is eljárási bírsággal sújtotta őket. Ha azonban a jogvita tárgyát képező magánút a közforgalom előtt meg lenne nyitva – amint azt a Kúria kimondta –, akkor nyilvánvalóan értelmetlen volna ismételtlen a megnyitására irányuló hatósági eljárás kezdeményezésére kényszeríteni az indítványozókat.
- [56] A támadott bírói döntésben foglalt ezen kötelezés – ideértve a magánút kezelésével együtt járó, folyamatos feladatokat és többlet-ráfordításokat – azzal jár, hogy az indítványozóknak a tulajdonukban lévő és csak a lakóingatlanukhoz vezető magánút használatát, ellenérték nélkül, meg kell osztaniuk mindenki mással, aki az útszakaszt használni kívánja.
- [57] A Kúria döntése anélkül korlátozta az indítványozók tulajdonjogát, hogy indokolásából egyértelműen kitűnne a beavatkozás mögötti közérdek, a közforgalom elől el nem zárt magánúttá minősítés magyarázata, továbbá azok az okok, amelyek a közforgalom elől elzárt jellegét kétség kívül kizárják. Az indokolás e hiányosságai miatt az Alkotmánybíróság nem is volt abban a helyzetben, hogy a korlátozás elkerülhetetlenségét, közérdeklőségét és arányosságát megvizsgálhassa; ezért – önmagában az indokolás említett hiányosságai miatt – a bírói döntés a megszerzett tulajdon korlátozásához, az indítványozó tulajdonosi pozíciójába történő behatoláshoz vezetett, amellyel szemben pedig a 3115/2013. (VI. 4.) AB határozatban (Indokolás [34]), a 3009/2012. (VI. 21.) AB határozatban és az 5/2016. (III. 1.) AB határozatban kifejtettek szerint az Alaptörvény XIII. cikke garantálja a védelmet.
- [58] 3. Az Alkotmánybíróság a fentiek szerint megállapította, hogy a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.085/2015/5. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért az ítéletet az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján megsemmisítette.

Budapest, 2017. január 31.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [59] A határozattal egyetértek, annak indokolásához az alábbi észrevételt fűzöm.
- [60] A Kúria ítélete valóban alaptörvény-ellenesen korlátozta az indítványozók tulajdonjogát azáltal, hogy a Kkt. szabályait az indítványozók tulajdonjogát sértő módon – gyakorlatilag a használati jogosultságot kiüresítve, őket indokolatlan terhekkel sújtó következményt eredményezően – értelmezte.
- [61] Véleményem szerint a Kúria ítélete nem véletlenül nem tartalmazza a határozat Indokolása [57] bekezdésében hiányosságként számba vett indokolási elemeket, mivel az ítéletet nem a közérdekűség mérlegelésére és a korlátozásnak erre épített alkalmazására, hanem a Kkt. szabályainak értelmezésére alapította. Megjegyzem, hogy a Kúria (vagy más jogalkalmazó) nem is korlátozhatja a tulajdonjogot (mint ahogy más alapvető jogot sem) másként, miként azt a törvény megengedi; így törvényen kívüli más korlátozásokkal nem is élhetett.

Budapest, 2017. január 31.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2518/2015.

