



INNOVÁCIÓS ÉS TECHNOLÓGIAI
MINISZTERIUM

STEINER ATTILA

KÖRNYELVI ÉS GAZDASÁGFEJLESZTÉSI, ENERGIA- ÉS KIAPOTTIKAI RI FELELŐS ÁLLAMTITKÁR

Iktatószám: EABF/111739/2021-ITM

Dr. Sulyok Tamás
elnök úr
részére

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tárgy: A IV/03261/2021. ügyszámú alkotmányjogi panasszal kapcsolatos álláspont

Tisztelt Elnök Úr!

A tárgybeli ügyben az indítványozó 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: R) 2. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az indítvány által támadott jogszabályhellyel összefüggésben jogi véleményemről az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 57. § (1b) bekezdésére tekintettel az alábbiak szerint tájékoztatom.

I. A bányászati jog koncesszióba adásának gyakorlata

Az ásványi nyersanyag a Magyar Állam tulajdonában áll. Az állami vagyonnal a tulajdonos maga gazdálkodik, vagy szerződés – így különösen bérlet, haszonbérlet, megbízás – alapján hasznosításra átengedi, illetve egyoldalú nyilatkozattal a központi költségvetési szerv használatába adja.

Az ásványi nyersanyag kitermelésére alkalmas bányatelket és a hozzá kapcsolódó kizárólagos jogot a bányafelügyelet hatósági határozattal állapítja meg, azaz a bányatelek hatósági engedélyen alapuló bányászati jogot testesít meg.

A bányászati jog vagyoni értékű jog, átruházható, forgalomképes. A Magyar Állam által megszerzett bányászati jog az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban Vtv.) hatálya alá tartozik.

A Magyar Állam a kutatás, feltárás, kitermelés, illetve kinyerés és hasznosítás jogát átengedheti más, e tevékenység végzésére alkalmas, belföldi vagy külföldi természetes személynek vagy jogi személynek. A bányászati jog átengedése az eddigi gyakorlat szerint koncessziós szerződés vagy hatósági engedélyezés keretében valósult meg:

A bányafelügyelet az ország területét a potenciálisnak ígérkező ásványi nyersanyagok tekintetében időszakosan felülvizsgálja és zárttá minősítheti azokat. A zárttá nyilvánított területek a Hivatalos Értesítőben közzé tételre kerülnek. A zárttá nyilvánított területek – az érzékenységi és terhelhetőségi vizsgálatok, valamint a bányászati ügyekért felelős miniszter döntése alapján – koncessziós pályázatra kijelölhetők. Ezekben a bányászati jog kizárólag koncesszió keretében szerezhető.

A bányászati jog koncesszió keretében történő átadását a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Bt.), mögöttes jogszabályként a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Ktv.) és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) szabályozza. Koncesszió esetében az ásványi nyersanyag kutatásának, feltárásának és kitermelésének jogát csak nyílt pályázat keretében lehetséges átengedni [Bt. 10. § (1) bekezdés].

A Magyar Államot, illetve annak tulajdonosi jogait gyakorló szervet elsőbbségi jog illeti meg annak a bányateleknek a bányászati jogára, amely vonatkozásában a korábbi bányatelek-jogosult bányászati jogát a bányafelügyelet valamely oknál fogva törölte. A bányászati jog törlésével a bányatelek mint jogi kategória és mint egy kizárólagos bányászati tevékenységre lehatárolt térrész, megmarad. A már megállapított, és „gazdátlaná” váló bányatelek vonatkozásában a Magyar Állam igénybejelentéssel élhet a bányafelügyelet felé. Ebben az esetben a már megállapított bányatelek, illetve bányászati jog jogosultjaként a Magyar Államot – illetve nevében eljáró tulajdonosi jogokat gyakorló szervet – új jogosultként jelöli ki a bányafelügyelet. A Magyar Állam által így megszerzett bányászati jog az állami vagyon részévé válik. Ez utóbbi körbe tartozik az indítvánnyal érintett bányászati jog is.

Az R. szabályai által bevezetett rezsimben a Magyar Állam által megszerzett bányászati jog hasznosításba adása olyan új jogviszony keretében történik, amely eltér a hatályos Bt.-ben meghatározott, a bányavállalkozóhoz kötött jogok és kötelezettségek rendszerétől. A hasznosítással a bányászati jog – a koncesszióval szemben – a Magyar Állam jogosultsági körében marad, így bányászati jog jogosultjának lehetősége nyílik arra, hogy a bányászati jogot megtestesítő vagyoni jogosultságok közül kizárólag a hasznosítás lehetőségét engedje át szerződéses úton, és a szerződéses – illetve már a pályázati – feltételek kialakításában, határozottabb elvárásokat fogalmazzon meg a hasznosítási jog gyakorlása módját érintően. A hasznosító a magyar állam tulajdonát képező bányászati jog hasznosítására a magyar állam tulajdonosi jogait gyakorló szervvel szerződéses jogviszonyban álló személy.

A bányászati jog hasznosításba adását azokban az esetekben lehet és kell alkalmazni, amikor az építőipari nyers- és alapanyaggal érintett bányateleken, tehát nem zárttá nyilvánított területen a magyar állam a bányászati jogot a Bt. 26/A. § (6) bekezdése szerint, a törlésre került bányászati jog új jogosítottjaként, kijelölés útján szerzi meg, valamint mindazon esetekben, amelyekben a magyar állam tulajdonosi jogait gyakorló szerv él a jogszabályban meghatározott igénybejelentési lehetőséggel vagy elsőbbségi jogával, és úgy szerzi meg a bányászati jogot az építőipari nyers- és alapanyaggal kapcsolatos egyes hatósági eljárásokban (átruházás, előkutatás bejelentés, bányabezárás).

A koncesszióval érintett területek és a hasznosításba adásra kijelölt bányatelek nem fedik egymást. A Bt. 8. §-a alapján a zárt területen az ásványi nyersanyagok kutatását, feltárását, kitermelését, geotermikus

energia kutatását, kinyerését és hasznosítását, valamint kőolaj, a kőolajtermék, továbbá – a földgáz kivételével – az egyéb szénhidrogén-gáz szállítóvezetékek létesítését és üzemben tartását a Ktv. 5. § (1) bekezdése szerinti kormányrendeletben kijelölt miniszter vagy központi kormányzati igazgatási szerv belföldi vagy külföldi természetes személlyel vagy átlátható szervezettel kötött koncessziós szerződéssel meghatározott időre átengedheti.

A hasznosítási jogviszony lehetőségének megteremtése nem érinti a bányászati koncessziós rendszer hatályban lévő rendszerét, így nem jelent visszalépést a Bt. 10. §-ában előírt rendelkezéstől.

Az R. szerint a hasznosítási szerződés megkötésére a magyar állam tulajdonosi jogait gyakorló szerv főszabályként nyilvános pályázatot ír ki. 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. A jogalkotó az új jogintézménnyel és az ahhoz kapcsolódó zártkörű pályáztatás lehetőségének biztosításával a nemzetgazdaság működőképességének megőrzése céljából gyors és hatékony eljárási rendet vezetett be, ezáltal biztosítva a bányászati tevékenység eredményeként megvalósuló nyersanyag-ellátás hatékonyságát és gördülékenységét.

A hasznosítási szerződés legfeljebb 20 évi időtartamra köthető, amely egy alkalommal, legfeljebb további 10 évi időtartammal, a hasznosító kezdeményezésére meghosszabbítható

Itt szükséges utalni arra, hogy az indítvánnyal érintett R. 2. §-ával csaknem egyező szabályozást tartalmaz a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvény – még hatályba nem lépett és a Bt-t kiegészítő – 176. §-a, amely törvényi szinten vezeti be a bányászati jog hasznosításba adásának intézményét.

II. Az indítvány alkotmányjogi összefüggései

1. A IV/03261/2021. számú indítvány az alkotmányjogi panaszt három alaptörvényi rendelkezés megsértésére alapozta, és kérte az R. 2. § (5) bekezdése megsemmisítését.

Az indítvány tartalmának viszonya az érintett Alaptörvényi rendelkezésekkel:

1.1. Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés

Az indítvány 26., 38., 39., 40., 41., 43., pontja a jogállamiság és jogbiztonság követelményének sérelmét a jogalkotói felhatalmazás hiányában, esetleg a jogalkotói felhatalmazáson való túlterjeszkedésben látta.

Az indítványban kifogásolt felhatalmazást maga az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése adja, mely szerint a *„Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.”*

Az R. megalkotására vonatkozó felhatalmazás tehát a magyar jogrendszerben – a lehető legmagasabb szinten, magában az Alaptörvényben – létezik, ezért a jogalkotói felhatalmazás hiányára való hivatkozás [Indítvány 19. pont (i) alpont] minden alapot nélkülöz.

Az R. a felhatalmazás keretén nem terjeszkedik túl. A 2. §-a tartalmi értelemben nem szól többről, minthogy a Kormány a kialakult veszélyhelyzetre tekintettel eltért a Bt. rendelkezéseitől alapvetően abban a tekintetben, hogy a magyar állam tulajdonosi jogait gyakorló szerv a bányászati jog gyakorlásában az Nvtv., valamint a Vtv. rendelkezéseit helyezi előtérbe, így az R. szabályai alapján a

bányászati jog gyakorlása – koncesszió útján történő átruházás kizárásával – hasznosításba adás útján is átengedhetővé válik.

Az R. által biztosított lehetőség – koncesszióba adáshoz képest – rugalmasabb kereteket biztosít [szerződés-kötési (megszüntetési) procedúra, időtartam] a bányászati jog hasznosításában, tekintettel Nvtv. 11. § (10)-(12) bekezdésében meghatározott feltételekre. Az R. kifogásolt 2. § (5) bekezdése biztosítja annak lehetőségét, hogy a bányászati jog jogosultja (Magyar Állam) – bizonyos esetekben – zártkörű pályázati eljárás keretében engedje át hasznosítást.

A Bt. szabályaitól való eltérés – az indítvány állításával szemben – az alkotmányosság kereteit nem feszíti szét, nem biztosít korlátlan lehetőséget a Kormány számára, mivel ezzel a lehetőséggel kizárólag a koronavírus világjárvány miatt bevezetett veszélyhelyzet időtartama alatt, azzal összefüggésben, és az R. 2. § (5) bekezdésében meghatározott jogszabályi feltételek fennállása esetén élhet. Az R. 2. § (5) bekezdése alapján a bányászati jog hasznosítása zártkörű pályázat útján is létrejöhet akkor, ha a bányászati jog létesítését a társadalom-, fejlesztéspolitikai vagy egyéb szempontok szerinti célok kiemelten indokolják és arról a Kormány határozatban döntött. E rendelkezés tehát további feltételhez köti a zártkörű pályáztatás lehetőségét, ugyanakkor nem teszi azt kizárólagossá. További fontos szempont, hogy a bányászati jog hasznosítása ugyanúgy törvényes keretek között marad, hiszen nem történik más, minthogy a Bt.-vel, illetve Ktv.-vel szemben a Nvtv., valamint a Vtv. szabályainak alkalmazása kerül előtérbe.

A koronavírus világjárvány leküzdése, állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyoni- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják az alapjogok korlátozásának lehetőségét.

A nyilvános pályáztatás főszabályától való eltérés csak szükséges esetben alkalmazható, akkor, ha társadalom-, fejlesztéspolitikai – vagy egyéb – kiemelt indok, amilyen például a hazai építőipar nagyobb mértékű visszaesésének megakadályozása, illetve a krízisből való kilábalásának elősegítése szükségessé teszi egyes bányászati jogok hasznosításában a kormányzat szerepkörének átmeneti erősítését, mivel a hasznosítási jogosultságok ilyen formában történő kiosztása a koronavírus világjárvány gazdasági következményét – a megszokott eljárás rendnél – gyorsabban képes enyhíteni. Az R. a bányászati jog hasznosításba adásával biztosítja a folyamatos építőipari nyersanyag-ellátást oly módon, hogy a hasznosítási szerződés kötelméből adódóan folyamatos és egyenletes termelés fenntartására kényszeríti a hasznosítót [R. 2. § (3) bekezdés e) pont].

A kifogásolt zártkörű pályáztatás az R. 2. § (5) bekezdés társadalom-, fejlesztéspolitikai kiemelt indokán alapul. A szabályozás szükségességét az képezi, hogy az import termékek vonatkozásában előállt piaci zavarok jelentős mértékű építőanyag-áremelkedéseket generáltak világszerte, melynek hatása Magyarországra 2020-21. telén gyűrűzött be. A legnagyobb áremelkedések a fa, az acél, a réz és alumínium, valamint vegyipari alapanyagú termékek körében voltak tapasztalhatók, de jelentős áremelkedés volt a bányászati tevékenységgel közvetlenül érintett falazó anyagok (tégla, beton) vonatkozásában. Egyes építőanyag ipari termékekből áruhiány alakult, a kereskedelem pedig a beszerzési árak gyors változásaiból fakadó kockázatokat egyre inkább áthárította a vásárlókra, akár napi árazás vagy előre fizetés alkalmazásával.

Köztudomású tényként kell kezelni tehát a koronavírus világjárvány és az építőanyag iparban és kereskedelemben bekövetkező kedvezőtlen változások közvetlen ok-okozati viszonyát, ami az árak elszabadulásához és áruhiány kialakulásához vezetett a magyar gazdaság egyik húzóágazatának tekinthető építőiparban.

A kifogásolt szabályozás kapcsolatát a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) 51/A. §-ával nem szabad

felhatalmazó rendelkezések tárgykörében keresni, ugyanis a Kat. 51/A. §-a közjogi értelemben nem tekinthető felhatalmazó rendelkezésnek. Az indítvány e vonatkozásban megfogalmazott kifogásai (20., 28., 32., 33., 38. és 40. pont) megalapozatlanok.

A Kat. 51/A. §-ára történő hivatkozás az R. bevezető részében azt a célt szolgálja, hogy – mint az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése által követelményként állított sarkalatos törvény – meghatározza, illetve konkretizálja a felhatalmazás kereteit, jelen esetben azt, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotásra az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány (koronavírus vilájárvány) megelőzése, illetve következményeinek elhárítása érdekében került sor. A Kat. 51/A. §-ában a Kormány számára biztosított intézkedési kör (törvény alkalmazásának felfüggesztése, valamint törvényi rendelkezésektől való eltérés és egyéb rendkívüli intézkedések meghozatalának lehetősége) tartalmában egyezik az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott felhatalmazással, ezért fogalmilag kizárt ezek (jelen esetben az alaptörvényi rendelkezésekkel rokon szabályok) tekintetében alkotmányossági aggályokat megfogalmazni (indítvány 32. és 38. pontja).

A gazdaság talpra állítása, illetve az inflációs hatás féken tartása érdekében meghozott kormányzati intézkedések – közöttük az R. megalkotása, illetve a versenyfelügyelet hatáskörének kibővítése vagy az exportra vonatkozó bejelentési, regisztrációs kötelezettségek elrendelése – elkerülhetetlenek voltak, és azok nagyban hozzájárultak az anyaghiány elkerüléséhez és a bányai termékek árának 2021 őszére bekövetkező legalább 10%-os mérséklődéséhez. A bevezetett veszélyhelyzeti intézkedések eredményre vezettek, tehát azok szükségessége alkotmányos szempontból igazolható. A bevezetett korlátozások e körön kívül csak – az Alkotmánybíróság hatáskörén túlmutató – célszerűségi vizsgálatoknak vethetőek alá.

Az R. szabályozása aránytalan alapjog-korlátozást ugyanakkor nem valósít meg tekintettel arra, hogy a koronavírus vilájárvány negatív gazdasági hatásainak elhárítása mint társadalmilag elfogadható alkotmányos cél arányban van azzal a hátránnyal, hogy a bányavállalkozók meghatározott csoportja nem kap meghívást a Kormány által meghirdetett zárt pályázatra. E csoport számára ugyanakkor továbbra is biztosított a már megszerzett bányászati jog hasznosítása, valamint a pályázás lehetősége a hagyományos eljárás rendben zajló nyílt pályázatokon.

Végezetül utalni szükséges arra, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére mint sértett alapjogra vonatkozó *„alkotmányjogi panasz csak kivételesen, a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén alapítható”* {3062/2021. (II. 19.) AB végzés, Indokolás [18]}.

Mindezek alapján kijelenthető, hogy az indítványozót az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését érintően az Alkotmánybíróság gyakorlata által alátámasztható alkotmányos sérelem nem érte.

1.2. Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés

Az indítvány 52. és 53. pontja a vállalkozás szabadsága és a tiszta verseny feltételeinek korlátozását látta abban, hogy az R. elzárja a lehetőséget egyes piaci szereplőktől, hogy a bányászati jogok hasznosításának jogát megszerezze.

Az Alaptörvény szerinti vállalkozás szabadsága elvének, illetve az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való jognak mint alapjognak nem része a gazdaságos működés feltételeinek, a gazdasági eredményességnek, illetve a bányászati jog megszerzésének biztosítása. A vállalkozás szabadságának elvével és a vállalkozáshoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a vállalkozáshoz való jog mint alapjog, azt jelenti, hogy bárkinek Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. *„A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés*

lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti.” „A vállalkozás joga annyit jelent ..., hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást” {26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [176]}.

Az Alaptörvény szerinti vállalkozás szabadsága elvének, illetve az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való jog mint alapjog ugyanakkor nem biztosít alanyi jogot a gazdasági szereplők által preferált tevékenység végzéséhez. Az Alkotmánybíróság más határozataiban arra is rámutatott, hogy „az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított munka és foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog sem biztosít alanyi jogot egy meghatározott foglalkozás vagy tevékenység végzéséhez {legutóbb: 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [27]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt jog lényegi tartalma kiváltképp akkor sérül, ha a közhatalmi intézkedés a foglalkozás szabad megválasztásának vagy a vállalkozóvá válás jogát meghatározatlan időre teljes egészében elvonja {például: 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]}. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése sem értelmezhető akként, hogy az államnak lehetővé kellene tennie a vállalkozás keretében végezhető tevékenységek körének további bővítését, arra az érintetteknek sem alanyi joguk, sem pedig az Alaptörvény által védett elvárásuk nem lehet” {14/2020. (VII. 6.) AB határozat, Indokolás [64]}.

Az Alkotmánybíróság 3002/2020. (II. 4.) AB határozatában {Indokolás [36]} megállapította, hogy „[az] Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog alkotmányos tartalmának a meghatározása során arra is rámutatott már, hogy „[a] vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne” {282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2168; megerősítette legutóbb: 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [112]}”.

A fent hivatkozott alkotmánybírói gyakorlat szerint abból, hogy az R. szerinti zárt pályázatra az indítványozó nem kapott meghívást, nem következik, hogy a vállalkozás szabadságához való jogot érintően alkotmányos joghátrány érte. Az indítványozó tovább gyakorolhatja megszerzett bányahasznosítási jogait, az újonnan meghirdetett nyílt – esetleg zárt – pályázatokon való indulás lehetősége biztosított számára a jövőben is.

A fentiekén túlmenően a tulajdonosi joggyakorlónak diszkrecionális jogkörébe tartozó kérdés a szerződéses partner kiválasztása (ideértve a kiválasztás módját), még akkor is, ha mint a szóban forgó esetben az ásványi nyersanyagvagyon – a föld méhének kincsei – in situ állapotában az állam tulajdonát képezi.

1.3. Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdés

Az indítvány 61. és 63. pontja szerint az R. kifogásolt rendelkezés azért is alkotmányellenes, mert hátrányos megkülönböztetést alkalmaz, ugyanis a bányászati jogot zártkörű pályázat útján megszerző vállalkozók kiválasztása átláthatatlan és önkényes eljárás keretében történik.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyek közötti, alaptörvény-sértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alaptörvény-ellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne; azaz alaptörvény-ellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható helyzetben levő jogosultak és kötelezettek között vehető fel. Az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésével összefüggő gyakorlatát Alkotmánybíróság a 3250/2019. (X. 30.) AB határozatban tekintette át. Itt egyebek között rögzítésre került, hogy „a homogén embercsoportok tagjai közötti diszkrimináció alkotmányellenes, amennyiben a különbségtételnek tárgyilagos mérlegelés szerint nincs észszerű indoka; nem homogén (heterogén)

embercsoportok között azonban az alapjognak nem minősülő egyéb jogok esetében alkotmányos módon lehet különbséget tenni” {3250/2019. (X. 30.) AB határozat, Indokolás [32]}.

Az Alkotmánybíróság több határozatában – közöttük 3048/2013. (II. 28.) AB határozatban {Indokolás [43]} – kimondta, hogy “[s]em a jogegyenlőség alkotmányos követelményéből, sem a diszkrimináció tilalmából nem következik, hogy az állam célszerűségi, gazdaságossági, jogtechnikai, méltányossági, az eltérő társadalmi helyzetekre figyelemmel levő stb. szempontok szerint a jogok és kötelezettségek jogalkotási úton való megállapítása során a személyek között ne különböztethetne, ha ezzel egyébként az alkotmányos követelményeket nem sérti.” [521/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 555, 556.]”.

Az Alkotmánybíróság diszkriminációra vonatkozóan akkor alkalmazza az – indítványban is hivatkozott – Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségesség és arányosság tesztjét, amikor alkotmányos alapjogokat érintő hátrányos megkülönböztetés kérdése merül fel. Az alapjogokon kívüli egyéb – de valamely alapjoggal összefüggő – jogokra vonatkozó diszkrimináció esetében az Alkotmánybíróság akkor állapít meg alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha annak nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka, vagyis önkényes {14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [31]–[32], 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [20], 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [39]}.

Tekintettel arra, hogy az indítványozó – az alkotmányos alapjogok körén kívül eső – bányászati jog megszerzését érintően kifogásolta a hátrányos megkülönböztetést, tárgyi ügyben kizárólag azt a kérdést kell alkotmányossági vizsgálattal eldönteni, hogy az R. kifogásolt szabályozásának van-e tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka.

Az Indítványozó által említett, már megvalósult pályázat, valamint az alkotmánysértőnek vélt rendelkezés által lehetővé tett további zárt pályázati eljárások keretében kizárólag nyílt területre vonatkozó, állami igénybejelentés folytán már az állami nevében eljáró tulajdonosi joggyakorló jogosultságába tartozó bányászati jogok hasznosítására (és nem megszerzésére) nyílt/nyílik lehetőség az R. 2. § (5) bekezdésében meghatározott feltételek mellett, mely egy új intézmény, és amely intézmény nem érinti sem a nyilvános pályázat keretében meghirdetett koncessziós rendszerét, sem a bányafelügyelet által meghirdetett törölt bányászati jogok pályáztatási rendszerét.

Az R. kifogásolt rendelkezése a bányavállalkozók homogén csoportján belül megkülönböztetést alkalmazott a zárt pályázatra meghívott és a többi bányavállalkozók között. Az R. 2. § (5) bekezdésében foglalt szabályozást a koronavírus világiárvány hatására az építőanyagok piacán bekövetkező zavar megszüntetésére irányuló gyors és hatékony kormányzati beavatkozás lehetőségének megteremtése tette szükségessé. Szükség volt a bányászati jog gyakorlását szolgáló eljárásrendet a felgyorsítani azáltal, hogy a zárt pályázat által kerül kiosztásra az állam igénybejelentés során megszerzett bányászati joga. A zárt pályázat biztosította ugyanis 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. A korlátozott számban beérkező pályázatok elbírálásának időszükséglete rövidebb lett, továbbá a felszabaduló kapacitásokat a koronavírus elleni küzdelem egyéb területeire lehetett átirányítani. Azaz található ésszerű indok arra nézve, hogy a zárt pályázati rendszer alkalmazására miért kerül sor.

Fel kell hívni ugyanakkor a figyelmet egyrészt arra is, hogy önmagában a zártkörű pályázaton indulás lehetősége sem jelenti minden pályázó számára a bányászati jogosultság megszerzését, tehát az indítványozót ért joghátrányt csak hipotetikusnak lehet tekinteni, mivel a zárt pályázatnak is csak egy nyertese van, másrészt az R.-tel bevezetett rezsimről sem lehet azt állítani, hogy feltétlen diszkriminációt valósít meg, ugyanis az idő múlásával növekvő esély van arra, hogy maga az indítványozó is meghívottja lesz az egyik ilyen pályázatnak.

Mindezekre tekintettel alkotmányossági aggály az R. vonatkozásában az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésének sérelme az adott ügyben nem állapítható meg.

III.

A koronavírus világjárvány – ahogyan eddigi tapasztalatok mutatják – nem rövid időtartamú, hónapokban mérhető járványhelyzetet eredményezett, mivel már eddig is három hulláma volt, és a szakemberek jelenleg a negyedik hullámra figyelmeztetnek. A bányászati jogok hasznosítása – ahogyan az indítványozó is utalt rá – a jogintézmény sajátosságainál fogva nem adható néhány évig terjedő időszakra, mivel a kitermelés megkezdéséhez és annak folyamatos biztosításához jelentős beruházások szükségesek, melyek hosszabb megtérülést feltételeznek, és ez a jogviszony relatíve hosszú időtartamára meghatározó hatással van.

Ugyanakkor a bányászati jog gyakorlásának hasznosítási szerződés keretében történő átengedésére a koronavírus világjárvány idején kerül sor, a jogalkotónak most kell biztosítania a nemzetgazdaság működőképessége szempontjából nélkülözhetetlen gyors eljárásrendet. Ezért téves az indítványnak az a megközelítése (31., 37. és 70. pont), hogy a néhány hónapig tartó járványhelyzetre tekintettel nem lehetséges a kitermelési jog hosszú – akár 30 évre történő – kiosztása.

A bemutatott indokok alapján az indítvány által támadott R. 2. § (5) bekezdése álláspontom szerint nem ütközik az Alaptörvény rendelkezéseibe.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2021. október „15” „

Tisztelettel:


Steiner Attila
államtitkár

