



<b>ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG</b>	
Ügyszám: <b>IV/ 0 3 2 6 1 - 0 / 2021</b>	
Érkezett: <b>2021 AUG 24.</b>	
Példány: <b>1</b>	Kezelőiroda:
Melléklet: <b>6 db</b>	<i>lm!</i>

**BÍRÓSÁG:**

**T. Alkotmánybíróság**

**INDÍTVÁNYOZÓ:**



Jogi képviselője: **SzecsKay Ügyvédi Iroda**



**TÁRGYA:**

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 78/2021. (II. 19.) Korm. rendelet 2. § (5) bekezdése

**KELT:**

Budapest, 2021. augusztus 19.

---

**ALKOTMÁNYJOGI PANASZ**

---

T.  
MAGYARORSZÁG ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA  
részére!

Alulírott, [REDACTED] (a továbbiakban „Indítványozó”), mint indítványozó – az I/1. számú mellékletként csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselőnk, a Szecskay Ügyvédi Iroda [REDACTED]

útján – az alábbi

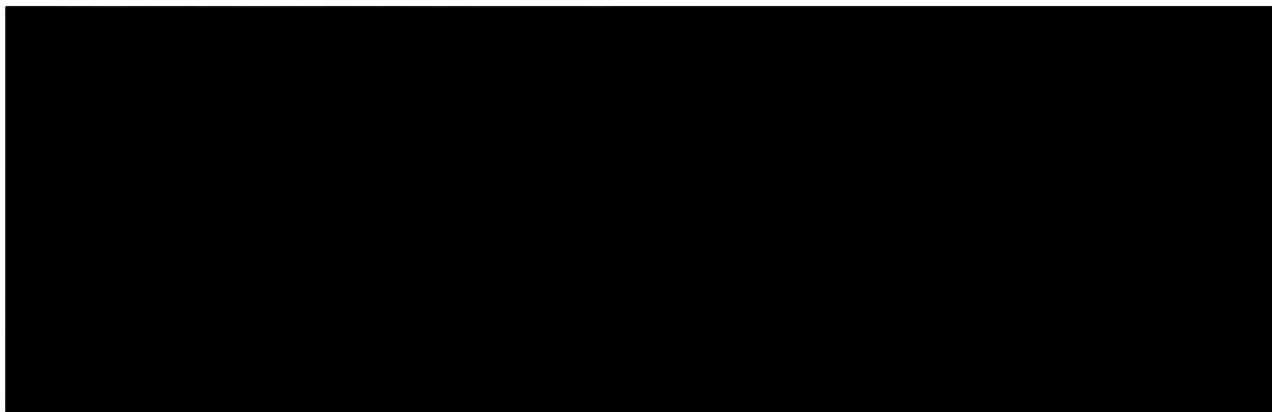
### **alkotmányjogi panaszt**

terjesztjük elő az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény („Abtv.”) 26. § (2) bekezdése alapján.

Az Abtv. 29-31. §-aiban meghatározott befogadhatósági feltételeknek való megfelelés részletes ismertetését az alábbi 2-3. pontok tartalmazzák.

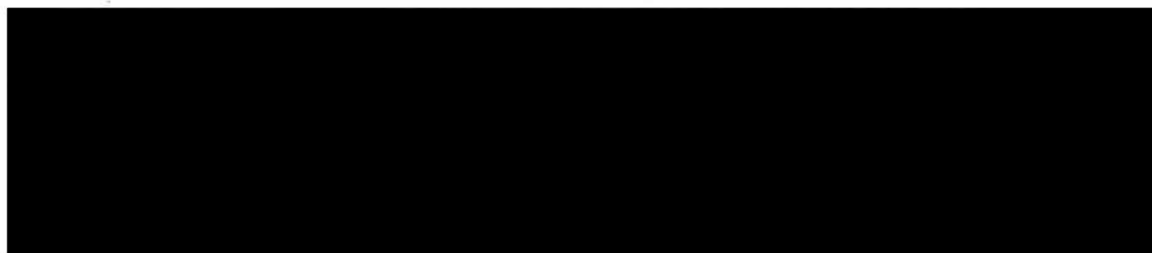
#### **1. AZ INDÍTVÁNYOZÓ ÉS A JOGI KÉPVISELŐ**

1. Az Indítványozó neve és azonosító adatai:



2. Az Indítványozó jogi képviselő neve és elérhetőségei:

Név: Szecskay Ügyvédi Iroda  
Eljáró ügyvédek: dr. Wellmann György



## 2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁSKÖRE, AZ INDÍTVÁNYOZÓ INDÍTVÁNYOZÓI JOGOSULTSÁGA ÉS ÉRINTETTSÉGE, EGYÉB ELJÁRÁSJOGI NYILATKOZATOK

### 2.1 Az Alkotmánybíróság hatásköre és egyéb eljárási kérdések

3. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alaptörvény 24. cikkének (2) bekezdés c) pontja, valamint az Abtv. 26. § (2) bekezdése állapítja meg.
4. Az Indítványozó indítványozói jogosultságát az alapozza meg, hogy a támadott, 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 78/2021. (II. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: "**Rendelet**", **I/2. számú melléklet**) 2. § (5) bekezdése értelmében időbeli és tartalmi korlát nélkül lehetővé vált a bányatelkek hasznosítása körében zártkörű pályázat kiírása.
5. A vizsgálandó jogszabályi rendelkezés a Rendelet 2. § (5) bekezdése. A Rendeletet 2021. február 19. napján, a Magyar Közlöny 25. számában hirdették ki. A Rendelet a 6. §-a szerint 2021. február 20. napján lépett hatályba. Az Indítványozó a jelen alkotmányjogi panaszt a törvényes száznyolcvan napos határidőn belül nyújtja be.
6. Az Abtv. 52. § (5) bekezdésére tekintettel nyilatkozunk, hogy az Indítványozó az alkotmányjogi panasz, illetve a személyes adatainak zártan kezelését nem kéri.

### 2.2 Az indítványozói jogosultság és érintettség

7. Az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül, az Indítványozó oldalán bekövetkező jogsérelmet az alábbiakban jelöljük meg.
8. Az Indítványozó jogelődje 1993 óta végez Magyarországon kavics- és homokbányászati tevékenységet. Az Indítványozó, mint bányavállalkozó jelenleg közel 300 főt foglalkoztat, több tucat bányászati jogosultsággal rendelkezik és 9 darab bányát üzemeltet az ország több pontján. Az indítványozó rendszeresen sikeresen vesz részt a bányatelkek hasznosítása tárgyában kiírt nyilvános pályázati eljárásokon. Az 5.1 b) pontban részletezettek szerint a Rendelet ugyanakkor mindennemű időbeli és tartalmi korlát nélkül teszi lehetővé a jövőben a bányatelkek zártkörű pályáztatását, elzárva az Indítványozót attól, hogy a pályázati eljárásokon indulni tudjon. Az Indítványozó oldalán az érdeksérelem közvetlenül azáltal már bekövetkezett, hogy a 23-24. bekezdésben részletezettek alapján a [REDACTED] és [REDACTED] védnevű bányatelkek vonatkozásában már elzárták a pályázati eljárás történő indulástól.

9. A fentiek alapján a jogsérelem bírói döntés nélkül, a Rendelet súlyosan alaptörvény-ellenes rendelkezéseinek alkalmazása útján következik be. Figyelemmel arra, hogy az Indítványozót a zártkörű pályázaton történő indulástól, annak feltételeinek megismerésétől zárja el a Rendelet, így a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás sem létezik.
10. A fentiekkel összefüggésben hangsúlyozni kívánjuk, hogy a jelen alkotmányjogi panasszal érintett kérdéskört az Alkotmánybíróság már több alkalommal<sup>1</sup> olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, amelyre való tekintettel az Abtv. 29. §-a alapján a befogadás mellett döntött.
11. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. Jelen alkotmányjogi panasszal érintett alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezésként a Rendelet 2. § (5) bekezdését jelöljük meg. A Rendelet 2021. február 19. napján jelent meg a Magyar Közlöny 2021. évi 25. számában. A Rendelet 6. §-a értelmében a kihirdetését követő napon, azaz 2021. február 20. napján lépett hatályba. Az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 28. § (2) bekezdése alapján az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint meghatározott határidő a jogszabály hatályba lépését követő napon kezdődik. Az Ügyrend 28. § (1) bekezdése értelmében az Abtv. 30. §-ban foglalt határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni, ha a beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján ajánlott küldeményként postára adták. A fentiek alapján a jelen alkotmányjogi panasz határidőben kerül benyújtásra.

### 3. AZ ALAPTÖRVÉNY SÉRTETT RENDELKEZÉSEI

12. Az Alaptörvény sértett rendelkezései az alábbiak:
- (i) az **Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése**, amely szerint:
- (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.*
- (ii) az **Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése**, amely szerint:
- (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.*
- (iii) az **Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése**, amely szerint:
- (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.*

<sup>1</sup> 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, 15/2021. (V. 13.) AB határozat, 8/2021. (III. 2.) AB határozat

*(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.*

#### 4. TÉNYÁLLÁS

13. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban "Nvtv.") 4. § (1) bekezdés c) pontja értelmében az állam kizárólagos tulajdonába tartozik a föld méhének kincsei természetes előfordulási helyükön. Az Nvtv. 12. § (1) bekezdés b) pontja értelmében az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé tartozik a bányászati kutatás és kitermelés, valamint az ezekkel összefüggő bányászati melléktevékenység.
14. A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (a továbbiakban "**Koncessziós törvény**") 1. § (1) bekezdése értelmében koncessziós szerződés tárgyát az Nvtv.-ben meghatározott kizárólagosan az állam által végezhető gazdasági tevékenységek gyakorlása időleges jogának átengedése képezheti. A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban "**Bányatörvény**") 10. § (1) bekezdése értelmében bányászati tevékenység gyakorlása tárgyában megkötendő koncessziós szerződés tekintetében nyilvános pályázatot kell kiírni. A Koncessziós törvény 4.-10. §§-ai határozzák meg a pályázat lebonyolításának módjára vonatkozó szabályokat, azzal, hogy a zártkörű pályázat kiírását a **Bányatörvény** 10. § (1) bekezdése zárja ki.
15. A Rendelet 2. § (1) bekezdése értelmében a magyar állam tulajdonosi jogait gyakorló szerv a magyar állam javára megszerzett bányászati jogot meghatározott időtartamra szóló szerződéssel hasznosításba adás útján is hasznosíthatja. A hasznosítás tekintetében a **Bányatörvény** előírásait a Rendelet 2. §-ban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A Rendelet 2. § (5) bekezdése értelmében 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.
16. A Kormány a Rendeletet az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében, 53. cikk (2) bekezdésében és a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban "**Kat tv.**") 51/A. § (1) bekezdésében meghatározott felhatalmazás alapján hozta meg. A Rendelet a kizárólagosan az állam által végezhető bányászati kitermelési tevékenység hasznosítása, azaz gyakorlásának időleges átengedése tárgyában kiírandó pályázat lebonyolításának feltételeit módosította átfogóan az alábbiak szerint. Amíg a Rendelet hatályba lépését megelőzően a **Bányatörvény** értelmében kizárólag nyilvános pályázati eljárás útján lehetett a bányászati kitermelési jogokat megszerezni, addig a Rendelet 2. § (5) bekezdése felhatalmazást ad a Kormánynak arra, hogy határozatban döntsön zártkörű pályázat kiírásáról. A Rendelet 2. § (5) bekezdése értelmében a Kormány

zártkörű pályázat kiírása tárgyában határozatot kizárólag abban az esetben hozhat, amennyiben az adott koncessziós szerződés megkötése "társadalom-, fejlesztéspolitikai vagy egyéb szempontok szerinti cél megvalósítása érdekében - kiemelten indokolt".

17. Az Indítványozó 2021. március 30. napján érdeklődött levélben a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-nél (a továbbiakban "MNV Zrt.") arról, hogy bizonyos [REDACTED] bányatelkek bányászati joga tárgyában mikor kerül nyilvános pályázati eljárás kiírásra. Az Indítványozó jelezte, hogy érdekelt lenne a pályázati eljárás való indulásban. Az Indítványozó – mivel választ nem kapott – 2021. április 21. napján ismételten jelezte érdeklődését.
18. Az Indítványozó az MNV Zrt. weboldalán közzétett hirdetményből (**I/3. számú melléklet**) értesült arról, hogy az MNV Zrt. a Rendelet vonatkozó rendelkezéseire való hivatkozással zártkörű pályázat kiírása mellett döntött 2021. április 21. napján meghozott határozatával. Az Indítványozó 2021. június 17. napján kelt levelében felszólította a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-t arra, hogy a Rendelet 2. § (5) bekezdésében foglalt feltételek fennállását igazolja (**I/4. számú melléklet**). Az MNV Zrt. képviselőjében [REDACTED] az Indítványozó azt a tájékoztatást kapta, hogy a Kormány a zártkörű pályázat kiírásának Rendelet által szabott feltételeit 2097/2021. számú – nem nyilvános (!) – kormányhatározatában teljesítette (**I/5. számú melléklet**). Az Indítványozó előtt ennél fogva sem a zártkörű pályázat jogszabályi feltételeinek való megfelelésség, sem a pályázati kiírás nem volt megismerhető. Az MNV Zrt. a zártkörű pályázati eljárás érvényes és eredményes lezárultáról ugyancsak hirdetményben tájékoztatta a közvéleményt (**I/6. számú melléklet**).

## 5. A RENDELET ALAPTÖRVÉNY-ELLENESSÉGÉNEK INDOKOLÁSA

19. A Rendelet kettő okból alaptörvény-ellenes:

- (i) elsődleges állításunk szerint az alaptörvény-ellenesség önmagából a megalkotásra vonatkozó felhatalmazás hiányából, vagy az azon való túlterjeszkedésből fakad (**5.1 pont**);
- (ii) másodlagos állításunk szerint pedig még ha úgy is tekinti a T. Alkotmánybíróság, hogy a Rendelet jogszerű felhatalmazás alapján, annak keretein belül született, a Rendelet alaptörvény-ellenes, ugyanis:
- az Alkotmánybíróság kidolgozott egy alkotmányossági mércét, amely az alapjogkorlátozás esetén vizsgálendő és amely szerint az alapjogkorlátozás lehet alaptörvény-konform (**5.2 pont**),
  - és a Rendelet nem állja ki e tartalmi alkotmányossági vizsgálat próbáját, alaptörvény-ellenes módon korlátozza az Alaptörvény XII. és XV. cikkét (**5.3 pont**).

## 5.1 A felhatalmazás hiányából vagy az azon való túlterjeszkedésből fakadó alaptörvény-ellenesség

20. A Rendeletet a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében és a Kat tv. 51/A. §-ában foglalt felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése szerinti feladatkörében eljárva alkotta meg.

21. Az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése értelmében

*„A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány az Országgyűlésnek felelős.”*

22. Az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése szerint a

*„Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.”*

23. A Katasztrófavédelmi tv. 51/A. § (1) és (2) bekezdése szerint 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-, személy-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.*

*A Kormány az (1) bekezdés szerinti jogkörét - a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan - a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.”*

**a) Az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdésének, 53. cikk (2) bekezdésének, valamint a Kat tv. 51/A. §-ának kapcsolata**

24. Az Alaptörvény 15. cikke a jogalkotás általános alkotmányos garanciáját jelenti. Kimondja ugyanis, hogy a Kormány csak törvény felhatalmazása alapján, annak keretein belül hozhat rendeletet. Ehhez képest speciális szabályt rögzít az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése. Ez az alaptörvényi rendelkezés ugyan eredeti jogalkotói hatáskört teremt a Kormány számára, az azonban tartalmilag ugyanúgy felhatalmazáshoz kötődik. A veszélyhelyzetre tekintettel eredeti jogalkotói hatáskörben

meghozott kormányrendelettel szemben is feltétel ugyanis, hogy az a sarkalatos törvényben meghatározottak szerint térhet csak el egyes törvények rendelkezésétől vagy hozhat rendkívüli intézkedéseket.

25. A Kormány jogalkotása tehát minden esetben felhatalmazáson alapul. Ha a Kormány akként hoz rendelet, hogy a törvényi felhatalmazás hiányzik, vagy ugyan kapott felhatalmazást, de a kérdéses kormányrendelet a felhatalmazás keretein túlterjeszkedik, akkor az az Alaptörvény 15. cikke szerinti alkotmányos garancia megsértését jelenti. Ezáltal a felhatalmazás hiánya vagy a felhatalmazáson való túlterjeszkedés önmagában alaptörvény-ellenességet eredményez. Ezt a T. Alkotmánybíróság a 19/2004. (V. 26.) AB határozatban az alábbiak szerint fejtette ki, megállapítva az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének – azaz a jogállamiság elvének – sérelmét:

*„Törvénnyel való ütközést jelenti az is, ha az azonos szabályozási tárgyban a Kormány rendelete túlterjeszkedik a törvény által adott felhatalmazáson. Egy korábbi ügyben az Alkotmánybíróság már megállapította, hogy „[a] felhatalmazás kereteinek túllépése a jogforrási hierarchia rendjének megsértésén keresztül alkotmányellenességet eredményez.” [19/1993. (III. 27.) AB határozat, ABH 1993, 431, 433.] (kiemelés tőlünk)*

*Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a felhatalmazás kereteinek túllépése alkotmányellenességet eredményez [19/1993. (III. 27.) AB határozat, ABH 1993, 431, 433.; 551/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 840, 841-842.]. A formai alkotmányellenesség egyúttal a jogállam követelményeinek megsértését is megvalósítja [27/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 127-128.; 70/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 409, 414.]”*

26. A fentiek szerint tehát a felhatalmazás hiánya, vagy annak keretein való túlterjeszkedés a jogforrási hierarchia rendjének megsértésén keresztül megvalósítja az Alaptörvény B) cikkének sérelmét.
27. A Rendelet alkotmányossági vizsgálatának első lépése tehát a felhatalmazás alapjának és kereteinek meghatározása, majd ezt követően a Rendelet és a felhatalmazás terjedelmének, tárgyának tartalmi összevetése. Az alábbiakban elvégezzük ezt a tartalmi vizsgálatot, és alátámasztjuk, hogy a Rendelet megalkotásához valójában nem rendelkezett a Kormány felhatalmazással **[a) pont]**, vagy még ha úgy is tekinti a T. Alkotmánybíróság, hogy van felhatalmazás, annak keretein a Rendelet egyértelműen túlterjeszkedik **[b) pont]**.

**b) A felhatalmazás hiánya**

28. Az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése alapján a Kat. tv. 51/A. §-a adott felhatalmazást a Rendelet – mint veszélyhelyzeti kormányrendelet – megalkotására. A fent már idézett rendelkezés szerint e felhatalmazás tárgya és kerete a tömeges megbetegedést okozó



humánjárvány káros hatásainak megelőzése és elhárítása. E felhatalmazás alapján tehát a Kormány a humánjárvánnyal összefüggő intézkedéseket hozhat meg.

29. Annak eldöntése érdekében tehát, hogy a Rendelet megalkotásához a Kormány rendelkezett-e felhatalmazással, azt kell megvizsgálni, hogy a Rendelet a humánjárvánnyal összefüggő intézkedést rögzít-e. Fontos hangsúlyozni, hogy ez nem célszerinti, hanem tartalmi vizsgálatot jelent. Tisztában vagyunk azzal, hogy a T. Alkotmánybíróság a veszélyhelyzeti intézkedések célszerűségét nem vizsgálhatja,<sup>2</sup> azt azonban jogosult és köteles vizsgálni, hogy a kérdéses rendelkezés a humánjárvánnyal összefüggő intézkedést tartalmaz-e.
30. A Rendelet tehát a kizárólagosan az állam által végezhető bányászati kitermelési tevékenység hasznosítása, azaz gyakorlásának időleges átengedése tárgyában kiírandó pályázat lebonyolításának feltételeit módosította:
- (i) A Bányatörvény 10. §-a alapján a bányászati kitermelési tevékenység hasznosítása kizárólag nyilvános koncessziós pályázat eredményeként megkötött koncessziós szerződés keretében volt lehetséges.<sup>3</sup> A Bányatörvény tehát eltért a nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó általános szabályoktól, és a zártkörű pályáztatás lehetőségét még szűk körben sem engedte meg.
  - (ii) A Rendelet a Bányatörvény 10. §-ában foglaltaktól eltért, és korlátlan lehetőséget adott a Kormány számára zártkörű pályázat kiírására és lebonyolítására. A zártkörű pályázat kiírásának egyetlen feltétele ugyanis egy formai követelmény, miszerint a Kormánynak a zártkörű pályázat kiírásáról kormányhatározatot kell hoznia. Más megkötés, előfeltétel nincs, hiszen az a megfogalmazás, miszerint a zártkörű pályáztatásnak „a társadalom-, fejlesztéspolitikai vagy egyéb szempontok szerinti cél megvalósítása érdekében - kiemelten indokolt”-nak kell lennie, a valóságban egy objektív feltételeket nem tartalmazó, korlátlan halmazt jelent.
31. A Rendelet tartalmában semmilyen egyezést vagy összefüggést nem mutat a felhatalmazás tárgyával. A Rendelet tárgya a bányászati jogok hasznosításának maximum 20+10 évre történő átengedése. Ez fogalmilag nem kötődhet egy behatárolható időtartamú – legfeljebb hónapokban mérhető – veszélyhelyzethez. Az, hogy mely gazdasági társaságok szereznek 20+10 éves koncessziós jogot, semmilyen tekintetben sem függ össze a koronavírusjárvánnyal.
32. Amennyiben a Rendeletet a Kat. 51/A. §-a szerinti felhatalmazáson alapuló jogszabálynak tekintenénk, akkor az azt jelentené, hogy a felhatalmazás valójában korlátlan. Korlátlan felhatalmazás biztosítása azonban kizárt. A T. Alkotmánybíróság

<sup>2</sup> 23/2021. (VII. 13.) AB határozat [25] bekezdés

<sup>3</sup> „A koncessziós szerződések megkötésére a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény 5. § (1) bekezdése szerinti kormányrendeletben kijelölt miniszter vagy központi kormányzati igazgatási szerv nyilvános pályázatot ír ki.”

éppen a koronavírusjárvánnyal összefüggésben mondta ki, hogy „*a Kormány rendkívüli intézkedési jogköre ugyanakkor nem korlátlan*”<sup>4</sup>, a „*korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom eleve ellentétes az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is.*”<sup>5</sup> Ez egyben időbeli és tartalmi korlátot is jelent.

33. A Kormány a Kat. 51/A. §-ában nem arra kapott felhatalmazást, hogy bármilyen gazdasági-társadalmi intézkedést meghozzon a nemzetgazdaság stabilitására való hivatkozással, hanem arra, hogy a koronavírusjárvánnyal (vagy más humánjárvánnyal) összefüggő, általa szükségszerűnek ítélt intézkedéseket vezessen be. A Kormány ezzel a felhatalmazással széles körben élt, és számos, a felhatalmazás tárgya szerinti kormányrendeletet megalkotott.
34. A koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet megteremtette annak lehetőségét, hogy az adósok bizonyos, a rendeletben rögzített pénzfizetési kötelezettségek teljesítésére fizetési haladékokat kapjanak (a továbbiakban "**Fizetési Moratórium**"). A fizetési moratórium azt a helyzetet hivatott kezelni, hogy a koronavírus miatt hozott, egészségvédelmet biztosító intézkedések által okozott esetleges pénzügyi hátrányok ne borítsák fel a korábban fennálló pénzügyi viszonyokat, ezáltal óvják a nemzetgazdaság stabilitását. A rendelet eredetileg 2020. december 31. napjáig nyújtotta a Fizetési Moratórium lehetőségét, azonban az fenntartotta ennek a határidőnek a meghosszabbítását. Tekintettel a járványhelyzet további fennállására, a Kormány élt is a határidő meghosszabbításának lehetőségével.
35. Szintén a humánjárvány (negatív) gazdasági hatásának csökkentését célzó intézkedés volt a 103/2020. (IV. 10.) Korm. rendeletben és a 105/2020. (IV. 10.) Korm. rendeletben foglalt támogatás, amely bizonyos, a járvány és az azzal összefüggésben hozott intézkedések következtében hátrányosan érintett munkavállalók számára nyújtott egy bérkiegészítést (a továbbiakban "**Bértámogatás**"). A Bértámogatás határozott időre, három hónapra szólt, az igénylésére a Kormány határidőt tűzött, amely a járványhelyzet további fennállása miatt egy lakalommal meg lett hosszabbítva.
36. Közös a példaként említett intézkedésekben, hogy valamennyi egy pontosan behatárolt, rövid időtartamra vonatkozik, igazodva a veszélyhelyzet várható időtartamához. Szintén közös elem továbbá az, hogy a példabeli esetekben azonnali hatással járó intézkedésekről van szó. A koronavírusjárvány miatt a munkaviszonyok megszűnése és a bevételek drasztikus csökkenése rövidtávon a koronavírusjárvány megjelenését követően jelentkezett, így olyan azonnali intézkedésekre volt szükség, amelyek rögtön ki tudják fejteni hatásukat. A rendeleti jogalkotás ezekben az esetekben be tudta tölteni a szerepét, hiszen gyors válaszlépéseket tett lehetővé olyan helyzetben, amely azonnali reakciót kívánt az emberek vagyoni viszonyainak megóvása érdekében. A Rendelet esetében ilyen azonnali hatás nem azonosítható. A koncessziós szerződések megkötését

<sup>4</sup> 23/2021. (VII. 13.) AB határozat [28] bekezdés

<sup>5</sup> 15/2021. (V. 13.) AB határozat [33] bekezdés

követően több évnek kell eltelnie ahhoz, hogy a bányászati jogok tényleges hasznosítása érdemben megkezdődhessen.

37. A bányászati jogok hasznosításának átengedése, ráadásul olyan időtartamra, amely közel három évtizeddel meghaladja a veszélyhelyzet végét, nem illeszthető a Kat. 51/A. §-ának keretei közé. Az a felhatalmazás tehát, amelyre a Rendelet hivatkozik, e vonatkozásban nem létezik. A Kat. tv. 51/A. §-a alapján a Kormány jogosult annak tárgya szerint és keretei között intézkedéseket hozni, de nem jogosult olyan rendeleti kormányzást folytatni, amely még csak távoli kapcsolatot sem mutat a felhatalmazás tárgyával, tartalmával.
38. A Rendelet alaptörvény-ellenessége tehát önmagából a felhatalmazás hiányából fakad. Hiába tartalmaz a Kat. 51/A. § egy rendeleti kormányzásra vonatkozó felhatalmazást, a Rendeletet e felhatalmazás alapján nem lehetett volna meghozni. Ha úgy tekintenénk, hogy a Kat. 51/A. § alapján megalkotható volt a Rendelet, akkor az egyben azt jelentené, hogy a felhatalmazás tartalmi szempontból korlátlannak minősül. Korlátlan felhatalmazás azonban még különleges jogrend idején sem adható.
39. A Rendelet tehát felhatalmazás nélkül született, ezáltal sérült a jogforrási hierarchia rendje, amely közvetlen alaptörvény-ellenességet jelent.

*c) A felhatalmazás keretein való túlterjeszkedés*

40. Még ha a T. Alkotmánybíróság arra az álláspontra is helyezkedne, hogy a Kat tv. 51/A. §-ában foglalt felhatalmazás a Rendelet megalkotásához is alapot teremt, az alaptörvény-ellenességet abban az esetben is meg kellene állapítani. Az alkotmánybírósági gyakorlat ugyanis elvi tételként rögzíti, hogy a jogállam követelményeinek megsértését nem csupán a felhatalmazás hiánya, hanem a felhatalmazás kereteinek túllépése is megvalósítja.<sup>6</sup>
41. Még ha el is fogadjuk azt, hogy a bányászati jogok évtizedekre történő hasznosításba adása illeszkedik a felhatalmazás tárgyához, annak kereteit a Rendelet objektíve túllépte:
- (i) A Kat tv. 51/A. §-a alapján a veszélyhelyzeti intézkedések bevezetésére „*az állampolgárok élet-, egészség-, személy-, vagyon- és jobbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében*” van lehetőség.
- (ii) A Rendelet 2. § (5) bekezdése szerint zártkörű pályáztatásra akkor kerül sor, ha „*az adott ügylet megvalósítása – társadalom-, fejlesztéspolitikai vagy egyéb szempontok szerinti cél megvalósítása érdekében – kiemelten indokolt.*” (kiemelés tőlünk)

<sup>6</sup> Lásd a már fent idézett 19/2004. (V. 26.) AB határozatot.

42. A Kat. tv. 51/A. §-a pontosan behatárolható, összesen hat szempontot/célt nevesít. A Rendelet 2. § (5) bekezdése ezt az egyértelmű behatárolást tágítja objektíve korlátlaná azzal, hogy az „*egyéb szempontok szerinti cél*” megfogalmazást alkalmazza.
43. Hangsúlyozandó, hogy ebben az esetben sem célszerinti vizsgálatról van szó. A célszerinti vizsgálatot az jelentené, ha a T. Alkotmánybíróságnak azt kellene összevetnie, hogy a Rendeletben foglalt intézkedés olyannak tekinthető-e, mint amely a Kat. tv 51/A. §-ában foglalt célok valamelyikét szolgálja. A jelen esetben azonban arról van szó, hogy a Rendelet új célt fogalmazott meg, amely ráadásul tartalmában korlátlan. Ez tehát nem célszerinti vizsgálat, hanem a felhatalmazás kereteinek és a Rendelet kereteinek objektív összevetése, amelynek során kétséget kizáróan megállapítható, hogy a Rendelet a felhatalmazás keretein jelentősen túlterjeszkedett. Az irányadó alkotmánybírói gyakorlat<sup>7</sup> szerint tehát a jogforrási hierarchia rendjének megsértéséből fakadó alaptörvény-ellenesség egyértelműen fennáll.

## 5.2 Az Alkotmánybíróság által felállított alkotmányossági mérce

44. Amennyiben a veszélyhelyzeti kormányrendelet tartalmilag kapcsolódik a felhatalmazás tárgyához, és nem tekinthető túlterjeszkedőnek, akkor az alábbi kritériumoknak kell megfelelnie ahhoz, hogy kiállja a tartalmi alkotmányossági vizsgálat próbáját.
45. A 15/2021. (V. 13.) AB határozat elvi éllel rögzítette, hogy egy veszélyhelyzet idején született kormányrendelet az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése, valamint az Alaptörvény teljes egészének a teleologikus értelmezése szerint megvalósíthat alapjogkorlátozást, e korlátozásnak azonban meg kell felelnie az alábbi alkotmányossági mércének:
- (i) az alapjog-korlátozás igazolható kell, hogy legyen a veszélyhelyzettel szembeni védekezés jegyében, az intézkedésnek alkalmasnak kell lennie a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére (a továbbiakban "**Alkalmassági Kritérium**") [23/2021. (VII. 13.) AB határozat [28] pontja];
  - (ii) a kormányrendeletben foglalt intézkedés a veszély elhárításához szükséges és a veszéllyel arányos (a továbbiakban "**Arányossági Kritérium**") [15/2021. (V. 13.) AB határozat [35] pont].
46. A továbbiakban bemutatjuk, hogy:
- (i) a Rendelet 2. § (5) bekezdése a 3. pontban rögzített alapjogok korlátozását valósítja meg [**5.3 a) pont**];

<sup>7</sup> 19/2004. (V. 26.) AB határozat, 27/1997. (IV. 29.) AB határozat, 70/2002. (XII. 17.) AB határozat, 19/1993. (III. 27.) AB határozat

- (ii) ezen alapjog-korlátozás nem alkalmas a koronavírusjárvány károk hatásainak megelőzésére, illetve elhárítására **[5.3 b) pont]**;
- (iii) és még ha a T. Alkotmánybíróság alkalmasnak is ítélné a kérdéses intézkedést a meghatározott cél elérésére, a Rendelet 2. § (5) bekezdése az Arányossági Kritériumnak semmi esetre sem felelhet meg **[5.3 c) pont]**.

### **5.3 Az alapjog-korlátozás alaptörvény-ellenes**

#### **a) A Rendelet 2. § (5) bekezdése által korlátozott alapjogok**

47. A Rendelet 2. § (5) bekezdése a lent kifejtettek szerint:

- (i) korlátozza a vállalkozás szabadságát azáltal, hogy indokolatlanul, objektíve korlátozza azon piaci szereplők körét, akik az adott bányászati jog hasznosítására pályázhatnak;
- (ii) sérti a diszkrimináció tilalmát, ugyanis a piaci szereplők meghatározhatatlan körét önkényesen, objektív okok vagy mérlegelési szempontok nélkül kizárja a koncessziós pályázaton való részvételtől.

48. A Rendelet 2. § (5) bekezdése lehetővé teszi a zártkörű pályáztatás lehetőségét, és e körben kettő feltételt rögzít:

- (i) olyan ügylet esetén lehetséges, amelynek megvalósítása társadalom-, fejlesztéspolitikai vagy egyéb szempontok szerinti cél megvalósítása érdekében kiemelten indokolt,
- (ii) és arról a Kormány határozatban döntött.

49. Az első feltétel valójában egy objektív szempontokat nélkülöző korlátlan halmazt hoz létre. Nincs még csak érintőlegesen sem objektív indoka annak, hogy mi alapján minősül egy ügylet kiemelt jelentőségűnek. A Rendelet szabályozása alapján lehetetlen megmondani, hogy a Kormány mi alapján dönt a zártkörű pályáztatás elrendeléséről és mi alapján határozza meg azon társaságok körét, akiket a zártkörű pályázaton való részvételre meghív. A Rendelet ugyanis nem csak hogy konkrét kritériumokat nem ad, de még csak olyan körülmények sem világlanak ki a rendelkezésből, amelyeket a Kormány a mérlegelés során figyelembe vesz.

50. A fentiekre tekintettel azon feltétel, amely értelmében kormányhatározatban kell a zártkörű pályáztatás lehetőségéről dönteni, önmagában ugyancsak egy egyszerű, semminemű alkotmányos garanciát nem eredményező formai követelmény. A Rendelet ugyanis semmilyen objektív körülményt vagy mérlegelési szempontot nem tartalmaz, amelyek alapján az adott döntés jogszerűsége vizsgálható lenne.

51. A Rendelet 2. § (5) bekezdése így az alábbi következményekkel jár:

- (i) Amíg korábban a bányászati jogok hasznosítását olyan nyilvános pályázat keretében lehetett megszerezni, amelyen valamennyi érintett piaci szereplő elindulhatott, addig a Rendelet zártkörű pályáztatást ír elő, elzárva a piaci szereplők egy részét a bányatelkek hasznosításától.
- (ii) Az „*egyéb szempontok szerinti cél*” megfogalmazás miatt a zártkörű pályáztatás lehetősége korlátlan, semmilyen objektív korlátja nincs az alkalmazásának, és nincs semmilyen iránymutatás arra vonatkozóan, hogy a Kormány a meghívottakat milyen szempontok mentén választja ki. Így a Rendelet a piaci szereplők egy körét önkényesen zárja el a bányászati jogok hasznosításától.
- (iii) Minderre adott esetben utólag sem derül fény, tekintettel arra, hogy a kormányhatározat sem elérhető el nyilvánosan. Így később sem folytatható le az az utóellenőrzés, hogy az adott bányászati jog esetén mi indokolta a zártkörű pályázat kiírását, a résztvevők kiválasztása milyen szempontok szerint, mely körülmények mérlegelése alapján zajlott. Hangsúlyozandó, hogy a kiemelt jelentőség megállapítása tekintetében nem csupán az arra okot adó konkrét indok, hanem az elérni kívánt cél típusa is rejtve marad, hiszen a Rendelet 2. § (5) bekezdése alapján az lehet társadalmi, fejlesztéspolitikai, vagy bármilyen egyéb indok.
52. A Rendelet 2. § (5) bekezdése ezzel a vállalkozás szabadságának korlátozását és a diszkrimináció tilalmának sérelmét valósítja meg.
- aa) Az Alaptörvény XII. cikkének sérelme*
53. A vállalkozás szabadságának korlátozása és az Alaptörvény XII. cikkének sérelme azáltal valósul meg, hogy a piaci szereplők egy része el van zárva attól, hogy bányászati jogok hasznosításának jogát megszerezze és így kitermelési tevékenységet folytasson. Az újonnan megjelenő vállalkozások esetén pedig ez nem csupán az üzleti-vállalkozási tevékenység korlátozását jelenti, hanem a piacra lépés lehetőségét veszi el.
54. Az Alkotmánybíróság elvi éllel rögzítette, hogy
- „az olyan limit alkotmányosságát (főként annak szükségességét és elkerülhetetlenségét), mely egyes foglalkozások gyakorlását tárgyi (objektív) ismérvek alapján korlátozza [...], az Alkotmánybíróság szerint a legszigorúbban kell vizsgálni.” [21/1994. (IV. 16.) AB határozat]*
55. A vállalkozás szabadságának korlátozása vizsgálata során tehát az alábbi zsinórmérték állítható fel:<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Tóth J. Zoltán: A vállalkozáshoz való jog alkotmányos tartalma az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján. Jogelméleti Szemle 2019/4., 93. o.

- (i) Amennyiben a jogalkotó objektíve zár el egy piaci szereplőt attól, hogy a gazdasági-vállalkozási tevékenységét folytathassa, vagy objektíve korlátozza tevékenységét (azaz nincsenek beazonosítható személyi tulajdonságok, elméletben minden piaci szereplő számára teljesíthető kritériumok, hanem objektíve veszíti el a piaci szereplő a vállalkozási tevékenység lehetőségét), akkor a korlátozás megvalósítja az Alaptörvény XII. cikkének sérelmét.
  - (ii) Amennyiben a jogalkotó szubjektív feltételeket ír elő a vállalkozás választásához vagy gyakorlásához, azaz olyan kritériumokat, amelyek teljesítése bármely piaci szereplő részére nyitva áll, akkor az főszabály szerint nem valósít meg alapjog-korlátozást, de az adott ügy egyedi körülményei fényében vizsgálendő lehet.
  - (iii) Végül, ha a foglalkozás gyakorlásának korlátjai szakmailag és célszerűségi szempontokból indokoltak, úgy alapjogi problémát legfeljebb határesetekben okoznak.
56. A jelen ügyben az első esetkör áll fenn. A Rendelet 2. § (5) bekezdése ugyanis objektíve zárja el az Indítványozót attól, hogy további bányászati jogot szerezhessen. Nem arról van szó, hogy a jogalkotó nemzetgazdasági szempontok miatt csak a magas és megbízható szakmai színvonalon dolgozó piaci szereplők számára kívánta lehetővé tenni a jövőben a hasznosítási jogok megszerzését, és ezért indokolt szakmai-személyi feltételeket írt elő, hanem minden indok nélkül, önkényesen vette el a részvétel lehetőségét.
57. A T. Alkotmánybíróság korábban már állást foglalt egy olyan jogi helyzet alkotmányossági megítélésében, amelyben a jogalkotó mesterségesen elzárt egyes piaci szereplőket attól, hogy koncessziós jogot szerezzenek. A 71/2009. (VI. 30.) AB határozatával a T. Alkotmánybíróság megállapította annak a jogszabálynak<sup>9</sup> az alkotmányellenességét, amely objektíve elvonta a piacra belépni szándékozó vállalkozások esélyét arra, hogy rádiófrekvenciahasználati jogosultság tárgyában kiírt pályázati eljáráson indulhassanak és frekvenciahasználati jogot szerezhessenek.
58. Az alkotmányossági vizsgálat tárgyát képező Rttvm. a műsorszolgáltatási jogosultság pályázaton kívüli, ismételt megújításának lehetőségét teremtette meg. E jogszabályi rendelkezésre tekintettel az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) nem volt köteles nyilvános pályázatot kiírni a műsorszolgáltatási jogosultság lejártakor, hanem diszkrecionális jogkörben dönthetett úgy, hogy a frekvenciahasználati jogosultságot meghosszabbítja a meglévő műsorszolgáltató számára. Az ORTT élt is ezzel a lehetőséggel. Amikor a két országos kereskedelmi rádió (Danubius, Sláger Rádió) műsorszolgáltatási jogosultsága lejárt, az ORTT a 118/2009. (I. 8.) számú

<sup>9</sup> A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Rttv.) módosításáról szóló, az Országgyűlés 2008. december 8-ai ülésnapján elfogadott törvény (Rttvm.)

határozatában úgy döntött, nem tesz közzé nyilvános pályázati felhívást a műsorszolgáltatási jogosultságok megszerzésére.

59. A 71/2009. (VI. 30.) AB határozat alapját képező jogkérdés tehát megfeleltethető a jelen ügy tárgyát képező jogkérdésnek, és ezért analógia útján alkalmazandóak a T. Alkotmánybíróság e határozatban foglalt alkotmányossági következtetései és elvi tételei. A jelen ügyben az alkotmányossági aggály még súlyosabb, hiszen amíg a 71/2009. (VI. 30.) AB határozat alapját képező ügyben a jogalkotó legfeljebb 5 évre konzerválta a piaci viszonyokat,<sup>10</sup> addig a jelen ügyben ez három évtizedet is jelenthet.
60. Az Alkotmánybíróság 71/2009. (VI. 30.) AB határozatával megállapította az Alkotmány 9. § (2) bekezdésének,<sup>11</sup> azaz a vállalkozás és gazdasági verseny szabadságának sérelmét, és megállapította az Rttvm. 1. §-ának alkotmányellenességét. Erre tekintettel a jelen ügyben is kizárólag az alaptörvény-ellenesség megállapítása lehet az egyetlen konzekvens álláspont.

ab) Az Alaptörvény XV. cikkének sérelme

61. A vállalkozás szabadságának korlátozásán túl a Rendelet megvalósítja az Alaptörvény XV. cikkének sérelmét is. Megjegyezzük, hogy az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az alapjogok, és az alapjogok alkotmányos védelme megilleti a jogi személyeket is, így a hátrányos megkülönböztetés tilalma kiterjed az Indítványozóra.<sup>12</sup>
62. Az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint fejtette ki az Alaptörvény XV. cikkének jelentéstartalmát:

*„[34] [...] Az Alkotmánybíróság egyenlőséggel kapcsolatos gyakorlata szerint az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, **azaz nem önkényes.**” [3214/2013. (XII. 2.) AB határozat] (kiemelés tőlünk)*

*„Akkor alaptörvény-ellenes a megkülönböztetés, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható)*

<sup>10</sup> „Rttvm. 1. § A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban Rttv.) 107. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

107. § (1) A műsorszolgáltatási jogosultság televízió esetén legfeljebb tíz évig, rádió esetén legfeljebb hét évig érvényes, és lejártakor a műsorszolgáltató kérelmére pályázat nélkül - ha a műsorszolgáltató kötelezettséget vállal a digitális átállásban való közreműködésben - **további legfeljebb öt évre**, de televízió esetén legfeljebb 2011. december 31-ig, rádió esetén pedig legfeljebb a rádióműsorok terjesztése digitális átállásig terjedő időre e törvény rendelkezései szerint a Testület által megújítható.”

<sup>11</sup> „A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

<sup>12</sup> „Az Alkotmányban meghatározott alapjog-kategóriák, így az Alkotmány 70/A. §-ában írt, a diszkrimináció tilalmát meghatározó rendelkezés – annak ellenére, hogy azokat az Alkotmány állampolgári aspektusból fogalmazza meg – a személyekre általában, így a jogi személyekre is vonatkoznak.” [3062/2012. (VII. 26.) AB határozat]

„Alkotmánybírósági gyakorlatban a megengedhetetlen megkülönböztetés tilalma a jogi személyekre is vonatkozik.” [20/2014. (VII. 3.) AB határozat]



*jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne.”*

63. A Rendelet 2. § (5) bekezdése megkülönbözteti az azonos helyzetben lévő, homogén csoportot alkotó piaci szereplőket, hiszen lehetőséget biztosít a Kormány számára, hogy a bányászati jogok hasznosítását zártkörű pályázat keretében engedje át, amely pályázatra meghatározott piaci szereplőket hív meg résztvevőként. Annak, hogy mely piaci szereplők szerepelnek a meghívott résztvevők között, a Rendelet semmilyen iránymutatást, zsinórmértéket vagy szempontrendszert nem tartalmaz, a korlátozás és a piaci szereplők megkülönböztetése így teljességgel önkényes.
64. A 5.2 pontban rögzített alkotmányossági teszt alapján arra a kérdésre kell választ adni, hogy e két alapjog korlátozása szükséges és alkalmas, egyben arányos eszköz-e a felhatalmazás szerinti cél eléréséhez. Ebben az esetben az alapjog-korlátozás alaptörvény-konformnak minősül. Amennyiben viszont az alapjog-korlátozás nem alkalmas eszköz a Kat. tv. 51/A. §-a szerinti cél eléréséhez, vagy ugyan alkalmas, azonban az alapjogi korlátozás olyan mértékű, amely nem áll arányban az elérhető előnyökkel, akkor meg kell állapítani az alaptörvény-ellenességet.
65. Az alábbiakban bemutatjuk, hogy a Rendelet 2. § (5) bekezdése nem állja ki a tartalmi alkotmányossági vizsgálat próbáját.

**b) Az Alkalmassági Kritérium vizsgálata**

66. Az Alkalmassági Kritérium vizsgálata körében arra kell választ adni, hogy a Rendelet 2. § (5) bekezdése által megvalósított alapjog-korlátozás szükséges és alkalmas eszköz-e a kitűzött cél eléréséhez. Fontos hangsúlyozni, hogy kitűzött cél és tárgykör alatt a Kat. tv. 51/A. §-a szerinti felhatalmazásban megjelölt célt és tárgyköröket kell érteni. Az 5.1 pontban ismertetett alkotmánybírósági gyakorlat értelmében ugyanis a Rendeletnek a felhatalmazás keretei között kell maradni. Ez azt jelenti, hogy nem határozhatja meg az intézkedés célját és tárgykörét tágabban annál, mint amelyet a felhatalmazást jelentő törvényi rendelkezés kijelöl.
67. Az alkotmányossági vizsgálat alapját képező cél tehát a Kat. tv. 51/A. § (1) bekezdés értelmében „a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása”, míg az ezt elérni alkalmas tárgykörök pedig „az állampolgárok élet-, egészség-, személy-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása.”
68. A Rendelet 2. § (5) bekezdése a fent kifejtett alapjog-korlátozás ellenére abban az esetben alaptörvény-konform, amennyiben hozzájárul a nemzetgazdaság stabilitásához, és célja a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása. Az intézkedés azonban a Kat. tv. 51/A. §-a szerinti felhatalmazásban rögzített céllal és tárgykörökkel semmilyen kapcsolatot nem mutat.

69. A felsorolt tárgykörök körül kizárólag a nemzetgazdaság stabilitása lehet releváns a jelen ügyben. Önmagában azonban az a tény, miszerint a bányászati jogok hasznosításáról zártkörű pályázat keretében döntenek, és a meghívott résztvevők személyéről a Kormány minden megkötés nélkül, szabadon dönt, nem eredményez nemzetgazdasági stabilitást.
70. Hangsúlyozandó azonban, hogy még ha a nemzetgazdasági szempontok fel is merülhetnének, az Alkalmassági Kritérium akkor sem teljesül. A nemzetgazdasági stabilitást célzó intézkedésnek ugyanis alkalmasnak kellene lennie arra, hogy a koronavírusjárvánnyal szembeni védekezést elősegítse, illetve káros hatásait megelőzze, elhárítsa. A Rendelet 2. § (5) bekezdése azonban a koronavírusjárvány elleni védekezéssel távoli kapcsolatot sem mutat:
- (i) A bányászati tevékenység jellegéből és technikai-műszaki előfeltételeiből fakad, hogy a most hasznosításba adandó bányatelkeken a kitermelés feltehetően meg sem kezdődik addig, amíg a veszélyhelyzet tart. A koronavírusjárvány és annak hatásai már rég nem lesznek tapasztalhatók akkor, amikor a Rendelet alapján kiírt zártkörű pályázatok keretében kiosztott bányatelkeken megkezdődik a kitermelés.
  - (ii) A bányakoncesszió legfeljebb 20+10 évre szerorzhető meg. A Rendelet tehát három évtizedre konzerválja adott bányatelkek hasznosítását és ezáltal közvetetten a piacon uralkodó erőviszonyokat egy olyan járványhelyzetre való hivatkozással, amely időben körülhatárolható, és legfeljebb pár évig tapasztalható.
71. A Rendelet 2. § (5) bekezdése által megvalósított korlátozás tehát fogalmilag nem lehet alkalmas a Kat. tv. 51/A. §-ában foglalt célok megvalósítására.
- c) Az alapjog-korlátozás nem felel meg az Arányossági Kritériumnak*
72. Még ha a T. Alkotmánybíróság a fentiekkel nem is értene egyet és arra az álláspontra helyezkedne, hogy zártkörű pályáztatás mindennemű eljárásjogi és alkotmányossági garancia nélküli bevezetése alkalmas is lenne a koronavírusjárvány kezelésére és káros hatásainak elhárítására, a Rendelet 2. § (5) bekezdése abban az esetben is alaptörvényellenes. Ugyanis még ha az Alkalmassági Kritériumnak meg is felelne a vizsgált rendelkezés, az Arányossági Kritériumnak semmi esetre sem tesz eleget. Az arányosság vizsgálata körében az alábbi kérdésekre kell választ adni:
- (i) milyen rendszerben került sor korábban a bányászati jogok hasznosítására,
  - (ii) mennyiben változtatott ezen a most bevezetett intézkedés,
  - (iii) ez milyen eljárásjogi és alkotmányossági garanciák lebontását jelenti,
  - (iv) és ez arányban áll-e az elérendő céllal.

73. E kérdések a következők szerint válaszolhatók meg:

- (i) A Bányatörvény 10. §-a alapján a bányászati kitermelési tevékenység hasznosítása kizárólag nyilvános koncessziós pályázat eredményeként megkötött koncessziós szerződés keretében volt lehetséges.<sup>13</sup> A Bányatörvény tehát eltért a nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó általános szabályoktól, és a zártkörű pályáztatás lehetőségét még szűk körben sem engedte meg.
- (ii) Ezzel szemben a Rendelet 2. § (5) bekezdése korlátlan lehetőséget adott zártkörű pályázat kiírására és lebonyolítására. A zártkörű pályázat kiírásának formális feltételeként a Rendelet mindössze azt írja elő, hogy az adott ügy kiemelt jelentőséggel bírjon, és a Kormány határozatot hozzon a zártkörű pályázat kiírásáról. Arról azonban hallgat a Rendelet, hogy milyen objektív okok alapján minősíthető egy adott ügy kiemelt jelentőségűnek, mint ahogy arról is, hogy a Kormány milyen szempontrendszer vagy mérlegelési aspektusok mentén választja ki a meghívott résztvevők körét.
- (iii) Ezzel a Rendelet 2. § (5) bekezdése megvalósítja:
- a vállalkozás szabadságának korlátozását, hiszen objektíve zár el piaci szereplőket a vállalkozási-gazdasági tevékenység folytatásától, vagy egyenesen a piacra lépés lehetőségétől;
  - valamint diszkriminatív, hiszen önkényesen zár el egyes piaci szereplőket attól, hogy hasznosítási jogot szerezzenek, a kiválasztási szempontrendszer nem átlátható.
- (iv) A Rendelet 2. § (5) bekezdése drasztikus megszorítást eredményezett a korábbi szabályozáshoz képest. Mindeddig a zártkörű pályáztatás lehetősége – az nemzeti vagyonnal való gazdálkodás általános szabályaitól eltérően – objektíve kizárt volt. Nem arról van szó, hogy a Rendelet a nemzetgazdaság stabilitására és a koronavírusjárvánnyal szembeni védekezésre hivatkozva szigorított a szabályozáson és indokolt esetben megengedte a zártkörű pályázat kiírását, hanem hogy egy végletes szabályozási rendszert vezetett be. Még ha el is fogadjuk azt, hogy a bányászati jogok hasznosítása bármilyen kapcsolatban állhat a koronavírusjárvánnyal szembeni védekezéssel, ilyen drasztikus beavatkozásra akkor sem adható észszerű magyarázat. Ha a jogalkotó egy átlátható szempontrendszert alakít ki, amelyben nincs tere az önkényes kormányzati döntéseknek, a most fennálló alapjog-korlátozások nem következtek volna be. A bányászati jogok hasznosításával kapcsolatos

<sup>13</sup> „A koncessziós szerződések megkötésére a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény 5. § (1) bekezdése szerinti kormányrendeletben kijelölt miniszter vagy központi kormányzati igazgatási szerv nyilvános pályázatot ír ki.”

módosításokat tehát olyan formában is meg lehetett volna hozni, amelyek nem járnak ilyen aránytalan beavatkozással.

74. Mindezek alapján a Rendelet 2. § (5) bekezdése nem felel meg az Arányossági Kritériumnak. Így az alaptörvény-ellenességet abban az esetben is meg kell állapítani, ha a T. Alkotmánybíróság a korábbi állításainkkal nem értene egyet, és álláspontja szerint (i) volt felhatalmazás a Rendelet megalkotására, (ii) a jogalkotó e felhatalmazás keretein nem terjeszkedett túl, (iii) és a Rendelet 2. § (5) bekezdésében foglalt intézkedés alkalmas a felhatalmazás szerinti célra.

## 6. KÉRELEM

75. **A fentiekre tekintettel kérjük a T. Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, hogy 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 78/2021. (II. 19.) Korm. rendelet 2. § (5) bekezdése sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, XII. és XV. cikkét, és kérjük a T. Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján a Rendelet kihirdetésének napjára visszamenőleges hatállyal semmisítse meg azt.**
76. Az Abtv. 45. § (1) bekezdése alapján a megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható. Az Abtv. 45. § (4) bekezdése ugyanakkor lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság az általános szabálytól eltérően állapítsa meg az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, amennyiben azt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.
77. Ahogy azt a tényállás körében bemutattuk és okirati bizonyítékokkal alátámasztottuk, a Rendelet alapján már sor került zártkörű pályázatok kiírására és lezárására, és ekként bányászati jogok hasznosításába adására. A visszaható hatállyal történő megsemmisítést így a jogbiztonság védelme, az állami vagyonnal való felelős és átlátható gazdálkodás elvének érvényre juttatása indokolja.

Tisztelettel,

indítványozó

Képv.:  György ügyvéd

