

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 19/2023. (VIII. 7.) AB HATÁROZATA

az Országgyűlés 2023. július 4-i ülésnapján elfogadott, az állami építési beruházások rendjéről szóló törvény 4. § (3) bekezdése, 16. § (1) bekezdésének „vagy a 4. § (3) bekezdése szerinti miniszteri rendelet” szövegrésze, valamint az 59. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálata tárgyában – *dr. Márki Zoltán, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Handó Tünde és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók párhuzamos indoklásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés a 2023. július 4-i ülésnapján elfogadott, az állami építési beruházások rendjéről szóló törvény 4. § (3) bekezdése, 16. § (1) bekezdésének „vagy a 4. § (3) bekezdése szerinti miniszteri rendelet” szövegrésze, valamint az 59. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenes.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A köztársasági elnök – az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján – az Országgyűlés 2023. július 4-i ülésnapján elfogadott, az állami építési beruházások rendjéről szóló – még ki nem hirdetett – törvény (a továbbiakban: Törvény) 4. § (3) bekezdése, valamint az 59. § (2) bekezdés a) pontja, továbbá kapcsolódó rendelkezésként a 16. § (1) bekezdésének „vagy a 4. § (3) bekezdése szerinti miniszteri rendelet” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] 2. A köztársasági elnöki indítványában foglaltak szerint a Törvény (a törvényjavaslat száma: T/3677.) 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. Az indítvány szerint 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 [Alaptörvény T) cikk (3) és (4) bekezdés]. Mindez pedig végső soron a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság sérelmét okozza [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].
- [3] 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.
- [4] A köztársasági elnök hangsúlyozza, hogy a Törvény az állami építési beruházások rendjét érintően egy átfogó és részben sarkalatos törvényi szabályozási igénnyel lép fel, ugyanakkor a Törvény a hatálya alóli számos kivételt is meghatároz, illetve a Törvényben foglaltaktól több esetben is eltéréseket tesz lehetővé. 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.

- [5] 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 köztársasági elnök hangsúlyozza, hogy 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, áll az indítványban.
- [6] 2.1. A köztársasági elnök megjegyzezi ugyanakkor azt is, hogy a fentebb hivatkozott, eltérést engedő szabályok egyes közös elemeik ellenére a jellegüknél fogva nem teljesen egyneműek.
- [7] 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, közelebből nem meghatározott „ágazati” jogszabályok a Törvény egyes sarkalatos rendelkezéseitől eltérő rendelkezései alkalmazásának.
- [8] 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.
- [9] 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.
- [10] 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 – közelebből 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 köztársasági elnök hangsúlyozza, hogy a Törvény ezáltal a miniszter számára kifejezett eltérési lehetőséget teremt egyes – közelebből 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.
- [11] Hozzáteszi a köztársasági elnök, hogy 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.
- [12] 2.2. A köztársasági elnök álláspontja 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 szempontrendszert 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 nyo-

- mán 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, áll az indítványban.
- [13] A Törvény egészétől, illetve egyes rendelkezéseitől való eltérés lehetősége a köztársasági elnök álláspontja szerint különösen a 4. § (3) bekezdése szerinti miniszteri rendelet esetében veti fel az érdemi keretek nélküli, parttalan eltérés veszélyét. A Törvénytől 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.
- [14] 2.3. Hivatkozva az Alkotmánybíróság több határozatára is, a köztársasági elnök kiemeli azt is, hogy 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. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 4. §-a úgy fogalmaz, hogy ha 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, valamint nem lehet felhatalmazást adni – egyebek mellett – a szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, továbbá jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítására.
- [15] A köztársasági elnök az Alkotmánybíróság határozatainak felhívásával hangsúlyozza, hogy 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. E szabályozott rend részét képezik az Alaptörvény 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.
- [16] 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.
- [17] 3. A fentiekben kifejtett indokok alapján a köztársasági elnök kéri, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: a Törvény 4. § (3) bekezdése, 59. § (2) bekezdés a) pontja, továbbá kapcsolódó rendelkezésként a 16. § (1) bekezdésének „vagy a 4. § (3) bekezdése szerinti miniszteri rendelet” szövegrésze sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, C) cikk (1) bekezdését, T) cikk (3) és (4) bekezdését, valamint 18. cikk (3) bekezdését.
- [18] 4. Az építési és közlekedési miniszter az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 57. § (1b) bekezdése alapján az indítvány által támadott jogszabályi rendelkezésekkel összefüggő jogi álláspontját megküldte az Alkotmánybíróságnak. Az építési és közlekedési miniszter által megküldött álláspont egyrészt a köztársasági elnöki indítvány egyes elemeit cáfolja, másrészt az álláspont felveti a Törvény 4. § (2) bekezdése alkotmánybírósági vizsgálatának lehetőségét. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy ezen rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását a köztársasági elnök nem indítványozta. Az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat az Abtv. 52. § (2) bekezdésére tekintettel, az indítványhoz kötöttség okán csak az indítványban megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik.

II.

[19] 1. Az Alaptörvénynek az indítvány által felhívott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

(4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„C) cikk (1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

„18. cikk (3) A Kormány tagja 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.”

[20] 2. A Törvény támadott rendelkezései:

„4. § (3) Az állami beruházásokért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) e törvény felhatalmazása alapján kiadott rendeletében a (2) bekezdésben meghatározott szempontok fennállása esetén az adott állami építési beruházás esetében e törvény egyes rendelkezéseitől eltérhet azzal, hogy az eltérés nem lehet olyan terjedelmű, amely csorbítja a Kormány (2) bekezdés szerinti jogosultságát, valamint nem járhat az 1. és 2. §-ban foglalt rendelkezések sérelmével.”

„16. § (1) Az állami építési beruházás építtetője e törvény vagy a 4. § (3) bekezdése szerinti miniszteri rendelet eltérő rendelkezése hiányában a minisztérium.”

„59. § (2) Felhatalmazást kap a miniszter, hogy rendeletben határozza meg

a) az állami építési beruházások esetében e törvény egyes rendelkezéseitől való eltérés egyes eseteit és az eltéréssel érintett rendelkezéseket,”

III.

[21] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a jogosulttól érkezett előzetes normakontroll indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozottság követelményének eleget tesz. A kérelem tartalmazza azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pont], továbbá azt, amely az köztársasági elnök indítványozói jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés]; az eljárás megindításának indokait; az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [a Törvény 4. § (3) bekezdése, 59. § (2) bekezdés a) pontja, továbbá kapcsolódó rendelkezésként a 16. § (1) bekezdésének „vagy a 4. § (3) bekezdése szerinti miniszteri rendelet” szövegrésze]; az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, C) cikk (1) bekezdés, T) cikk (3) és (4) bekezdés és 18. cikk (3) bekezdés]; indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett törvényi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, valamint kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a megjelölt törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességét.

[22] 2. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a köztársasági elnök az állami építési beruházások rendszerének vonatkozó, a Törvény szerinti szabályozási koncepciót általánosságban nem sérelmezte, ezért az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során a vizsgálatot – az Abtv. 52. § (2) bekezdésének megfelelően – szorosan a megjelölt alkotmányossági kérelemhez igazodóan, az indítványban kifejezetten vizsgálni kért és alaptörvény-ellenesnek tartott jogszabályi rendelkezések tekintetében végezte el {vö. 5/2021. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [13]}.

IV.

- [23] Az indítvány megalapozott.
- [24] Az Alkotmánybíróság elsőként a köztársasági elnök indítványának felhatalmazó rendelkezésekkel szemben támasztott alkotmányos elvárások sérelmét állító indítványi elemét, majd a törvényi és sarkalatos törvényi szabályozásra vonatkozó jogalkotási követelményeket, végül azok megsértésének hatását vizsgálta a normahierarchia és a jogbiztonság követelményeire. Ehhez az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette az Alaptörvény a 18. cikk (3) bekezdésével, T) cikk (3) és (4) bekezdésével, valamint illetve B) cikk (1) bekezdésével kapcsolatos eddigi gyakorlatát.
- [25] 1. A miniszteri rendeleti jogalkotásra és a felhatalmazó rendelkezésekre vonatkozó alkotmányos elvárásokkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőket hangsúlyozza.
- [26] 1.1. Az indítványozó szerint a támadott szabályozásban foglalt kifogásolt rendelkezések [4. § (3) bekezdése, 16. § (1) bekezdés miniszteri rendeletre utaló szövegrésze, 59. § (2) bekezdés a) pontja] sarkalatos törvényi jogforrási szinten szabályozott garanciális főszabályok alóli eltérés megalkotására adnak törvénynél alacsonyabb, miniszteri rendeleti jogforrási szinten felhatalmazást. 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 a Törvény lényegében bármely rendelkezésétől való miniszteri rendeleti eltérés lehetőségét teremti meg.
- [27] 1.2. Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette a miniszteri rendeletalkotásra és az arra adott felhatalmazásra vonatkozó alkotmányos szabályokat. Az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdése alapján a Kormány tagja a törvényben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Ebből a szabályból két feltétel és egy korlát következik.
- [28] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy alkotmányos feltétel, hogy a Kormány tagja csak felhatalmazás alapján (*iure delegato*) alkothasson jogot. A rendelet csak a feladatkörén belül, tehát saját ágazata körében adhatja ki. Mivel a miniszter csak törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján járhat el, nem rendelkezhet az Országgyűlés vagy a Kormány hatáskörébe tartozó ügyekben akkor sem, ha a szervek jogalkotó hatáskörükkel nem éltek, nem léphet a magasabb szintű jogalkotók helyébe. A rendelet elsődleges funkciója – mivel a kibocsátó a Kormány minisztere, vagyis a végrehajtó hatalom tagja – a törvények, illetve a Kormány rendeleteinek felhatalmazáson alapuló végrehajtása.
- [29] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a szabályozásból eredő korlát, hogy a megalkotott rendelet nem lehet a törvénnyel ellentétes. A rendeletalkotásnak további korlátját képezi a Jat. 4. §-a, mely szerint ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat. A rendeletalkotás tehát nem veheti át az alapvető jogintézmények szabályozását illetve azon lényeges garanciák szabályozását, amelyeket az Alaptörvény a törvényhozó feladatkörébe utal. A miniszteri rendelet nem rendelkezhet olyan tárgykörökben, amelyekben a szabályozás jogát az Országgyűlés vagy a Kormány magának tartotta fenn. Az Országgyűlés hatáskörébe telepített, kizárólagosan törvényalkotási jogkörben meghozható szabályok a fentiekén túl a szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, továbbá jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítása, a Jat. 5. § (2) bekezdése alapján ugyanis erre a szabályozási körre törvénynél alacsonyabb jogforrás kibocsátására nem lehet felhatalmazást adni. Ellenkező esetben a törvényi szabályozás követelménye kiüresedne és ezáltal sérülne az Alaptörvénynek a hatalom megosztásáról szóló C) cikke, amely szerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. A hatalommegosztásból ugyanis az is következik, hogy törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom a jogalkotási feladatok terén is elkülönül.
- [30] Kiemelendő, hogy a Jat. 5. § (3) bekezdése további szabályként írja elő, hogy kötelezettség alóli mentesülés, illetve kötelezettséggel kapcsolatos kedvezmény szabályainak megalkotására felhatalmazás adható, ám annak korlátjául a Jat. 4. §-át jelöli meg: azaz, ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat. A szabályozás logikájából következik, hogy az Országgyűlés kizárólagos törvényalkotási hatáskörébe tartozó szabályok, az alapvető jogintézmények és lényeges garanciákra vonatkozó szabályok nem delegálhatók és az alól törvénynél alacsonyabb jogforrási szinten kivétel alkotmányosan nem tehető.

- [31] 1.3. Magára a felhatalmazó rendelkezésre is vonatkoznak a fentiekén túl azonban olyan alkotmányos és törvényi korlátok, valamint pozitív kötelezettségek, amelyeknek a felhatalmazó normának meg kell felelnie. A Jat. 5. § (1) bekezdése alapján a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A Jat. 5. § (2) bekezdés a) pontja e úgy rendelkezik, hogy nem lehet felhatalmazást adni a jogszabály egészének végrehajtására, az 5. § (2) bekezdés c) pontja szerint pedig olyan tárgykör szabályozására, amelyet a felhatalmazást adó jogszabály nem szabályoz.
- [32] A Jat. alkotmányos jelentőségű elvárását fogalmaz meg akkor, amikor kimondja, hogy a magasabb szintű jogszabály által más jogalkotó számára adott felhatalmazásnak tartalmaznia kell a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A delegált jogalkotás alkotmányossági követelményeinek meg nem felelő szabályozás ellentétes jogállamiság, az ebből levezetett jogbiztonság követelményével {vö. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [100], 15/2008. (II. 28.) AB határozat, ABH 2008, 1324, 1331.}. Az Alkotmánybíróság a delegált jogalkotásra vonatkozóan a jogállamiság alkotmányos elvéből fakadó követelményként dolgozta ki, „hogy ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is” {109/2009. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2009, 941, 960., idézi: 3026/2013. (II. 12.) AB határozat, Indokolás [15]}.
- [33] A felhatalmazó jogszabály kötelező tartalmi eleme, hogy meghatározza a felhatalmazás jogosultját, a tárgyát, kereteit, terjedelmét és korlátait. E feltételeknek konkrétan és kifejezetten kell lenniük. A felhatalmazás nem adhat teljes döntési szabadságot, az érdemi szempontrendszereket és kereteket nélkülöző „biankó” felhatalmazás nem állja ki az alkotmányosság próbáját [lásd pl. 62/2009. (VI. 16.) AB határozat, ABH 2009, 553, 576., 2/2003. (II. 7.) AB határozat, ABH 2003, 33, 40.]. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat (Indokolás [27]–[35]) alapján a biankó felhatalmazással kapcsolatban az Alaptörvény hatálybalépése előtti gyakorlatában kidolgozott érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználásának nincs akadálya, ezért az erre vonatkozó korábbi gyakorlatát fenntartja és megerősíti.
- [34] Az Alkotmánybíróság elvi érveléssel mutat rá, hogy a jogalkotási felhatalmazásnak vannak az Alaptörvényből levezethető alkotmányos korlátai, amelyeknek minden körülmények között érvényesülniük kell.
- [35] 1.4. A jelen ügyben vizsgált Törvény támadott rendelkezései megengedik a törvényi szabályoktól, azaz az építési beruházási rendtől való eltérést, ha azt a Törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet lehetővé teszi. A Törvény 4. § (3) bekezdése alapján az állami beruházásokért felelős miniszter a Törvény felhatalmazása alapján kiadott rendeletében eltérhet a Törvény egyes szabályaitól. A 16. § (1) bekezdése az állami építési beruházás építetőjeként a minisztériumot jelöli ki, de ez alól a szabály alól a 4. § (3) bekezdése alapján miniszteri rendelettel eltérést enged. A Törvény 59. § (2) bekezdés a) pontja pedig felhatalmazó rendelkezésként telepíti a miniszterre a rendeleti jogalkotást, melyben szabályozhatja „az állami építési beruházások esetében e törvény egyes rendelkezéseitől való eltérés egyes eseteit és az eltéréssel érintett rendelkezéseket”.
- [36] A Törvény indítvánnyal támadott szövegrészei mint jogalkotásra felhatalmazó szabályok, megjelölik a felhatalmazás jogosultját (az állami beruházásokért felelős miniszter). A felhatalmazás a Törvény 4. § (3) bekezdése a 4. § (2) bekezdésére utaló szabállyal a kiemelt nemzeti vagy befektetésösztönzési érdek, illetve az építési beruházás – a legkisebb költség elvére figyelemmel – alacsonyabb mértékű központi költségvetési forrás felhasználásával megvalósíthatóságát jelöli meg feltételként, korlátként pedig a Törvény alapelveit és a Törvény célját rögzítő 1. § és 2. §-t, valamint a Kormány 4. § (2) bekezdése szerinti jogosultságát. A felhatalmazás tárgyát, kereteit, terjedelmét, szempontrendszerét és a jogalkotás további korlátait azonban nem konkretizálja törvényi szinten. A támadott, felhatalmazó norma tehát a meghatározottság szempontjából többszörösen hiányosságban szenved. A miniszteri rendelettel történő eltérés lehetőségére az alábbi, részleteiben nem meghatározott, általános jellegű megszövegezéssel utal: „e törvény egyes rendelkezéseitől eltérhet”. Nem jelöli meg azonban, hogy a miniszter konkrétan mely szabályoktól térhet el, azaz generális felhatalmazást ad a törvényi szabályoktól eltérésre, anélkül, hogy körülhatárolná a szabályozás pontos tárgykörét. A rendelet a Törvény bármely rendelkezésétől eltérhet tehát, bármely építési beruházás tekintetében. Az eltérés tárgyára, terjedelmére, szempontrendszerére és korlátaira történő konkrét utalás nélkül a felhatalmazás arra sincs tekintettel, hogy az adott rendelkezések egyszerű többségű vagy sarkalatos rendelkezésnek minősülnek-e, azok az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartoznak-e, a szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, továbbá jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapításáról szólnak-e, a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat szabályoznak-e. Ezekről való eltérésre rendeleti szinten – az Alkotmánybíróság fent ismertetett gyakorlata értelmében – nem adható alkotmányosan felhatalmazás.
- [37] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a Törvény 16. § (1) bekezdésében, az építető személyének miniszteri rendeleti meghatározásához sem tartalmaz törvényi szempontokat, túl tág teret adva a mérlegelésre. A korlátok

tekintetében továbbá hiányoznak azok a garanciák, amelyek a Törvény preambulumát, célját illetve az alapelveket érvényre juttató, valamint a sarkalatossági tárgykörben hozott törvényi részletszabályok kedvezményezettjeinek jogait biztosítanák. Az ilyen, az Országgyűlés számára kizárólagosan fenntartott törvényi szintű szabályozási tárgyköröket potenciálisan felülírni engedő, kvázi biankó jellegű felhatalmazás ellentétes az Alaptörvénnyel, sérti annak T) cikk (3) bekezdését és C) cikk (1) bekezdését.

- [38] 2. A sarkalatosságból fakadó jogalkotási követelmények sérelme kapcsán az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [39] 2.1. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezések a törvénynél alacsonyabb szintű jogszabálynak minősülő miniszteri rendeletben való eltérés kiüresíti a sarkalatos törvényi szabályozást is, ezért sértik az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését.
- [40] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a sarkalatos törvény fogalmát az Alaptörvény vezette be, a sarkalatosság kérdéskörével az Alkotmánybíróság azóta több ízben is foglalkozott. Többek között az állami földvagyon kezelésével összefüggő törvény alkotmányossági vizsgálatáról szóló döntésében [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, a továbbiakban: Abh1.] foglalta össze a vonatkozó gyakorlatát. Az Abh1. szerint „[a] sarkalatos törvények körét az Alaptörvény két módon határozza meg: egyrészt a) bizonyos tárgykörök esetében – mintegy általános jelleggel – kimondja, hogy e tárgyköröket, esetleg ezek részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg [...]; másrészt b) egyes esetekben az Alaptörvény ezeken belül külön is megnevez néhány kifejezett sarkalatos szabályozási tárgyat [...]” (Abh1., Indokolás [39])
- [41] Korábban az előző Alkotmány is előírta bizonyos törvények kétharmados (minősített) többséggel történő elfogadásának a követelményét. Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat (Indokolás [27]–[35]) alapján a vonatkozó korábbi határozataiban a sarkalatos törvényhozási tárgykör mikénti értelmezésére vonatkozóan kidolgozott érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználásának nincs akadálya” (Abh1., Indokolás [42]). Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben emlékeztetett az 1/1999. (II. 24.) AB határozat megállapításaira. „A minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni. [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kétharmados törvények közvetlen (tételes) módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közel álló, azzal esetleg részben egybevágó, másik, egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával, vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg. Mindez ugyanis oda vezethetne, hogy a kétharmados törvények formális érintetlenül hagyása ellenére az alapjogi, illetve az alapintézményi törvény a módosított, illetve újonnan alkotott – formálisan egyszerű többséghez kötött – törvényekhez képest elveszítené alkotmányosan meghatározó jelentőségét” (ABH 1999, 25, 40–41.).
- [42] Az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése alapján a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A sarkalatosság mint jogintézmény társadalmi funkciója, hogy a lehető legszélesebb demokratikus legitimitáció álljon a megalkotott jogszabály mögött, ezt tükrözi, hogy a jogalkotás során az egyes törvényi szabályok elfogadásához és módosításához nem elegendő a jelen lévő országgyűlési képviselők felének, hanem annál magasabb matematikai arányú többség egyetértése szükséges. Magát a sarkalatosság célját, társadalmi és jogtechnikai rendeltetését kerüli meg és üresíti ki az olyan szabályozás, amely a sarkalatos törvényi szabályoktól való eltérést, nemhogy a parlamenti „egyszerű” többség számára, hanem a törvényi szint alatti, egy személyben kibocsátható jogforrási szintre delegálja. Az Alkotmánybíróság ezért osztja a köztársasági elnök érvelését, mely szerint a támadott rendelkezések azzal a veszéllyel járnak, hogy kiüresítik a sarkalatos törvényi szabályozást [Alaptörvény T) cikk (4) bekezdés].
- [43] 2.2. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt is megvizsgálta, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések, amelyek a sarkalatos törvényi szabályoktól való eltérést engedik, sarkalatosnak minősülnek-e és kielégítik-e a sarkalatos törvényektől való eltérésre vonatkozó kritériumokat.
- [44] A Törvény 66. §-a tartalmazza a sarkalatossági záradékot, amely szerint a Törvény 1–13. §-a, 16. §-a, 59. § (2) bekezdés a), b) és d)–f) pontja, 61–65. §-a, valamint 79. §-a sarkalatosnak minősülnek. A Törvény egyes rendelkezései tehát sarkalatosak, további rendelkezései egyszerű többséggel módosíthatóak. A Törvény sarkalatossági záradéka magára a támadott, eltérést engedő felhatalmazó rendelkezésekre, tehát 4. § (3) bekezdésre,

16. § (1) bekezdésére és 59. § (2) bekezdés a) pontjára is vonatkozik, tehát magukra az eltérést engedő szabályokra is.
- [45] Az állami építési beruházások rendjéről szóló törvényjavaslat általános indokolása értelmében a jogalkotó új alapokra helyezi és egységesíti az állami építési beruházások rendszerét, ezzel összefüggésben újraszabályozza az állami építési beruházások teljes „életciklusát”. A Törvény 3. és 4. §-ához fűzött részletes indokolása értelmében a javaslat a Törvény személyi és tárgyi hatályát, valamint kivételszabályokat állapít meg.
- [46] Az indítványban támadott rendelkezések megteremtik annak lehetőséget, hogy sarkalatos törvény alól alacsonyabb jogforrási szinten eltérést engedjenek, illetve kivételszabályt alkossanak. Azok potenciálisan a Törvény egyes sarkalatos tárgykörbe tartozó (pl. nemzeti vagyont érintő), valamint a preambulum értelmében az Alaptörvény végrehajtásáról szóló, az Alaptörvény N) illetve P) cikkét is érintő, sarkalatosként meghatározott rendelkezéseitől is lehetővé teszik az eltérést, az eltéréseket nem sarkalatos törvényi, de még csak nem is törvényi jogforrási szinten teszik lehetővé. A kivételszabály, az eltérés lehetősége azonban szükségszerűen lerontja a törvényi szinten biztosított garanciális elemeket.
- [47] Eme eltérést engedő szabályok sarkalatossá minősítése olyan jogtechnikai megoldást jelent, ami nem felel meg a sarkalatossági tárgykörre, illetve a sarkalatos törvények tartalmától való eltérésre vonatkozó tartalmi követelményeknek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát a minősített többséget igénylő törvények tartalmának módosítására vonatkozó szigorúbb követelmény a sarkalatos törvény szabályozási körébe tartozó, törvénynél alacsonyabb szintű jogforrásnak eltérést engedő szabályozásra adott felhatalmazással alkotmányosan nem kerülhető meg, még akkor sem, ha a felhatalmazó rendelkezéseket maga a törvény formálisan sarkalatosnak minősíti.
- [48] 2.3. Az Alaptörvényből implicit módon levezethető az a követelmény, hogy a sarkalatos törvény célját nem ronthatják le egyszerű törvények. A derogáció tilalma nem csupán az egyszerű törvényekre, hanem az Alaptörvény és a Jat. jogforrási hierarchiára vonatkozó szabályaiból következően az alacsonyabb szintű jogforrásokra, a kormányrendeletre illetve a Kormány tagjának rendeletére is vonatkozik.
- [49] Az Alkotmánybíróság a 24/2016. (XII. 12.) AB határozatában kimondta: „A sarkalatosság elvi értelmezésénél nem lehet figyelmen kívül hagyni a jelenlegi jogforrási rendszer nagyfokú bonyolultságát, 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 lehet vitás, hogy a sarkalatos szabályt nem sarkalatos szabály nem helyezheti hatályon kívül, illetve tartalmát, alkalmazhatóságát nem szűkítheti – ezt hordozza a *non derogatur*-elv. Más a helyzet azonban a kibővítéssel, a sarkalatos szabály alkalmazhatóságát biztosító kiegészítő szabályok megalkotásával. Még az Alaptörvény és törvény viszonyában is megállapítható, hogy önmagában abból, hogy egy kérdést az Alaptörvény szabályoz, nem következik – külön felhatalmazás hiányában sem –, hogy jogszabály ne pontosíthatná ugyanazt a kérdést.
A sarkalatosság tehát a vizsgált [törvény] sajátosságaitól eltekintve sem zárja ki feltétlenül, hogy a sarkalatos törvénnyel biztosított feladat- és hatáskör egyszerű törvénnyel vagy alacsonyabb szintű jogszabállyal ne lenne bővíthető. Különösen akkor nem, ha a bővítés más, az Alaptörvényben vagy sarkalatos törvényben meghatározott feladat vagy érték biztosításához feltétlenül szükséges. Az ezzel ellentétes következtetés nem pusztán formalista lenne, de figyelmen kívül hagyná a jog célját. Azt, hogy a jog magatartási szabályokból áll, amelyeknek érvényesíthetőnek kell lenniük annak érdekében, hogy az általuk védett tartalom megvalósulhasson.” {24/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [39]–[40]}
- [50] Mindebből következik, hogy a sarkalatos törvényi rendelkezések miniszteri rendelettel kiegészíthetők, bővíthetők, pontosíthatók, technikai részletszabályokat kidolgozhatnak, de a sarkalatos törvény garanciális rendelkezéseinek alkalmazhatóságát nem szűkíthetik, mivel az a *non derogatur*-elv sérelmét eredményezi.
- [51] Az Alkotmánybíróság e körben az építési és közlekedési miniszter jogi álláspontjában hivatkozott hasonló szabályozási formák kapcsán az alábbiakra mutat rá. A végrehajtási rendeletek esetén különbséget kell tenni a között, hogy egy törvénynek a Jat. alapján adott felhatalmazása a törvény végrehajtására vonatkozik, tehát az alapintézményeket és garanciális elemeket nem érintő technikai részletszabályok kidolgozására, vagy pedig a törvényi szabályoktól eltérésre. Az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet, hogy sarkalatos törvényhozási tárgykörben a törvény alapvető jogintézményeitől, és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciáitól való eltérésre miniszteri rendeletben alkotmányosan nincs lehetőség.

- [52] 2.4. Az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtettek szerint hangsúlyozza, hogy a sarkalatosság jogintézményével ellentétes, tartalmában a sarkalatos törvény alacsonyabb jogforrással történő módosításának teret adó, annak tartalmát potenciálisan erodáló jogszabály alaptörvény-ellenes. A támadott rendelkezések ezért az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdésébe ütköznek.
- [53] 3. A normahierarchia, a jogállamiság és a jogbiztonság sérelme kapcsán a következőket kell kiemelni.
- [54] Az indítványozó szerint a szabályozás sérti a normahierarchiát, végső soron a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonságot.
- [55] 3.1. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy állandó gyakorlata szerint „a jogállamiság [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése] alkotmányos alapját jelentő 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 {3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [42]; 3152/2016. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [14]}. A jogszabályoknak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét az Alaptörvény rögzíti [15. cikk (4) bekezdés, 18. cikk (3) bekezdés, 32. cikk (3) bekezdés, 41. cikk (5) bekezdés], 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.” {3019/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [26]}
- [56] Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdése a normahierarchia részeként írja elő azt, hogy a Kormány tagja által alkotott rendelet törvénnyel, kormányrendelettel nem lehet ellentétes. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy „[a]z Alaptörvény juttatja kifejezésre a hierarchikus rendet, a jogszabályok egymáshoz és az Alaptörvényhez való viszonyát” {21/2017. (IX. 11.) AB határozat, Indokolás [22]}. Az Alaptörvény e rendelkezése azt is biztosítja, hogy az Országgyűlés által megalkotott törvény tartalmát a miniszter rendeleti formát öltő döntése ne ronthassa le {vö. 31/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [57] 3.2. A jogalkotási felhatalmazás és a delegált jogalkotási hatáskör alapján kiadott jogszabályok alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróság számos határozatában rögzítette, és továbbra is fenntartja, hogy a jogállamiság alkotmányos elve alapján értelmezi az Országgyűlés és a Kormány tevékenységének, a közhatalom gyakorlásának korlátait és kereteit, a hatalommegosztást. A közhatalom gyakorlásába tartozik a jogalkotás is [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 233.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 403.].
- [58] 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 tevékenységüket {vö. 3486/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [40]}. A jogállamiság követelménye magában foglalja azt is, ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is {3026/2013. (II. 12.) AB határozat, Indokolás [15]}.
- [59] 3.3. A jogalkotó a Törvényben általános jellegű felhatalmazást adott a Törvény szabályaitól való eltérésre. Önmagában a 4. § (3) bekezdésében szereplő, „e törvény egyes rendelkezéseitől” való eltérésre történő, valamint a Kormány mentesítési jogosultságára utalás, mint korlát alapján nem határozható meg, hogy a miniszter milyen törvényi feltételek mentén, milyen rezsimben jogosult a tárgykör szabályozására. Nem beazonosítható, hogy pontosan mely szabályok alól, milyen feltételek mentén engedne eltérést. Így a miniszteri hatáskör teljes terjedelme és korlátai nem kellően tisztázottak, a polgárok számára nem megismerhetőek és nem kiszámíthatók. Az ilyen felhatalmazó rendelkezés az Alaptörvénnyel ellentétes jogalkotási lehetőséget teremt. A delegált jogalkotás alkotmányossági követelményeinek meg nem felelő azon jogalkotói megoldás, amely az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdés szerinti felhatalmazást generálisan, a felhatalmazás konkrét törvényi kereteinek kidolgozottsága nélkül, az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése, illetve (4) bekezdése sérelmével vagy megkerülésével adja meg, a normahierarchia sérelmét eredményezi, így szükségszerűen ellentétes az Alaptörvény B) cikkében deklarált jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság követelményével.
- [60] Az Alkotmánybíróság az építési és közlekedési miniszter álláspontjában a normahierarchia körében előadottakkal kapcsolatban a következőkre mutat rá. A miniszter szerint a normahierarchia sérelme a nem létező alacsonyabb norma hiánya miatt jelenleg nem kérhető számon. Arra hivatkozik, hogy a jogalkotó egyelőre csupán a törvényi felhatalmazást alkotta meg, annak alapján sem a Kormány, sem a miniszter nem jártak még el, és csak a később megalkotandó miniszteri rendelet ismeretében lesz lehetőség azt megvizsgálni, hogy az illesz-

kedik-e a jogforrási hierarchiába. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet, hogy a támadott Törvényben adott generális felhatalmazás alapján, amennyiben kétharmados rendelkezésektől eltérést enged, lehetőséget nyit arra, hogy a jogforrási hierarchiába ütköző jogszabályokat alkossanak. Ezen, kétharmados többségű szabályokat, garanciális rendelkezéseket esetleg lerontó, illetve azokkal ellentétes származékos jogalkotói aktusok jogrendszerben léte nem függhet az Alkotmánybíróság előtti megtámadástól: ezért e szabályok eredője, maga a generális eltérésre adott felhatalmazás sem engedhető meg. A jogrendszer koherenciáját sértő norma megalkotását megengedő felhatalmazás ugyanis az Alaptörvénnyel ellentétes jogalkotási lehetőséget teremt, így már *ab ovo*, önmagában alaptörvény-ellenes.

- [61] 4. Az Alkotmánybíróság e határozatának elvi tartalmaként az alábbiakat emeli ki.
- [62] Sarkalatos törvény az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdése alapján a Kormány tagját felhatalmazhatja jogalkotásra, azonban erre csak a felhatalmazásra vonatkozó alaptörvényi és törvényi keretek között kerülhet sor. A delegált jogalkotás a sarkalatos törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtására, bővítésére, kiegészítésére, pontosítására irányulhat, ám a sarkalatos szabályokat nem ronthatja le. A sarkalatos illetve törvényi tárgykörbe tartozó garanciális fő szabályoktól való eltérést illetve kivételt nem engedhet. Az ilyen felhatalmazás ugyanis a törvénnyel ellentétes rendeletalkotásra jelentene jogalkotási lehetőséget. Ez a sarkalatos törvény mint jogintézmény céljával, az Alaptörvény jogforrási hierarchiájával, a jogrendszer koherenciájával is ellentétes eredményre vezetne. A jogrendszer koherenciáját sértő norma megalkotását megengedő felhatalmazás az Alaptörvénnyel ellentétes jogalkotási lehetőséget teremt, így már önmagában alaptörvény-ellenes.
- [63] 5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Törvény 4. § (3) bekezdése, 16. § (1) bekezdésének „vagy a 4. § (3) bekezdése szerinti miniszteri rendelet” szövegrésze és 59. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenes, sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, C) cikk (1) bekezdését, T) cikk (3) és (4) bekezdését, valamint 18. cikk (3) bekezdését.
- [64] 6. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy mindez nem jelenti azt, hogy ne létezne alkotmányos megoldás a törvény által kitűzött célok megvalósítására. A törvényjavaslat általános indokolása szerint a törvény egyik alapelve, hogy a kapcsolódó állami feladatokat lehetőség szerint az állami intézményrendszeren belül szükséges ellátni, az állami gazdasági társaságok irányából az állami beruházásokért felelős miniszter által vezetett minisztérium irányába áttelve azt, csökkentve ezáltal az irányítási szinteket is. Az alkotmánybíróság rámutat, hogy a fenti jogalkotói célt szolgáló szabályozásnak konkrét feltételeket tartalmazó felhatalmazáson, a sarkalatos törvényi tárgyköröket és az egyszerű többségű, az országgyűlés kizárólagos törvényi szabályozásába tartozó tárgyköröket tiszteletben tartó, a speciális eljárásrend alapjait és arra vonatkozó kivételeket, eltérési lehetőségeket törvényi szinten szabályozó rendelkezéseken kell alapulnia.

V.

- [65] A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint határozott, ezért a Törvény az Abtv. 40. § (1) bekezdése alapján nem hirdethető ki.
- [66] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2023. július 19.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Égon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörchneré dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Márki Zoltán
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett*

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [67] 1. A határozattal és annak indokaival egyetértek. Ugyanakkor indokoltnak látom párhuzamosan megemlíteni, aminek a jogforrási hierarchia szempontjából jelen ügyben jelentőséget tulajdonítok. Álláspontomat párhuzamos indokolásként csatolom [Abtv. 66. § (3) bekezdés].
- [68] 2. A jogrendszernek természetes része, velejárója az eltérések lehetősége. A törvények pontosan meghatározzák mely tárgykörben, mely jogalkotó, milyen jogi úton, formában térhet el (ami egyben meghatározza az eltérés kereteit, korlátait). Az eltérés biztosíthatóságának oka a törvénnyel szabályozott viszonyok változatossága és az ezekhez való alkalmazkodás igénye.
- [69] Másképpen szólva, önmagában az eltérés lehetősége nem a törvény lerontását célozza (hiszen az eltérés lehetősége is törvényi akarat), hanem épp ellenkezőleg, a garanciák megtartása mellett a sajátosságokhoz való jobb, hatékonyabb, szükségsezerűbb alkalmazkodás lehetőségét biztosítja.
- [70] A Törvény 59. § (2) bekezdés a) pontjában meghatározott felhatalmazás lehetősége viszont megbontja a Törvény belső rendjét, ugyanis részint az egyes jogintézményeknél pontosan meghatározza, hogy a Kormány mely tárgykörben térhet el, viszont a miniszteri rendeletnél ezt az elhatárolást elmulasztja. (Más kérdés, lehetne-e olyan értelmezés, miszerint ahol a Kormány alkothat jogot, arra vonatkozóan értelemszerűen a miniszter nem – eleve, a felhatalmazó rendelkezés változatlanlansága mellette, illetve megváltoztatása nélkül sem – alkothat el-
lentétes tartalmú jogot.)
- [71] 3. A Törvény egyazon, egyaránt való akarata, hogy a Kormány és annak minisztere is eltérhet, ami önmagában nem vet fel kérdést. Nem merül fel a törvény adta mandátum továbbdelegálásának kérdése sem.
- [72] Ami felmerül az az, hogy a Kormány eltér, és azt a miniszter tovább mélyítheti. Ezáltal a törvény mesterségesen létrehoz egy versengő helyzetet, a két felhatalmazott között; akik egyike (a testületi döntéshozó) a másik (az egyéni döntéshozó) fölélérendeltje. S a fölélérendelt (testület) eltérési kritériuma, törvényi feltételköre kötöttebb, mint a másiké.
- [73] Helyesebb az lett volna, ha a Kormánynak (a testületnek) van általánosabb, míg a miniszternek azon belül konkrétabb, kötöttebb felhatalmazása az eltérésre. S nem fordítva.
- [74] Álláspontom szerint abban nincs kivetnivaló, hogy a Törvény odaadja egyaránt, egyazon akarattal mindkettőnek az eltérés lehetőségét – a Törvény ezt megteheti. Ám ha ezek egymás alá-fölélérendeltjei, akkor értelemszerűen nem lehet a törvényi kritérium a fölélérendelt esetében szigorúbb, az alárendelt esetében pedig annál rugalmasabb. (Ha mellélérendelt, avagy közömbösök számára biztosított az eltérés lehetősége, akkor pedig nyilvánvalóan nem indokolt különbséget tenni.)

[75] Másként szólva az eltérés feltételrendszerei közötti megfogalmazási különbség az, ami valójában a félreértésre, s adott esetben a törvényi akarat parttalan megváltozására vezető lehet.

Budapest, 2023. július 19.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Márki Zoltán
alkotmánybíró helyett*

[76] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2023. július 19.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett*

[77] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2023. július 19.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett*

[78] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2023. július 19.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett*

Alkotmánybírósági ügyszám: I/1564/2023.
Megjelent a Magyar Közlöny 2023. évi 114. számában.

