



ÉPÍTÉSI ÉS KÖZLEKEDÉSI MINISZTERIUM

MINISZTER

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti utca 35-45.
1015

dr. Sulyok Tamás Elnök Úr részére

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám:	1/1564-7/2023	
Érkezett:	2023 JÚL 18.	
Érkezés módja		
<input checked="" type="checkbox"/> POSTÁN	<input type="checkbox"/> @	<input checked="" type="checkbox"/> EGYÉB: <i>kezes kéz</i>
Példány: 1	Melléklet: 0	Kezelőiroda: <i>ju</i>

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 95. § 1. pontja értelmében a Kormánynak az állami beruházásokért felelős tagjaként, az Országgyűlés által a 2023. július 4-i ülésnapon elfogadott, az állami építési beruházások rendjéről szóló törvény (T/3677. számú törvényjavaslat) tárgyában a Köztársasági Elnök Asszony részéről 2023. július 12. napján előterjesztett előzetes normakontroll indítvány alapján indult, I/01564/2023. szám alatt folyamatban lévő eljárásban, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 57. § (1b) bekezdése alapján az ügyvel kapcsolatos álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom a T. Alkotmánybíróságot.

Előzmények

A Köztársasági Elnök Asszony - az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében biztosított jogkörénél fogva - az Országgyűlés által a 2023. július 4-i ülésnapon elfogadott, az állami építési beruházások rendjéről szóló törvény (T/3677. számú törvényjavaslat, a továbbiakban: Törvény) 4. § (3) bekezdés, 59. § (2) bekezdés a) pontja, a 16. § (1) bekezdésében a „vagy a 4. § (3) bekezdése szerinti miniszteri rendelet” szövegrésze Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát kezdeményezte a T. Alkotmánybíróságnál.

A Törvény kezdeményezője az eljárásban

Az Abtv. 57. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az indítványok érdemében a rendelkezésre álló iratok alapján, illetve az (1b)-(1c) bekezdés szerinti esetben a jogszabály megalkotója, a törvény kezdeményezője vagy ezek képviselőjének meghallgatása, illetve véleménye megismerése után dönt. Az (1b) bekezdés szerint, ha a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője - figyelemmel arra is, hogy az ügy a személyek széles körét érinti-e - az

üggyel kapcsolatos álláspontjáról az Alkotmánybíróságot tájékoztatni kívánja, véleményét a soron kívüli eljárás esetén 15 napon belül küldheti meg az Alkotmánybíróságnak.

A Törvény benyújtója a Kormány, előadója én voltam. Erre tekintettel a Kormány, mint a Törvény kezdeményezője álláspontját az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján terjesztem elő. Kérem, hogy a T. Elnök Úr szíveskedjék biztosítani, hogy az álláspontomat az Alkotmánybíróság tagjai az eljárás során maradéktalanul megismerhessék.

A Köztársasági Elnök Asszony indítványa

A Köztársasági Elnök Asszony álláspontja úgy foglalható össze, hogy a Törvény 4. § (3) bekezdése szerinti, illetve a Törvény 59. § (2) bekezdés a) pontja szerinti jogalkotási felhatalmazás az építési és közlekedési miniszter számára kifejezett eltérési lehetőséget teremt egyes – közelebbről meg nem határozott – törvényi rendelkezésektől, köztük potenciálisan a sarkalatosként elfogadott törvényi rendelkezésektől is, az olyan állami építési beruházások esetében, amelyeket a Kormány nem mentesített generálisan a Törvény alkalmazása alól. A Törvény egészétől, illetve egyes rendelkezéseitől való eltérés lehetősége különösen a 4. § (3) bekezdése szerinti miniszteri rendelet esetében veti fel az érdemi keretek nélküli, parttalan eltérés veszélyét, ez kiüresítheti a törvényi, illetve részben sarkalatos törvényi szabályozást, sérti a normahierarchiát, illetve a sarkalatos törvények módosítására, a felhatalmazó rendelkezések meghatározottságára és a korlátlan mérlegelés kizártságára vonatkozó alkotmányos követelményeket, és mindez sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, C) cikk (1) bekezdését, T) cikk (3) és (4) bekezdését, valamint 18. cikk (3) bekezdését.

A Törvény 4. § (2) bekezdésének vizsgálata is indokolt

A Köztársasági Elnök Asszony indítványával kapcsolatban elsőként megjegyzem, hogy a Törvénynek nem csupán a részéről kifogásolt rendelkezései adnak az indítványban felhozott eltérési lehetőséget a Törvénytől. A Törvény 4. § (2) bekezdése ugyanis kimondja, hogy a Kormány egyedi határozatában mentesítheti az adott állami építési beruházást e törvény alkalmazása alól az építési beruházás gyors lefolytatása érdekében, ha ahhoz kiemelt nemzeti vagy befektetésösztönzési érdek fűződik, vagy ha az építési beruházás – a legkisebb költség elvére figyelemmel – ezáltal alacsonyabb mértékű központi költségvetési forrás felhasználásával megvalósítható.

A Kormány részére a Törvény 4. § (2) bekezdésével adott felhatalmazás jóval szélesebb körű, mint amit a miniszter részére a Törvény 4. § (3) bekezdése biztosít. A Kormány határozatával ugyanis a Törvény egészének alkalmazása alól felmentést adhat.

A Törvény 4. § (2) és (3) bekezdéseinek értelmezésével összefüggésben azt is érdemes szem előtt tartani, hogy míg a miniszter rendelete az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése szerint jogszabálya, addig a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 23. § (1) bekezdés b) pontja szerint a Kormány határozata nem az, hanem közjogi szervezetszabályozó eszköz, amellyel a Kormány a szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját szabályozhatja. A közjogi szervezetszabályozó eszköz és a jogforrási hierarchia viszonyát a Jat. 24. § (1) bekezdése rendezi azzal, hogy a közjogi szervezetszabályozó eszköz nem lehet ellentétes jogszabállyal.

További figyelemre méltó körülmény, hogy a miniszteri rendelet megalkotása során a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény 5. § (1) bekezdés c) pontja alapján a miniszteri rendelet tervezetét és indokolását – az ott meghatározott kivételekkel – társadalmi egyeztetésre kell bocsátani. A Kormányt a határozatának megalkotása során ez a kötelezettség értelemszerűen nem terheli.

Ezért, amennyiben a Törvény 4. § (3) bekezdésének alkotmányossága megkérdőjelezhető, úgy véleményem szerint észszerű kételytől mentesen nem állítható az Alaptörvénnyel való összhangja a Törvény 4. § (2) bekezdésének sem. Másképpen fogalmazva, ha aggályos a jogszabályi formában, a jogalkotási eljárás garanciái mellett megalkotandó miniszteri rendelet lehetősége, akkor ezen aggályok felerősödnek a – természeténél fogva – e garanciák kikapcsolása mellett meghozandó Korm. határozat lehetőségének esetében.

Az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó alapvető szabály az indítványhoz kötöttség. Ugyanakkor az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése, valamint az Abtv. 52. § (2) bekezdése alapján vizsgálhatja a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll. Megítélésem szerint az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésének rendszertani és objektív teleologikus értelmezése során az elfogadott, de ki nem hirdetett törvény is „jogszabály”, ezért kérem, hogy a T. Alkotmánybíróság a Köztársasági Elnök Asszony alkotmányossági kifogásait a Törvény 4. § (2) bekezdése tekintetében is értékelje. Leszögezem, hogy ez a kifejtettek alapján a Törvény kezdeményezőjének, azaz a Kormánynak az érdeke is, mert – az indítvány kimerítése mellett – ezzel biztosítható az előzetes normakontroll hézagmentes teljessége.

Mindezekről függetlenül, a Köztársasági Elnök Asszony alkotmányossági kifogásait az alábbi indokokra tekintettel nem osztom.

A sarkalatosság a normahierarchia tekintetében indifferens

Az indítvány kiemeli, hogy az Országgyűlés sarkalatos rendelkezésként fogadta el a Törvény általános rendelkezéseit (alapelvek, célok, hatály, értelmező rendelkezések), valamint az állami építési beruházások közös szabályaira vonatkozó alapvető rendelkezések közül az állami építési beruházások típusaira és szakaszaira, illetve szereplőire irányadó egyes előírásokat, valamint egyes átmeneti szabályokat és felhatalmazó rendelkezéseket, továbbá a nemzeti vagyonról szóló törvény módosítására irányuló rendelkezéseket. Ezt követően nagy hangsúlyt fektet arra, hogy az indítvánnyal kifogásolt rendelkezések potenciálisan a sarkalatosként elfogadott törvényi rendelkezésektől is eltérést engednek.

Ezzel összefüggésben egyrészt arra kívánok rámutatni, hogy a sarkalatosság követelménye nem egyes törvényekre, hanem kifejezetten szabályozási (törvényhozási) tárgykörökre vonatkozik. Nem annak van jelentősége, hogy az Országgyűlés mint törvényhozó mit tekint sarkalatosnak, hanem annak, hogy az Alaptörvény mely szabályozási köröket sorol oda {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [40]}. A sarkalatosság követelménye tekintetében csak az Alaptörvény rendelkezései irányadók.

Másrészt, a jelen ügyben meghatározóbb, hogy a sarkalatosság az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése szerint azt a különleges törvényalkotási eljárást jelenti, amelynek során az e tárgykörbe tartozó kérdés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának egyetértésével szabályozható. Egy törvény sarkalatos jellege abban áll, hogy az egyszerű többséggel nem fogadható el, nem módosítható és nem helyezhető hatályon kívül. Ez azonban nem jár azzal, hogy a normahierarchiában a sarkalatos törvény az egyszerű többséggel elfogadható és módosítható törvény felett állna, csupán azt, hogy az előbbire más, szigorúbb jogalkotási eljárási szabályok vonatkoznak. Másképpen fogalmazva, a sarkalatos törvény rendelkezései nem „sarkalatos erejűek”, hanem a normahierarchiában az egyszerű többséggel elfogadható és módosítható törvényben megjelenő normával egy szinten helyezkednek el.

Megítélésem szerint ebből az következik, hogy az alaptörvény-ellenesség mércéjének megállapításánál nincs jelentősége, hogy a Törvény kifogásolt rendelkezései sarkalatos, vagy egyszerű többséget igénylő szabályoktól adnak eltérési lehetőséget. A lényeg csupán az, hogy törvényi rendelkezéstől való eltérésére adnak felhatalmazást.

A Törvény nem rontja le a sarkalatossági tárgykört sem

Másrészt a sarkalatosság elvi értelmezésénél nem lehet figyelmen kívül hagyni a jelenlegi jogforrási rendszer nagyfokú bonyolultságát sem, a nem több-, hanem egyenesen sokszintű szabályozást, a nagyszámú utaló és általános közvetítő szabályt, a dogmatikai jogréteg beszivárgását a kodifikációba, amelyek következtében a sarkalatosság nem minden esetben és nem minden szabályozandó részletkérdés tekintetében tekinthető kizárólagosnak. Függetlenül attól, hogy a sarkalatosságot hogyan értelmezzük – törvényre, szabályozási tárgyra vagy konkrét rendelkezésre vonatkoztatjuk-e –, nem tartható az a következtetés, miszerint egy sarkalatos szabály tartalmához más jogforrás (egyszerű törvény, esetleg rendelet) soha semmit ne tehetne hozzá. Az nem vitás, hogy a sarkalatos szabályt nem sarkalatos szabály nem helyezheti hatályon kívül, illetve tartalmát, alkalmazhatóságát nem szűkítheti {24/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [39]}.

A jelen esetben meggyőződésem szerint nincsen szó a sarkalatos szabályok tartalmának nem sarkalatos szabállyal való lerontásáról sem.

A miniszteri rendelet megalkotásának több feltétele van a Törvény 4. § (2) bekezdése és (3) bekezdése alapján. Az a Korm. határozattal egyező módon akkor alkalmazható, ha az építési beruházás gyors lefolytatásához fűződő érdek a kiadását megkívánja, ha az építési beruházáshoz kiemelt nemzeti fűződik vagy befektetésösztönzési érdek fűződik, illetve ha a beruházás ezáltal alacsonyabb mértékű központi költségvetési forrás felhasználásával megvalósítható, kiemelve ezzel a jelen háborús időszakban különösen fontos költségvetési takarékosági célt. A miniszter e feltételek fennállása esetén sem térhet el a teljes Törvénytől – szemben a Kormánnyal. A rendelet nem sértheti a Törvény alapelveit, a Törvény céljával nem lehet ellentétes, vagyis a miniszter az 59. § (2) bekezdés a) pontja szerinti nem térhet el a jogszabályokkal összhangban álló szakpolitikai-ágazati beruházási koncepciótól, az ágazati beruházási tervtől és állami építési beruházási keretprogramtól, a jogszabályokban előírt építészeti, településképi, műszaki, biztonsági, egészségügyi, rendeltetési és használati, környezet- és természetvédelmi követelményektől, az épített környezet és a zöldinfrastruktúra védelmére és esztétikus kialakításának elvétől, a felelős gazdálkodás és a legkisebb költség elvétől, a résztvevők együttműködésének kötelezettségétől, az

állami építési beruházással közvetlenül és közvetetten érintettek véleménynyilvánítási javaslatvételi jogát nem zárhatja ki, a nyilvánosságra és a közösségi ellenőrzés lehetőségére vonatkozó jogszabályi rendelkezésektől, állami építési beruházások szereplői számára kiszámíthatóságot biztosító szabályoktól, az állami építési beruházások átláthatóságának követelményétől.

Álláspontom szerint a Törvény megjelölt részei a fenti követelménynek eleget tesznek. A sarkalatos tárgykör alapvető anyagi jogi szabályai a Törvényben kerültek meghatározásra, az indítványban kifogásolt szabályok felhatalmazó rendelkezések, amelyek pontosan kijelölik a származékos jogalkotás kereteit oly módon, hogy az összhangban álljon az Alaptörvény sarkalatosági követelményével.

Hasonló szabályozási formák

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 1. § (1) bekezdése szerint e törvény szabályozza az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyon (a továbbiakban: nemzeti vagyon) megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit, az állam és a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonának körét, a nemzeti vagyon feletti rendelkezési jog alapvető korlátait és feltételeit, valamint az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységeit.

Az Nvtv. 2. melléklete határozza meg a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon körét. Ezek elidegenítésének korlátait és feltételeit az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése alapján sarkalatos törvénynek kell meghatároznia. Ehhez képest az Nvtv. 4. § (2) bekezdése szerint nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősül a 2. mellékletben meghatározott, valamint külön törvényben vagy kormányrendeletben ekként meghatározott állami tulajdonban álló vagyonelem. Az Nvtv. 5. § (2) bekezdése b) pontja alapján a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon külön része a törzsvagyon, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja, és amelyet törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít. Az Nvtv. 5. § (4) bekezdése szerint nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősül a 2. mellékletben meghatározott, valamint törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében ekként meghatározott a helyi önkormányzat tulajdonában álló vagyonelem. Megjegyzem, hogy az Nvtv. 4. § (2) bekezdése az Alaptörvény 38. cikk (1) és (2) bekezdése alapján minősül sarkalatosnak, ugyanúgy, mint a Törvény 4. § (3) bekezdése, valamint 59. § (2) bekezdés a) pontja.

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ngvtv.) 1. § (2) bekezdése szerint a kiemelt jelentőségű ügyekben az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló jogszabály és az ügyfajtára vonatkozó különös hatósági eljárási szabályok rendelkezéseit az e törvényben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. Ezen túlmenően az Ngvtv. több esetben kormányrendeleti szintre delegálja a konkrét eltérések meghatározását.

A bemutatott példákban látható, hogy a nemzeti vagyoni, illetve állami beruházások megvalósítására vonatkozó törvényi szabályok is lehetőséget teremtenek a törvényi szinten elhelyezkedő normáktól való eltérésre alacsonyabb norma megalkotása révén.

A normahierarchia sérelme a nem létező alacsonyabb norma hiánya miatt jelenleg nem kérhető számon, a kifogások így alkotmányos követelmény megállapításával orvosolhatóak

Amint kifejtettem, az Alaptörvényben megjelölt sarkalatos tárgykör anyagi jogi szabályait szükséges sarkalatos törvényben szabályozni, a sarkalatos törvény felhatalmazása alapján részletszabályokat, technikai jellegű szabályokat alacsonyabb szinten lévő jogszabály szabályozhat. Ha az alacsonyabb szintű jogszabály megalkotása során a sarkalatossági követelmény nem teljesül, akkor az Alkotmánybíróság a származékos jogalkotói hatáskörben megalkotott jogszabály alaptörvény-ellenességét állapítja meg, és nem a törvényben rögzített felhatalmazó rendelkezést. Ennek oka, hogy az alaptörvény-ellenesség ebben az esetben nem a törvényi szabályok, hanem a származékos jogalkotói hatáskörben kiadott jogszabály normaszövegében jelenik meg {12/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [28]-[29]}.

A jelen esetben a jogalkotó egyelőre csupán a törvényi felhatalmazást alkotta meg. Annak alapján – értelemszerűen – sem a Kormány, sem a miniszter nem jártak még el. Az Alkotmánybíróság fenti megállapítása szerint csak a később megalkotandó miniszteri rendelet ismeretében lesz lehetőség azt megvizsgálni, hogy az a Törvény követelményeinek megfelelt-e, ezáltal a normahierarchiát sérti-e vagy sem. Ezért meggyőződésem szerint a felhatalmazó rendelkezés alaptörvény-ellenessége az indítványban foglaltak szerint fogalmilag kizárt.

Ezzel együtt, amennyiben a T. Alkotmánybíróság egyetértene a Köztársasági Elnök Asszony aggályaival, úgy az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján, alkotmányos követelmény megállapításával is meghatározhatná azokat a kereteket, amelyek az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezéseit érvényre juttatják a Törvény kifogásolt rendelkezéseinek az alkalmazása – vagyis a Korm. határozatok, valamint a miniszteri rendeletek megalkotása – során. A jogállamisághoz, jobbiztonsághoz kapcsolódóan az Alkotmánybíróság már több esetben állapított meg alkotmányos követelményt [9/2013 (III. 6.) AB határozat, 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, 13/2015. (V. 14.) AB határozat, 3019/2017. (II. 17.) AB határozat, 18/2018 (XI. 12.) AB határozat, 20/2018 (XI. 14.) AB határozat, 3293/2019. (XI. 18.) AB határozat]. Ezzel előírható, hogy ha a Kormány, vagy a miniszter a Törvényben foglalt felhatalmazás alapján alkot határozatot vagy rendeletet, az kizárólag olyan lehet, amely egyértelműen elhelyezhető az Alaptörvényben meghatározott jogforrási rendszerben és megfelel a jogforrási hierarchia követelményeinek.

Ilyen követelmény megállapításának indítványozására nem rendelkezem hatáskörrel, ezért ennek megfontolását javaslatként ajánlom a T. Alkotmánybíróság figyelmébe.

Budapest, 2023. július 18.

Tisztelettel,



Lázár János