



NOVÁK KATALIN
KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK

MAGYARORSZÁG

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: 1/ 0 1 5 6 4 - 0 / 2023		
Érkezett: 2023 JÚL 13.		
Érkezés módja		
<input type="checkbox"/> POSTÁN	<input checked="" type="checkbox"/> @	EGYÉB: <u>Lezárított</u>
Példány: 1	Melléklet: 1	Kezelőiroda: 2

Iktatószám: KEH/4835-2/2023.

Dr. Sulyok Tamás
az Alkotmánybíróság elnöke

TISZTELT ELNÖK ÚR!

Az Országgyűlés által a 2023. július 4-i ülésnapon elfogadott, az Országgyűlés elnöke által aláírt és megküldött, a Sándor-palotában 2023. július 8-án kézhez vett, az állami építési beruházások rendjéről szóló törvényt (T/3677; a továbbiakban: Törvény) a legtöbb elemében előremutató szabályozásnak tartom, céljaival és alapelveivel magam is egyetértek, egyes rendelkezései azonban az alábbiakban részletezett okokból álláspontom szerint az Alaptörvénnyel ellentétesek.

A Törvény az állami építési beruházások rendjére vonatkozó, részletes és átfogó szabályokat állapít meg, e szabályok egy részét egyúttal sarkalatos rendelkezésként rögzíti. A Törvény ugyanakkor több rendelkezésében saját szabályaitól enged eltérést, akár miniszteri rendelettel is. A Törvénynél alacsonyabb szintű jogszabálynak minősülő miniszteri rendeletben való – érdemi keretek nélküli – eltérés lehetősége 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, mindez pedig végső soron a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság sérelmét okozza.

A Törvényt ezért az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében biztosított hatáskörömben az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldöm.

TISZTELT ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG!

Az Országgyűlés által a 2023. július 4-i ülésnapon elfogadott Törvényt az Országgyűlés elnöke 2023. július 8-án küldte meg a részemre aláírás és a kihirdetés elrendelése céljából.

Az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján, ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése szerinti vizsgálatra nem került sor –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 23. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pontja alapján az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény indítványban meghatározott rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében meghatározott indítványozásra jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó indítvány alapján vizsgálja.

Az Abtv. 52. § (1b) bekezdésére is figyelemmel az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése szerinti hatáskörömben az alábbiakban kifejtettek szerint indítványozom, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg a Törvény 4. § (3) bekezdésének, 59. § (2) bekezdés a) pontjának, továbbá kapcsolódó rendelkezésként a 16. § (1) bekezdésében a „vagy a 4. § (3) bekezdése szerinti miniszteri rendelet” szövegrésznek az Alaptörvénnyel való összhangját, és állapítsa meg e rendelkezések alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, C) cikk (1) bekezdésének, T) cikk (3) és (4) bekezdésének, valamint 18. cikk (3) bekezdésének a sérelme miatt.

A Törvény az állami építési beruházások rendjére vonatkozó, részletes és átfogó szabályokat állapít meg, és e szabályok egy részét egyúttal sarkalatos rendelkezésként rögzíti. A Törvény sarkalatosági záradékában foglaltaknak megfelelően 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.

Mindamellettt azonban, hogy a Törvény az állami építési beruházások rendjét érintően egy átfogó és részben sarkalatos törvényi szabályozási igénnyel lép fel, a Törvény a hatálya alóli számos kivételt is meghatároz, illetve a Törvényben foglaltaktól több esetben is eltéréseket tesz lehetővé tesz. A Törvény 4. § (1) bekezdése egyértelműen meghatározza a Törvény hatálya alóli kivételeket, emellett azonban a Törvény olyan állami építési beruházások vonatkozásában is eltéréseket tesz lehetővé, amelyek egyébként a hatálya alá tartoznak. Az eltérések egy részére a Törvény 12. § (12) bekezdése szerinti ágazati jogszabályban, más részére a Törvény 3. § (2) bekezdése, illetve 59. § (1) bekezdés a) pontja szerinti kormányrendeletben, további részére a Törvény 4. § (2) bekezdése szerinti kormányhatározatban, még további részére pedig az állami beruházásokért felelős miniszternek (a továbbiakban:

miniszter) a Törvény 4. § (3) bekezdése, illetve 59. § (2) bekezdés a) pontja szerinti rendeletében kerülhet sor.

A Törvény 12. § (12) bekezdése szerinti eltérési lehetőség kifejezetten csak egyes sarkalatosként meghatározott rendelkezésektől való eltérésre vonatkozik, az eltérésnek azonban a Törvény 12. § (12) bekezdése értelmében nem szükségszerűen sarkalatos törvényi formában, hanem „ágazati jogszabályok” formájában kell megjelennie. A fentebb hivatkozott további, eltérést engedő rendelkezéseknek pedig a közös eleme, hogy azok egyrészt potenciálisan mind a Törvény egyes sarkalatosként meghatározott, mind pedig a Törvény egyéb rendelkezéseitől is lehetővé teszik az eltérést, másrészt az eltéréseket nem sarkalatos törvényi, de még csak nem is törvényi formában, hanem kormányrendeletben, miniszteri rendeletben, illetve kormányhatározatban teszik lehetővé.

Noha a Törvény a saját szabályaitól való eltérést lehetővé tevő rendelkezéseit is sarkalatos rendelkezésként határozza meg, és emiatt a tárgykört a törvény formailag sarkalatos jelleggel szabályozza, a nem sarkalatos, illetve nem törvényi formában történő eltérést megengedő szabályok valójában a törvényi rendelkezéseket – köztük a sarkalatos és nem sarkalatos rendelkezéseket is – tartalmilag kiüresíthetik.

Meg kell ugyanakkor jegyezni azt is, hogy a fentebb hivatkozott, eltérést engedő szabályok egyes közös elemeik ellenére a jellegüknél fogva nem teljesen egyneműek.

A Törvény 12. § (12) bekezdése szerinti ágazati jogszabályok megalkotására nem a Törvény ad felhatalmazást, hanem csupán egy utaló szabállyal bizonyos meghatározott esetkörben teret enged a bármilyen – akár sarkalatos törvényi, akár egyszerű törvényi, akár egyéb – formában megjelenő, közelebbről nem meghatározott „ágazati” jogszabályok a Törvény egyes sarkalatos rendelkezéseitől eltérő rendelkezései alkalmazásának.

A Törvény 3. § (2) bekezdése szerinti kormányrendelet egyes konkrét tárgykör szerint meghatározott, speciális rendeltetésű állami építési beruházásokra vonatkozóan állapíthat meg eltéréseket, a Törvény alapelveivel és céljaival összhangban. E kormányrendelet megalkotására a Törvény 59. § (1) bekezdés a) pontja ad jogalkotási felhatalmazást.

A Törvény 4. § (2) bekezdése szerinti egyedi kormányhatározattal a Kormány bármilyen állami építési beruházást mentesíthet a 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 Törvény 4. § (2) bekezdése formailag nem az eltérés lehetőségére utal, a kormányhatározatban kifejezett eltérő tartalmi

szabályok megállapítására nem kerülhet sor, a Törvény alkalmazása alóli mentesítés érdemben azonban a kormányhatározatban meghatározott egyedi állami építési beruházások vonatkozásában a Törvénytől való teljes eltérést jelent.

A Törvény 4. § (3) bekezdése szerinti, illetve a Törvény 59. § (2) bekezdés a) pontja szerinti jogalkotási felhatalmazás alapján kiadott rendeletében ugyanakkor a miniszter a kormányhatározati mentesítésre meghatározott szempontok fennállása esetén az adott – közelebbről meg nem határozott – állami építési beruházás esetében a Törvény egyes, a miniszter által diszkrecionálisan megjelölhető rendelkezéseitől eltérhet azzal, hogy az eltérés nem lehet olyan terjedelmű, amely csorbítja a Kormánynak a Törvény alkalmazása alóli kormányhatározati mentesítésre vonatkozó jogosultságát, valamint nem járhat a Törvény alapelveit és céljait meghatározó rendelkezések (1. és 2. §) sérelmével. A Törvény ezáltal a 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. Hozzá kell tenni, hogy az egyrészt a Kormány általi mentesítés lehetővé tételével, másrészt a törvényi szabályoktól való miniszteri rendeleti eltérés megengedésével a Törvény a Kormány és a miniszter között is egy olyan sajátos viszonyrendszert teremt, amelyben a miniszter ugyanazon szempontokra hivatkozással dönthet egy adott beruházás tekintetében a Törvény egyes rendelkezéseitől való eltérésről, amely szempontok alapján valójában a Kormány is dönthetne az adott állami építési beruházásnak a Törvény alkalmazása alóli teljes mentesítéséről.

Álláspontom szerint a Törvény 4. § (3) bekezdése szerinti miniszteri rendelet megalkotásának indokául szolgáló, a Törvény 4. § (2) bekezdésében hivatkozott érdekek, valamint a Törvény tágan meghatározott alapelveivel és céljaival kapcsolatos, általánosan megfogalmazott korlátok nem képeznek érdemi szempontrendszeret és kereteket. Ezzel összefüggésben a Törvény 4. § (3) bekezdése szerinti miniszteri rendeletre vonatkozó formális jogalkotási felhatalmazás nem olyan, kellően körülhatárolt tárgykörre vonatkozik, amely kizárólag a (sarkalatos) törvényi szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények körén kívüli, illetve a törvényi szabályokhoz képest kiegészítő jellegű részletszabályokra korlátozódik, hanem a felhatalmazás nyomán lényegében a Törvény bármely rendelkezésétől való miniszteri rendeleti eltérés lehetővé válik, bármely állami építési beruházás tekintetében. A törvényi felhatalmazások valamely törvényben szabályozott tárgykör részletszabályainak, végrehajtási szabályainak megalkotására vonatkozhatnak, nem a törvény szabályaitól való parttalan eltérésre.

A Törvény egészétől, illetve egyes rendelkezéseitől való eltérés lehetősége álláspontom szerint különösen a 4. § (3) bekezdése szerinti miniszteri rendelet esetében veti fel az érdemi keretek nélküli, parttalan eltérés veszélyét. A Törvénynél alacsonyabb szintű jogszabálynak minősülő miniszteri rendeletben való eltérés lehetősége 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, mindez pedig végső soron a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság sérelmét okozza.

Az Alaptörvény releváns rendelkezései, valamint az Alkotmánybíróság kapcsolódó gyakorlata a következők szerint összegezhető.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy „Magyarország független, demokratikus jogállam”. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „[a] jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”. „A jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság, amelynek ki kell terjednie a jog egészére és egyes részterületeire is. A jogbiztonság egyrészt megkívánja a normavilágosságot, másrészt követelményt támaszt az egyes jogintézmények (...) irányában is, amely szerint működésüknek előre kiszámíthatónak és előreláthatónak kell lennie.” [ld. pl. 12/2017. (VI. 19.) AB határozatot és az abban hivatkozott joggyakorlatot].

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság követelményével is összhangban a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 4. §-a úgy fogalmaz, hogy „[h]a egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat. A Jat. 5. §-a értelmében továbbá – az Alkotmánybíróság által is „alkotmányos jelentőségű elvárásnak” tekintett módon – a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit [vö. a 45/2012. (XII. 21.) AB határozatban is hivatkozott 15/2008. (II. 28.) AB határozatban foglaltakkal]; valamint nem lehet felhatalmazást adni – egyebek mellett – a szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, továbbá jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítására.

Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerint a „magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik”. A törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom szervei által gyakorolt jogalkotói hatáskör terjedelmét, egymáshoz való viszonyát a hatalmi ágak megosztásának az Alaptörvényben szabályozott rendje határozza meg

[vö. 46/2006. (X. 5.) AB határozat]. E szabályozott rend részét képezik az Alaptörvény alábbi hivatkozott rendelkezései is.

Az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése szerint jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel, a T) cikk (4) bekezdése értelmében pedig a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében a „jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrási hierarchia érvényesülése. A jogforrási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel. (...) A jogszabályoknak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét az Alaptörvény rögzíti (...), a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes szabályozás ezért egyúttal az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésének a sérelmét is jelenti, amely szerint jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel” [ld. pl. 31/2019. (XI. 4.) AB határozatot és az abban hivatkozott joggyakorlatot].

Az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdése értelmében a miniszter törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.

A fentiekre tekintettel kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, hogy a Törvény 4. § (3) bekezdése, valamint 59. § (2) bekezdés a) pontja, továbbá kapcsolódó rendelkezésként a 16. § (1) bekezdésében a „vagy a 4. § (3) bekezdése szerinti miniszteri rendelet” szövegrész sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, C) cikk (1) bekezdését, T) cikk (3) és (4) bekezdését, valamint 18. cikk (3) bekezdését.

Budapest, 2023. július 12.

Üdvözlettel:

Novák Katalin

