



## IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Hivatkozási szám: IV/3261-2/2021.

**Alkotmánybíróság**

Budapest

Donáti utca 35-45.

1015

**Tárgy: válasz az Alkotmánybíróság IV/3261-2/2021. számú végzésére (bányatelek hasznosítása)**

*Tisztelt Alkotmánybíró Úr!*

A tárgybeli ügyben megkeresését köszönettel megkaptam. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 57. § (1b) bekezdése értelmében a jogszabály [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)] megalkotójaként Dr. Palkovics László innovációs és technológiai miniszter úr megbízásából államtitkára, Steiner Attila államtitkár úr 2021. október 15-én amicus curiae beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz. Az egységes kormányzati álláspont képviselője érdekében jelen válaszlevél az Innovációs és Technológiai Minisztérium (a továbbiakban: ITM) amicus curiae beadványának (a továbbiakban: ITM

beadvány) kiegészítéseként került kimunkálásra annak hangsúlyozásával, hogy az ITM beadványában foglaltakkal mindenben egyetértek.

### *1. Az indítvány befogadhatóságáról*

Az alkotmányjogi panaszindítványban (a továbbiakban: indítvány) a jogforrási hierarchiára való hivatkozás téves, mert az Alaptörvény egyértelműen rögzíti, hogy a „*Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.*” [Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdés]. A rendeleti jogalkotás tehát a veszélyhelyzet idején éppen a különleges jogrend sajátja, ami azt szolgálja, hogy a veszélyhelyzet megszűnésével ezek a rendkívüli rendeletek automatikusan hatályukat veszítsék, így helyreállhat a jogforrási hierarchia és a jogrendszer integritása.

Az indítvány által támadott rendelkezések kapcsán azt szükséges vizsgálni, hogy a kifogásolt felhatalmazás összhangban áll-e az Alaptörvény T) cikkével és 53. cikkével.

Az Alaptörvény T) cikkének és 53. cikkének együttes értelmezése szerint a Kormány veszélyhelyzet idején alkotott rendelete nem törvény. A rendelet ugyanakkor átmenetileg, a különleges jogrend idejére a törvénynél magasabb szintet foglal el a jogforrási hierarchiában, így törvénnyel ellentétes rendelkezéseket is tartalmazhat. A különleges jogrend idején megalkotott kormányrendelet törvényt felülíró szabályait tehát együttesen kell alkalmazni és értelmezni a törvény veszélyhelyzeti kormányrendelet által felül nem szabályozott rendelkezéseivel.

A Rendelet megalkotására vonatkozó felhatalmazás tehát létezik, ezért a jogalkotói felhatalmazás hiányára való hivatkozás [Indítvány 19. pont (i) alpont] nem tekinthető megalapozottnak.

Szükségesnek tartom továbbá felhívni a figyelmet az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatára, miszerint a jogállamiság sérelmére [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] csak a visszaható hatályú jogalkotás tilalma és a kellő felkészülési idő hiánya miatt lehet egy alkotmányjogi panasz részeként hivatkozni. Az indítvány nem tartalmaz ilyen típusú érvelést, ennek megfelelően az indítvány ezen alaptörvényi rendelkezés vonatkozásában álláspontom szerint nem teljesíti az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontja szerinti követelményt.

Álláspontom szerint a fentiek alapján az indítvány visszautasításának lehet helye.

Amennyiben a Tisztelt Alkotmánybíróság mégis az indítvány befogadása mellett döntene, az alábbiak mentén fejtem ki az abban foglaltakkal szembeni tartalmi ellenérveimet arra figyelemmel, hogy az ITM beadványában foglaltakat nem kívánom megismételni.

## 2. Az indítványozó által vélelmezett alapjogkorlátozás alkotmányos igazolása

Az indítvány által hivatkozott alapjogokkal kapcsolatban a következőket jelzem. Az indítványozó hivatkozott a vállalkozáshoz való jog [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés], a törvény előtti egyenlőség [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés] és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés] sérelmére. „*Különleges 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.*” [Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés]. Miután a különleges jogrendi jogalkotás részeként került kihirdetésre a támadott Rendelet, ezért az indítványozó által hivatkozott alapvető jogok veszélyhelyzet alatt, indokolt esetben, a veszélyhelyzet elhárításának érdekében, de csakis ekkor, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésen túlmenő mértékben korlátozhatóak. Fentieket összegezve, a támadott veszélyhelyzeti kormányrendelet által rögzített szabályok ugyan tartalmazznak jogkorlátozó szabályokat, azok ugyanakkor alkotmányosan igazolhatóak. A veszélyhelyzeti jogalkotás sajátosságaival már az Alkotmánybíróság is foglalkozott korábban, amikor megállapította, hogy „*különleges 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. Az ilyen rendelkezések célszerűségét az Alkotmánybíróság nem vitathatja, az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogkorlátozás megmarad-e az Alaptörvény keretei között. (...) Általánosságban kijelenthető: a koronavírus-járvány leküzdése, ezen belül az egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak a csökkentése, a károk enyhítése olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják az alapjogok korlátozását, így a gyülekezés szabadságának a korlátozását is. Az alapjog korlátozásának tehát alkotmányosan igazolható, legitim célja van.(...) A koronavírus-járvánnyal szembeni védekezés számos alapjog gyakorlásának a korlátozásával jár. Az Alaptörvény különleges jogrendi szabályai a veszélyhelyzet idejére a Kormányt hatalmazzák fel arra, hogy határozza meg azokat az intézkedéseket, amelyek a veszélyhelyzet leküzdéséhez, a normális működés helyreállításához szükségesek. (...)Elsődlegesen célszerűségi kérdés annak megítélése, hogy milyen intézkedések szükségesek a koronavírus-járvány leküzdéséhez. Ezeknek felülvizsgálatára 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. (...) Az alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság a korlátozások célszerűségét nem vizsgálhatja, azt azonban igen, hogy az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzettel szembeni védekezés jegyében. Az Alkotmánybíróságnak a vizsgálat keretében meg kell győződnie arról, hogy a támadott szabályozás alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére. Amennyiben az intézkedés alkalmassága nem igazolt, az alapjog felfüggesztése, illetve korlátozása nem felel meg az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből és I. cikk (3)*

*bekezdéséből levezethető követelményeknek.”* {23/2021. (VII. 13.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) Indokolás: [25] – [28]}

Általánosságban kijelenthető: a koronavírus-járvány leküzdése, ezen belül annak egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak a csökkentése, a károk enyhítése olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják az alapjogok korlátozását {ld. 15/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [26]}.

Az Alaptörvény L) cikk (2) bekezdéséből fakadóan Magyarország támogatja a gyermekvállalást. A XV. cikk (5) bekezdése alapján Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, és a nőket, a XVI. cikk (1) bekezdése szerint pedig minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése értelmében pedig az állam jogi védelemben részesíti az otthont. Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.

A fentiekben bemutatott alapjogok, illetve az Alaptörvényben is deklarált államcélok megvalósulását segíti a Rendelet azzal, hogy a koronavírus világjárvány alatt, a veszélyhelyzet idején se lehetetlenüljenek el a krónikus építőanyag hiány miatt a magyar állampolgárok és családjaik otthonteremtését, valamint lakóingatlanjaik felújítását segítő állami támogatási programok. Fontos, alkotmányosan igazolható cél a lezárások és a globális ellátási láncok elakadása miatt megtorpant nemzetgazdaság működőképességének helyreállítása és újraindítása. Ezek pedig a Rendelet támadott szabályozásának fő alkotmányos indokai. Amint azt az ITM beadványa is bemutatja, a Rendelet szabályozása 2021 őszére hozzájárult a bányai termékek árának 10 %-os csökkenéséhez és az alapanyaghiány elkerüléséhez.

### *3. Az ügy érdemében*

#### *3.1. Az állam javára megszerzett bányászati jog hasznosításba adása zártkörű pályázat útján mint sui generis jogintézmény*

Szükségesnek tartom figyelembe venni, hogy a Rendelet 2. §-ában nem koncessziós pályázatról van szó.

Megjegyzendő, hogyha a Rendelet a koncessziós szerződéseket kívánta volna szabályozni, akkor a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvénytől (a továbbiakban: Ktv.) történő eltérésről is rendelkeznie kellene, mivel a Ktv. 1. § (1) bekezdése szerint az egyes tevékenységek folytatásának módját, részletes feltételeit meghatározó ágazati törvények csak a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) és a Ktv. keretei között rendelkezhetnek.

Szemben az indítvány érvelésével, habár a veszélyhelyzet időtartama valóban korlátozott, a hasznosításba adás intézményének általános szabályként történő törvényi szintre emelése

indokolja, hogy a hasznosítási időtartama – így a Rendelet alapján hozott egyedi döntés joghatása – 20+10 év is lehet. A bányászati jogok hasznosítása során a bányászati tevékenység sajátosságaként jelenik meg, hogy a bányai termékek kitermelésének megkezdéséhez és a kitermelési kapacitás folyamatos fenntartásához jelentős beruházások szükségesek, amelyek hosszabb megtérülést feltételeznek, így a bányászati jog hasznosításba adása nem lenne célszerű a jogosult számára csak egy néhány éves időszakra, azaz a bányai beruházás gazdaságos megtérülésének szükségessége indokolja a legfeljebb 20+10 éves hasznosítási időtartamot.

Fentieket összegezve és leegyszerűsítve, amíg a veszélyhelyzet alatt a gazdaság újraindítása gyors és hatékony lépéseket igényel (vö. lentebb részletesen kifejtve), addig e gyors és hatékony, a gazdaság újraindítását elősegítő intézkedések hatása bizonyos esetekben – így a tárgybeli ügyben is – elhúzódhatnak, mivel a bányászati jognak rövid időre történő odaítélése egyszerűen gazdasági szempontból nem hatékony, nem alkalmas a cél elérésére.

Fontos azt is hangsúlyozni, hogy a zártkörű pályázat jogintézményének alkalmazása nem jelent törést vagy bármiféle nóvumot a magyar jogrendszerben, és nem sérti sem a vállalkozáshoz való jogot, sem a diszkrimináció tilalmát.

Megjegyzem, a Rendelethez hasonlóan például egyes közbeszerzési eljárásoknál az alkotmányosan nem megkérdőjelezett joggyakorlat szerint szintén zártkörű, a megrendelő vagy megbízó döntésétől függő kör is lehet címzettje a megrendelésnek.

### *3.2. A vállalkozáshoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában*

Szemben az indítvány érvelésével, az Alkotmánybíróság gyakorlata nem tartotta alkotmány-, illetve nem tekinti alaptörvény-ellenesnek, a vállalkozási szabadságot sértőnek azt, ha valaki egy konkrét tevékenységet, egy meghatározott típusú vállalkozást nem tud elindítani vagy folytatni akár azért, mert az ahhoz szükséges, a jogszabály által előírt feltételeknek nem felel meg, akár azért, mert államilag vagy önkormányzatiilag limitálva van az adott tevékenység folytatására jogosult, bár a normatív feltételeket teljesítő személyek száma.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a vállalkozáshoz való jog nem biztosít alanyi jogot egy bizonyos vállalkozás folytatásához, hanem az adott vállalkozás folytatása meghatározott szakmai, hivatásbéli, gazdasági és egyéb más feltételekhez köthető. A vállalkozáshoz való jog a releváns törvényi keretek között gyakorolható, amely törvényi kereteken a jogalkotó változtathat. A vállalkozáshoz való jog más jogokra és alapértékekre tekintettel korlátozható szubjektív alanyi és objektív tárgyi szempontból is, az objektív előírások a vállalkozó személyétől független tárgyi feltételek megkövetelését jelentik, a szubjektív előírások pedig olyan egyéni feltételeket, amelyek teljesítésével a potenciális személy alkalmassá válhat a vállalkozásra, ebben az esetben nagyobb a jogalkotó mozgástere a korlátozás kapcsán. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján szigorúbb megítélés alá esik minden olyan objektív

korlátozás, amely által a vállalkozó az adott tevékenység folytatásától el van zárva, illetve a megkezdett vállalkozói tevékenységet nem folytathatja.<sup>1</sup>

Jelen esetben azonban a Rendelet 2. § (5) bekezdése az indítványozót nem fosztja meg azon alkotmányos alapjogának gyakorlásától, hogy vállalkozási – az általa hivatkozott kavics- és homokbányászati – tevékenységét folytassa, abban nem akadályozza, nem eredményezi vállalkozási tevékenysége gyakorlásának ellehetetlenülését; ebből következően az indítványozó vállalkozáshoz való joga nem sérül. Az indítványozó az alkotmányjogi panasz 8. pontjában maga is arra hivatkozott, hogy bányavállalkozóként jelenleg közel 300 főt foglalkoztat, több tucat bányászati jogosultsággal rendelkezik, 9 bányát üzemeltet az ország több pontján, rendszeresen sikeresen vesz részt a bányatelkek hasznosítása tárgyában kiírt nyilvános eljárásokban. Ebből következik, hogy a Rendelet 2. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezés nem valósítja meg az Alaptörvény XII. cikkében foglaltak sérelmét, e körben az indítványozó hivatkozása alaptalan.

### *3.3. A szabályozás megfelelése az önkényes hátrányos megkülönböztetés tilalmának*

Fontos hangsúlyozni, hogy az indítványozók által támadott szabályozás, az állam javára megszerzett bányászati jog zártkörű pályázat útján történő hasznosításba adása a bányászati jog jogosultja számára komoly kötelezettségekkel is jár. Egy kapcsolódó jogszabály, a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény eltérő alkalmazásáról szóló 405/2021. (VII. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) szerint a bányafelügyelet a műszaki üzemi terv szerinti kitermelési kapacitás minimum 50%-os mértékig történő megkezdésére kötelezi egy éven belül

---

<sup>1</sup> „Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való jog védelmi körét a következőképpen határozta meg: 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. (...) a munkához való jog – hasonlóan, mint a vállalkozáshoz való jog – nem biztosít alanyi jogot egy meghatározott foglalkozás végzéséhez. (...)„A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást” (...) 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 (...) A foglalkozás szabad gyakorlása – beleértve annak kezdetét és fenntartását egyaránt – a törvényhozás által kijelölt keretek között lehetséges. Kétségtelen ugyanakkor, hogy ez a védelem nem lehet korlátlan, annak mértékét illetően – más alapvető jogokra és értékekre figyelemmel – alkotmányos határokat kell szabni. A korlátozhatóság vizsgálata során szükséges leszögezni, hogy a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő alapjog gyakorolhatósága függővé tehető objektív vagyis tárgyi, illetőleg szubjektív vagyis alanyi szempontoktól. Tárgyi feltételről akkor lehet szó, ha annak teljesíthetősége az egyén személyi tulajdonságaitól és körülményeitől teljesen független. Alanyi jellegűnek minősül a korlátozás akkor, ha a feltételek egyénileg teljesíthetők. Ez utóbbi esetben a lehetőség elvileg mindenki számára egyenlő feltételekkel nyitva áll [...], és a jogalkotó mozgástere is szélesebb, mint az objektív kritériumok meghatározása esetén. (...) A vállalkozáshoz való jog nem korlátozhatatlan alapjog, ugyanakkor a jogszabályi korlátozás megítélése eltérő a szubjektív (vagyis a vállalkozó szándéka szerint teljesíthető) avagy az objektív (vagyis a vállalkozó személyétől független) előírások esetében. Az előbbiek tekintetében nagyobb a jogalkotó mozgástere a korlátozás kapcsán. Az utóbbi, objektív jogszabályi korlátok, amikor a vállalkozó a tevékenységtől lényegében el van zárva, a megkezdett vállalkozói tevékenységet nem folytathatja, szigorúbb megítélés alá esnek alkotmányossági szempontból.” {3002/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás: [35], [36], [39], [41]}

azon bányavállalkozót, aki az üzemserű kitermelés megkezdésére vonatkozó műszaki üzemi tervet a Korm. rendelet hatálybalépését megelőzően szerezte meg, azon bányavállalkozót pedig, aki az üzemserű kitermelés megkezdésére vonatkozó műszaki üzemi tervet a Korm. rendelet hatálybalépése után szerzi meg, 100%-os mértékig történő üzemserű kitermelés egy éven belül való megkezdésére kötelezi.<sup>2</sup> A bányavállalkozó csak a bányafelügyelet engedélyével csökkentheti az átlagos kitermelési mennyiséget,<sup>3</sup> a kitermelés megkezdésének elmaradása esetén pedig a bányafelügyelet a bányavállalkozó bányászati jogát törli.<sup>4</sup> A szabályozás szükségességének indoka a gazdasági élet újraindítása a koronavírus járvány idején, a fenti előírások pedig arányosak az építőipari alapanyaghiány elkerülésének célja érdekében, ahogy erre az ITM beadványában utalt.

Álláspontom szerint a Kormány által a veszélyhelyzet idején megalkotott különleges jogrendi Korm. rendeletek tekintetében az intézkedések összességének célszerűségét szükséges figyelembe venni; azaz, a jelen esetben a jogalkotó célja a szektorra vonatkozó szabályozással az, hogy egyfelől mihamarabb megvalósuljanak a tényleges beruházások, elkezdődjenek a gazdaság újraindítását elősegítő tevékenységek, másfelől pedig a gyors gazdasági újraindítás mellett az intézkedések hatásai kiszámíthatóak és hosszú távúak legyenek.

A fent idézett jogszabályi helyek pedig világossá teszik, hogy zártkörű, meghívásos pályáztatás esetén is az állam komoly feltételeket támaszt a bányászati jogot elnyerő jogosult felé, így nem igaz, hogy a jogi szabályozást a maga összességében szemlélve az önkényesen és aránytalanul megkülönböztetné az indítványozót más bányavállalkozókkal szemben, a megkülönböztetés célja pedig észszerű, a fentebb részletesen bemutatott, a koronavírus járvánnyal összefüggő nemzetgazdasági, az annak újraindítására vonatkozó célkitűzések.

Annak mérlegelése pedig, hogy egy adott intézkedés mennyire alkalmas a kívánt cél elérésére, és az intézkedés következtében esetlegesen bekövetkező alapjogkorlátozás mértéke mennyiben arányos az elérni kívánt céllal, nem az indítványozó, hanem a jogalkotó feladata.<sup>5</sup>

Kérem, az ITM beadványában foglaltakat kiegészítő tájékoztatásom szíves elfogadását!

Budapest, 2021. december „ ”

Tisztelettel:

  
dr. Varga Judit



<sup>2</sup> Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés

<sup>3</sup> Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés

<sup>4</sup> Korm. rendelet 1. § (3) bekezdés

<sup>5</sup> „Veszélyhelyzet idején ezeknek az intézkedéseknek a politikai kontrollját az Országgyűlés, alkotmányossági kontrollját az Alkotmánybíróság látja el, amelynek működése különleges jogrend idején sem korlátozható [Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdés].” {Abh. Indokolás: [27]}