

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3152/2022. (IV. 12.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a nemzetgazdaság működőképességének megőrzése céljából a nyersanyag-ellátás veszélyhelyzet időszaka alatt történő megfelelő biztosítása érdekében a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény és kapcsolódó kormányrendeletek, valamint a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek eltérő alkalmazásáról szóló, 2021. november 30. napjáig hatályos 78/2021. (II. 19.) Korm. rendelet 2. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Indokolás

I.

- [1] 1. A jogi képviselővel (Szecskay Ügyvédi Iroda) eljáró gazdasági társaság indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján, melyben a nemzetgazdaság működőképességének megőrzése céljából a nyersanyag-ellátás veszélyhelyzet időszaka alatt történő megfelelő biztosítása érdekében a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény és kapcsolódó kormányrendeletek, valamint a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek eltérő alkalmazásáról szóló, 2021. november 30. napjáig hatályos 78/2021. (II. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 2. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte.
- [2] 1.1. A Kormány (a támadott jogszabály preambulumban megjelöltek szerint) az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) 51/A. §-ára, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva alkotta meg az R.-t. Az R. 1. alcíme a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Bányatv.) és kapcsolódó kormányrendeletek eltérő alkalmazásáról rendelkezett.
- [3] A R. 2. § (1) bekezdése értelmében a magyar állam tulajdonosi jogait gyakorló szerv a magyar állam javára megszerzett bányászati jogot a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvényben (a továbbiakban: Nvtv.), valamint az állami vagyronról szóló 2007. évi CVI. törvényben (a továbbiakban: Ávtv.) szabályozott feltételekkel és módon, meghatározott időtartamra szóló szerződéssel hasznosításba adás útján is hasznosíthatta, az R. 2. §-ában foglalt eltérésekkel. Az R. 2. § (2) bekezdése főszabályként azt rögzítette, hogy a hasznosítási szerződés megkötésére a magyar állam tulajdonosi jogait gyakorló szerv nyilvános pályázatot ír ki, azonban az R. indítványozó által támadott 2. § (5) bekezdése arra is lehetőséget biztosított, hogy zártkörű pályázat kiírására kerüljön sor, amennyiben az adott ügylet megvalósítása – társadalom-, fejlesztéspolitikai vagy egyéb szempontok szerinti cél megvalósítása érdekében – kiemelten indokolt, és arról a Kormány erre figyelemmel határozatban döntött.
- [4] 1.2. Az indítványozó (alkotmányjogi panasz szerint) jogelődjén keresztül 1993 óta végez Magyarországon kavics- és homokbányászati tevékenységet, az indítvány benyújtásakor közel 300 főt foglalkoztat, több tucat bányászati jogosultsággal rendelkezik és 9 darab bányát üzemeltet Magyarországon. Az indítványozó az R. hatálybalépését követően több alkalommal, írásban kifejezte érdeklődését olyan bányatelkek hasznosítása iránt, melyek bányászati jogával a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (a továbbiakban: MNV Zrt.) rendelkezett.
- [5] Az MNV Zrt. indítványozó megkeresésére adott tájékoztatása szerint a Kormány elfogadta a nem nyilvános terjesztésű 2097/2021. Korm. határozatot, mely a kérdéses bányatelkek vonatkozásában zártkörű hasznosítási pályázat kiírásáról rendelkezett, és meghatározta a meghívandó társaságokat is. A Korm. határozat alapján

az MNV Zrt. zártkörű pályázatot írt ki, melyre vonatkozóan a honlapján hirdetményt tett közzé, a zártkörű pályázatra az indítványozó nem került meghívásra. A pályázat érvényességéről és eredményességéről az MNV Zrt. ugyancsak a honlapján tett közzé hirdetményt.

- [6] 2. Az indítványozó ezt követően terjesztette elő az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszát, melyben az R. zártkörű pályázat kiírását lehetővé tevő 2. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [7] Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti feltételek fennállását azzal indokolta, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés közvetlenül elzárta az indítványozót egy bányászati jog hasznosítására irányuló pályázati eljárásról történő indulás lehetőségétől. Azáltal pedig, hogy az indítványozó a pályázati feltételeket sem ismerhette meg, azzal szemben jogorvoslati eljárás sem állhatott a rendelkezésére, ekként a jogsérelem bírói döntés nélkül, közvetlenül az R. alkalmazása folytán következett be.
- [8] 2.1. Az alkotmányjogi panasz szerint az R. 2. § (5) bekezdése elsődlegesen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétes, az R. megalkotására ugyanis a Kormány nem kapott felhatalmazást, vagy ha kapott is, annak kereteit a Kormány egyértelműen túllépte, ekként már önmagában az érvénytelenül megalkotott szabály léte sérti az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogait. Az indítványozó kiemeli: abban az esetben, ha a Kormány jogalkotása törvényi felhatalmazás hiányában, vagy a felhatalmazás kereteit túllépő módon történik meg, az az Alaptörvény 15. cikke szerinti alkotmányos garancia megsértését jelenti, a jogforrási hierarchia sérelme pedig végső soron az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti sérelemként értékelhető.
- [9] Az indítványozó álláspontja szerint a bányászati jogok hasznosításának kérdése semmilyen összefüggésben nem áll a koronavírus járvánnyal, ekként a szabályozás felhatalmazás nélkül született meg. Ezt az alkotmányjogi panasz azzal indokolja, hogy a bányászati jogok hasznosításának átengedésére az R. 20+10 évre biztosít lehetőséget, miközben a veszélyhelyzet időtartama ennél lényegesen rövidebb, legfeljebb hónapokban mérhető. E vonatkozásban az indítványozó példaként hoz más kormányzati intézkedéseket (így például a fizetési moratóriumot vagy a bértámogatást), melyek közös jellemzője, hogy azok csak meghatározott, rövid időre vonatkozóan kerültek elfogadásra. Az indítványozó ezen túlmenően arra is hivatkozik, hogy a zártkörű pályázat kiírásának csupán az a feltétele, hogy azt a Kormány „társadalom-, fejlesztéspolitikai vagy egyéb szempontok szerinti cél megvalósítása érdekében kiemelten indokoltnak” tartsa, ami az indítvány szerint lényegében korlátlan rendeleti jogalkotást eredményez, márpedig a Kat. 51/A. § szerinti felhatalmazás nem lehet korlátlan.
- [10] Az indítványozó érvelése szerint azonban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése még abban az esetben is sérül, ha az Alkotmánybíróság úgy ítélné meg, hogy az R. a Kat. 51/A. §-a szerinti felhatalmazás keretein belül született meg. Ezt az indítványozó azzal támasztja alá, hogy a Kat. 51/A. §-a értelmében a veszélyhelyzeti intézkedések bevezetésére „az állampolgárok élet-, egészség-, személy-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében” van lehetőség, márpedig az R. 2. § (5) bekezdése a zártkörű pályázatot „társadalom-, fejlesztéspolitikai vagy egyéb szempontok szerinti cél megvalósítása érdekében”, azaz lényegében bármilyen esetben lehetővé tette. Ez az „egyéb szempontok szerinti cél” tartalmában korlátlan, és az indítvány szerint bizonyosan túlnyúlik a Kat. 51/A. §-a szerinti, tételesen meghatározott célok körén.
- [11] 2.2. Az indítvány szerint abban az esetben, ha az R. 2. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenessége formai okból [a B) cikk (1) bekezdése alapján] nem állapítható meg, a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét tartalmi okból is meg lehet állapítani, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése, illetőleg XV. cikk (1) és (2) bekezdései megsértése miatt.
- [12] Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése sérelmére vezet az indítvány szerint, hogy az R. 2. § (5) bekezdése a piaci szereplők egy részét, így az indítványozót is elzárja attól, hogy a bányászati jogok hasznosításának jogát megszerezze és így kitermelési tevékenységet folytasson, az újonnan megjelenő vállalkozások esetében pedig ez egyenesen a piacra lépés lehetőségét is kizárja. E körben az indítványozó kiemeli, hogy az R. 2. § (5) bekezdése objektíve zárta el az indítványozót, mint aktív piaci szereplőt attól, hogy a gazdasági-vállalkozási tevékenységét folytathassa. Az indítványozó hivatkozik a 71/2009. (VI. 30.) AB határozatra, melyben az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta azt a jogszabályi rendelkezést, mely a rádiófrekvenciahasználati jogosultságok pályázaton kívüli, ismételt megújításának lehetőségével objektíve elvonta a piacra lépni szándékozó vállalkozások esélyét arra, hogy frekvenciahasználati jogot szerezhessenek, mely alkotmánybírósági

határozat megállapításai az R. támadott szabályával összefüggésben is alkalmazhatóak az indítványozó megítélése szerint.

- [13] Az indítvány szerint az R. 2. § (5) bekezdése az Alaptörvény XV. cikkével is ellentétes. Ennek indoka, hogy a Bányatv. korábban kizárólag nyilvános koncessziós pályázat eredményeként megkötött koncessziós szerződéssel tette lehetővé a bányászati kitermelési tevékenységet, azonban az R. 2. § (5) bekezdése immáron korlátlan lehetőséget ad a zártkörű pályázat kiírására. Azáltal pedig, hogy a kiválasztási szempontrendszer nem átlátható, a szabályozás önkényesen zár el egyes piaci szereplőket attól, hogy hasznosítási jogot szerezhessenek.
- [14] 3. Az innovációs és technológiai miniszter az Abtv. 57. § (1b) bekezdésének megfelelően, az igazságügyi miniszter pedig az Alkotmánybíróság Abtv. 57. § (2) bekezdése szerinti megkeresése alapján tájékoztatta az Alkotmánybíróságot szakmai álláspontjáról.

II.

- [15] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”

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

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„15. cikk (3) Feladatkörében eljárva a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot.”

- [16] 2. Az R. 2021. november 30. napjáig hatályos, indítvánnyal érintett rendelkezése:

„2. § (5) Zártkörű pályázat kiírására kerül sor, ha az adott ügylet megvalósítása – társadalom-, fejlesztéspolitikai vagy egyéb szempontok szerinti cél megvalósítása érdekében – kiemelten indokolt, és arról a Kormány erre figyelemmel határozatban döntött.”

- [17] 3. A Kat. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„51/A. § (1) A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben – a 21-24. alcímben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl – az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.”

III.

- [18] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [19] 1. Az Abtv. 30. (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcva napon belül lehet írásban benyújtani. Az R. 2021. február 20. napján lépett hatályba, az indítványozó pedig alkotmányjogi panaszát 2021. augusz-

tus 13. napján, határidőben terjesztette elő. Az indítványozó jogi képviselővel jár el, a jogi képviselő a meghatalmazását csatolta.

- [20] 2. Az R. és annak az indítványozó által támadott 2. § (5) bekezdése 2021. november 30. napjával, a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvény hatálybalépésére tekintettel egyes törvények eltérő alkalmazásáról szóló 647/2021. (XI. 30.) Korm. rendelet 13. § 35. pontja értelmében hatályát veszítette.
- [21] Az Alkotmánybíróság a 8/2021. (III. 2.) AB határozatban, ugyancsak a veszélyhelyzettel összefüggésben, már rögzítette, hogy valamely támadott jogszabályi rendelkezés időközbeni hatályvesztése nem szükségképpen jelenti az alkotmányossági vizsgálat akadályát: „amennyiben egy jogszabályi rendelkezés alkalmazásra került (hatályosult) és ez a panaszos szerint alapjogi sérelmet okozott, a vizsgálat – határidőben érkezett kérelem esetében – akkor is lefolytatható, ha a támadott jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) a jogalkotó időközben módosította – esetleg hatályon kívül is helyezte –, ugyanakkor ezzel az állított alapjogi sérelmet nem szüntette meg.” (Indokolás [67]) Különösen igaz ez a veszélyhelyzet idején megalkotott és ezáltal szükségképpen csak rövidebb időn keresztül hatályban lévő rendelkezések alkotmányossági vizsgálata esetén: az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdése éppen azért rögzíti, hogy különleges jogrendben az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányossági kontrollt gyakorolhasson a veszélyhelyzet időszakára eső jogalkotás és jogalkalmazás felett.
- [22] Az indítványozó érintettségét megalapozó, az alkotmányjogi panaszban megjelölt körülmények kifejezetten az R. 2. § (5) bekezdése alkalmazásához köthetőek: az alkotmányjogi panaszra okot adó (az indítványozó érintettsége vizsgálhatóságát megalapozó) zártkörű pályázat kiírása az R. 2. § (5) bekezdése alapján történt, és az egyfordulós zártkörű pályázati eljárás (az MNV Zrt. hirdeteménye szerint) ugyancsak az R. 2. § (5) bekezdésének hatálya alatt lezajlott, és a hasznosítási szerződés is ez idő alatt került megkötésre. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy az R. 2. § (5) bekezdése indítvány benyújtását követő hatályvesztése az Alkotmánybíróság eljárásának jelen esetben nem képezi akadályát.
- [23] 3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás.
- [24] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján az indítványozó érintettségének személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}. Az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezés zártkörű pályázat kiírását teszi lehetővé a magyar állam javára megszerzett bányászati jog hasznosítására. Az adott esetben a magyar állam tulajdonosi jogait gyakorló szerv (jelen esetben az MNV Zrt.) által kiírt zártkörű pályázat résztvevői számára a pályázati folyamattal összefüggésben rendelkezésre állhat jogorvoslat. Azon jogalanyok azonban, akik egy ilyen zártkörű pályázaton nem vesznek részt, szükségképpen elesnek a zártkörű pályázat résztvevői számára egyébként rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségektől is, így pedig számukra megnyílhat az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz előterjesztésének lehetősége magával a zártkörű pályázatot lehetővé tevő jogszabályi rendelkezéssel szemben akkor, ha az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszhoz megkövetelt érintettségüket igazolni tudják. Ehhez azonban annak igazolása szükséges, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés sajátos jellemzőjük vagy egy őket minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán annak ellenére vonatkozik rájuk és érinti őket közvetlenül, hogy a zártkörű pályázati eljárásnak nem voltak a résztvevői. Jelen esetben az indítványozó alkotmányjogi panaszában egyaránt igazolta, hogy kavics- és homokbányászati tevékenységet folytat, miként azt is, hogy már a zártkörű pályázat kiírását megelőzően jelezte érdeklődését a zártkörű pályázattal érintett bányatelek hasznosítása iránt, mely szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványozó személyes, közvetlen és aktuális érintettségét jelen esetben elfogadta.
- [25] 4. Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét arra hivatkozással állítja, hogy az R. 2. § (5) bekezdése törvényi felhatalmazás hiányában, vagy legalábbis a felhatalmazás kereteinek nyilvánvaló túllépésével született meg (közjogi érvénytelenség). Az Alkotmánybíróságnak ezért az indítvány befogadhatóságának vizsgálata körében értékelnie kellett azt, hogy közjogi érvénytelenségre alkotmányjogi panasz keretében az indítványozó mennyiben hivatkozhat. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint ugyanis a jogállamiság

önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, a B) cikk (1) bekezdésének sérelmére pedig csak kivételesen (a visszaható hatály tilalma megsértése és a kellő felkészülési idő követelményének sérelme esetén) alapítható alkotmányjogi panasz [legutóbb például: 3045/2022. (I. 31.) AB végzés, Indokolás [22]].

- [26] 4.1. Az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontja értelmében az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy az indítványozó valamely Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét állítsa. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „az indítványozó elsősorban egyéni jogsérelmére alapozva kérheti a norma vizsgálatát, a jogalkotási eljárás vélt vagy valós hiányosságaira, közjogi érvénytelenségre hivatkozással – Alaptörvényben biztosított jog egyéni jogsérelme nélkül – közvetlenül nem” {3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [19]}. Az Alkotmánybíróság mindezekből korábban arra a következtetésre jutott, hogy alkotmányjogi panasz eljárásban „közjogi érvénytelenségre csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmének állítása mellett (azzal közvetlen összefüggésben), nem pedig ahelyett lehet hivatkozni, enélkül ugyanis nem lehet szó személyes, közvetlen és aktuális érintettségéről” {10/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [17]}. Ennek megfelelően alkotmányjogi panasz eljárásban a közjogi érvénytelenségre való hivatkozás járulékos formában valamely, az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából Alaptörvényben biztosított jognak minősülő alaptörvényi rendelkezéssel közvetlen összefüggésben helye lehet. Ez utóbbi vizsgálathoz az alkotmányjogi panaszhoz két konjunktív feltételt kell teljesítenie: egyfelől, a panaszhoz valamely, az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából Alaptörvényben biztosított joggal összefüggésben önmagában (tehát a közjogi érvénytelenségre történő hivatkozástól függetlenül) is teljesítenie kell az alkotmányjogi panaszok befogadásával szemben az Abtv. 52. § (1b) bekezdéséből és 29. §-ából fakadó követelményeket; másfelől pedig közvetlen, alkotmányjogilag is értékelhető összefüggésnek kell fennállnia az Alaptörvényben biztosított jog sérelmére történő hivatkozás és a közjogi érvénytelenség állítása között. Az Alkotmánybíróság ugyanis „akkor tartja befogadásra alkalmasnak ezt a petitumot, ha az indítványozó a közjogi érvénytelenségre az Alaptörvényben biztosított joggal közvetlen összefüggésben hivatkozik, de még ekkor is fennáll az a kötelezettsége, hogy az indítvány alkotmányjogilag értékelhető indokolást tartalmazzon” {3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [19]}. Ilyen esetekben az Alkotmánybíróság az indítványozó közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos érveit azon Alaptörvényben biztosított joghoz kapcsolódóan vizsgálhatja meg, amellyel közvetlen összefüggésben az indítványozó a közjogi érvénytelenséget panaszában felhívta.
- [27] 4.2. A közjogi érvénytelenség a norma formai alaptörvény-ellenességének egyik változata. A jogalkotással szemben támasztott, az Alaptörvényre közvetlenül visszavezethető követelmények megsértése végső soron az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmeként értékelhető [a korábban hatályos Alkotmány 2. cikk (1) bekezdésére hasonlóan például: 7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98, 103]. Ennek indoka, hogy „[a]z alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok megsértése formailag érvénytelen (közjogi érvénytelenség) és illegitim döntést eredményez. Az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok sérelmével meghozott döntéseknek nincs sem alkotmányos legalitása, sem demokratikus legitimitása.” [62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 647] „A jogállamiság elve alapján az Alkotmánybíróság nem csak akkor állapítja meg az alkotmányellenességet, ha valamilyen jogszabály tartalma sérti az Alkotmány valamelyik rendelkezését, hanem akkor is, ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg amely másként nem orvosolható, csak a jogszabály megsemmisítésével.” [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 345] Az idézett megközelítést az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően is irányadónak tekintette [lásd például: 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, különösen [92]–[95]; ezt követően például 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [63]–[72]; utóbb például 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [24]; az újabb gyakorlatból: 3001/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [23]–[26]]. Ennek megfelelően helytálló a közjogi érvénytelenséget az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme alapozni akkor, ha az indítványozó olyan okból állítja a támadott jogszabályi rendelkezés közjogi érvénytelenségét, amely az Alaptörvényre közvetlenül visszavezethető. Jelen esetben az indítványozó alkotmányjogi panaszában egyértelműen megjelölte az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdését, mint amely alaptörvényi rendelkezésnek a sérelme okozta álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés közjogi érvénytelenségét, ekként az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmét kifejezetten egy olyan jogalkotási követelmény sérelme miatt állította, amely az Alaptörvényre közvetlenül visszavezethető. Ennek állítása azonban önmagában a támadott jogszabályi rendelkezés közjogi érvénytelenségének vizsgálatához (az Alkotmánybíróság fent idézett gyakorlatának megfelelően) még nem elegendő.

- [28] 4.3. Jelen esetben az indítványozó a közjogi érvénytelenség mellett hivatkozott az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése és XV. cikk (1) és (2) bekezdése sérelmére is, mely alaptörvényi rendelkezések az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából Alaptörvényben biztosított jogot tartalmaznak.
- [29] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában azért állítja a támadott jogszabályi rendelkezés közjogi érvénytelenségét, mert álláspontja szerint egy olyan, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését és XV. cikkét sértő szabályozás elfogadására került sor, melynek megalkotására ráadásul a Kormány egyáltalán nem kapott felhatalmazást, ekként az indítványozó alkotmányjogi panaszában alkotmányjogi értelemben közvetlenül is összekapcsolta a támadott jogszabályi rendelkezés formai és tartalmi alaptörvény-ellenességét azáltal, hogy érvelése szerint már önmagában az R. 2. § (5) bekezdésének léte (a zártkörű pályázat lehetőségének megteremtése, és ennek a lehetőségnek egy konkrét, egyedi ügyben történő alkalmazása) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére vezetett.
- [30] 4.4. Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a jelen alkotmányjogi panasz egyedi körülményeire tekintettel abban az esetben, ha az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése és/vagy XV. cikk (1) és (2) bekezdése állított sérelmével összefüggésben teljesíti az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményét és az Abtv. 29. §-a szerinti vagylagos befogadhatósági feltételek valamelyikét, az Alkotmánybíróság érdemi eljárása keretében azt is vizsgálhatja, hogy az R. 2. § (5) bekezdése közjogi érvénytelenségben szenved-e.
- [31] 5. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában egyaránt felhívta az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdését, azonban maga is arra hivatkozott a beadványában, hogy az állított hátrányos megkülönböztetés önkényes.
- [32] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő, a (2) bekezdés értelmében pedig Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.
- [33] Tekintettel arra, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában maga sem jelölt meg védett tulajdonságot, hanem csupán arra hivatkozott, hogy a R. 2. § (5) bekezdése lehetőséget biztosít a homogén csoportot alkotó piaci szereplők közötti önkényes különbségtételre azáltal, hogy egyes piaci szereplőket indokolás nélkül kizár a zártkörű pályázaton való részvétel lehetőségéből, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a XV. cikk (1) bekezdése keretei között értékelte {legutóbb hasonlóan: 3468/2021. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [34] 6. Az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével és XV. cikk (1) bekezdésével összefüggésben a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti követelményeit teljesíti.
- [35] 7. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz (megelőző bírósági eljárás hiányában) az Abtv. 29. §-a alapján alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy kizárólag érdemi vizsgálat eredményeként állapítható meg, hogy az R. 2. § (5) bekezdése azáltal, hogy zártkörű pályázat keretében is lehetővé tette a magyar állam javára megszerzett bányászati jog hasznosítását, ellentétes volt-e az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével, illetőleg XV. cikk (1) bekezdésével. Azáltal pedig, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével és XV. cikk (1) bekezdésével összefüggésben érdemi vizsgálatra alkalmas, az Alkotmánybíróság az ezen Alaptörvényben biztosított jogokkal közvetlen összefüggésben felhívott közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos, formai alaptörvény-ellenességet állító indítványi elemet is vizsgálhatja a tartalmi alaptörvény-ellenesség vizsgálata mellett.
- [36] 8. Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság vizsgálata körében végezetül arra is utal, hogy a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvény 79. alcíme (174–181. §-ai) számos ponton módosította a Bányatv.-t. A törvény 176. §-a a Bányatv. rendelkezéseit egy új, „A bányászati jog hasznosítása” alcímmel (28/A–28/E. §-ok) egészítette ki, mely rendelkezések 2021. december 1. napjától hatályosak. A Bányatv. 2021. december 1. napjától hatályos 28/B. § (2) bekezdése megegyezik az R. indítványozó által támadott 2. § (5) bekezdésével. Tekintettel arra, hogy az indítványozó érintettségét megalapozó körülmények még az R., mint veszélyhelyzeti jogszabály alkalmazásához kötődtek, az indítványozó pedig alkotmányjogi panaszában a fentiek szerint közvetlenül összekapcsolta a formai és tartalmi alaptörvény-ellenesség

vizsgálhatóságának kérdését, és azt egyértelműen a veszélyhelyzet időszakában megalkotásra került R.-hez kötötte, ezért az Alkotmánybíróság, figyelemmel az indítványhoz kötöttség elvére és az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz funkciójára is, arra a következtetésre jutott, hogy [eltérően a 8/2021. (III. 2.) AB határozatban vizsgált helyzettől] a Bányatv. 2021. december 1. napjától hatályos 28/B. § (2) bekezdése alkotmányossági vizsgálata jelen, az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panasz keretei között nem indokolt.

[37] 9. Mindezen szempontokra tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el.

IV.

[38] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[39] 1. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának vizsgálata körében arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz a XII. cikk (1) bekezdésével, illetőleg a XV. cikk (1) bekezdésével összefüggésben érdemi vizsgálatra alkalmas és teljesíti az Abtv. 29. §-ából fakadó követelményeket, az indítványozó pedig alkotmányjogi panaszában közvetlenül összekapcsolta ezen Alaptörvényben biztosított jogokkal az R. 2. § (5) bekezdése közjogi érvénytelenségére vonatkozó érveit, ezért az Alkotmánybíróság elsőként az indítványozó azon formai alaptörvény-ellenességet állító érvét vizsgálta meg, mely szerint az R. 2. § (5) bekezdése felhatalmazás hiányában, vagy legalábbis a felhatalmazás kereteinek jelentős túllépésével született meg.

[40] 1.1. Az R.-t a Kormány (ahogy azt az R. preambuluma is rögzíti) az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott jogalkotói hatáskörében, annak keretei között bocsátotta ki. Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése értelmében „[k]ülönleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható”. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy „[k]ülönleges jogrend idején a jogalkotó az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése alapján, az ott meghatározott kivételektől eltekintve hozhat olyan rendkívüli intézkedéseket, amelyek ideiglenesen valamely alapjog gyakorlásának teljes felfüggesztésével járnak” {elsőként: 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [25], legutóbb például: 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [42]}.

[41] Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése ugyanakkor nem adott parttalan felhatalmazást adott a jogalkotónak. „Az alkotmányozónak nem volt célja a különleges jogrendi jogalkotót felhatalmazni sem arra, hogy a veszély leküzdésével össze nem függő alapjogkorlátozást vezessen be, sem arra, hogy egyes alapjogokat jobban korlátozzon, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja. A korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom eleve elmentés az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is.” {15/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33]} Ezzel összhangban a Kat. 51/A. § (1) bekezdése is azt rögzíti, hogy a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben „az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat”.

[42] Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerinti felhatalmazás időben sem korlátlan: az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése értelmében a Kormány Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése szerinti felhatalmazásán alapuló rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja. Az 53. cikk (4) bekezdés pedig akként rendelkezik, hogy a Kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti. Ez az automatikus hatályvesztés a gyakorlatban azt jelenti, hogy a Kormány veszélyhelyzetben alkotott rendeletei kifejezett hatályon kívül helyezésére nincsen szükség, mivel maga az Alaptörvény rendelkezik arról, hogy a veszélyhelyzet megszűnésével egyidejűleg ezek a rendeletek is hatályukat veszítik {3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [16]}. A rendeletek hatályvesztése ugyanakkor a már lezárt jogviszonyokat, az azokból fakadó jogokat és kötelezettségeket nem érinti, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 15. § (2) bekezdése pedig (a szabályozási átmenet körében) arra is kitér, hogy

jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a hatályát vesztt jogszabályi rendelkezést a hatálya alatt keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre a jogszabály hatályvesztését követően is alkalmazni kell.

- [43] A 23/2021. (VII. 13.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rögzítette: „Elsődlegesen célszerűségi kérdés annak megítélése, hogy milyen intézkedések szükségesek a koronavírus-járvány leküzdéséhez. Ezeknek a felülvizgálatára az Alkotmánybíróságnak sem hatásköre, sem eszköztára nincsen. Az egészségügyi, társadalmi és gazdasági kockázatok mérlegelésével a Kormány hatásköre és felelőssége a szükséges rendkívüli intézkedések bevezetése, amelyre veszélyhelyzet idején közvetlenül az Alaptörvény ad felhatalmazást.” (Indokolás [28])
- [44] 1.2. A Kormány a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet 2. §-ával hirdette ki ismételten a veszélyhelyzetet Magyarországon, mely kormányrendelet 2021. február 8. napján lépett hatályba. Az R. elfogadásának időpontjában (2021. február 19. napján) ennek megfelelően a veszélyhelyzet kétséget kizáróan fennállt. Ezen időszak alatt az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése tette lehetővé a Kormány számára, hogy sarkalatos törvényben [nevezetesen a Kat. 51/A. § (1) bekezdésében] foglaltak szerint egyes törvények alkalmazását felfüggeszthesse, törvényi rendelkezésektől eltérhessen, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhasson. A Kat. 51/A. § (1) bekezdése értelmében a Kormány ezen rendeletalkotási jogát „az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében” gyakorolhatja. Az R. megalkotásának célja, annak címéből és szabályozási tárgyából is következően, a nemzetgazdaság működőképességének megőrzése céljából a nyersanyag-ellátás veszélyhelyzet időszaka alatt történő megfelelő biztosítása volt. Az R. támadott rendelkezése a magyar állam javára megszerzett bányászati jog hasznosításával kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz, mely közvetlenül összefügg a nemzetgazdaság stabilitásának kérdésével, ekként a szabályozás tárgya a Kat. 51/A. § (1) bekezdésére visszavezethető. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy az R. megalkotásához rendelkezett a Kormány felhatalmazással.
- [45] 1.3. Az indítványozó az R. 2. § (5) bekezdésének alaptörvény-ellenességét állította, mely a zártkörű pályázat kiírásának lehetőségét teremtette meg a magyar állam javára megszerzett bányászati jog hasznosítása esetére, mely pályázati eljárás időtartama legfeljebb hetekben mérhető [az R. 2. § (4) bekezdése alapján a pályázatok benyújtásának határideje még nyilvános pályázat esetén is a pályázati felhívás közzétételétől számított 15 nap]. Ezen pályázati időtartam nyilvánvalóan nem tekinthető a veszélyhelyzet pontosan meg nem határozható, de az indítványozó állítása szerint is feltehetően hónapokban mérhető időtartamához képest eltúlzottnak, vagy a veszélyhelyzet időtartamán túlnyúlónak, ekként a felhatalmazás kereteit túllépőnek. Az Alkotmánybíróság e körben azt is megjegyzi, hogy a hasznosítás időtartamát egyébként sem az R. 2. § (5) bekezdése, hanem az indítványozó által nem támadott 2. § (9) bekezdése rögzíti, ezen szabályokat pedig immáron (2021. december 1. napjától kezdődően) maga a Bányatv. tartalmazza.
- [46] Az Alkotmánybíróság a fentiekkel összefüggésben arra is utal továbbá, hogy hatáskörébe kizárólag annak vizsgálata tartozhat, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotó rendelkezett-e felhatalmazással az R. támadott rendelkezésének megalkotására. Annak vizsgálata, hogy a bányászati jog hasznosítására vonatkozó új, a korábbiakhoz képest eltérő szabály megalkotása célszerű volt-e, a 23/2021. (VII. 13.) AB határozatnak megfelelően már nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Azt azonban az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet időszakában megfelelő felhatalmazás alapján születő jogszabályok alapján is vizsgálja, hogy a megalkotott szabályozás tartalmi értelemben is összhangban áll-e az Alaptörvénnyel.
- [47] 2. Az R. (és 2021. december 1. napjától kezdődően immáron maga a Bányatv. is) az ásványi nyersanyagok hasznosításának egy új módját teremtette meg.
- [48] 2.1. A Bányatv. a bányászati tevékenység folytatása szempontjából különbséget tesz zárt területek és nyílt területek között. A Bányatv. 49. § 24. pontja értelmében zárt területnek a meghatározott ásványi nyersanyag kutatása, feltárása, kitermelése céljából lehatárolt, koncessziós pályázatra kijelölhető terület, valamint a már megállapított bányászati joggal fedett terület tekinthető az adott ásványi nyersanyag vonatkozásában a jogosultság fennállása alatt. A Bányatv. 49. § 20. pontja értelmében pedig nyílt területnek minősül minden olyan terület, amely meghatározott ásványi nyersanyag vonatkozásában nem minősül zárt területnek.
- [49] A Bányatv. 8. §-a értelmében a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvénynek megfelelően, koncessziós szerződéssel engedhető át zárt területen az ásványi nyersanyagok kutatása, feltárása és kitermelése. A Bányatv.

10. § (1) bekezdésének megfelelően koncesszió esetében az ásványi nyersanyag kutatásának, feltárásának és kitermelésének joga csak nyílt pályázat keretében engedhető át. A Bányatv. 22. § (1) bekezdéséből következően, amíg zárt területen koncesszió keretében meghatározott ásványi nyersanyag kutatására a kijelölt miniszter vagy központi kormányzati igazgatási szerv a koncessziós szerződésben adományoz kutatási jogot, addig nyílt területen meghatározott ásványi nyersanyag kutatására a bányavállalkozó számára, kérelemre, a bányafelügyelet adhat kutatási engedélyt. A Bányatv. 22. § (2) bekezdése értelmében az adományozott kutatási jog vagy a kutatási engedély a kutatási területen a bányavállalkozónak kizárólagos jogot ad az ásványi nyersanyag-kutatási műszaki üzemi terv benyújtására, a jóváhagyás kezdeményezésére és az ásványi nyersanyag jóváhagyott kutatási műszaki üzemi terv alapján végzett kutatására és elfogadott kutatási zárójelentés alapján a bányatelek megállapításának, a geotermikus védőidom kijelölésének kezdeményezésére. A Bányatv. 26. § (1) bekezdése értelmében ásványi nyersanyagot feltárni és kitermelni csak bányatelken szabad.
- [50] A Hivatalos Értesítő 2018. évi 66. számában megjelent a Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat közleménye a zárt területek kijelöléséről, mely az ásványi nyersanyagok közül az ércek (ide nem értve a bauxitot) vonatkozásában Magyarország egész területét zárt területté minősítette, a szén (feketeszen, barnaszén, lignit) és a bauxit vonatkozásában pedig ugyancsak zárt területté minősítette Magyarország egész területét, kivéve ez alól azonban a bányatelek legfeljebb két alkalommal történő, legfeljebb az eredeti méret 25%-os mértékű bővítése esetét. Ennek megfelelően az R. hatálybalépésének időpontjában a homok- és kavicsbányák vonatkozásában zárt terület kijelölésére egyáltalán nem került sor, a homok és a kavics kitermelése szempontjából Magyarország területe a Bányatv. értelmében nyílt területnek minősül.
- [51] A Bányatv. 26/A. § (5) bekezdése alapján a bányafelügyelet a bányavállalkozó bányászati jogát meghatározott esetekben (így az üzemszerű kitermelés határidőben történő megkezdésének elmaradása, térítésfizetési kötelezettség határidőre történő elmulasztása, vagy a gazdálkodó szervezet jogutód nélküli megszűnése esetén) törölheti. A bányafelügyelet a törölt bányászati jog következtében jogosított nélkül maradó bányatelken fennálló bányászati jog új jogosultjának kijelölését megelőzően köteles felajánlani a bányászati jogot a magyar állam tulajdonosi jogköreit gyakorló szervnek (az MNV Zrt.-nek). A 26/A. § (6) bekezdése értelmében, amennyiben az MNV Zrt. a bányászati jogra nem tart igényt, a bányafelügyelet a bányászati jog új jogosultjának kijelölése céljából pályázatot írhat ki.
- [52] 2.2. Az Nvtv. az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyona vonatkozó szabályokat tartalmaz, ekként a nemzeti vagyonnak része az állami vagyon is. Az Nvtv. 4. § (1) bekezdés c) pontja értelmében az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak a föld méhének kincsei természetes előfordulási helyükön, melyen a kitermelésüket követően a 6. § (2) bekezdésének megfelelően ágazati törvényben meghatározott módon szerezhető tulajdon.
- [53] Az Ávtv. 1. § (2) bekezdés d) pontja a vagyoni értékű jogokat (így jelen esetben a bányászati jogot is) állami vagyonként azonosítja. Az Ávtv. 24. § (1) bekezdése értelmében állami vagyon használatát biztosító szerződés kivételesen zártkörű versenyeztetés útján is köthető. A 24. § (2) bekezdés e) pontja értelmében mellőzhető a versenyeztetés egyebek között akkor, ha társadalom-, fejlesztéspolitikai vagy egyéb szempontok szerinti közérdekű cél érdekében az adott ügylet megvalósítása kiemelten indokolt, és a Kormány erre figyelemmel nyilvános határozatban döntött a versenyeztetés mellőzéséről. A 24. § (4) bekezdése pedig azt rögzíti, hogy zártkörű pályázat esetén egyidejűleg, közvetlenül és azonos módon, a pályázati felhívás megküldésével legalább három egymástól független érdekeltet írásban kell felhívni ajánlattételre.
- [54] 2.3. Az R. 2. § (1) bekezdése arra teremtett lehetőséget, hogy a magyar állam javára megszerzett bányászati jogot mint vagyoni értékű jogot az MNV Zrt. mint a bányászati jog új jogosultja hasznosítási szerződéssel hasznosíthassa, oly módon, hogy a bányászati jog mint vagyoni értékű jog, szemben a korábbi gyakorlattal, a magyar állam jogosultsági körében maradjon, és a hasznosítási szerződéssel kizárólag a hasznosítás joga kerüljön átengedésre. Az R. a hasznosítási szerződés megkötéséhez főszabályként nyilvános pályázatot követelt meg [2. § (2) bekezdés], azonban az R. indítványozó által támadott 2. § (5) bekezdése kivételesen zártkörű pályázat kiírását is lehetővé tette, akkor, ha az adott ügylet megvalósítása társadalom-, fejlesztéspolitikai vagy egyéb szempontok szerinti cél megvalósítása érdekében kiemelten indokolt, és arról a Kormány erre figyelemmel határozatban döntött. Az R. 2. § (5) bekezdése, szemben az Ávtv. 24. § (2) bekezdés e) pontjával, nem egyéb szempontok szerinti közérdekű célt, hanem egyéb szempontok szerinti célt írt elő. Figyelemmel azonban arra, hogy a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő

nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele, az R. 2. § (5) bekezdése szerinti „egyéb szempontok szerinti cél” kizárólag olyan cél lehet, amely az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésével (a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének céljaival) összhangban áll.

- [55] Az Alkotmánybíróság az alábbiakban, az indítványhoz kötöttség elvére figyelemmel, az R. 2. § (5) bekezdésének alkotmányosságát a zártkörű pályázat kiírására vonatkozó lehetőség tekintetében vizsgálta.
- [56] 3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában azt állította, hogy az R. 2. § (5) bekezdése sérti az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése szerinti vállalkozás szabadságát azáltal, hogy a zártkörű pályázat lehetőségének megteremtésével a piaci szereplők egy részét elzárja attól, hogy bányászati jogok hasznosításának jogát megszerezze és így kitermelési tevékenységet folytasson, az újonnan megjelenő vállalkozások esetében pedig ez a rendelkezés egyenesen a piacra lépés lehetőségét veszi el.
- [57] 3.1. „Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében elismert, vállalkozáshoz fűződő jog, valamint a foglalkozás szabad megválasztásának joga nyújt lehetőséget üzleti, hasznot hajtó tevékenységek meghatározott szakmai, hivatásbéli, gazdasági és egyéb más feltételek mellett való gyakorlásához.” {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]} A vállalkozáshoz való jog (a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának jogához hasonlóan) más szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozásokkal és korlátozásokkal szemben. A korlátozások alkotmányosságának megítéléséhez azonban más-más mérce irányadó aszerint, hogy a közhatalmi intézkedés a vállalkozóvá válást, vagy pedig a vállalkozás gyakorlását korlátozza, illetőleg a szabályozás vizsgálata során az Alkotmánybíróságnak arra is figyelemmel kell lennie, hogy a korlátozás objektív vagy szubjektív jellegű-e. A legsúlyosabb, objektív jellegű korlátozások teljesen kizárják egy adott tevékenység gyakorlásának lehetőségét, míg a szubjektív korlátok teljesítéses elvekben minden jogalany számára lehetséges {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]}. A vállalkozáshoz való jog ugyanakkor nem biztosít alanyi jogot egy meghatározott tevékenység folytatásához {ebben az értelemben: 3243/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [42]}, hanem azt jelenti, hogy „az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást”, továbbá „[a] vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne” [17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [112]}. Ennek megfelelően az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének lényegi tartalma kiváltképpen akkor sérül, ha a közhatalmi intézkedés a foglalkozás szabad megválasztásának vagy a vállalkozóvá válás jogát meghatározatlan időre teljes egészében elvonja {lásd például: 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]}.
- [58] 3.2. Az R. 2. § (5) bekezdése a bányavállalkozók (ideértve e körbe az indítványozót is) vállalkozáshoz való jogát nem vonta el, az indítványozó működését nem tette lehetetlenné. Egyfelől, az R. 2. § (5) bekezdése kizárólag a magyar állam javára megszerzett bányászati jog hasznosítása esetében volt alkalmazható, azaz a bányavállalkozók által a jogszabályi követelményeknek megfelelően művelt bányatelkek, illetőleg gyakorolt bányászati jogosultságok (így az indítványozó alkotmányjogi panaszában is megjelölt, több tucat bányászati jogosultság és 9 bánya) vonatkozásában nem, azokon az indítványozó, valamint más bányavállalkozók a mindenkor hatályos jogszabályi feltételeknek megfelelően változatlanul folytathatták tovább vállalkozási tevékenységüket. E körben az Alkotmánybíróság visszautal a jelen határozat IV/2.1. pontjában (Indokolás [48] és köv.) tett azon megállapítására is, hogy a kavics és homok kitermelése vonatkozásában Magyarország teljes területe ún. nyílt területnek minősül, ekként azon a bányavállalkozók (így az indítványozó is) egyedi engedély alapján változatlanul szerezhet kitermelési jogosultságot. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság továbbá arra is emlékeztet, hogy az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése nem értelmezhető akként, hogy az indítványozónak alanyi joga lenne a bányászati tevékenysége folytatásához, illetőleg jelen esetben annak bővítéséhez szükséges bányatelkek, bányászati jogosultságok megszerzésére.
- [59] A fentiekén túlmenően, az R. 2. § (5) bekezdése még azon bányászati jogosultságok esetében sem tette kötelezővé a zártkörű pályázat intézményét, amely bányászati jogok a magyar állam javára kerültek megszerzésre, hanem csupán egyes kivételes, az R. 2. § (5) bekezdésében meghatározott feltételek fennállása esetén tette lehetővé a zártkörű pályázat kiírását. Maga az indítványozó sem állította sem azt, hogy az R. 2. § (5) bekezdése alapján a zártkörű pályázatok alkalmazása tömeges lett volna, sem pedig azt, hogy az a magyarországi bányászati jogok jelentős részét érintette volna (ez utóbbira pedig az MNV Zrt. honlapján elérhető pályázati eredmények körében sem található adat), azt pedig különösen nem, hogy ezáltal megszűnt volna a Bányatv. alapján szerzhető egyedi jogosultságok rendszere. Az Alkotmánybíróság e körben azt is megjegyzi, hogy a támadott szabályozás nem zárta ki az indítványozó meghívását valamely, az R. 2. § (5) bekezdésének megfelelően

kiírásra került zártkörű pályázatra, továbbá még az R. 2. § (5) bekezdése alkalmazása esetén, az indítványozó valamely zártkörű pályázatra történő meghívása esetén sem szükségszerű az, hogy az indítványozó az adott bányászati jog hasznosítását elnyerje, hiszen a hasznosítási jog odaítélése minden esetben az egyedi pályázatok értékelése alapján történik, az R. 2. § (7) bekezdésének megfelelően. Az Alkotmánybíróság végezetül arra is utal, hogy szemben az indítványozó által felhívott 71/2009. (VI. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság által értékelt szabályozással, az R. és annak 2. § (5) bekezdése minden esetben kötelezővé tette a pályázat kiírását, az R. alkalmazására pedig kifejezetten olyan esetekben kerülhetett sor, amikor a bányászati jogot a magyar állam szerezte meg (azaz nem a bányászati jog jogosultjának a jogosultsága kerülhet ily módon meghosszabbításra, hanem ellenkezőleg, éppen a bányászati jog korábbi jogosultjának a jogosultságvesztése teremthet utóbb jogi alapot az R. szerinti hasznosítási szerződés megkötésére).

- [60] 3.3. Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az R. 2. § (5) bekezdése nem ellentétes az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével, figyelemmel arra, hogy az csak a magyar állam javára megszerzett bányászati jog esetében, és azon belül is csak az R. 2. § (5) bekezdése szerinti feltételek teljesülése esetén alkalmazandó, a pályázat kiírását minden esetben kötelezővé teszi (csak annak formája tekintetében biztosít lehetőséget az eltérésre), és sem az indítványozó már korábban megszerzett bányászati jogosultságait nem érinti, sem pedig a Bányatv. alapján egyébként bárki, így az indítványozó számára is megszerzhető bányászati jogosultságok megszerzésétől nem zárta el az indítványozót és más bányavállalkozókat.
- [61] 4. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése sérelmét is állította, mert megítélése szerint a támadott jogszabályi rendelkezés önkényesen tesz különbséget az azonos helyzetben lévő, homogén csoportot alkotó piaci szereplők között azáltal, hogy lehetőséget biztosít a Kormány számára arra, hogy a zártkörű pályázatra csak meghatározott piaci szereplőket hívjon meg résztvevőként, arra vonatkozóan pedig nem tartalmaz semmilyen további előírást, hogy mely piaci szereplőknek kell szerepelniük a meghívott résztvevők között.
- [62] 4.1. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alapján valamely megkülönböztetés alaptörvény-ellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály vagy az eljáró bíróság alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között. Alkotmányjogi szempontból a különbségtétel akkor aggályos, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka, vagyis önkényes [legutóbb például: 3468/2021. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [29]].
- [63] 4.2. Az indítványozó (alkotmányjogi panaszában igazolt módon) Magyarországon kavics- és homokbányászati tevékenységet végez, számos bányászati jogosultsággal rendelkezik, illetőleg több bányát üzemeltet. Az R. 2. § (5) bekezdése a magyar állam javára megszerzett bányászati jog esetében tette lehetővé a zártkörű pályázat kiírását. Figyelemmel arra, hogy a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele, továbbá figyelemmel arra, hogy az indítványozó a zártkörű pályázat kiírását megelőzően már hitelt érdemlően igazolható módon érdeklődését fejezte ki egy konkrét bányatelek hasznosítása iránt, az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a szabályozás szempontjából az indítványozó más, bányászati tevékenységet folytató gazdasági társaságokkal összehasonlítható helyzetben van.
- [64] 4.3. Azáltal, hogy az R. 2. § (5) bekezdése lehetővé tette egyes esetekben zártkörű pályázat kiírását, az R. támadott rendelkezése a bányavállalkozók homogén csoportján belül lehetőséget teremt a megkülönböztetésre azon bányavállalkozók között, amelyek a zárt pályázatra meghívásra kerülnek, és azok között, amelyek nem. Amíg azonban a zárt pályázatra meghívást nyert bányavállalkozók közvetlenül, a pályázati kiírásnak megfelelően gyakorolhatják jogorvoslathoz való jogukat, addig a zártkörű pályázatra meg nem hívott bányavállalkozók kizárólag a zártkörű pályázat kiírását lehetővé tevő jogszabályi rendelkezéssel szemben élhetnek az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal.
- [65] 4.4. Az Alkotmánybíróságnak ezt követően azt kellett értékelnie, hogy az R. 2. § (5) bekezdésén alapuló, a bányavállalkozók közötti különbségtétel önkényesnek tekinthető-e vagy sem, azaz van-e tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka.

- [66] Az innovációs és technológiai miniszter álláspontja szerint a szabályozás célja „a koronavírus világvárvány hatására az építőanyagok piacán bekövetkező zavar megszüntetésére irányuló gyors és hatékony kormányzati beavatkozás lehetőségének megteremtése” volt, „a zárt pályázat biztosította ugyanis a pályázat gyors előkészítését, a pályázati idő lerövidítését, illetve azt, hogy arra olyan bányavállalkozók kerültek meghívásra, melyek esetében a kitermelés mielőbbi megkezdéséhez szükséges feltételek (pl. szabad és nagy hatékonyságot biztosító kapacitás) rendelkezésre áll, továbbá a bányakapitányságok tapasztalatai alapján a leginkább jogkövető magatartás volt előrevetíthető a hasznosítás időtartama alatt”.
- [67] Ahogyan arra az Alkotmánybíróság az előzőekben már utalt, az állami vagyon hasznosítása esetén a zártkörű pályázat intézményét a magyar jog (az Ávtv. idézett rendelkezéseinek megfelelően) már az R. elfogadását megelőzően is ismerte, alkalmazását pedig akkor tette lehetővé, ha „társadalom-, fejlesztéspolitikai vagy egyéb szempontok szerinti közérdekű cél érdekében az adott ügylet megvalósítása kiemelten indokolt”. Az R. 2. § (5) bekezdése ettől a törvényi rendelkezéstől {figyelemmel a jelen határozat IV/2.2. pontjában (Indokolás [52] és köv.) tett megállapításokra is} tartalmilag nem tért el. Az R. nem tartalmazott külön előírásokat a zárt pályázat lebonyolítására vonatkozóan, ekként arra (tekintettel arra, hogy a jogintézmény korábban a Bányatv.-ben nem szerepelt) az Ávtv., valamint az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet előírásai is megfelelően irányadóak voltak. Az Ávtv. 24. § (4) bekezdése értelmében legalább három egymástól független érdekeltet egyidejűleg, közvetlenül és azonos módon írásban kell felhívni ajánlattételre, az utóbb említett kormányrendelet 4. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó 34. § (1) bekezdése pedig zártkörű pályázat esetén a nyilvános pályázathoz képest rövidebb (legalább harminc nap helyett legalább tizenöt napos) határidő alkalmazását is lehetővé teheti.
- [68] Figyelemmel a nemzeti vagyon kezelésével kapcsolatos alaptörvényi rendelkezésekre, továbbá figyelemmel arra, hogy az R. a zártkörű pályázat alkalmazására a bányászati jogok hasznosításával összefüggésben csak olyan célok esetén biztosított lehetőséget, amely célok az Ávtv.-ben már egyébként is szerepeltek, az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az R. 2. § (5) bekezdése ténylegesen a gyors és hatékony kormányzati beavatkozás lehetőségét teremtette meg azáltal, hogy egy, a magyar jogban (az állami vagyon hasznosítására vonatkozóan) már egyébként is létezett jogintézmény alkalmazhatóságát teremtette meg a bányászati jogok hasznosítására vonatkozóan. Mindez pedig egyben azt is jelenti, hogy az R. 2. § (5) bekezdése szabályozásnak volt észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, azaz nem tekinthető önkényesnek. Az Alkotmánybíróság ezért az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése sérelmét állító indítványi elemet sem találta megalapozottnak.
- [69] 5. Mindezen szempontokra tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2022. március 22.

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

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

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

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
előadó alkotmánybíró helyett

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3261/2021.

